

De Staten-Generaal en de inzet van de Nederlandse Krijgsmacht

Kristic, A.

Publication date:
2012

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Kristic, A. (2012). *De Staten-Generaal en de inzet van de Nederlandse Krijgsmacht: Een onderzoek naar de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over deelname aan internationale militaire operaties*. Deventer: Kluwer.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright, please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

DE STATEN-GENERAAL
EN DE INZET VAN DE
NEDERLANDSE KRIJGSMACHT

DE STATEN-GENERAAL
EN DE INZET
VAN DE
NEDERLANDSE KRIJGSMACHT

EEN ONDERZOEK NAAR DE PARLEMENTAIRE BETROKKENHEID
BIJ DE BESLUITVORMING OVER DEELNAME
AAN INTERNATIONALE MILITAIRE OPERATIES

PROEFSCHRIFT
ter verkrijging van de graad van doctor aan Tilburg University
op gezag van de rector magnificus, prof. dr. Ph. Eijlander,
in het openbaar te verdedigen ten overstaan van een
door het college voor promoties aangewezen commissie
in de aula van de Universiteit op woensdag 29 februari 2012 om 16.15 uur
door

ANAMARIJA KRISTIĆ,

geboren op 13 juni 1983 te Niš, Joegoslavië.

PROMOTIECOMMISSIE:

- prof. mr. W.J.M. van Genugten, *promotor*
- dr. J. van Schooten, *copromotor*

- prof. dr. E.M.H. Hirsch Ballin
- prof. dr. L.F.M. Besselink
- prof. dr. J. Colijn
- prof. dr. N.J. Schrijver

VOORWOORD

Het was wederom in Berlijn, die inspirerende stad der steden, waar ik definitief heb besloten om in te gaan op het aanbod van Ernst Hirsch Ballin en Hanneke van Schooten: per september 2007 zou ik een proefschrift schrijven over dat hoogst interessante en zeer relevante onderwerp: de politieke besluitvorming over de inzet van de Nederlandse krijgsmacht in internationale operaties. Voor u ligt het resultaat. Mijn eerste woord van dank is voor Ernst en Hanneke omdat ze mij de kans hebben gegeven om me vier jaar lang inhoudelijk te verdiepen en me als mens en wetenschapper enorm te ontwikkelen. Dank voor jullie vertrouwen dat er vanaf onze eerste ontmoeting was en altijd is gebleven.

Vrij snel daarna werd duidelijk dat Ernst, helaas voor mij, voortaan veel vaker op het Ministerie van Justitie te vinden zou zijn dan op de Tilburgse universiteit. Ernst ging echter niet weg voordat hij een waardige opvolger had 'geregeld'. Willem van Genugten nam het project over. Ik dank Willem en Hanneke, mijn promotor en copromotor, voor hun enthousiaste en waardevolle begeleiding. Zonder jullie geruuststellende blik en relativerende woorden was dit boek niet binnen vier jaar voltooid. Bovendien – en dat is voor mij even belangrijk – was ik zelf al die jaren niet zo vrolijk gebleven. Verder dank ik prof. dr. E.M.H. Hirsch Ballin, prof. dr. L.F.M. Besselink, prof. dr. N.J. Schrijver en prof. dr. J. Colijn voor het plaatsnemen in de promotiecommissie en het beoordelen van het manuscript.

Veel van mijn vrolijkheid heb ik ook te danken aan mijn collega's van de vakgroep Staats- en Bestuursrecht en later Publiekrecht, Encyclopedie en Rechts-geschiedenis. Collega's, bedankt voor de mooie tijd! In het bijzonder wil ik Gert-Jan Leenknecht, Gerhard van der Schyff en Lex Michiels bedanken voor het feit dat ze mij, gelukkig, regelmatig van mijn werk hebben gehouden. Ik dank jullie voor het praten en voor het luisteren, maar vooral voor alle gezelligheid buiten de gangen van de vakgroep. We kletsen snel weer verder. Een speciaal woord van dank is er voor Lex, voor het taaltechnisch doorploegen van het manuscript.

Enkele verdiepingen hoger in de nooit stille gangen van de vakgroep Strafrecht zitten Theo de Roos en Tijs Kooijmans. Fijn dat ik altijd bij jullie terecht kon als ik even wilde praten over de ontwikkelingen binnen het strafrecht. Mede door discussies met jullie is mijn passie voor het strafrecht zo sterk

gebleven. Daar ben ik jullie zeer dankbaar voor. Theo, jou dank ik nog voor het feit dat je voor mij belangrijke contacten heb willen leggen.

Verspreid in gebouw M zaten al die jaren prettige medepromovendi met wie ik mijn ervaringen kon uitwisselen. Een paar van hen zijn vrienden geworden. Jin Ho, Jasper, Paul S: het is een enorme geruststelling te weten dat ik jullie ook buiten M zal blijven zien. Dat geldt ook voor mijn twee paranimfen. Tessa en Floortje, dank voor jullie hulp en steun. Sinds jullie 'ja' hebben gezegd, heb ik me geen dag meer zorgen gemaakt over 'de dag'. Dank daarvoor. Ik ben blij dat jullie naast mij zullen staan.

Terugkijkend op de afgelopen jaren realiseer ik me dat ik ook naast mijn promotie een actief en boeiend leven heb geleid. Twee functies hebben mij in het bijzonder verrijkt. Mijn redacteurschap van *Ars Aequi* heeft mijn liefde voor het recht vergroot en mijn competitiedrang versterkt. Ik dank al mijn strijdlustige mederedacteuren daarvoor. Ook aan het redacteurschap heb ik vrienden overgehouden met wie ik graag, al dan niet tot in de late uurtjes, over het recht en het leven blijf discussiëren. Jullie weten wel wie jullie zijn! Mijn medebestuurleden en leden van Jong WBS bedank ik voor de jaren vol scherpe debatten over politiek en maatschappij. Al zijn we het over de precieze oplossingen voor alle wereldproblemen niet altijd eens, jullie hebben me wel weer laten geloven dat grenzeloze betrokkenheid met de wereld iets is om trots op te zijn. Een bijzonder woord van dank richt ik tot mijn linkerhand Fedde, wiens enthousiasme uiterst aanstekelijk is.

Dat mijn nieuwe vrienden me zo dierbaar zijn, komt omdat de 'ouwe trouwe' me hebben laten voelen hoe mooi vriendschappen kunnen zijn; onvoorwaardelijk, intens, diep en enerverend. Moon, Louise, Maaïke, ik denk aan jullie als ik dit schrijf. Laten we snel iets leuks doen!

Ik dank verder mijn familie en familie vrienden voor de nodige gezelligheid en afleiding. Familie Yland was daartoe het best in staat. Jullie nuchtere levenshouding heeft me vele jaren enorm geïnspireerd en gestimuleerd om vooral ook te genieten van alle kleine dingen. Dank daarvoor en voor zoveel meer. Martien dank ik in het bijzonder voor het onder hoge tijdsdruk in de laatste weken van december omtoveren van mijn manuscript tot dit prachtige boek.

Ten slotte, de vier zonder wie ik niet was wie ik ben.

Boris, samen met jou volwassen worden, groeien, zo veel geluk delen, samen een vol leven leiden, is iets waar ik ultiem van heb genoten. Jij blijft ook nu nog zonder woorden precies weten hoe ik me voel en wat ik denk. Dat is mij heel veel waard.

Mama i tata, jullie zijn liefde.

Andrea, Dee, zoals ik al eerder schreef, de ideale Kristić, dat zijn wij samen. Met onze betoverende lach en nieuwsgierige ogen kunnen wij echt alles aan. Dat ik me op onbekende gronden begeef, is omdat jij indien nodig duwt zonder mij ooit los te laten. Je bent er en dat is genoeg, want van al die rollen die ik heb, is de mooiste 'jezus' te zijn.

Anamarija Kristić
Tilburg, 24 december 2011

Dit onderzoek is afgesloten op 30 september 2011, zij het dat incidenteel nog materiaal van een latere datum is verwerkt.

DE STATEN-GENERAAL EN DE INZET VAN DE NEDERLANDSE KRIJGSMACHT

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD 5

- 1 **INTRODUCTIE 15**
 - 1.1 **INLEIDING 15**
 - 1.2 **PROBLEEMSTELLING 16**
 - 1.2.1 Internationalisering van het defensie- en veiligheidsbeleid 17
 - 1.2.2 Nederlandse ambitie 18
 - 1.2.3 Democratisch deficit 19
 - 1.2.4 Democratische controle in Nederland 20
 - 1.2.5 Artikel 100 van de Grondwet 21
 - 1.2.6 Vraagstelling 22
 - 1.3 **ONDERZOEKSDOEL 23**
 - 1.4 **ONDERZOEKSOPZET 24**
 - 1.5 **VERANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSMETHODE 27**
 - 1.6 **VERANTWOORDING VAN DE CASUS 28**

- 2 **THEORETISCH KADER 31**
 - 2.1 **INLEIDING 31**
 - 2.2 **DEMOCRATIEBEGINSEL EN BESLUITVORMING 32**
 - 2.2.1 Democratisch bestuur 33
 - 2.2.2 Vertegenwoordigend orgaan en democratische legitimatie 34
 - 2.3 **MACHTSVERDELING EN BESLUITVORMING 35**
 - 2.3.1 Stelsel van *checks and balances* 35
 - 2.3.2 De regering en de Staten-Generaal 37
 - 2.4 **PARLEMENT EN HET BESTUUR DER BUITENLANDSE BETREKKINGEN 38**
 - 2.4.1 Democratisering van besluitvorming 39
 - 2.5 **DRIE VOORWAARDEN VOOR PARLEMENTAIRE BETROKKENHEID 41**
 - 2.5.1 Formeel constitutioneel kader 42
 - 2.5.2 Informatievoorziening 43
 - 2.5.3 Feitelijk handelen van het parlement 44
 - 2.6 **OPZET STUDIE 45**

- 3 **BESLUITVORMING OVER DE INZET VAN DE KRIJGSMACHT:
CONSTITUTIONEEL KADER 47**
 - 3.1 **INLEIDING 47**
 - 3.2 **ARTIKEL 96 VAN DE GRONDWET: VERDEDIGING MET EEN IN-
OORLOG-VERKLARING 48**

- 3.2.1 De (her)invoering van het parlementair (mede)beslissingsrecht 50
 - 3.2.2 Naar een praktijk van ongevraagde instemming 54
 - 3.3 ARTIKEL 100 VAN DE GRONDWET: INZET VAN DE KRIJGSMACHT IN HET KADER VAN DE HANDHAVING EN DE BEVORDERING VAN DE INTERNATIONALE RECHTSORDE 58
 - 3.3.1 Totstandkoming: verloren strijd om formeel instemmingsrecht 59
 - 3.3.2 De betekenis van artikel 100 van de Grondwet: informatierecht of (materieel) instemmingsrecht? 65
 - 3.3.3 Reikwijdte van artikel 100 van de Grondwet 69
 - 3.3.4 Toetsingskader 74
 - 3.3.5 Constitutionele bezwaren tegen een instemmingsrecht 78
 - 3.4 BEPERKTE BETEKENIS VAN ARTIKEL 100 VAN DE GRONDWET 82
-
- 4 CASUS I – *ALLIED FORCE*: BOMBARDEMENTEN ALS REACTIE OP DE CRISIS IN KOSOVO 85
 - 4.1 INLEIDING 85
 - 4.2 NEDERLANDSE BIJDRAGE AAN *ALLIED FORCE* 86
 - 4.3 AANLOOP NAAR OPERATIE *ALLIED FORCE* 88
 - 4.3.1 De brieven van 8 en 9 juni en het Algemeen Overleg van 9 juni 1998 89
 - 4.3.2 De brieven van 16 juni, 24 juli, 4 september en het Algemeen Overleg van 9 september 1998 91
 - 4.3.3 De brief van 24 september en het Algemeen Overleg van 1 oktober 1998 93
 - 4.4 HET BESLUIT TOT DE NEDERLANDSE DEELNAME AAN DE LUCHTACTIES 95
 - 4.4.1 Het Algemeen Overleg van 8 oktober 1998 95
 - 4.4.2 Ontwikkelingen na 8 oktober 1998 97
 - 4.5 INVLOED EN DOORWERKING VAN HET CONSTITUTIONEEL KADER 98
-
- 5 CASUS II – *ENDURING FREEDOM*: COLLECTIEVE ZELF-VERDEDIGING NA 9/11 101
 - 5.1 INLEIDING 101
 - 5.2 NEDERLANDSE BIJDRAGE AAN *ENDURING FREEDOM* 103
 - 5.3 AANLOOP NAAR OPERATIE *ENDURING FREEDOM* 106
 - 5.3.1 De brief en het plenaire debat van 9 oktober 2001 107
 - 5.3.2 De brief van 9 november en het plenaire debat van 15 november 2001 110
 - 5.4 HET BESLUIT TOT DE INZET VAN DE F-16'S VOOR GEVECHTSTAKEN 114
 - 5.4.1 Het Algemeen Overleg van 22 december 2001 115
 - 5.4.2 Ontwikkelingen na 22 december 2001 116

-
- 5.5 HET BESLUIT TOT DE INZET VAN *SPECIAL FORCES* 118
 - 5.5.1 Het Algemeen Overleg van 10 maart 2005 118
 - 5.5.2 Ontwikkelingen na 10 maart 2005 121
 - 5.6 INVLOED EN DOORWERKING VAN HET CONSTITUTIONEEL KADER 122
 - 5.6.1 De algemene politieke beschouwingen 2001 123
 - 5.6.2 Het plenaire debat van 15 november 2001 126
 - 5.6.3 Het spoeddebat van 8 maart 2005 129
-
- 6 CASUS III – *TASK FORCE URUZGAN* ALS ONDERDEEL VAN *INTERNATIONAL SECURITY ASSISTANCE FORCE*: STABILISEREN EN WEDEROPBOUWEN NA *ENDURING FREEDOM* 137
 - 6.1 INLEIDING 137
 - 6.2 NEDERLANDSE BIJDRAGE AAN *INTERNATIONAL SECURITY ASSISTANCE FORCE* 139
 - 6.3 AANLOOP NAAR OPERATIE *TASK FORCE URUZGAN* 141
 - 6.3.1 Ontwikkelingen voor het besluit van 22 december 2005 142
 - 6.4 VERWARRENDE BESLUITVORMING: HET VOORNEMEN VAN 22 DECEMBER 2005, DE INTENTIE VAN 27 DECEMBER 2005 EN DE BEREIDHEID VAN 13 JANUARI 2006 144
 - 6.4.1 De brieven van 27 december 2005 en 13 januari 2006 145
 - 6.4.2 Het Algemeen Overleg en het plenaire debat van 2 februari 2006 146
 - 6.5 HET BESLUIT TOT VERLENGING VAN DE NEDERLANDSE INZET IN URUZGAN 152
 - 6.5.1 De brief van 30 november 2007 153
 - 6.5.2 Het Algemeen Overleg van 17 december en het plenaire debat van 18 december 2007 154
 - 6.6 INVLOED EN DOORWERKING VAN HET CONSTITUTIONEEL KADER 157
 - 6.6.1 Het Algemeen Overleg en het plenaire debat van 2 februari 2006 158
-
- 7 ANALYSE VAN DE POLITIEKE BESLUITVORMING 163
 - 7.1 INLEIDING 163
 - 7.2 CONSTITUTIONEEL KADER: ARTIKEL 100 VAN DE GRONDWET (EN TOETSINGSKADER) 163
 - 7.2.1 Formele toepasbaarheid van artikel 100 van de Grondwet 164
 - 7.2.2 Artikel 97 van de Grondwet en de verhouding met artikel 100 van de Grondwet 166
 - 7.2.3 Formele betekenis van artikel 100 van de Grondwet: informatieplicht 168
 - 7.2.4 Politieke praktijk en materiële betekenis van artikel 100 van de Grondwet: visie van de Kamer 169

| | | |
|------------|---|------------|
| 7.2.5 | De regering en artikel 100 van de Grondwet: juridische eisen en politieke beloftes | 172 |
| 7.2.6 | Welwillende Kamer | 175 |
| 7.2.7 | Toetsingskader: politiek leidraad bij de artikel-100-brief en informatievoorziening | 177 |
| 7.3 | INFORMATIEVOORZIENING | 180 |
| 7.3.1 | Internationale voorfase | 181 |
| 7.3.2 | Moment van informatievoorziening over Nederlandse deelname | 183 |
| 7.3.3 | Informereren over het besluit: de artikel-100-brief | 184 |
| 7.3.4 | Toegang tot informatie | 186 |
| 7.4 | FEITELIJK HANDELEN VAN DE TWEDE KAMER | 189 |
| 7.4.1 | Tweede Kamer en de voorfase | 190 |
| 7.4.2 | Tweede Kamer en het debat over het regeringsbesluit | 191 |
| 7.4.3 | Tweede Kamer en eigen betrokkenheid | 195 |
| 7.5 | INTERNATIONALE CONTEXT VAN BESLUITVORMING | 196 |
| 7.5.1 | Internationale besluiten | 196 |
| 7.5.2 | Informele afspraken, toezeggingen en verwachtingen | 198 |
| 7.5.3 | Internationale positie en oriëntatie van Nederland | 200 |
| <hr/> | | |
| 8 | DE STATEN-GENERAAL EN DE INZET VAN DE KRIJGSMACHT: CONCLUDERENDE OPMERKINGEN | 203 |
| 8.1 | INLEIDING | 203 |
| 8.2 | CONSTITUTIONEEL KADER EN PARLEMENTAIRE BETROKKENHEID | 204 |
| 8.3 | INFORMATIE EN PARLEMENTAIRE BETROKKENHEID | 207 |
| 8.4 | DE DYNAMIEK VAN HET POLITIEKE SPEL: POLITIEKE VERHOUDING TUSSEN REGERING EN PARLEMENT | 210 |
| 8.5 | PARLEMENTAIRE BETROKKENHEID BIJ DE BESLUITVORMING | 217 |
| 8.6 | PARLEMENTAIRE BETROKKENHEID VERSTERKT? | 219 |
| 8.7 | TOT BESLUIT | 226 |
| <hr/> | | |
| | SUMMARY | 229 |
| | LITERATUURLIJST | 237 |
| | LIJST VAN PARLEMENTAIRE DOCUMENTEN | 250 |
| | BIJLAGE 1 | 252 |
| | BIJLAGE 2 | 254 |
| | COLOFON | 255 |

