

Vergaderjaar 2011–2012

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

Nr. 191

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juli 2012

Naar aanleiding van de toezegging van de Minister van Buitenlandse Zaken in het algemeen overleg over de eindevaluatie van de Nederlandse bijdrage aan ISAF van 16 februari 2012 (Kamerstuk 27 925, nr. 454) informeren wij u met deze brief over de werking van het Toetsingskader.

De huidige parlementaire betrokkenheid bij de uitzending van militaire eenheden ten behoeve van crisisbeheersingsoperaties vindt haar oorsprong in de discussies tussen regering en parlement in de jaren negentig van de vorige eeuw. Een mijlpaal vormde de invoering van artikel 100 van de Grondwet in 2000. Op dit artikel, waarin het informatie-recht van het parlement is geregeld, berust de huidige wijze van overleg tussen regering en parlement. Door voorafgaand aan de uitzending van militaire eenheden met het parlement te overleggen kan de regering de mate van parlementaire steun vaststellen en kan de Kamer in een vroeg stadium parlementaire controle uitoefenen.

De artikel 100-procedure wordt geschraagd door het Toetsingskader, dat de gedachtewisseling tussen regering en Kamer structureert. Het Toetsingskader heeft zich sinds de introductie in 1995 ontwikkeld tot hét instrument ter beoordeling van regeringsvoornemens en besluiten tot uitzending van militairen (Kamerstuk 23 591, nr. 5).

Aanpassing Toetsingskader

Het Toetsingskader is met zijn tijd meegegaan. De eerste aanpassing in 2001 verbond het Toetsingskader met het (nieuwe) artikel 100 van de Grondwet, waarbij de verstrekking van informatie vooraf in het bijzonder betrekking heeft op de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Daarbij gaat het zowel om de deelneming van militaire eenheden aan crisisbeheersingsoperaties als de inzet of de terbeschikkingstelling van de krijgsmacht voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend

conflict. Deze grondwettelijke verankering houdt tevens verband met de omstandigheden waaronder de militairen worden ingezet. Bij de uitoefening van hun taak lopen zij het risico aan wapengeweld te worden blootgesteld en moeten zij soms zelf wapengeweld toepassen.

In 2009 volgde, mede naar aanleiding van het rapport van de werkgroep «NATO Response Force» en tegen de achtergrond van de bijdrage aan ISAF in Uruzgan, een tweede aanpassing van het Toetsingskader. De elementen «ontwikkelingsaspecten», «samenhang» en «gender» werden toegevoegd om recht te doen aan de geïntegreerde benadering van crisisbeheersingsoperaties.

Conform de toezegging van de minister van Buitenlandse Zaken van 16 februari jl. zal het kabinet de Kamer voor het zomerreces in een brief informeren over het beleid aangaande de bescherming van de burgerbevolking in gewapende conflicten. Aanleiding is de groeiende aandacht voor de bescherming van de burgerbevolking (*Protection of Civilians*) in gewapende conflicten als gevolg van het toenemende aantal burger-slachtoffers in de afgelopen jaren. Een recent voorbeeld is het mandaat dat de VN Veiligheidsraad aan lidstaten heeft gegeven, handelend onder Hoofdstuk VII van het VN Handvest, om de Libische bevolking te beschermen tegen het gewelddadige regime van Qadaffi¹. Het optreden van de NAVO en, binnen dat kader, van Nederland, berustte op dit mandaat. Het kabinet ondersteunt de toegenomen aandacht voor de bescherming van de burgerbevolking in gewapende conflicten krachtig en heeft in dat kader eigen beleid ontwikkeld.

Het Toetsingskader is een flexibel instrument. Aard en profiel van een missie bepalen welke elementen van het Toetsingskader van toepassing zijn en in welke mate de aandachtspunten van het Toetsingskader aandacht behoeven in een artikel 100-brief. Zo zal bij de uitzending van een fregat in het kader van piraterijbestrijding het element «gender» doorgaans minder betekenis hebben dan bij de deelneming aan een wederopbouwmissie in Afrika. De bescherming van de burgerbevolking is naar het oordeel van het kabinet een inherent onderdeel van het Toetsingskader dat in vrijwel alle artikel 100-brieven een prominente plaats zal innemen. Uitbreiding van het toetsingskader is daarvoor naar het oordeel van het kabinet niet vereist.

Toepassing Toetsingskader

Artikel 100 en het Toetsingskader zijn niet van toepassing op alle missies. Uitzonderingen betreffen:

- een verplichting in het kader van een bondgenootschappelijk verdrag;
- inzet van militaire eenheden binnen het Koninkrijk;
- uitzending van militairen op individuele basis naar hoofdkwartieren of individuele deelname aan missies;
- uitzending van Nederlandse militairen bij internationale staven in vreedstijd;
- uitzending van Nederlandse militairen voor humanitaire hulpverlening of natuurrampen, waarbij geen sprake is van gewapend conflict;
- uitzending van Nederlandse militairen voor civiele missies;
- uitzending van burgers naar internationale crisisbeheersingsoperaties;
- inzet van militairen voor *Security Sector Reform of Development*, waarbij hun activiteiten niet wezenlijk verschillen van activiteiten van burgers in dezelfde gebieden (Kamerstuk 29 521, nr. 148).

