

Vergaderjaar 2005–2006

30 162

Onderzoek NATO Response Force

Nr. 5

BIJLAGE 6: VERSLAGEN VAN DE GESPREKKEN

OVERZICHT VAN DE GESPREKKEN

	Pag.
Vrijdag 30 september	
<ul style="list-style-type: none">• Commissie Vrede en Veiligheid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (CVV/AIV):<ul style="list-style-type: none">• 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	57
<ul style="list-style-type: none">• De heer K. Koster, onderzoeker militaire ontwikkelingen	69
<ul style="list-style-type: none">• 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	75
<ul style="list-style-type: none">• Prof. dr. ir. J.J.C. Voorhoeve, voormalig minister van Defensie (1994–1998), sinds december 1999 lid van de Raad van State	75
Maandag 3 oktober	
<ul style="list-style-type: none">• 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	90
<ul style="list-style-type: none">• Generaal-majoor der mariniers b.d. F.E. van Kappen, voormalig adviseur van de secretaris-generaal van de VN (1995–1998)	100

Maandag 10 oktober

- Ambtenaren Ministerie van Buitenlandse Zaken: 110
 - 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: 116
 - 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

Stenografisch verslag van het gesprek van de werkgroep NRF op vrijdag 30 september 2005 in het gebouw van de Tweede Kamer der Staten-Generaal te Den Haag

Vrijdag 30 september 2005

Aanvang 10.00 uur

De werkgroep spreekt met de heren A.L. ter Beek, A.K. van der Vlis, generaal b.d., G.J. Folmer, lt.generaal b.d., mevrouw mr. B.T. van Ginkel, leden van de Commissie Vrede en Veiligheid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (CVV/AIV) en H. van Leeuwe, secretaris AIV/CVV

Voorzitter: Van Baalen

Aanwezig zijn de heren Van Baalen, Koenders, Brinkel, Herben en mevrouw Karimi, leden van de werkgroep, en de heren Van Toor (adjunct-griffier), Koenders en Schneider (ambtelijke ondersteuning).

De **voorzitter**: Mevrouw, mijne heren, zeer welkom bij de werkgroep NRF van de Tweede Kamer. Deze werkgroep is ingesteld om te kijken naar de rol van de Kamer bij uitzendingen in het kader van snelle interventiemachten zoals de NRF en EU Battlegroups. De werkgroep zal een rapport voor de Kamer samenstellen om te kijken of onze procedures moeten worden aangepast, zowel in snelheid als waar wij als Kamer op het beslissende moment instemming kunnen verlenen of niet.

De heren Koenders en Brinkel zullen in dit gesprek het voortouw nemen, maar ook de andere leden van de werkgroep kunnen ter verduidelijking vragen stellen. Het is aan u om te bepalen wie op welke vragen wenst te antwoorden. Mocht een van uw leden willen interveniëren, dan is dat uiteraard mogelijk. Wij hebben twee uur de tijd. Van dit gesprek wordt een verslag gemaakt. Wij zullen dat ter correctie en voor eventuele op- en aanmerkingen aan u toesturen. Het verslag wordt aan ons rapport gehecht. Om u de gelegenheid te geven zeer open te zijn, is het mogelijk om aan te geven dat u bepaalde opmerkingen niet woordelijk in het verslag wilt hebben. Dat vinden wij geen punt. Mocht er toch een flard in het stenografische verslag zitten, dan kunt u dat schrappen. Dan zullen wij dat ook honoreren. Het is immers vooral de bedoeling dat wij als Kamerleden uit dit gesprek lering trekken. Wij zijn op het gebied van de parlementaire procedures natuurlijk zelf de experts, maar wij willen kijken welke rol wij hebben en welke consequenties de besluitvorming binnen bijvoorbeeld de NAVO kan hebben.

De heer **Ter Beek**: In principe hebben wij geen geheimen en kan alles keurig vermeld worden. Ik kan mij echter voorstellen dat er situaties zijn waarin onze vrijmoedig-

heid misschien wat beperkt zou worden, in de wetenschap dat alles wat wij zeggen, op papier wordt afgedrukt.

De **voorzitter**: Daar zal absoluut rekening mee worden gehouden. Nogmaals, als u iets schrapte uit het verslag, dan zal het ook uit het verslag worden gehaald. Het woord is aan de heer Koenders.

De heer **Koenders**: De werkgroep voert vandaag zijn eerste gesprek met u. U hebt een gezaghebbend advies gemaakt over de nationale besluitvormingsprocedures, vooral als het gaat om internationale militaire verbanden. Ik noem de betekenis van de manier waarop wij in het parlement beslissingen nemen, of althans invloed proberen uit te oefenen in het kader van het materiële instemmingsrecht met betrekking tot militaire missies. Als er nieuwe multinationale verbanden komen, als de snelheid kennelijk belangrijker wordt, moeten er aanpassingen komen. Wij hebben uiteraard heel nauwkeurig uw advies daarover gelezen. Daarin zijn verschillende aspecten aan de orde. Het Toetsingskader zal misschien moeten worden aangepast. Er wordt een discussie gevoerd over de verschillende fases van besluitvorming en er wordt ook iets gezegd over de relatie tussen de verschillende artikelen in de Grondwet. De heer Brinkel en ik willen dat advies met u doorlopen en kijken welke vragen voor ons zijn blijven liggen met betrekking tot dat advies, zowel als het gaat om het punt van het moment van de toewijzing van Nederlandse troepen als het punt van de inzet. Voorts noem ik de marges van het Nederlandse parlement, hoe ga je met de Grondwet om, et cetera. Dat komt dus eigenlijk vanzelf aan de orde in het gesprek.

Ik wil beginnen met een wat algemene vraag over de manier waarop u naar het probleem in zijn algemeenheid gekeken heeft. Er zijn twee perspectieven mogelijk: enerzijds het perspectief van onze internationale relaties en de krijgsmacht en anderzijds de positie van het parlement dat ook grondwettelijke instrumenten heeft gekregen om te zorgen dat het zo nauwkeurig mogelijk betrokken is bij de uitzending van Nederlandse militairen. Uit het rapport blijkt ook dat dit kennelijk kan gaan schuren. U neemt daar ook een bepaalde opvatting over in. Misschien kunt u meer in het algemeen iets zeggen over dit punt? Van welke kant heeft u gekeken naar dit probleem? Is er vooral gekeken vanuit het perspectief van de rol van Nederland in het internationale veld? Of is juist ook heel specifiek gekeken naar de noodzaak dat er

draagvlak is in het Nederlandse parlement en dat het invloed houdt op de uitzending van Nederlandse militairen?

De heer **Ter Beek**: Ik denk dat het goed is als de heer Van der Vlis, die voorzitter is geweest van de werkgroep uit de commissie die dit advies heeft voorbereid, van start gaat. Ik neem aan dat de andere leden, als zij daar de behoefte aan voelen, ook de weg naar de microfoon wel weten te vinden.

De heer **Van der Vlis**: Ik merk allereerst op dat het een merkwaardig rapport was, omdat het drie totaal verschillende gebieden bedekte die overigens ook nog in drie maanden tot een advies moesten leiden. Het is dus een hele klus geweest om het rapport op tijd gereed te hebben.

Wij hebben ten aanzien van dit specifieke punt vanuit beide gezichtsvelden naar het probleem gekeken. Althans in ons denken. Of wij het allemaal precies goed verwoord hebben, is een ander verhaal, maar in ons achterhoofd zaten beide aspecten. Wij hebben als AIV een eerder advies opgesteld over de militaire samenwerking in Europa. Daarin komt het verhaal van de internationale verbanden heel dominant tot uitdrukking en daarin worden twee bladzijden gewijd aan de problematiek van de nationale soevereiniteit en het spanningsveld dat daar ligt. Ik herinner mij nog dat dit indringende discussies waren. Toen deze vraagstelling op ons af kwam, was het dus niet onlogisch dat wij eerst keken, zonder daar een prioriteit in te willen leggen, naar de internationale aspecten. Bovendien wil ik erop wijzen dat het eerste deel van het rapport daar ook heel sterk over gaat. Je kunt het heel kort samenvatten. Het is ondenkbaar dat Nederland in dit soort crisisbeheersingsoperaties alleen optreedt. Dat kan alleen maar in een internationaal verband. Het is ook heel logisch geweest dat wij eigenlijk vanaf de Prioriteitennota – laten wij die nog een keer noemen, mijnheer Ter Beek; hier zitten de twee architecten van de Prioriteitennota – heel sterk hebben aangestuurd op internationale samenwerkingsverbanden. Maar ook toen al realiseerde je je: waar twee of drie partijen zijn, zijn ook twee of drie besluitvormingsprocessen, met alle consequenties van dien. Daar zullen wij straks ongetwijfeld meer gedetailleerd over praten. De andere kant van de zaak is, wat mij persoonlijk betreft, het volgende. Ik heb natuurlijk bij het Srebrenica-drama de besluitvorming van zeer nabij meegemaakt en voor mijzelf geconcludeerd dat zoiets nooit meer op die manier zou mogen. Dat betekent voor mij – en ik denk dat ik daarmee verwoord wat ook de werkgroep, de CVV en uiteindelijk de AIV vinden – dat het ondenkbaar is dat wij aan crisisbeheersingsoperaties deelnemen zonder dat er een uitgebreide parlementaire betrokkenheid in de besluitvorming is en dat inderdaad het materiële instemmingsrecht tot gelding moet worden gebracht. Ik kijk toch even naar Irak en naar de ontwikkeling van de publieke opinie in Amerika en Engeland. Daar zie je toch hoe gevoelig dit kan liggen. Ik denk dat de militair zich gesteund wil weten door het parlement als hij wordt uitgezonden. Ik denk dat dat een heel belangrijk fenomeen is. En dat heeft er ook toe geleid dat wij in onze verwoording en onze advisering zo ruim mogelijk die artikel 100-kwestie geïnterpreteerd hebben. U vindt in het rapport een discussie over de vraag: wat gebeurt er nu als er overlappende doelstellingen zijn? Je

gaat eigenlijk over de Grondwet praten. En of het daar allemaal zo handig in staat, daar kun je een discussie over voeren. 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. Wat mij betreft, gaat het dan de andere kant op. Als je de krijgsmacht of delen van de krijgsmacht inzet in het kader van terrorismebestrijding bijvoorbeeld in Nederland zelf, dan zit je heel sterk op artikel 97 en dan heb je een punt waarvan je zegt: dan moet de regering dat beslissen en uitvoeren. 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. Wij zullen straks ongetwijfeld het regeringsstandpunt belichten.

De heer **Koenders**: Wij komen inderdaad nog even terug op het punt van de Grondwet en de uitlating van de Nederlandse regering dat zij alle operaties als artikel 100-achtige operaties zal behandelen.

De heer **Van der Vlis**: Zo staat het er niet helemaal.

De heer **Koenders**: Het gaat mij even om het debat wat ook hier in de Kamer daarover gevoerd is.

De heer **Ter Beek**: Gaan wij later in dit gesprek nog in op de overlap van de artikelen 97 en 100?

De heer **Koenders**: Ja, daar komen wij straks op terug.

De heer **Ter Beek**: Oké, anders had ik er nu een opmerking over willen maken.

De heer **Koenders**: Prima, dat punt parkeren wij nog even. De heer Brinkel zal dat nog aan de orde stellen. Wij willen de verschillende fasen met u doorlopen. Hoe gaat dit nu internationaal? Hoe verloopt de toewijzing? Wat betekent dat voor de inzet? Hoe snel is eigenlijk alles nodig? Wat is de praktijk van het verhaal en zit er inderdaad een zekere fuik in? Ik begin met het punt van de toewijzing. In uw rapport staat dat een belangrijk moment zou kunnen zijn: een verschuiving van de betrokkenheid van het parlement juist bij die toewijzing van Nederlandse eenheden aan multinationale verbanden zoals de NRF. U zegt ook ergens dat men daar wat bewuster bij stil moet staan, dat dat een belangrijker moment wordt. Wij willen daar graag iets meer over weten. Wij willen ook meer informatie over de praktijk. Wat is nu eigenlijk het geschikte moment voor de regering om de Kamer te informeren over die toewijzing van strijdkrachten aan vaststaande multinationale verbanden? In theorie is daar natuurlijk een aantal mogelijkheden voor. Dat kan zijn voordat de regering zelf een formeel aanbod doet op de zogenaamde force generation conference. Ik geloof dat het bij de Europese Unie weer anders heet. Is dit voordat of nadat de bilaterale afstemming met andere landen heeft plaatsgevonden? Het echte moment begint natuurlijk als je met

een aantal andere landen gaat spreken over de bijdrage. Dat gebeurt natuurlijk deels met alle landen die een bijdrage willen leveren aan de NRF, maar het kan ook zo zijn dat je daarbinnen weer eigen afspraken maakt met andere landen. Nu is de vraag: wat is nu eigenlijk het moment waarop naar uw inzicht en volgens uw advies de regering de Kamer daarover zou moeten informeren? Ik neem aan dat een aantal van u veel ervaring heeft met de manier waarop dit in de praktijk verloopt. Hoe gaat zo'n proces nu eigenlijk? Hoe begint dat overleg? Wanneer komt er nu echt een commitering van Nederland op tafel? Wanneer kun je in dat spel nog terug en wat is het moment waarop het parlement er weet van moet hebben, even uitgaande van uw visie dat dit misschien een moment is waarop de parlementaire besluitvorming en discussie van belang wordt?

De heer **Van der Vlis**: Ik stel voor dat de generaal Folmer mij zo meteen aanvult, want hij heeft dat als directeur van de International Military Staff van zeer nabij binnen de NAVO meegemaakt. Ook ikzelf heb enige ervaring met deze zaken.

In de afspraken met de Nederlandse regering is het begrip "kennisgeving" ingevoerd. Dat vind ik een belangrijk punt. De Kamer moet worden geïnformeerd op het moment dat dat proces in feite gaat lopen, zonder dat bekend is over welke eenheden wij het hebben. Ik heb de brieven van de laatste twee jaar daarop nagekeken. Die brieven worden inderdaad verstuurd. Aan de Kamer moet worden meegedeeld dat de VN bij ons een verzoek heeft neergelegd of dat wij een bepaald initiatief nemen. Ik vind dat een heel belangrijk fenomeen. Ik weet niet hoe u daar zelf tegenaan kijkt, maar daarmee wordt inhoudelijk echt recht gedaan aan datgene wat wij in ieder geval in het AIV-rapport hebben betoogd.

U begint over de toewijzing. Even volledigheidshalve: er zit nog een fase voor. Dat is de instelling. Ik vond een andere brief over de bijdrage aan de EU van 15 november 2004 waarin zeer uitvoerig wordt ingegaan op de manier waarop de EU dit allemaal nog gaat doen. Even een zijspiongetje: wij hebben in ons rapport t.a.v. de EU dat onderwerp minder uitvoerig kunnen behandelen, om de simpele reden dat wij überhaupt nog niet wisten hoe dat ging lopen. Nu is mijn conclusie, gelezen hebbend wat de regering daarover zegt, dat je een redelijke parallel kunt trekken tussen de NAVO en de EU. Ook daar is sprake van een certificeringsproces. Er is inderdaad een battlegroup conference, een generation conference, waarin dat wordt uitgezocht. Met andere woorden: wat mij betreft, lopen die twee zaken parallel. Het proces moet beginnen met de instelling. De NRF is nu ingesteld, dus die fase hebben wij gehad. Maar de principiële vraag of wij daaraan mee gaan doen zonder dat wij weten over welke troepen wij het hebben en cetera, is een heel belangrijke. Die is voor ons aanleiding geweest om te zeggen: daar moet je in de discussie fors aandacht aan besteden. Willen wij dit met z'n allen? Of willen wij het niet, omdat wij ons realiseren dat het consequenties heeft? Dat is één.

Het tweede is dat de regering heeft toegezegd dat zij in een aantal fasen de Kamer zal informeren. Ik noem bijvoorbeeld het standpunt van de regering dat de Kamer ook geïnformeerd dient te worden als de NAVO-Raad SACEUR verzoekt of de NRF een bijdrage kan leveren aan een crisis. Het proces binnen de NAVO is gecompliceerd. Je hebt te maken met de Raad, je hebt te maken met de strategische commandant en je hebt te maken met

lidstaten. Mijn eigen ervaring is dat dat proces soms onoverzichtelijk is, omdat daar zoveel partners op inspelen. Als ik dat naar u toe vertaal, denk ik dat de afspraak met de regering zou moeten zijn dat bepaalde momenten worden vastgesteld. Als iets zich concretiseert, dan moet de Kamer daar ook informatie over krijgen, omdat zij anders in een tijds-klem terecht komt. Dat is niet goed.

Als wij het over toewijzing hebben, moet het moment in ieder geval ver liggen voordat de activation order is uitgegeven. Dat is echt het formele punt waarop SACEUR en de NAR zeggen: nu gaan wij eraan beginnen. Er zit een aantal fasen voor. Generaal Folmer zal daar een korte toelichting op geven.

Generaal **Folmer**: Ik denk dat de belangrijkste punten over deze instelling, toewijzing en dergelijke – de totstandbrenging van de NAVO-strijdmacht – redelijk uitputtend zijn beschreven in het advies op blz. 29. Het is echter ook duidelijk dat er een groot verschil bestaat tussen het tot stand brengen van een NAVO-strijdmacht zoals hij daar wordt beschreven – laten wij zeggen in een incidenteel geval voor een bepaalde operatie – en het tot stand brengen van een NRF. Bij een incidenteel geval is het heel duidelijk dat de NAVO op een gegeven moment tot de conclusie komt dat bijdragen aan een bepaalde operatie gewenst is. Dat is dan een onderwerp van discussie in de NAVO-Raad. Wanneer ik naar uw werkzaamheden kijk, zou dat dan tegelijkertijd het moment moeten zijn waarop het parlement wordt gevraagd om zijn algemene oordeel te geven omtrent deze operatie. Het parlement moet dan aangeven of het deelname daaraan als een mogelijkheid beschouwt, ja dan nee. Dan valt inderdaad via de inbreng in de NAVO-Raad aan zo'n operatie en de modaliteiten daarvan eventueel het een en ander te veranderen of bij te dragen. Er kunnen punten van nadruk veranderd worden, et cetera.

Het volgende wat gebeurt, is dat de strategisch commandant moet gaan vaststellen wat hij voor die operatie nodig heeft. Dat is in het algemeen een moeizaam proces. Het is voor hem op zich niet zo moeilijk om vast te stellen wat hij daarvoor nodig heeft, maar het is heel moeilijk om dan een keuze te maken uit de diverse aanbiedingen die hij krijgt van de landen. Daar tendeert heel vaak dat er op bepaalde gebieden sprake is van een overmaat en op andere gebieden van een onvoldoende aanbod. Daar zal hij dan mee moeten werken in zijn force generation conference, daar zal hij een keuze uit moeten maken en hij zal landen moeten uitnodigen om hun aanbod te herzien, om uiteindelijk tot een afgewogen oordeel te komen. Ik geloof niet dat hier veel invloed en mogelijkheden voor het parlement bestaan, tenzij het al in een eerdere fase heeft aangegeven dat deelname aan een bepaalde operatie zeker niet kan geschieden met grondtroepen of met luchtmachtkrachten of met zeestrijdkrachten of onderdelen daarvan. Dat is natuurlijk wel een mogelijkheid die u hebt. Ik denk echter dat dit een proces is dat zijn eigen loop heeft. Vervolgens kom je dan in het stadium dat er geactiveerd moet worden. Maar voordien komt ook altijd nog weer de NAVO-Raad in het spel en is er dus nog een mogelijkheid voor de individuele lidstaten om deze beslissing te beïnvloeden.

Er zijn dus tal van mogelijkheden waarin u zou kunnen zeggen tegen de minister: hier wil ik geïnformeerd worden. Ik zie eigenlijk twee belangrijke momenten. Het

eerste is het moment dat de instelling geschiedt: voordat dit in de NAVO-Raad komt een algemene informatie in de richting van het parlement dat deze plannen bestaan. En een tweede moment is wanneer de strijdmacht is samengesteld met een bijdrage en de formele eind-discussie gaat plaatsvinden. Ik dacht dat het tot nu toe ook eigenlijk steeds zo gespeeld werd.

De heer **Brinkel**: Even voor de duidelijkheid. U praat nu nog steeds over incidentele gevallen, en niet over de NRF?

De heer **Folmer**: Ja, ik praat hier nadrukkelijk over het incidentele geval, omdat je bij de NRF een heel andere situatie krijgt. Die instelling is feitelijk iets wat allang is gebeurd. Daar is iedereen ook mee akkoord gegaan. U bent dus akkoord gegaan met een principe dat de NAVO een snelle reactiemacht heeft. U bent niet akkoord gegaan met de manier waarop die is samengesteld. U bent ook niet akkoord gegaan met waar die voor gebruikt zal worden.

Als ik zo de brieven van de minister zie, denk ik dat de informatie die u nodig hebt om een algemeen oordeel te vormen, tegenwoordig inderdaad voldoende wordt versterkt. De minister geeft aan dat u akkoord bent gegaan met het principe van de NRF. Hij geeft voorts aan dat hij in de achtereenvolgende jaren daar bepaalde elementen van de krijgsmacht voor wil bestemmen. Daar kunt u natuurlijk op een gegeven moment kanttekeningen bij plaatsen, maar ook dit is een relatief generiek gegeven. Je krijgt dan eerst een proces van certificering en dergelijke. Het punt komt pas wanneer de periode van daadwerkelijke beschikbaarstelling aanbreekt. Ik ben een beetje aarzelend over de wijze waarop dan gehandeld zou moeten worden.

De heer **Koenders**: Ik wil nog even bij deze fase blijven. In uw eigen advies staat dat de fase die u net wilt afsluiten, de fase zou moeten zijn waarin wij wat meer betrokken zouden moeten worden bij de zaken. Wij komen zo nog even terug op de betekenis daarvan op het moment van besluiten in de NAVO-Raad en de daadwerkelijke inzet. Ik zou echter nog even het punt willen afsluiten van de vraagstelling naar de rol van het parlement op het moment dat die toewijzing plaatsvindt. De instelling hebben wij even afgerond. Het gaat nu om de toewijzing.

Volgens jullie rapport zou de Kamer daar wat bewuster bij stil moeten staan en zou er wat explicieter een discussie moeten plaatsvinden over de betekenis daarvan. Er vindt een toewijzing plaats. Dan lees je dan inderdaad ook in een brief. Maar de vraag voor ons blijft dan toch: wat heb je dan eigenlijk voor daadwerkelijke invloed op dat moment? Zouden daar misschien meer condities aan moeten worden gesteld? Of zou van regeringszijde duidelijker moeten worden gemaakt wat die toewijzing daadwerkelijk ook voor de toekomst betekent? Is dat mogelijk? In hoeverre is er een knip te maken tussen het moment van toewijzing en die latere inzet?

Ik heb uit uw rapport toch een beetje de indruk dat de ruimte voor het parlement steeds minder wordt en dat die ruimte naar voren wordt getrokken. Als dat naar voren trekken zo belangrijk wordt, is voor ons wel van belang hoe daar precies mee omgegaan moet worden. Dan kom je met vragen die ik zojuist gesteld heb. Hoe wordt bepaald welke eenheden Nederland toewijst? U zegt dat

het Toetsingskader daar meer bij betrokken zou moeten worden. Kan dat eigenlijk wel in de praktijk, in zo'n vroegtijdig stadium als nog niet precies duidelijk is waar die inzet plaatsvindt? Hoe kunnen wij dan de zinvolheid van die voorgenomen toewijzing toetsen?

Dat punt zou ik dus nog even willen afsluiten. Dan gaan wij daarna naar de inzet.

De **voorzitter**: Een minister heeft de neiging om te zeggen: ik ben in gesprek en daarover kan ik niet in detail treden; ik kan de gesprekken die ik bilateraal maar ook met bijvoorbeeld SACEUR voer, niet over tafel brengen. Daarmee ontstaat voor ons dus een probleem om op een gegeven moment in de diepte een afweging te maken.

De heer **Folmer**: Ik begrijp wat u bedoelt. Ik moet erbij zeggen dat dat hele "force generation"-proces een relatief gemengd proces is. Het is enerzijds een kwestie van SACEUR die op basis van het plan dat hij heeft gemaakt, vaststelt: ik heb daar en daarvoor die en die troepen nodig en ik ga die delen aan dit land en die delen aan dat land vragen. Voor bepaalde delen ligt natuurlijk altijd min of meer vast aan wie hij die zal moeten vragen, omdat die maar beperkt voorradig zijn. Ik denk bijvoorbeeld aan vliegdekschepen. Anderzijds is het tegelijkertijd een proces van "wat heeft het land op dat moment beschikbaar?" U weet allemaal dat er vaste verplichtingen zijn. Ik denk dat dat een proces is wat moeilijk te sturen valt. De krijgsmacht is, wat dat betreft, relatief sterk gebonden door zijn maximale mogelijkheden en door wat hij al heeft ingezet. Ik denk dat je, wat dat betreft, van de minister mag verwachten dat hij relatief vroegtijdig kan zeggen: ik kan maximaal dat of dat ter beschikking stellen. Daarover zou hij met u kunnen overleggen. Zo u dat wenst. U kunt natuurlijk ook zeggen: dit is eigenlijk zodanig vanzelfsprekend dat wij hem hier de vrijheid geven om deze aanbiedingen te doen.

De heer **Koenders**: Dat is waar. Ik wil het even relateren aan de actualiteit. U zegt dat Nederland een aantal verplichtingen aan vredesoperaties heeft. Het concept van de NRF bestaat, maar is voor veel landen eigenlijk nog onduidelijk. Je ziet dus vaak dat in de toewijzingen een element zit van "even goed kijken wat wij elders misschien nog nodig hebben, even kijken wat wij als Nederlandse krijgsmacht echt nog kunnen ophoesten". En dat gaat dan richting de NRF. Als dat zo zou zijn, dan is er al een heel andere discussie dan wanneer je zou zeggen: die NRF, dat is echt het punt waar wij straks snel moeten reageren. Voor het parlement is dat natuurlijk dan heel belangrijk. Ik kom er toch nog een keer op terug, omdat uw advies zo centraal op dit punt van de besluitvorming past. Maar het is mij nog niet duidelijk hoe wij dat moeten doen.

De heer **Van der Vlis**: Er lopen nu een heleboel dingen door elkaar heen.

De heer **Koenders**: Wij lopen het allemaal door. Dit gaat echt nog alleen over de toewijzing. Dan sluiten wij dat af en dan komen wij op de andere punten.

De heer **Van der Vlis**: Ik wil nog even iets zeggen naar aanleiding van de opmerking van de generaal Folmer. Het maakt een groot verschil of wij het hebben over een incidentele gebeurtenis dan wel over een NRF-achtige

benadering – hetzelfde geldt ook voor de EU Battlegroups – waarbij je een soort herhalend proces krijgt. Ik neem aan dat als je bij NRF-14 bent aangekomen, de discussie anders is dan wanneer je het over NRF-2 hebt. Ik wil nu even heel concreet op de NRF ingaan. Ik heb de brief van de Nederlandse regering over NRF-7 en NRF-8 met belangstelling gelezen. Ik heb gedacht: het lijkt me dat met de inhoud van die brief redelijk in de geest van de afspraken wordt gehandeld. Waarom? Omdat de brief ook ingaat op een aantal aspecten van het Toetsingskader. De minister zegt: dit kunnen wij wel zeggen en dit kunnen wij niet zeggen. Ik zal er zo meteen iets gedetailleerder op ingaan. Wat is dan de rol van de Kamer op dat moment? U gaf het zelf al een beetje aan. Ik denk dat de discussie zich primair moet richten op de vraag: welk belang kennen wij als de BV Nederland toe aan het deelnemen aan? Dat staat even los van wat het is. Maar die vraag komt terug. Die is niet alleen bij de instelling relevant, die komt ook later in het proces en die gaat zich herhalen. Er kan ook een soort slijtageproces gaan optreden, waarvan je zegt: wij moeten hier wat aan doen, het moet weer vitaal worden gemaakt.

De tweede vraag die de Kamer zich kan stellen, is de volgende. Zijn de keuzes die gemaakt worden door de regering, de keuzes die bij ons in het achterhoofd zouden zitten? Ik noem één cruciaal punt. Hoe vaak nemen wij deel met het Duits-Nederlandse legerkorps aan de NRF? Dat is een heel belangrijke component. Hoe vaak nemen wij deel aan grondtroepen? Dat is altijd een beslissing die naar mijn gevoel strategisch, operationeel en militair wat verder gaat dan dat je het over fregatten of over F-16's hebt. Dan zou de Kamer zich kunnen afvragen: hoe verdraagt zich dat met het andere wat wij doen? Immers, in de brief over de EU Battlegroups wordt heel nadrukkelijk de problematiek van de prioriteitenstelling aan de orde gesteld. Wij doen dit, wij doen dat, waar leggen wij nu de prioriteiten? Wat dat betreft, vond ik dat een heel goede brief, omdat heel helder werd uitgezet wat je binnen de EU tegen de achtergrond van de NRF wel zou kunnen doen en wat je niet zou kunnen doen. Maar het is een vraag die het parlement zich naar mijn gevoel ook nadrukkelijk moet stellen.

Nu hebt u al drie thema's die heel relevant zijn, zelfs in zo'n rotatieproces als de NRF. Kijk ik dan naar het Toetsingskader, dan is er een aantal punten waar sowieso over gepraat kan worden. Dat vind ik ook terug in de brief van de regering. Ik noem de deelnemende landen. Ik noem de vraag of er wel of niet een groot land bij is. Dat is een heel relevante vraag voor een land als Nederland. Welke invloed hebben wij op het proces? Dat ligt natuurlijk vast, maar het is wel een inputfactor.

De heer **Koenders**: Bedoelt u met uw opmerking over de deelnemende landen dat dat een moment is waarop wij als parlement zouden kunnen kijken of er bijvoorbeeld Amerikanen bij zitten? Wij weten dan immers dat er een eventuele operatie aan vastzit.

De heer **Van der Vlis**: Ja. In de brief over NRF-7 en NRF-8 en ook in de EU-brief wordt aangegeven wie de commandovoering doet. De Turken doen bijvoorbeeld op een gegeven moment NRF-8. Dat is relevante informatie. U hebt informatie en u hebt veel informatie over de wijze van optreden, want er is een concept of operations. U hebt inzicht in de bevelstructuur. U hebt inzicht in de beschikbaarheid en de geschiktheid. U hebt inzicht in de

duur van de deelneming. De regering zegt: wij kunnen niets over de financiën zeggen. Dat is maar betrekkelijk. Het trainingsproces, het certificeringsproces kost geld. Niet de operatie zelf, dat begrijp ik ook wel. Maar ook daar zou naar mijn gevoel iets van informatie gegeven kunnen worden.

Kortom, ik denk dat wij als AIV gelijk hebben als wij zeggen: in die fase kun je echt vanuit het Toetsingskader een aantal dingen zeggen. Ik denk dat die dingen relevant zijn.

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.

De heer **Koenders**: Dit vind ik wel belangrijk. Laten wij dat nu maar even bij de kop pakken. Het is natuurlijk een heel belangrijk punt. De discussie is steeds dat wij toch een beetje in de richting van een fuik gaan. Dat bedoel ik niet in negatieve zin, maar zo is het met snelle operaties. Het is voor ons natuurlijk van groot belang om te weten of dat element van snelheid zo scherp moet worden gewogen als nu wordt voorgesteld. Met de huidige manier van doen in de NRF is er in ieder geval absoluut geen reden voor. Je ziet ook dat de NRF eigenlijk vaak helemaal niet zo ingezet kan worden en men wat moet zoeken en dat het eigenlijk veel minder met snelheid te maken heeft. Maar goed, dat zegt niet dat het in de toekomst niet zo zou kunnen zijn. Kunt u daar iets scherper op ingaan? Hoe belangrijk is dat punt van snelheid? Dat is voor ons straks essentieel om vast te stellen of wij meer of minder ruimte hebben, nog even afgezien van de committering aan andere landen.

De heer **Van der Vlis**: Ik geef mijn persoonlijke mening. Ik heb die processen op verschillende wijzen meegeemaakt: de uitzending naar Cambodja, de uitzendingen in Bosnië, om een paar voorbeelden te noemen. Er zijn er natuurlijk veel meer. Je ziet dat dat moeizame besluitvormingsprocessen zijn. Er is één aspect waar wij het nog niet over gehad hebben. Daar kan ook de NRF mee te maken krijgen. Dat is wat de VN doet, dat is het mandaat van de VN en de besluitvorming binnen de VN. Nou, over hoe dat gaat, daar kun je een boek over schrijven. Dat is echt ongelooflijk. Ik zou het bijna een soort open marktplaats van loven en bieden willen noemen. Wat men doet en wat men niet doet, dat is een proces dat moeizaam is en dat tijd kost. Ik hoef u dat nauwelijks uit te leggen. 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 staat. Ik heb echter het gevoel dat die soep niet zo heet wordt opgediend.

De heer **Koenders**: Heeft u nog iets te zeggen over te toewijzing en de snelheid? Zo niet, dan wil ik het woord geven aan mijn collega om over de inzet te gaan praten.

De heer **Ter Beek**: Ik wil nog graag iets zeggen over de toewijzing, met name over de parlementaire betrokkenheid daarbij. Toen wij ons advies opstelden, gingen wij er nog van uit dat de toewijzingen door de Nederlandse regering jaarlijks vermeld zouden worden in de begroting. Tot ons genoegen hebben wij nu gezien dat de regering aparte brieven over de toewijzing heeft geschreven. Generaal Van der Vlis heeft al gewezen op de brief aan de Kamer over de Nederlandse toezegging aan NRF-7 en NRF-8.

Ik weet niet of u een algemeen overleg hebt gevoerd over deze brieven. Maar als ik nog Kamerlid zou zijn geweest, zou ik zeker om zo'n algemeen overleg hebben gevraagd, omdat ik de regering dan best het nodige te vragen zou hebben. Generaal Van der Vlis heeft er al op gewezen dat men ook in feite onze aanbeveling heeft opgevolgd. Men heeft weliswaar gezegd dat de toezegging op zichzelf niet onderworpen is aan het Toetsingskader, maar men heeft er toch een aantal onderdelen van het Toetsingskader bij betrokken. Dat vindt u ook in de brief terug. Er zijn allerlei vragen die je de regering zou kunnen stellen, bijvoorbeeld: hebt u zich nu louter en alleen laten leiden door de militaire delen van het Toetsingskader – beschikbaarheid en dergelijke – of hebt u zich ook meer laten leiden door de politieke delen van het Toetsingskader, daar waar het gaat om missie, om doelstelling et cetera?

Het verschil tussen de standing force, die de NAVO ook kent, en de NRF is natuurlijk dat in standard format de onderbevelstelling ook tijdens het bestaan van de eenheid is geregeld. Bij de NRF is er pas sprake van een onderbevelstelling van de internationale commandant bij inzet. Maar de regering geeft in haar brief wel al aan wat de bevelstructuur zal zijn door bijvoorbeeld te zeggen dat de landcomponent van NRF-7 door het Eurokorps wordt gevormd en dat de landcomponent van NRF-8 geleid wordt door Turkije. Daar zijn toch op z'n minst een paar interessante vragen over te stellen als je praat over een mogelijke inzetbaarheid van een NRF.

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! Dat is eigenlijk de strekking van ons advies geweest. Dan kun je zelfs nog een stap verder gaan, zoals ik zag in een beschouwing van oud-Kamerlid Theo Van den Doel, en nog een tussenstapje inbouwen. Hij zegt: ook nog weer apart na de toewijzing, maar dan ook nog weer nadat de eenheid een halfjaar lang is opgewerkt, et cetera. Oké, dat kan natuurlijk altijd. 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.

De heer **Brinkel**: U zegt dat delen van het Toetsingskader al moeten worden betrokken bij de toewijzing van eenheden aan de NRF. U hebt een aantal elementen uit het Toetsingskader genoemd die al bij die brieven betrokken zouden kunnen worden. U zegt voorts dat de Kamer bij een concrete inzet opnieuw moet praten. Maar daar zit voor mij dan een heel belangrijke crux, want juist wezenlijke elementen van het Toetsingskader kun je nog niet bij de toewijzing bespreken. Ik noem de gronden voor

deelname, het mandaat, politieke aspecten die daarbij een rol spelen en de haalbaarheid van de operatie. Welke ruimte heeft de Kamer dan eigenlijk nog om die de doorslag te laten geven bij de concrete inzet?

De heer **Ter Beek**: Het is natuurlijk van belang om van de regering te weten door welke overwegingen zij heeft laten leiden om twaalf F-16's, een fregat of een mijnenjager aan te bieden. Is dat louter en alleen op grond van militaire overwegingen, zoals beschikbaarheid, of heeft men misschien al mogelijke operaties in het achterhoofd? Worden die eenheden beschikbaar gesteld op verzoek van de NAVO of heeft Nederland die toevallig zelf nog in de inventaris? Het gaat om al dat soort vragen.

De heer **Van der Vlis**: Toen ik uw opdracht gelezen en herlezen heb, heb ik me serieus afgevraagd of u echt een probleem hebt. Dat vraag ik mij nog steeds af. Dat klinkt misschien heel gek. U gaat er nu aparte sessies aan wijden. Ik wil even terug naar mijn woorden over de snelheid. U volgt toch ook wat er aan de hand is in de wereld? Met andere woorden: bepaalde dingen die zich ontwikkelen, komen toch niet als een verrassing? U reist zelf erg veel. Volgens mij weet u zo langzamerhand veel meer van crisisbeheersingsoperaties dan ik, want ik heb die gelegenheid niet meer. U bezoekt eenheden, u ziet hoe het gaat, u bent in Afghanistan geweest, u bent in Irak geweest. Met andere woorden: wij moeten niet het idee creëren dat u opgesloten in deze ruimte dingen op u af ziet komen waarvan u zegt: mijn hemel, wat moeten wij nu? Zo ziet de wereld dus absoluut niet in elkaar. Ik heb er gisteravond nog even met de generaal Folmer over gesproken. Hij legde het volgende op tafel. Als het verkeer tussen regering en Kamer goed is, dan moet het toch mogelijk zijn dat in het overleg met de regering periodiek een strategische overview wordt gegeven van: waar zijn wij op het ogenblik mee bezig, wat komt er op ons af?

Ik probeer eigenlijk het volgende te zeggen. Mijn beleid als Kamerlid zou zijn om zo veel mogelijk de verrassingen buiten de deur te houden en in een zo vroeg mogelijk stadium een gevoel te hebben van wat er aan de gang is. Daarom heeft die discussie rond de toewijzing zin. Ik begrijp best dat u dan een aantal dingen niet weet. Dat is natuurlijk zo. Ik kan de cirkel ook niet vierkant maken, of omgekeerd. Maar u kunt wel proberen om een deel van die politieke discussie in een vroegtijdig stadium te voeren, zodat u die niet hoeft te voeren op het moment dat er echt haast begint te komen.

Mevrouw **Karimi**: Ik wil graag een vraag stellen over de betrokkenheid van de minister van Buitenlandse Zaken in de periode van de toewijzing. De uitzending van militairen moeten eigenlijk altijd ingebed zijn in een politiek kader, in een politiek doel. De brieven over de toewijzing zijn alleen door de minister van Defensie naar de Kamer gestuurd. Hebt u daar ook gedachten over? De strategische vragen die de heer Ter Beek aan de orde stelt, zijn natuurlijk ook in het kader van buitenlands beleid te beoordelen.

De heer **Ter Beek**: Het is mij opgevallen dat de brief over de Nederlandse toezeggingen aan NRF-7 en NRF-8 alleen door de minister van Defensie is ondertekend. Dat zou in het overleg mijn eerste vraag zijn geweest. Waarom alleen de minister van Defensie? Dit is toch meer dan

louter een militair-technische beschikbaarstelling van de boys en de toys? Het lijkt wel "opa, vertel nog eens van vroeger", maar in mijn tijd waren die brieven over deelname aan operaties inderdaad van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Defensie gezamenlijk. Ik was daar zelf dus ook een beetje verbaasd over.

De heer **Folmer**: Ik wil hier nog een kanttekening bij maken. 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. Er zit natuurlijk ook het aspect van beschikbaarstelling in en er is sprake van een afweging tegenover andere verplichtingen, waaronder tevens nu de EU-verplichtingen. Het is dus niet zozeer het politieke element.

Dit is geen volledig antwoord. Het is ook niet bedoeld om hier iets te vergoelijken, maar om begrip te vragen voor de systematiek waarmee dat tot stand komt. NAVO begint ook feitelijk gewoon een schema te maken waarin iedereen op bepaalde voorspelbare tijden met bepaalde dingen aan de bak mag.

De heer **Van der Vlis**: Ik wil nog even terugkomen op de brieven. Er zijn heel veel brieven naar de Kamer gegaan die wel degelijk ook door de minister van Buitenlandse Zaken zijn getekend. De brieven met de belangrijkste inhoud zijn door hem getekend. De brief over de afstemming tussen de EU en de NRF is ook getekend door de minister Van Buitenlandse Zaken. De heel belangrijke brief over de inzet bij crisisbeheersingsoperaties was getekend door de minister van Buitenlandse Zaken. Ik heb de volgende ervaring. Toen ik als CDS aantrad, werd ik elke ochtend gebriefd over de situatie. Die kant gingen wij toen al op. Daar was geen vertegenwoordiger van Buitenlandse Zaken bij. Ik heb gezegd: dat kan dus niet, daar moet een vertegenwoordiger van buitenlandse Zaken bij zijn. Mijn eigen ervaring is dat sindsdien die overlegstructuur met Buitenlandse Zaken zeer intensief is geweest. Je krijgt op de werkvloer wel eens een beetje de discussie: hier moeten we stoppen, dit is echt onze winkel. Dat speelt natuurlijk wel op de achtergrond. Ik denk ook dat u in dat opzicht de toelichting van de generaal Folmer over de NRF-samenstelling moet onthouden. Daarvan zou ik me kunnen voorstellen dat de minister van Defensie zegt: luister, dat kan ik wel af. Daarover verschil ik dus een beetje met de heer Ter Beek. Maar goed, ik laat het verder voor wat het is. Ik ben geen minister.

De heer **Ter Beek**: Ik heb eens een keer in mijn eentje een heel bataljon aan de VN beschikbaar willen stellen. En dat mocht toen niet van Buitenlandse Zaken.

De heer **Van der Vlis**: Ik geef nu een heel concreet antwoord op de vraag van mevrouw Karimi. Ik heb het idee dat die inbedding in Nederland heel goed geregeld is.

De heer **Herben**: Dat wij niet verrast zullen worden bij een eventuele inzet van de NRF, kan ik de heer Van der Vlis graag nageven, want ook wij houden natuurlijk onze ogen open. De Nederlandse krijgsmacht heeft een beperkte omvang. Dan is het punt natuurlijk altijd dat als wij een eenheid toewijzen, die niet meer elders beschikbaar is. Je kunt een euro maar één keer toewijzen. Ik geef een concreet voorbeeld. Als wij zo'n anderhalf jaar geleden zeggen dat wij een mariniersbataljon toewijzen aan de strategische reserve van de NAVO, dan weet je al dat dat waarschijnlijk naar Afghanistan zal gaan. Dan zeg ik tegen collega Koenders: Afrika kun je op je buik schrijven, want dat gaat niet meer lukken. Daar hebben wij geen eenheden meer voor. Dat is natuurlijk ook een politieke afweging die op dat moment al gemaakt kan worden door Buitenlandse Zaken of door Defensie. Men kan zeggen: wij willen hoe dan ook niet daarheen, dus wij wijzen ze maar daaraan toe.

Ik heb een vraag voor de generaal Folmer. Er is dus sprake van een spanningsproces. In hoeverre kun je bij een bilaterale afstemming al zeggen: ik wil daar liever geen eenheden ter beschikking stellen, dus reken daar maar niet op. Of zegt u: het NRF force generation proces moet zolang van tevoren beginnen dat die samenstelling van de eenheden inderdaad gewoon een generiek proces is, waar betrekkelijk weinig politieke invloed op is. Dan vraag ik aan u: is die NRF dan altijd min of meer allround samengesteld voor ieder scenario? Dat is natuurlijk wel het punt. Als je bijvoorbeeld vliegdekschepen wilt, heb je een heel andere force nodig. Hoeven wij als leken, als niet-militairen, dus niet te letten op de militaire samenstelling van de NRF? Normaal gesproken zou je uit de samenstelling van een eenheid kunnen afleiden voor welk type scenario die wordt ingezet. Hoef ik daar wel of niet op te letten? Dat is dan de vraag.

De heer **Folmer**: De NRF is generiek samengesteld en voldoet aan de terminologie die u allen zo graag bij gelegenheden gebruikt: de gereedschapskist. Anders dan de EU Battlegroup, die van relatief kleine omvang is, gaat het om ongeveer 25.000 man met ongeveer hetzelfde formaat landmachtbijdrage, met ongeveer dezelfde samenstelling aan schepen en luchtmacht voor nabije steun en andere steun. Afhankelijk van de crisis die op dat moment de aandacht vraagt, zal uit de gereedschapskist een definitieve strijdmacht worden samengesteld. Als de NAVO op een gegeven moment een crisis tegenkomt waarin zij met de NRF wil ingrijpen, is het er niet noodzakelijkerwijs een landmachtcomponent in het geding. Te denken valt aan de eerste fase van Kosovo. Het proces om tot deze NRF te komen vergt dat relatief ver tevoren zekerheid bestaat over de samenstelling, omdat de NAVO erop staat om deze troepen te certificeren. Dat betekent dat van tevoren gezamenlijk moet worden geoefend. Dat was heel goed te zien in de afgelopen periode, toen van Nederland de 43ste brigade eraan deelnam. Al meer dan een jaar van tevoren werd begonnen met een scala van oefeningen. Er zijn commandopostoefeningen gehouden met het Duits-Nederlandse legerkorps, er zijn oefeningen met beperkte troepen gehouden, de 43ste brigade heeft zijn bataljons

alleen getraind en aan het eind zijn oefeningen met het geheel gehouden, waarbij NAVO-waarnemers formeel aanwezig was. Daarbij is gewezen op tekortkomingen. Er moesten verbeteringen worden aangebracht voordat het certificaat kon worden verleend.

De heer **Van der Vlis**: Dit laatste punt is van groot belang: dit alles heeft een enorme impact op de geoefendheid van de Nederlandse krijgsmacht. In de gehanteerde overwegingen om deel te nemen, moet dit een heel belangrijk punt zijn. Ik ben blij dat de EU dezelfde kant van het certificeringsproces opgaat, ook al liggen daar de verantwoordelijkheden toch iets anders.

Ik kan het niet laten om ook even aan te sluiten op wat de heer Herben zegt. In het rapport hebben wij enkele zeer kritische opmerkingen gemaakt over de krijgsmacht, met name de omvang ervan. Wij stellen ons nadrukkelijk de vraag over het voortzettingsvermogen. Er zijn vele commitments. De Kamer zal daar niet omheen kunnen. Van den Doel heeft niet alleen een boek geschreven over de procedures, maar ook een boek waarin hij aangeeft waarin de deelname aan NRF, de deelname aan de EU-troepen en andere deelnames met elkaar gaan botsen. Dat probleem is er echt. Ik heb moeite met de manier waarop de regering op dit punt heeft geantwoord. Er komt nogal wat op ons af. Het proces is zachtjes begonnen, maar niemand had zich in het verleden toch kunnen voorstellen dat wij in Afghanistan, in Irak en ga maar door zouden zitten? Afrika komt steeds indringender op ons af. Wat betekent dat? Die vragen moeten voor de Kamer heel relevant zijn.

De heer **Koenders**: Wij hebben helder gekregen hoe u aankijkt tegen het element van het toetsingskader. De laatste opmerking van generaal b.d. Van der Vlis nemen wij allemaal mee. Het staat iets buiten de directe discussie, maar ik begrijp zijn woorden heel goed. Ik zag dat hij zijn kans greep.