DE STATEN-GENERAAL EN DE INZET VAN DE NEDERLANDSE KRIJGSMACHT

1

INTRODUCTIE

1.1 INLEIDING

Het besluit tot inzet van de nationale krijgsmacht in internationale militaire operaties waarbij intensief en grootschalig geweldgebruik tot de mogelijkheden behoort, is een van de belangrijkste en meest fundamentele besluiten die een soevereine staat kan nemen. Van oudsher wordt de bevoegdheid om te beslissen over geweldgebruik gezien als de meest essentiële machtsfactor van de staat. De beslissing tot inzet van de krijgsmacht in internationale operaties is niet alleen een besluit van groot politiek gewicht, maar ook een besluit dat (de belangen van) burgers zeer ingrijpend raakt. De deelname aan soms onvoorspelbare, grillige en gewelddadige operaties kan namelijk grote risico's met zich meebrengen, niet alleen voor de (levens van de) Nederlandse soldaten en bondgenoten, maar ook voor de plaatselijke bevolking. Tevens kan deelname aan operaties de internationale reputatie van Nederland in het buitenland zowel positief als negatief beïnvloeden en de publieke opinie in eigen land diep beroeren. Het 'drama Srebrenica' dat de gemoederen bezig blijft houden, illustreert de impact die een militaire operatie kan hebben op binnen- en buitenland. Het debat dat in de Nederlandse media uitgebreid is gevoerd nadat tijdens de onderhandelingen over de formatie van het kabinet-Balkenende IV was afgesproken dat er geen onderzoek zou komen naar de besluitvorming omtrent de politieke steun aan de militaire operatie in Irak, laat zien dat het maatschappelijk veld zich zeer bewust is van het gewicht van besluiten over geweldgebruik. Het feit dat er uiteindelijk toch een door de onafhankelijke Commissie-Davids uitgevoerd onderzoek is gekomen,¹ onderstreept het politieke en maatschappelijke belang van het onderwerp. Dat de politieke gevolgen van de inzet van de krijgsmacht groot kunnen zijn, kan worden afgeleid uit de val van het kabinet-Kok II naar aanleiding van de evaluatie van de inzet in Srebrenica in 2002 en de val van het kabinet-Balkenende IV na onenigheid over de verlenging van de inzet in Uruzgan in 2010.

1 Zie Davids e.a. 2010.

Juist vanwege het ingrijpende en fundamentele karakter leidt een besluit tot uitzending van militairen naar een internationale operatie zowel in het land dat de troepen stuurt als daarbuiten, doorgaans tot verhitte debatten over de politieke wenselijkheid en militaire haalbaarheid van de inzet. Tegelijkertijd rijzen er naar aanleiding van een concrete inzet vaak vragen en discussies over de juridische aspecten van een operatie en de Nederlandse deelname daaraan. Vanuit juridisch perspectief kunnen twee discussies worden onderscheiden. Tegen de achtergrond van het in het Handvest van de Verenigde Naties (VN-Handvest) opgenomen geweldverbod kunnen, enerzijds, vragen worden gesteld over de volkenrechtelijke grondslag van een operatie. Vanuit het constitutioneel recht kan, anderzijds, worden stilgestaan bij het nationale besluitvormingsproces. Daarbij kunnen in het bijzonder vragen aan de orde komen zoals welk orgaan bevoegd is over de inzet te beslissen, op grond waarvan, onder welke voorwaarden, welke besluitvormingsprocedure daarbij moet worden gevolgd, hoe het besluitvormingsproces in de praktijk verloopt en welke rol het vertegenwoordigende orgaan moet spelen. Het doel van deze studie is antwoord geven op een aantal van die constitutioneelrechtelijke vragen, waarbij de focus ligt op een belangrijk, maar weinig onderzocht aspect van de politieke besluitvorming over de inzet van de Nederlandse krijgsmacht in internationale militaire operaties: de betrokkenheid van de Staten-Generaal daarbij. Naast de analyse van het constitutionele kader dat de besluitvorming normeert, wordt in dit onderzoek de besluitvormingspraktijk aan de hand van drie concrete casus uitgediept teneinde uitspraken te doen over de aard van de parlementaire betrokkenheid en eventuele mogelijkheden ter versterking ervan. Eerst wordt hieronder de probleemstelling van de studie verder uitgewerkt.

1.2 PROBLEEMSTELLING

Het uitgangspunt dat de besluiten over de inzet van de krijgsmacht van een dergelijk gewicht zijn dat in een democratische rechtsstaat parlementaire betrokkenheid daarbij verzekerd moet zijn, vormt het startpunt van deze studie. De leidende gedachte is dat in een rechtsstaat beslissen over geweldgebruik, wat vandaag de dag wordt gezien als vergaand ingrijpen in de levenssfeer en vrijheid van de burgers, met waarborgen omkleed zou moeten zijn, waardoor willekeurige machtsuitoefening van de staat wordt tegengegaan. In een democratie zouden de burgers via hun volksvertegenwoordiging betrokken moeten zijn bij de besluitvorming over zulke ingrijpende kwesties.

Die volksvertegenwoordiging zou over instrumenten moeten beschikken waarmee ze effectief weerstand kan bieden aan (mogelijk) arbitrair politiek handelen door de regering en in de praktijk ook bereid moeten zijn gebruik te maken van die instrumenten, mocht dat nodig worden geacht. Alleenheerschappij van de regering en een gebrek aan democratische legitimatie van en controle op de besluitvorming inzake geweldgebruik is in een democratische rechtsstaat onacceptabel.

Over de betrokkenheid van het parlement bij de besluitvorming inzake de inzet van de krijgsmacht in een concrete operatie bestaat veel onduidelijkheid en onhelderheid. Van oudsher heeft de regering een exclusieve bevoegdheid om te beslissen over de inzet van de krijgsmacht, maar het Nederlandse parlement denkt al meer dan tien jaar een medebeslissende rol te hebben.² Zoals in deze studie zal blijken, levert dat in de praktijk verwarring en discussie op over de precieze verdeling van de bevoegdheden tussen het parlement en de regering als het om militaire uitzendingen gaat.³ Tegelijkertijd plaatst de toegenomen internationalisering van het defensie- en veiligheidsbeleid het nationale besluitvormingsproces voor uitdagingen.

1.2.1 Internationalisering van het defensie- en veiligheidsbeleid

Na de Tweede Wereldoorlog hebben zich op het gebied van de internationale betrekkingen ingrijpende veranderingen voorgedaan die van grote invloed zijn geweest op de nationale besluitvorming over geweldgebruik. Met de ontwikkeling van een systeem van collectieve veiligheid en verdediging en de daarmee samenhangende oprichting van de Verenigde Naties (VN) en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), verschoof het traditioneel aan een soevereine staat toebehorende geweldsmonopolie goeddeels naar deze internationale organisaties. Door hun lidmaatschap van deze organisaties en door ondertekening van het VN-Handvest en het NAVO-verdrag zijn de soevereine staten niet alleen de verplichting aangegaan om af te zien van geweldgebruik jegens elkaar, maar hebben ze ook afgesproken samen te werken op het gebied van vrede, veiligheid en defensie. Het belang van internationale samenwerking inzake vrede, veiligheid en defensie wordt in het Nederlandse staatsbestel expliciet erkend in de artikelen 90 en 97 van de Grondwet (Gw).

2 Dat kan worden afgeleid uit de debatten gevoerd tijdens het onderzoek van de parlementaire werkgroep *NATO Response Force* in 2010, zie *Kamerstukken II*, 2009-2010, 30 162.

3 Klep spreekt over 'complexe en onrustige' besluitvorming, zie Klep 2011, p. 189.

Het optreden van de nationale krijgsmacht kan vandaag de dag niet los worden gezien van internationale samenwerkingskaders. Bij gebrek aan een VN-wereldkrijgsmacht of een NAVO-leger blijven de internationale organisaties voor de effectiviteit van hun operaties echter afhankelijk van de medewerking van de lidstaten en hun bereidwilligheid om eigen, nationale troepen te leveren.⁴ Omdat de VN en de NAVO de soevereine staten niet kunnen verplichten of dwingen om deel te nemen aan een concrete operatie, beslissen de nationale organen zelfstandig over de inzet van de eigen (nationale) krijgsmacht in een concrete operatie. Dit betekent dat besluitvorming over geweldgebruik binnen het systeem van collectieve veiligheid en verdediging op twee niveaus plaatsvindt en een gedeelde verantwoordelijkheid is geworden van de internationale instituties en de nationale organen: de eerste beslissen over het volkenrechtelijke en militaire mandaat en de laatste over deelname en/of inzet van de eigen krijgsmacht.⁵ Dit heeft niet alleen gevolgen voor de operationeel-militaire aspecten van de inzet, maar ook voor de betrokkenheid van de nationale actoren, in het bijzonder het parlement, bij de besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht in internationale operaties.⁶

1.2.2 Nederlandse ambitie

De Nederlandse krijgsmacht heeft sinds de Tweede Wereldoorlog actief deelgenomen aan ruim vijftig militaire operaties, vrijwel uitsluitend uitgevoerd onder auspiciën van de VN of de NAVO, waarvan tweederde heeft plaatsgevonden na de val van de Muur.⁷ Het Ministerie van Defensie heeft bij vele gelegenheden aangekondigd een actief veiligheidsbeleid te willen voeren ter bevordering van vrede en stabiliteit in de wereld, waarbij de samenwerking binnen de VN en de NAVO steeds centraal staat.⁸ Nederlands enthousiasme om deel te nemen aan internationale operaties ter bescherming van de vrede en veiligheid is groot. Dat blijkt uit verschillende beleidsdocumen-

4 De ontwikkeling van de geïntegreerde krijgsmacht binnen de structuren van de *NATO Response Force* en *European Rapid Reaction Force* zal hierin verandering kunnen brengen. Zie verder daarover Wagner 2006, p. 22-30.

5 Vergelijk Kristić 2011, p. 95 e.v.

6 De internationalisering van het veiligheidsbeleid en de groeiende invloed van internationale instituties op de besluitvorming over geweldgebruik in combinatie met de geringe mate waarin sprake is van democratische controle op het internationale niveau, vormt een uitdaging voor democratische stelsels; zie uitgebreid Clark 1999, p. 146-166.

7 Zie voor een chronologisch overzicht van de VN-operaties <<http://www.un.org/en/peace-keeping/documents/operationslist.pdf>>, geraadpleegd op 10 oktober 2011 en voor een chronologisch overzicht van de NAVO-operaties <http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52060.htm>, geraadpleegd op 10 oktober 2011.

8 Zie, bijvoorbeeld, *Kamerstukken II*, 1999-2000, 26 900, nr. 2 (Defensienota 2000), p. 5 en 21.

ten waarin door de achtereenvolgende kabinetten – daarin gesteund door de Staten-Generaal – het handhaven van de internationale rechtsorde als centraal onderdeel van het buitenlands en defensiebeleid is aangemerkt. In die documenten wordt uitgesproken dat Nederland bereid is in te grijpen in crisissituaties waar ook ter wereld en ‘tot [in] het hoogste deel van het geweldsspectrum’.⁹ Deze hoge ambitie van Nederland sluit naadloos aan bij de militaire geschiedenis van het land dat steeds de behoefte heeft gehad meer te zijn dan ‘slechts’ een klein land, met een zendingsdrang die zich onder meer openbaart in een sterke nadruk op het belang van een stabiele internationale rechtsorde en van internationale organisaties als de VN, de NAVO en de EU.¹⁰ Die hoge ambitie en het actieve veiligheidsbeleid in combinatie met een positieve en open houding hebben ertoe geleid dat deelname aan internationale militaire operaties een terugkerend aspect van het Nederlandse buitenlands en defensiebeleid is geworden en daardoor een blijvende kwestie in de Nederlandse politiek.¹¹

1.2.3 Democratisch deficit

De voortschrijdende internationalisering, Europeanisering en globalisering van vrede en veiligheid, de toename van het aantal robuuste internationale militaire operaties waarbij geweldgebruik tot de mogelijkheden behoort¹² en de blijvende onhelderheid over de verdeling van de bevoegdheden tussen de regering en het parlement bij de besluitvorming hebben geleid tot hernieuwde aandacht voor de democratische controle op geweldgebruik in het algemeen en de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming daarover in het bijzonder. Meerdere democratische rechtsstaten hebben er de afgelopen decennia mee geworsteld om hun democratische mechanismen, soms door middel van constitutionele wijzigingen, aan te passen aan de veranderde omstandigheden door pogingen te ondernemen om de rol van het parlement te

9 Zie voor de belangrijkste documenten *Kamerstukken II*, 1992-1993, 22 975, nr. 2 (Prioriteitennota 1993), *Kamerstukken II*, 1999-2000, 26 900, nr. 2 (Defensienota 2000), Ministerie van Defensie, *Op weg naar een nieuw evenwicht: De krijgsmacht in de komende jaren*, Den Haag, 16 september 2003 (Prinsjesdagbrief 2003), Ministerie van Defensie, *Nieuw evenwicht, nieuwe ontwikkelingen: Naar een toekomstbestendige krijgsmacht*, Den Haag, 2 juni 2006 Actualisering van de Prinsjesdagbrief 2003), Ministerie van Defensie, *Nederlandse Defensie Doctrine*, Den Haag, 1 september 2005. Zie voor bespreking en kritiek De Wijk 2004.

10 Klep & Van Gils 2005, p. 14.

11 Vergelijk Klep & Van Gils 2005, p. 14.

12 Zie voor het tabel waaruit blijkt dat na 1990 het aantal operaties enorm is gestegen en dat de operaties tevens steeds robuuster zijn geworden Ku 2004, p. 37. Zie tevens Homan 2008, p. 15-24.

versterken.¹³ In een aantal uitgebreide internationale studies over democratische controle op de besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht wordt geconcludeerd dat de besluitvorming te maken heeft met een dubbel democratisch deficit: waar democratische controle op internationaal niveau (bij de NAVO en de VN) zo goed als ontbreekt, blijkt democratische controle op nationaal niveau niet zozeer afwezig, maar wel uiterst zwak te zijn.¹⁴ Omdat het beslissen over de inzet van de nationale krijgsmacht uiteindelijk nog steeds het monopolie is van de soevereine staten, blijft nationale democratische controle met nationale mechanismen en via de betrokkenheid van het nationale parlement, ondanks de onvermijdelijke invloed die de internationale dynamiek daarop heeft, van onverminderd belang.

1.2.4 Democratische controle in Nederland

Besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht in internationale operaties en parlementaire betrokkenheid daarbij wordt bepaald door de artikelen 96, 97 en 100 van de Nederlandse Grondwet. De artikelen 96 en 100 Gw regelen de verhouding tussen de regering en het parlement bij de besluitvorming, terwijl artikel 97, eerste lid, van de Grondwet inhoudelijke voorwaarden aan de inzet van de krijgsmacht stelt door voor te schrijven dat de krijgsmacht slechts ten behoeve van de verdediging, ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk en ten behoeve van de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde mag worden ingezet. Bovendien bepaalt artikel 97, tweede lid, dat de regering het oppergezag over de krijgsmacht heeft. Artikel 96 Gw bevat een parlementaire toestemmingseis voor een in-oorlog-verklaring, terwijl artikel 100 Gw voorziet in een specifieke plicht van de regering om de Staten-Generaal vooraf inlichtingen te verstrekken over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht in internationale operaties met het handhaven of bevorderen van de internationale rechtsorde als doel.