Hoewel het Toetsingskader uitsluitend betrekking heeft op de inzet van militaire eenheden (op grond van artikel 100), zal de regering bij grote civiele missies waaraan militairen deelnemen en bij uitzendingen met

¹ VNVR Resoluties 1970 en 1973 (2011)

overlappende doelstellingen de Kamer zoveel mogelijk met gebruikmaking van een of meer aandachtspunten van het Toetsingskader informeren. In andere gevallen beoordeelt de regering of het met het oog op de informatievoorziening van de Kamer zinvol is elementen van het Toetsingskader te gebruiken. De volgende vragen zijn daarbij relevant:

- betreft de inzet militaire eenheden of individuele uitzendingen?
- wat is het risico van blootstelling aan geweld?
- om wat voor type missie gaat het en om welke functies?
- hoe groot zijn de politieke relevantie en de politieke gevoeligheid van Nederlandse deelneming?

Monitoren en evalueren

Op grond van het Toetsingskader 2009 sturen de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie elk jaar op de derde woensdag in mei een tussentijdse evaluatie van lopende operaties naar het parlement. Na beëindiging van iedere inzet wordt een aparte eindevaluatie opgesteld. Deze afspraak heeft betrekking op bijdragen aan crisisbeheersingsoperaties waarover het parlement op grond van artikel 100 wordt geïnformeerd. In de praktijk worden ook van andere missies, zoals kleinschalige bijdragen aan VN-operaties of de specialistische inzet binnen het kader van *Security Sector Reform*, tussentijdse evaluaties opgesteld ten behoeve van het parlement.

Evaluatie en monitoring van Nederlandse bijdragen aan internationale missies dienen twee doelen. Zij bieden de mogelijkheid tussentijds bij te sturen om de effectiviteit van de inzet verder te vergroten en zij zijn instrumenteel met het oog op de verantwoording van de inzet van Nederlands personeel en materieel in internationale missies waarbij sprake is van bijzondere risico's. Per missie wordt de wijze van evaluatie bepaald. Zoals bekend heeft het kabinet bij de grootschalige inzet in Uruzgan besloten de eigen evaluatie te laten begeleiden en beoordelen door een commissie van onafhankelijke deskundigen, met gebruikmaking van gegevens van de lokale Afghaanse non-gouvernementele organisatie TLO. Het inroepen van onafhankelijke deskundigen was overigens een voorwaarde om de evaluatie voor Defensie als beleidsdoorlichting aan te merken. Naar aanleiding van de motie-Peters/Hachchi (Kamerstuk 27 925, nr. 457) zal het kabinet de Kamer voortaan in de artikel 100-brief informeren over de wijze van monitoring en evaluatie van een missie.

In overeenstemming met de toezegging van de minister van Buitenlandse Zaken tijdens het algemeen overleg over de eindevaluatie Uruzgan op 16 februari jl. zal in bepaalde gevallen de Nederlandse deelneming aan artikel 100-missies na vijf jaar nogmaals worden beoordeeld. De reguliere eindevaluatie en de daarin vastgelegde resultaten gelden daarvoor als uitgangspunt. De eerste aanvullende beoordeling van deze aard is thans onder handen en betreft de Nederlandse bijdrage aan de *Stabilisation Force in Iraq* (SFIR). Aanvullende beoordelingen zullen worden beschreven in de reguliere eindevaluaties van missies.

Het meten van resultaten van een Nederlandse bijdrage aan conflictbeheersing is niet eenvoudig en soms zelfs niet mogelijk. Ten eerste worden missies doorgaans uitgevoerd in complexe omgevingen met vele andere actoren. Dit is inherent aan het opereren in fragiele staten. Ten tweede hanteren internationale missies, en daarmee ook Nederland, vaak kwalitatieve doelstellingen die moeilijk te kwantificeren zijn. Ondanks de vooruitgang die internationale organisaties hebben geboekt bij de ontwikkeling van indicatoren, *benchmarks* en (tussen)doelen, blijft het kwantificeren van kwalitatieve doelstellingen een uitdaging. Ten derde maakt de Nederlandse inzet veelal deel uit van een internationale

operatie. Het meten van resultaten gebeurt daarom in multilateraal verband, vaak binnen (en door) de missie. Ondanks deze beperkingen is het kabinet van mening dat de Nederlandse inzet goed kan worden beoordeeld aan de hand van de rapportages van de missie, van het Nederlands personeel zelf, van de Nederlandse vertegenwoordigingen in de bestuursraden van de betrokken internationale organisaties en van de inbreng van ambassades.

Conclusies

De artikel 100-procedure verzekert de nauwe betrokkenheid van het parlement bij de Nederlandse deelneming aan internationale crisisbeheersingsoperaties. De bescherming van de burgerbevolking in gewapende conflicten is inherent onderdeel van het Toetsingskader. Het kabinet is daarom van mening dat het Toetsingskader na de aanpassingen van 2001 en 2009 thans geen aanpassing behoeft. De Kamer zal, conform de toezegging van 16 februari jl., in een brief worden geïnformeerd over het beleid dat aangaande de bescherming van de burgerbevolking in gewapende conflicten is ontwikkeld.

Het kabinet beschouwt monitoring en evaluatie als belangrijke elementen van de artikel 100-procedure. Aldus kan de effectiviteit van de Nederlandse inzet worden beoordeeld en kan de regering verantwoording afleggen aan de Kamer. In het vervolg zal in de artikel 100-brief, per missie, worden vermeld hoe monitoring en evaluatie zullen worden vormgegeven. In de eindevaluatie van artikel 100-missies zal het kabinet voortaan kenbaar maken of het na vijf jaar een aanvullende beoordeling zal doen uitvoeren.

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal

De minister van Defensie,
J. S. J. Hillen