De heer **Brinkel**: Ik kom op de mogelijke knelpunten in het overleg met en de besluitvorming in de Kamer. Er zijn twee momenten waarop de Kamer wordt geïnformeerd over de inzet: bij de notificatie en bij de artikel-100-brief. Welke knelpunten kunnen zich volgens u voordoen in het overleg met de Kamer over de inzet van NRF-eenheden met een bijdrage van Nederlandse militairen? Wat is naar uw inzicht voor de regering het juiste moment om de Kamer in kennis te stellen van een mogelijke inzet? Dient dit te gebeuren na het moment dat de NAR de militaire autoriteiten de opdracht heeft gegeven om uit te zoeken hoe een crisis aangepakt moet worden of op het moment dat deze autoriteiten een operationeel concept hebben opgesteld?

De heer **Van der Vlis**: Wij moeten hierover eerlijk zijn: er ligt een probleemgebied. Wij praten over parallelle besluitvormingsprocessen. Het zijn processen die gelijktijdig plaatsvinden of zouden moeten plaatsvinden. Als de VN er ook nog een rol in speelt, wordt het alleen maar gecompliceerder. Toch lijkt het mij mogelijk dat het parlement op een zodanig tijdstip bij de besluitvorming wordt betrokken, dat die betrokkenheid ook zin heeft. Als de Nederlandse regering in de NAVO-Raad meedoet aan de besluitvorming, als zij zich achter een unaniem besluit stelt, dan zou ik het de meest charmante oplossing vinden als het parlement zich daar dan inmiddels ook over

gebogen heeft. Als dat op de een of andere manier niet lukt – wij hebben het dan over de fase die in de buurt ligt van de activation warning – dan is er maar één oplossing: de regering maakt een voorbehoud. Dat voorbehoud houdt in dat zij zich dient te verzekeren van het materieel instemmingsrecht van de Kamer. Het is niet voorstelbaar dat wij eenheden uitsturen naar een crisisgebied zonder dat het parlement zich daarover heeft uitgesproken. Dat moet worden gewaarborgd. Het is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de regering om dat zeker te stellen. Het is de verantwoordelijkheid van de Kamer om de regering te tackelen op het moment dat blijkt dat het proces niet goed loopt. Dat daar een spanningsveld in zit, realiseer ik mij heel goed, maar bij dit soort dingen is het simpel. Als je het van tevoren helder hebt afgesproken, kun je de procedure recht doen.

De **voorzitter**: Kan de regering in de voorfase van de activation order de informatie überhaupt met de Kamer delen? Is dat in het hele bondgenootschappelijk spel wel mogelijk?

De heer **Van der Vlis**: Persoonlijk denk ik dat het kan. Ik plaats dat tegen de achtergrond dat dingen niet uit de lucht komen vallen. Ik vind het moeilijk te overzien, maar het kan zijn dat er een sfeer van vertrouwelijkheid is die dan ook in het overleg met de Kamer benadrukt moet worden. De laatste tijd zien wij dat volkomen terecht meer en meer gebeuren. Persoonlijk zie ik geen onoverkomelijke problemen om het in deze fase al nadrukkelijk aan de orde te stellen.

De heer **Ter Beek**: Ik val even terug op ons rapport. Wij beschouwen het als een soort ondergrens. De Kamer moet in ieder geval vóór de activation order worden ingelicht. Hoever daarvoor het kan, zal van geval tot geval kunnen verschillen. De heer Van der Vlis zei niet voor niets: in de buurt van de activation warning. Het is niet precies aan te geven. De Kamer mag van de regering verwachten dat zij naar bestens probeert om zo ver mogelijk voor de activation order de Kamer te informeren. Als niet-oud-militair onderstreep ik nog maar eens het belang van het feit dat uitzending van militairen gedragen wordt door de volksvertegenwoordiging. Dat is de belangrijkste reden waarom de Kamer hier een meer dan louter traditioneel controlerende rol speelt.

De **voorzitter**: Als de informatie onvoldoende is, kan de Kamer geen oordeel vellen. Als je op basis van te weinig concrete informatie te makkelijk zegt dat de regering door mag gaan, doe je je werk niet goed. Daar zit een schuurpunt.

De heer **Ter Beek**: Dat is juist. U zult het van geval tot geval moeten beoordelen.

De heer **Folmer**: Ik zie nóg een mogelijkheid voor informatie. Kort voordat een bepaalde NRF geactiveerd wordt, zou in algemene zin gesproken kunnen worden over welke crises in de komende periode mogelijkkerwijs aan de orde kunnen komen. Dat sluit aan op wat generaal Van der Vlis al eerder zei. Er valt tegenwoordig heel weinig echt uit de lucht. Er is een ontwikkelingsgang. Vóór alle crises zijn er gesprekken in de wandelgangen, worden de wederzijdse standpunten afgetast. Een algemeen gesprek zou al enigermate verhelderend

kunnen werken. Daarna komen de fases die door de heer Van der Vlis al uitgebreid zijn beschreven. Het aspect van de geheimhouding doet er in dezen weinig toe. Het maken van een voorbehoud is de algemene praktijk. In de raad ben ik het diverse keren tegengekomen. Met name Duitsland is daar heel sterk in, omdat daar veel sterker de nadruk lag op de inschakeling van het parlement dan tegenwoordig het geval is.

De heer **Van der Vlis**: Mevrouw Van Ginkel wees mij op een zinsnede in het rapport. De activation warning is het moment waarop lidstaten gaan bieden. Op het moment dat de regering een aanbieding doet, begint zij een commitment aan te gaan. Dat lijkt mij voor de regering heel relevant.

De heer **Koenders**: Volgens mij ging het advies erom dat snelheid geboden is, dat er een committering van Nederland in de NRF is en dat je moet uitkijken op welk moment je er nog uit kunt stappen. Ik formuleer het wat scherp. Nu gaat u echter terug naar de procedure die wij allang kennen, namelijk de procedure met de verschillende activation sequences. Dat is in feite het bestaande beleid. Het kernpunt is de NAR en niet de verschillende orders. Wij zitten in de NRF. Op een gegeven moment wordt over de inzet besloten. De NAVO-Raad moet daar op een gegeven moment een punt van maken. Het is verstandig dat de Nederlandse regering daarvoor de Kamer zo volledig mogelijk inlicht. In het rapport lezen wij dat er allerlei problemen opdoemen vanwege de specifieke vorm van multinationale verbanden.

De heer **Ter Beek**: Ik denk dat sprake is van een misverstand. Zo-even hadden wij het over de vorming van een NAVO-strijdmacht die er nog niet is, waarvoor eenheden gegeneerd moeten worden. Daarover wordt gesproken op pag. 29 van het rapport. Wij hadden het niet over de NRF.

De heer **Brinkel**: Wij komen nu op de inzet van de NRF. In het rapport wordt aangegeven dat wij op dat punt soevereine beslissingsbevoegdheid hebben ingeleverd. Wat betekent dat voor de mogelijkheden voor Nederland en voor de besluitvorming in de Kamer? Verzet de aard van de besluitvorming binnen de NAVO zich niet tegen datgene wat u daarnet beschreef?

De heer **Van der Vlis**: Wij moeten een scheiding maken tussen het formele aspect en het informele aspect. Formeel levert u geen soevereiniteit in. U behoudt alle mogelijkheden om de regering ter verantwoording te roepen. Informeel is er wel iets aan de hand. Dat beschrijven wij in het AIV-rapport over de militaire samenwerking in Europa. Op het moment dat de partners in de gaten krijgen dat er een grote vrijblijvendheid zit aan de toezeggingen, heb je een groot probleem. Daar zit het spanningsveld. Ik neem het voorbeeld van het Duits-Nederlandse legerkorps. Ik heb oefeningen bijgewoond van de Nederlandse eenheden die aan die NRF gingen deelnemen. U wilt niet weten hoe gedetailleerd dat ging, hoe ver dat ging. Hoe krijg ik alle partners op één lijn met gecomputeriseerde besluitvormingsprocessen? 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.

Mevrouw **Van Ginkel**: Ook andersom geldt dit. Stel dat Nederland volop meegaat in de NRF, terwijl andere landen die toezeggingen hebben gedaan, terugkomen op hun beslissing. Dat is zeer belangrijk voor de besluitvorming die in Nederland heeft plaatsgevonden. In de fase van toewijzing van eenheden aan de NRF wordt meegewogen hoe andere landen erin zitten en welke bijdrage zij leveren. Als wij daar niet van op aankunnen, zouden wij in feite ook willen terugkomen op een eerder genomen besluit.

De **voorzitter**: Het kan niet zo zijn dat je de bullen en de spullen klaarzet, dat je mensen traint en dat je niet weet waar zij naartoe gaan. Wij kunnen nog zo goed de krant volgen en nog zo veel debatteren met de regering, maar er zit een wezenlijk verschil tussen een inzet in Noord-Korea en een inzet in Afghanistan of Bosnië.

De heer **Van der Vlis**: Ik noem een concreet voorbeeld: de amphibious force waar Nederland niet aan wilde meedoen. In de verhoudingen is dat best een probleem. Je bent al jaren en jaren aan het trainen en dan ...

De heer **Koenders**: U kunt raad geven aan een politieke partij: u zit in een samenwerkingsverband, doe geen gekke dingen als er een zekere mate van voorspelling is, neem dat mee in uw besluitvorming. Persoonlijk ben ik het daar zeer mee eens. Dat zal gelden voor een heleboel partijen in het parlement. Wij moeten ons realiseren dat wij in internationale verbanden zitten, dat andere landen op ons rekenen. Dat is heel wat anders dan de vraag of formeel in politiek-democratische zin de ruimte openblijft en ten volle benut kan worden op het moment dat het ertoe doet. Het punt van snelheid en de inperkingsmogelijkheden van de soevereiniteit staan daar relatief gezien los van.

Mevrouw **Karimi**: Er wordt gezegd dat dingen niet uit de lucht zullen komen vallen, maar ik wijs op het karakter van de NRF en op de totstandkoming ervan na 11 september. Ik herinner aan het inroepen van artikel 5. Volgens mij gebeurde dat binnen 48 uur. Er waren de aanslagen van 11 september, en 14 november was Kabul in handen van de Noordelijke Alliantie en de Amerikanen. Het kan dus heel snel gaan. De NRF is juist voor dergelijke situaties bedoeld. Wij hebben veel meer afspraken nodig voor het verkeer tussen Kamer en regering in relatie tot de besluitvorming in de NAR.

De heer **Van der Vlis**: Tegen de heer Koenders zeg ik nog even dat ik niet voor niets onderscheid heb gemaakt tussen formeel en informeel. De reactie op 11 september betrof artikel 5. Daar was sprake van een situatie waarvan wij ons in gemoede kunnen afvragen of artikel 100 van de Grondwet er wel op van toepassing was.

Mevrouw **Karimi**: Dat bedoel ik niet. Ik zeg dat het heel erg snel kan gaan bij het nemen van vergaande besluiten.

De heer **Van der Vlis**: Bij het optreden van de NAVO in dit soort situaties praten wij heel nadrukkelijk over artikel

97. Daarbij kan de snelheid heel erg groot zijn. Immers, er kan iets gebeuren dat je absoluut niet voorzien hebt: terroristische aanslagen en dergelijke. Wij praten nu echter over iets anders.

De heer **Koenders**: De genocide in Rwanda. Dat is artikel 100 en je moet er snel bij zijn.

De heer **Van der Vlis**: En u weet dat dat dus niet gebeurd is. Laten wij Darfur of Oost-Congo als voorbeeld nemen. Het toont gewoon aan dat die materie weerbaar is en langdurige besluitvormingsprocessen met zich meebrengt. Dat vind ik echt iets heel anders dan 11 september. Wij verschillen niet van mening dat de problemen in Afrika veel nadrukkelijker op de agenda moeten staan. Het kan niet zo zijn dat Darfur slachtoffer wordt van een besluitvormingsproces, terwijl zo ontzaglijk veel mensen om zeep worden geholpen. Misschien gaan wij via de NRF etc. langzaam maar zeker de kant op dat er meer snelheid in de processen komt. Maar dan nog praten wij echt niet over vijf dagen.

De heer **Brinkel**: Ik kom terug op de besluitvorming in Nederland. In uw rapport gaat u in op de situatie waarin Nederland niet instemt met een bepaalde inzet. Wij weten wat daar omheen speelt. Alleen onder uitzonderlijke omstandigheden kan Nederland zich terugtrekken. Aan wat voor omstandigheden denkt u?

De heer **Van der Vlis**: Deze zin komt ook voor in de brief van de Nederlandse regering over de Battlegroups van de EU. Daarin staat letterlijk dat terugtrekking alleen in uitzonderlijke situaties denkbaar is. Als ik mij makkelijk van uw vraag wil afmaken, zeg ik: ik weet het niet, want het hangt van de situatie af. Ik voeg daar een algemene opmerking aan toe die te maken heeft met het toetsingskader dat soms gezien wordt als een soort spoorlijn naar het uiteinde van de tunnel die tot besluitvorming leidt. Zo werkt het ook niet. Het is niet meer dan een hulpmiddel. In elke situatie zult u met heel wezenlijke vragen worden geconfronteerd die per situatie verschillen. Ik zal proberen concreet te zijn. Ik kan mij voorstellen dat de deelname aan Irak tot een zodanige discussie in de Kamer had kunnen leiden, dat de vraag werd: willen wij hier wel of niet bij betrokken zijn? Zeker in het licht van wat zich daarna heeft afgespeeld, was dat op dat moment een wezenlijke vraag geweest. Ik geef een ander voorbeeld: Srebrenica. Ik wil geen zout in wonden strooien, maar ik denk dat de Kamer zich toen veel indringender had moeten afvragen waar zij aan begon. Er had een moment kunnen zijn waarop de Kamer zou zeggen: het spijt mij heel erg wat wij de VN allemaal hebben toegezegd, maar het antwoord is nee. Ik geef de voorbeelden om aan te geven over welke orde van grootte wij praten. U voelt wel aan hoe moeilijk dit is. U voelt ook aan dat het aspecten moeten zijn die je als uitzonderlijk mag betitelen. Er liggen zulke wezenlijke vragen op tafel, dat je jezelf zielsonderzoekend de vraag moet stellen: doen wij het of doen wij het niet?

De heer **Koenders**: Ik begrijp de formulering "uitzonderlijk", maar daarmee loop je het risico dat net geschetst wordt. Het is een standard operation procedure. Wij kennen de praktijk in de politiek. De druk op partijen is vaak ongelooflijk groot. De regering heeft zich gecommitteerd en dat is een belangrijk argument. Juist bij de start

van de uitzending van troepen zou het misschien een punt moeten zijn dat je tegen de wind in moet kunnen opereren. Is het dan wel zo verstandig om te spreken van "uitzonderlijk"? Kan niet veel beter worden gezegd: parlement, let altijd op uw zaak? Daarbij hoopt u stiekem dat het verstandige Kamerleden zijn die inzien wat het belang is van samenwerking in de NAVO, enz.

De heer **Van der Vlis**: Misschien is dit wel de cruciale discussie over dit onderwerp. Wij komen in het algemeen wel uit de procedures. Wij komen er wel uit met afspraken met de regering over informatievoorziening. Het echt moeilijke voor de Kamer is het volgende. Na uitgebreide discussie kan zij zich in zijn algemeenheid gecommitteerd hebben aan iets. Als er dan unaniem binnen de NAR over iets besloten wordt, is het voor de Kamer erg moeilijk om op dat moment te zeggen: toch maar niet. Ik praat er graag heel open over. Wij hebben niet voor niets zoveel nadruk gelegd op de voorprocedures. Wij willen dit dilemma zo klein mogelijk maken. Gelijkzeitig hebben wij, net als de regering, het woord "uitzonderlijk" willen gebruiken.

De heer **Brinkel**: Daarin ligt de constatering besloten dat het parlement daar inderdaad een eigen verantwoordelijkheid heeft.

De heer **Van der Vlis**: Ja, daarom geef ik de voorbeelden ook. Ik kan mij situaties voorstellen waarin die uitzonderlijkheid van toepassing is. Een besluitvormingsproces in de raad is natuurlijk ook geen theekransje. Daar gaat natuurlijk van alles aan vooraf. Ik noem bijvoorbeeld adviezen van het military committee. Het is wenselijk om het dilemma zo klein mogelijk te maken door in een van de voorfasen de discussie te laten beginnen en niet pas op het moment dat de unanieme beslissing van de NAR er ligt.

De heer **Ter Beek**: Elk besluit tot al dan niet instemmen met uitzending is een politieke weg. Dat zal het altijd zijn. De politieke bewegingsvrijheid voor de Tweede Kamer, voor de Nederlandse politiek, in het geval van een mogelijke NRF-inzet zal kleiner zijn dan bijvoorbeeld bij de vraag of wij wel of niet meedoen aan een VN-operatie. Het woord "uitzonderlijk" is met opzet gekozen. Als gevolg van de NRF-systematiek neemt de politieke ruimte voor Nederland af. Niet dat die ruimte er niet is. Als wij het zouden willen, zouden wij in de NAR tegen inzet van de NRF kunnen stemmen. Dan doorbreken wij de unanimitieit en houdt het op. Dat is een politieke weg, waar wij misschien ook weer een politieke prijs voor zullen moeten betalen. Wij zijn daar niet op ingegaan; die vragen zijn ons ook niet voorgelegd. Als de regering alleen met de Kamer zou praten op het moment van inzet, dan is er bijna helemaal geen ruimte meer. Vandaar de gedachte om de discussie naar voren te halen naar het moment van beschikbaarstelling.

Mevrouw **Van Ginkel**: Artikel 100 gaat natuurlijk over het verstrekken van inlichtingen en niet over de instemming van het parlement. Als het parlement iets geen goed idee vindt, kan de regering haar besluit nog steeds doorzetten. Op nieuwe toezeggingen aan de NRF heeft dat natuurlijk wel politieke invloed. Het is met name een politiek signaal.

De **voorzitter**: Het materieel instemmingsrecht is meer geworden dan dat wij recht hebben op informatie. De regering heeft in feite erkend dat als de Kamer nee zegt, zij ook nee doet. Het probleem dat generaal Van der Vlis aansnijdt, heeft eigenlijk met coalitiedwang te maken. Het heeft ermee te maken dat Kamerleden hun taak niet meer uitoefenen, omdat andere belangen, zoals de positie van de minister, prevaleren boven het uitzonderlijke geval waarin je ondanks alles nee zegt.

De heer **Van der Vlis**: Wij praten wél over de inzet van militairen in moeilijke situaties. Uit het verleden kunnen wij helaas voorbeelden noemen waarvan wij achteraf moeten zeggen: het had zo niet gemoeten. Ik noem ook Nederlands Indië. Laatst heb ik er twee uur met iemand over zitten praten en diegene heeft twee uur zitten huilen. Na zoveel jaar! Kijk eens naar Libanon. Hoeveel mensen hebben daar nog problemen van? Het is niet niks. Als er echt zwaarwegende argumenten zijn om nee te zeggen, dan moet dat ook gebeuren.

De heer **Folmer**: In contacten met de regering over NRF-zaken moet de Kamer meer waarde hechten aan het voorbereidings- en informatietraject, want in de eindfase worden de tijden zeer kort. Aandringen op informatie-uitwisseling in een vroeg stadium, en dan getrapt, is het belangrijkste aspect.

De heer **Koenders**: Het is niet zo dat u zegt dat wij aan het eind niet zoveel meer mogen doen. Wij mogen en kunnen nog alles doen, maar wij kunnen onze positie beter waarmaken als wij gedurende alle fases meer politieke betrokkenheid tonen.

De heer **Herben**: Terecht werd gesteld dat je, als je niet wilt dat je troepen worden ingezet, in de NAR niet moet instemmen met de uitzending van de NRF. Het is politiek ondenkbaar dat je politiek instemt met uitzending van de NRF en je eigen eenheden terugtrekt. Dat leidt mij tot een vervolgvraag. Is het denkbaar dat landen die op dat moment geen troepen in de NRF hebben, makkelijker instemmen met inzet dan landen die er wel troepen in hebben? Ik geef het voorbeeld van Irak, waarbij Nederland wel politiek maar niet militair instemde.

De heer **Folmer**: Daarmee wordt de sfeer van positieve onthouding gecreëerd. Er zijn gevallen bekend waarin dit optrad. Landen die relatief weinig betrokken waren, stelden zich neutraal op en blokkeerden de consensus niet.

De heer **Van der Vlis**: Ook de bijdrage van landen die eigenlijk niet aan de standaard voldoen, creëert een dilemma. De NRF is een club die geacht wordt onder zeer moeilijke omstandigheden op te treden. Er moet grote consensus zijn over capaciteiten en training. Het zal langzaam beter worden, maar in de beginfase geeft dit wel discussie. Denk aan de landen die recentelijk tot de NAVO zijn toegetreten.

Mevrouw **Van Ginkel**: Er zit ook een andere kant aan dit verhaal. Er is een zo breed mogelijke coalitie die steun geeft aan een uitzending. Dit draagt bij aan de legitimiteit van de operatie.

De heer **Brinkel**: Ik kom op de reactie van de regering op uw advies. Wat is uw algemene oordeel over deze reactie? Ik noem het punt in het advies waarin gepleit wordt voor uitbreiding van het toetsingskader met een nieuw aandachtspunt, namelijk de implicaties van de besluitvorming voorafgaand aan de uitzending. Daarbij gaat het met name om de vraag of de bijdrage deel uitmaakt van een vaste multinationale formatie. De regering heeft dat overgenomen. Bent u van mening dat de regering voldoende tegemoetgekomen is aan uw advies?

De heer **Van der Vlis**: Laat ik beginnen met de te zeggen dat wij gelukkig waren met het feit dat de reactie zeer uitgebreid is. Dat hebben wij wel eens anders gezien. Men heeft echt heel serieus naar het advies gekeken. In het advies zeggen wij dat aanpassing van het toetsingskader niet wezenlijk een oplossing voor het probleem is. Vervolgens hebben wij wel opgemerkt dat in het toetsingskader wat meer nadruk kan worden gelegd op de voorfase. De regering vindt dat niet nodig vanuit de gedachtegang dat het huidige toetsingskader voldoende ruimte biedt. Ik had liever gezien dat zij onze aanbeveling had overgenomen.

De heer **Ter Beek**: In de reactie van de regering heeft mij aangenaam getroffen dat zij ons goed heeft begrepen: laat de geest van artikel 100 prevaleren. Ook in situaties waarin je uitvoerig kunt twisten over de vraag of het misschien een artikel-97-kwestie is, vinden wij dat in de geest van artikel 100 moet worden gehandeld. In feite schrijft de regering dat nu ook in het slot van haar reactie. Daarbij wordt verwezen naar Enduring Freedom, waarbij al in de geest van artikel 100 is gehandeld.

De heer **Brinkel**: Is de regering daar consistent in aan het worden?

De heer **Van der Vlis**: Ik vind van wel. Nogmaals, ik heb de moeite genomen om alle brieven door te lopen die de afgelopen twee jaar met u zijn gewisseld. De kennisgeving richting de Kamer hebben op de juiste wijze plaatsgevonden. Met name NRF-7 en NRF-8 zijn behoorlijk toegelicht. Enduring Freedom is echt besproken. Ik heb het gevoel dat er in de hele sfeer van communicatie tussen regering en Kamer veel veranderd is, zeker als ik het vergelijk met mijn eigen periode, een tiental jaren geleden.

Mevrouw **Van Ginkel**: Persoonlijk vind ik dat bij NRF-7 en NRF-8 nog wel iets meer informatie had kunnen worden verstrekt. Onze voorzitter heeft al aangegeven dat hij hier duidelijk aanleiding zag voor het plegen van een algemeen overleg. Dat is een uitnodiging aan de Kamer om daar nader op in te gaan. Ik ben geen defensie-expert, maar in de brieven inzake NRF-7 en NRF-8 staat wel iets over de samenstelling van de NRF in zijn geheel en over de commandovoering, maar in het overleg dat Nederland heeft gevoerd bij de toewijzing zullen ongetwijfeld meer zaken aan de orde zijn gekomen. Het wordt met een paar zinnen afgedaan, maar er had meer informatie kunnen worden gegeven die voor de Tweede Kamer van belang is. De opmerking van de heer Ter Beek over de uitnodiging tot algemeen overleg lijkt mij van belang.

De heer **Ter Beek**: Misschien is dit een moment om uit te leggen waarom wij het zo belangrijk vinden dat artikel 100

gehanteerd wordt. Het onderscheid tussen artikel 100 en artikel 97 is in onze wijze van zien betrekkelijk gering. Mevrouw Van Ginkel heeft volstrekt gelijk als zij zegt dat in artikel 100 niet gesproken wordt van een instemmingsrecht van de Kamer, maar slechts van een informatieplicht van de regering. 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. In dat opzicht kan het bijna worden vergeleken met de motie-Frinking van heel vroeger. Daarin werd absoluut niet gezegd dat dienstplichtigen alleen op basis van vrijwilligheid uitgezonden konden worden. Dat stond helemaal niet in de motie. Maar de materiële werking van de motie was wel dat in de politiek gold dat dienstplichtigen slechts op basis van vrijwilligheid konden worden uitgezonden.

In ons advies schrijven wij dat de bescherming van de belangen van het Koninkrijk in artikel 97 en de bevordering van de internationale rechtsorde in artikel 100 vaak parallel lopen. Ik noem een voorbeeld uit het verleden: de Eerste Golfoorlog. Toen klonk veelal het argument "olie". De olietoevoer moest veiliggesteld worden en dus moesten de belangen van het Koninkrijk gediend worden. Strikt redenerend zou je moeten zeggen dat het een artikel-97-zaak was. Tegelijkertijd was echter ook het internationaal-rechtelijke principe van de vrije zee in het geding. Het ging dus ook om de bescherming van de internationale rechtsorde, de vrije zeevaart. Het onderscheid is dus 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.

Mevrouw **Karimi**: Mijnheer Van der Vlis, aan welk soort militaire operaties denkt men? Bij de beoordeling van de toewijzing speelt dit een heel belangrijke rol.

De heer **Van der Vlis**: Eerst ga ik even in op de reactie van mevrouw Van Ginkel. Wij kunnen de brief kritisch bekijken. Over de Turkse landscomponent had bijvoorbeeld meer gezegd kunnen worden. Wat belangrijk is, is de vraag wie het bevel voert. Dat vind je in de brief ten onrechte niet terug.

Mevrouw Karimi heeft gelijk dat zij het antwoord op de vraag aan welke militaire operaties wordt gedacht niet uit de brief kan halen. Daarvoor moet zij echt naar de instelling van de NRF kijken en de documenten die daaraan ten grondslag liggen. Er worden reeksen van voorbeelden gegeven waarvoor de NRF kan worden ingezet. Er staan heel concrete voorbeelden in. Het is zo'n breed pakket, dat je je moet realiseren dat de NRF een generieke samenstelling heeft, lijkend op een gereedheidskist met de beperking van de omvang van 25.000 man. Dat lijkt heel veel, maar stelt nadrukkelijke beperkingen aan de operaties die zij aankan. Daarnaast is heel relevant wat generaal Folmer heeft gezegd, namelijk dat de NRF een lopend proces is. Ik kan mij voorstellen dat er overleg met de regering is op het moment van het toewijzen voor een nieuwe NRF. De Kamer kan dan ook gebriefd worden over de internationale ontwikkelingen die voor de komende periode relevant kunnen zijn. Ik zou dat heel zinnig vinden. De Kamer kan dat verder zelf invullen. Zij gaat ook op reis, enz. Het kan een basis zijn

voor het beïnvloeden van het denken.

De **voorzitter**: Ik dank de delegatie van de AIV bijzonder voor de openhartigheid.

Sluiting 11.55 uur

Stenografisch verslag van het gesprek van de werkgroep NRF op vrijdag 30 september 2005 in het gebouw van de Tweede Kamer der Staten-Generaal te Den Haag

Vrijdag 30 september 2005

Aanvang 13.00 uur

De werkgroep spreekt met de heer K. Koster

Voorzitter: Van Baalen

Aanwezig zijn de heren Van Baalen, Koenders, Brinkel, Herben en mevrouw Karimi, leden van de werkgroep, en de heren Van Toor (adjunct-griffier), Koenders en Schneider (ambtelijke ondersteuning).

De **voorzitter**: Welkom mijnheer Koster. Ik wil kort iets zeggen over de procedure. Wij hebben de opdracht van de Kamer gekregen om voor het einde van het jaar te rapporteren over hoe om te gaan met snelle interventiemachten en de parlementaire instemming met uitzending, vooral in het kader van de NATO Response Force (NRF), maar ook van de EU Battlegroups. Wij kijken op welke momenten het parlement invloed kan uitoefenen en sterker nog, zijn materieel instemmingsrecht kan waarmaken. In dat kader vinden wij het prettig dat wij ook met u kunnen spreken.

Wij laten van elk gesprek een verslag maken. Dit is echter geen enquêtecommissie: als u in het verslag iets tegenkomt dat u niet zo hebt gezegd of bedoeld, is dat gewoon te verwerken. Mocht u iets vertrouwelijk willen zeggen, dan kan dat. Dit gesprek is voor ons ter lering. U kunt dan zeggen dat u datgene liever niet in het verslag wilt hebben. Dat zullen wij respecteren. Het gesprek duurt wat ons betreft drie kwartier vanaf nu.

Twee van de leden van de werkgroep zullen het voortouw nemen in dit gesprek. Dat zijn mevrouw Karimi van de GroenLinks-fractie en de heer Herben van de LPF-fractie. Het is ook mogelijk dat tussendoor korte vragen worden gesteld door de heren Brinkel en Koenders of door mij als voorzitter.

Mevrouw **Karimi**: Mijnheer Koster, bedankt voor uw komst. Zoals u weet, vindt de deelname van Nederland aan multilaterale militaire krachten plaats binnen veranderende verhoudingen, zoals de rol van de NAVO in de wereld of de doelstellingen die de Europese Unie voor zichzelf heeft gesteld. Het lijkt mij goed als u aan het begin van het gesprek uw visie geeft op hoe die veranderingen plaatsvinden en welke consequenties dat heeft. NATO Response Forces worden al een aantal jaar samengesteld. Wat betekenen deze ontwikkelingen voor de positie die het parlement inneemt in de besluitvormingen?

De heer **Koster**: Allereerst wil ik u hartelijk danken voor de uitnodiging. Ik vind het zeer prettig om mijn positie hier uiteen te mogen zetten. Dat beschouw ik als een eer. Waarschijnlijk ben ik enigszins bekend als een criticus van het beleid; ik denk dat ik die rol hier ook moet spelen! Ik zal een paar openingsopmerkingen maken die wellicht zinvol zijn om mijn positie te bepalen.

Het is van belang om te beseffen dat ik hier niet als pacifist zit. Ik erken dat onder bepaalde omstandigheden militair moet worden ingegrepen. Waar het mij om te doen is, is de manier waarop men daartoe komt en de context waarin dat plaatsvindt. Voor mij is het belangrijkste deel van die context de Atlantische relatie. Het lijkt mij dat die de achtergrond vormt van dit hele debat. Daarin heeft de laatste jaren een aantal verschuivingen plaatsgevonden, verschuivingen die in mijn ogen ongelukkig zijn. Toevalligerwijs was er afgelopen maandag een boeiend debat bij de Atlantische Commissie tussen de heer Shea, Director of Policy Planning van de NAVO, en de heer Elshout, Volkskrantredacteur, dat precies over de NAVO en de Atlantische relatie ging. Hoewel ik het weinig met de heer Elshout eens ben, moest ik hem nu wel gelijk geven. Zijn standpunt was dat de NAVO is veranderd en dat ze geschiedenis is. Zij is niet meer zoals ze was en kan die oude rol ook niet meer spelen. De heer Shea gaf een nogal blijmoedige presentatie waarin het leek alsof er eigenlijk helemaal niets aan de hand is en dat alles op rolletjes loopt.

Ik denk dat het feit dat de situatie is veranderd, van groot belang is en doorwerkt in de manier waarop straks – en eigenlijk nu al – met de NATO Response Force wordt omgegaan. Voor mij is het van heel groot belang dat als de NRF wordt ingezet, er een publiek debat over plaatsvindt. Ook is het van groot belang dat de Kamer daarin een cruciale rol speelt. Dat heeft te maken met mijn visie op de maatschappij, op Europa en op de NAVO. De nationale soevereiniteit speelt daarin nog steeds een heel belangrijke rol.

De manier waarop de zaak nu is opgezet, kan ertoe leiden dat er een soort snelweg naar oorlog wordt ingeslagen, op een manier zelfs die discussie misschien niet buitensluit maar noodzakelijkerwijs wel zeer oppervlakkig zal maken. Daardoor kunnen wij terechtkomen in een oorlog die wij niet willen voeren. Dat is mijn grote probleem met de procedure die nu op tafel ligt en eigenlijk al in werking is gesteld. De achtergrond van mijn zorg is natuurlijk de kwestie-Irak, de casus bellum. U zult wel denken: daar was een heel lange aanloop, wij hebben

veel gedebatteerd destijds. Het zal overigens geen verrassing zijn dat ik er toen tegen was. Maar die hele aanloop is er nu niet meer. Als wij nu met een zeer korte debattijd in een high intensity conflict, in een oorlog terechtkomen, is de kans groter dat er net zoals in het geval-Irak een foute besluitvorming plaatsvindt. Ik stel zonder meer dat dit een fout besluit was. Dat is mijn visie op de situatie.

Een andere zeer belangrijke contextkwesitie is dat de oorlogvoering die vandaag de dag elders plaatsvindt, geen directe consequenties heeft voor de burgers, uw electoraat. De burgers zijn op afstand betrokken bij de discussies in de kranten en elders in de media, maar de aanloop naar de oorlog raakt hen niet. Er is geen dienstplicht. Dat is een belangrijk gegeven, omdat het de flexibiliteit van de politieke besluitvorming sterk doet toenemen, in mijn ogen op negatieve wijze. De rekening daarvoor komt pas achteraf, op de manieren die wij al hebben gezien, wellicht in de vorm van asymmetrische oorlogsvoering, terroristische aanslagen en dergelijke. Dat is de manier waarop ik ertegen aankijk; dat wilde ik graag even uiteenzetten.

Mevrouw **Karimi**: Hartelijk dank daarvoor. U stelt het algemene kader aan de orde, dus de ontwikkelingen die in uw visie bepalend zijn voor hoe verschillende militaire operaties zouden kunnen worden uitgevoerd. Ik wil het even toespitsten op de NRF. Hoe kijkt u bijvoorbeeld aan tegen de doelstellingen die binnen de NAVO zijn geformuleerd voor de inzet van de NRF?

De heer **Koster**: Die zijn voor mij enigszins onduidelijk. Ik begrijp dat het de bedoeling is om crisis prevention forces maar ook eventueel interventiestrijdmachten te formeren om allerlei redenen. De NRF kunnen dus onder allerlei vlag worden ingezet. Cruciaal voor mij is de vraag wat die vlag precies is. In het grootste deel van de aanloopperiode is dat onbekend. Dat is mijn probleem: waarvoor wordt een operatie uitgevoerd? Ik heb begrepen dat de Noordatlantische Raad op een bepaald tijdstip, natuurlijk in fase 3, betrokken raakt bij deze discussie. Ik neem aan dat de ambassadeurs dan een besluit moeten nemen, omdat er een activation order moet worden gegeven om de zaak in gang te zetten. Maar hoe kort van tevoren is dat? Hoe kan dat worden teruggekoppeld naar de Nederlandse besluitvorming? Dat is mijn zorg. De context en het type oorlog of interventie kunnen van alles zijn. De manier waarop het allemaal is geformuleerd, is zo open dat wij in alles terecht kunnen komen. Het gaat mij erom dat er van tevoren een discussie plaatsvindt over waar wij exact in terechtkomen, bijvoorbeeld in een door de Amerikanen geïnitieerde oorlog die wij wellicht toch niet zien zitten.

Mevrouw **Karimi**: Misschien is het goed om bij dit onderwerp te blijven. De NRF is nu ingesteld; dat is al tweeënhalftot drie jaar gaande. De deelname of toewijzing van militairen aan de NRF is een vrijwillige daad. De Nederlandse regering wijst regelmatig militairen toe. U bent waarschijnlijk bekend met het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) over dit onderwerp. Nu is er een discussie tussen het parlement en de regering. Omdat de besluitvorming tot inzet heel snel moet plaatsvinden, zegt de regering dat de speelruimte voor het parlement beperkt is. De AIV vindt het

daarom beter om heel erg de nadruk te leggen op de toewijzing.

De heer **Koster**: Ik vind dat een vreemde, technische aanpak van het probleem. Toewijzing kan van alles zijn: schepen, vliegtuigen, mariniers, commando's. Op het ogenblik van de toewijzing is niet bekend waarvoor die eenheden zullen worden gebruikt. Dat is voor mij het cruciale punt. Zoals de regering het formuleert in haar reactie op het advies van de AIV, kom je terecht in de derde fase. Dat is de fase van inzet. De regering kan dan, om het even bot te uitdrukken, zeggen: jullie zijn gek als jullie het dan nog afwijzen. Zo staat het er niet, maar er zouden zware gevolgen zijn als er in die fase nog nee zou worden gezegd. Nederland kan zijn eenheden terugtrekken uit een operatie. Dan ben je al in een onmogelijke politieke positie gemanoeuvreerd. Daarom richt mijn zorg zich op de fase van de inzet. Daarom zou ik in die fase pleiten voor een rem, voor veiligheidsprocedures om dat te verhinderen. Die veiligheidsprocedures moeten in de buurt van de Noordatlantische Raad liggen, ervoor of erna. Wij moeten weten op welke inlichtingen het besluit om een oorlog of operatie uit te voeren is gebaseerd. Wij moeten dat weten. Dat kan natuurlijk discreet, in een besloten sessie in de Kamer, maar die informatie en inlichtingen moeten bekend worden. Ik zeg dit wederom met de Iraakse situatie in mijn achterhoofd, waarin de inlichtingenkwesitie cruciaal was en een misleidende rol speelde.

De heer **Herben**: U stipt Irak aan. Bewijst Irak juist niet het tegenovergestelde? De inzet van de NRF geschiedt bij unanimititeit. Als de Noordatlantische Raad niet unaniem beslist om de NRF in te zetten, gebeurt het niet. De kwesitie-Irak heeft laten zien dat Europa verdeeld is. Ik wijs op het Frans-Duitse standpunt, dat u ongetwijfeld zult hebben toegejuicht, om niet mee te doen. Vanuit die optiek zou de NRF in Irak niet worden ingezet, omdat er geen eensgezindheid is in Europa.

U begon uw betoog met een verwijzing naar de transatlantische ontwikkelingen. Misschien kunt u, mede in het licht van deze vragen, daar iets dieper op ingaan. Bij mij bestaat juist de indruk dat de Europese component in de NRF aan waarde wint, zodat wij veel minder een bijwage zijn van Amerika. Ik wijs bijvoorbeeld op de NRF 8 die door Turkije wordt geleid. Of ziet u dat anders?

De heer **Koster**: Om met het laatste te beginnen, ik denk dat het niet zozeer een bijwagenkwesitie is als wel een afhankelijkheid van de Amerikaanse strategische power projection capabilities. Stel dat je het eens bent met de inzet van een operatie, dan is er natuurlijk niets aan de hand, want de Amerikanen zetten hun middelen in. Maar als de Amerikanen iets niet willen, zal het niet gebeuren, omdat zij de middelen hebben om de operaties op afstand uit te voeren. Wat dat betreft, is er sprake van een soort sleutelinvloed van de Amerikanen.

Wat de politieke kwesitie betreft, denk ik dat dit precies het punt is waar het de heer Elshout om gaat. Bij zo'n blokkade wordt de NAVO als organisatie hulpeloos. Ik vermoed ook dat dit de reden is dat de heer Bot heeft gepleit voor kleinere groepen binnen de NAVO van coalitions of the willing die operaties zouden moeten uitvoeren. Het kan dus best zo zijn – daar kunt u best gelijk in hebben – dat een operatie in de praktijk wordt uitgevoerd door een deelverzameling van NAVO-lidstaten

en dat het misschien zelfs niet eens door de NAVO-raad komt. Ik zie daarvoor enige aanwijzingen in de National Defense Strategy van de Amerikanen die in maart werd bekendgemaakt. Overigens staat er geen enkele verwijzing naar de NAVO in dat document. Er wordt gepraat over samenwerkingsoperaties met de bondgenoten. Dan wordt gewoon om de NAVO heen gewandeld. Het is dus een beetje een opportunistische houding. Als men inschat dat het via de NAVO kan, doet men het via de NAVO. Als men denkt dat het zal stuiten op blokkades door bijvoorbeeld de Fransen of de Duitsers, doet men dat niet.

De heer **Herben**: Mag ik uw woorden zo uitleggen dat wij als Kamer moeten oppassen in situaties waarin de NRF niet als geheel wordt ingezet wegens politieke onenigheid en delen van de NRF worden gebruikt voor een coalition of the willing?

De heer **Koster**: Ja, ik acht dat een realistische mogelijkheid.

De heer **Herben**: Ik ga hier even op door. In het verleden hadden wij altijd al rapid reaction forces. Wij hadden bijvoorbeeld de "NAVO-brandweer" die de noordflank en de zuidflank zouden verdedigen als daar aanvallen zouden komen. Er waren dus troepen die konden ingrijpen als er een dreiging ontstond, zoals in de Koude Oorlog volgens militaire scenario's te verwachten was. In wezen is er niet zo bar veel verschil met de NRF anders dan dat de NRF niet weet op welke scenario's hij zich moet voorbereiden. Wij leven in een onzekere wereld. Wij weten zagezegd alleen zeker dat wij het niet zeker weten. Daarom wordt voor de NRF een vijftal scenario's geformuleerd, van de evacuatie van burgers en het ondersteunen van crisisoperaties tot het ondersteunen van operaties tegen het terrorisme. Ik zie het dus als een soort brandweerfunctie, corrigeert u mij als ik het verkeerd heb. Wat zou dan voor ons als volksvertegenwoordigers een aandachtspunt moeten zijn? Waarop moeten wij letten?

De heer **Koster**: Ik moet terugverwijzen naar het begin van mijn verhaal, dat de politieke context internationaal volledig anders is dan tijdens de Koude Oorlog, toen de rapid reaction forces en dergelijke zijn opgezet. Er is een nieuw politiek klimaat waarin het unilaterale van de belangrijkste bondgenoot van groot belang is. Op dat punt zit hem de zwakte. Op de vraag op welk punt u moet opletten, verwijs ik weer naar Irak. Ik denk dat de kritiek op de Amerikanen overigens niet moet worden uitgelegd als een simplistisch anti-amerikanisme zoals zo vaak wordt gedaan. Ik had een paar weken geleden ambassadeur Grey op bezoek, een voormalig ambassadeur in Genève bij de Conference on Disarmament. Die vroeg mij ook waarom wij het in 's hemelsnaam steeds zo eens waren met het Amerikaanse beleid. Het helpt de oppositie binnen de Verenigde Staten meer als de bondgenoten kritisch spreken. Als men het niet eens is met een bepaalde operatie, of dat nu binnen het kader van de NRF is of in een andere context, dan helpt het juist om dat expliciet te zeggen en niet mee te gaan met het huidige Amerikaanse beleid. Mijn algemene antwoord is dat de context anders is. De politieke context is aanzienlijk gevaarlijker.

De heer **Herben**: Ik probeer het even samen te vatten. Volgens uw zienswijze is de NRF dus niet zozeer een politiek-militair instrument, een gereedschapskist zoals het ook wel wordt genoemd, maar veel meer een belangrijk politiek feit.

De heer **Koster**: Ik acht het veel meer een politiek feit. Ik zie het als heel vergelijkbaar met de nucleaire NAVO-oplossingen. Het feit dat een aantal bondgenoten, zoals Nederland, in staat is om kernwapens in te zetten, is in militair-technische zin bijna onbelangrijk gezien de immense nucleaire slagkracht van de Amerikanen. In symbolisch-politieke zin is het echter ongelooflijk belangrijk. Dit wordt ook weerspiegeld door de wijziging van het Amerikaanse beleid van "wij kunnen het alleen" van vorig jaar en het jaar ervoor, tot "wij hebben toch de bondgenoten nodig". Dat is hier in Europa heel erg verwelkomd, maar ik denk dat de huidige Amerikaanse regering dat interpreteert in de zin van "wij willen operaties kunnen doen waarbij wij graag zo veel mogelijk bondgenoten betrekken, het liefst binnen de NRF, maar als dat niet kan, willen we een coalition of the willing gebruiken voor de operaties die ons goed uitkomen." Mijn vraag daarbij is of die operaties ons in Nederland ook goed uitkomen.

De heer **Koenders**: Dat laatste punt is waar het echt om gaat. Het is belangrijk dat u die politieke context nog even hebt geschetst. Daar zitten wel elementen in die kloppen met wat er op het ogenblik aan de hand is. Hoe je ook tegen de NRF aankijkt, of je het ziet als een instrument van de Amerikaanse buitenlandse politiek of als een club die de afwas moet doen als er ergens een interventie is geweest, het kernpunt blijft dat het een element is van de NAVO als geheel en dat er dus besluitvorming bij consensus moet plaatsvinden. In die zin kun je het dus ook omdraaien. Het is een element waarbij duidelijke Amerikaanse betrokkenheid is, hoewel wij erbij moeten aantekenen dat de Amerikanen zelf niet in de NRF zitten. Het wordt dus des te belangrijker wat u precies bedoelt met veiligheidskleppen. Bedoelt u daarmee dat in een vroeg stadium criteria moeten worden vastgelegd over de vraag wanneer de NRF wordt ingezet? Ik ga nu even van een situatie uit waarin Nederland er een onderdeel van is, dus van een situatie waarin er een instellingsbesluit is genomen en wij toewijzigingen hebben gedaan. Vervolgens is er dan het punt van de inzet. Nu is een van onze discussiepunten of er bij de toewijziging van die troepen criteria zijn aan te leggen om de soevereiniteit die u wenst, die veiligheidskleppen, in het hele traject mogelijk te maken.

De heer **Koster**: Ik vrees dat dit bijna onmogelijk is, want ik denk dat dit heel veel zal lijken op het al bestaande toetsingskader. Men heeft een lijstje met dingen aan de hand waarvan men bepaalt wat mag en wat niet mag. Je zou misschien nog iets kunnen doen met de Verenigde Naties, bijvoorbeeld dat er een VN-resolutie moet liggen waarop geen uitzonderingen mogelijk zijn. Maar ik ben bang dat het toch altijd weer een kwestie is van punten aflopen die al naar gelang de politieke achtergrond van de betrokkenen de ene of de andere kant op zullen worden gedraaid.

De heer **Koenders**: Dat is de aard van de organisatie. Daar is in uw visie dus weinig ruimte voor gecreëerd. Nu

gaat het ook over de EU Battlegroups, waaraan de Amerikanen niet deelnemen. Ook in dat geval zijn belangrijke vragen om welke operaties het zou moeten gaan en waar Nederland de mogelijkheid heeft om de inzet op een geschikt moment aan de orde te stellen en niet in een fuik te lopen. Wat betekent dat voor de criteria die het Nederlandse parlement zou moeten hanteren?

De heer **Koster**: Het zijn criteria die u zelf vastlegt. U kunt ze van tevoren vastleggen. Ik kan ze wel verzinnen, maar dat kunt u zelf ook. Ik denk dat het cruciale punt is dat er een resolutie moet liggen van de Veiligheidsraad van de VN. De andere oplossing die ik heb, is een onafhankelijke onderzoekscapaciteit bij de Kamer naar mogelijke crises waarbij een EU Battlegroup of NRF moet worden ingezet. Ik denk aan een equivalent van de Congressional Research Service in Amerika. Ik weet niet hoe het daarmee staat in het Nederlandse parlement. Ik weet dat er wel eens over is gepraat. Het lijkt mij van groot belang om een onafhankelijk analyseorgaan te hebben dat de zaken bekijkt en tijdig de discussie over een mogelijke inzet op gang kan brengen. Dat is mijn technische oplossing, die in zekere zin geen politieke oplossing is.