13 Nolte & Krieger 2003, p. 179. Tijdens de *World Forum on Democracy* in 2000 werd door de ministers van Buitenlandse Zaken van meer dan 100 democratieën een verklaring ondertekend waarin is onderstreept dat democratische controle over de krijgsmacht een kernprincipe van de democratische rechtsstaten is; zie *Final Warsaw Declaration: Toward a Community of Democracies*, Warschau, 27 juni 2000 op <http://www.ccd21.org/articles/warsaw_declaration.htm>, geraadpleegd op 5 oktober 2011. Het Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa heeft in 2005 een aanbeveling aangenomen waarin wordt gesteld dat democratische controle op de inzet van de krijgsmacht vereist is en dat voorkomen moet worden dat toegenomen internationale militaire samenwerking ten koste gaat van de rol van het parlement bij de besluitvorming; zie *Recommendation 1713 van 23 juni 2005, Democratic oversight of the security sector in member states*, 23 juni 2005 op <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta05/EREC1713.htm#_ftn1>, geraadpleegd op 5 oktober 2011.

14 Zie het meest concreet Born 2004, p. 215 en Ku & Jacobson 2002, p. 375-383.

De jure voorziet het artikel niet in parlementaire (mede)beslissingsmacht, omdat de regering naar geldend constitutioneel recht niet genoodzaakt is om instemming van de Staten-Generaal te vragen en te verwerven alvorens zij beslist de krijgsmacht in te zetten. Wel wordt in de praktijk aan de hand van de verstrekte inlichtingen in de Tweede Kamer een debat gehouden waarin de fracties in de gelegenheid worden gesteld om hun politieke standpunt over het genomen besluit kenbaar te maken. Omdat artikel 96 Gw in de praktijk nooit meer gebruikt wordt, vormt artikel 100 Gw de kern van het constitutioneel kader als het gaat om de verhouding tussen de regering en het parlement bij de besluitvorming. Om die reden is voor dat artikel een centrale rol in deze studie weggelegd, al zal ook het nodige worden opgemerkt over de artikelen 96 en 97 van de Grondwet.

1.2.5 Artikel 100 van de Grondwet

Naar aanleiding van de invoering van artikel 100 in de Grondwet is in de staatsrechtelijke literatuur kritiek gekomen op het democratische gehalte van het artikel dat het parlement een formeel noch een materieel instemmingsrecht verleent.¹⁵ De volgende citaten zijn illustratief voor de kritiek:

‘De eindconclusie kan niet anders zijn dan dat artikel 100 Grondwet, gecombineerd met artikel 96 Grondwet in zijn uitgekledede vorm betekent dat de Staten-Generaal hun formele constitutionele beslissingsmacht hebben ingeruild voor het mogen ontvangen van inlichtingen in de gevallen waarin er geen enkele internationale verplichting is ten aanzien van deelname aan militaire operaties, en voor humanitaire bijdragen van de krijgsmacht (...). Uiteindelijk heeft het parlement aanzienlijk aan constitutionele beslissingsmacht ingeboet, maar tevens zal het in beslissende gevallen evenmin politieke zeggenschap kunnen uitoefenen.’¹⁶

‘Daarnaast kan worden geconcludeerd dat het ideaal van het VN-Handvest om de wereld te pacificeren door de introductie van het geweldverbod, uiteindelijk niet heeft geresulteerd in een vreedzame wereldgemeenschap. In tegendeel, conflicten tussen staten gaan door, echter onder andere namen en op grond van sterk verminderde parlementaire betrokkenheid.’¹⁷

15 Kortmann 2005, p. 195, Van Schooten 2008, p. 439, Bovend'Eert & Kummeling 2004, p. 297, Van der Pot 2006, p. 746, 750.

16 Besselink 2005, p. 171, vergelijk Besselink 2008, p. 114.

17 Van Schooten 2008, p. 66, vergelijk Van Schooten & Werner 2002, p. 61.

De gedachte hierachter is dat het verlies aan constitutioneel gegarandeerde beslissingsmacht ten aanzien van de inzet van de krijgsmacht in internationale operaties in combinatie met de gebrekkige politieke zeggenschap en betrokkenheid in de praktijk geleid heeft tot 'parlementair-democratische erosie'¹⁸ die op gespannen voet kan staan met de rechtsstatelijke eisen van democratische legitimatie en controle betreffende politieke besluitvorming. Zoals in een democratische rechtsstaat conform het legaliteitsbeginsel burgers bindende regels een wettelijke grondslag behoeven, in die zin dat zij berusten op een besluit van de volksvertegenwoordiging, zo ligt het voor de hand dat een voor de burgers en voor de Nederlandse samenleving ingrijpend besluit als de inzet van strijdkrachten eenzelfde democratische legitimatie behoeft.¹⁹ Om die reden wordt in de literatuur, maar ook vanuit de Tweede Kamer zelf, gepleit voor de versterking van de parlementaire betrokkenheid door middel van aanpassing van het constitutioneel kader. Veelal wordt gepleit voor de invoering van een parlementaire toestemmingseis in artikel 100 Gw.²⁰

1.2.6 Vraagstelling

In deze studie wordt de zojuist weergegeven gedachtegang grondig geanalyseerd. Parlementaire betrokkenheid bij de nationale besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht in internationale operaties, wat gezien wordt als minimumvoorwaarde voor democratische controle op geweldgebruik, staat centraal. Het doel van de studie is om de parlementaire betrokkenheid zoals deze vorm heeft gekregen in het constitutioneel recht alsmede in de politieke praktijk te ontleden teneinde – zo nodig – uitspraken te kunnen doen over mogelijke maatregelen ter versterking ervan. Daarbij zal vooral worden stilgestaan bij de verhouding tussen de regering en het parlement bij de besluitvorming en de factoren die die verhouding en daarmee de parlementaire betrokkenheid in de politieke praktijk bepalen. De centrale vraag luidt als volgt:

Hoe is in Nederland de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht in internationale operaties constitutioneelrechtelijk geregeld en op welke wijze krijgt de parlementaire betrokkenheid in de politieke praktijk gestalte?

18 Ontleend aan Besselink 2008 p. 113.

19 Bovend'Eert 1998, p. 1599 en Bovend'Eert 2008, p. 31.

20 Zie het meest concreet Bovend'Eert 2008, p. 29, Bovend'Eert 1998, p. 1599, Besselink 2001, p. 173. Zie tevens het rapport van de werkgroep *NATO Response Force, Kamerstukken II, 2005-2006, 30 162, nrs. 2-3.*

Zoals uit de vraagstelling blijkt, gaat deze studie over de politieke besluitvorming aangaande de inzet van de krijgsmacht in internationale operaties. Dit betekent dat de analyse van de besluitvormingspraktijk over de initiële deelname aan een operatie de kern van de studie vormt. Daaronder wordt het nationale politieke proces verstaan dat betrekking heeft op het primaire besluit om de Nederlandse krijgsmacht in te zetten in een concrete militaire operatie. De nadruk ligt op de politieke besluitvorming in Nederland. Maar omdat aan het nationale besluit tot deelname doorgaans een internationaal proces voorafgaat dat van invloed is op de nationale besluitvorming, zal de internationale voorfase in de analyse worden meegenomen.

1.3 ONDERZOEKSDOEL

Dit onderzoek heeft tot doel om het (staatsrechts)wetenschappelijke debat aangaande de parlementaire betrokkenheid bij de Nederlandse besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht in internationale operaties op twee punten verder te brengen. Allereerst wordt in deze studie naast een systematische analyse van het constitutioneel kader met focus op de relevante grondwetsartikelen ook een gedetailleerde analyse van de politieke besluitvormingspraktijk uitgevoerd. In de bestaande studies over parlementaire betrokkenheid bij uitzendingen speelt de politieke besluitvormingspraktijk doorgaans een uitermate ondergeschikte, want slechts illustratieve rol. *Close reading* van de betrokken documenten en een grondige wetenschappelijke analyse van de besluitvormingspraktijk over de ingrijpende militaire operaties waaraan Nederland de afgelopen tien jaar heeft meegeedaan, ontbreekt veelal.²¹ Naast de combinatie van de formeel-juridische en politiekpraktische kant van de besluitvorming, wordt in deze studie ook de nodige aandacht besteed aan de internationale aard van de besluitvorming. In de bestaande constitutioneelrechtelijke literatuur wordt amper stilgestaan bij de internationale fase voorafgaand aan het nationale besluit en

21 Vermeld dient te worden dat er wel een drietal onderzoeken is gedaan naar de verschillende aspecten van de besluitvorming over uitzendingen. Gedoeld wordt op het onderzoek van Klep naar de besluitvorming over Uruzgan, alsmede de onderzoeken van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen en de parlementaire werkgroep *NATO Response Force*. Zie Klep 2011, *Kamerstukken II*, 1999-2000, 26 454, nrs. 7-8 en *Kamerstukken II*, 2005-2006, 30 162, nrs. 2-3. Geen van die onderzoeken bevat een *close reading* van de betrokken documenten of een systematische analyse van de juridische betekenis en de reikwijdte van het constitutioneel kader hetgeen deze studie van toegevoegde waarde maakt in vergelijking met de bestaande onderzoeken.

aan de invloed van de internationale dynamiek op het nationale besluitvormingsproces. Juist omdat internationale verplichtingen, in de voorfase gewekte verwachtingen of zelfs gemaakte afspraken grote gevolgen kunnen hebben voor de parlementaire betrokkenheid, krijgt die internationale voorfase in dit onderzoek de nodige aandacht.

1.4 ONDERZOEKSOPZET

De centrale vraag zal worden beantwoord door een analyse van de wijze waarop de parlementaire betrokkenheid juridisch is georganiseerd en de manier waarop de concrete betrokkenheid in de praktijk binnen de verhouding tussen de regering en het parlement gestalte krijgt. Die gecombineerde analyse van de normen en de feiten is opgebouwd uit de volgende hoofdstukken.

Na deze inleiding (hoofdstuk 1), wordt in het tweede hoofdstuk, vertrekkend vanuit de beginselen van democratie en machtsverdeling en tegen de achtergrond van de democratische rechtsstaat, stilgestaan bij het belang van parlementaire betrokkenheid. Aan het einde van het tweede hoofdstuk worden drie factoren uitgewerkt die betekenisvolle parlementaire betrokkenheid bij de politieke besluitvorming vormgeven. Die drie voorwaarden voor parlementaire betrokkenheid worden in het vervolg van de studie gebruikt als instrumenten ter analyse van de betekenis en de reikwijdte van het constitutioneel kader voor de besluitvorming en ter analyse van de politieke besluitvormingspraktijk.

In het derde hoofdstuk staat het constitutioneel kader centraal. De totstandkomingsgeschiedenis en achtergronden van de relevante grondwetsartikelen worden aan een systematische analyse onderworpen, zodat uitspraken kunnen worden gedaan over de juridische betekenis, de ratio en de reikwijdte van die bepalingen. De nadruk ligt op artikel 100 van de Grondwet, maar er zal ook aandacht worden besteed aan de betekenis en relevantie van de artikelen 96 en 97 van de Grondwet. Omdat het zogenaamde Toetsingskader in de praktijk als uitwerking van artikel 100 Gw wordt gezien, wordt ook de betekenis en aard van dat document in het derde hoofdstuk onderzocht. De wijze waarop de betrokkenheid van het parlement bij die besluitvorming op papier, in de Grondwet en in het Toetsingskader, is ingericht, wordt in kaart gebracht. Een systematische analyse van de betekenis en de reikwijdte van

constitutionele bepalingen is van belang om een onderbouwd antwoord te kunnen geven op de vraag hoe de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming constitutioneelrechtelijk is geregeld. Uit het tweede hoofdstuk zal blijken dat formele bevoegdheden één van de drie voorwaarden zijn die de betrokkenheid bepalen, wat een analyse van die bevoegdheden onmisbaar maakt voor deze studie. Een goed begrip van het constitutioneel kader en in dit verband ook van het Toetsingskader is tevens van belang voor de analyse van de politieke praktijk die zich tegen de achtergrond van die kaders afspeelt en waarin uitspraken worden gedaan over de betekenis ervan. Die uitspraken kunnen pas op hun merites worden beoordeeld nadat inzicht is verworven in de betekenis van de relevante bepalingen en de in het Toetsingskader opgenomen afspraken.

Het vierde tot en met het zevende hoofdstuk gaan over de praktische kant van het voorliggende vraagstuk. Daarin zal onderzocht worden op welke manier de parlementaire betrokkenheid in de politieke praktijk gestalte krijgt en welke rol de drie in het tweede hoofdstuk afgeleide voorwaarden daarbij spelen. Analyse van het proces van politieke besluitvorming is onmisbaar voor de beantwoording van de vragen waaruit de betrokkenheid in concrete zin bestaat, welke rol de constitutionele kaders daarbij spelen en welke betekenis aan die kaders in de praktijk wordt toegekend. Voor een volledig beeld van de rol van het parlement bij de besluitvorming is naast de analyse van formele kaders ook een analyse van de besluitvormingspraktijk nodig omdat de kaders pas betekenis krijgen in de praktijk, maar ook omdat de praktijk anders kan verlopen dan aan de hand van de kaders kan worden gedacht. Tevens kunnen aan de hand van een analyse van de besluitvorming uit het verleden lessen worden getrokken ter verbetering van de praktijk in de toekomst met als doel versterking van de parlementaire betrokkenheid. De analyse van de besluitvormingspraktijk is opgebouwd uit drie hoofdstukken waarin het samenspel tussen de regering en het parlement in drie concrete uitzendingen van de Nederlandse krijgsmacht wordt beschreven en een hoofdstuk, het zevende, waarin aan de hand van de beschreven casus de besluitvorming op thematische wijze wordt geanalyseerd. Bij de beschrijving van de casus wordt de besluitvorming over de Nederlandse deelname aan de drie operaties gereconstrueerd door middel van een chronologische weergave, een diepgaande analyse van de relevante brieven en debatten die aan het regeringsbesluit tot deelname zijn voorafgegaan en de over het regeringsbesluit gehouden debatten in de Tweede Kamer. De besluitvormingsanalyse begint met het in kaart brengen van de internationale voorfase,

waarna het nationale besluitvormingsproces aan de orde komt. Vervolgens wordt in een aparte paragraaf ingezoomd op de invloed en de doorwerking van het constitutioneel kader tijdens het besluitvormingsproces. Het doel is om inzicht te verwerven in de manier waarop een concreet besluit om de krijgsmacht in te zetten tot stand is gekomen teneinde uitspraken te kunnen doen over de parlementaire rol daarbij. Omdat de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming het onderwerp van deze studie vormt, wordt bij de analyse van de praktijk bijzondere aandacht besteed aan de verhouding tussen de regering en het parlement in de praktijk. Na de beschrijving van de drie casus, wordt in het zevende hoofdstuk de besluitvorming nader ontleed aan de hand van de drie voorwaarden voor betekenisvolle parlementaire betrokkenheid. Geabstraheerd van de concrete casus worden uitspraken gedaan over de betekenis van de drie voorwaarden in en voor de politieke besluitvormingspraktijk. Tevens wordt in dat hoofdstuk stilgestaan bij de internationale context van de besluitvorming die in de praktijk een belangrijke factor blijkt te zijn die de betrokkenheid op eigen wijze en los van de drie voorwaarden beïnvloedt.

In het laatste, achtste, hoofdstuk van deze studie worden naar aanleiding van de analyse van het constitutioneel kader en de politieke besluitvorming in de drie casus conclusies getrokken over de aard van de parlementaire betrokkenheid zoals deze op papier is gegarandeerd en in de praktijk gestalte krijgt. Daarbij wordt ook stilgestaan bij de vragen of concrete besluitvorming volgens de lijnen van het constitutioneel kader is verlopen, hoe de betrokkenheid door de regering en het parlement wordt ervaren en waardoor die betrokkenheid in de praktijk voornamelijk wordt bepaald. Tevens wordt verkend op welke wijze aanpassing van het constitutioneel kader door grondwetswijziging, invoering van een wettelijke regeling of aanpassing van het reglement van Orde van de Tweede Kamer of het Toetsingskader, daadwerkelijk zou kunnen bijdragen aan de versterking van de parlementaire betrokkenheid bij de politieke besluitvorming over de inzet van de Nederlandse krijgsmacht in internationale operaties waarbij geweldgebruik tot de mogelijkheden behoort. Daarbij wordt rekening gehouden met de internationale aard van de besluitvorming en de traditionele verhouding tussen de regering en het parlement in ons parlementaire stelsel.

1.5 VERANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSMETHODE

Om antwoord te kunnen geven op de centrale vraag volgens de hiervoor beschreven opzet, wordt in deze studie gebruik gemaakt van meerdere onderzoeksmethoden. In het tweede hoofdstuk wordt aan de hand van literatuuronderzoek bezien welke betekenis het democratiebeginsel en het beginsel van machtsverdeling hebben voor de politieke besluitvorming over uitzendingen in het algemeen en de parlementaire betrokkenheid daarbij in het bijzonder. Literatuuronderzoek wordt ook gebruikt voor de uitwerking van de drie voorwaarden voor betekenisvolle betrokkenheid in hetzelfde hoofdstuk. In het derde hoofdstuk wordt bij de analyse van de betekenis en de reikwijdte van de constitutionele bepalingen en het Toetsingskader een grondig dossieronderzoek uitgevoerd. De achtergronden, betekenis en ontwikkeling van de relevante bepalingen worden afgeleid uit een uitputtende analyse van de totstandkomingsgeschiedenis van de relevante bepalingen, memories van toelichting en verslagen van de parlementaire behandelingen. Bij de analyse van de verandering van betekenis van artikel 96 Gw wordt gebruik gemaakt van verslagen van parlementaire debatten gevoerd naar aanleiding van en over de Korea-actie en de Golf-crisis. Daarnaast wordt literatuuronderzoek gedaan naar toelichting en commentaar van staatsrechtjuristen op de betekenis en de reikwijdte van de grondwetsbepaling en het Toetsingskader. Bij de analyse van de concrete politieke besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht vormen de door de regering gestuurde brieven en verslagen van de in de Tweede Kamer gehouden debatten de belangrijkste bron van onderzoek. Relevante Kamerstukken en Handelingen worden aan een grondige analyse onderworpen. De nadruk ligt op de kernmomenten en besluiten die aan het begin van elk afzonderlijk hoofdstuk worden genoemd. In het zevende hoofdstuk worden de casus met elkaar vergeleken, waarbij verschillen en overeenkomsten op thematische wijze worden besproken met de drie voorwaarden voor parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming als analyse-instrumenten. In het laatste hoofdstuk worden de verschillende onderzoeklijnen bij elkaar gebracht waarna, alles overziend, op deductieve wijze enkele eindconclusies worden getrokken.

1.6 VERANTWOORDING VAN DE CASUS

De term ‘internationale operaties’ is een verzamelterm waaronder in beginsel verschillende vormen van de inzet van de krijgsmacht in internationaal verband buiten de landsgrenzen in al dan niet gewelddadige militaire conflicten kunnen vallen. Aangezien een onderscheid naar soort operatie in de praktijk niet eenvoudig te maken is, wordt in deze studie de potentieel gewelddadige aard van een operatie als onderscheidend criterium gehanteerd. Onder ‘internationale operaties’ worden dus in dit onderzoek militaire acties verstaan, uitgevoerd tot in het hoogste deel van het geweldspectrum, waarbij een substantieel aantal militairen met zwaar militair materieel wordt uitgezonden om onder risicovolle omstandigheden te opereren en indien nodig dodelijk geweld te gebruiken, ongeacht of dat is voor crisisbeheersing of voor vredeshandhaving. Het gaat dus om gewapende operaties en conflicten waarbij feitelijk grootschalig militair geweld wordt gebruikt en handelingen worden verricht die op traditionele oorlogshandelingen lijken.

Deze studie is beperkt tot potentieel gewelddadige, ingrijpende operaties waarvan de politieke en maatschappelijke gevolgen aanzienlijk kunnen zijn. Het uitgangspunt is dat juist grote, ingrijpende en risicovolle operaties sterke democratische controle behoeven en derhalve om parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming vragen. Omdat de studie mede tot doel heeft om de betekenis van artikel 100 Gw in de praktijk te analyseren, is gekozen voor twee operaties waartoe besloten is na de invoering van het artikel. Om uitspraken te kunnen doen over de toegevoegde waarde van artikel 100 voor de parlementaire betrokkenheid in de praktijk, is ook gekozen voor een operatie waartoe is besloten vóór de invoering, maar wel tijdens de parlementaire behandeling van artikel 100 Gw. Het gedeelte over de besluitvormingspraktijk is afgerond in december 2010 met als gevolg dat uitzendingen van later datum niet in de analyse konden worden meegenomen.

Nederland heeft vanaf de eerste debatten over de versterking van de parlementaire rol bij uitzendingen, ofwel het begin van de totstandkoming van artikel 100 Gw, deelgenomen aan drie militaire operaties die naar hun aard groot, ingrijpend, risicovol en gewelddadig waren en waarbij een substantieel aantal Nederlandse militairen tot in het hoogste deel van het geweldspectrum heeft geopereerd. Het gaat om de operatie *Allied Force* inzake Kosovo, de operatie *Enduring Freedom* in Afghanistan en de operatie *International Security Assistance Force (ISAF)* eveneens in Afghanistan. Deze drie

operaties zijn onderling vergelijkbaar. Naast hun ingrijpende aard was bij alle drie operaties sprake van feitelijke zware militaire activiteit zonder dat het land in oorlog was verklaard. Het gaat dus om operaties die buiten de werking van artikel 96 Gw vallen met als gevolg dat voorafgaande parlementaire toestemming formeel niet was vereist. Daarnaast lenen alle drie operaties zich voor een uitputtende en kritische analyse van de besluitvorming over de Nederlandse deelname daaraan omdat ze uitgebreid zijn besproken en gedocumenteerd. Ook al is niet alle informatie openbaar gemaakt, de beschikbare documenten zijn bruikbaar genoeg om uitspraken te doen over de betekenis van het constitutioneel kader in de praktijk en de verhouding tussen het parlement en de regering bij de besluitvorming.

Tegelijkertijd verschillen de operaties van elkaar, zodat ze bij elkaar genomen inzicht kunnen verschaffen in meerdere aspecten van het besluitvormingsproces. Het voor deze studie meest relevante verschil hangt samen met de doelstelling van de specifieke operatie en het gevolg daarvan voor de toepasbaarheid van het constitutioneel kader. Omdat tijdens de besluitvorming over deelname aan *Allied Force* artikel 100 nog niet in de Grondwet was opgenomen, kan de analyse daarvan inzicht verschaffen in de manier waarop de parlementaire betrokkenheid gestalte kreeg vóór de invoering van artikel 100. Operatie *Enduring Freedom* is gekwalificeerd als een (zelf)verdedigingsoperatie waarop artikel 100 Gw door de regering niet van toepassing werd verklaard, terwijl *ISAF* als een klassieke artikel 100-operatie werd aangemerkt met bescherming en handhaving van de internationale rechtsorde als expliciete doelstelling. Een vergelijking van *Allied Force* en *Enduring Freedom* met *ISAF* kan inzichten verschaffen in de praktische betekenis en de toegevoegde waarde van artikel 100 van de Grondwet. Ten slotte dient vermeld te worden dat de operaties elkaar in tijd opvolgden, zodat ze in onderling verband gezien kunnen worden en daardoor gebruikt om conclusies te trekken over de ontwikkeling van de besluitvormingspraktijk in het algemeen en de parlementaire betrokkenheid daarbij in het bijzonder.

DE STATEN-GENERAAL EN DE INZET VAN DE NEDERLANDSE KRIJGSMACHT

2

THEORETISCH KADER

2.1 INLEIDING

Nederland is een westerse, liberale democratische rechtsstaat met een parlementair stelsel. Het essentiële belang van parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over geweldgebruik, het meest ingrijpende en vergaande besluit dat een staat kan nemen, staat in direct verband met de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat. Door de spreiding van de macht over verschillende organen die elkaar in evenwicht houden door middel van samenwerking en controle binnen het stelsel van *checks and balances* (machtsverdeling), door de burger bepaalde fundamentele rechten toe te kennen en de beperking daarvan aan strikte voorwaarden te verbinden (grondrechten), door te eisen dat elk overheidsoptreden een basis in het recht moet hebben en overeenkomstig het recht moet worden uitgeoefend (legaliteitsbeginsel), doordat dat recht tot stand komt met inachtneming van de democratievereisten (het democratiebeginsel) en door het mogelijk maken van toetsing van overheidshandelingen door een onafhankelijke en onpartijdige rechter (rechterlijke controle) wordt in de democratische rechtsstaat Nederland de burger beschermd tegen machtsmisbruik en willekeur terwijl ook rechtszekerheid en rechtsgelijkheid zijn gewaarborgd.²²

Aangezien de manier waarop parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over geweldgebruik in de praktijk vorm kan krijgen afhankelijk is van diezelfde grondslagen van het staatsbestel vormen ze het vertrekpunt van deze studie.²³ De (uitwerkingen van de) beginselen van de democratische rechtsstaat zijn namelijk bepalend voor de constitutionele verhoudingen tussen de staatsorganen bij de besluitvorming. Ofschoon alle beginselen bij bedoelde besluitvorming een rol kunnen spelen, het

22 Zie uitgebreid Burkens e.a 2006, p. 41-191, Van der Pot 2006, p. 17-183, Kortmann 2005, p. 50-54 en 329-478.

23 Vergelijk Witteveen & Van Klink 2002, p. 54-67 en Loth & Gaakeer 2005, p. 142-144.

democratiebeginsel en het beginsel van machtsverdeling zijn van bijzondere betekenis, omdat juist deze twee beginselen in ons parlementaire stelsel vertaald zijn naar al dan niet geschreven procedurele voorschriften of eisen die gebruikt kunnen worden bij de analyse en beoordeling van een concreet besluitvormingsproces, de rol die het parlement en de regering daarbij spelen en hun onderlinge verhouding. Beide beginselen onderstrepen tevens het grote belang van parlementaire controle op de regering in het algemeen en parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over ingrijpende kwesties in het bijzonder. Vertrekkend vanuit de beginselen van democratie en machtsverdeling wordt, na nadere duiding ervan, een kader ontwikkeld dat in het vervolg van de studie gebruikt zal worden voor de analyse van de wijze waarop de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over uitzendingen *de jure* is ingericht en in de praktijk wordt ingevuld.

2.2 DEMOCRATIEBEGINSEL EN BESLUITVORMING

Wat betekent het eigenlijk dat Nederland een democratie is? Democratie impliceert invloed van het volk op de machtsuitoefening en rechtsvorming door de overheid.²⁴ In de democratietheorie wordt dikwijls een onderscheid gemaakt tussen een materieel en formeel democratieconcept, ofwel tussen democratie als regulatief ideaal en democratie als institutionele eis.²⁵ Democratie als ideaal vraagt om een politiek organisatieverband waarin volkssoevereiniteit is gegarandeerd. Volgens dit ideaal komt alle zeggenschap in een staat het volk toe en gaat alle staatsmacht van het volk uit.²⁶ Het soevereine volk is de enige bron van het gezag zodat alle machtsuitoefening afhankelijk is van de machtiging of instemming van het volk. Democratisering van politieke macht is volgens dit ideaal nastrevenswaardig omdat het de politieke gelijkheid en zelfbinding bevordert en derhalve bijdraagt aan de vrijheid van het individu en zelfbepaling van de mens.²⁷ Dit democratieideaal wordt vaak herleid tot het adagium *'government of the people, by the people, for the people'*.²⁸ Dit betekent echter geenszins dat directe democratie de enige

24 Zie voor enkele definities Dahl 2000, p. 37-38, Beetham 1994, p. 28, Saward 1998, p. 5, Held 2006, p. 1-2 en Hendriks 2006, p. 35.

25 Beetham 1998, p. 21.

26 Kortmann 2005, p. 318.

27 Dahl 2000, p. 44-45. Tevens Burkens e.a. 2006, p. 195.

28 Veelgehoord zijn ook de termen *popular rule*, *popular government*, *popular sovereignty*, *popular control*; zie Hendriks 2006, p. 335-336.

acceptabele democratische regeervorm is. Vertegenwoordiging is immers niet strijdig met volkssoevereiniteit.²⁹

Het formele democratieconcept geeft niet primair uiting aan een ideaal, maar stelt democratische eisen aan de institutionele inrichting van het openbaar bestuur en de procedure van politieke besluitvorming door een stelsel van regels en instituties voor te schrijven waarmee gepoogd wordt democratisch bestuur, regelgeving en besluitvorming in de praktijk te realiseren. Ook al kan de concrete manier waarop in een specifieke staat democratisch openbaar bestuur en democratische besluitvormingsprocedures zijn ingericht verschillen, het idee dat in een democratie enige mate van beslissende volksinvloed op de totstandkoming van burgers bindende besluiten moet zijn verzekerd, geldt in alle (westerse) democratieën als uitgangspunt.³⁰

2.2.1 Democratisch bestuur

De Nederlandse grondwetgever gaat uit van het formele democratieconcept blijkens de focus die in de Grondwet is gelegd op een democratisch ingericht openbaar bestuur en democratische besluitvormingsprocedures.³¹ In het Nederlandse parlementaire stelsel is de invloed van de volksvertegenwoordiging op alle vormen van machtsuitoefening gewaarborgd door, enerzijds, de medewetgevende bevoegdheid van de Staten-Generaal, het volksvertegenwoordigende orgaan, verankerd in artikel 81 Gw en, anderzijds, de algemene politieke controle van de Staten-Generaal over de regering en de uitoefening van haar bestuursbevoegdheid, die zijn grondslag vindt in artikel 42, tweede lid, Gw en de vertrouwensregel. Ook al is kritiek mogelijk op specifieke aspecten van de inrichting van ons democratisch bestuur,³² het grote belang van parlementaire betrokkenheid bij fundamentele en ingrijpende politieke keuzes en beslissingen staat niet ter discussie. Binnen de context van deze studie betekent dit simpelweg dat bij de besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht, een van de meest fundamentele besluiten die de staat kan nemen, van parlementaire betrokkenheid sprake moet zijn. Uitoefening van een dergelijk ingrijpende vorm van macht zonder enige betrokkenheid van het parlement is niet te rijmen met de eis van democratie. De volksvertegenwoordigers moeten namens het volk in ieder geval de mogelijkheid hebben om deel te nemen aan het besluitvormingsproces opdat ze betekenisvolle

29 Van Roermund 2002, p. 512 e.v.

30 Van der Pot 2006, p. 158, Kortmann 2005, p. 52 en 319.

31 Burkens e.a. 2006, p. 254.

32 Zie, bijvoorbeeld, Burkens e.a. 2006, p. 27-29 en Kortmann 2005, p. 320.

invloed kunnen uitoefenen op het concrete besluit. Dit betekent heel concreet dat het volk via zijn vertegenwoordigers betrokken moet zijn bij de inzet van 'zijn' krijgsmacht. Dit betekent ook dat parlementaire betrokkenheid, welke vorm deze ook aanneemt, in ieder geval van betekenis zou moeten zijn bij het vastleggen van het waarom, wanneer en voor welk doel de krijgsmacht wordt ingezet.

2.2.2 Vertegenwoordigend orgaan en democratische legitimatie

Dat het vertegenwoordigende orgaan betekenisvolle invloed moet kunnen hebben op de machtsuitoefening hangt samen met zijn democratische legitimatie. Als het orgaan met de sterkste democratische grondslag wordt het geacht in staat te zijn een legitimerende functie te vervullen en bij te dragen aan de aanvaardbaarheid van de bindende wetten en besluiten. Democratische legitimatie is een complex begrip met vele betekenissen dat zowel normatief als descriptief kan worden benaderd.³³ Zonder hier in te gaan op de verschillende opvattingen over wat democratische legitimatie is en hoe deze het beste kan worden bereikt, wordt hier slechts opgemerkt dat in de literatuur daarover een gedeelde vooronderstelling te vinden is, namelijk dat democratische legitimatie in ieder geval eist dat de volksvertegenwoordiging betrokken is bij fundamentele politieke keuzevorming en besluitvorming.³⁴

Parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming is van cruciaal belang omdat zowel het maatschappelijk draagvlak voor een besluit als de morele overtuiging dat een besluit aanvaardbaar is, positief wordt beïnvloed door het feit dat een orgaan, dat gezien zijn samenstelling en bevoegdheden in staat is en zelfs de opdracht heeft om namens de gehele gemeenschap een belangenafweging te maken waarbij het zoveel mogelijk rekening houdt met de verschillende in de maatschappij aanwezige opvattingen, betrokken was bij de totstandkoming van dat besluit. Democratische legitimatie ziet dus niet alleen op draagvlak en aanvaarding door de burgers, maar ook en vooral op de opvatting dat het rechtens zo behoort te gaan en dat de makers van de regels terecht tot hun handelen zijn gemachtigd zodat ook de eventuele minderheid die het niet met een specifieke regel eens is deze toch als legitiem ervaart en derhalve bereid is de regel te gehoorzamen.³⁵ Omdat in ons politieke bestel aanvaardbaarheid van besluiten afhankelijk is van de vraag

33 Zie uitgebreid Beetham 1991.

34 Vergelijk Scharpf 1998, p. 6.

35 Burkens e.a. 2006, p. 195-196.

of deze gedragen worden door (de instemming van) de meerderheid van het parlement, is betekenisvolle betrokkenheid van het parlement bij de besluitvorming een minimumvoorwaarde voor democratische legitimatie.