De heer **Brinkel**: U noemde daarnet de mogelijkheid dat delen van de NRF aan de NRF worden onttrokken als de Amerikanen ze ergens als brandweer willen laten optreden. Is dat niet juist in strijd met het geïntegreerde karakter van de NRF? Kun je delen onttrekken aan de NRF?

De heer **Koster**: Dat is een misverstand. Ik heb de verkeerde formulering gebruikt. Het gaat mij niet zozeer om het onttrekken van onderdelen aan de NRF, want dat zal misschien niet gebeuren, maar meer om het inzetten in een coalition of the willing van andere delen van het leger die op dat ogenblik niet zijn geoormerkt voor de NRF. Om die situatie ging het mij. Omdat er een constante cyclus is, kan dit op een gegeven moment met elke eenheid gebeuren.

Mevrouw **Karimi**: Misschien is het goed om even door te praten over de politieke besluitvorming. U vindt de besluitvorming in de Noordatlantische Raad over de inzet van de NRF cruciaal en bent van mening dat de Kamer daar bovenop zou moeten zitten. U hebt gezegd dat de inlichtingen belangrijk zijn; de Kamer moet weten op basis waarvan wordt gekozen voor de inzet van de NRF in een conflict. Wilt u daar iets dieper op ingaan? Zijn er nog andere mogelijke criteria denkbaar? Denkt u dat het cruciaal is dat de Nederlandse regering al van tevoren en tijdig die analyse en inlichtingen....

De heer **Koster**: Dat is precies waarop ik duid. Ik heb het misschien niet uitgebreid uiteengezet, maar er is op een gegeven ogenblik een reden voor een operatie. Men moet weten wat die reden is. Daarover bestaan rapporten en inlichtingen, deels van de bondgenoten, deels uit eigen bron. Wij hebben tijdens de Irak-affaire gezien dat er op zijn minst vraagtekens te zetten zijn bij de waarde van inlichtingen uit in dit geval de Amerikaanse bron. Ik noem dit voorbeeld omdat het redelijk hard is gemaakt, ook door Amerikaanse onderzoekscommissies. De analyse van de inlichtingen van het specifieke geval dat voorligt, moet tijdig bij de Kamer terecht komen. Daarover moet een discussie worden gevoerd. Zijn er

inderdaad massavernietigingswapens? Willen wij die operatie omdat het anders zeker uit de hand zal lopen? Is er inderdaad een VN-mandaat om de operatie uit te voeren? De inlichtingen zijn absoluut cruciaal, anders weet je niet waarover je het hebt.

Mevrouw **Karimi**: In discussies wordt vaak gezegd dat de besluitvorming in de NAVO niet zo doorzichtig is. Er zijn verschillende organen en iedereen speelt een bepaalde rol, waarna op een gegeven moment consensus tot stand komt. U volgt de organisatie al langer. Wat zijn uw ervaringen over hoe de verschillende landen daarmee omgaan? Als er besluiten in de NAR moeten worden genomen, kan één land dan aangeven ertegen te zijn? Wat zou in een dergelijk geval de positie van Nederland zijn? Misschien is het goed om erbij te zeggen dat de regering in een van haar brieven schrijft dat het moeilijk voorstelbaar is dat juist Nederland niet in consensus zou meegaan.

De heer **Koster**: Ik kan het mij inderdaad heel moeilijk voorstellen dat Nederland in die fase als enige zou dwarsliggen. Ik heb geen ervaringen met andere landen die dan dwarsliggen. Ik kan niet zo snel voorbeelden bedenken. Mijn advies zou zijn dat u probeert om goed te bekijken hoe de procedure exact loopt en welke rol de verschillende organen van de NAVO, bijvoorbeeld het kantoor van SACEUR, de opperbevelhebber, daarin spelen. Kennelijk geeft hij in een bepaalde fase van de besluitvorming een of ander advies, vermoedelijk langs de lijnen van "wij hebben dit en dit en dit, en wij zouden dat kunnen doen" of "er is nu die operatie, laten wij dat dus gaan doen". Ik neem aan dat het voorstel zo bij de ambassadeurs terechtkomt. Op dat ogenblik moet het terug naar Nederland. Het zou dan ook in de Kamer aan de orde moeten komen.

De **voorzitter**: U had het er net over dat inlichtingen cruciaal zijn. Ik denk dat wij in het kader van Irak, maar ook van andere operaties, daaruit lering moeten trekken, ook in het licht van wat daarover is besproken in de Britse en Amerikaanse parlementen. Het is voor de Kamer echter wel moeilijk, ook al is er een Onderzoeks- en Verificatiebureau, om te concurreren met de CIA en de Britse of Nederlandse inlichtingendiensten. Hoe ziet u dat?

De heer **Koster**: Ik meen mij te herinneren dat de regering zich juist heeft beroepen op de kwaliteiten van de militaire inlichtingendienst in Nederland tijdens de felle debatten over de informatievoorziening. Ik zou zeggen: laat ze hun best doen om een hoogwaardig advies te geven. Ik weet ook dat in dat debat constant werd gezegd: "wij moeten uitruil kunnen doen met onze bondgenoten en daarom kunnen wij dit en dit niet zeggen." Dit vind ik een onacceptabel standpunt. In het overleg met het parlement over deze cruciale beslissing, namelijk om in het meest extreme geval oorlog te voeren, mag geen cruciale informatie worden achtergehouden. Ik kan alleen maar hopen dat de nationale inlichtingendiensten, wellicht samen met een deel van de bondgenoten, zodanige informatie aan u geven dat u een besluit kunt nemen.

De heer **Herben**: Gezien uw vrees voor Amerikaans unilateralisme heb ik de volgende vraag. De Amerikanen

doen uiteraard niet mee aan de EU Battlegroups. Hebt u daar dan geen problemen mee? Hebt u dus uitsluitend problemen met de NRF of ook met de EU Battlegroups? Het internationaal recht is zeer belangrijk. Stel dat in een VN-resolutie wordt bepaald dat hulp moet worden geboden in Darfur en dat de NRF daarvoor wordt aangezocht. Zijn er ook scenario's denkbaar waarin u de inzet van de NRF wel zou goedkeuren?

De heer **Koster**: Het is niet aan mij om de inzet goed te keuren.

De heer **Herben**: Maar u speelt nu namens ons advocaat van de duivel.

De heer **Koster**: Natuurlijk zijn die scenario's denkbaar, zoals in de bekende genocidediscussie. Dat is duidelijk, maar dat doet er niet toe. De discussie waarover het hier gaat, is of u als parlement uw controlerende functie kunt uitoefenen op zaken die de Nederlandse regering elders uitvoert en in die in het vergaandste geval gaan over leven of dood en oorlogsvoering. Dat is waar het mij om gaat. Dat geldt inderdaad net zo goed, in reactie op uw opmerking, voor de EU Battlegroups.

De heer **Koenders**: Ik begrijp wel wat u zegt, maar het lijkt me toch iets overtrokken. In de NAVO is natuurlijk een enorme veiligheidsklep ingebouwd. De militairen mogen zelfs niet beginnen met onderzoek, noch mogen zij de NAVO actief betrekken bij een scenario, zonder een politieke opdracht. Dat is zelfs wel eens lastig voor de NAVO. Men mag nu dus niet aan scenario's werken over bijvoorbeeld Iran. Dat betekent natuurlijk niet dat nationale militaire organisaties dat niet doen. Ongetwijfeld gebeurt dat; dat weten wij ook allemaal. Het interessante van de NATO Response Force is dat hij ook andersom werkt. Andere landen hebben dus echt de mogelijkheid om besluiten te nemen over de conflicten waarbij de NAVO betrokken wil zijn. Ik schat die mogelijkheid misschien iets groter in dan u. De mogelijkheid is klein, maar zij is er wel. Het gaat mij nu overigens echt om de NATO Response Force. Dat er daarnaast coalitions of the willing zijn, weten wij allemaal. De vraag doet zich voor op welk moment de Nederlandse regering instemt met een besluit om iets te onderzoeken ter voorbereiding van een scenario waarin de NRF actief zou zijn. Dat moet natuurlijk op korte termijn worden besloten, dat begrijp ik wel. Daar zit die fuik. Licht daar juist niet de mogelijkheid voor de nationale parlementen in de verschillende landen om in een vroeg stadium een aanknopingspunt te vinden over criteria voor eventuele inzet?

De heer **Koster**: Dat lijkt mij helemaal aan u. Als u als parlement besluit dat moet worden gezocht naar die mogelijkheden, als u dat in overleg doet met andere parlementen en u dat wilt inbrengen in de NAVO, dan lijkt het mij een voor de hand liggende optie. Hiermee wordt mijn probleem ondervangen dat het andersom werkt en er een voldongen feit wordt gecreëerd.

Mevrouw **Karimi**: Daarop aansluitend is de vraag relevant hoe u oordeelt over de wijze waarop de Tweede Kamer nu omgaat met zaken zoals de instelling en toewijzing van de NRF en de EU Battlegroups. Denkt u dat de Tweede Kamer er echt goed bovenop zit en alles doet wat u denkt dat er moet gebeuren?

De heer **Koster**: Dat kan ik niet beoordelen, want ik weet niet wat u allemaal heeft gedaan met betrekking tot de eerste twee fasen. Van de derde fase, de inzet, heb ik nog geen voorbeeld. Zo gauw dat het geval is, zal ik proberen om mijn stem te laten horen. Voor zover ik het kan zien, is er niet zo'n probleem met die eerste twee stappen. Ik wacht dus af.

De heer **Herben**: Ik ga even door op het punt van de toewijzing. De AIV adviseert de Kamer juist om bewust stil te staan bij het moment van toewijzing. Als ik u goed beluister, zegt u dat het niet zo bar veel uitmaakt welke eenheden er worden toegewezen, omdat je er sowieso altijd politiek bij betrokken blijft, zodat de aandacht beter op de besluitvorming in de NAR kan worden geconcentreerd.

De heer **Koster**: Ja.

De heer **Herben**: En dan in de derde fase.

De heer **Koster**: Ja, absoluut.

De heer **Brinkel**: De AIV zegt dat de Kamer al in eerdere stadia, dus voor en bij toewijzing, moet worden betrokken bij de informatievoorziening en de besluitvorming. Delen van het toetsingskader zouden dan al moeten worden toegepast. U zegt zelf ook dat de Kamer daarbij moet zijn. Bent u niet bang dat als de Kamer in die stadia al bij de besluitvorming wordt betrokken, de ruimte kleiner wordt om een zelfstandig oordeel te vellen bij de daadwerkelijke besluitvorming over inzet?

De heer **Koster**: Nee, daar heb ik niet zo'n probleem mee. Nogmaals, de eerste twee fasen beschouw ik als tamelijk technische kwesties, niet als politieke. De derde fase is de cruciale fase.

De heer **Herben**: Juist omdat u mede bent gevraagd om ons scherp te houden en de kritische geest te zijn die u bent, wil ik u nog een vraag stellen. Ik ken u eigenlijk alleen maar van uw persberichten over de eurobom en dergelijke, die ik altijd met belangstelling lees. U hebt een zelfs nog activistischer verleden, toen u letterlijk en figuurlijk nog wilde haren had.

Minister Kamp zegt in de Volkskrant van 14 september dat de NRF achter de hand wordt gehouden voor ernstige crisisoperaties, maar dat de eenheden ook meer voor lopende operaties moeten worden ingezet omdat de NRF te veel in dure oefeningen blijft steken. Wat komt er dan bij u op?

De heer **Koster**: Kennelijk is er sprake van verspilling. Dat is mijn eerste gedachte. Politieke neutralisatie van een deel van de krijgsmacht, is mijn reactie.

De heer **Herben**: Van iemand met een links-activistisch verleden zou ik juist verwachten dat hij dit als onjuist gebruik van de NRF zou betitelen. Bent u daar minder bevreesd voor, bijvoorbeeld in het kader van de coalition of the willing?

De heer **Koster**: Dat oneigenlijke gebruik is mogelijk. Dat zie ik als een theoretische mogelijkheid. Dat is in mijn ogen nu niet het geval.

Mevrouw **Karimi**: Volgens artikel 100 van de Grondwet hebben wij feitelijk instemmingsrecht als het gaat om uitzendingen van Nederlandse militairen. Aangezien de NRF zowel kan worden ingezet voor artikel 5-operaties van de NAVO als voor crisisbeheersingsoperaties, vraag ik mij af of u daar een verschil in ziet. Maakt het voor de rol van de Kamer verschil bij wat voor soort operaties de NRF wordt ingezet? Vindt u dat de Kamer altijd instemmingsrecht moet hebben, ongeacht voor welke operaties de NRF wordt ingezet?

De heer **Koster**: Dat laatste ben ik uiteraard met u eens. Ik vind dat de Kamer altijd instemmingsrecht zou moeten hebben. Ik wijs ook op het vervagen van de begrippen die zweven rondom de casus belli en rondom de manier waarop operaties plaatsvinden. Het begrip "oorlog tegen terrorisme" is in mijn ogen een absurditeit. Een wijze Amerikaanse generaal heeft al eens gezegd dat oorlog tegen terrorisme hetzelfde is als oorlog tegen nachtvechten of tegen een strategie of een doctrine. Het is een vervaging van het begrip. Door dat te gebruiken in het kader van de discussie over de artikelen 100 en 97, vervaagt het hele debat.

Het in het kader van deze discussie gebruiken van begrippen zoals oorlog tegen terrorisme beschouw ik als het invoeren van vervaging. De enige manier waarop je dat slim kunt opvangen is door inspraak in alles te vragen, zowel in artikel 97 als in artikel 100, in plaats van een debat zoals ik dat zag in het AIV-advies: "hoort het nu hier of hoort het nu daar?" en "het is een mengvorm maar het is een beetje meer van het een, dus hoort het daar." U hebt die preciseringen ongetwijfeld bestudeerd. Er is zo veel vervaging inzake dit begrip en inzake de manier waarop het leger wordt gebruikt, dat ik u zou aanraden om in 's hemelsnaam uw recht te claimen op het beslissen over inzet van de krijgsmacht, op welke manier dan ook.

De **voorzitter**: Ik wil u hartelijk danken voor de korte en heldere uiteenzetting en voor de beantwoording van onze vragen. Het verslag zal u voor het einde van de maand oktober bereiken. Daarin wordt vermeld binnen welke termijn wij graag uw reactie zouden ontvangen. Zelf zullen wij voor het einde van het jaar aan de Kamer rapporteren. De Kamer zal dan besluiten nemen over onze rol in het nieuwe jaar. Ik dank u bijzonder voor uw aanwezigheid.

De heer **Koster**: Hartelijk dank voor uw aandacht.

Sluiting 13.45 uur

Stenografisch verslag van het gesprek van de werkgroep NRF op vrijdag 30 september 2005 in het gebouw van de Tweede Kamer der Staten-Generaal te Den Haag

Vrijdag 30 september 2005

Aanvang 13.55 uur

De werkgroep spreekt met de heer M. van den Doel

Voorzitter: Van Baalen

Aanwezig zijn: de heren Van Baalen, Koenders, Brinkel, Herben en mevrouw Karimi, leden van de werkgroep, en de heren Van Toor (adjunct-griffier), Koenders en Schneider (ambtelijke ondersteuning).

De **voorzitter**: Mijnheer Van den Doel, hartelijk welkom. Het verslag van dit gesprek zal u voor het eventueel aanbrengen van correcties vóór eind oktober toegezonden worden. De gesprekken die de commissie voert, dienen voor het opstellen van een rapportage aan de Kamer over het instemmingsrecht van de Kamer bij de toewijzing en de inzet van een snelle interventiemacht, met name de NRF, maar ook de EU Battlegroups. Van deze rapportage zult u te zijner tijd eveneens een exemplaar ontvangen. De heren Brinkel en Herben zullen bij dit gesprek het voortouw nemen.

De heer **Brinkel**: Mijnheer Van den Doel, wij maken graag gebruik van uw ervaring en uw reflecties over dit vraagstuk. Wij baseren ons voor een belangrijk deel op het advies van de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (AIV), de reactie van de regering daarop en uw publicatie over de militaire ambities van de EU. De AIV adviseert de regering om het parlement bij de toewijzing van troepen aan de NRF zo veel mogelijk conform het Toetsingskader te informeren. U vraagt zich af of dat niet al te laat is; waarop doelt u daarbij?

De heer **Van den Doel**: Vooraf wil ik er nog even de nadruk op leggen dat ik sinds eind verleden jaar niet meer gelieerd ben aan Instituut Clingendael, ik voer dit gesprek dus met u als onafhankelijk deskundige die al dertig jaar met onderwerpen op het gebied van vrede en veiligheid bezig is.

Ik moet zeggen dat het advies van de AIV op mij wat ambivalent is overgekomen. Enerzijds stelt zij dat het Toetsingskader niet hoeft te worden aangepast, anderzijds meent zij dat het wel zou moeten. De regering is het op dit punt eigenlijk met de AIV eens, zo blijkt uit de brief van 11 juni; uiteindelijk komt men tot de conclusie dat er een aanpassing nodig is. Nu gaat het bij de toewijzing, het ter beschikking stellen en de inzet vaak om definities: de een verstaat onder toewijzing wellicht iets anders dan de

ander. Het is ook niet precies omschreven, maar het lijkt mij wel van belang om goed helder te definiëren waarover je hierbij praat. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat het altijd de inzet van de regering is geweest, de Kamer zo goed mogelijk te informeren, opdat er een goed afgewogen besluit zou kunnen worden genomen. Toen er in 1993 met de Prioriteitennota een totale ommekeer in het beleid was – Nederland zou wereldwijd gaan optreden – is er uiteindelijk op verzoek van de Kamer een toetsingskader gemaakt. Ik zie dit kader niet als iets wat in beton gegoten is, als iets wat alleen maar gebruikt zou mogen worden in gevallen waarin artikel 100 van toepassing is, of alleen als er sprake is van de inzet van troepen en de regering het besluit eigenlijk al genomen heeft. Nee, ik zie het Toetsingskader als een instrument, een hulpmiddel voor regering en parlement dat zo doelmatig mogelijk gebruikt moet worden. Als de omstandigheden veranderen, moet je het Toetsingskader ook aanpassen. Er is een nieuwe situatie ontstaan met de NRF en de EU Battlegroups en naar mijn smaak is het dan de meest pragmatische aanpak om gewoon het Toetsingskader aan te passen.

Dan wil ik nog even ingaan op de verschillende fasen die je kunt onderscheiden. De eerste fase eindigt als het parlement formeel instemt met deelneming aan een NRF. Dan volgt de tweede fase; daarin worden hiervoor eenheden toegewezen, die vervolgens in training gaan en uiteindelijk werkelijk actief worden. Bij de toewijzing gaat het om de periode waarin Nederland aangeeft, welke eenheden deel zullen uitmaken van de betrokken NRF, althans voor de opleidings- en trainingsperiode. De brief over NRF 5 en 6 die de regering in augustus 2004 naar de Kamer stuurde, was een droge opsomming van eenheden, van manschappen en materieel. Dat is het eerste moment waarop de regering met de Kamer moet overleggen, maar de informatie die zij op dat moment aan de Kamer gaf, was veel te summier. Op zo'n moment moet de regering zich niet beperken tot een opsomming, zij moet ook aangeven of de NAVO al bepaalde opties heeft voor de actieve periode en welke andere landen zich in dezelfde poule bevinden. Zij moet zo veel mogelijk informatie die voorhanden is of die verkregen kan worden, aan de Kamer verstrekken. Het zou voor de Kamer ook nuttig zijn, in een dergelijke brief aan te geven wat een en ander betekent voor de capaciteit en voor het deelnemen aan andere operaties. Immers, zodra je eenheden aan een NRF toewijst, ben je ze minimaal een jaar kwijt. Als ze ook daadwerkelijk worden ingezet, is het

nog langer; voor planningsdoeleinden gaat men er wel eens van uit dat je zulke eenheden anderhalf jaar niet zelf meer kunt gebruiken. Dat is een vrij lange periode en de Nederlandse krijgsmacht heeft een beperkte capaciteit, dus op dat moment waarop besloten wordt tot deelname, is het cruciaal om welke eenheden het gaat en in welke scenario's die zouden kunnen optreden. Een logistieke eenheid of een detachement helikopters beschikbaar stellen is iets heel anders dan het beschikbaar stellen van een bataljon mariniers, want in het laatste geval denk je natuurlijk aan heel andere scenario's dan in het eerste geval. Ik vind dus dat die eerste fase zo goed mogelijk moet worden "ingekleurd" en dat er niet volstaan kan worden met een droge opsomming van manschappen en materieel.

De heer **Brinkel**: Het duurt een aantal jaren voordat de eenheden "on call" zijn, dus hoe concreet kan de informatie over de mogelijke missies zijn?

De heer **Van den Doel**: Wij praten over een termijn van maximaal een jaar, namelijk een halfjaar opwerken en daarna de inzet, dus op NAVO-niveau moet men een jaar vooruit kunnen kijken. Er zijn verschillende modaliteiten en landen die eenheden te leveren, dus ik denk dat men op dat moment best al iets zou kunnen zeggen over de mogelijke inzet van een bepaalde poule. Toen er verkiezingen in Afghanistan zouden worden gehouden, dacht men eraan om de NRF te gebruiken om de troepenmacht aldaar te versterken. 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 delen, 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.

De heer **Koenders**: U pleit er eigenlijk voor om alle fasen te bekijken en u wilt er zelfs een stap aan toevoegen, maar dat brengt natuurlijk wel het enorme risico met zich mee dat het parlement in een "meeregeerproces" terechtkomt, want het wordt eigenlijk medeverantwoordelijk gemaakt voor allerlei stappen. Daardoor kan er aan het eind een soort tunnelvisie ontstaan, op het moment waarop misschien juist een heel kritische stem van de Kamer nodig zou zijn. Ziet u dit ook zo?

De heer **Van den Doel**: Je kunt je ook afvragen of de regering na de eerste fase van toewijzing formeel aan de Kamer zou moeten vragen of die ermee akkoord gaat, je kunt het ook zien als het peilen van de temperatuur. Het moment van het groene licht zou je ook kunnen uitstellen tot het moment waarop de eenheden daadwerkelijk worden ingezet. Ik vind dat de Kamer zich dan wel moreel geëngageerd heeft in de voorfasen, maar in de laatste fase blijft een eindafweging mogelijk.

De heer **Brinkel**: Ik ben pas twee jaar lid van deze Kamer, maar ik heb wel al gemerkt dat zij zich niet vrijblijvend laat informeren. U zegt zelf ook dat de Kamer zich wel degelijk

bindt aan een bepaald proces dat zich aftekent, ook als zij zich er niet expliciet over uitspreekt. Wat kan de Kamer dan doen om het probleem op te lossen dat zij bij de toewijzing nog niets weet over het mogelijk operatiegebied, het mandaat etc., kortom over de wezenlijke elementen uit het Toetsingskader?

De heer **Van den Doel**: Ik sprak al over het gefaseerd verstrekken van informatie, in de eerste fase zal er nog niet zo veel bekend zijn. Maar goed, dan gaat het ook niet om een verzoek om instemming met de inzet van eenheden, maar om een verzoek om eenheden te kunnen laten trainen. De informatie zal in die fase dus zeer beperkt zijn. Ik vind wel dat de regering de informatie die voor de Kamer zinvol is, aan haar moet voorleggen, opdat de Kamer ook een afweging kan maken wat het betekend voor andere missies, als er eenheden voor anderhalf jaar aan de NAVO worden toegewezen.

De **voorzitter**: U zegt dat de regering in veel gevallen zal aangeven dat zij niet meer kan melden dan wat algemene informatie. Dat zou ook niet betrouwbaar kunnen, want de regering is ook bij sonderingen door de NAVO niet geheel vrij om alles op tafel te leggen. Hoe zou zij de Kamer dan in zo'n vroegtijdig stadium zodanig kunnen informeren dat de Kamer er iets mee kan doen?

De heer **Van den Doel**: Ik ben het met u eens dat de informatie zeker in de eerste fase beperkt is, maar zoals Nederland aan de NAVO meldt dat het bereid is om een bataljon mariniers te leveren, zullen tien andere lidstaten misschien ook melden wat ze willen leveren. Je hebt op zo'n moment dus al een idee van welke landen erbij betrokken zijn, wie wat gaat leveren en wie welke risico's zal lopen. Daarmee kun je dus al meer informatie verstrekken dan een droge opsomming van wat Nederland zal leveren. Verder heb ik de verkiezingen in Afghanistan genoemd als voorbeeld van de mogelijke inzet van de NRF. Ik pleit er dus voor om de regering de Kamer de informatie te laten verstrekken die zij heeft, concrete, heldere informatie over zaken die bekend zijn bij de NAVO en die niet betrouwbaar zijn, opdat de Kamer zich in die eerste fase een beeld kan vormen van wat haar te wachten staat.

De heer **Koenders** vroeg of de Kamer in zo'n situatie meeregeert. Ik denk van niet, want de formele beslissing wordt pas in de laatste fase genomen. 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. Het is dus eigenlijk uit nood geboren; de Kamer kan ook de opstelling kiezen dat zij afzijdig wil blijven, maar dan krijgt zij het totaalbeeld pas op het laatst en zet zij zichzelf in zekere zin met de rug tegen de muur. Ik denk dat dit niet nodig is. Bovendien kan de regering hierdoor ook in een lastig parket komen, want zij weet dan pas op het laatste moment wat het standpunt van het parlement zal zijn.

De heer **Brinkel**: De NRF en de EU Battlegroups zijn vooral bedoeld voor plotseling opkomende missies, dus ik denk dat het element van het beslissen op korte termijn toch een rol zal blijven spelen. Ziet u overigens verschillen tussen de NAVO en de EU bij de besluitvorming over de toewijzing van militaire eenheden?

De heer **Van den Doel**: Het grote verschil is natuurlijk dat het bij de NAVO gaat om een eenheid die deel uitmaakt van een "standing force", terwijl het bij de Europese Unie wat meer ad hoc geregeld wordt. De EU Battlegroups vormen geen "standing force", het zijn landen die samenwerken en aan de Unie aangeven dat zij een beroep op hen kan doen. Nu de Europese grondwet niet geratificeerd zal worden, weet ik niet hoe dit hele concept verder uitgewerkt zal worden, maar dat terzijde. Ik denk dat het probleem bij de Europese Unie wat ingewikkelder is, omdat de voorbereidingstijd veel korter is dan bij de NRF. Als er een conflict in Afrika oplaait en de VN een beroep doet op de Europese Unie om troepen te leveren in de vorm van een battlegroup, gaat het niet om informatie die zes maanden van tevoren wordt gegeven, maar vindt men misschien dat er binnen een tijdspanne van maar drie weken actie moet worden ondernomen. Dan is de tijdsdruk dus groter, maar er is wel een extra beslismoment voordat de Kamer zich erover buigt, namelijk het debat in de Europese Raad, waarvoor de agenda door de regering met de Kamer besproken wordt. De regering kan de wensen die de Kamer daarbij naar voren brengt, inbrengen in de Europese Raad. Vervolgens legt de regering de resultaten van die Raad aan de Kamer voor en dan zal de uiteindelijke beslissing moeten worden genomen. Bij de NAVO gaat het anders; als na de voorbereiding van zes maanden de fase van de mogelijke inzet is aangebroken, zijn de opties bekend. Dan gaat het alleen nog maar om de vraag of Nederland instemt met het inzetten van de eenheid.

Mevrouw **Karimi**: Dat is een belangrijk punt, er geldt voor de Noord-Atlantische Raad misschien geen procedure die vergelijkbaar is met die van de Europese Raad, maar wij zouden wel kunnen voorstellen om dat voortaan anders te doen. Dan zouden wij van tevoren de politieke inzet van de regering kunnen bespreken bij beslissingen over bijvoorbeeld de NRF. Je zou kunnen verlangen dat erover gesproken wordt zodra een dergelijke zaak op de agenda van de Noord-Atlantische Raad staat.

De heer **Van den Doel**: Je kunt dat altijd verlangen, maar stel dat de Kamer in alle fasen informatie heeft gehad over inzet van de NRF, dan is het de vraag of de regering er ook nog met de Kamer over moet praten voordat zij naar de Noord-Atlantische Raad gaat.

Mevrouw **Karimi**: Daar gaat het mij nu juist om, zijn er volgens u procedures of afspraken met de Kamer mogelijk om de Kamer in staat te stellen, er in de fase van de politieke besluitvorming over de vraag of de NRF überhaupt dient te worden ingezet, bovenop te zitten?

De heer **Van den Doel**: Alles is mogelijk, maar met de huidige procedure neemt de regering een standpunt in de Noord-Atlantische Raad in; op dat moment wordt daar dan een besluit over genomen, de regeringen van de lidstaten vragen daarna niet meer aan hun parlement of

dat het ermee eens is. Dat is ook de slagkracht van de NAVO.

De **voorzitter**: Dat zou betekenen dat de regering, als je een bepaald instemmingsmoment creëert, al dan niet vertrouwelijk haar inzet in de Noord-Atlantische Raad met de Kamer moet bespreken voordat zij daarheen gaat.

De heer **Van den Doel**: Inderdaad.

De **voorzitter**: Past dat in de cultuur van de NAVO, zijn er ook andere landen die dit doen?

De heer **Van den Doel**: Ik heb in de stukken gezien dat u ook nog enkele werkbezoeken zult afleggen, maar ik hoef u niet uit te leggen dat elk land zijn eigen procedures en zijn eigen geschiedenis heeft. Wij kunnen moeilijk zeggen: de Belgen doen het zo, dus laten wij het ook maar doen. Het is veelal toch gekoppeld aan de parlementaire geschiedenis. De Bundestag heeft uitgebreide bevoegdheden, maar op het punt van de NRF heeft de Duitse regering op een gegeven moment aangegeven dat zij niet verwacht dat het parlement de inzet van troepen alsnog afwijst, als het in alle fasen daarvoor wel akkoord is gegaan met de beslissingen van de regering. Verder gaat het bij beslissingen in de Noord-Atlantische Raad natuurlijk niet om operaties ingevolge artikel 5, maar om crisisbeheersingsoperaties. Het enige verschil met uitzending naar Afghanistan of Irak is dat de besluitvorming onder tijdsdruk staat en dat het gaat om vooraf samengestelde eenheden. Ik zie dan ook niet in waarom de regering het standpunt dat zij in de Noord-Atlantische Raad zal innemen, niet van tevoren aan de Kamer zou kunnen voorleggen.

De heer **Herben**: En anders zou de regering in ieder geval een voorbehoud kunnen maken bij de Raad.

De heer **Van den Doel**: Ik sprak al van het meten van de temperatuur. Als de regering in twee verschillende sessies informatie aan de Kamer heeft verstrekt en met haar van gedachten heeft gewisseld, zal het de regering toch wel bekend zijn hoe de Kamer erover denkt. Als zij in de Noord-Atlantische Raad met een missie instemt, is er toch iets verkeerd gegaan als de Kamer dat daarna absoluut afwijst.

De **voorzitter**: Maar u weet uit de tijd van uw Kamerlidmaatschap dat bij uitzendingen ook elementen een rol spelen die daar niet direct mee te maken hebben. Een minister van Defensie of van Buitenlandse Zaken heeft vaak liever niet dat zijn geestverwanten in de Kamer op welke gronden dan ook nee zeggen. Dat speelt natuurlijk ook een rol in de discussie. Heeft u ook ervaren dat zulke oneigenlijke elementen een rol spelen?

De heer **Van den Doel**: Natuurlijk, politiek is mensenwerk. Een fractie kan tijdens de rit van standpunt veranderen, dat gebeurt vaak genoeg. Maar dan vind ik het ook de plicht van de Kamer om niet te wachten tot de regering uit Brussel terugkomt, als zij er totaal anders over is gaan denken.

De **voorzitter**: Ik bedoelde het eigenlijk anders. Op een gegeven moment wordt de Kamer in de voorfase geïnformeerd en dan kun je het wellicht billijken, wat de

regering wil. Maar daarna sta je eigenlijk op de trap van het vliegtuig en dan kan het gebeuren dat je er op basis van de laatste informatie of na een laatste afweging eigenlijk toch niet mee wilt instemmen. Je zult zien dat er dan op een woordvoerder en zijn hele fractie een enorme druk wordt gelegd om er toch mee in te stemmen, onder het motto: je was vooraf geïnformeerd en je hebt het hele traject afgelegd, dus je kunt nu niet zeggen dat het niet doorgaat.

De heer **Van den Doel**: Zulke situaties kun je je voorstellen, maar daarom denk ik ook dat het verstandig is dat de woordvoerders de zaak in alle fasen met hun fractie doornemen, opdat niet alleen de woordvoerder, maar de hele fractie zich gecommitteerd voelt. Een woordvoerder moet niet wachten tot het moment van inzet om zijn fractie te vragen, ermee in te stemmen. Het vereist misschien ook een wat andere aanpak in de fracties, als het om deze reactiemacht gaat.

De heer **Brinkel**: U zegt dat je je bij een verandering van standpunt moet verantwoorden omdat je je in een eerdere fase toch gecommitteerd hebt.

De heer **Van den Doel**: Committeren is misschien een zwaar woord; als je informatie krijgt en ermee instemt, als je vervolgens uitgebreidere informatie krijgt en er nog steeds mee kunt instemmen, ben je in de laatste fase nog geheel onafhankelijk. Je hoeft niet automatisch ja te zeggen omdat je in de twee eerdere fasen je gezegd heb, maar naar mijn smaak kun je dan geen argumenten meer aanvoeren die gebaseerd zijn op informatie die de regering in die fasen heeft verstrekt. Ik zie het niet als een verplichting om ja te zeggen, het gaat er meer om dat de regering door het verstrekken van de informatie die beschikbaar is, de uiteindelijke afweging en besluitvorming wat soepeler kan laten verlopen en kan zorgen voor een groter draagvlak.

De heer **Herben**: Ik blijf toch een beetje worstelen met die verschillende fasen. Ik neem aan dat u met toewijzing doelt op de keuze van de eenheden. Als de Kamer een brief krijgt met de mededeling dat een eenheid is aangewezen voor 2007, moeten er bij haar al bellen gaan rinkelen, want op dat moment is die eenheid niet meer beschikbaar voor andere operaties; die keuzefactor is van groot belang, want Nederland is gebonden aan de beperkte omvang van de krijgsmacht, zoals u zelf aangeeft. U heeft een stappenplan gemaakt en wij hebben vanmorgen ook met deskundigen gesproken over alle fasen die militair van belang zijn, maar uiteindelijk komt het toch neer op de politieke beslissing als de regering in de Noord-Atlantische Raad aangeeft of de betrokken eenheid kan worden ingezet. U stelt ook dat de Kamer gedurende de tijd waarin een eenheid paraat is, om een update moet vragen. Kunnen wij dit niet samenvatten tot een aanbeveling aan de Kamer om zich elk halfjaar te laten informeren over de stand van zaken bij mogelijke missies? Immers, of wij nu een belangrijk deel van de NRF leveren of niet, wij zijn er via de hoofdkwartieren altijd bij betrokken en wij zijn sowieso altijd politiek gecommitteerd, want beslissingen in de Noord-Atlantische Raad worden unaniem genomen. Waarom zouden wij ons dus laten leiden door al die fasen van toewijzing, opwerking en dergelijke? Gewoon elk halfjaar een update van mogelijke missies, dan ben je altijd voorbereid.

De heer **Van den Doel**: Daarmee kom je bij een van de hoofdvragen die de commissie ook zou moeten beantwoorden. Je kunt kiezen voor een gestructureerd kader, voor inbedding in een instrument dat de Kamer al heeft, namelijk het Toetsingskader. Je zou daarin helder kunnen beschrijven hoe de besluitvorming in het kader van de NRF en de EU Battlegroups dient te verlopen. Of je zou met de regering een procedure kunnen afspreken buiten het Toetsingskader om, die keuze moet de Kamer zelf maken. Ik zou de voorkeur geven aan het Toetsingskader, want dat is het instrument voor het inzetten van de krijgsmacht. Het is ook helder geschreven en iedereen weet waarover het gaat. Het gevaar van elk halfjaar een update van missies en toekomstige missies is dat alles aan de Kamer wordt voorgelegd, rijp en groen. Dat kan het beeld vertroebelen en het kan afbreuk doen aan het belang van de besluitvorming. De AIV heeft min of meer de aanbeveling gedaan, niet alleen voor de NRF, maar ook voor andere standing forces een procedure af te spreken. Nu vind ik dat het nogal wat uitmaakt of Nederland een fregat levert aan een Naval Command dat ergens in de Middellandse Zee rondvaart, of dat Nederland een bataljon mariniers aan de NRF levert. Het zijn verschillende grootheden en de NRF heeft ook een ander doel dan zo'n maritiem verband. Als je dit op één hoop gooit, wat de AIV enigszins suggereert, zet je ten onrechte verschillende zaken op hetzelfde niveau.

De heer **Herben**: Als wij vroeger eenheden beschikbaar stelden voor de Ace Mobile Force, wisten wij dat ze volgens een bepaald scenario aan de noordflank of de zuidflank zouden kunnen worden ingezet. Het was voorspelbaar, waarbij wij hoopten dat het nooit nodig zou zijn. Aan de NRF worden ook eenheden toegewezen, maar het onzekere is dat wij niet weten voor welk scenario ze worden ingezet. Wat is er dan tegen om je over de scenario's te laten bijpraten, als je toch met elkaar rondom de tafel zit? Ik zeg dit omdat een lidstaat altijd betrokken is bij een NAVO-operatie, al was het alleen maar via bijvoorbeeld het leveren van de bemanning van AWACS of van een hoofdkwartier. Je stuurt dan weliswaar geen eenheden uit waarvoor het Toetsingskader geldt, maar er is bijna altijd sprake van militaire betrokkenheid. Is het dan niet veel verstandiger om de NRF steeds in een halfjaarlijkse rapportage de Kamer te laten passeren?

De heer **Van den Doel**: U noemt de Ace Mobile Force als voorbeeld; dat was in de tijd van de Koude Oorlog en toen ging het om de inzet volgens artikel 5, verplichtingen volgens het NAVO-verdrag. Daar gaat het hierbij niet om, maar als de NRF voor artikel 5-operaties werd ingezet, zou de Kamer ook niet vooraf uitgebreid geïnformeerd worden. Je kunt dus niet zeggen dat wij het nu wel zo kunnen doen omdat het vroeger ook stilzwijgend ging. Nee, de situatie is anders. Verder gaat het toch weer om verschillende grootheden. Bij een update van missies krijgt de Kamer alles voorgeschoteld, rijp en groen door elkaar, missies met verschillende gewichten. Zo zou je het niet moeten doen, want dan zou je afbreuk doen aan die gefaseerde besluitvorming. Het kan immers voorkomen dat je in die derde fase wel groen licht moet geven, vandaar mijn aarzeling om alles op één hoop te gooien. De Kamer zit inderdaad met de regering rondom de tafel, maar dan praat je eigenlijk over de positie van de regering, terwijl het in dit geval om de positie van het parlement gaat. De regering weet veel en zij hoort veel,

maar zij vertelt niet alles aan de Kamer door. De Kamer verwacht dat informatie die specifiek te maken heeft met de reactiemachten, aan haar wordt verstrekt. Dat is een verschil met vroeger.

De heer **Herben**: U meldt in uw publicatie dat gedurende de periode van stand-by alle relevante informatie aan het parlement dient te worden overgelegd. Maar nog afgezien van de vraag waarom u dit van belang vindt, vraag ik mij af aan welke informatie u denkt.

De heer **Van den Doel**: Die kan van verschillende aard zijn. Stel dat er landen afhaken, dat ze hun troepen terugtrekken omdat ze die elders nodig hebben, waardoor de samenstelling van de NRF verandert. Ik denk dat het heel belangrijk is om zoiets te weten, dat Nederland op het moment waarop de NRF wordt ingezet, weet welke bondgenoten eraan meedoen, wat ze leveren en hoe de risico's verdeeld zijn. Zodra er in het proces van zes maanden iets verandert wat van belang is voor de afweging van de Kamer, moet dat gewoon worden gemeld.

De heer **Herben**: Maar als SACEUR nog geen officieel verzoek heeft gehad om een operatieplan op te stellen, kan de regering toch eigenlijk nog geen gedetailleerde informatie verstrekken?

De heer **Van den Doel**: Dan gaat het om inzetopties en dergelijke, daarover kan niet al in de eerste fase informatie worden gegeven. Maar dingen die in de periode van zes maanden of zelfs daarna nog veranderen en die ook voor de afweging van de Kamer relevant zijn, moeten gewoon gemeld worden.

Mevrouw **Karimi**: In het verkeer tussen Kamer en regering heeft de Kamer sowieso recht op informatie, wij kunnen over heel veel dingen gewoon informatie vragen. Wij hebben alleen van Srebrenica de les geleerd dat er heel duidelijk een moment te bepalen moet zijn waarop de Kamer met een missie instemt. De heer Koenders noemde al het gevaar dat de Kamer bij gefaseerde besluitvorming meeregeert, maar er is ook het gevaar dat het moment waarop een zo breed mogelijke meerderheid van de Kamer heeft ingestemd met een missie, niet meer duidelijk is. Daarmee kom ik terug op de politieke besluitvorming, die volgens mij heel erg belangrijk is, en op de inzet van de regering in bijvoorbeeld de Noord-Atlantische Raad. Het is prima als de Kamer in alle fasen goed geïnformeerd wordt, maar zou het niet goed zijn om in het verkeer tussen Kamer en regering een moment vast te leggen waarop bepaald wordt of die inzet van de regering kan rekenen op een brede meerderheid?

De heer **Van den Doel**: Naar mijn mening moet dat hetzelfde moment zijn als in de huidige procedure, namelijk het moment waarop de regering in een brief aan de Kamer laat weten dat zij het besluit heeft genomen om de eenheid die deel uitmaakt van de NRF, in NAVO-verband te laten inzetten voor een bepaalde operatie. Of de regering die brief stuurt voordat zij naar de Noord-Atlantische Raad gaat of daarna, is een zaak van haar zelf. Zij moet zelf inschatten welk risico zij wil lopen.

Mevrouw **Karimi**: Dat is nu juist het punt. Als de regering besluit dat de Nederlandse eenheid zal deelnemen aan

een operatie, is het volgens de regering voor Nederland welhaast onmogelijk om zich terug te trekken. Het gaat er dus om, welk moment het meest geschikt is om het instemmingsrecht van de Kamer tot gelding te laten komen.

De heer **Van den Doel**: Dat is natuurlijk altijd een afweging die de regering zelf moet maken, maar het zou niet onlogisch zijn om op woensdag of donderdag een debat in de Kamer te houden, als de Noord-Atlantische Raad op vrijdag een definitieve beslissing neemt over het inzetten van de NRF. Dan gaat de regering met een standpunt van de Kamer naar de Raad. De regering kan ook besluiten om zich pas tot de Kamer te wenden als de Noord-Atlantische Raad een besluit genomen heeft. In beide gevallen heeft de Kamer de volledige vrijheid om ja of nee te zeggen, in de laatste fase moet er gewoon een onafhankelijke afweging mogelijk zijn. Maar omdat de Kamer in de voorfasen al informatie heeft gehad, is het voor haar gemakkelijker om de zaak in de derde fase zelfstandig af te ronden. De zaak is immers al een of twee keer in de fracties aan de orde geweest en de Kamer weet waarmee zij in de laatste fase geconfronteerd kan worden.

De **voorzitter**: U geeft aan dat de regering haar voorgenomen inbreng in de Noord-Atlantische Raad vooraf aan de Kamer bekendmaakt, waarbij het aan de Kamer is om daar al dan niet mee in te stemmen. En u ziet vanuit bondgenootschappelijk oogpunt geen probleem met die procedure?

De heer **Van den Doel**: Ik zou niet weten waarom er problemen zouden ontstaan. Het zijn geen geheime operaties, geen artikel 5-operaties, dus waarom zou het niet kunnen? Nogmaals, het is een afweging die de regering zelf moet maken, maar het gaat niet om vertrouwelijke zaken. Het standpunt van het Nederlandse parlement is na dat overleg een gegeven en de regering zou dat standpunt bij wijze van spreken ook naast zich neer kunnen leggen. Maar het zou natuurlijk heel verstandig van de regering zijn om er de voorkeur aan te geven, met ruggensteun van de Kamer naar Brussel te vertrekken.

De heer **Brinkel**: Wij praten nu eigenlijk al over de besluitvorming over de inzet van de troepenmacht, maar de AIV stelt ook nog als principiële punt aan de orde dat het aangaan van multinationale samenwerking in de NRF of in Battlegroups betekent dat de deelnemende landen enige mate van soevereine beslissingsbevoegdheid inleveren. U zegt dat de Kamer in de laatste fase in vrijheid een afweging moet kunnen maken. Bent u het op dit punt niet eens met de adviesraad, vooral als het gaat om zijn zienswijze dat die ruimte voor kleinere landen kleiner is dan voor grote landen?

De heer **Van den Doel**: Met dat laatste ben ik het niet eens, met het eerste wel. Ik vind alleen soevereiniteit in dit verband een heel zwaar, beladen woord. Natuurlijk, zodra een land besluit om aan een samenwerkingsverband deel te nemen, is dat niet vrijblijvend. Als je op maandag ja zegt, kun je niet op dinsdag zeggen dat je het toch maar niet doet. Je committeert je aan iets, dat is logisch. Wij hebben bijvoorbeeld aangegeven dat wij aan Shirbrig deelnemen, dus wij moeten er rekening mee houden dat er daarvoor een keer een beroep op ons

gedaan kan worden. In die zin committeer je je dus, maar het is geen commitment om in alle situaties troepen te leveren en deel te nemen aan een operatie.

De heer **Koenders**: Het is interessant dat u een vergelijking met Shirbrig maakt, want er is misschien toch nog een moment dat wij nog niet voldoende hebben besproken. Uiteraard moeten wij zo veel mogelijk weten op het moment van de toewijzing en het uur U is blijkbaar ook naar uw mening de besluitvorming in de Noord-Atlantische Raad, maar het gaat erom op welk moment er een zodanige committering ontstaat dat het voor alle partijen moeilijker wordt om zich terug te trekken. Dat is toch eigenlijk het moment waarop de NAVO-Raad het besluit neemt om een bepaalde optie te onderzoeken. Dat zou dan in ieder geval aan de Kamer moeten worden gemeld. Er zit een hele wereld tussen alle opties, maar op een gegeven moment wordt er een besluit genomen over een bepaalde inzet ter bestrijding van een bepaalde crisis. Daaraan gaat een periode vooraf en in de NAVO kunnen volgens mij de militairen nog steeds zelfs geen optie onderzoeken zonder een politiek besluit van de Noord-Atlantische Raad of de ambassadeurs van de lidstaten. Zodra duidelijk wordt aan welk scenario de NAVO denkt, lijkt mij het moment aangebroken om de Kamer in te lichten. Op dat moment moeten wij kunnen nadenken over een militaire optie. Uiteraard wordt er dan niet het uiteindelijke besluit genomen, maar het is wel een belangrijk moment, want dan wordt er bepaald in welke regio welke crisis aangepakt zal worden.

De heer **Van den Doel**: Dat ben ik met u eens, de fasering betekent niet dat er een brief naar de Kamer gaat op het moment waarop eenheden na een trainingsperiode terechtkomen in de poule van inzetbare troepen, en dat de volgende brief pas komt op het moment waarop ze ingezet worden. Alle informatie die relevant is voor het verkrijgen van een goed beeld bij de Kamer, moet verstrekt worden.