2.3 MACHTSVERDELING EN BESLUITVORMING

Het voorkómen van willekeurige machtsuitoefening, machtsconcentratie en machtsmisbruik wordt in de democratische rechtsstaat mede gerealiseerd door de onderverdeling van overheidsmacht naar drie basisfuncties van de staat (ook wel machten genoemd) – wetgeving, bestuur en rechtspraak – en de spreiding van deze drie functies over verschillende organen die bevoegd zijn hun functie zelfstandig en onafhankelijk uit te oefenen. Deze door Montesquieu uitgediepte idee van de *Trias Politica* is echter niet zo strikt als dikwijls wordt geschreven en gedacht. Montesquieu heeft weliswaar voorgesteld om de drie functies te verdelen over de drie organen, maar hij heeft daarbij ook betoogd dat de drie organen niet helemaal los van elkaar mogen staan maar juist elkaar in evenwicht moeten houden door middel van samenwerking en controle. Zijn doel was niet zozeer een strikte scheiding van machten, als wel schepping van machtsevenwicht doordat de macht van de een tegenwicht heeft in de macht van de ander.³⁶ Toch is de strikte machtscheiding lange tijd het dogma van het constitutionele streven en denken geweest.

2.3.1 Stelsel van *checks and balances*

De zuivere *Trias Politica*, volledige scheiding van de basisfuncties van de staat en toedeling ervan aan afzonderlijke organen die hun exclusieve functie in alle onafhankelijkheid uitoefenen, is nergens gerealiseerd. De voorkeur is gegeven aan machtsverdeling met een stelsel van *checks and balances*. Binnen dat stelsel wordt machtsmisbruik en willekeur voorkomen doordat de macht verdeeld is over verschillende organen die weliswaar zelfstandig en onafhankelijk van elkaar zijn, maar die elkaar tevens in evenwicht houden door samen te werken en elkaar te controleren. Juist omdat het bij *checks and balances* om evenwicht en balans gaat, is het geen rigide leerstuk maar een 'levend' dynamisch stelsel waarin de onderlinge verhouding tussen de organen steeds opnieuw kan en soms moet worden geïnterpreteerd, zodat

36 Zie Kortmann 2005, p. 301, Burkens e.a. 2006, p. 47 en 107-110.

de accenten anders kunnen komen te liggen.³⁷ Anders gezegd, bij *checks and balances* gaat het niet alleen om de vraag naar de concrete bevoegdheden van de organen, maar ook om de vraag of de organen elkaar nog in evenwicht houden. Dit betekent in de kern dat hun concrete positie op de weegschaal, die afhankelijk van de concrete omstandigheden een andere kan zijn, minder relevant is dan de vraag of er sprake is van een zeker evenwicht.

In het Nederlandse stelsel is machtsverdeling, inclusief *checks and balances*, in belangrijke mate gerealiseerd. De afzonderlijke staatsorganen nemen een zelfstandige en onafhankelijke positie ten opzichte van elkaar in, hiërarchische relaties ontbreken, maar ze zijn bij de uitoefening van hun (al dan niet gedeelde) bevoegdheden op elkaar aangewezen. Het beginsel van machtsverdeling komt er in Nederland op neer dat de hoofdorganen binnen ons staatsbestel, i.e. de regering, het parlement en de rechterlijke macht, belast zijn met bepaalde taken die ze deels zelfstandig en deels in samenwerking met elkaar uitoefenen. Weliswaar is de rechtsprekende functie aan de rechterlijke organen toegewezen, maar de andere twee machten zijn met elkaar verweven. Zo is de regering als centrale uitvoerende macht ook betrokken bij de totstandkoming van wetgeving waarbij het moet samenwerken met het parlement, terwijl dat parlement de algemene politieke controle uitoefent op het besturend handelen en optreden van de regering. Zowel de wederzijdse controle als de gedeelde verantwoordelijkheden leiden idealiter tot een constitutioneel equilibrium van autonome maar elkaar controlerende machten.³⁸

Vanwege het in artikel 120 Gw opgenomen constitutionele toetsingsverbod berust het toezicht op het functioneren van het stelsel van *checks and balances* bij de twee politieke organen, de regering en het parlement.³⁹ De onafhankelijke en onpartijdige rechter houdt controle op het overheidsingrijpen dat direct invloed heeft op de rechtspositie van de burger, maar hij kan geen directe controle uitoefenen op de wetgeving noch op beleidsvorming, beleidsvoering en andersoortige besluitvorming.⁴⁰ Het beginsel van

37 Witteveen 1991, p. 85.

38 Witteveen 1991, p. 45. Heringa spreekt in dit verband over 'constitutioneel partnerschap'. Zie uitgebreid Heringa 1996.

39 Kortmann 2005, p. 303.

40 Rechterlijke controle komt pas aan bod als sprake is van een belanghebbende die door een concreet besluit wordt geraakt en die het initiatief neemt om de gevolgen van een concreet besluit voor zijn rechtspositie aan een rechter voor te leggen. De uitspraak van de rechter is daarbij beperkt tot de specifieke gevolgen van dat ene besluit voor de burger in een concreet aan hem voorgelegd geschil. Wel controleert de rechter dan indirect de rechtmatigheid van wetgeving (met uitzondering van de wetten in formele zin) en beleid.

machtsverdeling in samenhang met *checks and balances* vraagt echter ook om een algemene en directe controle op beleidsvorming, beleidsvoering en besluitvorming. Die in een rechtsstaat noodzakelijke algemene controle op het bestuursoptreden berust in ons stelsel bij het parlement. Het adagium ‘de regering regeert, het parlement controleert’ is de vertaling van dat principe. Die politieke controle door de twee Kamers der Staten-Generaal op het uitoefenen van regeringsbevoegdheden heeft niet alleen te maken met praktische haalbaarheid en goede rechtsverdeling (de controle ligt in handen van het orgaan dat het best uitgerust en in staat is om die controle effectief uit te oefenen), maar is tevens een vanzelfsprekende noodzakelijkheid in een democratische rechtsstaat waarin het parlement als door het volk gekozen orgaan de aangewezen instantie is om controle over de regering uit te oefenen.

2.3.2 De regering en de Staten-Generaal

De constitutionele verhouding tussen de regering en de Staten-Generaal wordt in ons stelsel bepaald door het tandem vertrouwensregel en ministeriële verantwoordelijkheid, verwoord in artikel 42 van de Grondwet, aangevuld met de artikelen 68 en 70 van de Grondwet.⁴¹ De vorming en het voortbestaan van het kabinet is afhankelijk van de meerderheid van het parlement, het kabinet is verantwoording schuldig aan het parlement en kan bij gebleken wantrouwen niet aan het bewind blijven.⁴² Door de werking van de vertrouwensregel en de ministeriële verantwoordelijkheid is het uitoefenen van de bestuursbevoegdheid door de regering onder de parlementair-democratische controle gebracht. De verantwoordingsplicht van de regering stelt het parlement namelijk in staat toezicht te houden en te controleren terwijl de vertrouwensregel het parlement de bevoegdheid geeft om de bewindslieden naar huis te sturen. Algemene politieke controle van het parlement op de regering vormt de belangrijkste *check* op het bestuur binnen het stelsel van *checks and balances*.

Toch is het met het adagium ‘de regering regeert, het parlement controleert’ niet alles gezegd over de relatie tussen de twee organen. Ook al zijn de regering en het parlement twee te onderscheiden, zelfstandige, organen met eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden, ze moeten soms met elkaar samenwerken. Ons stelsel kent enkele bevoegdheden van het parlement die de

41 Van der Pot 2006, p. 68.

42 De vertrouwensregel geldt in beginsel ook tussen het kabinet en de Eerste Kamer; zie Kortmann 2005, p. 309-310 en Van der Pot 2006, p. 646.

regering tot samenwerking dwingen.⁴³ De belangrijkste daarvan is de gedeelde medewetgevende bevoegdheid. Maar ook de bevoegdheid van het parlement om zijn toestemming te (moeten) geven aan enkele door de regering te nemen besluiten valt daaronder.⁴⁴ Voorafgaande parlementaire toestemming die vereist is voor het in oorlog verklaren van het Koninkrijk en parlementaire toestemming die vereist is voor de binding van het Koninkrijk aan verdragen zijn hier de belangrijkste voorbeelden van.⁴⁵ Hieruit kan worden afgeleid dat het beginsel van machtsverdeling in combinatie met *checks and balances* zich niet verzet tegen samenwerking tussen de regering en het parlement bij de besluitvorming. Parlementaire betrokkenheid bij het besluitvormingsproces is goed denkbaar en mogelijk binnen de geldende constitutionele verhoudingen. Vanuit het beginsel van machtsverdeling kan zelfs worden betoogd dat parlementaire betrokkenheid bij fundamentele besluiten die de burger ingrijpend (kunnen) raken een vanzelfsprekende noodzakelijkheid is in een democratische rechtsstaat teneinde een te grote concentratie van macht in handen van de regering te voorkomen, zeker als het gaat om besluitvorming over geweldgebruik. Zodra het echter gaat om het bestuur der buitenlandse betrekkingen lijken *checks and balances* niet zo vanzelfsprekend meer. Vanwege het executieve prerogatief van de regering is het parlement op het gebied van buitenlands bestuur structureel ondergeschikt geraakt aan de regering.⁴⁶

2.4 PARLEMENT EN HET BESTUUR DER BUITENLANDSE BETREKKINGEN

Het besluiten over oorlog en vrede valt onder het prerogatief van de uitvoerende macht inzake buitenlandse zaken en defensie. De regering is het aangewezen orgaan dat in het kader van haar besturende functie verantwoordelijk is voor vertegenwoordiging van Nederland in internationale fora en daardoor voor het voeren van het buitenlands en defensiebeleid. In artikel 90 van de Grondwet heeft de regering de opdracht gekregen om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen en te handhaven. Het deelnemen aan internationale operaties kan als uitvoering van die taak worden gezien. Daarnaast kan zowel uit artikel 42, eerste lid, en artikel 97, tweede lid, van de Grondwet als uit de grondwettelijke systematiek worden afgeleid

43 Kortmann 2005, p. 247-255.

44 Kortmann 2005, p. 248.

45 Zie de artikelen 91 en 96 van de Grondwet.

46 Besselink 2007, p. 182.

dat het besluiten over de inzet van de krijgsmacht een regeringsbevoegdheid is.⁴⁷ De defensiebepalingen zijn namelijk, evenals de bepalingen over sluiting van verdragen, in de Grondwet opgenomen als bestuursbevoegdheden van de regering. Volgens artikel 97, tweede lid, Gw is de regering de instantie die het optreden van de krijgsmacht bestuurt en die daar de politieke leiding en eindverantwoordelijkheid over heeft. Omdat de regering de bevoegde instantie is om inzake defensie leidend op te treden, is zij daartoe ook uitgerust en beschikt zij over de nodige deskundigheid, capaciteit en structuren.

2.4.1 Democratisering van besluitvorming

Dat de regering de politieke leiding over de krijgsmacht heeft en mede als gevolg daarvan namens Nederland betrokken is bij de besluitvorming over militaire operaties die op internationaal niveau plaatsvindt, leidt ertoe dat het parlement in beginsel een terughoudende positie toekomt. De regering komt in ons stelsel immers het initiatief toe te besluiten over de inzet van de krijgsmacht.⁴⁸ Het parlement is niet bevoegd het initiatief te nemen noch om zelfstandig, buiten de regering om, te beslissen over militaire operaties. Maar die parlementaire terughoudendheid betekent geenszins dat het parlement binnen de constitutionele verhoudingen geen eigen rol kan hebben als het gaat om besluiten over de inzet van de krijgsmacht, integendeel.

De bevoegdheid om te beslissen over intern en extern geweldgebruik wordt gezien als een van de belangrijkste bevoegdheden van de staat. Democratische controle over geweldgebruik is om die reden voor democratische rechtsstaten een basisvereiste geworden voor deelname aan internationale organisaties.⁴⁹ Vanaf de tweede helft van de 20^{ste} eeuw hebben vele westerse democratieën hun defensiebepalingen gedemocratiseerd en besluitvorming over oorlog en vrede expliciet onder parlementair-democratische controle geplaatst. Deze democratiseringsgolf heeft geleid tot aanzienlijke versterking van de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht.⁵⁰ Een vergelijking van de constitutionele bepalingen over de inzet van de krijgsmacht van verschillende westerse democratieën laat zien dat het uitgangspunt dat het parlement politieke controle moet kunnen

47 Bovend'Eert 2008, p. 23-24.

48 Bovend'Eert 2008, p. 32.

49 Hänggi 2004, p. 4.

50 Damrosch spreekt in dit verband van een *'general trend toward subordinating war powers to constitutional control'* inclusief *'greater parliamentary control over the decision to introduce troops into situations of actual or potential hostilities'*; zie Damrosch 1996, p. 36-40 en Damrosch 2003, p. 39-60.

uitoefenen op de besluitvorming door op een of andere manier daarbij betrokken te zijn, breed is ingevoerd.⁵¹ Een vergelijking van verschillende stelsels laat ook zien dat de wijze waarop invulling is gegeven aan die betrokkenheid en daarmee de rol en invloed van het parlement kan variëren: van algemene politieke controle van het parlement via specifieke informatie- en consultatieplichten van de regering tot een formeel parlementair toestemmingsvereiste.⁵²

In Nederland heeft die democratiseringsgolf geleid tot de invoering van een parlementair toestemmingsvereiste voor een in-oorlog-verklaring in artikel 96 van de Grondwet (artikel 57 oud) in 1922. Tegelijkertijd is een parlementair toestemmingsvereiste met betrekking tot verdragsluiting in artikel 91 van de Grondwet opgenomen. Beide bepalingen geven het parlement bijzondere bevoegdheden op het terrein van de uitvoerende macht teneinde parlementaire betrokkenheid daarbij en controle daarover te vergroten. Omdat de vergaande internationalisering van het defensie- en veiligheidsbeleid van het afgelopen decennium de besluitvorming over geweldgebruik voor nieuwe uitdagingen heeft geplaatst, is eind jaren negentig in meerdere westerse democratieën een poging ondernomen om de procedures dusdanig aan te passen aan de veranderingen dat democratische controle gegarandeerd blijft.⁵³ Deze tweede democratiseringsgolf, met als doel versterking van de parlementaire rol bij de besluitvorming over geweldgebruik, heeft in Nederland geleid tot de modernisering van de defensiebepalingen en de invoering van artikel 100 Gw in 2000.

In hoeverre artikel 100 tot meer betrokkenheid heeft geleid, komt aan de orde in het volgende hoofdstuk. Hier wordt volstaan met de conclusie dat traditionele terughoudendheid die het parlement ten aanzien van buitenlandse betrekkingen geacht wordt te betrachten zich niet verzet tegen een eigen rol en verantwoordelijkheid van dat parlement bij de besluitvorming. De twee voorbeelden van bepalingen die parlement en regering dwingen samen te werken op dit regeringsterrein, laten zien dat er in ons constitutioneel stelsel geen (juridische) bezwaren bestaan tegen een zelfstandige parlementaire rol bij buitenlands beleid en defensieaangelegenheden.⁵⁴ Parlementaire betrok-

51 Zie uitgebreid Wagner e.a. 2010, p. 30-108 en Wagner 2006, p. 36-58.

52 Zie voor conclusies op dit punt Nolte & Krieger 2003, p. 58-63 en 66-72, Wagner e.a. 2010, p. 22-29.

53 Nolte & Krieger 2003, p. 179.

54 Van der Pot 2006, p. 292.

kenheid bij de besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht is, zoals reeds opgemerkt, goed mogelijk. Vanuit het democratiebeginsel en het beginsel van machtsverdeling kan betoogd worden dat parlementaire betrokkenheid ook wenselijk is. Opgemerkt wordt nog dat die betrokkenheid niets afdoet aan het feit dat defensie een regeringsbevoegdheid is. Het parlement kan namelijk nog steeds niet initiërend optreden of zelfstandig over de inzet beslissen, zodat de regering haar leidende rol blijft houden. Voordat in het vervolg van deze studie de mogelijk en wenselijk gebleken parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over uitzendingen grondig wordt geanalyseerd, worden hieronder eerst drie voorwaarden voor betekenisvolle betrokkenheid afgeleid die gebruikt gaan worden bij die analyse.

2.5 DRIE VOORWAARDEN VOOR PARLEMENTAIRE BETROKKENHEID

Ongeacht de vorm die parlementaire betrokkenheid bij de politieke besluitvorming in een bepaald stelsel aanneemt – gedacht kan worden aan informatie, overleg, consultatie, instemming – zou deze betekenisvol moeten zijn. Dit houdt, in de context van militaire uitzendingen, minimaal in dat het parlement de mogelijkheid moet hebben mee te praten over de uitzending en daadwerkelijk invloed uit te oefenen op het besluit op het moment dat het er toe doet, dus voordat onomkeerbare of moeilijk terug te draaien stappen worden gezet. In de literatuur over besluitvorming inzake uitzendingen bestaat grote overeenstemming over het feit dat parlementaire betrokkenheid daarbij afhankelijk is van (1) formele procedurevoorschriften en bevoegdheden die het parlement ten aanzien van de besluitvorming heeft, (2) de relevante informatie die het parlement van de regering krijgt en zelf verwerft en de wijze waarop informatievoorziening in de praktijk verloopt en (3) de manier waarop het parlement in de praktijk gebruik maakt van zijn bevoegdheden en van de gekregen of verworven informatie.⁵⁵ In deze studie wordt aansluiting gezocht bij die literatuur. Dat betekent dat parlementaire

55 De onderzoekers van het Geneva Centre for Democratic Control spreken van *'triple-A criteria for parliamentary accountability'* te weten *'authority'*, *'ability'* en *'attitude'*. Onder *'authority'* verstaan de auteurs de formele bevoegdheden die het parlement heeft, *'ability'* heeft betrekking op toegang tot informatie en de expertise van de parlementariërs en *'attitude'* komt neer op de bereidheid en de wil van parlementariërs om gebruik te maken van hun bevoegdheden en informatie en een kritische houding aan te nemen ten opzichte van de regering. Zie uitgebreid Hänggi 2004, p. 11-15, Born 2004, p. 209-214, Born & Hänggi 2005-a, p. 201-211, Born & Hänggi 2005-b, p. 3-12 en Born & Urscheler 2004, p. 60-70.

betrokkenheid bij de besluitvorming wordt geacht afhankelijk te zijn van wat het parlement formeel-juridisch kan, wat het parlement weet en wat het parlement feitelijk doet in de relatie met de regering.

2.5.1 Formeel constitutioneel kader

Dat de (mate van) betrokkenheid van het parlement bij de besluitvorming wordt bepaald door de formele procedures en bevoegdheden spreekt voor zich. Immers, met bepaalde procedurevoorschriften kan een vorm van parlementaire betrokkenheid worden verzekerd, terwijl formele bevoegdheden het parlement instrumenten in handen geven die het kan gebruiken om invloed uit te oefenen tijdens het besluitvormingsproces. Het belang van het constitutioneel kader waarin die procedurevoorschriften en bevoegdheden zijn vastgelegd, is niet alleen groot omdat het gestalte kan geven aan het besluitvormingsproces en de relatie tussen de regering en het parlement daarbij, maar ook uit het oogpunt van legaliteit. Om te kunnen zeggen of concrete besluitvorming volgens het daarvoor geldende recht verloopt en of de organen zich houden aan de procedurevoorschriften zonder daarbij hun bevoegdheden te overschrijden, moet eerst sprake zijn van geldend recht. Hoe duidelijker de bevoegdheden van de regering en het parlement zijn, hoe scherper kan worden aangegeven waar de grens van die bevoegdheden ligt. Bovendien kan met een helder en duidelijk kader worden voorkomen dat er onenigheid en discussie is tussen de regering en het parlement over de procedure en de eigen rol en onderlinge verhouding bij de besluitvorming. Tevens is het vanuit het oogpunt van transparantie en openbaarheid van bestuur wenselijk dat zoveel mogelijk duidelijkheid bestaat over wie wat wanneer mag en kan en wie welke rol en verantwoordelijkheid heeft. Teneinde uitgebreide discussie en interpretatieverschillen te voorkomen, zouden de bevoegdheden en de te volgen besluitvormingsprocedure zo eenduidig en helder mogelijk moeten zijn. Toch worden constitutionele normen soms bewust open geformuleerd en wordt het (her)interpreteren ervan aan de betrokken organen in de praktijk overgelaten.

Het Nederlandse constitutionele kader voor de besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht in internationale militaire operaties wordt *stricto sensu* gevormd door artikel 96 Gw, waarin een parlementair toestemmingsvereiste voor een in-oorlog-verklaring is opgenomen, en artikel 100 Gw, dat voorziet in een informatieplicht vooraf voor de regering inzake de deelname aan operaties met handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde als doel. Artikel 97 Gw, waarin de taken van de krijgsmacht zijn opgesomd en

het primaat van de politiek over de krijgsmacht is verzekerd, speelt een rol op de achtergrond. In het volgende hoofdstuk wordt uitgebreid stilgestaan bij de juridische betekenis en reikwijdte van deze artikelen.

2.5.2 Informatievoorziening

Formele bevoegdheden vormen een belangrijke voorwaarde voor betekenisvolle betrokkenheid maar zijn op zichzelf genomen niet genoeg. Het parlement moet eerst van de nodige informatie worden voorzien. Als het parlement niet weet dat een concreet besluit in voorbereiding is en dat er dus iets is waarbij het betrokken zou kunnen zijn, dan zullen de bevoegdheden dikwijls ongebruikt blijven. Informatie is een basisvoorwaarde voor parlementaire betrokkenheid. Als het parlement niet in staat is informatie (al dan niet van de regering) te verwerven, deze informatie onafhankelijk van de regering te bespreken en een mening (of een al dan niet in een motie verwoord oordeel) daarover te vormen, is geen betekenisvolle parlementaire betrokkenheid mogelijk.⁵⁶

Dit cruciale belang van informatie voor parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht wordt onderstreept door de in artikel 100 Gw opgenomen specifieke informatieplicht voor de regering. Maar omdat informatie de basisvoorwaarde is voor wat voor parlementaire controle ook, beschikt het parlement ook over een algemeen inlichtingenrecht dat in artikel 68 Gw is voorzien in de vorm van een inlichtingenplicht voor de regering. Volgens artikel 68 zijn bewindslieden verplicht om het parlement inlichtingen te geven als een of meer leden van de Staten-Generaal daarnaar vragen. Van belang is om op te merken dat artikel 68 in tegenstelling tot de informatieplicht uit artikel 100 geen actieve plicht inhoudt voor de regering om ongevraagd en uit eigen beweging te informeren, maar juist een passieve plicht om de vanuit de Kamer gevraagde inlichtingen te verstrekken.⁵⁷ Beide informatieplichten kennen een uitzonderingsbepaling die een rol kan spelen als het gaat om het informeren over defensieaangelegenheden. De regering kan op grond van artikel 68 Gw weigeren informatie te verschaffen als zij het verstrekken ervan in strijd acht met het belang van de staat en zij kan op grond van het tweede lid van artikel 100 Gw, oordelen dat

56 Yamamoto 2007, p. 10, 45.

57 Bovend'Eert & Kummeling 2004, p. 216. De auteurs merken daarbij op dat binnen ons stelsel los van artikel 68 van de Grondwet een ongeschreven rechtsplicht tot actieve informatieverschaffing kan worden afgeleid uit artikel 42 van de Grondwet.

er dwingende redenen zijn die zich tegen informatievoorziening vooraf verzetten. Uit het oogpunt van controleerbaarheid, maar ook in het licht van de democratische eisen als zorgvuldigheid en transparantie van besluitvorming, zou informatievoorziening niet alleen adequaat moeten zijn, maar ook zo veel mogelijk in de openbaarheid moeten plaatsvinden.

2.5.3 Feitelijk handelen van het parlement

De derde voorwaarde voor betekenisvolle betrokkenheid is de bereidheid van het parlement om gebruik te maken van zijn bevoegdheden en verkregen informatie teneinde de eigen rol bij de besluitvorming vorm te geven en indien nodig te versterken. Als het parlement de politieke wil ontbeert om een kritische houding ten opzichte van de regering aan te nemen, zal de feitelijke betekenis van de bevoegdheden en de informatie in de praktijk niet groot zijn. Die bereidheid zal afhangen van de politieke cultuur, de werking van het politieke systeem, de verhouding tussen de regering en het parlement in de politieke praktijk en de manier waarop de parlementariërs hun rol en positie ten opzichte van de regering zien, ervaren en inkleuren.⁵⁸ Die feitelijke verhouding tussen de regering en het parlement is in Nederland monistisch.⁵⁹ Ook al kent ons stelsel op papier enkele voor dualisme kenmerkende *checks and balances*, de afstand tussen in ieder geval een meerderheid van de Tweede Kamer en de regering is in de praktijk lang niet zo groot als die zou kunnen zijn. Dit aan de Nederlandse politieke cultuur inherente coalitiemonisme betekent in algemene zin dat de parlementaire meerderheid niet snel geneigd zal zijn zich tegen de regeringslijn uit te spreken maar juist haar

58 Yamamoto 2007, p. 13. Volgens Mingst zijn politieke cultuur en feitelijke politieke relaties van grote invloed op de parlementaire betrokkenheid o.a. omdat ze de betekenis en daardoor de toegevoegde waarde van de formele bevoegdheden in de praktijk bepalen; zie Mingst 2003, p. 61-70. Zie tevens Ku 2004, p. 44-45.

59 Burkens e.a. 2006, p. 246-248, Van der Pot 2006, p. 636-639. Dat Nederland een monistisch stelsel heeft, wordt onder andere afgeleid uit het sluiten van uitvoerige en gedetailleerde regeerakkoorden waar de coalitiefracties in de Tweede Kamer, die nauw betrokken zijn bij de kabinetsformatie en de inhoudelijke totstandkoming van dat akkoord, zich politiek gezien sterk gebonden aan voelen, het wekelijkse bewindspersonenoverleg op donderdagavond waarin bewindspersonen van een bepaalde partij de actuele en belangrijke politieke kwesties die ter sprake zullen komen tijdens de ministerraad bespreken met de top van de fractie, het Torentjesoverleg tussen de minister-president, de vice-premier(s) en de voorzitters van de coalitiefracties (al dan niet aangevuld met andere betrokken bewindslieden of fractiespecialisten), andere niet structurele, informele en onzichtbare overleggen van dezelfde aard, neiging van coalitiefracties om het kabinet (en in het bijzonder eigen bewindslieden) te steunen veelal omdat een kritische houding de partij als geheel schade zou kunnen berokkenen, de sterke persoonlijke band tussen de Tweede-Kamerleden en bewindslieden (veelal oud Kamerleden).

best zal doen de regering in het zadel te houden.⁶⁰ Het coalitiemonisme kan grote gevolgen hebben voor de feitelijke invulling van de parlementaire rol, de bereidheid van het parlement om een kritische houding ten opzichte van de regering en haar besluiten aan te nemen en daarmee op de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over uitzendingen.

2.6 OPZET STUDIE

Aan het einde van dit hoofdstuk kan worden geconcludeerd dat betekenisvolle betrokkenheid van het parlement afhankelijk is van formele bevoegdheden, informatievoorziening en feitelijk handelen van het parlement. Dit betekent dat de analyse van parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht opgebouwd moet zijn uit de deelanalyse van deze drie voorwaarden. Na een beschrijving en analyse van het constitutionele kader voor de besluitvorming en de daarin opgenomen bevoegdheden van de organen (hoofdstuk 3) zal de politieke besluitvormingspraktijk in de operaties *Allied Force*, *Enduring Freedom* en *International Security Assistance Force* aan de orde komen (hoofdstukken 4, 5, 6). Vervolgens zal bij de analyse van die praktijk worden gezien wat de betekenis en rol van de formele bevoegdheden in de politieke praktijk is, hoe informatievoorziening tussen regering en parlement is verlopen en wat het parlement met zijn bevoegdheden en de verkregen informatie heeft gedaan (hoofdstuk 7). De studie eindigt met enkele afsluitende opmerkingen betreffende de politieke besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht en de parlementaire betrokkenheid daarbij (hoofdstuk 8).

⁶⁰ Burkens e.a. 2006, 246.

DE STATEN-GENERAAL EN DE INZET VAN DE NEDERLANDSE KRIJGSMACHT

3

BESLUITVORMING OVER DE INZET VAN DE KRIJGSMACHT: CONSTITUTONEEL KADER

3.1 INLEIDING

Het Nederlandse parlement heeft zich de afgelopen twee decennia sterk gemaakt voor grotere betrokkenheid bij de besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht in internationale operaties. De vraag is echter in welke mate dat is gelukt. In de staatsrechtelijke literatuur wordt het standpunt gehuldigd dat het parlement daar jammerlijk in is gefaald omdat het door de jaren heen zijn grondwettelijk gegarandeerde beslissingsmacht ingeruild heeft voor ‘vermeende zeggenschap’ die constitutioneelrechtelijk gezien niet meer is dan een ‘wassen neus’.⁶¹ In dit hoofdstuk wordt bezien in hoeverre dit standpunt juist is door een analyse van de manier waarop parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht in ons constitutioneel stelsel is geregeld. Nagegaan wordt welke eisen het constitutioneel kader stelt aan de besluitvorming over uitzendingen.

Het constitutioneel kader wordt, zoals reeds opgemerkt, in essentie gevormd door de artikelen 96 en 100 van de Grondwet. Beide artikelen normeren de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming door bepaalde eisen te stellen aan de verhouding tussen de regering en het parlement ter zake. In artikel 96 is parlementaire (mede)beslissingsmacht in geval van het in oorlog verklaren van het Koninkrijk geregeld, terwijl de relatie tussen de regering en het parlement betreffende de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde, inclusief humanitaire hulpverlening in geval van een gewapend conflict, bepaald wordt door artikel 100. Omdat artikel 96 Gw in de praktijk nooit meer

⁶¹ Aldus Besselink 2007, p. 189-190, tevens uitgebreid Besselink 2005, p. 137-173. Vergelijk Bovend'Eert 1998, p. 1594-1599.

gebruikt wordt, ligt in deze studie de nadruk op artikel 100 Gw. Ter illustratie van de historische ontwikkeling van de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming zal eerst het nodige worden opgemerkt over totstandkoming, betekenis en gebruik van artikel 96 (paragraaf 3.2). Vervolgens wordt uitgebreid stilgestaan bij de totstandkoming en betekenis van artikel 100, waarbij ook aandacht wordt besteed aan artikel 97, tweede lid, van de Grondwet waarin de krijgsmacht onder het oppergezag van de regering is geplaatst (paragraaf 3.3). Het hoofdstuk sluit af met enkele concluderende opmerkingen over de (normerende) betekenis van artikel 100 Gw voor de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht in internationale operaties (paragraaf 3.4).

3.2 ARTIKEL 96 VAN DE GRONDWET: VERDEDIGING MET EEN IN-OORLOG-VERKLARING

Het Koninkrijk wordt niet in oorlog verklaard dan na de voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal.

- (1) De toestemming is niet vereist wanneer het overleg met de Staten-Generaal tengevolge van een feitelijk bestaande oorlogstoestand niet mogelijk is gebleken.
- (2) De Staten-Generaal beraadslagen en besluiten ter zake in verenigde vergadering.
- (3) Het bepaalde in het eerste en het derde lid is van overeenkomstige toepassing voor een verklaring dat een oorlog beëindigd is.

Vanwege de vergaande en ingrijpende gevolgen die een oorlog heeft, is de beslissingsbevoegdheid over oorlog en vrede al een aantal eeuwen in een constitutioneel document vastgelegd. De eerste schriftelijke voorlopers van artikel 96 Gw zijn uit 1356 en 1477. De toenmalige heersers beloofden in de Brabantse Blijde Inkomste respectievelijk het Groot Privilege geen oorlog of plundertocht aan te gaan, als aanvaller of verdediger, zonder de uitdrukkelijke toestemming van 'de Staten van al hun landen'.⁶² Deze bevoegdheid van

⁶² Zie artikel 10 van de Brabantse Blijde Inkomste, respectievelijk artikel 10 van het Groot Privilege.

het vertegenwoordigende orgaan om door toestemming te geven mede te beslissen over het aangaan van oorlog is in latere constitutionele documenten gehandhaafd.⁶³

Met de invoering van de Grondwet voor de Vereenigde Nederlanden in 1814 veranderden de constitutionele verhoudingen. In artikel 37 van die Grondwet kreeg de ‘Soevereine Vorst’ de exclusieve bevoegdheid om oorlog te verklaren en vrede te maken met slechts de verplichting de Staten-Generaal daar onmiddellijk over in te lichten.⁶⁴ Dit alleenrecht van de Koning werd door Thorbecke verdedigd.⁶⁵ Tijdens de grondwetswijzigingen van 1815, 1848, 1887 en 1917 bleef deze bevoegdheid, op wat redactionele aanpassingen van de bepaling na, gehandhaafd.⁶⁶ In de zestiger jaren van de 19^{de} eeuw vormde het optreden van koning Willem III in de Luxemburgse kwestie (1867) en de Frans-Duitse oorlog (1870-1871) aanleiding voor een korte discussie over de zelfstandige bevoegdheid van de Koning inzake oorlog, maar tot een beperking van het alleenrecht kwam het niet.⁶⁷ Tijdens de grondwetswijziging van 1887 werd vanuit de Tweede Kamer door indiening van het amendement-Heldt geprobeerd om de eis van voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal inzake oorlogvoering in de Grondwet op te nemen, maar het amendement werd uiteindelijk met 62 tegen 10 stemmen verworpen.⁶⁸

Na een aantal eeuwen waarin van een parlementair medebeslissingsrecht sprake was, volgde tussen 1814 en 1922 een eeuw waarin beslissen over de inzet van de krijgsmacht eerst een exclusieve bevoegdheid van de Koning was die na de invoering van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid in 1848 een regeringsbevoegdheid werd. In 1922 veranderden de constitutionele verhoudingen echter opnieuw.