De heer **Koenders**: Het is alleen de vraag of men zal accepteren dat informatie die belangrijk is voor zo'n beslissing, alleen vertrouwelijk wordt verschaft.

De heer **Van den Doel**: Precies. Maar ook hierbij geldt dat het mij verstandig lijkt als de regering vertrouwelijke informatie die belangrijk is voor een oordeel over de samenstelling en de inzet van de troepenmacht, vertrouwelijk aan de Kamer verstrekt. Dat is geen novum, dat gebeurt vaker.

De heer **Brinkel**: Ik zou nog graag de overlap van artikel 100 en artikel 97 aan de orde stellen. Hoe zou de Kamer naar uw oordeel moeten worden betrokken bij de besluitvorming in het grijze gebied tussen deze twee categorieën?

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.

De heer **Herben**: Ik zit nog een beetje met de door mij geopperde halfjaarlijkse rapportage; die komt vrij dicht in de buurt van de door u genoemde reguliere updates, maar er komt nog iets bij. Vroeger werd een beslissing om troepen uit te zenden mede bepaald door het geweldsspectrum, tegenwoordig worden operaties "hoog in het geweldsspectrum" niet uit de weg gegaan, ook niet door de fractie van de Partij van de Arbeid. Het zou een verkeerde indruk wekken als de Kamer een operatie waarbij geen Nederlandse grondtroepen betrokken zijn, in de Noord-Atlantische Raad anders beoordeelde dan een operatie waarbij dat wel het geval is. Is er überhaupt een scenario denkbaar waarbij inzet van de NRF niet voldoet aan het Toetsingskader, voldoet een NRF-operatie daar niet per definitie aan?

De heer **Van den Doel**: In principe natuurlijk wel, maar voor mij is de kern van de zaak niet zozeer de vraag of de beslissing in de laatste fase aan het Toetsingskader voldoet, maar de tijds-klem. Als de Kamer afziet van betrokkenheid bij de eerste twee fasen en genoeg neemt met een oordeel over de brief waarin om goedkeuring van de inzet van troepen wordt gevraagd, wordt zij onder grote druk gezet omdat zij in een zeer korte periode een beslissing moet nemen. Dat is volgens mij de kern van de zaak, zodat het verstandig is om de Kamer er ook in de voorfasen bij te betrekken. Maar dit staat helemaal los van de vraag of de laatste fase aan het Toetsingskader voldoet, want dat zal uiteraard zo zijn. Het punt is alleen dat de Kamer dan pas volledig inzicht krijgt in de risico's, de commandovoering enz.

De **voorzitter**: Bij ons is ook nog de vraag opgekomen of de NRF ook op oneigenlijke gronden zou kunnen worden ingezet, bijvoorbeeld om de deelnemende landen meer onder druk te zetten en een snellere beslissing te verkrijgen. Met andere woorden, het gaat erom of de NRF zou kunnen worden gebruikt om de rol van het parlement een beetje te beperken.

De heer **Van den Doel**: Dat is een scenario waaraan ik nog niet direct gedacht had. Het lijkt mij niet erg reëel om te veronderstellen dat de NAVO zoiets zou doen. In de Nederlandse verhoudingen lijkt het mij in ieder geval niet erg realistisch.

De **voorzitter**: Ik word nu attent gemaakt op een citaat van minister Kamp. Hij zegt dat de NRF achter de hand wordt gehouden voor ernstige crisisoperaties, maar dat die eenheden ook meer voor lopende operaties zouden moeten worden ingezet. Dit zou dubbel gebruik impliceren, wat eigenlijk niet de bedoeling is.

De heer **Van den Doel**: Als u daarop doelt, moet ik zeggen dat die situatie zich wel eens zou kunnen voordoen. De NRF was overigens aanvankelijk helemaal niet opgezet om ingezet te worden, het was eigenlijk gewoon een transition force, een gelegenheid om eenheden samen te laten oefenen en ze op een hoger operationeel peil te brengen. Maar op een gegeven moment zei men: als wij twintigduizend manschappen hebben die goed getraind zijn, waarom zouden wij hen dan niet inzetten voor operaties? Uiteindelijk is daar dan ook toe besloten. Er is toen wel bij gezegd dat die eenheden bedoeld zouden zijn voor crisisbeheersingsoperaties, voor de bestrijding van snel opblazende brandhaarden. Maar op een gegeven moment rees natuurlijk ook de vraag of de NRF niet ingezet zou kunnen worden in Afghanistan, als daar troepen nodig zijn en als die moeilijk te krijgen zijn. Er is dus inderdaad een glijdende schaal, maar er verandert niets aan de besluitvorming. En zodra een organisatie als de NAVO dergelijke groeperingen gaat formeren, moet dat natuurlijk wel uit de bestaande capaciteit komen. Als je een eenheid zeer selectief wilt gebruiken, reserveer je daarvoor een fors deel van je capaciteit, terwijl je die misschien elders hard nodig hebt. Ik kan me dan ook wel voorstellen dat, als het om de inzetopties gaat, er een glijdende schaal is.

Mevrouw **Karimi**: Wij hebben nu alle fasen besproken, maar kan Nederland eenmaal ingezette eigen troepen zo nodig nog terugtrekken?

De heer **Van den Doel**: In theorie kan het altijd, net als in de praktijk, maar dan moet er wel een enorme hobbelen genomen worden.

Mevrouw **Karimi**: Laat ik de vraag dan zo formuleren, welke politieke invloed heeft Nederland volgens de afspraken gedurende de inzet? En wat is daarbij de positie van het parlement?

De heer **Van den Doel**: Die is gegarandeerd, die is veel beter dan bij VN-operaties, want Nederland is lid van de NAVO-Raad, wat het politieke orgaan is dat beslist over de militaire inzet van troepen. Nederland kan steeds zijn mening geven, zijn standpunt naar voren brengen; daarmee hebben wij een sterke positie.

Mevrouw **Karimi**: Zou er op dit punt iets afgesproken moeten worden voor de relatie tussen Kamer en regering of is de huidige praktijk voldoende?

De heer **Van den Doel**: Als er eenmaal sprake is van een inzet van troepen, moet je het gewoon zien als elke andere reguliere operatie, zoals die in Afghanistan en Irak.

De **voorzitter**: Onze bijzondere dank voor uw uitvoerige beantwoording van onze vragen.

De heer **Van den Doel**: Ik heb het met heel veel plezier gedaan en ik wens u allen veel wijsheid toe. Ik zie het eindrapport met grote belangstelling tegemoet.

Sluiting 15.00 uur

Stenografisch verslag van het gesprek van de werkgroep NRF op vrijdag 30 september 2005 in het gebouw van de Tweede Kamer der Staten-Generaal te Den Haag

Vrijdag 30 september 2005

Aanvang 15.15 uur

De werkgroep spreekt met de heer prof. dr. ir. J.J.C. Voorhoeve

Voorzitter: Van Baalen

Aanwezig zijn de heren Van Baalen, Koenders, Brinkel, Herben en mevrouw Karimi, leden van de werkgroep, en de heren Van Toor (adjunct-griffier), Koenders en Schneider (ambtelijke ondersteuning).

De **voorzitter**: Ik heet de heer Voorhoeve van harte welkom bij dit gesprek met de parlementaire werkgroep die een onderzoek instelt naar de parlementaire betrokkenheid bij de uitzending van Nederlandse militairen in het kader van de NATO Responce Force (NRF). Van dit gesprek wordt een stenografisch verslag gemaakt. U krijgt het verslag voor eind oktober ter correctie toegestuurd. Mijnheer Voorhoeve, ik heb begrepen dat u het gesprek wilt inleiden met enkele opmerkingen over het safe-areabeleid. Misschien kunt u aangeven waarom u dit specifiek ter discussie wilt stellen.

De heer **Voorhoeve**: Voorzitter. Dank u zeer. Het is een groot genoegen met uw werkgroep van gedachten te kunnen wisselen. Wij hebben dat al eerder in andere hoedanigheden met elkaar gedaan. Ik heb ook aan uw kant van de tafel gezeten. Ik hoop in de gedachtewisseling wat zaken uit de praktijk naar voren te brengen die voor uw werkgroep van belang zijn. Ik heb in het eerste contact met de heer Van Toor een stuk meegezonden over safe-areabeleid, omdat mijn aanvankelijke indruk was dat u ook zou kijken naar het toetsingskader. Inmiddels heb ik uw stukken en vraagstelling bekeken en ik heb begrepen dat het daar eigenlijk minder om gaat. Het gaat meer om de toepassing van het toetsingskader in het geval men in trechterbesluitvorming terechtkomt en om de toepassing van een deel van het toetsingskader als men nog niet precies weet wat de toekomstige missie zou kunnen worden.

Toch wil ik een enkel woord wijden aan het stuk. Ik vroeg mij af of door de slechte ervaringen met het veiligheidsgebiedenbeleid dat hele concept nu in diskrediet is geraakt en het niet meer mogelijk is om acties te ondernemen die puur zijn gericht op het lijfsbehoud van grote concentraties vluchtelingen. Vanuit die vraag heb ik bekeken wat de ervaringen zijn met het scheppen van wat je zou kunnen noemen humanitaire ruimte in een oorlogsgebied. Daar zijn een aantal voorbeelden van.

Sommige daarvan zijn buitengewoon slecht afgelopen en sommige zijn goed afgelopen. Welke omstandigheden verklaren nu de slechte of de goede afloop? Ik concludeer uit een korte analyse van de zes safe areas in Bosnië, de situatie in Koerdistan na 1991 en een Franse poging om een humanitaire zone te creëren bij Rwanda, dat er aan een vijftal voorwaarden moet zijn voldaan wil een veiligheidsgebiedenbeleid kunnen slagen en wil men van buitenaf grote groepen vluchtelingen effectief tegen het oorlogsgeweld kunnen beschermen. Ik denk dat ik het hierbij kan laten, want deze conclusie staat in het toegezonden paper. Het is verder aan de werkgroep om dwarsverbanden te leggen met het huidige onderwerp van studie. Ik denk dat het met elkaar verband houdt, omdat ik vermoed dat het vraagstuk van het scheppen van humanitaire ruimte in oorlogen en burgeroorlogen toch weer op gaat komen. Ik wijs op de ontwikkelingen in Afrika en andere gebieden in de wereld. Daarbij doet zich steeds weer de vraag voor hoe je een oorlog die je van buitenaf niet kunt stoppen toch in zijn gevolgen voor de burgerbevolking kunt beperken. Dan kom je weer op varianten uit van het safe-areabeleid. Vandaar de analyse van de vraag onder welke omstandigheden werkt het en onder welke omstandigheden werkt het niet. Dan gaat het er ook om waar een land dat gevraagd wordt een bijdrage te leveren naar moet vragen. Ik zal in dit verband een boude veronderstelling formuleren. In 1993 werd aan Nederland gevraagd mee te doen aan het safe-areabeleid van de Verenigde Naties. Nederland zei daarop "ja" en vroeg aan de secretaris-generaal of er luchtsteun zou zijn. Daar kwam als antwoord een diplomatieke formulering op. Je zou je kunnen afvragen wat er was gebeurd als Nederland toen had gezegd "ja, mits aan die en die voorwaarden wordt voldaan en mits degenen die de resoluties over safe areas in de Veiligheidsraad aannemen ook zelf meegaan", want dan had hun politieke prestige op het spel gestaan. Dat lijkt mij een relevante kijk op de zaak. Dit vraagstuk kan zich, voor wij het weten, opnieuw voordoen in Afrika of andere gebieden in de wereld. Daarom heb ik de vrijheid genomen, die conclusies aan uw werkgroep voor te leggen.

Voorzitter. Verder sta ik graag open voor vragen over het specifieke onderwerp van de studie van deze parlementaire werkgroep.

Mevrouw **Karimi**: Ik wil later in de discussie graag terugkomen op de relatie tussen snelle interventiemachten en het scheppen van humanitaire ruimte. Nu wil

ik echter beginnen met te vragen naar uw algemene oordeel over de ontwikkelingen die gaande zijn in NAVO-verband en in EU-verband als het gaat om het instellen van snelle interventiemachten, die een multinationale vorm hebben en die bepaalde besluitvormingsprocessen kennen.

De heer **Voorhoeve**: Ik denk dat het in zijn algemeenheid goed is dat er van te voren multinationale verbanden worden gevormd. Dat geeft de mogelijkheid om van te voren goed op elkaar af te stemmen, gezamenlijk stafoefeningen te houden, elkaars taal te spreken. Dit was ook de geachte achter de instelling van de SHIRBRIG (Stand by High Readiness Brigade), de snel inzetbare brigade in VN-verband. Daaraan heeft geen groot aantal landen meegedaan. In de praktijk is het inmiddels uitgetest. Behalve in het kader van de Verenigde Naties geldt het belang van voorafgaande training, overleg en hoofdkwartiervorming natuurlijk ook voor inzet van militaire middelen door de NAVO of door de Europese Unie. Mijn algemene oordeel is daar dus heel positief over. Daarmee is het tijdperk voorbij waarin voor vredesoperaties steeds een tijdrovend sprokkelproces nodig was. Men moest hier en daar wat elementen vergaren om daar een effectieve, inzetbare eenheid van te maken. Die tijd wordt dan aanmerkelijk bekort.

Mevrouw **Karimi**: Gezien de besluitvorming kan er in het kader van de EU of de NAVO een spanningsveld ontstaan met de parlementaire traditie die in Nederland ontstaan is, namelijk dat de Kamer materieel instemmingsrecht heeft bij de uitzending van Nederlandse militairen. Hoe ziet u dat spanningsveld?

De heer **Voorhoeve**: In het algemeen is de Kamer heel snel bij de regeringsplannen te betrekken. Daarvoor is alleen nodig dat het kabinet de Kamer informeert. Dan kan de Kamer terstond besluiten daarover met de regering te spreken, zo nodig nog dezelfde dag. Meestal kan het binnen enkele dagen, zelfs in periodes van reces. Dat is ook voorgekomen. Het probleem zit niet in de snelheid van inzet en van informatieverschaffing. 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. Zoals bij veel besluitvorming begin je met een breed scala aan mogelijkheden zonder dat je precies weet waar het naar toe gaat, maar je weet wel dat je capaciteit moet hebben om gezamenlijk iets te ondernemen. Het kan ook helemaal niet nodig zijn om gezamenlijk iets te ondernemen gedurende een bepaalde periode en plotseling kan het dan wel nodig zijn, op een onvoorzien manier. Dat is een van de eigenschappen van internationale betrekkingen. Die zijn in wezen tamelijk onvoorspelbaar en je kunt heel plotseling voor problemen komen te staan. Als je als bondgenootschap of als Europese Unie besluit, gezamenlijk aan een oplossing van dat probleem bij te dragen en je hebt voor die tijd ook militaire verbanden gevormd die er in principe voor dat soort aanpak zijn, dan heb je de verwachting gewekt bij de andere lidstaten en bij je bondgenoten dat je daaraan zult meedoen. Je bent echter niet de juridische verplichting aangegaan zolang je geen verdrag hebt gesloten waarin staat dat deze eenheden

gezamenlijk inzetbaar zijn. Zolang er geen aparte verdragsbasis is waarmee je eigenlijk je recht om de eenheden weer terug te trekken verliest, ben je niet een principiële Rubicon overgetrokken. Het is natuurlijk wel zo dat je door mee te doen aan al die internationale samenwerkingsgroepen, de verwachting wekt dat men op je kan rekenen als het nodig is. Nederland houdt echter nationaalrechtelijk en volkenrechtelijk zijn eigen beoordelingsruimte om vast te stellen of een bepaalde internationale actie verstandig is en of wij daar mede verantwoordelijkheid voor willen dragen. Die beoordelingsruimte is er eigenlijk niet als het gaat om een aanval op NAVO-grondgebied, omdat je dan de verdragsverplichting hebt van artikel 5 van het Verdrag van Washington. Ook dan bepaalt een land nog wel hoeveel en wat het bijdraagt, maar niet of het bijdraagt. Is het niet een artikel-5-verplichting dan bepaalt een land niet alleen hoeveel en wat, maar ook of het bijdraagt. Dan houdt de regering de mogelijkheid om tegen andere landen te zeggen: nee, wij vinden dit een dermate onverstandige actie dat wij daar niet aan meedoen. Maar dat is natuurlijk geen vrijblijvende opmerking, want daardoor loop je enorme schade op in je internationale samenwerking en in je reputatie als betrouwbare deelgenoot. Ik heb het hier niet over bondgenootschappelijke verplichtingen, maar deelgenootschappelijke verplichtingen als je hebt afgesproken dat er een EU-battlegroup komt of een NATO Response Force. Dan moeten de regering en de Kamer, het regeringsbesluit beoordelend, afwegen of het die schade waard is. Het zal in de toekomst voorkomen dat een land wel eens deelneemt aan internationale acties, terwijl het daar zelf niet toe zou hebben besloten. Het probleem is dan zo urgent dat het land het beter vindt om een bijdrage te leveren. Er zullen in de toekomst ook situaties zijn waarin een land besluit niet mee te doen, ook als daarop veel kritiek zal volgen, omdat het daarvoor belangrijke redenen heeft.

Mevrouw **Karimi**: Wij willen natuurlijk zo veel mogelijk voorkomen in een situatie terecht te komen waarin die afweging gemaakt moet worden. De afspraken over het besluitvormingsproces zijn ook zodanig, dat je dat kunt voorkomen. Als het gaat om trechterbesluitvorming zijn er een paar cruciale momenten te noemen. Dat is het moment van instelling en vervolgens het moment van toewijzing. Daarover is er politieke besluitvorming en daarna de daadwerkelijke uitzending van de militairen waar mogelijkerwijze Nederland deel van uitmaakt. Wat zijn in uw visie cruciale momenten? Op welke momenten heeft de regering de meeste speelruimte voor overleg met de Kamer en heeft de Kamer de meeste speelruimte om invloed uit te oefenen op besluitvorming van de regering?

De heer **Voorhoeve**: Er worden in het rapport van de AIV een aantal fasen weergegeven. Daar sluit ik mij bij aan. Daar zou ik nog een tussenfase aan toe willen voegen, namelijk het gereedstellingsbesluit door Nederland zelf. De Nederlandse minister van Defensie ziet in een bepaalde fase aankomen dat het wel eens nodig zou kunnen zijn om bepaalde eenheden aan een internationale operatie te laten deelnemen. Hij geeft de commandanten van die eenheden van tevoren de opdracht om hun eenheid gereed te maken om eventueel uitgezonden te kunnen worden, want men kan niet halsoverkop uitgezonden worden. Die eenheid moet daarvoor vrijgemaakt zijn en hebben geoefend. Nu is een gereed-

stellingsbesluit erg vroeg, maar het kan aanleiding zijn voor een discussie in de Kamer – ik herinner mij wel dat soort discussies – omdat een gereedstellingsbesluit door de betrokken militairen en hun familie ook wel eens wordt geïnterpreteerd als een definitieve uitzending. Dat leidt dan tot publiciteit, tot media-aandacht en tot vragen in de Kamer. In het normale verkeer tussen minister en Kamer is duidelijk te maken wat de betekenis is van het gereedstellingsbesluit. Daarbij komt aan de orde of dat puur hypothetisch is of dat wij al wat verder in de trechter zitten. Er zal over het algemeen geen onduidelijkheid zijn over het concrete moment dat besloten wordt tot inzet. Dat is een bondgenootschappelijk of een EU-besluit, of een VN- of SHIRBRIG-besluit. Eigenlijk moet men dat noemen het besluit tot uitzending dat nog voor de inzet volgt. Omdat vrijwel alle crises die tot inzet van militaire middelen aanleiding kunnen geven van elkaar verschillen, is het erg moeilijk om er algemeen geldende dingen over te zeggen, behalve dan een open deur. Dat is dat de regering alleen al op grond van artikel 68 van de Grondwet gehouden is de Staten-Generaal te informeren over alles waar de Staten-Generaal vragen over stelt. In die zin is artikel 100 een verbijzondering van die aloude bestaande verplichting om zo snel mogelijk informatie te geven zodra de Kamer daarom vraagt.

De heer **Koenders**: En uiteraard ook in het geval men er niet om vraagt.

De heer **Voorhoeve**: Precies, artikel 100 legt de regering ook de verplichting op, informatie te verschaffen als niemand erom vraagt. Overigens is dat laatste niet erg waarschijnlijk, tenzij het een strikt geheime operatie is. Dan dient de regering zo spoedig mogelijk informatie te verschaffen. Het komt voor dat er inzet van militairen nodig is voor doeleinden die niet meer haalbaar zijn zodra erover wordt gesproken, bijvoorbeeld de arrestatie van oorlogsmisdadigers. Die moeten eerst worden gearresteerd en dan kunnen er pas mededelingen worden gedaan, anders zijn zij gevlogen als bij hen wordt aangeklopt. Dat zal iedereen begrijpen en al dan niet willen billijken, afhankelijk van het oordeel over de actie zelve. 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 al wel in aanzet. 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. Dat volgt wel uit het stuk van Solana over het externe beleid van de Europese Unie. Mij staat wat dit betreft niet direct een stuk van de NAVO voor ogen dat daarmee te vergelijken is. Als dat er niet is, is het te maken. Mijn advies zou zijn, dit multilateraal aan te pakken en het toetsingskader te multilateraliseren.

Mevrouw **Karimi**: Denkt u, gezien uw ervaring met de NAVO, dat het werkelijk mogelijk is in overleg met de Verenigde Staten een dergelijk toetsingskader te ontwikkelen?

De heer **Voorhoeve**: Ja, dat denk ik. Mocht dat niet zo zijn, dan blijkt dat tijdens het proces van het formuleren van een toetsingskader. Dan blijkt ook welke andere bondgenoten het daarmee wel eens zijn. In dit verband verwijs ik naar het gesprek tussen landen die troepen leveren aan de Verenigde Naties voor een snel inzetbare VN-eenheid. Het Nederlandse ideaal, toentertijd bepleit door minister van Mierlo, was een VN-strijdmacht. Dat was niet haalbaar omdat er erg veel tegenstand was. Toen is het Deense plan bedacht van een SHIRBRIG. Die landen hebben met elkaar geoefend en met elkaar besproken onder welke omstandigheden dit instrument moet worden ingezet, volledig ruimte gevend aan de nationale procedures voor de inzet van troepen en het formele en materiële instemmingsrecht.

Mevrouw **Karimi**: In het advies van de AIV wordt de nadruk gelegd op het moment van toewijzing. Bent u het met de AIV eens dat de Kamer daarop gespitst moet zijn en dat zij daar het toetsingskader op los moet laten?

De heer **Voorhoeve**: Uit het perspectief van de Kamer is het natuurlijk zaak, zo vroeg mogelijk met de regering over eventuele inzet te praten, zelfs als dat nog hypothetisch is. Zo'n gedachteswisseling is voor beide kanten behulpzaam. Het informeert de Kamer en het geeft de regering informatie over hoe een bepaald vraagstuk in de Tweede Kamer zou liggen. De regering zal niet gemakkelijk overgaan tot uitzending als daar geen draagvlak voor is in de Tweede Kamer.

Tussen de fasen die AIV aangeeft – instelling, toewijzing en inzet – zit dus nog de fase van de gereedstelling. Nu is dat misschien een woordenspel. Gereedstelling gaat in feite nationaal vooraf aan de feitelijke toewijzing aan de NATO Responce Force.

De heer **Koenders**: Mij is nog niet helemaal duidelijk wat u bedoelt met dat moment van gereedstelling. Het kan op twee momenten zijn. Het ene is dat een land te horen krijgt dat het gaat behoren tot de toe te wijzen rotatie NRF. Dat is dan nog voor de toewijzing als geheel. Daar kun je een debat over voeren. Ik dacht dat u ook doelde op het moment dat de opties duidelijker worden waaronder een NRF-operatie zou kunnen plaatsvinden, bijvoorbeeld wanneer een opdracht is gegeven aan Saceur om voor een bepaald gebied of een bepaald land een nadere uitwerking te maken. In het verlengde daarvan zou er een nog specifiekere gereedstelling kunnen komen van de Nederlandse troepen. Dat heet dan geen gereedstelling in die zin dat je onderdeel uitmaakt van het verband. Het is echter nog wel voordat er in de NAR definitief over wordt gesproken.

De heer **Voorhoeve**: Ook voor gereedstelling gelden verschillende fasen. De eerste is van planningstechnische aard in personele zin. Daarbij moet men keuzes maken welke eenheden zich gereed moeten maken voor deelname aan de NRF over een bepaalde tijd. Het kan ook om heel specifieke militaire vormen van gereedstelling gaan, waarbij bijzondere vormen van oefening nodig zijn voor uitzending naar een bijzonder gebied. Als het om een gereedstelling voor uitzending naar Afrikaanse landen gaat, moeten mensen worden ingeënt. Dat kost een bepaalde voorbereidingstijd. Dan zit je al een aantal fasen verder in de trechter. Ook dan kun je weer terug. Ik heb meegemaakt dat een eenheid van de luchtmobiele

brigade geheel gereed werd gemaakt voor uitzending naar Afrika. Dat ging echter niet door omdat andere landen niet bereid waren, daaraan mee te doen. Dat was in het geval van de post-Ruanda-crisis, toen ongeveer 200.000 vluchtelingen zoek waren in Oost-Zaire. Nederland wilde alleen de eenheid uitzenden als Groot-Brittannië of Frankrijk of de Verenigde Staten ook zouden gaan. Aan die voorwaarde werd niet voldaan. De eenheid is toen wel gereed gesteld, maar het is niet tot uitzending gekomen.

De voorzitter: Je zou ook een eenheid voor verschillende doelen kunnen reserveren, ook al is dat niet chique. Eist men bij toewijzing voor de NRF dat de eenheid niet voor een ander doel gereed gesteld mag worden?

De heer Voorhoeve: Die vraag vind ik moeilijk te beantwoorden. Er zijn veel eenheden die voor verschillende doeleinden kunnen worden ingezet. Soms moeten, al naar gelang de behoefte die er is voor uitzending, eenheden worden gevormd door elementen uit bestaande organisatorische verbanden bij elkaar te zetten. Dat is nooit erg aanbevelenswaardig, maar, zeker met een krimpende krijgsmacht heb je lang niet altijd de keuze om ergens een kant en klare geofende eenheid van de plank te halen en die gereed te stellen. Dan moet je iets verzamelen uit verschillende onderdelen om te kunnen voldoen aan wat internationaal nodig is. Dan ben je verder in de trechter, want dan is er duidelijk al vanuit bondgenootschappelijk of EU-verband een aanwijzing wat voor soort eenheden van Nederland zouden kunnen worden verwacht. De discussie daarover met de Kamer begint zodra er informatie over en weer gaat. In het algemeen zal de rolverdeling zijn dat de Kamer wil weten wat de gereedstelling betekent en dat de regering antwoordt dat het maar hypothetisch is. En plotseling kan het in een stroomversnelling raken.

De voorzitter: Dan wordt er gezegd: ja, maar we zitten zo ver in het proces en er is toch overleg geweest. In coalitieverband gaan andere dingen spelen, zoals de vraag of men een minister kan laten vallen.

De heer Voorhoeve: Ja, dat gaat allemaal een rol spelen. In het extreme geval kan het zelfs zo zijn dat een kabinet vindt dat uitzending noodzakelijk is en dat het kabinet het niet kan maken de uitzending te stoppen en dat dit tot een regelrechte confrontatie met de Kamer leidt waarbij de vertrouwenskwestie aan de orde komt.

De voorzitter: U bent als minister van Defensie bij dit soort zaken zeer nauw betrokken geweest. Hoe gaat dat consultatieproces? Wij weten natuurlijk welke stappen worden genomen, maar hoe werkt het informele proces?

De heer Voorhoeve: Het informele proces begint via de ambassadeurs en de militaire vertegenwoordigers. Het begint vooral via de ambassadeurs bij de internationale organisaties, dus de permanente vertegenwoordigers. In het secretariaat – of wij het nu hebben over de Europese Unie, de Verenigde Naties of de NAVO – en in het overleg met de ambassadeurs wordt gesproken over bepaalde misstanden in de wereld en komt de vraag naar voren wat men daaraan kan doen. Dan wordt gesondeerd, ook afhankelijk van de kracht waarmee bepaalde landen verbale interventies plegen in het debat, of een land

bereid zou zijn een aandeel daarin te nemen. Die sonderingen komen snel bij de minister op het bureau. Ik weet dat sommige van die sonderingen gewoon ambtelijk worden afgehandeld. Dan gaat het om missies waarvan de diplomaten zelf vaststellen dat deze ver af liggen van de Nederlandse interpretatie van het verlicht eigenbelang en van de volkenrechtelijke taak van Nederland. Het is ook mogelijk dat Nederland al zo geëngageerd is aan een aantal vredesoperaties, dat men vindt dat men niet moet stimuleren dat er een officiële vraag van de secretaris-generaal naar Nederland gaat. Dat gebeurt wel onder verantwoordelijkheid van de minister, ook als hij daarover niet is geïnformeerd. Als iets is afgewezen, zonder dat de minister is gevraagd of het wel moet worden afgewezen, kan dat aanleiding zijn tot problemen. Die zal de betrokken bewindspersoon dan moeten oplossen. Normaliter zal natuurlijk de betrokken vertegenwoordiger van ons land bij die internationale organisaties heel snel de ambtelijke en politieke leiding van het departement inlichten. Dat gaat via twee lijnen: de buitenlandse zakenlijn en de defensielijn. Dus dat leidt snel tot overleg in Den Haag. Daarbij wordt nagegaan of men ook in Den Haag de indruk heeft dat er een verzoek aanstaande is van de secretaris-generaal en welke signalen er afgegeven moeten worden.

In het begin is het dus heel formeel. Dan wordt er half formeel gesondeerd hoe Nederland eventueel zou reageren op een verzoek tot beschikbaarstelling van militairen. Als het antwoord daarop niet ontmoedigend is, komt er een formeel verzoek aan de Nederlandse regering. Dan hangt het van het politieke oordeel van de betrokken bewindslieden af of men dat eerst formeel bespreekt met de woordvoerders Buitenlandse Zaken en Defensie in de Kamer of dat men direct naar het kabinet gaat met het dringende verzoek dat Nederland de bijdrage levert. In het laatste geval moet formeel in de desbetreffende brief het gehele toetsingskader worden doorlopen. Het kan zijn dat er in dit proces meningsverschillen tussen Buitenlandse Zaken en Defensie ontstaan. Ik zal een concreet voorbeeld geven. In 1994 wilde het ministerie van Buitenlandse Zaken een formeel verzoek vanuit de OVSE om een of twee compagnies te leveren voor de problematiek rondom Nagorno Karabach honoreren. Het ministerie van Defensie zag daar weinig in omdat de OVSE geen enkele ervaring op het terrein van wat grotere vredesoperaties onder nogal gewelddadige omstandigheden had. Dat leidde tot een discussie in het kabinet die tot uitkomst had dat er geen positieve signalen richting OVSE werden gezonden, mede omdat ik in mijn toenmalige rol van mijn Duitse collega had vernomen dat hij absoluut niet bereid was, daar eenheden naar toe te zenden. Hij antwoordde, als ik mij niet vergis: laat het "Aussenministerium" maar een paar compagnies diplomaten zenden. Dat was een nogal kort en krachtig antwoord.

De voorzitter: Mijnheer Voorhoeve, u beschrijft een proces waarbij ambtenaren de eerste sonderingen doen. Je hebt tegenwoordig de informele defensieraden van de EU en je hebt de raden voor algemene zaken en externe betrekkingen waar de ministers elkaar zeer vaak treffen. Ik kan mij goed voorstellen dat men daar onderling, los van elke ambtelijke bemoeienis, vraagt wat men van een bepaalde kwestie vindt.

De heer Voorhoeve: Zo gaat het precies. Ik heb in mijn antwoord te veel de nadruk gelegd op de formele rustige

gang van zaken. Vaak is het zo, zeker met de groeiende intensiteit van de internationale bijeenkomsten van bewindslieden, dat het al rechtstreeks in het overleg tussen bewindslieden opkomt. Dan zal men die vraag toch eerst in studie mee naar huis willen nemen om daar de mening van de Chef Defensiestaf over te vragen, er met de landdeskundigen van het ministerie van Buitenlandse Zaken over te spreken en er het oordeel van de militaire inlichtingendienst over te vragen. Dat gaat dan toch weer terug naar het hoogste adviserende niveau voordat het in het kabinet komt.

De **voorzitter**: Ik heb de indruk dat regeringsleiders die elkaar treffen, bijvoorbeeld in de Europese Raad, op basis van de bekende "Männerfreundschaften" elkaar dingen toezeggen. Dan wordt de ambtelijke organisatie gebruikt om die toezegging gestand te doen. Dan zou het wel eens een veel minder goed proces kunnen zijn.

De heer **Herben**: De afstemming tussen de departementen van Buitenlandse Zaken en Defensie is voor ons als Kamer heel belangrijk. Het is voor de Kamer belangrijk om goed geïnformeerd te zijn. Is het nog wel van deze tijd dat de minister van Buitenlandse Zaken eigenlijk een soort blanco cheque heeft als hij naar Den Haag gaat? Zou dat niet veel strikter aan parlementaire controle onderworpen moeten worden? Zou dat ook niet interdepartementaal beter moeten worden afgestemd? De Kamer wordt wel tijdig geïnformeerd als het bericht via de RAZEB komt. Dan hebben de departementen van Defensie en Buitenlandse Zaken ook met elkaar moeten afstemmen dat er bij voorbeeld een EU battlegroup uitgezonden moet worden. Momenteel vindt er ook afstemming plaats, omdat toevallig de verhouding tussen beide departementen goed is, maar dat zou meer moeten worden gestructureerd.

De heer **Voorhoeve**: Bij veel uitzendingen ziet men het wel aankomen, ondanks wat ik eerder zei over de onvoorspelbaarheid van internationale politiek. Veel crises broeien al een tijd. Er is al enige tijd discussie over de vraag of de buitenwereld daar iets aan kan doen. Dan is er ook in de media en in de Tweede Kamer van tevoren enige discussie over de vraag of daar iets aan te doen is en of van Nederland iets kan worden verlangd. Dan kan daar voorafgaand aan een Noord-Atlantische Raad met de minister van Buitenlandse Zaken of voorafgaand aan een Defensieraad in NAVO-verband met de minister van Defensie over worden gesproken. Op de vraag van de voorzitter wil ik met een theoretisch voorbeeld ingaan. Er is een dringende crisis waarover men binnen de Europese Raad het gevoel heeft dat Europa een verantwoordelijkheid op zich moet nemen en zich moet manifesteren. Het is mogelijk dat er dan afspraken worden gemaakt die later een meer verplichtend karakter hebben dan achteraf wenselijk wordt geacht. Dan biedt nog altijd uitkomst dat er over dit onderwerp uiteindelijk op nationale basis wordt besloten en er geen meerderheidsbesluitvorming is over inzet van militaire eenheden door de Europese Unie. De woorden die in de Europese Raad worden gesproken, komen onmiddellijk in de media. Daar kan de volksvertegenwoordiging meteen vragen over stellen in de Kamer.

De heer **Koenders**: Ik wil nu terug naar de situatie die zich voordoet ten aanzien van multinationale verbanden

en meer specifiek de NRF. U hebt geschetst dat er langzaam maar zeker een verbijzondering plaatsvindt van een algemene gereedstelling naar een toewijzing en, afhankelijk van de situatie, eventueel naar de inzet in een bepaald crisisgebied. Tegelijkertijd is er de informatiestroom, al dan niet geïnitieerd vanuit de Kamer of vanuit het kabinet, over wat er in zo'n verbijzonderingsproces plaatsvindt. Als laatste is er de lijn van de reputatieschade. Het wordt op een gegeven moment wat moeizaam als je al ver in de trechter zit. Belangrijk is om vast te stellen dat het parlement formeel altijd op een beslissing terug kan komen. Kunt u aangeven op welke momenten het echt relevant is dat het parlement ingelicht wordt en dat het van belang is dat er over een kwestie gediscussieerd wordt? Als ik het goed begrijp is de discussie over de toewijzing een discussie over algemeenheden. Mij gaat het om de fases daarna, als het er echt op aankomt. Het feitelijke besluit over de Nederlandse inzet van de NRF wordt natuurlijk gedaan in het kader van de NAR. Mij lijkt van belang dat de Kamer in dat geval vooraf daarover ingelicht wordt, onverlet de situaties die u schetste met betrekking tot oorlogsmisdadigers. Daarna is het feitelijk bijna onmogelijk om nog in te grijpen. Toch denk ik dat in die fase de reputatieschade al een heel eind gevorderd is, hoewel het formeel nog kan. Er zitten echter ook nog een aantal momenten voor. Kunt u daar specifieker over zijn? Ik kan mij voorstellen dat het moment belangrijk is waarop de NAVO-raad de opdracht geeft aan het militaire comité om te zeggen naar welke regio de verbijzondering gaat. Is het dan mogelijk, naar uw inschatting en ervaring, dat de Kamer daar in alle gevallen over ingelicht kan worden of is dat in de praktijk toch meestal een kwestie van geheimhouding? Een ander moment lijkt mij het moment van specifieke gereedstelling. Ik denk aan de situatie waarin de problemen plotseling zo zijn geëscaleerd dat de NAVO-raad vindt dat er snel ingegrepen moet worden. Daar zit een moment voor. Is dat zo'n moment waarover het parlement zeker ingelicht moet worden? Het gaat mij om de specifieke momenten, bij voorbeeld wanneer er sprake is van verlies aan reputatie doordat een land op een beslissing terugkomt. Ook dan is het kabinet verplicht de Kamer tijdig in te lichten, zodat de Kamer haar invloed nog kan doen gelden. Ik denk aan deze momenten, maar er zijn natuurlijk ook andere momenten. Ik hoor graag uw oordeel daarover.

De heer **Voorhoeve**: Ik denk dat het zo vroeg mogelijk inlichten van de Kamer ook zo nuttig mogelijk is, voor beide zijden. Het is voor het kabinet belangrijk om te weten of er draagvlak is, zodat het aan dat draagvlak bij kan dragen. Er kunnen echter ook situaties zijn waarbij speculatie over uitzending contraproductief kan werken en het misschien ook in het land van uitzending hevige, negatieve reacties kan veroorzaken als er internationaal wordt gediscussieerd over een eventueel ingrijpen. Dan is het onverstandig om daar in die fase al over te praten. Daarnaast meen ik dat hoe later Nederland aan een internationaal verband dat zich heeft voorbereid op uitzending aangeeft niet mee te willen doen, hoe groter de reputatie- en betrouwbaarheidschade is. Met andere woorden: hoe vroeger Nederland aan de bondgenoten aangeeft niet mee te willen werken aan uitzending, hoe minder reputatieschade dat tot gevolg heeft. Dan geef je de andere landen die wel meedoen de gelegenheid, hun plannen aan te passen. Dus dat pleit ook voor een zo

vroeg mogelijk debat tussen Kamer en regering.

De heer **Koenders**: Is het punt van die reputatieschade groter geworden en doet zich dit sneller voor vanwege het feit dat je er allemaal in zit, sommige landen in beperkte mate en andere landen in grotere mate? Dan doet zich vervolgens de vraag voor hoe het internationale spel wordt gespeeld. Is het dan zo dat landen die met grondtroepen in de NRF zitten een belangrijker bijdrage leveren in die specifieke rotatie?

De heer **Voorhoeve**: Het dilemma waar u mee worstelt is nog veel groter voor grotere landen, omdat daar meer op wordt gerekend. Wanneer een groter land zich terugtrekt of niet meedoet, heeft dat grotere gevolgen voor het al dan niet doorgaan van een bepaalde actie dan wanneer een kleiner land dat doet. Landen van de omvang van Nederland of kleiner zijn gemakkelijker vervangbaar door andere landen te benaderen. Het hangt ook af van de soort eenheid. De ene eenheid is gemakkelijker te vervangen door die van een ander land dan de andere eenheid. Het hangt ook af van het soort verplichtingen dat men op zich neemt in de vredesoperatie of crisisbeheersingsoperatie. Over het algemeen zijn met name grondtroepenverplichtingen de moeilijkste. Het dan terughalen van eenheden waar anderen wel op rekenden, is pijnlijker dan het terughalen van een aantal F16's of een fregat.

Mijn ervaring is dat men in de meeste internationale vredesoperaties de grootste behoefte heeft aan troepen die zich op het scheidsvlak tussen vredeshandhaving en het beginnen en heropstarten van de rechtsorde begeven, dus troepen die zowel een landmacht- als politieachtergrond hebben. In Nederland hebben wij daarvoor de Koninklijke Marechaussee. Er zijn maar weinig landen die zoiets hebben. Het is in vrijwel alle vredesoperaties altijd geweldig zoeken naar politiefunctionarissen die in oorlogsomstandigheden kunnen werken dan wel landmachtmilitairen die iets afweten van rechtsorde, hoe dat op te starten in landen die door een conflict zijn gegaan of in een conflict dreigen te vervallen. Dat soort eenheden is cruciaal. Daar is het allergrootste gebrek aan in de meeste vredesoperaties. Dat zijn eenheden die ook toezicht kunnen uitoefenen op de Security Sector Reform, en die het werk van de politie in het land zelf kunnen helpen verbeteren door training en door toezicht. Voorts eenheden die toezicht uitoefenen op demobilisatie. Dat soort taken op het scheidsvlak van oorlogsomstandigheden en het weer opstarten van iets dat op een rechtsorde lijkt.

Mevrouw **Karimi**: Denkt u dat de snelle interventiemacht geschikt is om voor dergelijke missies in te zetten of is die snelle interventiemacht beter geschikt voor missies in het hogere geweldspectrum, in de eerste fase van interventie?

De heer **Voorhoeve**: Bij een snelle interventiemacht denkt men natuurlijk altijd aan inzet op een tamelijk hoge trede van de escalatieladder. Maar dat hoeft helemaal niet zo te zijn. Het kan zijn dat de tamelijk vroegtijdige aanwezigheid van buitenlandse troepen in een conflict een heel dempend effect heeft. De snelheid van uitzendbaarheid moet men dus zien als een andere dimensie dan de zwaarte van de geweldstoepassing door de desbetreffende militairen. Het kan nodig zijn om heel snel de

Koninklijke Marechaussee uit te zenden, die geen heel zware geweldstoepassingtaken heeft, bij voorbeeld in een land dat dreigt af te glijden naar een burgeroorlog. Wij hebben het in zijn algemeenheid erg veel over burgeroorlogen en het herstellen van orde in een land. Daarbij verliezen wij relatief gezien wat aandacht voor het feit dat een aantal landen afglijdt naar burgeroorlogen en dat "an ounce of prevention" nog steeds "better" is dan "a pound of cure".

Mevrouw **Karimi**: Dat begrijp ik. Ik vraag mij echter af of dat soort conflicten en interventies de bedoeling waren bij de instelling van de NRF. Gezien het feit dat dit na 11 september, na Afghanistan en na Irak tot stand is gekomen, zou je op kunnen maken dat men andersoortige operaties bedoelde, maar dat het tot nu toe niet tot inzet gekomen is. Wellicht vindt daardoor een verandering plaats en wil men de NRF voor andersoortige operaties inzetten. Hoe ziet u die ontwikkeling?

De heer **Voorhoeve**: Ik weet niet of ik daar iets verstandigs over kan zeggen. Je zou je een heel theoretisch scala moeten voorstellen van mogelijke inzetsituaties en daarbij passende middelen in concentrische kringen rondom Europa met verschillende graden van koppeling aan de Europese veiligheidsstrategie en aan de NAVO-belangen. Dan krijg je een heel ingewikkelde matrix. Ik vind het moeilijk om daar specifiek op te antwoorden.

Mevrouw **Karimi**: Een van de dingen die minister Kamp aan de orde stelt, is dat de NRF ingezet zou kunnen worden voor lopende operaties. Wat vindt u daarvan?

De heer **Voorhoeve**: Dat hangt natuurlijk af van het soort operaties. Als het voor het vervolg van een goed gedefinieerde, al langer lopende vredesoperatie is en het eigenlijk meer een rotatie is, is het iets anders dan wanneer het een plotselinge interventie, hoog in het geweldspectrum is in een crisisgebied waarvan het zeer de vraag is of externe geweldstoepassing iets goeds teweeg kan brengen. Het is natuurlijk altijd rijden in de mist, waarbij je de best mogelijke inschattingen moet maken. Plotseling kan de mist een stuk dichter worden of kan de mist opklaren en zie je precies wat je te doen staat. Dus zowel Kamer als regering moet met een hoop verschillende denkbare en ondenkbare situaties rekening houden. "Expect the unexpected" geldt zeker in het buitenlands beleid.

De **voorzitter**: De heer Herben heeft in eerdere instantie wel eens voorgesteld dat er halfjaarlijkse rapportages komen die in de Kamer worden besproken. Nu schiet mij ook te binnen dat de vaste Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie die uitzendingen bespreken. In feite ligt daar een materieel instemmingsrecht in de praktijk. Die woordvoerders houden zich echter met zo veel dingen bezig, dat de kans bestaat dat zij wat minder zorgvuldig met al die informatie kunnen omgaan. Kijk alleen maar naar de praktijk van alledag en berichten in de media die Kamerleden wegrukken van het studieuze werk. Misschien is het tegen die achtergrond verstandig om een aparte commissie uitzendingen te hebben die dieper in de materie zou kunnen duiken. Wat vindt u van dit idee?

De heer **Voorhoeve**: Bij een uitzending komen zo veel verschillende aspecten aan de orde, buitenlandspolitieke en defensiepolitieke, dat beide commissies zich daar als geheel over willen buigen. De diepgang die u bepleit bij de besluitvorming en de gedachtevorming voorafgaande aan de besluitvorming kan het best bereikt worden door, waar nodig, de regering om besloten briefings te vragen over de situatie, zodat ook de Kamerleden door de Militaire Inlichtingendienst uitgebreid kunnen worden ingelicht over een aantal aspecten waar men niet in het openbaar over kan speculeren omdat die dan een self-fulfilling of een self-denying prophecy worden. Ik denk toch dat beide commissies er zich gezamenlijk over willen buigen en dat beide ten volle zullen proberen alle consequenties van een uitzending onder ogen te zien. Dan gaat het erom de regering zo grondig mogelijk uiteen te laten zetten hoe de toekomst er na die uitzending uit zou kunnen zien.

De heer **Koenders**: Als ik u goed beluister, is er eigenlijk geen principiële verandering door de instelling van de battlegroups en de NRF wat betreft de relatie tussen de Kamer en de regering. U geeft wel een aantal aanbevelingen die mij zeer zinnig lijken met betrekking tot de vroegtijdigheid, het een zeker begrip kweken bij de Kamer voor het feit dat het punt van de reputatieschade zich wat ernstiger aandient. Ik heb echter uit uw woorden niet begrepen dat er principieel iets moet wijzigen in de relatie tussen Kamer en parlement, afgezien van het feit dat dit constitutioneel niet mogelijk is. Je zou natuurlijk kunnen zeggen dat er heel nieuwe procedures moeten komen of een heel andere manier van informatieverstrekking. U zegt wel dat er eerder ingegrepen moet worden, op de juiste momenten en met meer rekenschap van de kosten van uitstappen. Heb ik dat goed begrepen?

De heer **Voorhoeve**: Het is een geleidelijk groeiende verzwaring van de problematiek doordat nu niet meer losse eenheden bij elkaar worden gebracht en je als land besluit om van tevoren eenheden multinationalaal voor te bereiden. Je neemt immers aan een multinationalaal besluitvormingsproces deel. Dat is een graduele versterking van problemen die ook in de jaren tachtig en negentig al leefden. Er komt pas een principieel andere situatie zodra deze multinationale verbanden een verdragsbasis krijgen, waarbij in dat verdrag wordt vastgesteld voor welke doeleinden de eenheden uitzendbaar zijn en de lidstaten, de deelnemende landen, afspreken dat ze daar ook voor zullen worden gebruikt. Dan komt aan de orde of een dergelijke verdragsbasis niet formeel als verdrag moet worden geformuleerd en moet worden goed- of afgekeurd door de volksvertegenwoordiging. Maar dan ben je in feite principieel al in de situatie dat je het nationaal vetorecht over inzet van troepen gaat opgeven. Dan kom je in een geheel andere situatie. Dan kom je bij de grondwetsartikelen die gaan over verdragen die van zo ver strekkende aard zijn dat er een tweederde meerderheid voor nodig is om dat goed te keuren.