63 Zie artikel 9 van de Unie van Utrecht uit 1579, artikelen 30, 50 en 142 van de Acte van Staatsregeling voor het Bataafsche volk uit 1798, artikel 39 van de Acte van Staatsregeling voor het Bataafsche volk uit 1801, artikel 32 van de Acte van Staatsregeling voor het Bataafsche volk uit 1805 en artikel 61 van de Constitutie voor het Koninkrijk Holland uit 1806.

64 Zie over de totstandkoming Colenbrander 1908, p. 90-91.

65 Thorbecke had daar als argumenten voor dat het parlement de bevoegdheid had om via het budgetrecht uitgaven te weigeren en daarmee de koning kon beïnvloeden, het optreden van de koning onder de algehele ministeriële verantwoordelijkheid viel en gezien de nauwe samenhang tussen de twee, het beleid over oorlogvoering evenals het diplomatieke beleid onbetwistbaar aan de Koning toekwam; zie Thorbecke 1906, p. 117-118, tevens Heemskerk 1881, p. 57-59.

66 Zie artikelen 57, 56 en 58.

67 Heemskerk 1881, p. 57-60.

68 Buijs 1888, p. 96-97.

3.2.1 De (her)invoering van het parlementaire (mede)beslissingsrecht

De grondwetswijziging van 1922 stond, mede onder invloed van de Eerste Wereldoorlog, de oprichting van de Volkenbond en een afwijzing van oorlog als instrument van geschillenbeslechting, in het teken van vergroting van de invloed van de Staten-Generaal op het buitenlands beleid, inclusief de oorlogskwestie.⁶⁹ Door de (her)invoering van de eis van voorafgaande parlementaire toestemming voor een oorlogsverklaring in artikel 59 (oud) Gw kreeg het parlement zijn grondwettelijk gegarandeerde (mede)beslissingsrecht over geweldgebruik terug en kwam er een einde aan de zelfstandige bevoegdheid van de regering inzake oorlogvoering.⁷⁰ De noodzaak van de invoering van de bepaling stond niet ter discussie; ook de regering vond het vanzelfsprekend dat het parlement meebesliste over 'de gewichtigste daad van internationaal beleid'.⁷¹ Na discussie over de vraag of elke inzet van de militaire middelen, dus ook buiten de klassieke oorlogssituaties om, aan parlementaire toestemming onderworpen moest worden, werd het amendement-Marchant, waarin de invoering van het toestemmingsvereiste voor iedere militaire maatregel tegen een vreemde mogendheid was voorgesteld, uiteindelijk verworpen.⁷² Met het verwerpen van het amendement-Marchant heeft het parlement zelf aan de volledige democratisering van het buitenlands beleid in de weg gestaan omdat het toestemmingsvereiste beperkt bleef tot het afgeven van een oorlogsverklaring.

Uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 59 (oud) Gw kan worden afgeleid dat een oorlogsverklaring in 1922, anders dan vaak gedacht en geschreven wordt, uitgelegd moest worden als *le fait de décider la guerre* en niet als *le fait de notifier cette décision à l'adversaire*.⁷³ De parlementaire toestemming had dus niet slechts betrekking op het overbrengen van een verklaring, maar vooral op het besluit om tot oorlog over te gaan dat aan een verklaring voorafgaat. De kans op feitelijke oorlogshandelingen na het afgeven van een verklaring betrof een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid waardoor *de jure* toestemming voor een oorlogsverklaring neerkwam op *de facto* toestemming voor oorlogvoering. Omdat in 1922 oorlog verklaren en oorlog voeren als onlosmakelijk aan elkaar verbonden werden gezien, heeft

69 Huart 1925, p. 44, De Jong 1990, p. 106, Bunschoten 1988, p. 13-16.

70 Zie artikel 59 van de Grondwet uit 1922.

71 Huart 1925, p. 45-53. Vergelijk Besselink 2005, p. 141 en De Jong 1990, p. 106.

72 De tekst van het amendement is als volgt: 'De Koning gelast geenerlei militaire maatregelen, tegen een vreemde Mogendheid gericht, dan na voorafgaande toestemming der Staten-Generaal'; zie Huart 1925, p. 51.

73 Volg Huart 1925, p. 52-53, Besselink 2005, p. 142, Besselink 2008, p. 115, Bunschoten 1988, p. 15.

de grondwetgever toen vooral beoogd naar nationaal recht de bevoegdheid van de regering om zelfstandig over de inzet van de krijgsmacht te beslissen, te beperken door deze beslissing afhankelijk te maken van de uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van het parlement.⁷⁴ Dit betekent dat het parlement in 1922 medezeggenschap kreeg over de inzet van de krijgsmacht. Dat parlementaire toestemming niet slechts betrekking had op de formele verklaring, maar juist op de inzet van de krijgsmacht, blijkt ook uit het feit dat parlementaire toestemming óók moest worden gevraagd voor een internationale collectieve Volkenbondactie op grond van artikel 16 van het Volkenbondskonvenant zonder dat daarbij een oorlogsverklaring nodig was.⁷⁵ Tevens blijkt daaruit dat het parlementaire toestemmingsvereiste niet slechts betrekking had op klassieke, interstatelijke oorlogen, maar uitdrukkelijk ook van toepassing was in geval van militaire operaties in het kader van internationale organisaties.⁷⁶ Opgemerkt wordt nog dat de oorlogsverklaring in 1922 zowel *de facto* als *de jure* een constitutieve betekenis had: met het uitspreken van de oorlogsverklaring trad de oorlogstoestand, een bijzondere rechtstoestand met specifieke rechtsgevolgen, in en werd bovendien aangekondigd dat een mogendheid feitelijk tot oorlogsvoering over zou overgaan.⁷⁷

De grondwetsherziening van 1953 was een partiële herziening waarbij de grondwetgever, op advies van de Commissie-Van Eysinga,⁷⁸ inspeelde op de ontwikkelingen in het volkenrecht, in het bijzonder de invoering van het geweldverbod in het VN-Handvest.⁷⁹ De Commissie-Van Eysinga adviseerde om de oorlogsbepaling uit de Grondwet te schrappen omdat een aanvalsoorlog door het geweldverbod onrechtmatig was geworden. In plaats daarvan stelde de Commissie een bepaling voor waarin overleg met de Staten-

74 Aldus Besselink 2007, p. 190. Besselink benadrukt dat de grondwetsbepaling strekt tot 'regeling van de interne nationale bevoegdheid' en dat het overbrengen van de boodschap aan de wederpartij volkenrechtelijk van aard is en bovendien reeds geregeld was in een van de Haagse Conventies. Zie Besselink 2005, p. 143.

75 Huart 1925, p. 53.

76 Zie Huart 1925, p. 53 en Besselink 2007, p. 190.

77 Huart verwijst in dit verband naar een *acte-condition*, een handeling die voorwaarde is voor het in werking treden van specifieke uitzonderingsbepalingen; Huart 1925, p. 52-53. Zie over de specifieke aan de oorlogstoestand verbonden rechtsgevolgen Duynstee 1953, p. 16-20, De Jong 1990, p. 102-105, Van Schooten 2008, p. 44-46 en Vierdag 1992, p. 13-19.

78 De Commissie was belast met het onderzoek naar de mogelijke verbeteringen van de samenwerking tussen de regering en het parlement op het terrein van buitenlands beleid. Zie voor het rapport Van Eysinga 1951.

79 Wet van 22 mei 1953, *Stb.* 261. Zie voor achtergronden Duynstee 1954, art. 59, p. 1-25 en Bunschoten 1988, p. 6-25. Vergelijk Besselink 2005, p. 146-151 en Van Schooten 2008, p. 50-52.

Generaal werd geëist voorafgaand aan het beschikbaar stellen van de krijgsmacht voor 'collectieve rechtshandhaving' die, evenals collectieve (en individuele) zelfverdediging, nog wel tot de mogelijkheden behoorde.⁸⁰ Omdat zelfverdediging na een aanval zo vanzelfsprekend werd geacht, vond de Commissie het niet zinvol om hiervoor een voorafgaand overleg met het parlement verplicht te stellen.⁸¹

De parallel aan de Commissie-Van Eysinga functionerende Grondwetscommissie-Van Schaik⁸² meende dat de oorlogsbepaling gehandhaafd moest worden aangezien het van belang was om in geval van een niet-aanvalsoorlog tot een in-oorlog-verklaring over te kunnen gaan, waarna de oorlogstoestand kon intreden.⁸³ De eis van voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal wilde de Commissie in de bepaling handhaven.⁸⁴ De Commissie-Van Schaik stelde nog voor om een extra lid aan de bepaling toe te voegen waarin de parlementaire toestemmingseis wordt opgenomen voor 'het beschikbaar stellen van strijdkrachten ten behoeve van collectieve rechtshandhaving' voor zover 'het Koninkrijk niet ter nakoming van zijn internationale verplichting daartoe gehouden is'.⁸⁵

Uiteindelijk zijn in 1953 twee relevante wijzigingen doorgevoerd.⁸⁶ Op advies van de Commissie-Van Schaik werd de oorlogsbepaling, inclusief het toestemmingsvereiste, gehandhaafd. Als uitzondering werd daaraan toegevoegd dat parlementaire toestemming niet vereist is indien een bestaande oorlogstoestand het overleg met de Staten-Generaal onmogelijk maakt. Daarnaast werd de constitutieve term 'oorlog verklaren' vervangen door de declaratoire term 'in oorlog verklaren'. Met deze herformulering werd tot uitdrukking

80 Van Eysinga 1951, p. 13-14.

81 Van Eysinga 1951, p. 14.

82 Staatscommissie tot herziening van de Grondwet ingesteld bij Koninklijk Besluit van 17 april 1950, No. 25. Zie Van Schaik 1954.

83 Van Schaik 1954, p. 152.

84 Van Schaik 1954, p. 151.

85 Van Schaik 1954, p. 86.

86 Wet van 22 mei 1953, *Stb.* 261. Artikel 59 van de Grondwet van 1953 kwam als volgt te luiden: '(1) De Koning verklaart het Koninkrijk niet in oorlog met een andere mogendheid dan na voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal. De toestemming is niet vereist, wanneer het overleg met de Staten-Generaal, ten gevolge van een feitelijke bestaande oorlogstoestand, niet mogelijk is gebleken. (2) De Staten-Generaal beraadslagen en besluiten terzake in verenigde vergadering. (3) De koning verklaart een oorlog tussen het Koninkrijk en een andere mogendheid niet beëindigd dan na voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal'.

gebracht dat Nederland door het geweldverbod geen (aanvals)oorlog meer kon beginnen zodat er slechts ruimte overbleef voor de vaststelling van een door een ander land veroorzaakte feitelijke oorlogssituatie.⁸⁷ De regering maakte van de gelegenheid gebruik om zich uit te spreken over de ratio van de bepaling, stellende dat voorafgaande toestemming van het parlement niet vereist is voor het plegen van oorlogshandelingen maar slechts voor het afleggen van een in-oorlog-verklaring.⁸⁸ Met deze uitleg, die strijdig is met de uitleg die in 1922 aan de bepaling werd gegeven, beperkte de regering, zonder verzet van het parlement daartegen, de betekenis van de bepaling aanzienlijk.⁸⁹ De toestemmingseis en daarmee het medebeslissingsrecht van het parlement werd namelijk afhankelijk gesteld van het al dan niet afgeven van een formele verklaring in oorlog te zijn. Tegelijkertijd werd, wederom anders dan in 1922 het geval was, de bepaling ook niet van toepassing verklaard op de inzet van de krijgsmacht ten behoeve van de bescherming en handhaving van de internationale rechtsorde in gevallen waarin daartoe geen verplichting bestaat aangezien, aldus de regering, voor deze vorm van inzet van de krijgsmacht geen in-oorlog-verklaring hoefde te worden afgegeven.⁹⁰ Daarnaast stipuleerde de regering dat voorafgaande toestemming ook niet vereist is voor optreden in het kader van (collectieve) zelfverdediging krachtens het Pact van Brussel (WEU-verdrag, i.e. verdrag van de West-Europese Unie) en het NAVO-verdrag.⁹¹

De voorstellen van de twee adviescommissies om over te gaan tot de invoering van een verplichting tot parlementair overleg respectievelijk een parlementaire toestemmingseis inzake de inzet van de krijgsmacht voor collectieve rechtshandhaving, ofwel ter bescherming en handhaving van de internationale rechtsorde, zijn in 1953 niet doorgevoerd. De regering beloofde hier later op terug te komen. Het heeft echter 47 jaar geduurd totdat in 2000 de besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde met invoering van artikel 100

87 Zie nader Duynstee 1954, art. 59, p. 15-16, Van Schooten 2008, p. 51, Van Schooten 2000, p. 485-486, De Jong 1990, p. 105-108.

88 Aldus minister Beel, zie *Handelingen I*, 1951-1952, p. 855. Dit standpunt heeft de minister ook bij de behandeling van het wetsvoorstel in tweede lezing herhaald, *Handelingen I*, 1952-1953, p. 461.

89 Zie voor enkele antwoorden op de vraag of hiermee de betekenis van de bepaling radicaal is veranderd Duynstee 1954, art. 59, p. 16-20, Bunschoten 1988, p. 17-25, De Jong 1990, p. 101-108, Vierdag 1992, p. 13-27 en Roos 1986, p. 47-51.

90 *Handelingen I*, 1951-1952, p. 855.

91 Duynstee 1954, art. 59, p. 23.

Gw überhaupt in de Grondwet is geregeld. Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat bij de grondwetswijziging in 1983 de grondwetgever besloten heeft de bepaling, met enkele redactionele wijzigingen, te handhaven zonder daar een wezenlijk andere uitleg aan te geven.⁹² In 2000, tijdens de modernisering van de defensieartikelen, bleef artikel 96 Gw geheel ongewijzigd.

Uit de (vroeg) totstandkomingsgeschiedenis van artikel 96 van de Grondwet kan over de staatsrechtelijke strekking van het artikel worden afgeleid dat het voeren van oorlog, ofwel het inzetten van de krijgsmacht in een militaire actie waarbij grootschalig geweld wordt gebruikt, naar nationaal recht niet rechtmatig is indien daartoe geen toestemming is verworven van de Staten-Generaal, behoudens feitelijke onmogelijkheid wegens een bestaande oorlogssituatie.⁹³ Omdat de grondwetgever bij de (her)invoering van de parlementaire toestemmingseis in 1922 oorlog verklaren en oorlog voeren als twee onlosmakelijk met elkaar verbonden zaken zag, gaat de stelling dat artikel 96 slechts van toepassing is op de formele oorlogsverklaring in tegen de oorspronkelijke ratio van de bepaling. De bedoeling achter de invoering van het toestemmingsvereiste in 1922 was namelijk om het parlement een grotere bevoegdheid te geven inzake het besluiten over oorlog en vrede door de inzet van de krijgsmacht in een oorlog afhankelijk te maken van parlementaire toestemming. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 96 Gw blijkt voorts dat parlementaire toestemming in ieder geval in 1922 ook betrekking had op de inzet van de krijgsmacht in militaire operaties in het kader van internationale organisaties (in die tijd een Volkenbondactie). Toch heeft in de praktijk, in weerwil van de totstandkomingsgeschiedenis, de door de regering geprolongeerde betekenis van artikel 96 Gw de overhand gekregen. Ter illustratie daarvan wordt hieronder stilgestaan bij de besluitvorming over de Nederlandse bijdrage aan de Korea-actie en die aan de Golf-crisis.

3.2.2 Naar een praktijk van ongevraagde instemming

In het geval van de Nederlandse bijdrage aan de Korea-actie heeft de regering geoordeeld dat, vanwege het internationale karakter van het optreden waarmee zou worden bijgedragen aan het herstel van internationale vrede en veiligheid, het afgeven van een in-oorlog-verklaring niet nodig was en dat wegens het ontbreken van een dergelijke verklaring het parlement niet om toestemming hoefde te worden gevraagd. Toch liet de regering weten de

92 Cals & Donner 1971, p. 186-187. Tevens De Jong 1990, p. 107, Van Schooten 2008, p. 52, Kortmann 1987, p. 279 en Besselink 2005, p. 152.