De heer **Herben**: U had het eerder over een multinationaal toetsingskader. Net als generaals zijn ook politici geneigd de vorige oorlog steeds opnieuw uit te vechten. In alle adviezen die wij krijgen, wordt steeds een pleidooi gehouden voor een toenemende informatiedichtheid als er stappen worden genomen in het kader van de NRF. De NRF is echter niet bedoeld voor afzonderlijke acties, zoals

het sturen van troepen naar Afrika. Dan komt de politieke verantwoordelijkheid pas om de hoek kijken op het moment dat er daadwerkelijk eenheden worden geleverd. Dat stadium is echter gepasseerd op het moment dat je besluit aan NRF deel te nemen. Dat hebben wij gedaan. Die politieke verantwoordelijkheid komt weer op ons af als in de NAR de beslissing moet worden genomen of de NRF wordt ingezet. Die beslissing wordt immers unaniem genomen. Is het dan niet veel logischer, mede in het licht van uw pleidooi voor een multinationalaal toetsingskader, om in eerste instantie gewoon te verifiëren en waar nodig te redresseren dat de inzet van de NRF per definitie altijd dient te voldoen aan het toetsingskader? Eigenlijk is het in mijn ogen niet denkbaar dat de NRF-inzet niet zou voldoen aan het toetsingskader. En dan is de oplossing: zorg gewoon dat ieder half jaar wordt gerapporteerd aan het parlement wat de status van de NRF is. Het doet namelijk niet zo ter zake of wij er op dat moment met een groot bataljon of brigade in zitten of alleen met een aantal marechaussees. Wij zijn altijd politiek verantwoordelijk voor uitzending van de NRF.

De heer **Voorhoeve**: Ik begrijp uw redenering. Die is van toepassing op een overzichtelijke, zich gestaag ontwikkelende wereld. Het kan echter zijn dat de bond- en deelgenoten waar ik het over had zich op zeer korte termijn gesteld zien voor een vraag die zij zelf ook niet hadden voorzien. Het is natuurlijk gevaarlijk om allerlei fictieve voorbeelden te bedenken. Er is zo veel dat kwetsbaar is en in elkaar kan storten, wat grote consequenties heeft voor het reilen en zeilen van onze samenleving. Een instorting van Saoedi-Arabië bij voorbeeld, die de hele wereld op zijn kop zet omdat het wereldenergiesysteem daarop draait, kan tot situaties aanleiding geven die niemand heeft voorzien en waarin snel een discussie opkomt om gezamenlijk iets te doen, de Straat van Hormoez te beveiligen, of iets dergelijks. Die vraag kan in één of twee weken opkomen. Maar ja, de hele wereld ziet dat natuurlijk. Dus dan spreekt u daar onmiddellijk over met de regering.

De **voorzitter**: Wij hebben het al over artikel 100 gehad, waarbij het gaat om informatieplicht en informatierecht. De Kamer zegt dat het niet slechts de goedertierenheid van de regering is dat zij in feite erkent dat wij moeten instemmen, maar dat het een gewoonrecht is geworden. Het staat in de ogen van de Kamer eigenlijk op dezelfde hoogte als gecodificeerd recht. Hoe ziet u dat?

De heer **Voorhoeve**: Ik zie dat iets anders, misschien wat formeler. 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.

De **voorzitter**: Ik dank u namens de werkgroep bijzonder voor de uitvoerige beantwoording van onze vragen. Wij zullen u het verslag toesturen ter correctie. U zult ook ons uiteindelijke advies aan de Kamer ontvangen.

Sluiting 16.22 uur

Stenografisch verslag van het gesprek van de werkgroep NRF op maandag 3 oktober 2005 in het gebouw van de Tweede Kamer der Staten-Generaal te Den Haag

Maandag 3 oktober 2005

Aanvang 10.30 uur

De werkgroep spreekt met prof. mr. P.P.T. Bovend'Eert en dr. L.F.M. Besselink

Voorzitter: Van Baalen

Aanwezig zijn: de heren Van Baalen, Koenders, Brinkel, Herben en mevrouw Karimi, leden van de werkgroep, en de heren Van Toor (adjunct-griffier), Koenders en Schneider (ambtelijke ondersteuning).

De **voorzitter**: Heren, hartelijk welkom. In opdracht van de Kamer onderzoeken wij welke rol de Kamer op basis van het Toetsingskader kan vervullen bij de beslissing over snelle interventiemachten. Het gaat hierbij om de instelling van een EU Battlegroup of een NRF, om het besluit om daaraan troepen toe te wijzen en om het besluit om die interventiemacht in te zetten, maar het gaat ook om de rechten van de Kamer in dit verband. Wij zeggen zelf graag dat wij materieel instemmingsrecht hebben, maar de meningen hierover verschillen. Bij dit gesprek nemen mevrouw Karimi en de heer Brinkel het voortouw. Van dit gesprek zal een verslag worden gemaakt; dat zal u beiden voor eind oktober worden toegezonden en u kunt er zo nodig correcties in aanbrengen. Het verslag zal als bijlage worden gevoegd bij het advies dat wij aan de kamer zullen uitbrengen, volgens de planning voor het eind van dit jaar. Eventuele beslissingen naar aanleiding van ons rapport zal de Kamer naar verwachting in de eerste helft van volgend jaar nemen.

Mevrouw **Karimi**: Ter inleiding zou ik willen zeggen dat wij inmiddels wel enige ervaring hebben opgedaan met artikel 100-operaties, gelet op de frequentie van uitzendingen in de afgelopen jaren. Ik hoop dat u deze praktijk zult betrekken bij uw antwoorden op basis van de theorie. Wij hebben het een en ander van uw hand gelezen over dit onderwerp, maar wellicht kunt u uw oordeel geven over de ontwikkelingen in de rol van de Staten-Generaal bij de uitzending van militairen in de afgelopen decennia.

De heer **Bovend'Eert**: Ik heb een stukje over de grondwetsherziening in het Nederland Juristenblad geschreven toen artikel 100 erin werd opgenomen. Daaruit blijkt eigenlijk al dat ik de ontwikkelingen rondom deze bepaling inzake de inzet van strijdkrachten zeer teleurstellend vind. Ik vind nog steeds dat er geen recht wordt gedaan aan de noodzaak om het parlement op dit punt meer zeggenschap te geven. Het is naar mijn

opvatting allemaal heel ongelukkig verlopen. 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 regering heeft deze bepaling dan ook nog restrictief uitgelegd, in die zin dat die plicht pas geldt nadat zij een besluit heeft genomen. 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. In Duitsland moet de Bondsdag toestemming geven voordat de Bondsregering een rechtsgeldig besluit kan nemen om troepen uit te zenden. Dit is een enorm verschil met het materiële instemmingsrecht van de Tweede Kamer; dat is eigenlijk geen recht, want de Kamer kan altijd haar oordeel uitspreken, over welke aangelegenheid ook. 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, dus het materiële instemmingsrecht stelt juridisch eigenlijk heel weinig voor. Ik vind het ontzettend jammer dat het parlement de kans op het verwerven van volwaardige zeggenschap over de inzet van de strijdkrachten heeft laten liggen. Uit de situatie in andere landen, zoals in Duitsland, blijkt dat het heel legitiem is als het parlement medebeslissingsbevoegdheid heeft bij dit soort zaken.

Maar goed, toen het nieuwe artikel 100 eenmaal een feit was, kwam er een manoeuvre van de regering om de inlichtingenplicht zelfs nog te beperken, met name naar aanleiding van de gebeurtenissen van 11 september. De regering is toen gaan debiteren dat artikel 100 niet geldt bij verplichte bijstand in de zin van artikel 5 van het NAVO-verdrag. Volgens mij is dit volledig 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. Mijn waarneming als buitenstaander is dat de regering sindsdien heeft geprobeerd om de parlementaire betrokkenheid, die al gering is, nog verder te verminderen. De regering stelt dat de toewijzing van troepen aan internationale strijdmachten ook buiten de werking van artikel 100 valt, zo heb ik begrepen.

De heer **Besselink**: Ik sluit mij geheel aan bij deze woorden. Zodra er sprake is van artikel 100, doet men in het parlement eigenlijk heel weinig om de zaak af te bakenen van de verplichtingen die de regering al in artikel 68 worden opgelegd. Op de een of andere manier slaagt de regering er telkens in om een soort vacuüm te creëren, een quasi-constitutioneel vacuüm tussen de plichten die al uit artikel 68 voortvloeien en de plichten die uit artikel 100 zouden voortvloeien, en wel door dit artikel heel restrictief uit te leggen. 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. Beide Kamers kunnen dit doen. En ik moet hierbij opmerken dat de manier waarop de regering in de praktijk met artikel 100 omgaat, vanuit een puur staatsrechtelijke optiek vrij dubieus is. Het schermen met de verhouding van dit artikel tot artikel 97 vind ik volstrekt onbegrijpelijk. De bewering dat inzet of terbeschikkingstelling van troepen krachtens een verdrag buiten de werking van artikel 100 zou vallen, is inderdaad in strijd met de geschiedenis van de totstandkoming van de Grondwet, maar ook de redenering die er kennelijk achter zit, overtuigt mij geenszins.

Mevrouw **Karimi**: En hoe heeft de praktijk zich verder ontwikkeld als het gaat om de manier waarop de Kamer met het recht op informatie omgaat? Is er via gewoonterrecht in de praktijk een instemmingsrecht, een instemmingsprocedure ontstaan? Wat zou de betekenis van een dergelijk gewoonterrecht kunnen zijn in verhouding tot een grondwettelijk recht?

De **voorzitter**: Ter aanvulling, ik heb sterk de indruk dat bijvoorbeeld ook minister Kamp in brieven erkent dat de regering geen troepen kan uitzenden als de meerderheid van de Kamer zich daartegen verzet, behalve als het gaat om artikel 5, maar dan in een meer restrictieve zin. Het lijkt er dus op dat de regering het materiële instemmingsrecht toch ook erkent. Of bent u het hier niet mee eens?

De heer **Besselink**: Kunt u mij vertellen wat een materieel instemmingsrecht is?

De **voorzitter**: De regering zendt geen troepen uit als de Kamer zich daartegen verzet.

De heer **Besselink**: Is de situatie zonder artikel 100 niet precies hetzelfde?

Mevrouw **Karimi**: Dat zou kunnen, je zou kunnen zeggen dat het voor alle besluiten van de regering geldt, maar wij zouden ter versterking van de positie van de Kamer juist

van u als deskundigen willen weten of de uitleg die wij hanteren, onderbouwd kan worden aan de hand van rechtsontwikkelingen.

De heer **Besselink**: Ik kan me niet herinneren dat een van de twee Kamers bij het verstrekken van inlichtingen door de regering ingevolge artikel 100 een standpunt heeft vastgelegd in een motie waarmee zij instemde met deelneming of uitzending. Bijna in alle gevallen werd er gediscussieerd over het voornemen om deel te nemen aan een interventiemacht en in het algemeen trok de regering dan de conclusie dat de meerderheid van de Kamer het daarmee eens was, of niet. Maar een formele uitspraak van de Kamer daarover is niet de praktijk, zo meen ik.

Mevrouw **Karimi**: Dat is inmiddels wel de praktijk. Als de brief van de regering over een uitzending in de Kamer behandeld is, wordt er aan de fracties expliciet gevraagd of zij daarmee instemmen en wordt er vastgesteld of een meerderheid het ermee eens is. Het is ook wel voorgekomen dat tegenstanders van zo'n uitzending daarover een plenaire uitspraak van de Kamer vroegen. Een dergelijke praktijk heeft zich dus inmiddels wel ontwikkeld.

De heer **Besselink**: Misschien wel in de Tweede Kamer, maar in de Eerste Kamer zeker niet.

Mevrouw **Karimi**: Nee, de Eerste Kamer bemoeit zich er helemaal niet mee.

De heer **Besselink**: Terwijl artikel 100 zonder meer ook voor de Eerste Kamer geldt.

De heer **Bovend'Eert**: Maar er is nog nooit een motie aangenomen waarin de Kamer zich uitsprak tegen de inzet van strijdkrachten en waarbij de regering zich vervolgens heeft neergelegd.

Mevrouw **Karimi**: Dat komt doordat zich daarvoor tot nu toe geen meerderheden hebben gevormd. Dat is natuurlijk ook weer politiek...

De heer **Bovend'Eert**: Dit is een ontwikkeling via het gewoonterrecht, 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 gewoonterregel dat de regering, als de Kamer zich bij motie tegen een besluit tot de inzet van strijdkrachten uitspreekt, van dat besluit terugkomt. Dit gewoonterrecht 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.

Mevrouw **Karimi**: Als de Kamer dit dan toch claimt, als zij stelt dat er in de praktijk ook gehandeld is alsof er een instemmingsrecht was, zodat er een gewoonterrecht is

ontstaan, wat is dan de verhouding tussen dit gewoonterecht en de grondwettelijke plicht van de regering tot het verstrekken van inlichtingen?

De heer **Bovend'Eert**: Als de Kamer deze praktijk volgt, is het niet meer dan een praktijk, een gewoonte om in een debat naar aanleiding van een besluit van de regering tot het inzetten van strijdkrachten een oordeel uit te spreken. Dat kan een praktijk zijn, maar het kan voor de regering natuurlijk nooit een verplichting met zich brengen om bij een negatief oordeel van de Kamer af te zien van het inzetten van strijdkrachten. Het bindt alleen de Kamer, zij volgt een bepaalde praktijk, maar dat kan natuurlijk nooit een rechtsregel opleveren, te meer niet daar de Grondwet niet meer verschaft dan een verplichting om informatie te verstrekken. Zo zou er een gewoonterechtsregel ontstaan die in strijd is met de Grondwet, want die gaat niet verder dan een informatieplicht.

De heer **Koenders**: Je kunt er vraagtekens bij zetten of het prettig is dat de Grondwet zo luidt – dat doe ik eerlijk gezegd zelf ook wel – maar wij hebben te maken met de Grondwet zoals die nu is. De Tweede Kamer gaat over de interpretatie van de Grondwet, zij kan dan ook proberen om de zaak op een aantal punten zodanig vorm te geven dat het instemmingsrecht meer substantie krijgt. U heeft volstrekt gelijk, de regering kan een motie altijd naast zich neerleggen. In die zin zal het instemmingsrecht zich pas bewijzen als zoiets gebeurt, al hoeft dat bewijs niet altijd te zijn geleverd als er een motie wordt aangenomen waarin de Kamer uitzending van troepen afwijst. Maar in de besprekingen hierover is er wel een zekere traditie opgebouwd, die gebruikt kan worden voor een meer expliciete interpretatie van de Grondwet door de Tweede Kamer.

Daarmee kom ik even op het verband met artikel 68. Ik vind het niet helemaal hetzelfde als dat artikel, het is een verbijzondering ervan. En het is de vraag of deze verbijzondering van de plicht van de regering zodanig vorm kan worden gegeven dat de mogelijkheden van de Kamer kunnen worden vergroot. Dit lijkt mij de kernvraag, zeker nu het instemmingsrecht zelfs nog meer op het spel komt te staan in verband met de multinationale bataljons. Wij lopen niet alleen het risico dat wij achterop geraken met de bestaande Grondwet, waarmee u al problemen heeft, wat ik ook wel begrijp, maar het lijkt dus nog erger te worden. Het gaat er dus volgens mij om, in hoeverre de Kamer zelf in staat is om de situatie via een interpretatie van de Grondwet te verbeteren. Grondwetswijziging is natuurlijk ook mogelijk, maar dat lijkt mij nu even niet aan de orde.

De heer **Besselink**: Ik ben het eens met mijn collega en ik zou er nog een juridisch aspect van het gewoonterecht aan willen toevoegen. Het is heel goed mogelijk dat er zich in de Kamer een bepaalde gewoonte ontwikkelt, maar in dit geval gaat het om een regel die zou gelden in de verhouding tussen Kamer en regering. Volgens alle boeken die hierover gaan, is het daarvoor nodig dat die rechtsovertuiging niet alleen bij de Kamer, maar ook bij de regering bestaat. In dit geval is dat doorslaggevend, zo lijkt mij. De regering heeft tot nu toe altijd tegengesproken dat zij er strikt genomen aan gebonden zou zijn, ingeval de Tweede of de Eerste Kamer niet met een uitzending zou instemmen. Het meest pregnant is dit uitgesproken in het debat met minister-president Kok na 11 september,

waarbij de regering alle puntjes op de i heeft gezet. En voorzover ik het kan nagaan, opereert de regering nog steeds binnen dat kader; ik heb in de Kamerstukken, in dit geval toch de meest relevante bron, niet kunnen vinden dat de regering hiervan teruggekomen zou zijn. Het is sinds het nadere advies van de Raad van State bij de invoering van artikel 100 in ieder geval tot september 2001 het standpunt van de regering, en voor zover ik het heb kunnen nagaan, ook daarna, ook gelet op wat er in die periode over het Toetsingskader is gezegd. *Opinio juris* ontbreekt dus. En als minister Kamp vervolgens zegt dat hij het zich niet kan voorstellen dat de regering toch doorzet als de Kamer tegen de uitzending van troepen is, dan geldt dat alleen voor het ultieme gebruik van het geweldsmonopolie van de Staat, zo lijkt mij, dus dit verbaast mij niet. Dat de regering bij dergelijke cruciale beslissingen de wens van de Kamer of van de Kamers volgt, lijkt mij een verworvenheid die eenvoudigweg voortkomt uit de grondwetsherziening van 1848, niet uit die van 2000.

Mevrouw **Karimi**: Ik heb begrepen dat dit volgens u voor alle operaties geldt, dus ook voor bondgenootschappelijke verplichtingen. Hoe ziet u dit?

De heer **Bovend'Eert**: De heer Besselink heeft er na 11 september een mooi stuk over geschreven in het NJB. Ik heb het in het weekend nog eens nagekeken, op basis van de grondwetsgeschiedenis is hij overtuigend tot de conclusie gekomen dat er geen enkele reden is om zulke beslissingen tot inzet van strijdkrachten uit te sluiten van de toepassing van artikel 100. Nogmaals, ik dring erop aan om een einde te maken aan de huidige praktijk, die strijdig is met de Grondwet. De Kamer moet met verwijzing naar de grondwetsgeschiedenis op haar strepen gaan staan en zeggen dat de regering het gedurende een aantal jaren mis heeft gehad, dat de inzet van strijdkrachten op grond van verdragsverplichtingen onder de werking van artikel 100 valt. De regering had het anders moeten uitsluiten, maar zij heeft het niet gedaan. De Grondwetsgeschiedenis is op dit punt heel duidelijk, en ook op het punt van het instemmingsrecht. Je kunt de Grondwet niet ineens na een paar jaar anders interpreteren. De grondwetgever heeft in de tekst en in de toelichting de betekenis van artikel 100 uitgelegd, en dan kun je een paar jaar later niet zeggen dat je er anders over denkt, want dan moet je de Grondwet herzien. De praktijk klopt dus niet op het punt van het instemmingsrecht, maar ook niet op het punt van de inzet van strijdkrachten op grond van verdragsverplichtingen. De grondwetgever heeft indertijd aangegeven dat dit valt onder de werking van artikel 100, zodat Kamer en regering gehouden zijn om daar uitvoering aan te geven.

Mevrouw **Karimi**: Dan ben ik heel erg benieuwd naar uw mening over optreden in het kader van een coalition of the willing, zoals Enduring Freedom. Er wordt daarbij wel gerefereerd aan artikel 5, maar het is geen NAVO-operatie. De regering spreekt in dit verband van "artikel 100-achtige procedures", wat natuurlijk ook weer een novum is.

De heer **Besselink**: Ik kom even terug op het eerste aspect, dat van de verdragsverplichtingen. In de praktijk gaat het hierbij nu alleen om artikel 5 van het NAVO-verdrag. De tekst daarvan is volkomen duidelijk, daaruit

vloeit alleen een verplichting tot samenwerking voort op het moment waarop zich naar het inzicht van de betrokken lidstaat een situatie voordoet, geschetst in dat artikel. U weet ongetwijfeld dat de NAVO geen bindende besluiten kan nemen en dat er zelfs NAVO-lidstaten zijn die geen strijdkrachten hebben. Het kan dus haast niet anders dan dat wat de precieze inzet ingevolge artikel 5 is, in beginsel niet juridisch bepaald is in enige verplichting in het NAVO-verdrag. Op basis van artikel 3 van dat verdrag is er natuurlijk wel een hele militaire samenwerking tussen de meeste lidstaten tot stand gebracht, maar nochtans kan er geen enkele juridische verplichting tot het specifiek inzetten van de krijgsmacht van een lidstaat zijn. Dit is iets wat de Amerikanen in 1949 hebben bedongen. Op grond van verdragsverplichtingen laat zelfs artikel 5 dus een enorme discretionaire ruimte aan de verdragsstaten.

Natuurlijk, er is in de NAVO-context op het gebied van militaire samenwerking van alles gebeurd. Zodra er zich een artikel 5-situatie voordoet, waarbij men overigens iets anders op het oog had dan de situatie in Afghanistan, kan dit artikel effectief gebruikt worden. Daarover bestaat geen enkel misverstand, maar ik vind het eerlijk gezegd buitengewoon verwonderlijk dat dit een grond zou zijn voor het niet toepassen van artikel 100, aangezien men voor het gebruik van de krijgsmacht in elk geval tot 1989 voornamelijk aan dit soort situaties dacht. Verdragsverplichtingen tot een specifieke inzet van de krijgsmacht zijn er dus niet. Mutatis mutandis gold hetzelfde voor de verplichtingen in de WEU, waarbij dan nog komt dat het niet overgelaten wordt aan het inzicht van de verdragspartijen, maar dat er bepaald is dat die "alle mogelijke middelen" moeten gebruiken. Wat dit inhoudt, is gelet op de huidige situatie waarin de krijgsmacht zich bevindt, niet evident. De Secretaris-Generaal van de NAVO doet in een groot aantal gevallen ook op Nederland een beroep om een bijdrage te leveren. En dit zal ongetwijfeld niet alleen op onderdelen van het Toetsingskader afketsen, maar ook gewoon op de beschikbaarheid van onderdelen van de krijgsmacht. Zelfs in een situatie waarin de WEU wil optreden, is het dus niet zonder meer gezegd wat er op basis van een verdrag wel of niet verplicht is. Ik zie dus helemaal niet in wat die verdragsverplichtingen waarmee geschermd wordt, zouden zijn. Daarnaast lijkt het mij dat het juist bij een "coalition of the willing" gaat om een vrijwillige bijdrage, waarvan gesproken wordt sinds de herziening van het Toetsingskader in 2001. Ik zie helemaal geen reden om dit soort dingen uit te sluiten; de grondwetsgeschiedenis geeft er geen aanleiding toe, noch de bewoordingen van de bepaling op dit punt, en er is eerlijk gezegd ook geen ratio voor te vinden.

De heer **Bovend'Eert**: Als het hierom gaat, is het goed om ook te letten op wat andere landen doen. Zo is er in de Bondsrepubliek Duitsland meteen na 11 september gezegd dat het hierbij om soevereine beslissingen blijft gaan en dat het parlement ook bij dit soort aangelegenheden soeverein is in zijn beslissing over het eventueel inzetten van strijdkrachten.

De heer **Brinkel**: Kunt nog andere landen als voorbeeld noemen, bijvoorbeeld van landen waarmee wij in het kader van de NRF nauw samenwerken of zullen gaan samenwerken? Neemt Nederland wat dit betreft een uitzonderingspositie in?

De heer **Besselink**: Dat zou ik moeten nazoeken, maar het voorbeeld van Duitsland is het meest helder, ook qua praktijk. Dit vloeit overigens niet voort uit een bepaling als artikel 100 in Nederland, maar uit een bepaling zoals wij die in het tweede lid van artikel 97 kennen, namelijk dat het oppergezag over de krijgsmacht bij de regering berust. Soortgelijke bepalingen vind je in de grondwet van alle landen, in alle constituties. Dit betekent dat een regering altijd aansprakelijk is voor het inzetten van de krijgsmacht, verdragsverplichting of niet. Ook bij de hele inrichting van een multinationale krijgsmacht moet er vanwege het soevereiniteitsvoorbehoud in de grondwet een ultieme mogelijkheid zijn om eenheden op elk moment terug te trekken. Zie het eindeloze aantal liaison-officieren dat altijd bij al die operaties betrokken is. Vervolgens ligt het aan het regeringssysteem en aan de constitutionele praktijk, in hoeverre een regering daadwerkelijk vooraf instemming van het parlement moet verkrijgen.

Overigens komen er in dit verband in grondwetten ook bepalingen over oorlog en vrede voor. Tegenwoordig wordt er gesproken van "de hogere regionen van het geweldsspectrum". Dit is een heel wonderlijke beeldspraak, want spectra gaan in de breedte, niet in de hoogte en de diepte, maar vroeger gebruikte men gewoon het woord oorlog. Dat wil zeggen: grootschalig geweld door middel van het inzetten van de krijgsmacht. Met name in Europa hebben de grondwetsbepalingen die hierop betrekking hebben, zonder uitzondering de strekking dat het parlement erbij betrokken moet worden. Het probleem is dat "de hogere kant van het geweldsspectrum" een andere term is dan "oorlog". Dit probeert men op alle mogelijke manieren uit te buiten, ook in andere landen. In Duitsland ligt het alleen al om bekende historische redenen wat gevoeliger, net als trouwens in Japan. Dat is niet helemaal toevallig. Toch moeten wij steeds beseffen waarom het gaat: het inzetten van de krijgsmacht in situaties die je gewoon oorlogssituaties kunt noemen en die kunnen leiden tot grootschalig of intensief gebruik van geweld. Wij weten intussen dat artikel 96 van de Grondwet niet meer serieus wordt genomen, noch door de Tweede Kamer, noch door de regering. De commissie-Bakker luidde in de tweede zin van haar rapport de doodsklok voor dit artikel, maar ik denk dat de situatie grondwetshistorisch helemaal anders is. In 1922 vond men dat de Saaroperatie als internationale vredesmacht wel degelijk onder het begrip oorlog viel. In die tijd werd ook "de oorlog verklaard"; sinds de Tweede Wereldoorlog spreekt men van "in oorlog verklaren". Maar ja, in de praktijk is dit pas in 1949, bij de oorlog in Korea, en bij de tweede Golfoorlog, de ontzetting van Koeweit, een dode letter geworden. Men redeneerde: geen verklaring, dan ook geen oorlog. Mijn persoonlijke opvatting is dat daarmee ook de Tweede Kamer zich de facto een instrument uit handen heeft laten nemen.

De heer **Bovend'Eert**: Een oorlogsverklaring was natuurlijk helemaal uit de tijd; oorlogen worden niet meer verklaard, ze worden gevoerd. Je kunt wel als enige formeel artikel 96 toepassen, maar als Nederland dit bij de eerste Golfoorlog had gedaan, zou het het enige land ter wereld zijn geweest dat in oorlog was met Irak.

De heer **Besselink**: Nee, dat is niet waar. Even constitutioneel-rechtelijk gesproken de puntjes op de i zetten.

De heer **Bovend'Eert**: Niemand heeft in 1991 de oorlog verklaard.

De heer **Besselink**: Nee, maar het was voor de Amerikaanse president wel een "war". Daarom heeft hij ook de instemming van het Congres gevraagd, om te voorkomen dat hij ongrondwettig zou handelen. Er was dus wel degelijk sprake van oorlog. Alleen minister Van den Broek heeft het woord "oorlog" steeds vermeden, wat leidde tot buitengewoon wonderlijke optredens voor de televisie. Iedereen sprak van de oorlog in Koeweit, alleen minister Van den Broek wong zich de hele tijd in allerlei bochten om dat woord niet te hoeven gebruiken.

De heer **Bovend'Eert**: Maar ook de Amerikaanse constitutie kent de oorlogsverklaring, die wordt door het Congres gegeven. Maar sinds Pearl Harbor, toen nota bene alleen aan Japan de oorlog werd verklaard, niet aan Duitsland, is er nooit meer een oorlogsverklaring gegeven. Deze constructie wordt dus in de Westerse wereld helemaal niet meer toegepast.

De heer **Besselink**: Maar wel het equivalent daarvan. De hele ontwikkeling die geleid heeft tot de War Powers Act was nu juist bedoeld om in moderne omstandigheden handen en voeten te kunnen geven aan het instemmingsrecht van het Congres in zaken van oorlog en vrede.

De heer **Bovend'Eert**: Maar buiten de context van de oorlogsverklaring, want dat is inderdaad een dode letter geworden.

De heer **Besselink**: Ja, de oorlogsverklaring, maar die bestaat sinds 1917 niet meer.

Mevrouw **Karimi**: Misschien is het goed om de discussie over artikel 100 voort te zetten. De heer Brinkel zal daar een aanzet toe geven.

De heer **Brinkel**: Wij nemen overigens de Grondwet zeker serieus en wij voeren dit gesprek ook om constitutionele paleontologie te bedrijven, dus het houdt ons wel degelijk bezig, maar ik zou even willen afdalen naar het onderwerp waar het ons met name om gaat: de bevoegdheden van de Kamer op het vlak van de deelneming aan internationale militaire verbanden, zoals de NRF. Wij hanteren een Toetsingskader om te beoordelen of wij akkoord kunnen gaan met de uitzending van Nederlandse militairen. Wat is volgens u de juridische status van dit toetsingskader?

De heer **Besselink**: Zoals de regering in de stukken waarin het Toetsingskader vervat is, terecht aangeeft, 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. Jammer genoeg staat er wel iets in over de reikwijdte van artikel 100, maar ik zie eerlijk gezegd in juridisch opzicht geen verband tussen dat artikel en het Toetsingskader. Dat bevat niet per se de criteria die

bindend zijn voor het inzetten van Nederlandse strijdkrachten. Laten wij niet vergeten dat artikel 100 niets anders omvat dan een plicht voor de regering om inlichtingen te verschaffen. Het Toetsingskader kan dus hooguit in dat verband consequenties hebben.

De heer **Bovend'Eert**: Ik heb er weinig aan toe te voegen. Als je dit bindend wilde regelen, zou je eigenlijk een wettelijke vorm moeten kiezen, dan zou je het moeten vastleggen in een wet in formele zin. Die is bindend voor regering en parlement, een toetsingskader niet. En als je het in het Reglement van Orde vastlegde, zou het alleen het parlement binden, niet de regering.

De heer **Koenders**: Dit is een belangrijk punt, het is de vraag of je de verbijzondering van artikel 68 die artikel 100 eigenlijk is, in een wet zou kunnen vastleggen. Daarbij gaat het om het moment van informatievervalsing, om het type informatievervalsing en om het daarin op een bepaalde manier vervatten van het toetsingskader. Is zo'n wettelijk kader volgens u beiden een mogelijkheid om voor beide partijen duidelijk te maken op welk moment en met welke "diepte" informatie wordt verschaft?

De heer **Bovend'Eert**: Dat is een optie; je zou in een wettelijke regeling de procedure kunnen vastleggen voor het verschaffen van informatie over het ter beschikking stellen en de inzet van strijdkrachten.

De heer **Koenders**: En dan zou er ook nog ruimte zijn om het moment nader te bepalen? Ingeval van beslissingen van de NAVO-Raad zou in ieder geval de verplichting moeten gelden dat er informatie aan de Kamer wordt verschaft voordat er een besluit over het eventueel inzetten van Nederlandse troepen wordt genomen. Het gaat erom, in een wettelijke regeling vast te leggen dat er op een zodanig moment informatie aan de Kamer dient te worden gegeven dat zij materieel nog iets kan doen. Dit ligt namelijk nog niet vast in de Grondwet.

De heer **Bovend'Eert**: Die wet moet natuurlijk wel in overeenstemming zijn met de Grondwet.

De heer **Koenders**: Ik wilde dit nog even zeggen, want daarstraks interpreteerde u mijn woorden niet helemaal juist. Het ging mij niet om een interpretatie die los zou staan van wat er in de Grondwet staat, maar om een verbijzondering die de Kamer zo veel mogelijk mogelijkheden geeft om standpunten in te nemen.

De heer **Bovend'Eert**: Dat is een mogelijke weg.

De heer **Koenders**: U klinkt niet enthousiast.

De heer **Bovend'Eert**: Tja, moet je zo iets nu in een wet gaan regelen?

De heer **Brinkel**: Precies, wat is de meerwaarde van een wettelijke regeling?

De heer **Besselink**: Dan kom je uit bij de vraag of het Toetsingskader een meerwaarde heeft. Als ik het goed zie, is er van het begin af aan onduidelijkheid geweest over het moment waarop informatie verschaft zou moeten worden, al heeft de regering er intussen wel een heel duidelijke opvatting over. Er staat in de Grondwet dat er

voorafgaand aan een besluit tot het inzetten van strijdkrachten informatie moet worden gegeven, behoudens een uitzonderingsgeval. Maar welke inlichtingen moeten er dan verschaft worden? De regering zegt nu: zodra het kabinet heeft besloten tot het ter beschikking stellen of het inzetten van troepen. Op zichzelf is dit volkomen helder, want dit is een afgebakend moment. Aan zulke specificeringen, wettelijk geregeld, is zowel de regering als het parlement gebonden. Dit punt is op zichzelf vrij duidelijk, zij het dat het in het verband van de NRF weer gaat verschuiven naar de kwestie van terbeschikkingstelling of inzet, de kwestie van de voorfasen.

De **voorzitter**: Als je je zo gaat vastleggen, is er natuurlijk wel het probleem dat de regering er alles aan zal doen om de regeling te minimaliseren. Dan heeft de Kamer niet meer de ruimte om aan te geven dat zij bij NRF-operaties eerder geïnformeerd wil worden dan wat tot nu toe gebruikelijk is, opdat zij eerder een standpunt kan innemen. Als je dit met een wet tracht te doen, denk ik dat het heel moeilijk zal worden. Je zou ook artikel 68 nog kunnen verbijzonderen, maar het is de vraag of dat helpt.

De heer **Besselink**: Een verplichting helpt. Verder moet de Kamer natuurlijk eerst zo'n wettelijke regeling tot stand zien te brengen. Gelet op de geschiedenis van artikel 100 verwacht ik dat de regering er jarenlang de tijd voor zal nemen en dat zij het resultaat zodanig zal willen presenteren dat de Kamer uiteindelijk minder in handen krijgt dan wat zij gevraagd had. Dat zou mij in ieder geval niet verbazen. Maar ook als er een wettelijke regeling is die alleen bepaalde gevallen zou dekken die onder artikel 100 vallen, behoudt dat artikel natuurlijk zijn aanvullende betekenis. Bijvoorbeeld in de Verenigde Staten werkt dit soort wettelijke regelingen averechts, zoals u het zojuist schetste. In feite wordt het een bone of contention die de aandacht afleidt van datgene waarom het bij de War Powers Act uiteindelijk ging. Sommigen spreken van een War power resolution, want zelfs de constitutionele status van dat ding is onduidelijk. Bij een wettelijke regeling bestaat dus ook het grote risico dat de Kamer uiteindelijk minder in handen heeft dan wat de bedoeling was.

De heer **Brinkel**: U zei dat de regering in de huidige situatie haar informatieplicht vervult nadat het besluit tot inzet genomen is. Nu nemen wij deel aan multinationale verbanden, zoals de NATO Response Force, waarbij er ook sprake is van de toewijzing van Nederlandse militaire eenheden aan een bepaalde shift. De AIV zegt dat de Kamer bewuster stil moet staan bij het moment van toewijzing. De adviesraad vindt ook dat de Staten-Generaal expliciet om een oordeel over het beschikbaar stellen van die eenheden zou moeten worden gevraagd. Wat vindt u hiervan? Zou de Kamer er goed aan doen, hierover altijd expliciet een oordeel te geven?

De heer **Besselink**: De adviesraad gaat ervan uit dat artikel 100 de strekking heeft dat de Kamer om een oordeel gevraagd wordt. Zo werkt het natuurlijk in de praktijk, maar artikel 100 heeft strikt genomen deze betekenis niet. Op zichzelf voel ik heel veel voor de benadering van de AIV, die erop wijst dat dit niet alleen een rol speelt bij de NRF en de Battlegroups, maar ook bij elke andere vorm van internationale samenwerking van enige bestendigheid en betekenis, even los van pure ad

hoc-oefeningen die niet gericht zijn op daadwerkelijke inzet van de strijdkrachten buiten zo'n kader. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Nederlands-Duitse legerkorps en voor SHIRBRIG. Volgens mij is het juridisch uiteindelijk de vraag, wat de woorden inzet en terbeschikkingstelling in artikel 100 betekenen. Daarover is in de ontstaansgeschiedenis van dit artikel heel weinig te vinden, behalve dat er een lid van de VVD-fractie telkens bezwaar maakte tegen de term terbeschikkingstelling, kennelijk vanwege zijn strafrechtelijke achtergrond. Ik denk dat het eigenlijk al een veel ouder probleem is. In de jaren vijftig hebben twee staatscommissies al een voorstel gedaan, het ene was een voorstel tot het invoeren van een grondwetsbepaling om overleg te plegen op het moment waarop er troepen beschikbaar worden gesteld voor een internationale operatie, het andere een voorstel om te bepalen dat de Kamer ermee ingestemd zou moeten hebben voordat daartoe besloten zou kunnen worden. Deze bepalingen zijn allebei niet in de Grondwet terechtgekomen. Beide staatscommissies, de commissie-Van Eysinga en de commissie-Van Schaik, gebruiken in hun rapporten de term terbeschikkingstelling zonder nadere toelichting, maar die is heel goed te begrijpen tegen de achtergrond van wat er toen aan de hand was, namelijk de Europese defensiegemeenschap. Daar had men kennelijk het oog op en zulke situaties lijken natuurlijk sterk op die van het Nederlands-Duitse legerkorps en de NRF en de Battlegroups. Bij terbeschikkingstelling ging het om het besluit om een deel van de krijgsmacht toe te wijzen aan een Europese macht, helemaal los van specifieke operaties en dergelijke. Dus ik denk dat zelfs het beschikbaar stellen van troepen aan UNSAS en SHIRBRIG wel heel erg lijkt op wat men indertijd in gedachten had. Ik zie dan ook wel een goede reden om er al in de eerste van de drie fasen die de AIV onderscheidt, van uit te gaan dat artikel 100 van toepassing is. Overigens zijn de Kamers steeds ingelicht over het instellen van SHIRBRIG en de Amphibious Force. De regering heeft daarvoor geen artikel 100-brief aan de Kamer gestuurd, maar het is ook de vraag of dit nodig is, zelfs of dit wel uit artikel 100 voortvloeit. Wij moeten ons opnieuw de vraag stellen wat dit artikel eigenlijk betekent, maar als het iets meer zou moeten zijn dan een verplichting tot het verschaffen van inlichtingen, dan is het zinvol om ook de instelling van de NRF, de toewijzing van troepen, zowel de eerste als de tweede fase daarvan, onder de werking van artikel 100 te brengen.

De heer **Bovend'Eert**: Artikel 100 heeft hierbij wel betekenis, want het uitgangspunt blijft dat de regering spontaan inlichtingen aan de Kamer moet verschaffen; dat is het grote verschil met artikel 68. Als je de plichten afbakt, hoeft de Kamer er niet naar te vragen, dan moeten die inlichtingen spontaan verschaft worden. In zoverre is het zinvol om af te bakenen in welke gevallen artikel 100 van toepassing is.

De heer **Koenders**: Het gaat er ook om dat de Kamer weet dat er zich iets heeft voorgedaan waaromtrent zij ingelicht zou moeten worden; wij weten een heleboel van dit soort dingen natuurlijk niet. Met begrip voor het dilemma van de voorzitter en de heer Besselink op het punt van wat de Kamer uiteindelijk nog in handen heeft, vraag ik toch of dit niet het beste kan in de vorm van een wettelijke regeling. Of zijn er alternatieven die even hard zijn om de regering ertoe te dwingen, ervoor te zorgen dat

de Kamer in voorkomende gevallen weet wat er aan de hand is. En dan gaat het niet alleen om de toewijzing van troepen, maar bijvoorbeeld ook om het in gereedheid brengen van troepen in een fase waarin Nederland zich nog zonder prestigeverlies zou kunnen terugtrekken.

De heer **Bovend'Eert**: Formeel is een wettelijke regeling de beste weg, maar je moet rekening houden met de verhoudingen tussen regering en Staten-Generaal; kijk maar naar de totstandkoming van artikel 100. Je kunt er wel aan beginnen, maar er is een groot risico dat de regering haar verplichtingen zo gaat afbakenen dat er heel weinig van overblijft. In dat opzicht heb ik er weinig vertrouwen in. Je kunt je eigenlijk veel beter afvragen wat de Kamer zelf nog buiten het kader van artikel 100 zou kunnen doen, bijvoorbeeld in de sfeer van de toepassing van artikel 68 van de Grondwet. Als je niet overvallen wilt worden met besluiten en al geïnformeerd wilt worden als de regering een voornemen kenbaar maakt of bij de voorbereidingen, dan valt dat buiten het kader van artikel 100, maar binnen het kader van artikel 68. Het verschil is dat de Kamer er aan de regering vragen over moet stellen, maar ook op dat punt zou de Kamer procedures voor zichzelf kunnen afspreken.

Mevrouw **Karimi**: In het advies van de AIV staat dat de troepen na de toewijzing gaan oefenen en klaargestoomd worden voor een operatie, zodat het erg moeilijk zal zijn om ze terug te trekken als er dan op een gegeven moment een operatie wordt aangekondigd. Ook de regering stelt dit. En de AIV stelt dat er hierdoor sprake is van enig verlies van soevereiniteit. Als je nu instemt met de redenering van de regering dat het heel erg moeilijk wordt om troepen terug te trekken op het moment dat het erop aankomt, is het natuurlijk de vraag op welke momenten de Kamer informatie zou moeten krijgen, in ieder geval in een zo vroeg mogelijk stadium. Er is het moment van toewijzing, maar er is ook een moment waarop het politieke besluit genomen wordt, bijvoorbeeld in de Noord-Atlantische Raad. Maar de regering is erg terughoudend met het aan de Kamer kenbaar maken van haar inzet in die raad. Heeft u een idee over hoe de Kamer beter bovenop de besluitvorming kan zitten en beter geïnformeerd kan worden?

De heer **Bovend'Eert**: Ik denk dat de beste weg die van artikel 68 en die van de vaste Kamercommissies is, die voeren periodiek overleg met de regering. Er zou in die commissies kunnen worden afgesproken, hoe zij handelen bij het vragen van informatie bij besluitvorming die voorafgaat aan het besluit tot inzet van troepen. En dan is het een zaak van vooral ervaren Kamerleden om erover na te denken wat zij op welke moment willen weten. Artikel 100 slaat alleen op besluiten die al genomen zijn, artikel 68 biedt de ideale mogelijkheid om daarnaast allerlei inlichtingen te vragen. De Kamer zal dan alleen niet op haar lauweren moeten rusten, zij zal de ontwikkelingen alert moeten volgen. De begrotingsbehandeling kan wellicht ook aanknopingspunten bieden en misschien moet de Kamer wat dit betreft veel feller zijn, moet zij dreigen met amendementen om een begrotingspost te verlagen als het overleg met de regering niet goed verloopt. Zo werkt het in het Amerikaanse Congres. Wat de heer Besselink zei over de Amerikaanse president, die zo ongeveer de instemming van het Congres vraagt, hangt niet samen met een

oorlogsverklaring, maar met de bevoegdheid van het Congres om de gelden voor het voeren van oorlog te voteren. Daarom vraagt de president altijd min of meer om instemming. De beste weg lijkt mij dus overleg met de commissies en gebruik maken van de begrotingsbehandeling, waarbij nagegaan zou moeten worden of daarvoor een procedure zou moeten worden afgesproken.

De heer **Koenders**: Nog even een vraag ter verduidelijking. U zegt steeds dat het vastligt in artikel 100 dat er pas informatie verstrekt wordt nadat er een besluit is gevallen. Dat lees ik niet in dat artikel; waarom zegt u dit zo stellig?

De heer **Bovend'Eert**: Dat is bij de parlementaire behandeling van artikel 100 naar voren gekomen.

De heer **Koenders**: Het is een element in de discussie geweest. Ik ben het er zeker mee eens dat wij de door u geschetste lijn zouden kunnen volgen, maar het is voor ons wel van belang om te weten of hierover onder staatsrechtgeleerden consensus bestaat. Als dit inderdaad zo is, blijft er veel minder ruimte over om artikel 100 op een andere manier vorm te geven; dan moeten wij artikel 68 gebruiken.

De heer **Bovend'Eert**: Het gaat om het woordje "vooraf"; ik denk dat bij de parlementaire behandeling duidelijk is geworden wat dit betekent. De regering heeft uiteindelijk gezegd dat zij de Kamer informeert als het besluit is genomen. Beide Kamers hebben dit niet tegengesproken en ik denk dan ook dat dit de juiste interpretatie is van het vooraf informeren. Het betekent na het nemen van het besluit, maar voordat de troepen daadwerkelijk worden uitgezonden.

De heer **Brinkel**: Maar u zei zojuist dat je het ter beschikking stellen ook kunt zien in verband met de toewijzing aan de NRF.

De heer **Bovend'Eert**: Ja, het besluit tot toewijzing wordt genomen en de regering informeert de Kamer erover. Dat is dan de procedure. Maar je kunt je voorstellen dat de Kamer op basis van artikel 68 daarnaast nog allerlei vragen aan de regering stelt. En dan gaat het om het besluitvormingstraject.

De heer **Besselink**: Overigens heeft de commissie-Bakker nog wel stevig tegengeprutteld bij de interpretatie dat de informatieplicht pas geldt zodra de regering een besluit heeft genomen. Let wel, in het debat in september dat ik al noemde, heeft de Kamer er niets over gezegd, terwijl dat het moment voor haar was om opnieuw tegen te sputteren. En volgens mij moet de Kamer blijven sputteren als zij vindt dat het anders moet, ter voorkoming van een door haar niet gedeelde gezaghebbende uitleg van artikel 100 in de praktijk.

De heer **Brinkel**: Nu zegt de AIV dat de Kamer eigenlijk al bij de toewijzing van troepen delen van het Toetsingskader bij haar oordeelsvorming moet betrekken. Wat vindt u hiervan? Welke delen van dit kader zouden dan al toegepast kunnen worden en wat zou dat betekenen voor de ruimte die de Kamer later nog heeft bij de beslissing over de daadwerkelijke inzet?

De heer **Besselink**: Het Toetsingskader is niet mijn dagelijks brood, het is een enorme, steeds langer wordende waslijst van aandachtspunten. Ik weet niet op voorhand wat relevant is, maar juridisch is ook in verband met artikel 100 wel de vraag relevant of de Kamer eigenlijk al iets heeft weggegeven op het moment van toewijzing of zelfs het moment van instelling. De formulering is "inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen"; ik denk dat het een juiste juridische uitleg van deze bepaling is dat het niet het een of het ander is, maar dat het allebei geldt. Het toewijzen of het instellen van een eenheid sluit dus niet uit dat er voor het moment van daadwerkelijke inzet opnieuw inlichtingen worden verschaft. Dat lijkt mij de enige redelijke uitleg, een uitleg die een situatie oplevert die vergelijkbaar is met de praktijk in bijvoorbeeld de Bondsrepubliek.

De heer **Brinkel**: Nu stelt de AIV dat de Kamer door in te stemmen met een toewijzing enige soevereine beslissingsruimte opgeeft. Wat vindt u daarvan?

De heer **Besselink**: Je werkt niet mee aan het oprichten van een eenheid en aan het vervolgens daaraan toewijzen van een deel van de krijgsmacht om op het laatste nippertje nog nee te kunnen zeggen. Dat lijkt mij vanzelfsprekend, maar dit is natuurlijk alleen maar politiek zo, want juridisch is een land er niet aan gebonden. Volgens het tweede lid van artikel 97 behoudt de regering het oppergezag over de krijgsmacht; als dit niet zo is, handelt zij in strijd met de Grondwet. Dit betekent dat een besluit om een al toegewezen deel van de krijgsmacht in te zetten onder dit artikel valt, waarbij in mijn zienswijze ook het verschaffen van inlichtingen ingevolge artikel 100 van betekenis is.

De heer **Bovend'Eert**: Daar ben ik het helemaal mee eens. Ik denk dat andere lidstaten - ik noem maar weer Duitsland als voorbeeld - dit element van soevereiniteit zeker niet zullen afstaan en dat zij het besluit tot het daadwerkelijk inzetten van troepen zelfstandig, soeverein zullen nemen, hoe moeilijk het in bepaalde omstandigheden ook kan zijn om hun troepen uit de strijdmacht terug te halen. In Duitsland is er instemming van de Bondsdag nodig, dus zelfs daar kan de inzet in laatste instantie nog struikelen. Als andere lidstaten een dergelijk voorbehoud maken, waarom zouden wij dit dan niet doen?

De heer **Brinkel**: Bij de daadwerkelijke inzet van troepen zijn er twee momenten aan te wijzen waarop de Kamer wordt geïnformeerd, namelijk als de regering het voornemen tot mogelijke inzet kenbaar maakt, de notificatie, en het finale besluit, waarover de Kamer wordt geïnformeerd met een artikel 100-brief. Wat is naar uw inzicht voor de regering het juiste moment om de Kamer in de lichten over de mogelijke inzet van Nederlandse strijdkrachten?

De heer **Besselink**: Ik ben bang dat ik daarvoor moet terugkomen op de vraag of het onder artikel 100 naar de uitleg van de regering moet, of onder artikel 68, volgens welk de regering altijd verplicht is om de Kamer inlichtingen te verschaffen als die daarom vraagt. Artikel 100 hebben wij zojuist besproken; politiek gezien lijkt het mij verstandig dat de regering voorkomt dat de Tweede Kamer en ook de Eerste Kamer, die blijkens artikel 100 hierin toch ook een rol moet spelen, niet pas zo laat

worden ingelicht dat het op het laatste moment zo'n drama wordt dat de troepen alsnog moeten worden teruggetrokken.

Mevrouw **Karimi**: Terugtrekking levert misschien een nog lastiger situatie op. Volgens mij heeft de Kamer niet het recht om troepen terug te trekken; hoe zou dit geregeld kunnen worden? Of ziet u dit anders?

De heer **Bovend'Eert**: Opschorten en beëindigen van de Nederlandse bijdrage valt in ieder geval buiten de werking van artikel 100; dat is ook bij de parlementaire behandeling duidelijk geworden, het gaat alleen om de inzet of het ter beschikking stellen van troepen. Voor beslissingen over opschorten of beëindigen geldt dus geen informatieplicht voor de regering, maar dit laat natuurlijk onverlet dat de Kamer al dan niet via een spoeddebat zaken aan de orde kan stellen en er een oordeel over kan uitspreken. Het laat ook onverlet dat de Kamer er bijvoorbeeld bij de begrotingsbehandeling over praat. Ik weet niet of de inzet van strijdkrachten in een aparte begrotingspost terug te vinden is, maar als dat wel zo is, kan zo'n begrotingspost geamendeerd worden. Zo kun je ook van het budgetrecht gebruik maken.

Mevrouw **Karimi**: Ik moet zeggen dat de begrotingsbehandeling in de praktijk niet voor dergelijke discussies wordt gebruikt, maar zo zou die zich natuurlijk wel kunnen ontwikkelen.

De heer **Bovend'Eert**: U moet eens in de Verenigde Staten gaan kijken, daar is de begrotingsbehandeling hét moment om dit soort zaken aan de orde te stellen.

Mevrouw **Karimi**: Daar heeft u gelijk in, het budgetrecht is een heel sterk middel. Maar het punt is of het wenselijk is om in wet- of regelgeving een bepaling op te nemen dat de Kamer troepen terug kan roepen.

De heer **Besselink**: Daarbij gaat het om artikel 97, om de zeggingsmacht van de regering. Zij heeft het oppergezag over de krijgsmacht en zij zal in een parlementair stelsel als het onze handelen in overeenstemming met de gevoelens van het parlement. Maar dit gaat natuurlijk niet zo ver dat de Tweede Kamer, die buiten de hoofdstukken over wetgeving überhaupt heel weinig in de Grondwet genoemd worden, een zelfstandig terugroepingsrecht zou hebben. Het lijkt mij heel wonderlijk als dit op de een of andere manier in de praktijk geformaliseerd zou worden, het blijft een parlementair stelsel. Maar vanwege de werking van het parlementaire stelsel kan het oppergezag over de krijgsmacht wel de consequentie hebben dat het deelnemen aan een bepaalde operatie wordt beëindigd. In de praktijk komt het wel voor dat er besloten moet worden of een deelname verlengd moet worden. Nochtans vloeit uit artikel 100 niet voort dat beide Kamers over de inzet kunnen beslissen, het gaat alleen om een parlementair oordeel in het kader van het algemene parlementaire stelsel, om het verschaffen van inlichtingen. Het parlementaire spel zal vervolgens moeten uitwijzen of dat de consequentie heeft dat er daadwerkelijk troepen worden ingezet, dat ze worden teruggetrokken of dat de missie niet verlengd wordt.

Mevrouw **Karimi**: Het gaat er juist om dat bij multinationale strijdkrachten de parlementaire inbreng niet wordt

uitgehouden. Stel dat het parlement het niet eens is met de manier waarop de NRF wordt ingezet of met de ontwikkelingen in de militaire situatie in het betrokken gebied. Dan volgt er een debat met de regering waarin steeds het argument wordt gebruikt van schade aan de reputatie van Nederland of dat van de verplichtingen van Nederland. Hoe kun je ervoor zorgen dat dergelijke argumenten de positie van de Kamer niet uithollen?

De heer **Bovend'Eert**: Ik zou nog heel even willen terugkomen op het beëindigen van een bijdrage van Nederland, op het besluit om troepen terug te trekken. Dat is eigenlijk de constructie van de Amerikaanse War Powers Act: de president kan zelfstandig besluiten tot het inzetten van strijdkrachten, maar het Congres kan die inzet beëindigen. Daarover zijn ook nog procedurele afspraken gemaakt. Onze Grondwet sluit op dit moment uit dat de Kamer bij wet een formeel instemmingsrecht krijgt voor in de inzet van strijdkrachten, maar er staat niets in de Grondwet over het terugtrekken van strijdkrachten of het beëindigen van de inzet van troepen. Op dat punt zou je dus gek genoeg wel bij wet een regeling kunnen treffen. De Kamer beslist dan niet over de inzet van troepen, maar wel over het voortduren van een militaire actie. Ik denk niet dat het realistisch is om ervan uit te gaan dat er zo'n wettelijke regeling tot stand zou komen, maar in de huidige constellatie zou het grondwettelijk wel mogelijk zijn.

De heer **Herben**: Dit laatste intrigeert mij wel. De heer Besselink heeft de wetsgeschiedenis in zijn stuk keurig geschetst. Daaruit bleek overigens dat hij niet verwachtte dat wij het helemaal zouden lezen, maar dat is precies de reden waarom wij dit gesprek voeren. Als een soort advocaat van de duivel zou ik willen vragen waarom de regering de Kamer zo veel mogelijk buiten de deur zou willen houden, waarom zij de Kamer er zo weinig mogelijk bij zou willen betrekken. Wij hebben deskundigen gesproken die vinden dat wij ons voor niets zorgen maken, omdat iedereen een conflict maanden van tevoren ziet aankomen. Er wordt ook over gediscussieerd in de media en in het parlement, dus Nederland wordt niet een oorlog in "gerommeld". Toch hebben wij het gevoelen dat wij meer grip op de zaak zouden moeten krijgen. Misschien zouden wij inderdaad een wettelijke regeling moeten maken waarin bepaald wordt dat de krijgsmacht niet zonder toestemming van de Staten-Generaal wordt ingezet in een gewapend conflict. Dit lijkt misschien overbodig, want zo zit het hele parlementaire stelsel in elkaar, maar juist vanwege de strijd met artikel 97, die nu ook weer naar voren komt, is er wellicht toch meer duidelijkheid over. De heer Besselink geeft er in zijn stuk overigens een heel andere draai aan dan zoals dit artikel in de perceptie van velen zal zijn bedoeld. Wij dachten altijd dat dit artikel was bedoeld om ervoor te zorgen dat de militairen niet alleen naar hun generaals en naar de Koning zouden luisteren, maar vooral ook naar de regering. Het heeft alleen ongewenste repercussies, dus waar moeten wij ons nu als advocaat van de duivel op richten, welk gevaar zou er kunnen zijn? Misschien zit de sleutel in het beëindigen van de militaire bijdrage.

De heer **Bovend'Eert**: Dat is een moeilijke vraag. Ook in een parlementair stelsel, ook als de regering de steun van een meerderheid van de Kamer heeft, heeft zij een bepaald doel voor ogen. Je merkt dat andere geluiden

van oppositie- of regeringsfracties worden gezien als belemmeringen op weg naar dat doel. Ik vind het in een parlementaire democratie ongewenst om een van machten, in dit geval de regering, zo veel ruimte te geven dat er onvoldoende tegenwicht van het parlement is. Het parlement is tenslotte democratisch gelegitimeerd, in hogere mate dan de regering. En als het om zulke belangrijke besluiten gaat – er is veel geld mee gemoeid en de levens en de belangen van vele burgers zijn in het geding – moet je het parlement veel zeggenschap geven. Ik kan me goed voorstellen dat men daar op het departement niet op zit te wachten, dat men vindt dat men het beste met het land voor heeft en dat er toch een Toetsingskader is. Toch is dit in veel situaties een eenzijdige benadering, zodat het belangrijk is dat het parlement het probleem van verschillende kanten benadert, een tegenwicht voor de regering vormt en ook gewoon een keer nee zegt als de omstandigheden er aanleiding toe geven. En dit geldt zeker als de regering onder sterke druk van de betrokken internationale organisatie staat om een bijdrage te leveren. Daarnaast zou ik een groot voorstander zijn van een grondwetsherziening, van het alsnog wijzigen van artikel 100 om het parlement een formeel instemmingsrecht te geven. Ik denk dat het niet haalbaar is, maar daar zou ik een groot voorstander van zijn. En als het inderdaad niet haalbaar is, zal het parlement via artikel 68 in het overleg in de commissie en bij de begrotingsbehandeling actie moeten ondernemen. En ik zou voorstander zijn van een wettelijke regeling waarmee het parlement de bevoegdheid krijgt om troepen terug te trekken, maar ik waag te betwijfelen of dit in de huidige verhoudingen reëel is.

De heer **Besselink**: Nog een kleine aanvulling hierop. Bij het betrekken van het parlement bij besluitvorming over zulke belangrijke dingen als het inzetten van de krijgsmacht in crisissituaties heeft de regering er geen belang bij om het parlement klein te houden. Integendeel, het gaat om beslissingen die duidelijke en brede steun vergen, dus het is een kans voor de regering om steun te zoeken. Bij de tweede Golfoorlog heeft de regering echt de kans laten lopen om daadwerkelijk steun voor haar beslissingen te verkrijgen.

De heer **Herben**: Dat is ook juist de paradox waarmee ik worstel. De regering wil een draagvlak, maar toch stelt zij zich heel afstandelijk op.

De heer **Besselink**: Op zichzelf zit de regering natuurlijk nooit te wachten op iets wat de besluitvorming alleen maar kan vertragen of bemoeilijken, dat is nu eenmaal eigen aan de rol van de regering. Eerlijk gezegd trek ik overigens anders dan mijn collega Bovend'Eert niet de conclusie dat een wettelijke regeling waarbij het parlement een bepaalde beslissingsbevoegdheid bij de inzet van troepen krijgt, uitgesloten zou moeten worden, juist vanwege de beperktheid van artikel 100, dat uitsluitend gaat over het moment waarop de regering inlichtingen dient te verschaffen. Maar ik ben het er volkomen mee eens dat het de voorkeur verdient, dit artikel te wijzigen in een formeel instemmingsrecht, zoals de Kamer indertijd in de motie-Van Middelkoop heeft gevraagd.

De **voorzitter**: Er doet zich bij de verplichting voor de regering om inlichtingen te verschaffen nog een probleem

voor. De Kamer heeft een commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, de commissie-Stiekem. Daaraan wordt meer informatie verschaft dan aan de commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie. Althans, dat vermoed ik... Het is voor ons dan ook dikwijls erg moeilijk om de informatie op de juiste waarde te schatten. Als de Kamer vertrouwelijk wordt geïnformeerd, ben je als Kamerlid vaak beter geïnformeerd als je de krant leest. Met het oog op de tijd zullen wij het nu hierbij laten. Ik dank u hartelijk voor dit gesprek.

Sluiting 11.50 uur

Stenografisch verslag van het gesprek van de werkgroep NRF op maandag 3 oktober 2005 in het gebouw van de Tweede Kamer der Staten-Generaal te Den Haag

Maandag 3 oktober 2005

Aanvang 13.00 uur

De werkgroep spreekt met generaal-majoor b.d. Frank van Kappen

Voorzitter: Van Baalen

Aanwezig zijn de heren Van Baalen, Koenders, Brinkel, Herben en mevrouw Karimi, leden van de werkgroep, en de heren Van Toor (adjunct-griffier), Koenders en Schneider (ambtelijke ondersteuning).

De **voorzitter**: Generaal, van harte welkom bij de werkgroep NRF van de Tweede Kamer. Dit is in feite geen enquête. Het is daarom prettig dat u geheel vrijwillig onze gast wilt zijn om met ons wat ideeën te delen over snelle interventiemachten en de rol van het parlement bij de instemming. Wij hebben al met een aantal deskundigen op het gebied van bijvoorbeeld recht gesproken. Zo is er met de AIV gesproken. Wij herkennen een paar stappen: een instelling van een NRF of een EU-Battlegroup, het committeren van troepen, het toewijzen van troepen en het inzetten van troepen. De vraag is dan: waar kan de Kamer een rol spelen op basis van het Toetsingskader, zonder dat zij natuurlijk ons land in de hens zet door op het laatste moment uiteindelijk niet tot uitzending te besluiten? Wij willen daar graag met u over spreken. Wij willen het vooral hebben over de militaire rol. Hoe wordt er informeel gesondeerd over het ter beschikking stellen van troepen?

De heren Herben en Koenders zullen in dit gesprek het voortouw nemen. Dat betekent overigens niet dat de andere leden van de werkgroep geen vragen kunnen stellen. Het is redelijk informeel. Wij hopen voor het eind van dit jaar aan de Kamer te rapporteren. Er wordt van dit gesprek een verslag gemaakt dat voor eind oktober aan u toegestuurd wordt. Mochten er zaken zijn die u liever niet in het verslag ziet omdat die vertrouwelijk zijn, dan kunt u dat ook gewoon aangeven. U kunt dus correcties in het verslag aanbrengen. Hebt u nog vragen of opmerkingen vooraf?

De heer **Van Kappen**: Nee, het is helemaal duidelijk.

De heer **Herben**: Generaal, van harte welkom. Ik ben blij dat u ons deelgenoot wilt maken van uw lange militaire en diplomatieke ervaring. De Tweede Kamer worstelt met de vraag in hoeverre zij, voordat zij het kan overzien, wellicht door de NRF in een oorlog verzeild kan raken, in een conflict kan worden betrokken. Ik wil met u even terug

naar nut en noodzaak van de NRF. Even back to basic, zo gezegd. Wat was uw gevoel toen de regeringsleiders in 2002 besloten tot de oprichting van een NRF, met allemaal mooie taken zoals de evacuatie van burgers en deelname aan crisisoperaties? Bij de VN werd immers ook gedacht aan dergelijke modellen, zoals UNSAS. Juichte u het toe, zag u het als conflicterend?

De heer **Van Kappen**: Ik wil er vooraf even op wijzen dat ik niet helemaal onbevooroordeeld ben, omdat ik ook adviseur bij de NATO en senior mentor bij de NRF ben. Ik ben dus bij al die grote NRF-oefeningen en ik ben ook betrokken bij het verder ontwikkelen van het concept. Ik wil graag dat u dat in uw achterhoofd houdt als u naar mij luistert. Geloof u niet alles wat ik zeg! Ik ben immers toch een beetje bevooroordeeld.

Het feit dat ik die taak heb geaccepteerd, betekent natuurlijk dat ik een voorstander ben van het ontwikkelen van de NRF. Dat wil niet zeggen dat ik mij niet bewust ben van de zwakte van het concept. De zwakte van het concept is niet militair, maar die is politiek. De politieke dimensie van de NRF zal de grootste beperking zijn voor het gebruik van de NRF. Wat op de achtergrond speelt, is dat de NRF het hart en vooral het transformatieproces is binnen NATO. NATO is bezig met een transformatie van een defensiealliantie naar een regionale veiligheidsorganisatie, en dat is toch echt iets heel anders. Dat betekent dus dat ook die hele NATO-structuur op de schop is gegaan. Ik zal u daar niet mee vermoeien, maar de oude NATO bestaat niet meer. Het is echt een totaal ander concept.

Het hart daarvan is toch de hele nieuwe structuur die men ontworpen heeft, met helemaal aan het topje van de ijsberg een kleine maar zeer viriele capaciteit aan special forces die ingezet kunnen worden in de fase dat het conflict zich nog niet helemaal geopenbaard heeft. Dat zit helemaal aan de top. Dat is een heel kleine maar heel professionele capaciteit. Daaronder vindt u dan de NRF, de NATO Response Force. De bedoeling is dat de NRF een expeditionaire macht is die de NATO op zeer korte termijn, binnen dertig dagen, kan inzetten. Er zijn ongeveer zeven taken voor gespecificeerd, maar de taak waar het nu even om gaat, is de belangrijkste. Dat is dat een NRF als een sprietje vooruit fungeert voor een grotere formatie: een High Readiness Force (HRF). Een NRF doet dus een early entry operation als een eerste stap om de weg te bereiden voor een HRF. Om even de gedachten te bepalen: een NRF bestaat uit ongeveer 20.000 man en een

HRF uit zo'n 60.000 man. Daarbij is het belangrijk om je te realiseren dat het een joint gebeuren is. Het is landmacht, luchtmacht en marine. Ik wijs voorts op de veiligheids-situatie in de wereld op dit moment, zoals die zich ontwikkeld heeft en zoals die zich aan het ontwikkelen is. Dat heeft een enorme invloed op de operationele omgeving waarin je moet handelen. Dat betekent dat de sleutelwoorden zijn: expeditieair, zeer hoge paraatheid, het vermogen om zeer snel te kunnen reageren, grote strategische en tactische mobiliteit, en ga zo maar door. Ik wil uw tijd niet verder verspillen en zal u het verhaal onthouden over de militaire problemen die daarbij aan de orde zijn. Dat lossen wij wel op. Ik wil niet zeggen dat het eenvoudig is, maar dat lossen wij wel op. Men maakt zich natuurlijk toch grote zorgen over de politieke dimensie. Stel: je hebt dit instrument gecreëerd, maar op het moment suprême blijkt dat het niet kan worden ingezet omdat met name Europese landen dat blokkeren. Wat moet je dan doen? Dan heb je kans dat het hele NATO-concept vervalt tot een soort toolbox-concept: dat je wel traint als NRF of als HRF, maar dat met name de politieke dimensie ertoe zal leiden dat men in die situaties gewoon de eenheden neemt waarvoor de landen wel toestemming hebben gegeven of geven. Men flanst dan een soort van toolbox-NRF in elkaar. Daar heb ik, militair gezien, grote bezwaren tegen, omdat dat over het algemeen operationeel geweldige nadelen heeft. Die NRF wordt gezamenlijk getraind. Die zitten in een soort wachtschema. Landen rouleren wel of niet mee in dat wachtschema. Dat hangt ervan af of je gezegd hebt dat je mee wilt doen. Wij hebben gezegd dat wij willen meedoen. Wij doen dus ook mee, met alle drie de krijgsmachtdelen. Dat betekent het volgende. Als je aan de beurt bent, als je de wacht hebt en er gebeurt wat, dan moet die NRF worden ingezet. Als dat blokkeert, heeft dat grote gevolgen voor de NATO.

Ik wil nog iets op persoonlijke titel zeggen. Mijn gevoel is dat onze Amerikaanse collega's dit echt zien als een laatste kans. Als blijkt dat de NRF niet functioneert vanwege de politieke dimensie, dan zal men toch langzaam de stekker uit de NATO trekken en zal men zich concentreren op andere strategische partners en andere strategische verbonden om in de toekomst uitdagingen waar wij voor staan, het hoofd te bieden. Ik denk dat dat desastreus zou zijn. Wat je ook verder van de Amerikanen vindt of denkt, zonder Amerikanen is er op dit moment heel weinig mogelijk. Dat is dus de grote angst die ik heb. Als het NRF-concept mislukt – en dat is niet de militaire dimensie ervan, maar de politieke dimensie – dan zou dat wel eens tot heel grote wijzigingen kunnen leiden in de strategische verbonden die er zijn op deze wereld. Dat is precies het onderwerp waar u het over hebt. Dat is die politieke besluitvorming. Ik heb er natuurlijk ook over nagedacht. Als ik het recept in mijn achterzak had, dan zou ik het nu onmiddellijk uitgetikt geven. Dat heb ik dus niet. Maar ik wil wel proberen om een uurtje met u mee te denken. Ik heb nog eens heel goed gekeken naar de vraag, waar zo'n proces begint en eindigt en wat politiek gezien voor u interessant is. Ik heb het advies van de AIV gelezen. Dat is een prima advies, maar het is niet echt revolutionair. Het is prima. Het is zoals het in elkaar steekt; dat zijn de mogelijkheden die er in het systeem zitten. Maar ik denk dat er nog een hele slag voor ligt. Als wij ervan uitgaan dat NATO over het algemeen toch de voorkeur heeft om te opereren met een mandaat van de Veiligheidsraad – en dat zal in 80% van de gevallen zo zijn

– dan ligt daar in eerste instantie het moment voor de Nederlandse politiek om zich daar actief over te laten informeren. In het mandaat dat de Veiligheidsraad afgeeft, staat de strategische context van een operatie. De Veiligheidsraad kan tot de overtuiging komen dat de VN dat niet aankan, vanwege de operationele beperkingen die de VN kent. De VN heeft maar een heel beperkte militaire structuur, een beperkte planningscapaciteit en een beperkte logistiek. Je kunt er een hoop mee doen, maar één ding kan je niet: het langdurig manoeuvreren onder vuur. Dat kan je echt niet met de VN, daar is de VN niet voor toegerust. Dat zijn de operationele beperkingen die het VN-systeem nu eenmaal kent.

De Veiligheidsraad heeft dan twee legale alternatieven. Als de VN het vanwege de operationele beperkingen niet kan doen met blauwhelmen, dan kunnen de lidstaten worden opgeroepen om een coalition of the willing te vormen, met een lead nation. Ik verwijs naar de eerste Golfoorlog en naar Oost-Timor, waar de Australiërs lead nation waren. Dan brengt de coalition of the willing het niveau van het geweld naar beneden tot het niveau waarop men het aankan met een blauwhelmenoperatie. Dan heb je een "hand off" en geef je het over aan de VN. Een andere legale mogelijkheid is: het verzoek aan een regionale veiligheidsorganisatie zoals NATO onder hoofdstuk VIII om het klusje te klaren. Dat is dus in eerste instantie het moment waarop de Nederlandse politiek zich daarmee zou kunnen bemoeien. Dat is het moment waarop het debat in de Veiligheidsraad de kant opgaat van een mandaat waarin NATO onder hoofdstuk VIII wordt verzocht om het klusje te klaren. Dat is de eerste stap in de keten: de bestudering van het mandaat en hoe dat mandaat in elkaar zit. Het gaat om het informeren van het parlement over met name de strategische context van het mandaat. Ik denk dat dit het eerste moment is waarop de Nederlandse regering het parlement daarbij zou kunnen betrekken. Ik ga nu buiten mijn expertise, maar ik denk dat daar het eerste draaipunt zit in het hele verhaal waar het Nederlandse parlement bij betrokken zou kunnen zijn.

Dan krijg je natuurlijk de volgende fase. Dan ligt er een verzoek van de Veiligheidsraad aan de NATO om het klusje binnen een bepaald mandaat te klaren. Dat mandaat is dan wel echt absoluut richtinggevend. Dat is het fundament, ook voor de latere NATO-operatie. Dan krijg je de tweede stap: de besluitvorming in de North Atlantic Council (NAC). Ik begrijp ook wel dat die besluitvorming niet plaatsvindt met de parlementen maar met de regeringen, maar ook daar is weer zo'n draaipunt waarvan ik zeg: naar aanleiding van die besprekingen is er een tweede informatiemoment voor de Nederlandse regering om het parlement in te lichten. Daarna krijg je de fase van het estimate proces. NATO kent een estimate proces. Dat is joint tactical procedure 1. Voordat wordt begonnen aan een mission analysis, wordt in feite in brede context gekeken naar het karakter van de missie die voorligt en de manier waarop die zal worden aangepakt. Als dat gebeurd is, dan pas begint het echte militaire planningsproces. Dat is het hele mission estimate proces. Dat gebeurt dus in feite door militairen. In de fase daarvoor, in de fase van het estimate proces, wordt een heleboel informatie gegenereerd die ook de strategische context aangeeft waarin de operatie plaatsvindt. Dat is een derde moment waarop een stuk informatie kan worden gegeven. Het probleem is natuurlijk dat niet alles openbaar is. Dat probleem kan ik

ook niet voor u oplossen. Bepaalde dingen kunnen nu eenmaal niet vrijgegeven worden in een bepaald stadium. Maar je hebt wel de strategische context waarin dingen worden gedaan. Die worden dus wel duidelijk aangegeven.

Ik denk dat daarbij voor politici en parlementariërs een paar dingen van belang zijn. Daar wil ik uw aandacht op vestigen. Daar kunt u eens over nadenken. De laatste tijd wordt heel vaak bij dit soort operaties toch artikel 5 ingeroepen. Je kunt zelfs een operatie in het kader van de VN hebben, bijvoorbeeld de operatie in Soedan, waarbij sprake is van een mandaat van de Veiligheidsraad maar absoluut niet uitgesloten is dat NATO dan toch ook artikel 5 inroept. Dat is het verhaal over terrorismedreiging. Ik denk dat dit een punt is waar parlementariërs heel goed op moeten letten. Immers, als artikel 5 erbij komt, dan gaat het speelveld toch wat wijzigen. Dat is dus een aandachtspunt.

Het tweede aandachtspunt in dat hele proces is dat de toekomst van het hele planningsproces op dit moment in heel hoog tempo aan het veranderen is. De traditionele manier waarop wij politiek militaire operaties plannen, is aan het veranderen. Dat gebeurt in een heel hoog tempo. Dat heeft te maken met het feit dat men ook binnen NATO het zogenaamde effect based operations-concept heeft omarmd. Het proces dat daarbij een rol speelt, is veel politieker en veel algemener dan in het traditionele planningsproces het geval was. Men kijkt bij effect based operations niet zozeer in de ouderwetse Clausowitziaanse zin van hoe versla ik de tegenstander, maar men kijkt eigenlijk binnen de strategische context van het mandaat naar de effecten die men wil bereiken. Dat is wat anders dan: hoe versla ik mijn tegenstander? Het is een veel politieker en een veel holistischer proces. Men kijkt niet alleen naar militaire middelen, maar men kijkt met name ook naar het doel dat men wil bereiken met de diplomatieke middelen. Wat is het effect dat je wilt bereiken? Wat is het effect dat je wilt bereiken met je economische middelen? Wat is het effect wat je wilt bereiken met je informatiecampagne en wat is het effect wat je wilt bereiken met je militaire operatie? Het is dus een veel breder proces, waarbij niet alleen militairen praten maar waarbij ook allerlei andere disciplines betrokken zijn, waarbij men holistisch naar het probleem kijkt en zegt: welke effecten moet ik bereiken om politiek gezien, mijn end-state te kunnen bereiken? Het concept van effect based operations zal dus een enorme invloed hebben op de manier waarop er gepland wordt. Dat betekent dat ook al in een vrij vroeg stadium dat hele planningsproces gaat veranderen. Het is geen puur militair planningsproces. Dat is het nooit geweest, maar het wordt nu eigenlijk nog veel breder. Dat geeft kansen en dat geeft beperkingen. Maar ook heel veel kansen.

Een ander punt is militair van aard: het concept van effect based operations kan pas echt van de grond worden getild als je beschikt over een network enabled capability, een "genetwerkte" omgeving. Dat is een technisch verhaal waar ik u niet mee zal vermoeien, maar het komt erop neer dat je in feite een systeem moet creëren met voldoende bandbreedte en ruimte, zodat je enorme hoeveelheden informatie heel snel met elkaar kunt wisselen en dat het niet meer uitmaakt waar je zit. Als je maar toegang hebt tot het netwerk, kun je die informatie tot je nemen. Die informatie is zeer breed. Die is economisch, financieel, militair en politiek. Bovendien wordt daarmee het vermogen voor de politiek gecreëerd

om daadwerkelijk in te grijpen op het tactische niveau in operaties.

Ik zal een voorbeeld geven. Het gebeurt al een beetje. Een tijdje geleden hadden de Amerikanen de informatie dat een bepaalde mijnheer van Al-Qa'ida in Jemen van A naar B zou gaan, op een bepaalde dag, in een bepaalde auto. Die informatie hadden ze van hun inlichtingendiensten gekregen. De vraag was of die persoon moest worden uitgeschakeld. Dat is natuurlijk niet alleen een militair probleem – het is immers niet zo moeilijk om dat te doen – maar het is vooral een politiek probleem. Jemen is een onafhankelijk land. Kun je nu zomaar zoiets doen? Er zit een heel politieke dimensie aan. Ik zal vertellen hoe het is gegaan. Er is vanuit Koeweit een unmanned aerial vehicle (UAV) opgestegen dat werd bestuurd vanuit een van de Golfstaatjes. Er zat een mijnheer achter een schermpje met een knuppeltje. Het beeld, the feed, van de UAV toen die boven Sana'a cirkelde, kwam rechtstreeks op het bureau van de politiek-verantwoordelijken in het Pentagon. U mag raden wie dat zijn. Op de feed kon je zien dat het tijdstip, de auto en het nummerbord klopten. Er werd ingezoomd en er werd geconstateerd dat het echt die man was. Dan wordt de politieke beslissing genomen om hem uit te schakelen. Dat is toen gebeurd. Op datzelfde moment gaat via het militaire kanaal het signaal eruit dat die man moet worden uitgeschakeld. De persoon in Koeweit drukt op het knopje. Het hellfire missile verlaat de UAV en de auto wordt opgeblazen.

Dat is een voorbeeld van effect based operations. Het ging om de vraag of het effect dat je hiermee wilt bereiken, datgene is wat je wilt. Dat is vaak een politieke afweging. Die network enabled capability geeft je de mogelijkheid om zelfs op tactisch niveau nu al politiek gevoelige beslissingen direct op het niveau te brengen van degenen die daar politiek voor verantwoordelijk zijn. Mijn bedoeling met dit verhaal is de volgende. Wij kijken naar de manier waarop wij nu plannen, maar ik garandeer u dat binnen tien tot vijftien jaar de manier van plannen en besluitvorming aanzienlijk zal veranderen, met name doordat die effect based operations en network enabled capability op dit moment heel wat aandacht krijgen. Daar wordt heel hard aan gewerkt.

Ik kom tot het laatste punt en dan houd ik mijn mond. Ik denk dat het ook heel belangrijk is voor parlementariërs om altijd meteen heel goed te kijken naar de end-state, naar datgene wat nu eigenlijk wordt beoogd met zo'n operatie. Wat is de political end-state van de operatie? Voordat u verzandt in allerlei militair-technische toestanden, daar gaat het natuurlijk om. Ook als je er in de zin van effect based operations over praat, gaat het erom dat de geformuleerde end-state in feite bepaalt welke effecten je wilt gaan oproepen om die end-state te bereiken. Economisch, politiek, militair, informatie, operations et cetera. Daar ligt voor mij dus ook een heel belangrijk sleutelpunt.

Samenvattend. Ik denk dat het begin van het proces één stapje eerder ligt dan de AIV u aangeeft. Ik denk dat het met name voor die operaties - en dat zal toch de meerderheid van de operaties zijn – begint bij het afgeven van het mandaat door de Veiligheidsraad. Dat is het moment waarop iedereen rechtop moet gaan zitten. Als daarin staat: wij gaan dit doen onder hoofdstuk VIII en wij gaan NATO vragen om het te doen, dan is dat mandaat het eerste. Dat is het fundament, dat is absoluut cruciaal. Daar staat immers de strategische context in. Het tweede draaipunt is de discussie in de NAC, waar wij natuurlijk bij

betrokken zijn. Hoe gaan wij dit doen, pakken wij dit op als NATO of pakken wij het niet op? Er is natuurlijk altijd nog een kans dat NATO zegt dat zij het niet doet. Dan heb je over het algemeen een probleem, want wie moet het dan doen. Dan krijg je de coalition of the willing. Daar ligt dus een tweede informatiepunt. Het derde is het hele estimate proces dat zich afspeelt. Daarin wordt gekeken naar de strategische context en zijn de volgende vragen aan de orde. Wat voor soort missie komt daar nu uit? Wat is de end-state die je wilt bereiken? Welke middelen gaan wij daarvoor inzetten? Wat zijn de politieke, militaire, diplomatieke en technische beperkingen die daarbij een rol spelen? Uit dat proces kan informatie voor publicatie worden vrijgegeven. De regering zou het parlement op de hoogte kunnen houden van het verloop van dat proces. Dat is dus een derde moment waarop een parlement kan worden geïnformeerd.

Even nog herhalend: EBO en Network Centric gaat in de toekomst het hele planningsproces veranderen. Dat wordt politieker. Het wordt echt politieker. Artikel 5, houdt u dat in de gaten! Zelfs bij een crisis response operation, zeker als er een terroristische component aan zit, wordt toch al heel gauw artikel 5 ingeroepen. En dat betekent iets.

De **voorzitter**: Wij hadden natuurlijk ook de NAVO-Raad geormerkt als een moment waaraan voorafgaand iets zou moeten worden gedaan. Het is alleen de vraag hoeveel informatie de regering kan geven. Wij hebben niet zoveel aan algemene informatie, waar daar kun je eigenlijk geen besluit op baseren. De regering kan ook niet te veel vrijgeven. Welke ruimte zit daar om toch de Kamer adequaat te informeren?

De heer **Van Kappen**: Dat is lastig. Naar mijn idee is de strategische informatie beschikbaar. Het wordt geclassificeerd wanneer je komt in de buurt van vragen als "hoe gaan wij het doen en wat gaan wij daarvoor inzetten?" Er zit dus een stuk informatie die u kunt krijgen, maar er is ook een stuk informatie die u, denk ik, niet krijgt. Daarom zeg ik dat de Kamer zich moet concentreren op de politieke end-state die geformuleerd wordt. Dat is natuurlijk toch een beetje waar het om gaat.

Een deel van het proces blijft zich natuurlijk toch afspelen achter de muren van geheimhouding, enzovoorts. Ik zie daar ook zo snel geen oplossing voor, behalve misschien dat Nederland een aantal voorwaarden zou kunnen stellen voordat het zijn eenheden laat indelen bij de NRF. Je kunt als land de wacht hebben. Er is sprake van een roulering binnen de NRF, dus je krijgt elke keer een nieuwe club in de NRF. Die moet ook gecertificeerd worden. Ik ben altijd aanwezig bij die certificeringsoefeningen.

Als je daarin zit, als je de wacht heb, is het politieke zelfmoord om op het moment suprême te roepen dat je even niet meedoet. Nederland kan niet zeggen: het wordt ons nu pas duidelijk voor welke exacte operatie de NRF wordt ingezet en wij trekken als Nederland onze eenheden terug. Dan dondert zo'n hele NRF-structuur in elkaar. Ze kunnen op die korte termijn immers geen andere eenheden erin schuiven. Die zijn vaak niet beschikbaar of niet gecertificeerd om dat te doen. Het feit dat je als Nederland eenheden geeft aan de NRF, betekent dat je al een zekere voortoestemming hebt gegeven. Je kunt een gedeelte van het Toetsingskader wel aflopen. Ik noem bijvoorbeeld de deelname van grote landen. Dat is verzekerd als je dat doet in de NRF. Een gedeelte van het Toetsingskader kun je van tevoren

aflopen. Bij een bepaald gedeelte kan dat echter niet, omdat je niet weet wat tijdens de wacht de exacte operatie zal zijn waarvoor je wordt ingezet. De enige manier die ik zie om dat enigszins in te kaderen, is dat je als Nederland stelt dat er twee belangrijke voorwaarden zijn voor het inzetten van Nederlandse eenheden die zijn toegewezen aan de NRF. Dat is ten eerste dat het gebeurt op basis van een mandaat van de Veiligheidsraad. De tweede voorwaarde is dat het besluit tot inzet een unaniem besluit is in de North Atlantic Council. Daarmee bouw je enige garantie in. Je moet enig vertrouwen hebben in die organisatie. Als je absoluut geen vertrouwen hebt in de NAC en in het besluitvormingsproces in de Veiligheidsraad, dan heeft een verdere discussie ook weinig zin. Je moet dus een zeker vertrouwen hebben. Als er een mandaat ligt van de Veiligheidsraad en als daar een unaniem besluit op volgt van de NAC om die zaak op te pakken en het klusje te klaren, dan moet je ervan uitgaan dat daar redelijk en met verstand over nagedacht is.

Als nu blijkt dat aan die twee voorwaarden niet is voldaan – denkt u aan het Kosovo-scenario en het IRAK-2-scenario – als blijkt dat er geen mandaat van de Veiligheidsraad ligt of er geen sprake is van een unaniem besluit in de NAC, dan kan Nederland zich het recht voorbehouden op verdere consultatie. Je moet niet zeggen dat je dan niet meedoet. Er kunnen zich immers best situaties voordoen waarin je toch wilt of moet meedoen. Maar dan houd je een soort voorbehoud: als aan die twee basisvoorwaarden niet is voldaan, dan willen wij daar nader over praten en er nader over geïnformeerd worden. Maar is aan die twee basisvoorwaarden voldaan, dan doen wij mee. Op het moment dat je die eenheden inschuift in de NRF, kun je het bijna niet meer maken om op het moment van inzet te roepen: nou nee, dat doen wij toch maar niet. Ik denk dat dat politieke zelfmoord is. Dan hoef je daarna bij je bondgenoten ook voor niets anders meer aan te kloppen. Het Duits-Nederlandse legerkorps vormde in de vorige NRF de harde kern van de landcomponent. Dat was het hoofdkwartier, de Nederlandse 43^{ste} brigade, die de kern vormde van de landcomponent van de NRF. Ik moet er toch niet aan denken dat Nederland of Duitsland bij een eventuele inzet zou zeggen: ja jongens, maar dat gaat even niet door. Dan heb je dus echt een gigaprobleem, niet alleen politiek maar ook militair.

Kortom, ik denk dat het mogelijk is om die twee voorwaarden in te bouwen. Verder gaat het om het zo goed mogelijk volgen van het hele traject, dat naar mijn idee begint bij het afgeven van het mandaat door de Veiligheidsraad.

De heer **Herben**: Dank u wel voor uw uitvoerige uiteenzetting. U hebt met een groot inlevingsvermogen al veel van de vragen beantwoord die bij ons leven. Dat geldt zeker voor de uiteenzetting over de twee voorwaarden vooraf. Dat was een vraag die bij ons op het puntje van de tong lag. U zei dat een groot deel van de missies – zo'n 80% – via de VN zal lopen. Maar ja, die 20% die niet via de VN verloopt, is natuurlijk de zorg. U hebt daarvoor de piketpaaltjes geslagen. Bij mij komt de gedachte op of wij ons niet een beetje te veel focussen op het hele force generation proces, de toewijzing van de NRF-eenheden. Kunnen wij dan niet veel beter constant de vinger aan de pols houden, niet alleen om de militaire organisatie niet voor een politieke verrassing te plaatsen maar ook om als

politiek niet verrast te worden? Is het dan niet veel beter om bijvoorbeeld een halfjaarlijkse rapportage te verlangen over ongoing scenario's? U noemt dat het estimate proces.

De heer **Van Kappen**: Ik denk dat dat zo is, maar ik weet niet of dat in de praktijk echt zal werken. Het hangt ervan af hoe dat georganiseerd zal worden. Ik denk dat u helemaal gelijk hebt dat je niet wakker moet worden op het moment dat er een crisis is en de Veiligheidsraad in paniek bij elkaar komt. Als je dan nog moet beginnen met nadenken, dan ben je te laat. Je moet eigenlijk voortdurend volgen hoe de internationale veiligheidssituatie zich aan het ontwikkelen is. Je moet voortdurend kijken wat dat betekent voor Nederland in de context van de EU en de NATO en wat voor mogelijke scenario's zich aan de horizon aan het ontwikkelen zijn. Wij zouden op dit moment al die scenario's zo op een rijtje kunnen zetten. Wij kunnen zo aangeven waar de mogelijkheden zijn voor een inzet van de NRF of een EU-Battlegroup. Die scenario's zijn er, die worden ontwikkeld bij NATO, maar die zijn natuurlijk geclassificeerd. Dat is het vervelende. Dan loop je dus weer tegen dat punt aan.

De heer **Herben**: Er is een moment van afstemming tussen de VN en de NAVO? Hoe verlopen die besluitvormingsprocessen. Verlopen die parallel?

De heer **Van Kappen**: Voordat zo'n besluit in de Veiligheidsraad wordt genomen om gebruik te maken van hoofdstuk VIII en NATO te vragen om het klusje te klaren, is er natuurlijk uitgebreid vooroverleg. De politieke ruis in het voortraject is natuurlijk gigantisch. Men gaat in de officiële zitting van de Veiligheidsraad niet pas de vraag aan de orde stellen of NATO het wil doen. Op het moment dat die vraag aan de orde is, is dat eigenlijk al beslist. Op het moment van de formele zitting van de Veiligheidsraad waarin het mandaat wordt afgegeven en de vraag wordt gesteld of NATO het wil doen onder hoofdstuk VIII, heeft in feite het hele besluitvormingsproces al plaatsgevonden. Dat vindt plaats in het traject daarvoor. Wij hebben als BV Nederland natuurlijk een systeem om tijdig onze informatiesensoren in dat proces te hebben. Daar hebben wij Buitenlandse Zaken voor, daar hebben wij militaire adviseurs bij onze ambassadeurs voor, daar hebben wij een defensieapparaat voor en daar hebben wij een AIVD en een MIVD voor. Wij moeten, wat dat betreft, ook niet te naïef zijn. Nederland moet er natuurlijk ook gewoon niet alleen maar op vertrouwen dat de bondgenoten allerlei informatie in het bakje gooien. Nederland zal dat proces ook heel actief moeten volgen, met alle middelen die Nederland daarvoor ter beschikking heeft. Het is eigenlijk een soort continu proces waarbij je voortdurend de veiligheidssituatie volgt. Je volgt wat er aan de hand is en wat voor mogelijke scenario's zich zouden kunnen ontwikkelen. Dat moet je eigenlijk voortdurend doen en blijven doen.

De heer **Herben**: Ik wil nog even terug naar mijn allereerste vraag. Juicht u, als militair adviseur van de SG van de VN, het bestaan van de NRF toe? U hebt impliciet geantwoord dat de militaire mogelijkheden van de Verenigde Naties beperkt zijn. Maar je kunt de militaire mogelijkheden van de VN, bijvoorbeeld van SHIRBRIG of van UNSAS, verbeteren. Wat is de afweging? Zegt u:

gezien mijn ervaringen, is dit de weg die wij moeten gaan met de NRF?

De heer **Van Kappen**: Ik vind het vanuit idealistisch oogpunt jammer dat het nodig was. Ik had graag gezien dat de Verenigde Naties een dermate effectief systeem zouden hebben ontworpen dat je in VN-verband deze crises aan zou kunnen. Maar als ik er realistisch naar kijk, naast datgene wat ik ervaren heb en wat ik ervan weet, dan moet ik helaas constateren dat het VN-systeem zijn beperkingen heeft. Die beperkingen liggen op twee niveaus. Dat is allereerste het conceptuele niveau: de samenstelling van de Veiligheidsraad. Hoewel de Koude Oorlog voorbij is, zijn de permanente vijf geen gelijkgestemde landen. Daardoor zijn zij vaak niet in staat om een behoorlijk mandaat af te geven. Zij geven vaak een rammelend mandaat af en zij zijn in bepaalde gevallen zelfs helemaal niet in staat om een mandaat af te geven. Denkt u aan Kosovo, denkt u aan Irak-2. Dan laat je toch een soort vacuüm ontstaan bij het managen van de internationale vrede en veiligheid. En als je een vacuüm creëert, springt er altijd iets of iemand in. Die beperking zie ik op korte termijn echt niet veranderen, ondanks alle voorstellen die er liggen om bijvoorbeeld India en Brazilië op te nemen als permanente leden van de VR. Ik zie het echt niet op korte termijn gebeuren. Wij zullen dus moeten leven met die conceptuele beperking. En daar heb je al de eerste beperking van het VN-systeem: soms laten zij een gat vallen. Iemand moet dat gat opvullen. Over de tweede beperking van het VN-systeem hebben wij het al kort gehad. Zelfs als je een werkbaar mandaat hebt – goede mandaten zijn schaars, maar werkbare mandaten zijn er wel geweest in het verleden – dan zit je nog met de operationele beperkingen van het VN-systeem. Om een lang verhaal kort te maken: de VN is niet in staat om langdurig te manoeuvreren onder vuur. Dat kunnen zij niet. Kunnen wij daar wat aan doen? Jazeker. Als wij – de lidstaten – vinden dat wij die operationele tekortkomingen bij de VN moeten repareren, dan kunnen wij dat natuurlijk. Maar dat willen wij dus niet. The proof of the pudding is in the eating. Het gebeurt dus gewoon niet. Het gebeurt mondjesmaat, een beetje hier een beetje daar, het is wat effectiever, wat efficiënter, geworden. Maar de echte kern van de zaak hebben wij niet aangeraakt, want dat willen wij dus niet. Als dat dan zo is en als je moet erkennen dat bepaalde situaties in de wereld zich kunnen voordoen waarbij de VN dus niet kan of wil ingrijpen, en als het inderdaad ons raakt, als het inderdaad een bedreiging is voor onze veiligheidssituatie, dan moet je andere instrumenten hebben om daartegen op te treden. Wat je dus ziet, is dat de beperkingen van het VN-systeem een trend in gang hebben gezet tot regionalisering van veiligheid. Of wij dat nu leuk vinden of niet, dat is de realiteit. Met name in het Euro-Atlantische gebied is dat natuurlijk vrij gevorderd met de NATO, het transformatieproces bij NATO, de NRF, de HRF en de EU met haar battlegroups. In het Euro-Atlantische gebied is die regionalisering van veiligheid dus behoorlijk gevorderd. Ook in Afrika zie je nu allerlei pogingen om de nieuwe Afrikaanse Unie ook regionaal in Afrika meer capaciteit te geven om de eigen problemen op te lossen. Je ziet zelfs op dit moment in de Asia Pacific region de eerste landen wakker worden. Zij zeggen: ASEAN heeft geen veiligheidsdimensie; misschien is het tijd dat wij daar toch echt over gaan nadenken. Denkt u aan Concord-2 op Bali. Mevrouw Soekarnoputri heeft toen

heel voorzichtig gezegd: zouden wij daar niet eens aan moeten gaan denken, want in de Asia Pacific region zijn een heleboel veiligheidsrisico's. Men weet dat de VN niet al die situaties aankan, omdat het verwachte geweldsniveau te hoog is.

Er vindt op dit moment in de Asia Pacific region een enorm gevecht achter de schermen plaats over de vraag, hoe dat vacuüm in de Asia Pacific region gevuld moet worden. Een aantal landen probeert om toch een soort van veiligheidsdimensie toe te voegen aan ASEAN en het ARF daar ook bij te betrekken. Je ziet tegelijkertijd dat de Amerikanen bezig zijn met hun engagementstrategie. Zij zijn bezig om geheel zelfstandig partnerships te bouwen met landen die zij vertrouwen. Zij leiden mensen op, geven spullen en gaan er diplomatieke en militaire relaties mee aan. Dat gebeurt vanuit Hawaï. Dat doet PACOM. Elk jaar spotten de Amerikaanse ambassadeurs de coming young men in de politiek en in het militaire apparaat. Zij worden uitgenodigd om op Hawaï bij elkaar te komen en te praten over veiligheid in de Asia Pacific region. Daar is niks mis mee, maar er wordt natuurlijk wel een netwerk gebouwd. Zij noemen dat de engagementstrategie. China en Rusland hebben nu een duidelijk signaal afgegeven dat zij er ook nog zijn en dat ook zij partners in dat gebied zijn. Ik doel hierbij op de oefening die recent heeft plaatsgevonden. Je ziet verder dat Japan daar een beetje tussenin gevangen zit.

In de Asia Pacific region is zich dus ook wat aan het afspelen. Het is alleen veel minder duidelijk en veel minder manifest dan datgene wat in Afrika gebeurt. Daar probeert men het echt. Het gaat met de Afrikaanse Unie nog met vallen en opstaan, met horten en stoten, maar men probeert daar echt iets te doen. De manier waarop het verloopt in het Euro-Atlantische gebied, is u bekend. Het grote vacuüm, de grote onbekende, is het gebied van de voormalige Sovjet-Unie. De Commonwealth of Independent States (CIS) zou in beginsel een regionale veiligheidsorganisatie kunnen zijn, ware het niet dat die voor 99% Russisch is. En dat vormt een belemmering. De CIS wordt niet door iedereen geaccepteerd als een neutral broker. Het day to day political oversight, wat bij CIS-operaties wordt gedaan, is Russisch. Dat zijn de twee belangrijkste beperkingen om de CIS te laten uitgroeien tot een echte regionale veiligheidsorganisatie.

Ik zeg dit allemaal op persoonlijke titel. Ik heb al gezegd dat u niet alles wat ik zeg, moet geloven. Ik denk dat president Poetin zijn westelijke flank heeft veiliggesteld door het laten toetreden van landen als de Baltische staten, Polen, Hongarije enzovoorts. Dat heeft hij toegestaan omdat hij weet dat zijn dreiging niet in het westen ligt. Daarmee heeft hij zijn westelijke flank veiliggesteld. Ik denk dat de Chinees-Russische toenadering en de oefening die net heeft plaatsgevonden, een tweeledig doel hebben. Het is allereerst een signaal aan de Amerikanen dat rekening met hen moet worden gehouden, dat zij er ook nog zijn. Een tweede signaal is de poging om de oostelijke flank van Rusland te stabiliseren en veilig te stellen. De echte problemen van Rusland liggen immers in het zuiden. Daar wil men zich op concentreren. Het is vanuit geopolitiek oogpunt interessant dat het probleemgebied van Rusland in het zuiden grenst aan het belangrijkste probleemgebied dat het Euro-Atlantische bondgenootschap achter de schermen erkent als het grootste probleem: de situatie in de Greater Middle East. Hoe gaat die zich ontwikkelen? Dat schurkt aan tegen dat gebied waar ook de heer Poetin zich zorgen

over maakt.

Er is op dit moment dus van alles aan de hand. Dat dit op deze manier gebeurt, kan toch voor een belangrijk gedeelte worden verklaard uit het feit dat men tot de conclusie is gekomen dat de VN een fantastische organisatie is. Het maakt niet uit of je nu heel erg pro of anti VN bent, the proof of the pudding is in the eating. Ik denk dat wij ook vaak te veel kijken naar het politiek-militaire deel van de VN. Dat andere deel van de VN doet fantastisch goed werk. Daar kijken wij meestal niet naar. Dat politiek-militaire deel heeft zijn beperkingen. De beperkingen van dat VN-systeem hebben deze bewegingen, het trachten om de veiligheidsproblematiek op regionaal niveau in de tang te krijgen, dus getriggerd. Zo kijk ik er op dit moment tegenaan.

Ik ga even terug naar uw vraag. Ik denk dat de NRF een gevolg is van wat zich op het internationale politieke toneel heeft afgespeeld. Dat is de erkenning dat de VN niet in staat is om in alle gevallen op te treden. Dat is tegelijkertijd de erkenning dat zich nu en in de toekomst grote bedreigingen voordoen in het hele strategische klimaat. Wat het ingewikkeld maakt, is dat in die globaliserende wereld al die cirkels van aparte bronnen van dreiging in elkaar schuiven. Vroeger was het in het internationale veiligheidsklimaat allemaal heel simpel, maar tegenwoordig zijn er in feite drie onafhankelijke, maar wel heel nauw met elkaar verbonden, bronnen die veiligheidsrisico's genereren. Dat zijn enerzijds die complex emergencies: failed states en failing states. Een aantal van die conflicten is dermate bedreigend dat zij de internationale vrede en veiligheid bedreigen. Wij moeten ingrijpen. Enfin, u kent ze allemaal. Tegelijkertijd zie je een volledig separate maar daar wel mee verband houdende cluster van bedreigingen in de criminele sfeer ontstaan. Dat is de transnational crime. Sommige grote misdaad-organisaties hebben al meer schepen, meer vliegtuigen, meer geld en een betere intelligence dan sommige kleine landen. Een aantal van die misdaadconcerns bemoeit zich ook heel actief met die complex emergencies, want daar zitten hun klanten. Alle partijen in zo'n conflict hebben immers wapens en dergelijke nodig. Vaak wordt dat toch gehaald uit criminele circuits, met crimineel geld, enzovoorts. Verder zijn het ideale vestigingsplaatsen voor de criminele organisaties. En, last but not least, hoe langer hoe meer analisten vinden toch dat het terrorisme, dat vroeger in de criminele cluster werd geschoven, met name het catastrofale terrorisme, zo langzamerhand ook een separate bron of hub van bedreiging is. Het vervelende is dat het allemaal in elkaar schuift en met elkaar te maken heeft. Ook catastrofaal terrorisme heeft verbandingen met de internationale criminaliteit, geld, wapens enzovoorts. En catastrofale terroristen hebben er belang bij dat goed gestookt wordt in grootschalige complex emergencies die echt de wereldorde bedreigen. Je ziet dus dat het allemaal een beetje in elkaar schuift.

De wereld is te gevaarlijk om achterover te leunen en te zeggen: als de VN het niet aankan, dan laten wij het maar gaan. Het hele transformatieproces bij NATO, de huidige ontwikkelingen in de Asia Pacific region, in Afrika en in de voormalige Sovjet Unie hebben toch allemaal iets te maken met het feit dat wij –hoe triest het ook is – een beetje ons vertrouwen hebben verloren in de effectiviteit en de efficiency van het VN-systeem, in het vermogen van de VN om dit soort situaties aan te kunnen. Er is dus gewoon een gebied waarvan je moet erkennen dat de VN er niet kan optreden, om wat voor reden dan ook. Moet je

dat gat laten bestaan? Nee, dat gat zal je moeten dichten. Hoe dicht je dat dan? Dan kom je in dit hele verhaal terecht.

Dus ja, de NRF is nodig. En de HRF is keihard nodig. Vind ik dat jammer? Ja, ik vind het jammer. Ik had veel liever gehad dat wij een zo efficiënt en goed VN-systeem hadden dat wij deze transnational threats – bedreigingen die zich op wereldschaal voordoen – ook bestrijden met de enige organisatie die een wereldwijd mandaat heeft en die bovendien allen samenbundelt. Het is een probleem van ons allemaal, dus je moet het ook met z'n allen proberen te bestrijden. De VN is ook de enige organisatie die the legal authority heeft om dat te doen.

Ik ben echter realist genoeg om te erkennen dat dit een beetje een droombeeld aan het worden is en dat er een rolverdeling aan het ontstaan is tussen de VN, de NATO – de enige regionale veiligheidsorganisatie die wat kan – en in de toekomst ook de EU Battlegroups. Er gaat een soort taakverdeling ontstaan waarbij de VN doet wat zij kan.

Voor conflicten die heel hoog in het geweldspectrum liggen, zal de NATO moeten worden ingeschakeld. Voor conflicten die zich afspelen in het lage of in het midden-gedeelte van het geweldspectrum, zullen wij misschien in de toekomst de EU Battlegroups kunnen gebruiken. Dat heeft dus als voordeel dat je niet de Amerikanen fysiek op de grond nodig hebt. Ik denk dat er een soort rolverdeling aan het ontstaan is. Dat gebeurt niet by design. Dat is met name in het Euro-Atlantische gebied heel duidelijk. Ik heb die andere gebieden aangegeven. Daar spelen zich heel andere gevechten af.

De **voorzitter**: U hebt nu een strategisch beeld geschetst. Dat is belangrijke informatie. Maar wij moeten bekijken waar wij bij onze besluitvorming in de Kamer een vinger achter kunnen krijgen. U hebt al twee momenten genoemd. U hebt het mandaat genoemd. Ik denk dat dat het minste probleem is. Ik noem verder de besluitvorming in de NAVO. Ik denk dat de heer Herben daar nog even op zal ingaan.

De heer **Herben**: Onze parlementaire controle op de besluitvorming is natuurlijk het punt dat juist door de scenario's die u schetst, des te klemmender wordt. Er is sprake van een aantal mijlpalen: de vorming, de toewijzing en de inzet van de NRF. In hoeverre speelt alles wat u schetst nog een rol als het gaat om de force generation en de toewijzing van de eenheden? Wij zijn van nature gewend om daar naar te kijken. Dan is immers een Nederlands belang in het geding. Wij wijzen immers eenheden toe. Maar als ik u zo beluister, dan is dat moment van de toewijzing van de eenheden minder van belang. U stipte het estimate proces aan. In hoeverre spelen binnen de NAVO tijdens het force generation proces voor de NRF überhaupt de scenario's een rol? Moet ik de NRF zien als een allround organisatie die los van mogelijke scenario's en projecties van wat er in 2007 en 2008 kan gebeuren, gewoon bezig is met de vorming van een strijdmacht? Of is er ook binnen de NAVO op een gegeven moment een proces van zwaluwstaarten? Is het mogelijk dat de afdeling die planning doet, zegt: die NRF-8 gaan wij toch iets anders inrichten dan NRF-7, want er zou wel eens een bepaald scenario in dat deel van de wereld kunnen opdoemen, waardoor er meer behoefte bestaat aan amfibisch dan aan land? Of hoeven wij daar niet op te letten? De vraag op grond waarvan bepaalde eenheden worden toegewezen aan een NRF, is voor ons

van groot belang. Is dat een puur militair planningsproces, los van scenario's? Of moeten wij wel degelijk op onze qui-vive zijn?

De heer **Van Kappen**: U vraagt nogal wat! Ik zal proberen om kort te antwoorden. Men is tot de conclusie gekomen dat op dit moment de enige constante planningsfactor is, dat alles constant verandert. Het pure scenarioplannen heeft dus aan belang verloren. Vroeger had je een scenario, dat werkte je uit en dan ging je een contingency plan maken. Dat gebeurt nog wel, maar de onderliggende hoofdgedachte is dat je eigenlijk voorbereid moet zijn op voortdurende verandering. Dus je moet ook de instrumenten scheppen, zowel politiek als militair, die om kunnen gaan met voortdurende verandering. Slaag je daarin, dan overleef je. Als je daar niet in slaagt, heb je een probleem. De hele structuur van de NRF is niet zozeer op een dreiging gericht. Men heeft een bepaalde capability gecreëerd die, naar mijn idee, is gebaseerd op het worst case scenario. Dat is dat de NRF moet optreden als een sprietje vooruit bij een initial entry operation als voorbereiding voor een grotere NATO-macht, een HRF. De NRF kan natuurlijk alles zijn. De NRF kan zijn een fregat en een peloton marechaussees of BBE die een NIO-operatie in Sierra Leone verrichten en Nederlandse burgers eruit halen. Dat kan ook de NRF zijn. De NRF kan ook een demonstration of force zijn: gewoon een grote politieke demonstratie van de vastberadenheid en de capability van de NATO. Ga zo maar door!

Er zijn zeven van die missies geformuleerd, maar de zwaarste – de meest moeilijke, de meest ingewikkelde, politiek en militair – is de early entry operation. Het NRF-concept is naar mijn idee toch voor een belangrijk gedeelte daarop gebaseerd. De force generation die men daarvoor nodig heeft, is gebaseerd op de wens om die capability te hebben: dat je expeditionair, joint, ver weg en heel snel kunt ingrijpen. Daar is het hele force generation proces op gericht. Vandaar dat het ook joint is. Het is maritiem, land en lucht. Als je gaat kijken naar de eenheden, zie je dat met name de strategische mobiliteit op dit moment een groot probleem is. Immers, als je ver weg met die eenheden wilt ingrijpen, moet je wel de strategische mobiliteit hebben om dat te doen. Die hebben wij dus eigenlijk, in ieder geval in Europa, onvoldoende. Als je gaat kijken naar de force generation voor de NRF's, dan is het natuurlijk ook wel grappig dat het bijna voornamelijk Europese eenheden zijn. Dat betekent ook iets.

In de HRF is echter wel sprake van een heel zware Amerikaanse component. Het sprietje vooruit zal dus wel gebeuren binnen de NATO-structuur, dus met gebruikmaking van NATO intelligence, misschien met gebruikmaking van strategisch transport dat de Amerikanen ter beschikking stellen, maar de eenheden zelf worden voornamelijk geleverd door Europese landen. Kijkt u maar naar de Joint Statements of Requirements (JSOR). Maar kijkt u naar de HRF, dan ziet u plotseling Strike Force NATO over de horizon komen. En Strike Force NATO is natuurlijk voor een belangrijk gedeelte Amerikaans. Er zit dus ook een politiek signaal in. Het feit dat de NRF voornamelijk bestaat uit Europese troepenleveranciers binnen NATO betekent natuurlijk ook iets.

De heer **Brinkel**: Ik wil even iets concreter ingaan op het moment van de besluitvorming in de NAR over de toewijzing. Mag ik uit uw woorden afleiden dat een

lidstaat op dat moment niet weet wat voor missies voor hem aan de orde zullen zijn als hij op een gegeven ogenblik stand-by is?

De heer **Van Kappen**: Ja, dat is correct. En het feit dat je die eenheden toewijst aan de NRF, betekent natuurlijk wel dat je daarmee moreel, politiek en militair een stuk verantwoordelijkheid op je neemt. Als op een gegeven moment tot inzet wordt besloten en je trekt je eenheden terug, dan heb je een probleem.

De **voorzitter**: Voordat ik het woord aan de heer Koenders geef, wil ik opmerken dat het laatste toch meer een politieke zaak is. Je kunt je natuurlijk nooit voor 100% binden zonder dat je weet waar de missie zich afspeelt. Dat kan niet! Het is nogal een verschil of wij in Afghanistan zitten of in Afrika of in Noord-Korea. Er zit te veel verschil in. Zelfs al zouden wij in overeenstemming met de suggestie van de heer Herben één keer per halfjaar de wereld bespreken, of misschien zelfs wel vaker, dan nog moeten wij weten waar onze middelen worden ingezet.

De heer **Van Kappen**: Ik onderken dat probleem. Ik heb het recept niet in mijn achterzak. Ik zeg alleen dat het wellicht helpt als Nederland bij de toewijzing van eenheden aan een NRF stelt dat een mandaat van de Veiligheidsraad en een unanieme besluitvorming in de NAC voorwaarden voor Nederland zijn en dat nader overleg nodig is als de concrete operatie waarvoor de NRF wordt ingezet, niet aan die twee voorwaarden voldoet. Ik denk dat dit het enige is wat je kunt doen.

De heer **Koenders**: Ik wil nog één algemene vraag stellen en ik moet vervolgens nog een rondje vragen met u aflopen. Datgene wat u tot nu toe meer in het algemeen hebt gezegd, heeft voor ons een grote toegevoegde waarde. Ik wil overigens wel de kleine kanttekening plaatsen dat ik me niet kan voorstellen dat de NRF wordt ingezet zonder dat er sprake is van consensus. Dat is nu ook al het geval. Het kan ook gewoon niet anders. Het lijkt mij ook moeilijk als wij dat nog eens apart als voorwaarde stellen.

Ik wil nog één algemene vraag stellen. Die vraag gaat over de Amerikaanse participatie en het signaal dat daarvan uitgaat met betrekking tot de daadwerkelijke inzet. Uw woorden hebben mij een beetje verbaasd. U hebt gesproken over datgene waarvoor de NRF plant, tot het hoogste niveau van early entry. Het beeld dat wij nu en misschien in de voorlopige toekomst zien, is dat het eigenlijk helemaal niet zo duidelijk is wat die NRF moet gaan doen. Het beeld is dat die alleen heel goed getraind is, dat landen via het transformatieproces leren om dat beter te doen dan elders, maar dat er ook een element van transatlantische werkverdeling is of dreigt te komen, waardoor de NRF eerder nadat een early entry heeft plaatsgevonden, wordt ingezet. Daardoor is het element van snelheid, waarover wij hier vandaag spreken, misschien veel minder relevant. Kunt u daar nog even op ingaan?

De heer **Van Kappen**: Ik denk dat u de vinger legt op een aantal punten waar inderdaad heel goed naar moet worden gekeken. Ik weet ook niet precies wat dat allemaal betekent. Ik heb er wel allerlei gevoelens en vermoedens bij, maar ik kan ook niets bewijzen. Ik denk dat het wat betekent dat de NRF voor een belangrijk gedeelte uit

Europese landen bestaat. Er zullen misschien heel praktische redenen voor zijn, maar er zit, denk ik, ook een politieke component aan.

Er zijn een heleboel mensen die zich bezighouden met dit NRF-gebeuren, die het scenario dat u net aangaf, een beetje schetsen. Zij zeggen: wij zien toch dat bij de NATO, zeker in z'n uitgebreide vorm, de politieke dimensie dermate complex is dat wij waarschijnlijk alleen maar in het uiterste geval, als ons voortbestaan wordt bedreigd, unaniem zullen besluiten om alles uit de kast te trekken: NRF, HRF, noem maar op. Dan denken wij toch een beetje aan artikel 5-scenario's. Als wij praten over het crisis response gebeuren, dan zien wij toch dat dat tot geweldige problemen aanleiding kan geven. Ik heb al gezegd dat artikel 5 er toch vaak bij wordt gehaald. Dat betekent ook iets. Misschien is de grote waarde van de NRF dan eigenlijk dat het een soort van trainingspool is, waarin wij potentiële kandidaten voor een coalition of the willing trainen, certificeren, uitrusten en op elkaar afstemmen, zodat op het moment dat zoiets zich voordoet en wij gewoon aan de politieke horizon zien dat wij nooit de handen op elkaar krijgen, wij die coalition of the willing kunnen smeden. Wij willen immers het politieke debacle voorkomen dat formeel de NRF niet kan worden ingezet omdat de North Atlantic Council niet tot een overeenstemming kan komen en een aantal landen dat blokkeert. Dan sta je immers in de volle schijnwerpers. Dat betekent iets. Om dat moment te voorkomen, zou je dan kunnen zeggen: weet je wat we doen, wij stellen een coalition of the willing samen uit die NATO-eenheden die in de NRF en de HRF zitten. Wij hebben gesondeerde welke landen wel bereid zijn om mee te doen. Die knopen wij aan elkaar tot een coalition of the willing en dan gaan wij als een coalition of the willing op pad. Daarbij wordt dan teruggevallen op en gebruikgemaakt van de training, de afstemming en de procedures die al die tijd gezamenlijk zijn geoefend.

Dat geeft de ruimte aan de landen die op dat moment politiek niet willen. Het wordt hun dan bespaard om formeel de stekker uit zo'n operatie te trekken. Dan komt men dus gewoon, politiek gezien, misschien niet toe aan het hele besluitvormingsproces in de NATO en de NAC, omdat men van oordeel is dat het politiek onverstandig en beschadigend is om voor het voetlicht van de wereld als NATO niet in staat te zijn om een besluit te nemen. Dan zegt men: dan kiezen wij ervoor om dat moment maar niet te laten komen en gaan wij met een coalition of the willing op pad.

Militair gezien is dat overigens uiterst riskant. Dat betekent dat je een aantal eenheden aan elkaar moet gobbledygooien. Alles kan in deze wereld, maar dat is niet de ideale manier om op pad te gaan, zeker niet in een scenario waarbij je hoog in het geweldspectrum zit. Ik hoop dus niet dat dit gebeurt, want dan trek je in feite toch een beetje het vloerkleed onder de NATO uit. Dan wordt de NATO niet meer dan een soort van instrument om eenheden te trainen, procedures op elkaar af te stemmen en radioapparatuur op elkaar af te stemmen. Ik weet niet of wij daar met z'n allen mee gebaat zijn.

De **voorzitter**: Ik denk dat je dat kunt voorkomen als de Verenigde Staten – toch de hoofdbondgenoot – inzetten op consensus in de besluitvorming, zowel binnen de VN als binnen de NAVO. Als de Verenigde Staten de NRF gaan gebruiken om eigenlijk voldongen feiten te scheppen, dan zal het niet werken. Dan zal het contrapro-

ductief zijn. Hebt u het idee dat de Verenigde Staten duidelijk zien dat zij de bondgenoten in NRF-verband echt erbij moeten betrekken en dat zij hen niet moeten dwingen tot consensus? Is dat begrip er?

De heer **Van Kappen**: Wordt dit allemaal opgeschreven?

De **voorzitter**: U kunt de tekst later weer schrappen.

De heer **Van Kappen**: Oké. U vraagt naar mijn persoonlijke mening. Ik heb al gezegd: geloof niet alles wat ik zeg. Mijn mening is gebaseerd op gesprekken die ik voer met Amerikaanse collega's. Mijn persoonlijke mening is dat een heel groot gedeelte van in ieder geval de Amerikaanse officieren die in dit veld werkzaam zijn, zich er donders goed van bewust is dat voor de beantwoording van de vraag of zoiets slaagt of niet slaagt, de sleutel voor een belangrijk gedeelte in de zak van de Amerikanen zit. Dat geldt zowel voor het traject bij de VN als voor het traject in de North Atlantic Council. Zij weten dat als zij dat niet op een verstandige manier spelen, zij een gigantische crisis kunnen veroorzaken die ook niet in hun belang is. Zij realiseren zich ook in toenemende mate – zeker de militairen die on the ground zijn geweest, de mensen die ik heb gesproken, de generaals die in Irak zijn geweest – dat de Amerikanen het niet alleen kunnen. Dat weten zij donders goed. Zij hebben dus anderen nodig. Zij hebben dus die strategische partners nodig. Dat zijn toch nog steeds voor een belangrijk gedeelte de Europese landen.

Men wil een crisis aanpakken. Dat proces begint in de Veiligheidsraad en zet zich daarna door naar de NAC. In beide fora spelen de Amerikanen een cruciale rol. Of iets slaagt of niet slaagt, of zo'n heel proces slaagt, is van hen afhankelijk. Een groot gedeelte van de dames en heren die zich daarmee bezighouden, is zich daarvan bewust. Zij worden af en toe ook behoorlijk onrustig als zij zien hoe de huidige Amerikaanse Administratie daar op dit moment vaak mee omgaat. Je ziet overigens ook dat de huidige Bush Administration zich nu aan het realiseren is dat zij misschien wat moeten dimmen op een aantal gebieden en dat zij er misschien wat meer effort in moeten stoppen om hun bondgenoten aan boord te houden, omdat dat op de lange termijn toch veel efficiënter is dan nu op eigen houtje allerlei dingen doen en de bondgenoten te schoffelen. Ik zeg het even heel grof. Er zijn ook steeds meer mensen in de omgeving van Bush, zijn naaste adviseurs, die de waarschuwend vinger opsteken en zeggen: pas op, want je huidige handelingen zouden in de toekomst wel eens ernstige gevolgen kunnen hebben voor de strategische positie van Amerika in de wereld.

Ik wil hiermee het volgende zeggen. Er zit op dit moment een bepaalde Amerikaanse regering. Amerika is ook een democratie. Dat wil niet zeggen dat de grote meerderheid van de Amerikaanse bevolking de lijn die gevolgd is in het heel recente verleden, verstandig vindt. Ook niet de mensen die daarmee bezig zijn.

Je ziet dus een bewustwordingsproces bij de Amerikanen. Zij worden zich ervan bewust dat zij het toch niet alleen kunnen en dat zij strategische partners nodig hebben. Wie zijn dat dan? Toch die Europeanen dan maar, al zijn die Europeanen hopeloos. Die Europeanen spreken immers nooit met één stem. Europa verzuimt dus om haar eigen strategische dimensie te zien. En daarmee diskwalificeren de Europese landen zich eigenlijk om als strategische

partners voor de Amerikanen te kunnen opereren. Hoe kun je nu zaken doen met een club mensen die zich niet realiseren hoe hun eigen strategische dimensie eruitziet en die niet met één stem praten? Maar toch hebben de Amerikanen de Europese landen nodig. Dus misschien is het in het belang van de Amerikanen om dat Europa sterker te maken. Het belang van de Amerikanen is een sterker Europa dan wij nu zijn. Er is één grens: Europa moet niet strategisch onafhankelijk worden van de VS. Daar trekken zij de streep. De Amerikanen komen dus tot de conclusie dat het in hun belang is om de Europese politieke en veiligheidsdimensie te steunen. Het is in hun belang dat daar meer lijn in komt, dat het beter voor elkaar komt dan nu het geval is. Dan hebben zij een strategische partner waar zij mee kunnen praten. Maar zij trekken ergens een streep. Dat schrijven ze natuurlijk nooit op. Europa moet niet zodanig haar zaken voor elkaar krijgen dat zij een strategische onafhankelijkheid van Amerika zou kunnen nastreven. Daar trekken zij de streep. Kortom, ik denk dat wat er gaat gebeuren in de toekomst, of wij het leuk vinden of niet, voor een heel belangrijk gedeelte afhankelijk is van de relatie tussen Europa en Amerika. Wat voor NATO wij in de toekomst zullen krijgen, heeft te maken met die schuiflat. Hebben wij een sterk Europa of een zwak Europa? Hebben wij een sterk Amerika of een zwak Amerika? Hebben wij een Amerika en een Europa die elkaar weten te vinden in een strategisch verbond of hebben wij een Europa en een Amerika die steeds verder divergeren? Ik denk dat dat een beweging is die enorm belangrijk is in dat uiterst complexe krachtenveld van het internationale veiligheidsklimaat. Die bepaalt wat voor soort NATO wij krijgen, die bepaalt ook wat voor soort EU wij krijgen. Merkwaaardig genoeg! Dat samen zal uiteindelijk bepalen wat voor soort VN wij zullen hebben.

De **voorzitter**: Ik kijk nog even naar de collega's of er nog echte nabranders zijn. Ik zie dat mevrouw Karimi nog een vraag wil stellen.

Mevrouw **Karimi**: Ik wil u allereerst bedanken voor de uitvoerige uiteenzetting. U hebt de hele discussie in een politiek-strategisch kader geplaatst. Dat is heel erg belangrijk. Bij dergelijke acties gaat het natuurlijk ook om de dreigingsanalyse. Hoe wordt beoordeeld waar en op welke manier moet worden ingegrepen? Voor een goede parlementaire rol in een vroegtijdig stadium, bijvoorbeeld bij de verlening van een mandaat, is het krijgen van de juiste informatie belangrijk, zodat je ook een juiste inschatting van die dreiging kunt maken. Daar ligt nu het probleem. Ik wijs op Irak en op de recente uitspraken van de minister van Buitenlandse Zaken. Zijn er naar uw mening mogelijkheden voor het parlement om beter zicht te hebben op de inlichtingen en de informatie die de basis vormen voor een goede dreigingsanalyse en later eventueel een militaire actie?

De heer **Van Kappen**: Ik kan daar een politiek correct antwoord op geven. Dat zal ik niet doen, want daar hebt u niets aan. Ik denk dat het erg lastig is. Dat is gewoon de realiteit. U bent toch voor een heel belangrijk gedeelte afhankelijk van de Nederlandse regering en haar bereidwilligheid om u die gegevens te overleggen. U hebt zelf als parlement gewoon het instrument en de kennis niet om een heleboel van die gegevens te interpreteren. U hebt als parlement, in Nederland in ieder geval, ook geen

toegang tot onafhankelijke kennisinstituten die in staat zijn om dit soort strategische analyses te maken. U bent dus voor een belangrijk gedeelte afhankelijk van wat de Nederlandse regering u geeft. Ik zie daar op korte termijn niet echt verandering in komen. Hoe slim Kamerleden ook zijn en hoe goed ingelezen zij ook zijn, de hoeveelheid informatie die moet worden geanalyseerd en op een rijtje moet worden gezet, is gigantisch. Dat kun je niet in je eentje. Dat kun je als Kamer niet. Je zult er dus voor een belangrijk gedeelte toch op moeten vertrouwen dat de Nederlandse regering – welke samenstelling zij ook heeft – de stukjes van de puzzel die ze op tafel kan leggen, op tafel legt, met daarbij aangetekend dat bepaalde stukjes van de puzzel niet zullen worden overlegd.

De **voorzitter**: Maar de vraag is of de Nederlandse regering alle noodzakelijke informatie heeft, of de inlichtingendiensten in Nederland daarover beschikken. Dat is ook cruciaal.

De heer **Van Kappen**: Dat is het tweede niveau. Mevrouw Karimi had het over het eerste niveau. U bent afhankelijk van die Nederlandse regering, of u het leuk vindt of niet. U bent afhankelijk van haar bereidheid om die stukjes van de puzzel op tafel te leggen. De tweede vraag is: heeft de Nederlandse regering alle stukjes van de puzzel? In het recente verleden is er een aantal situaties geweest waarin de Nederlandse regering – the proof of the pudding is in the eating – ook de juiste stukjes van de puzzel niet allemaal had. En dat betekent iets. Dat betekent dat ondanks al onze bondgenootschappen, ons lidmaatschap van de NATO en ons lidmaatschap van de VN en de EU, helaas het eigenbelang ook vereist dat je als Nederland niet helemaal zit te wachten totdat iemand je kopje met inlichtingen of informatie vult. Nederland zal zelf een adequaat instrumentarium moeten hebben om zicht te krijgen op wat er aan de hand is in de internationale veiligheidsarena. De vraag is of wij dat op dit moment hebben.

De **voorzitter**: Zijn er nog leden van de werkgroep die met echt prangende vragen zitten?

De heer **Koenders**: Ik wel, maar gezien de tijd zal ik die voor me houden.

De **voorzitter**: Generaal, mag ik u bijzonder bedanken voor uw uitvoerige en zeer to the point zijnde beantwoording van onze vragen. Het is zeer nuttig geweest. Het concept van dit gesprek zal u binnen twee tot drie weken worden toegestuurd. Als u in de tekst zaken aantreft die u eruit wilt hebben, dan schrap u die gewoon en stuurt u de correcties terug naar de griffier. Dan is dat ook van tafel. U zult te zijner tijd uiteraard ook ons advies aan de Tweede Kamer ontvangen. Nogmaals, heel hartelijk dank.

De heer **Van Kappen**: Tot uw dienst. Ik wens u heel veel sterkte met het oplossen van dit netelige probleem.

Sluiting 14.15 uur

Verslag van het gesprek van de werkgroep NRF op maandag 10 oktober 2005 in het gebouw van de Tweede Kamer der Staten-Generaal te Den Haag

Maandag 10 oktober 2005

Aanvang 13.30 uur

De werkgroep spreekt met de heren Siblesz, Directeur-Generaal Politieke Zaken (DGPZ), en Sandee, Hoofd Afdeling Veiligheids- en Defensiebeleid (DVB/VD), van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Voorzitter: Van Baalen

Aanwezig zijn de heren Van Baalen, Koenders, Brinkel, Herben en mevrouw Karimi, leden van de werkgroep, en de heren Van Toor (adjunct-griffier), Koenders en Schneider (ambtelijke ondersteuning).

Nadat de **voorzitter** beide heren welkom heeft geheten, stelt hij de aanwezigen voor en zet hij de bedoeling van dit gesprek uiteen.

De heer **Koenders** vraagt in hoeverre deelname aan de NRF voor Nederland van belang is en naar verwachtingen voor mogelijke inzet. Wat is bijvoorbeeld de stand van zaken van de discussie over het nut en de noodzaak van snel inzetbare eenheden voor bijvoorbeeld initial entry operations versus andere situaties waarin een NRF kan worden ingezet?

Volgens de heer **Siblesz** heeft de NRF verschillende doelstellingen, waarvan zijns inziens een van de belangrijkste is de snelle inzetbaarheid waarbij de klassieke stappen die moesten worden gezet ten tijde van de koude oorlog worden overgeslagen. De vereenvoudiging betreft vooral de force generation. Als de NAR (Noord-Atlantische Raad) vindt dat een bepaalde specifieke klus moet worden geklaard, moeten normaal gesproken de voor de operatie benodigde componenten bij elkaar worden gesprokkeld, hetgeen nog wel eens wat tijd kan vragen. Door het concept van de NRF gaat dat veel sneller.

Een ander voordeel is dat het gaat om op elkaar ingespeelde eenheden, want het is bekend welke eenheden beschikbaar zijn en die zijn al op elkaar ingespeeld.

Op dit moment loopt een discussie over de relatie van de NRF als de specialistische eenheden van het bondgenootschap met de strategische reserve. Het gaat met name om de vraag of het wel zo handig is om die twee concepten naast elkaar te laten bestaan. Die discussie is al gevoerd in het kader van Afghanistan toen van die strategische reserve onvoldoende eenheden beschikbaar waren en

eigenlijk "geleend" is van de NRF. Waarom zouden er reserve-eenheden moeten zijn voor bepaalde lastige klussen terwijl daar net zo goed de NRF voor zou kunnen worden gebruikt? De ministers van Defensie hebben hier recent informeel in Berlijn over gesproken. De procedure van het genereren van troepen voor specifieke operaties moet worden verbeterd en zou niet mogen worden ondermijnd door maar achteloos uit de NRF te lenen voor een klus die eigenlijk door die strategische reserve-eenheden zou moeten worden geklaard.

De heer **Koenders** vraagt of de belangrijkste rol van de NRF die initial entry operations zal zijn, waarbij soms snelheid geboden kan zijn of dat het belang van de NRF vooral is gelegen in de transformatie van de NAVO, het erbij betrokken worden voordat een eventuele crisis uitbreekt zodat de snelheid in de praktijk minder van belang is.

Volgens de heer **Siblesz** ligt ook hier de waarheid zo'n beetje in het midden. De transformatie naar een bondgenootschap dat de taken van vandaag de dag aan kan is een heel belangrijk aspect. Snelheid is eveneens van belang, ook in situaties die politiek niet op scherp staan. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan het verlenen van noodhulp. Onderdelen die zich in de buurt van de ramp bevinden, zouden daarvoor kunnen worden ingezet. Politiek op scherp staande situaties zouden wel eens meer discussie en dus ook meer tijd kunnen vergen.

De heer **Koenders** vraagt welke verschillen de heer Siblesz ziet tussen de EU-Battlegroups en de NRF. Hij denkt bijvoorbeeld aan het type operatie. Zijn er overigens afspraken tussen beide organisaties gemaakt en bestaat niet het risico van concurrentie?

Voor zover de heer **Siblesz** weet zijn dat nog steeds dezelfde afspraken die destijds in het kader van Berlijn-plus zijn gemaakt. Naast een zekere natuurlijke werkverdeling moet er zijns inziens ook rekening mee worden gehouden dat de Europese Unie een beginnende speler op dit vlak is. Hij doelt dan niet eens zozeer op militair gebied, want in termen van assets gaat het om eenheden die voor zowel de NAVO als de Europese Unie beschikbaar zijn als men althans lid van beide organisaties is. Het gaat dan vooral om de politieke besluitvorming die iets gecompliceerder is. De operatie EUFOR, de overname van de NAVO-activiteiten in Bosnië, was voor een deel ook

een oefening in politieke besluitvorming bij het runnen van een militaire operatie. Zijn persoonlijke inschatting is dan ook dat de Europese Unie op het gebied van de inzet van militaire middelen voorlopig nog wel een beetje voorzichtig zal zijn.

De heer **Koenders** vraagt in hoeverre er bij de instelling van de NRF in 2002 op de Top van Praag tussen de bondgenoten daadwerkelijke afspraken in politieke zin zijn gemaakt over het ter beschikking stellen van krijgsmacht-onderdelen. Zo ja, bestond toen ook de indruk dat in allerlei fases een kritische massa aan eenheden ter beschikking zou kunnen worden gesteld en werd toen al gesproken over het type van operaties waarvoor deze eenheden zouden kunnen worden ingezet?

Dat laatste herinnert de heer **Siblesz** zich niet. Hij heeft daar in ieder geval niets van bespeurd. Je zou het meer moeten zien als een experiment. Het type operatie kan uiteenlopen van zuiver humanitair – inzet bij (natuur)rampen – tot en met een artikel-5-situatie. Er bestond volgens hem in ieder geval geen duidelijk beeld van het type operatie en de mate van committering. Dat laatste zou zich zijns inziens meer moeten richten op de besluitvorming over het al dan niet ondernemen van een operatie als zodanig. Uiteindelijk gaat het toch om de politieke vraag of de NAVO een bepaalde klus op zich moet nemen en daarover zal men het eerst eens moeten worden.

De heer **Koenders** vraagt hoe het proces van toewijzing in de praktijk verloopt. Lidstaten stellen bepaalde onderdelen van hun krijgsmacht ter beschikking. Wordt in voorkomende gevallen eerst door enkele bondgenoten waar je normaal gesproken al veel mee samenwerkt beziën welke onderdelen kunnen worden ingezet? Hoe snel committeren de lidstaten zich daar dan aan en hoe verloopt vervolgens dan het overleg tussen Defensie en Buitenlandse Zaken? Defensie weet wat er is en wat geleverd kan worden, maar Buitenlandse Zaken zou misschien gelet op alle huidige operaties wel eens een wat scherp of minder scherp profiel in de NRF willen hebben. In zijn advies stelt de Adviesraad dat het bij de besluitvorming, inclusief de parlementaire controle daarop, wellicht van belang is om wat specifieker te kijken naar die fase van de toewijzing en dat je daarop wellicht ook het toetsingskader betrekking zou kunnen laten hebben.

Volgens de heer **Siblesz** ligt het zwaartepunt van de beantwoording van deze vraag bij zijn collega's van Defensie. Natuurlijk wordt Buitenlandse Zaken geraadpleegd, maar het gaat toch vooral om beschikbaarheid voor enerzijds de NRF en anderzijds de EU-Battlegroups. Bij meer recente toewijzingen voor de NRF heeft het accent meer gelegen op de maritieme en de luchtmacht-component, terwijl de landmachtcomponent meer voor de EU-Battlegroups is gereserveerd. Dat heeft zijns inziens in sterke mate met beschikbaarheid te maken. In deze fase zal Buitenlandse Zaken dus niet heel prominent in beeld zijn.

Dat verbaast de **voorzitter**, want tussen het toewijzen van schepen of F16's en troepen op de grond zit nogal een verschil. Met troepen op de grond zul je weliswaar meer risico's lopen, maar zal je ook wel meer respect afdwingen dat je buitenlandspolitiek gezien zou kunnen

verzilveren. Hoe zit het met het "rendement" voor Buitenlandse Zaken?

Volgens de heer **Siblesz** zal dat afhangen van het type operatie waarvoor eenheden moeten worden ingezet, of het moet gaan om lopende, dus bekende operaties, die langer lopen, maar die zijn er nog niet geweest. Hij zou niet kunnen zeggen voor welk ministerie het een of het ander meer zoden aan de dijk zet en hij denkt ook niet dat dit een rol speelt. Als het gaat om operaties, gaat het meer om hetgeen er moet worden gedaan en wat er beschikbaar is en zijn dat toch meer militair operationele afwegingen.

De heer **Koenders** begrijpt daaruit dat Defensie bij de toewijzing wellicht meer het voortouw heeft omdat die beter kan bekijken wat nodig en wat beschikbaar is. Volgens hem beperkt dat wel iets de reikwijdte van de opmerking van de AIV dat wellicht hier dat toetsingskader goed kan worden gebruikt. Als wordt toegewezen omdat er veel beschikbaar is, heeft die toewijzing minder te maken met een eventuele buitenlandspolitieke prioriteit of zelfs al een discussie over mogelijke scenario's van hoe en wanneer die troepen kunnen worden ingezet.

De heer **Siblesz** memoreert de eerdere discussies van de Kamer met de ministers over de vraag wat zij in de toekomst voorzien aan inzet van de Nederlandse krijgsmacht. Dat is heel lastig, want over het algemeen hebben dit soort operaties toch een onvoorspelbaar karakter. Dat kan bij de toewijzing dan ook geen prominente rol spelen. Wel zou het inderdaad aanbeveling verdienen om te proberen in de fase van toewijzing van eenheden een beter beeld te schetsen van het totaal, van alle componenten bij elkaar. Dat vloeit voort uit een aanbeveling van de AIV, waarover met de Kamer is gesproken en die door de ministers ook is overgenomen. Hij heeft nog wat brieven doorgenomen en kan zich goed voorstellen dat het beeld dat de Kamer eerder kreeg wel wat mager werd gevonden. Elementen van het toetsingskader die op dat moment kunnen worden ingekleurd, zouden ook moeten worden ingekleurd om een zo goed mogelijk beeld te kunnen schetsen. Hierbij mag niet onvermeld worden gelaten dat een toewijzing geen vrijblijvende exercitie is. Er wordt weliswaar geen begin van een "ja" gezegd, maar de ruimte om daarna nog "neen" te zeggen wordt wel beperkter. Als je een samenwerkingsverband kiest – dat is meer dan een ad-hocsamenwerking in het kader van een bepaalde klus – dan neemt die vrijblijvendheid wel af. Het kan een beetje worden vergeleken met hetgeen wordt gedaan in het kader van Eerste Legerkorps, dus samen met Duitsland. De vrijheid om te zeggen dat je geen zin in iets hebt, is in dat geval naar zijn mening het kleinst. Bij de zuivere ad-hocoperaties waarvoor je kan kiezen om mee te doen, is de ruimte om daarna nog "neen" te zeggen het grootst. Zo'n NRF zit qua vrijblijvendheid zijns inziens zo'n beetje in het midden, want in bestaande samenwerkingsverbanden ontstaat toch wel een begin van committering als je iets toewijst.

Al is het geen vrijblijvende, het is volgens mevrouw **Karimi** zeker wel een vrijwillige deelname. Is er voor elke toewijzing nog een bewust afwegingsmoment om wel of niet mee te doen en, zo ja, wat is daar dan de rol van Buitenlandse Zaken in?

De heer **Siblesz** antwoordt dat gekozen is voor deelname aan het concept, waarbij Defensie in termen van militair operationele afwegingen wel het voortouw heeft. Het is in bredere zin een politiek commitment. Het is natuurlijk wel een voortdurende afweging van de vraag of het wel een verstandig en nuttig concept is, maar die vraag wordt niet expliciet gesteld bij NRF-6, 7, 8 als eigenstandig toetsingskader voor de regering. Je kiest voor een concept, net als bij de EU-Battlegroups, en zolang dat een nuttig instrument wordt gevonden, doe je eraan mee.

Mevrouw **Karimi** begrijpt dan dat Defensie het signaal moet geven dat het vanwege het niet beschikbaar zijn van eenheden onmogelijk is om mee te doen.

Volgens de heer **Siblesz** is dat denkbaar, al zal er dan wel een discussie ontstaan tussen Defensie en Buitenlandse Zaken. Hij kan zich dat wel voorstellen, omdat hij wel eens schema's ziet waaruit blijkt dat Defensie in het "rood" dreigt te komen met een bepaalde inzet. Het heeft ook te maken met andere activiteiten, zoals oefenprogramma's, waaraan Defensie zich heeft geëngageerd. De enkele mededeling "wij kunnen niet meedoen" zal in ieder geval discussie oproepen!

Hij wil vervolgens nog iets zeggen over de elementen van het toetsingskader die bij de toewijzing zouden kunnen worden meegenomen. Hij herhaalt dat er nogal wat werk moet worden verricht om de Kamer een zo inhoudelijk mogelijk beeld te kunnen voorleggen, maar het kan maar van een beperkt aantal elementen zijn, want sommige zijn gewoon nog niet bekend. Enkele zijn inderdaad niet onbelangrijk. Het gaat bijvoorbeeld om de mix van NRF-6, 7, 8. Welke landen doen eraan mee en met welke componenten? De Kamer kan dan bijvoorbeeld worden meegedeeld dat het voor een bepaalde NRF denkbaar is dat niet alle componenten die in de "pot" zitten zullen worden ingezet.

De heer **Koenders** merkt op dat in het geval van de EU-Battlegroups ook sprake is van een toewijzing, al heet dat wat anders en is de procedure ook wel anders. Geldt voor die EU-Battlegroups hetzelfde als voor de NRF als het gaat om dat toetsingskader en het zo inhoudelijk mogelijke beeld voor de Kamer? Is in het geval van die EU-Battlegroups ook sprake van een begin van een politieke committering in de zin dat het daarna moeilijker wordt om je terug te trekken?

Volgens de heer **Siblesz** is het niet hetzelfde maar in grote lijnen wel degelijk vergelijkbaar.

De heer **Koenders** wijst erop dat er in zekere mate sprake is van een zogenaamde trechterbesluitvorming. Naarmate je dieper in de trechter bent aangeland, zal de reputatieschade van een land groter worden als het zich terugtrekt, alhoewel het dat politiek en juridisch gezien natuurlijk wel kan doen. Het lijkt hem voor de Kamer van belang om te weten wat na de toewijzing de belangrijke momenten zijn waarop zij in ieder geval geïnformeerd zou moeten worden, een beeld kan krijgen van het proces in formele en ook informele zin, bijvoorbeeld in de vorm van een bepaald scenario, en hoe het "eindspel" van de formele besluitvorming loopt. Hij wil zich op dit moment beperken tot de NAVO en beginnen met het moment waarop de ambassadeurs of de politieke leiding van de NAVO, de permanente vertegenwoordigers, de opdracht wordt

gegeven om een bepaald scenario toepasbaar te laten zijn op de NRF. Vervolgens zal er dan waarschijnlijk wel een discussie volgen over de inhoud van dat scenario en de eventuele noodzaak voor een gereedstelling. Vervolgens is er dan een besluit van de NAR. Hoe verloopt dat proces, in formele en informele zin, en op welk moment moet of kan de Kamer erbij worden betrokken, liefst op een zodanig moment dat de besluitvorming in ieder geval voor Nederland op een zinvolle manier kan verlopen?

De heer **Siblesz** herkent wel dat beeld van de trechter. Volgens hem worden echter ook de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken op een bepaald moment betrokken bij een voornemen dat toch al een bepaalde voorgeschiedenis heeft. Met dat fenomeen wordt dus niet alleen de Kamer geconfronteerd, zij het dat haar positie in het kader van de besluitvorming uiteraard wel een andere is. Volgens hem heeft de heer Koenders zojuist de procedure correct maar zeer beknopt weergegeven. De toewijzing is het moment waarop een land bepaalde verwachtingen wekt.

Afgezien van de theorie van artikel 100GW zou gezegd kunnen worden dat op het moment waarop in de NAVO het politieke idee ontstaat dat er iets aan een bepaald probleem zou moeten worden gedaan en dat SACEUR vervolgens opdracht wordt gegeven om in beeld te brengen wat de mogelijkheden zijn en wat daarvoor nodig zou zijn, de regering de Kamer inlicht door middel van een "kennisgeving", de notificatie. Dat sluit niet uit dat er uiteindelijk geen positief besluit wordt genomen, maar in ieder geval wordt de Kamer op dat moment geïnformeerd over wat er aan de hand is, wat wordt gevraagd door de SG NAVO, de SG VN of door een andere groep van landen. Het zou dus kunnen dat... en wij geven er de voorkeur aan dat u, Kamer, dat niet via de pers verneemt, maar via ons, de regering, met informatie die op dat moment kan worden gegeven. Dat zou in de vorm van een kennisgeving aan de Kamer kunnen worden voorgelegd als tussenmelding. Aan het eind van de rit zou de regering dan een brief aan de Kamer kunnen sturen met de mededeling dat zij al dan niet heeft besloten om eraan deel te nemen met aanduiding van alle afwegingen die zij op dat punt heeft gemaakt. In plaats van twee mededelingen – over de toewijzing en over het besluit tot inzet – zou er als het ware een fase tussenin kunnen worden gebouwd waarin de Kamer wordt voorgehouden wat nu de specifieke aanleiding is om de mogelijkheden en wenselijkheden van inzet van NRF-eenheden te bezien. Dat is weliswaar een kennisgeving op een moment waarop het helemaal nog niet zeker is dat die operatie doorgaat en ook niet zeker is dat daar Nederlandse eenheden bij betrokken zullen zijn, want dat kan in het concrete geval helemaal niet nodig zijn, maar het is wel een moment extra waarop de Kamer kan worden geïnformeerd. Dat is niet het moment waarop de uiteindelijke besluitvorming in de NAR plaatsvindt, maar het moment waarop de NAR erkent dat er een probleem is en SACEUR vraagt te onderzoeken of en, zo ja, wat eraan kan worden gedaan.

Mevrouw **Karimi** begrijpt dat de Kamer op dat moment te horen krijgt dat een bepaald conflict op de agenda van de NAR zal staan of dat de NAR SACEUR die of die opdracht heeft gekregen. Hoe zou de Kamer het best geïnformeerd kunnen worden als de NAR mede op basis van het advies van SACEUR een beslissing neemt over de inhoud van die

beslissing, het advies van SACEUR en over de inzet van de Nederlandse regering? Dit is immers toch het eerste moment in het besluitvormingsproces waarop Nederland zelfstandig een stem heeft?

Volgens de heer **Siblesz** heeft Nederland gedurende de gehele fase een zelfstandige stem, ook als SACEUR de opdracht krijgt om iets te onderzoeken. Ten tijde van de TCBU heeft de Kamer nadrukkelijk opgemerkt dat haar niet een operatie mag worden opgedrongen en dat zij aan het begin van het besluitvormingsproces wil weten wat er speelt. Dat zou kunnen zijn de mededeling dat SACEUR opdracht is gegeven om iets uit te zoeken. De Kamer heeft ook uitgesproken dat zij de informatie niet beetje bij beetje wil krijgen met het risico dat de regering later zou kunnen zeggen "u wist alles toch al en u hebt niet gepeipt". Die wensen vertaald naar de huidige situatie zou de zuivere formule in zijn ogen zijn dat er een kennisgeving naar de Kamer gaat als de NAR SACEUR opdraagt om iets te gaan onderzoeken. Zoals al gezegd, zou die kennisgeving best wat meer informatie kunnen bevatten dan alleen dat enkele feit. Wat voor soort conflict is het, waarom zou de NAVO daar iets aan moeten c.q. kunnen doen? Na het advies van SACEUR en behandeling daarvan in de daartoe bestemde organen, zoals het militair comité, neemt de NAR een besluit. Nederland zou daarbij altijd het voorbehoud moeten maken dat over eventuele inzet van Nederlandse eenheden overleg met de Kamer zal moeten plaatsvinden.

Mevrouw **Karimi** veronderstelt dat Nederland in de NAR een dergelijk besluit kan blokkeren omdat er immers unanimitéit is vereist. In die zin is er dus wel een moment waarop Nederland meer bij het besluit betrokken is dan wanneer bijvoorbeeld de SG VN een verzoek zou doen.

Volgens de heer **Siblesz** zou Nederland ook tegen een dergelijk verzoek "neen" kunnen zeggen. De SG VN zal dat verzoek tot meer landen richten en als Nederland er niet aan mee wil of kan doen, zullen andere landen dat wellicht wel doen.

Als de NAR een besluit neemt, wordt dat volgens mevrouw **Karimi** mede door Nederland ook politiek gedragen.

De heer **Siblesz** erkent dat, maar merkt op dat Nederland altijd de mogelijkheid heeft om "neen" te zeggen. Voor unanimitéit is niet alleen een Nederlands "ja" nodig, maar ook een "ja" van de andere lidstaten. Dat is zijns inziens toch wel een zekere garantie dat in ieder geval over operaties met een wat heftiger politiek gehalte niet zomaar wordt beslist. Er zal een heel debat aan voorafgaan voordat daar consensus over wordt bereikt. Bijvoorbeeld over een inzet in Irak zou in de NAR in ieder geval geen consensus zijn bereikt. Instemming van Nederland is altijd nodig, maar ook instemming van de 25 andere leden. Dat heeft als het ware een soort van dempende werking op het geheel.

De heer **Brinkel** vraagt in hoeverre dat eventuele voorbehoud van de Nederlandse regering van invloed is op de Nederlandse onderhandelingspositie in de NAR.

De heer **Siblesz** kan zich niet goed voorstellen dat een Nederlandse ambassadeur zonder enig voorbehoud "ja" tegen een dergelijk besluit zou zeggen, wetende dat er nog overleg met de Kamer moet volgen. Natuurlijk kan hij "ja" tegen dat besluit zeggen maar zal hij tegelijkertijd aangeven dat voor de eventuele inzet van de Nederlandse component volgens de afgesproken procedures nog een discussie met de Kamer zal moeten worden gevoerd. Zo zal de Duitse ambassadeur zeggen dat volgens de in Duitsland afgesproken spelregels over eventuele Duitse inzet nog een discussie in Berlijn zal moeten worden gevoerd. Die onzekerheid hangt dus altijd wel boven de markt. De onderhandelingspositie van landen met een component in de NRF die op dat moment voor inzet wordt voorbestemd, is volgens hem wel groter dan die van een willekeurig ander NAVO-bondgenoot. Het maakt nog wel een verschil uit of je eigen eenheden inzet of niet.

Mevrouw **Karimi** vraagt of het technisch of anderszins gezien überhaupt mogelijk is om de Kamer in het vervolg te informeren voordat de Nederlandse regering het politieke besluit neemt over inzet van Nederlandse eenheden.

De heer **Siblesz** denkt dat de tijdsdruk wel een rol kan spelen. Hoe gevoeliger het onderwerp, hoe meer tijd er wel nodig zal zijn voor zo'n besluit. Maar op zichzelf is het niet onmogelijk. Hij begrijpt dat mevrouw Karimi in dit geval doelt op een Nederlandse inzet ten aanzien van het collectief die een afgeleide is van een eventuele inzet van de Nederlandse component.

Mevrouw **Karimi** veronderstelt dat dit vergelijkbaar is met de besluitvorming over de EU-Battlegroups. Daarover zou in een RAZEB worden gesproken. De Kamer spreekt met de regering altijd van te voren over de Nederlandse inzet.

De heer **Siblesz** maakt geen fundamenteel onderscheid tussen NRF-procedures en EU-procedures. In alle gevallen zullen de lidstaten "ja" moeten zeggen, in alle gevallen zal er sprake zijn van een opdracht om iets uit te zoeken en in alle gevallen is er een toewijzing. In die zin zijn die concepten onderling dus wel uitwisselbaar als het gaat om de betrokkenheid bij de besluitvorming en de rol van de Kamer daarin.

De heer **Koenders** merkt op dat er een scherp onderscheid wordt gemaakt tussen de NRF enerzijds en de bestaande manieren om in de NAVO te opereren. Met de NRF heb je impliciet eigenlijk al een deel op je genomen en zou de reputatieschade alleen maar groter zijn als je uiteindelijk niet meedoet. Nu hij dit alles hoort, vraagt hij zich toch af of dat onderscheid wel zo scherp is. Is er nu echt wel sprake van dat scherpe onderscheid tussen in de NRF participeren en andere bondgenootschappelijke verplichtingen?

Als iets formeel in de NAR wordt besproken, zou je uitzonderingen daargelaten ervan uit mogen gaan dat eventuele problemen inmiddels al zijn opgelost en de zaak in feite al geaccordeerd is. Als je nu kijkt naar de tijd die verstrikt tussen het verzoek aan SACEUR om iets uit te zoeken en de uiteindelijke besluitvorming in de NAR, wanneer zou volgens de heer Siblesz dan het moment zijn aangebroken waarop Nederland eigenlijk niet meer terug kan? Is die tussenfase niet cruciaal voor de Nederlandse

committing en hoe verloopt die in de praktijk?

Volgens de heer **Siblesz** speelt nog een andere formele procedure een rol, namelijk de statement of requirements, waarin staat wat SACEUR voor een bepaalde operatie denkt nodig te hebben en wat dat betekent voor de nationale componenten in de NRF-A, B of C. Zou de eigen nationale component niet nodig zijn, dan is jouw situatie gelijk aan die van de andere bondgenoten die geen componenten hoeven te leveren.

Hij durft niet te zeggen dat die reputatieschade wel mee zal vallen. Het bijzondere van NRF is toch dat het een van te voren vastgestelde bepaalde unit is die niet kan functioneren als een van de benodigde componenten door het desbetreffende land niet beschikbaar wordt gesteld. Dan moet men weer terugvallen op de klassieke situatie van de force generation procedure om ad hoc eenheden te verzamelen bij de verschillende bondgenoten. Of dat minder of meer ingewikkeld is, hangt natuurlijk af van de component waarom het gaat. Gaat het om een belangrijke grondoperatie en heeft Nederland een fregat in de unit die officieel wel meedoet, maar minder essentieel is voor het welslagen van de operatie, is de afweging toch een andere dan wanneer het om die grondtroepen zou gaan. Het is dus heel lastig om als het ware een stappenplan voor alle mogelijke denkbare situaties op te stellen. Elke situatie zal verschillen, maar een kabinet zal toch niet meer kunnen zeggen dan dat het zich sterk zal maken om maximaal te voldoen aan de afspraken met de Kamer, inhoudende dat er geen inhoudelijke terbeschikkingstelling komt zonder de daarvoor afgesproken "Haagse" interne discussies.

Mevrouw **Karimi** spreekt liever over het materiële instemmingsrecht van de Kamer.

De heer **Siblesz** vindt dat eerlijk gezegd meer een woordenspelletje. Iedereen zal begrijpen dat als het kabinet een besluit neemt om Nederlandse eenheden in te zetten en de Kamer zich daar met een motie tegen uitsprekt, er toch een majeur probleem is ontstaan. De regering zou de motie naast zich neer kunnen leggen en dat ondergraaft op zich al dat materiële instemmingsrecht!

Mevrouw **Karimi** merkt op dat in de brieven aan de Kamer over de NRF wordt gesproken over uitzonderlijke omstandigheden waarin Nederland wel de aan de NRF toegewezen eenheden zou kunnen terugtrekken. Aan welke omstandigheden zou dan kunnen worden gedacht?

Volgens de heer **Siblesz** zou dan kunnen worden gedacht aan zo'n motie van de Kamer, een formele uitspraak van de Kamer dat zij het daar niet mee eens is. De regering zou er dan voor kunnen kiezen om niet de confrontatie met de Kamer aan te gaan, maar om af te haken.

De **voorzitter** memoreert dat de minister van Defensie al heeft laten weten dat hij het niet voorstelbaar acht dat troepen worden uitgezonden zonder instemming voor- of achteraf van de Kamer of hoe je dat dan ook zou willen noemen.

De heer **Siblesz** denkt dat dit ook de inzet van de regering is en dus ook van zijn minister. Het is weliswaar een theoretisch verhaal, mede gelet op de geschiedenis

waarin toch altijd is geprobeerd een zo groot mogelijk draagvlak voor een eventuele uitzending te verkrijgen. Het is dan inderdaad niet goed denkbaar dat de regering die toch zou doorzetten als een Kamermeerderheid zich ertegen heeft uitgesproken. Het kan natuurlijk wel, maar dat lijkt hem inderdaad een theoretische mogelijkheid.

Mevrouw **Karimi** vraagt zich af, of het in de praktijk wel voor zal komen dat de NRF zo snel moet worden ingezet dat de afgesproken procedures, zoals die ex artikel 100 GW, niet kunnen worden gevolgd.

Volgens de heer **Siblesz** is de achterliggende gedachte van het kabinet altijd geweest dat er altijd wel ruimte zal zijn voor een discussie met de Kamer. Bij ISAF lag er bijvoorbeeld zo'n 48 uur tussen het daadwerkelijke besluit en het overleg met de Kamer. Hopelijk zal de tijd niet altijd zo kort zijn, want dat vraagt van alle partijen de nodige inspanning, maar het blijkt dus wel mogelijk te zijn, uitzonderingen daargelaten, zoals humanitaire noodsituaties, maar die zullen volgens hem niet zulke politiek heftige discussies opleveren. Dat is toch ook niet gebeurd het met fregat dat functioneert in NRF-3 en is ingezet naar aanleiding van de orkaan Katrina. Dan zal het eerder alleen maar gaan om de vraag wat het gaat kosten.

De heer **Koenders** zoekt naar de goede momenten waarop de Kamer zinvol zou kunnen worden geïnformeerd. In het kader van de TCBU is al gesproken over het risico van meeregeren. Tussen die twee moet een goede balans worden gevonden. Zojuist is als mogelijk kennisgevingsmoment genoemd het moment waarop SACEUR de opdracht krijgt om een bepaald scenario te ontwikkelen. Kan voor die kennisgeving ook niet worden gedacht aan dat statement of requirements? Dat is toch weer een stapje verder in het proces. Wordt met dat statement heel geheimzinnig omgegaan en wordt daarover alleen maar achter de schermen gesproken en, zo ja, is dat ook noodzakelijk, of zou dat moment heel duidelijk markeerbaar kunnen zijn?

De heer **Siblesz** merkt op dat dat statement als het ware als het boodschappenlijstje voor een bepaalde operatie kan worden gezien. Het lijkt hem een document met sowieso een rubricering, dus geclassificeerd. Als Nederlandse eenheden niet in het geding zijn, zou dat niet spelen. Een politiek interessanter moment lijkt hem eerder te zijn die notificatie, de melding dat er een discussie gaande is over een bepaald onderwerp en dat SACEUR opdracht heeft gekregen om te kijken naar de uitvoerbaarheid van militair optreden. Dat is volgens hem het signaal dat er in politieke zin het meest toe doet naast natuurlijk het uiteindelijke besluit dat daar later over wordt genomen. Hij sprak net over dat statement of requirements omdat dit een van de volgende fases in de procedure is.

Volgens de **voorzitter** is dat toch ook een moment is waarop de Kamer kan worden geïnformeerd over een operatie waaraan Nederland desgevraagd zou kunnen meedoen.

De heer **Herben** heeft begrepen dat de planning van de NRF voornamelijk afhankelijk is van militaire wetmatigheden, zoals beschikbaarheid, e.d. Uit een ver verleden herinnert hij zich nog de Eerste Golfoorlog toen de

beschikbaarheid van de Patriot Buitenlandse Zaken nogal snel tot de beslissing leidde om die maar te sturen voordat Defensie dat zelfs ook maar door had. Is het gemakkelijker om eenheden in te zetten omdat ze toch beschikbaar en getraind zijn of wordt het daardoor alleen maar flexibeler? Het "ja" en "neen" zeggen wordt met andere woorden gemakkelijker omdat je toch die gereedschapsbox hebt?

Volgens de heer **Siblesz** zijn aspecten als training en samenwerking tussen de verschillende componenten van zo'n NRF al van te voren duidelijk. Men hoeft dus niet te vrezen dat een Nederlandse component in een overigens nogal wrakkige operatie terecht zal komen. Het gaat dan om verschillende elementen uit het toetsingskader die bij de toewijzing al aan de Kamer zouden kunnen worden gemeld.

De heer **Brinkel** wijst op artikel 100GW over de informatieplicht van de regering aan de Kamer bij terbeschikkingstelling en inzet van militairen voor vredesmissies. Zijn de regering en ook het ministerie van Buitenlandse Zaken van mening dat dit artikel 100 ook van toepassing is bij het ter beschikking stellen van troepen aan de NRF, dus ook bij de toewijzing?

De heer **Siblesz** weet dat in artikel 100GW wordt gesproken over "terbeschikkingstelling". Je kunt verschillend denken over de vraag of "terbeschikkingstelling" of "toewijzing" hetzelfde zijn. Hij heeft onder "terbeschikkingstelling" altijd verstaan dat in het kader van een specifieke operatie eenheden ter beschikking worden gesteld en dat was dan ongeveer hetzelfde als inzetten. In dit geval gaat het om een toewijzing voor iets wat misschien nooit tot een operatie leidt. Hij is dan ook geneigd om in navolging van de AIV te zeggen dat het wel goed zou zijn om daarvoor het element van het toetsingskader te gebruiken. Dat is toch het instrument voor een afweging in het kader van de artikel100-procedure, maar niet spijkerhard eraan gekoppeld. Het is ooit ontwikkeld, staat op eigen benen, maar is wel sterk gelieerd aan dat artikel 100. Zonder problemen worden elementen van dat toetsingskader ook gebruikt voor bijvoorbeeld de afweging of je wel of niet politiemensen naar een bepaalde regio moet sturen. Dat toetsingskader is dus ook zo'n beetje een toolbox. Je past die bij wijze van spreken ten volle toe bij de gedachtewisseling in het kader van artikel 100 en hij heeft er dan ook geen enkele moeite mee om in het kader van toewijzing aan de NRF, los van de vraag of dat op enig moment tot een operatie leidt, die elementen uit het toetsingskader die zich daartoe lenen te gebruiken om de Kamer te informeren anticiperend op vragen die er kunnen komen als het tot een operatie komt. Zo heb je in beginsel al een antwoord, vooruitlopend op een toetsing met alle aandachtspunten.

De **voorzitter** wijst in dit verband op de algemene informatieplicht van de regering. Als de Kamer informatie vraagt, geeft de regering die en, zo niet, dan is er een probleem. Dat toetsingskader is niet keihard, het bevat een aantal aandachtspunten waarover de Kamer op een gegeven moment duidelijkheid wenst. Er is zijns inziens dus wel degelijk enige ruimte om die procedure goed in te vullen, zodat de regering kan voldoen aan haar opdracht om de Kamer te informeren en de Kamer haar invloed kan uitoefenen.

De heer **Siblesz** kan het daar wel mee eens zijn. Het kabinet heeft het toetsingskader in 1995 op tafel gelegd. Vervolgens is er naar aanleiding van de bevindingen van de TCBU een nieuwe versie van gemaakt. Hij denkt dat ook de Kamer met dit toetsingskader prima uit de voeten kan. Hoewel af en toe sprake kan zijn van een tijds-klem, het lijkt hem toch wel te doen. Als het binnen bijvoorbeeld 48 uur kan, heb je geen argument om te zeggen dat je maar 40 uur hebt. Dat kan hij zich niet voorstellen. Wat dat betreft ziet hij voldoende flexibiliteit in het instrument dat niet alleen dient voor de afweging van de regering maar ook voor de brief die naar de Kamer gaat, zonder dat die uiteraard de Kamer bindt om zich daartoe te beperken. Voor de regering is het toetsingskader eigenlijk dus wat dwingender dan voor de Kamer.

De **voorzitter** zou dit gesprek willen afronden.

De heer **Siblesz** kan zich herinneren dat de voorzitter van de TCBU aan het eind van dit soort gesprekken altijd vroeg of er nog zaken waren die niet aan de orde waren gekomen.

De **voorzitter** wil graag ook de heer Siblesz die gelegenheid bieden.

De heer **Siblesz** wilde nogmaals onderstrepen dat over het aspect van "minder vrijblijvend" op de schaal die hij daarbij aangaf wel degelijk een reële discussie gaande is. Naarmate een land afhankelijker wordt van andere bondgenoten – waarbij ook de taakspecialisatie een rol speelt – wordt het natuurlijk gauw een discussie over anderen. Zonder adviezen te willen geven, wil hij toch zeggen dat hem overleg met andere landen, bijvoorbeeld met parlementen van andere landen, zoals van Duitsland en Finland waar dit soort discussies ook spelen, voor deze commissie wel buitengewoon nuttig lijkt. Ten slotte zou hij nog graag iets vernemen over de verdere procedure die deze werkgroep zal volgen.

De **voorzitter** merkt op dat de werkgroep daar nog geen besluit over heeft genomen, maar het lijkt hem logisch dat de Kamer eerst al was het maar een voorlopig standpunt wordt gevraagd over de bevindingen van de werkgroep en dat die bevindingen daarna, al dan niet aangepast, aan de regering worden voorgelegd. Vervolgens merkt hij op dat de werkgroep nog bezoeken zal gaan brengen aan de Bondsdag in Berlijn en aan Brussel en dat zij zeker zal proberen, zij het dan schriftelijk, nader te informeren bij het Finse parlement. Ten slotte dankt hij beide heren voor hun komst en de verstrekte informatie en sluit hij deze zitting.

Sluiting 14.35 uur

Verslag van het gesprek van de werkgroep NRF op maandag 10 oktober 2005 in het gebouw van de Tweede Kamer der Staten-Generaal te Den Haag

Maandag 10 oktober 2005

Aanvang 15.00 uur

De werkgroep spreekt met generaal Berlijn, commandant der strijdkrachten (CDS); de heer Casteleijn, Hoofddirecteur Algemene Beleidszaken (HDAB); generaal-majoor Cobelens, directeur Operaties; brigadegeneraal Van Loon, commandant van de 43ste gemechaniseerde brigade van de Koninklijke Landmacht. Allen zijn verbonden aan het Ministerie van Defensie.

Voorzitter: Van Baalen

Aanwezig zijn de heren Van Baalen, Brinkel, Herben, Koenders en mevrouw Karimi, leden van de werkgroep, en de heren Van Toor (adjunct-griffier), Koenders en Schneider (ambtelijke ondersteuning).

De **voorzitter** heet alle aanwezigen welkom. Van deze hoorzitting wordt een beknopt verslag gemaakt. De sprekers krijgen de gelegenheid om correcties in het verslag aan te brengen.

De heer **Herben** vraagt naar het belang van Nederlandse deelname aan NRF voor de Nederlandse defensiepolitiek.

De heer **Berlijn** wijst erop dat de NRF in het leven is geroepen om snel, zonder tijdrovende formele procedures geofende eenheden beschikbaar te hebben voor crisissituaties. Het is van groot belang dat de Nederlandse defensie op de hoogte is van en deelneemt aan NRF en, bijvoorbeeld, de EU-Battlegroups, omdat deze de context van de Nederlandse defensie uitmaken en voor een groot deel de Nederlandse inzet en opties bepalen. Zo heeft NRF 4 de Nederlandse defensie veel nieuwe inzichten verschaft: hoe wij ermee moeten omgaan, wat de nieuwe eisen zijn die aan onze eenheden worden gesteld et cetera.

De heer **Casteleijn** wijst erop dat de Nederlandse krijgsmacht relatief klein is, wat internationale samenwerking een noodzaak maakt. Nederland is zich bewust van zijn afhankelijkheid van internationale samenwerking; het zoekt daarom doorgaans bewust aansluiting bij internationale initiatieven als NAVO, UK-NL Amphibious Force, het Duits-Nederlandse legerkorps en de NRF. Nederland heeft hiervoor militaire én politieke redenen. Deze afhankelijkheid brengt de noodzaak mee voor Nederland om op de hoogte te blijven van wat binnen internationale samenwerkingsprojecten gaande is, van formele en

informele taken en verwachtingen van partners. Het spreekt vanzelf dat hiermee een gedeelte van de nationale autonomie en misschien zelfs soevereiniteit wordt opgegeven. Een tweede reden om de NRF belangrijk te vinden, hangt samen met het steeds terugkerende probleem van de "force generation": de toezeggingen van de lidstaten om troepen te leveren. De NRF is een van de instrumenten om dit probleem te verhelpen. Hierbij moet wel worden aangetekend dat de NRF als instrument inherent consensusgebonden is; in Irak zou het daarom zeker niet zijn ingezet. Het kan dus niet altijd worden ingezet als sprake is van force-generationproblemen.

De heer **Herben** wil weten in hoeverre bij het vullen van de eenheden sprake is van politieke sturing. Of geven louter militaire argumenten altijd de doorslag? Buitenlandse Zaken wil ons doen geloven dat Defensie hierbij altijd het voortouw heeft.

De heer **Casteleijn** denkt dat beide factoren een rol spelen. De bijdrage van Defensie aan de NRF's wordt noodzakelijkerwijs beperkt door andere verplichtingen op dat bepaalde moment: operaties, maar bijvoorbeeld ook grootschalige oefeningen. Met de EU-Battlegroups zal die beperking alleen maar groter worden. Er spelen vast ook politieke overwegingen een rol, maar daar wil de heer Casteleijn zich niet over uitspreken.

De heer **Berlijn** wijst erop dat de NAVO vaak een specifieke verzoek doet aan individuele NAVO-landen; zij doet dan een direct beroep op bijvoorbeeld Nederland om voor een bepaalde NRF een bepaalde capaciteit aan te bieden. Er wordt overigens wel degelijk gestreefd naar een eerlijke verdeling van de lasten. Die verdeling is relatief gemakkelijk binnen één operatie, maar een complicerende factor is dat veel landen op een bepaald moment actief zijn in verschillende mondiale operaties. En of het primaat bij Defensie of bij Buitenlandse Zaken ligt? Inmiddels vindt één keer in de twee weken overleg plaats met Buitenlandse Zaken waarin alle aspecten van deze zaken tot in detail worden besproken. Centraal daarin staan de vragen: is Nederland in staat om aan een bepaald verzoek te voldoen en is dit wenselijk? Elke casus staat op zichzelf, er is niet echt een vast sjabloon of blauwdruk te geven voor hoe die overleggen gaan.

De heer **Brinkel** wijst erop dat de terbeschikkingstelling van een gemechaniseerde brigade heel andere conse-

quenties meebrengt dan bijvoorbeeld het leveren van een fregat. Wordt bij de toewijzing van verschillende eenheden nagedacht over scenario's voor de inzet, los van de vraag wie op een bepaald moment aan de beurt is?

Volgens de heer **Berlijn** wordt heel nadrukkelijk gekeken naar de status van een brigade op dat moment (hoever zit die in haar reguliere cyclische opwerkprogramma?) en naar de overige relevante commitments.

De heer **Herben** herinnert zich dat in de eerste Golfoorlog Patrioteenheden beschikbaar en paraat waren en, althans voor Defensiebegrippen, vrij snel naar Turkije gingen. Een Artikel 100-brief vereist de instemming van het kabinet: ondertekening van beide ministers en, bij belangrijke crises, zeker ook de instemming van de minister-president. In dat licht bezien, is de beschikbaarstelling van eenheden een in militaire zin vanzelfsprekend proces of is er veeleer sprake van een militaire gereedheidskist die naar believen wordt ingezet? Defensie kent een jaarlijks oefenprogramma en overige verplichtingen. Wordt op grond daarvan de maximale bandbreedte van mogelijkheden voor een bepaald jaar aangegeven? Wordt de wenselijkheid van militaire samenwerking met een bepaalde partij aangegeven? De heer Herben wil inzicht in het proces waarin Defensie en Buitenlandse Zaken naar een beslissing hieromtrent toegroeien.

De heer **Berlijn** stelt dat er zeker geen sprake is van een gereedheidskist die aan Buitenlandse Zaken ter beschikking staat en dat Defensie niet leurt met eenheden voor mogelijke projecten. In voorkomende gevallen is sprake van een crisis en daaruit volgt een concrete en behoorlijk gerichte vraag om een bijdrage. Men weet wat andere coalitiepartners kunnen leveren. De heer Berlijn wil ervan uitgaan dat partners goed op de hoogte zijn van de capaciteiten van de individuele landen.

De heer **Casteleijn** wijst erop dat de NRF wordt ingezet in crisissituaties waarvan het militaire scenario op voorhand onbekend en onvoorspelbaar is. Het is daarom zeer moeilijk om er politiek op in te spelen. Je kunt uiteraard trachten te speculeren, extrapoleren en anticiperen, maar je zult altijd zaken niet voorzien. Als je al vingeroefeningen op dit gebied zou willen doen en aan de Kamer zou willen voorleggen – en de heer Casteleijn zou daar niet voor zijn – dan zouden die in hoge mate een operationeel-technisch karakter moeten hebben. Je zou dit ook eerst aan de Kamer moeten voorleggen.

De heer **Cobelens** herinnert eraan dat Nederland hier al mee te maken heeft in het kader van de EU-Battlegroups. Het gaat om complexe planningsprocessen, mede doordat grote onderdelen voor geruime tijd moeten worden belegd, zoals bij NRF 4. Vele factoren zijn van invloed. Je moet er zeker van zijn dat de militaire eenheden zich optimaal hebben kunnen opwerken; de reactietijd is relatief kort.

De heer **Van Loon** wijst op een tweede doelstelling van de NRF, naast de inzet van eenheden: de transformatie van de NAVO zelf. Daarom is het belangrijk dat alle NAVO-partners regelmatig aan de NRF deelnemen om die transformatie ook daadwerkelijk door te maken.

De heer **Herben** vraagt in hoeverre er vooruitgang is in de afstemming van de verschillende modules van de NRF. Wat zijn de praktijkervaringen?

De ervaringen van de heer **Van Loon** zijn zeer positief, zeker gezien de complexe uitgangssituatie en het groter aantal landen dan voorzien. De bereidheid om progressie te maken is enorm. Het leereffect is ook groot.

De heer **Berlijn** voegt daaraan toe dat de verwachte tekortkomingen bij NRF 4, 5 of 6 worden geïdentificeerd en internationaal besproken. De NAVO vraagt lidstaten om deze in de nationale plannen te adresseren.

De heer **Brinkel** wil het perspectief verschuiven naar de rol van de Kamer bij de toewijzing. Hoe kan de Kamer de zinvolheid van een voorgenomen toewijzing adequaat beoordelen in een situatie waarin nog geen concreet beeld bestaat van de daadwerkelijke inzet, het precieze mandaat enzovoort?

De heer **Casteleijn** acht het in het belang van alle partijen om, al dan niet met de stilzwijgende instemming van de Kamer, eventuele voorbereidingen te kunnen continueren. Je kunt je met een toewijzing op een bepaalde manier vastleggen, maar niet echt verplichtingen aangaan in de sfeer van de Artikel 100-procedure en het toetsingskader. De Adviesraad Internationale Vraagstukken heeft hiervoor een goede suggestie gedaan: loop bij de presentatie van de toewijzing het toetsingskader langs en vertel iets over alle elementen waarover je al iets kunt vertellen. Voor de hand liggen hierbij de commandostructuur en de samenwerking met de andere landen; dat zijn altijd de grote issues gebleken. Ambtenaren gaan ervan uit dat het beginsel van de NRF algemeen aanvaard is, en dat wat betreft de betrokkenheid van de Kamer elk onderling wantrouwen moet worden voorkomen. Het is van groot belang om de afspraken in het toetsingskader te goeder trouw en zo grondig mogelijk toe te passen.

De **Voorzitter** realiseert zich dat niet altijd alle informatie kan worden vrijgegeven. Welke verschillen bestaan tussen vertrouwelijk sonderen en vrijgeven? Wat kan de minister volgens de aanwezigen vertrouwelijk uitwisselen, op welke momenten?

De heer **Casteleijn** vindt dat dit zeer afhangt van het moment. Voor kabinet en ambtenaren zijn een aantal momenten van belang: de toewijzing, een crisis met bondgenootschappelijk overleg waarin de NAR aan de SACEUR de planningsopdracht geeft, het tijdstip waarop de SACEUR zijn conclusies aan de NAR meedeelt en het moment waarop de secretaris-generaal de uitvoeringsbeslissing aan de SACEUR meedeelt. Normaliter volgt force generation op een operatieplan. Bij de NRF is dat eigenlijk al in een eerder stadium gebeurd, wat een groot operationeel voordeel oplevert. De ambtenaren zijn gehouden aan het toetsingskader. De heer Casteleijn acht het mogelijk dat de Kamer een kennisgeving wordt gestuurd op het eerste moment waarop SACEUR ten tonele komt. In het toetsingskader staat dat die kennisgeving doorgaans kort zal zijn. In interne discussies rijst wel eens de vraag of de gevolgd procedure wel "Bakker-proof" is: kom je met de verantwoordelijkheden en het commitment dat je vraagt aan de Kamer niet terecht in een grijs gebied? Voor dit soort

operaties is zoiets nog lastiger dan voor gewone operaties. Defensie hanteert zo veel mogelijk als uitgangspunt dat de Kamer altijd nadere informatie kan vragen. Het feit dat de Kamer bijvoorbeeld niet heeft gereageerd op een kennisgeving, impliceert voor Defensie en Buitenlandse Zaken nadrukkelijk niet dat zij het er zomaar mee eens zijn. Alles afwegend, vindt de heer Casteleijn dat de kennisgeving over mogelijke inzet van de NRF aan de Kamer alle beschikbare informatie over de crisis moet bevatten. Op dat moment is er evenwel geen sprake van een beslissing tot inzet.

De heer **Herben** vraagt zich af of het wel eens voorkomt dat een operatieplan in de NAR niet in stemming wordt gebracht omdat er geen consensus is of afkeuring dreigt.

De heer **Berlijn** weet niet of het is voorgekomen, maar acht dit absoluut denkbaar.

De **Voorzitter** wil weten of hij het denkbaar acht dat de landen die niet aan NRF deelnemen, zich terughoudend zullen opstellen, ook al hebben ze formeel dezelfde rechten in de NAR.

De heer **Berlijn** acht zo'n constructieve onthouding denkbaar; volgens hem komt zoiets wel eens voor.

Mevrouw **Karimi** wijst erop dat er dikwijls ook een politieke discussie wordt gevoerd over de zin van een missie, onafhankelijk van de vraag of eraan moet worden deelgenomen of niet.

De heer **Casteleijn** beaamt dit. Maar er doen veel landen mee aan NRF en het is voorstelbaar dat een land met reserves niet zijn wil probeert op te leggen aan andere landen.

De heer **Koenders** wil de vraag van mevrouw Karimi herformuleren vanuit een militaire invalshoek. Bij Irak was het mogelijk om wel politieke, maar geen militaire steun te geven. Is zoiets bij een NRF-operatie überhaupt mogelijk? Is bij zo'n operatie niet per definitie sprake van militaire betrokkenheid via AWACS, hoofdkwartieren en dergelijke?

Volgens de heer **Berlijn** spelen die middelen altijd een rol, maar formeel heeft een land altijd de mogelijkheid om niet mee te doen als de NAVO de NRF wil inschakelen.

De heer **Herben** beaamt dit; dat geldt voor iedere operatie. Maar als binnen het NRF-kader Nederlandse eenheden betrokken zijn bij een operatie, is er dan niet altijd sprake van militaire betrokkenheid en is bij de inzet van NRF dan niet altijd een Artikel 100-brief nodig, ook al levert Nederland geen hoofdmacht?

Volgens de heer **Casteleijn** gaan dergelijke zaken uiteindelijk terug op bondgenootschappelijke solidariteit, bilateraal of multilateraal. Alle betrokken partijen, zowel de regering, de ambtenaren als de Kamer, dienen zich te realiseren dat landen minder speelruimte hebben naarmate zij zich meer begeven in dergelijke vormen van samenwerking en naarmate deze samenwerkingsvormen hechter zijn. Bij de Irak-operatie tegen Saddam was de Nederlandse regering op geen enkele manier in een militair samenwerkingsverband betrokken; het politieke

dilemma kon toen op creatieve wijze worden opgelost. Overigens is het altijd mogelijk om manschappen terug te trekken uit multilaterale verbanden als het kabinet, alles afwegend, niet wil deelnemen aan een operatie.

De heer **Koenders** wil weten in hoeverre reputatieschade, in militaire zin, een rol speelt. Het risico van reputatieschade is vaak een zwaarwegend argument; het zou de toekomstige samenwerking binnen de NAVO problematiseren. Is dit gerechtvaardigd?

Ook ziet de heer Koenders onduidelijkheden omtrent het statement of requirements. Voor een missie bestaan in ieder geval twee notificaties: de eerste zegt dat er in een bepaald land wordt opgetreden en de tweede stelt een bepaalde wijze van handelen voor. Voor de NRF is die tweede vraag minder relevant dan bijvoorbeeld voor een VN-operatie, omdat al bekend is dat grote landen meedoen en niet hoeft te worden gevreesd voor een geïsoleerde positie. Hij vraagt om een schets van de informele gang van zaken als de statement of requirements bekend is: hoe verlopen de discussies, hoe wordt gestreefd naar een voor de Nederlandse belangen zo voordelig mogelijke invulling van de ideeën van de SACEUR?

De heer **Berlijn** ervaart wel degelijk druk, in het militair comité en daarbuiten, als Nederland mogelijk niet deelneemt of een afwijkende positie inneemt. Het risico van reputatieschade als gevolg van niet-deelname valt volgens hem wel mee; ieder land kan in omstandigheden verkeren die deelname bemoeilijken en bovendien doet Nederland behoorlijk veel, dus beschikt het over het nodige krediet. In het algemeen moeten landen wel oppassen voor het imago van onbetrouwbaarheid, bijvoorbeeld als op hoog niveau al afspraken zijn gemaakt en verwachtingen gewekt en op het laatste moment wordt afgehaakt.

Wat betreft het statement of requirements: de toewijzing van eenheden door alle landen vindt in een vroeg stadium plaats, de gereedschapskist is op een gegeven moment gevuld. Als de calamiteit daar is, moet worden besloten wat daarvan wordt ingezet. Meestal is dat een gedeelte. Het is aan de SACEUR om dit te bepalen. Gaande het proces is er intensief overleg tussen NAVO en individuele landen over de benodigde onderdelen. De permanente militaire vertegenwoordigers zijn aanwezig bij de discussies in het militair comité en sluiten zaken kort met de hoofdsteden.

De heer **Cobelens** wijst op de verschillen tussen NRF-operaties en overige operaties. De NRF biedt een bijzondere voorziening om snel, van tevoren afgesproken hoeveelheden militairen en materieel in te zetten. De inzet is voor een beperkte tijd van dertig dagen. Voor andere operaties wordt eerst een militair plan gemaakt, inclusief een prognose van de tijdsduur van de operatie. De conventionele procedure bevat ook een daadwerkelijke onderhandelingsperiode: aan de hand van de statement of requirements worden aanbiedingen gedaan, over de definitieve force balancing wordt onderhandeld.

De heer **Van Loon** wijst erop dat de NRF voor alle partijen nieuw is; men kan zaken anticiperen, voor een aantal implementatiekwesies moet gaandeweg worden geleerd. In principe geldt dat een toewijzing vaststaat, met één uitzondering: aangeboden eenheden die van belang

zijn voor force protection van Nederlandse eenheden in lopende operaties kunnen in overleg met de SACEUR worden teruggetrokken. Eventuele caveats dienen op tijd te worden gemeld, anders wordt het NRF-concept te zeer ondermijnd. De snelle inzetbaarheid en het feit dat de NRF-onderdelen in een bepaalde samenstelling zijn getraind en op elkaar ingespeeld, maakt wijzigingen op het laatste moment zeer ongewenst. Voor dat soort gevallen zou eigenlijk een contingency planning moeten bestaan. Hoe dan ook, het feit dat dit alles bijzonder nauw luistert, sluit bijvoorbeeld uit dat de NRF kan worden ingezet voor controversiële missies: een onwillig land kan immers op het laatste moment de missie obstrueren.

De heer **Casteleijn** durft de stelling aan dat in de overgrote meerderheid van de gevallen de besluitvorming over de inzet van de NRF kan geschieden conform de besluitvorming over gewone operaties. Ook een abnormale tijdsdruk acht hij zeer onwaarschijnlijk. Dit is een belangrijk gegeven voor de betrokkenheid van de Kamer. De winst van het NRF-concept zit met name in de oplossing van het force-generationprobleem. In de waarschijnlijk uitzonderlijke gevallen dat er een grote tijdsdruk is, dienen betrokken partijen zich flexibel op te stellen; de Kamer moet erop vertrouwen dat de regering haar uiterste best zal doen om de rol van de Kamer tot zijn recht te laten komen, de regering en ambtenaren dienen zich gedurende het gehele proces bewust te zijn van het moment waarop de Kamer moet worden ingelicht. Een dergelijke flexibiliteit en onderling vertrouwen is eigenlijk inherent in het NRF-model; Kamer en regering hebben zich impliciet daaraan gecommitteerd bij de aanvaarding daarvan. Doorgaans zal de Kamer een Artikel 100-brief ontvangen nadat de SACEUR zijn aanbevelingen heeft geformuleerd en het besluit tot deelname is gevallen. De heer Casteleijn waarschuwt voor het op voorhand opstellen van te gedetailleerde scenario's voor allerhande contingenties. Het toetsingskader is voldoende duidelijk op dit punt: de betrokkenheid van de Kamer moet tot uitdrukking komen vóór de bondgenootschappelijke onderbevelstelling van de Nederlandse eenheden.

De heer **Brinkel** wil een precisering: ziet de heer Casteleijn een rol voor de Kamer en dient de Kamer de brief van de regering te ontvangen voorafgaande aan de besluitvorming in de NAR, of pas na de besluitvorming in de NAR, waarbij de regering een voorbehoud moet maken voor de parlementaire consultatie?

Volgens de heer **Casteleijn** maken de formele Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen, met het adagium "de regering regeert, het parlement controleert", én artikel 100GW en toetsingskader, het besluit van het kabinet maatgevend. Het besluit van de regering staat in alle opzichten los van het besluit van de NAR. Normaal zal het besluit van de NAR al zijn gevallen voordat de Artikel 100-brief uitgaat en is er voldoende tijd beschikbaar. Standaard zal de regering dus haar keuze aan de NAVO bekendmaken met het voorbehoud van de parlementaire consultatie.

De **Voorzitter** wijst op de mogelijkheid van een vertrouwelijke mededeling aan het parlement.

Dat is volgens de heer **Casteleijn** een mogelijkheid, maar hij vindt dat dit beter niet kan worden gecodificeerd.

De heer **Koenders** beschouwt het statement of requirements als het cruciale moment voor een Artikel 100-brief; de Kamer dient dus vóór de besluitvorming in de NAR te worden ingelicht. De consensusregel in de NAVO-besluitvorming maakt het moeilijk voorstelbaar dat tijdsdruk zulks niet zou toestaan. Hij vermoedt dat ná een beslissing in de NAR de druk op individuele fracties in het parlement te groot zou worden om nog van een reële invloed van het parlement te kunnen spreken.

De heer **Casteleijn** waarschuwt voor het verwarren van twee verschillende momenten: het moment waarop de NAR een beginselbesluit tot een operatie neemt en het moment waarop de NAR de SACEUR de concrete opdracht tot uitvoering geeft; bij het optreden in Kosovo in 1999 zaten bijvoorbeeld maanden tussen deze twee momenten. Normaliter zal er voldoende tijd beschikbaar zijn om het reguliere proces te doorlopen, maar ook als de situatie het nodig maakt, biedt de procedure formele en informele mogelijkheden om zaken te versnellen.

De heer **Herben** vraagt in hoeverre het waarschijnlijk is dat de NRF wordt ingezet voor operaties die eigenlijk geen snelle reactiemacht behoeven: lopende operaties, backfill-operaties et cetera.

De heer **Berlijn** kwalificeert dit als oneigenlijke inzet. De NRF is nadrukkelijk bedoeld voor snelle inzet in crisissituaties; daarover bestaan ook duidelijke afspraken. Binnen de NAVO is wel discussie over de vraag of de NRF ook moet worden ingezet als reguliere force-generationprocessen tekortschieten. De meningen hierover zijn verdeeld. Nederland heeft zich er altijd tegen verzet omdat het vreest dat dit lidstaten een additionele mogelijkheid biedt om hun verantwoordelijkheid voor reguliere force-generationprocessen uiteindelijk te ontlopen. Voorstanders bezien de kwestie meer pragmatisch: als dit in concrete gevallen een oplossing kan bieden, waarom niet? Bovendien is het een manier om mogelijke onderbenutting van de NRF tegen te gaan.

De heer **Herben** vraagt om een inschatting van het belang dat de VS hechten aan de NRF. En wat zou het politiek betekenen als de VS geen inbreng zouden leveren? Bestaat het risico dat de Amerikanen de NRF of onderdelen daarvan ooit gaan beschouwen als een prima bouwsteen voor een coalition of the willing?

De heer **Berlijn** vindt een dergelijke inschatting moeilijk, maar denkt dat ook de Amerikanen een goed functionerende NRF belangrijk zullen vinden. Hij herinnert eraan dat de NRF door de Amerikaanse SACEUR Jones is geconcipieerd. De VS zijn echter in vele crises militair aanwezig, dus men kan niet verwachten dat zij aan elke NRF-operatie zullen deelnemen. Een grote betrokkenheid van de VS is echter wel wenselijk. De Amerikanen zijn soms sceptisch over de vaak trage besluitvorming in het Europese deel van de NAVO. Het is aan de Europeanen om te laten zien dat hun twijfel ongegrond is. Voor een coalition of the willing bestaan andere opties; de NRF is daarvoor niet per se nodig.

De heer **Casteleijn** acht het van zeer grote politieke betekenis dat de Amerikanen nauw betrokken zijn bij de NRF: het is per slot van rekening een NAVO-initiatief. Ook

om puur logistiek-operationele redenen zal betrokkenheid van de Amerikanen bij concrete acties onontbeerlijk zijn.

De heer **Van Loon** wijst erop dat de Amerikanen al op dit moment stevig binnen de NRF zijn vertegenwoordigd: zo worden drie van de vier joint force commanders door de Amerikanen geleid, staan de hoofdkwartieren in Napels en Lissabon onder Amerikaanse leiding en zijn de deployable task force commanders ook vaak Amerikanen. Ook al leveren ze weinig troepen, de Amerikanen tonen zich erg geïnteresseerd. De transformatie van de NAVO, het streven naar een gemakkelijker inzet, is voor hen essentieel.

De heer **Cobelens** herinnert eraan dat is getracht de NRF in te zetten bij de presidentiële verkiezingen in Afghanistan omdat daarvoor het force-generationproces stakte.

De heer **Brinkel** vraagt in hoeverre de besluitvormingsprocedure rond de NRF is te vergelijken met besluitvorming rond de EU-Battlegroups.

De heer **Berlijn** wijst op een belangrijk verschil: bij de NRF is sprake van een opdracht aan SACEUR, die vervolgens een plan maakt en dat uiteindelijk aan de NAR ter goedkeuring voorlegt; rond de EU-Battlegroups is er eerst het besluit tot inzet en komt pas daarna het OP-plan. De CDS zegt toe de werkgroep nader schriftelijk te informeren over de besluitvorming met betrekking tot de inzet van EU-Battle Groups.

De **voorzitter** dankt de aanwezigen voor hun inbreng.

Sluiting 16.30 uur