93 Aldus Besselink 1995, p. 26. Zie ook Besselink 2005, p. 142-143.

kwestie wel degelijk met het parlement te willen bespreken en stuurde zij haar besluit over bijstandverlening aan Korea naar het parlement.⁹⁴ Een dag later werden de Kamerleden van beide Kamers tijdens afzonderlijke, plenaire debatten in de gelegenheid gesteld hun politieke standpunt over de actie kenbaar te maken.⁹⁵ Tijdens de debatten bleken de Kamerleden vooral dankbaar voor de in hun ogen door de regering geboden kans zich uit te spreken over het besluit.⁹⁶ De overgrote meerderheid van het parlement bleek het eens te zijn met de stelling van de regering dat de Korea-actie een internationale actie was en geen oorlog, met als gevolg dat artikel 96 Gw en daarmee het parlementaire toestemmingsvereiste buiten toepassing bleef. Dat het parlement de informatievoorziening en het debat niet alleen als een gunst maar zelfs als een impliciet verzoek om instemming heeft ervaren, blijkt uit de door vrijwel het voltallige parlement expliciet uitgesproken instemming met het besluit van de regering.⁹⁷

Deze weinig kritische houding van het parlement gaf de regering de ruimte om in 1991 zelfstandig te beslissen om tot de inzet van de Nederlandse militaire eenheden en materieel in de Perzische Golf over te gaan. Zowel in de naar het parlement gestuurde brief als tijdens het debat met de Tweede Kamer over de kwestie heeft de regering wederom betoogd dat bij gebrek aan een formele in-oorlog-verklaring, die niet vereist zou zijn voor deze op het herstellen van de internationale rechtsorde gerichte actie, artikel 96 Gw niet van toepassing was en parlementaire toestemming derhalve niet was vereist.⁹⁸ Deze gang van zaken was voor enkele organisaties en individuele burgers reden om een kort geding tegen de staat te starten waarin werd gesteld dat de staat een onrechtmatige daad pleegt door het parlement niet om toestemming voor de inzet te vragen, daarmee de in artikel 96 Gw voorgeschreven democratische procedure ten onrechte negerend.⁹⁹ De gedaagde betoogde dat in deze omstan-

94 Zie de regeringsverklaring van 29 juni 1950, Bijlage *Handelingen I* en II, 1949-1950, nr. 1715.

95 Zie voor het debat in de Tweede Kamer *Handelingen II*, 1949-1950, p. 2115-2331 en voor het debat in de Eerste Kamer *Handelingen I*, 1949-1950, p. 857-896.

96 De toon in de Tweede Kamer was zo vriendelijk en lovend dat minister-president Drees het niet kon laten om de Kamer te bedanken voor het 'met grote warmte vertolkte begrip en instemming'; *Handelingen II*, 1949-1950, p. 2115-2126.

97 *Handelingen II*, 1949-1950, p. 2130 en *Handelingen I*, 1949-1950, p. 868.

98 *Kamerstukken II*, 1990-1991, 21 664, nr. 25. Een kopie van de brief is ook naar de Eerste Kamer gezonden alwaar het voor kennisgeving werd aangenomen en ter inzage van de leden in de bibliotheek werd neergelegd; *Handelingen II*, 1990-1991, 12, p. 299-300. Een debat over de kwestie is in de Eerste Kamer niet gevoerd.

99 President rechtbank 's-Gravenhage 11 januari 1991, Kort Geding 1991, 51, *NJ* 1993, 340. Zie uitgebreid over de rechtszaak Vierdag 1992, p. 9-11.

digheden de toepassing van artikel 96 niet vereist was. De kortgedingrechter verwierp de eis, zich beroepend op het advies van de Raad van State over de plaatsing van kruisvluchtwapens¹⁰⁰ en de tijdens de grondwetsherziening in 1953 gevoerde debatten. De rechter leidde, al dan niet terecht,¹⁰¹ daaruit af dat toestemming van de Staten-Generaal ex artikel 96 Gw niet vereist is voor het zenden van militaire eenheden en wapens en voor het plegen van oorlogshandelingen, maar uitsluitend voor het in oorlog verklaren. De rechter overwoog verder dat ondanks de omstreden aard van deze interpretatie van artikel 96 Gw, zij voor juist moest worden gehouden 'gelet op de staatsrechtelijke praktijk zoals deze zich heeft ontwikkeld'.¹⁰² Van belang werd geacht dat de regering aan de Staten-Generaal heeft toegezegd overleg te (zullen blijven) voeren en er geen reden was om aan te nemen dat de regering en de Staten-Generaal hun uiteindelijke verantwoordelijkheid anders zullen wegen als de weg van artikel 96 Gw niet wordt bewandeld.¹⁰³ Deze uitspraak had twee belangrijke gevolgen. Enerzijds werd de betekenis die vanaf 1953 door de regering aan artikel 96 Gw werd toegeschreven, bevestigd. Voor toepassing van dat artikel en de daarin vervatte parlementaire toestemmingseis werd, mede dankzij het vonnis, doorslaggevend of een in-oorlog-verklaring is afgegeven en niet of de regering voornemens was een besluit te nemen tot het uitzenden van militairen die feitelijk oorlogshandelingen zouden kunnen verrichten.¹⁰⁴ Anderzijds werd aan de ter zake gevoerde politieke praktijk voor het eerst door een rechter constitutionele betekenis verleend doordat impliciet werd uitgesproken dat het buiten toepassing blijven van artikel 96 Gw gerepareerd kan worden door een praktijk waarin tijdens het debat door de Kamer politieke instemming wordt uitgesproken.

Op de dag van de uitspraak debatteerde de Tweede Kamer onder meer over de toepasselijkheid van artikel 96 Gw. Het parlement verzette zich evenals in het geval van de Korea-actie ook nu niet tegen het buiten toepassing blijven van het artikel en als gevolg hiervan het neutraliseren van het eigen medebeslissingsrecht over het gebruik van militair geweld. Met uitzondering van de GroenLinks-fractie interpreteerde de Kamer het regeringsbesluit niet als een besluit om tot oorlog over te gaan, maar als een besluit tot inzet van oorlogs-

100 *Kamerstukken II*, 1985-1986, 19 290 A-C. Zie voor bespreking en kritiek Roos 1986, p. 52-58.

101 Zie voor kritiek Vierdag 1992, p. 11-12 en Heringa & de Winter 1991, p. 47-49.

102 President rechtbank 's-Gravenhage 11 januari 1991, Kort Geding 1991, 51, *NJ* 1993, 340.

103 President rechtbank 's-Gravenhage 11 januari 1991, Kort Geding 1991, 51, *NJ* 1993, 340.

104 Volgens Besselink is dit een omdraaiing van de bedoeling van de in 1922 ingevoerde grondwetsbepaling, zie Besselink 2005, p. 156.

middelen ter voorkoming van oorlog.¹⁰⁵ In tegenstelling tot de Korea-kwestie, waarbij artikel 96 Gw in het geheel niet is genoemd, werd het artikel tijdens de debatten over de Golf-crisis na discussie expliciet en bewust buiten toepassing gelaten. Een ruime kamermeerderheid verwierp namelijk de motie van de GroenLinks-fractie waarin toepassing van artikel 96 Gw werd geëist.¹⁰⁶ Dit tot verontwaardiging van de indienst die benadrukte dat het parlement, dat door de regering 'reeds buitenspel was gezet in kwesties over oorlog en vrede', zichzelf buitenspel hield door zich niet te verzetten tegen de praktijk waarin 'Koning Lubbers', de toenmalige premier, 'zelf de oorlog kon beginnen en naar believen kon kiezen of hij de Tweede Kamer informeerde of consulteerde'.¹⁰⁷

Deze twee praktijkvoorbeelden illustreren hoe de regering en het parlement in de praktijk zijn omgegaan met artikel 96 Gw. Het patroon is als volgt: een militaire actie wordt door de regering aangeduid als een internationaal optreden waarvoor het afgeven van een in-oorlog-verklaring niet noodzakelijk wordt geacht omdat het niet om een oorlog in de traditionele volkenrechtelijke zin zou gaan; het ontbreken van een in-oorlog-verklaring wordt vervolgens gebruikt om te betogen dat de procedure van artikel 96 Gw niet hoeft te worden gevolgd en het parlement derhalve niet om toestemming hoeft te worden gevraagd; nadat het parlement geïnformeerd is over het regeringsbesluit vindt er dikwijls een debat plaats waarbij het parlement, zonder dat daartoe een verplichting bestaat, zich al dan niet instemmend uitspreekt over het regeringsbesluit. De toegevoegde waarde van artikel 96 Gw in de besluitvormingspraktijk over uitzendingen is hierdoor zeer beperkt. Ook al is de inperking van de betekenis van het artikel door de regering geïnitieerd, het parlement heeft bij beide voornoemde acties de mogelijkheid gehad om zich te verzetten tegen de formalistische uitleg van de regering en om vast te houden aan het eigen grondwettelijke (mede)beslissingsrecht, maar heeft dat beide keren nagelaten. In plaats daarvan heeft het genoeg genomen met een weinig dwingende politieke praktijk van informatievoorziening en ongevraagde instemming. Die praktijk heeft een essentiële rol gespeeld bij de totstandkoming van artikel 100 van de Grondwet.

105 Deze opstelling van de Tweede Kamer blijkt vooral uit de pleidooien gehouden tijdens de derde termijn, *Handelingen II*, 1990-1991, 40, p. 2663- 2673. Dat de overgrote meerderheid van de Kamer achter het regeringsbesluit stond, bleek uit het verwerpen van een motie van GroenLinks waarin het regeringsbesluit werd afgekeurd. Zie voor de motie *Kamerstukken II*, 1990-1991, 21 664, nr. 30 en voor de stemming *Handelingen II*, 1990-1991, 40, p. 2673.

106 Zie voor de motie-Beckers de Bruijn *Kamerstukken II*, 1990-1991, 21 664, nr. 31 en *Handelingen II*, 1990-1991, 40, p. 2673.

107 Aldus de GroenLinks-woordvoerder. Zie *Handelingen II*, 1990-1991, 40, p. 2666.

3.3 ARTIKEL 100 VAN DE GRONDWET: INZET VAN DE KRIJGSMACHT IN HET KADER VAN DE HANDHAVING EN DE BEVORDERING VAN DE INTERNATIONALE RECHTSORDE

- (1) De regering verstrekt de Staten-Generaal vooraf inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Daaronder is begrepen het vooraf verstrekken van inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict.
- (2) Het eerste lid geldt niet, indien dwingende redenen het vooraf verstrekken van inlichtingen verhinderen. In dat geval worden inlichtingen zo spoedig mogelijk verstrekt.

De verhouding tussen de regering en het parlement inzake de inzet of terbeschikkingstelling van de Nederlandse krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde is sinds de modernisering van de defensiebepalingen in 2000 geregeld in artikel 100 van de Grondwet.¹⁰⁸ Tevens is de omschrijving van de taken van de krijgsmacht aangepast aan de doorontwikkelde internationale samenwerking op het gebied van vrede en veiligheid. Om ervoor te zorgen dat de Nederlandse krijgsmacht een rol van betekenis kan blijven spelen binnen de internationale rechtsorde is aan het eerste lid van artikel 97 van de Grondwet 'handhaving en bescherming van de internationale rechtsorde' als nieuwe doelstelling van de krijgsmacht toegevoegd.¹⁰⁹ Tegelijkertijd is vanuit het parlement geprobeerd om de eigen betrokkenheid bij de besluitvorming over uitzendingen te vergroten door een voorstel te doen tot de invoering van een bijzondere parlementaire bevoegdheid in de vorm van een formeel instemmingsrecht.¹¹⁰ Deze poging van het parlement

¹⁰⁸ Rijkswet van 22 juni 2000 tot verandering in de grondwet van de bepalingen inzake de verdediging, *Stb.* 2000, 294. Zie over deze grondwetswijziging Van Schooten 2000, p. 483 e.v., Bovend'Eert & Kummeling 2004, p. 295 e.v., Van der Pot 2006, p. 745 e.v.

¹⁰⁹ Het eerste lid van artikel 97 Gw luidt thans als volgt: 'Ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, is er een krijgsmacht'.

¹¹⁰ Volgens Besselink was het 'staatsrechtelijk zuiverder geweest' om van een voorafgaand toestemmings-, instemmings- of goedkeuringsvereiste te spreken en niet van een >

heeft uiteindelijk geresulteerd in een plicht voor de regering om de Staten-Generaal vooraf inlichtingen te verstrekken over de inzet of de terbeschikkingstelling van de krijgsmacht, indien dringende redenen het verstrekken van inlichtingen niet verhinderen. Over de betekenis en toepasbaarheid van artikel 100 Gw bestaat veel verwarring. Die verwarring is grotendeels het resultaat van onduidelijkheden in het totstandkomingsproces. Om die reden komt hieronder eerst dat proces aan de orde. Vervolgens wordt stilgestaan bij (de verschillende visies op) de betekenis, de ratio en de reikwijdte van artikel 100 Gw.

3.3.1 Totstandkoming: verloren strijd om formeel instemmingsrecht

De discussie over de parlementaire betrokkenheid bij de inzet van de krijgsmacht ter bescherming van de internationale rechtsorde is gevoerd los van concrete beslissingen of voornemens, naar aanleiding van de evaluatie van de Nederlandse militaire ervaringen in de Golf-crisis.¹¹¹ Tijdens het Algemeen Overleg over de evaluatienotitie werd vanuit de Kamer gesteld dat de volksvertegenwoordiging in de toekomst ‘formeel en nadrukkelijk’ betrokken moet worden bij de besluitvorming over de Nederlandse deelname aan internationale operaties, omdat het ‘politiek ondenkbaar’ werd geacht dat de regering zelfstandig en zonder ‘instemming’ van het parlement daarover kon beslissen.¹¹² De Kamer vond dat de volksvertegenwoordiging een specifieke verantwoordelijkheid behoorde te hebben voor het uitzenden van de krijgsmacht. De minister van Defensie beloofde met een notitie te komen over de relatie tussen de regering en het parlement ter zake.¹¹³ Tijdens de behandeling van de Prioriteitennota in 1993 – nog voordat de beloofde notitie naar de Kamer was gestuurd – bracht de GPV-woordvoerder het onderwerp weer ter sprake. Hij pleitte voor een sterke formele basis voor de ‘reeds gegroeide staatsrechtelijke praktijk van informatieverschaffing en overleg’ en kwam met concrete suggesties ter formalisering van die praktijk.¹¹⁴

instemmingsrecht; zie Besselink 2007, p. 192 en zijn advies aan de parlementaire werkgroep *NATO Response Force*, *Kamerstukken II*, 2005-2006, 30 162, nrs. 4-5, p. 44. In aanvulling hierop wordt nog opgemerkt dat de term ‘formeel instemmingsrecht’ een pleonasme is aangezien een instemmingsrecht, juridisch gezien, altijd formeel is. Toch wordt in deze studie de onzuivere term ‘formeel instemmingsrecht’ overgenomen omdat die term, dankzij de motie-Van Middelkoop, de gangbare term is geworden in de politieke en wetenschappelijke discussies over artikel 100 Gw.

111 *Kamerstukken II*, 1991-1992, 22 300 X, nr. 51.

112 *Kamerstukken II*, 1991-1992, 22 300 X, nr. 88, p. 3 en 6. Zie voor aanloop naar deze discussie *Kamerstukken II*, 1991-1992, 22 300 X, nr. 51.

113 *Kamerstukken II*, 1991-1992, 22 300 X, nr. 88, p. 8.

114 *Handelingen II*, 1992-1993, 28, p. 4968.

De regering stond vanaf het begin afwijzend tegenover de wens van de Kamer om over te gaan tot versterking en formalisering van de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming. De regering verwierp de concrete suggesties van de GPV en betoogde, zich beroepend op haar oppergezag over de krijgsmacht ex artikel 97, tweede lid, Gw, dat de primaire verantwoordelijkheid voor het optreden van de krijgsmacht bij de regering ligt, hetgeen zou betekenen dat de invoering van een parlementair instemmingsrecht niet past binnen de constitutionele verhoudingen tussen de regering en het parlement.¹¹⁵ De regering verklaarde verder een aanvullende grondwettelijke bepaling niet nodig te vinden omdat de gegroeide staatsrechtelijke praktijk van informatieverschaffing en overleg, gebaseerd op artikel 68 van de Grondwet, als een verplichting werd ervaren en deze praktijk het parlement reeds genoeg mogelijkheden gaf betrokken te zijn bij het beslissen over de inzet van de krijgsmacht.¹¹⁶ De meerderheid van de Kamer betreurde deze afwijzende houding van de regering en drong aan op de invoering van een formeel instemmingsrecht.¹¹⁷ De regering hield echter voet bij stuk, stellende dat een formeel instemmingsrecht geen toegevoegde waarde zou hebben omdat het op de vertrouwensregel gebaseerde afkeuringsrecht van de Kamer in de praktijk al op een instemmingsrecht zou neerkomen.¹¹⁸ De Grondwet zou, in combinatie met de vertrouwensregel, volgens de regering voldoende mogelijkheden bieden voor een passende betrokkenheid van het parlement bij uitzendingen. Een formeel instemmingsrecht zou verder haaks staan op de constitutionele verhoudingen waarin de regering regeert en het parlement controleert.¹¹⁹ In plaats van het onnodige en onwenselijke instemmingsrecht pleitte de regering voor de handhaving van de gegroeide staatsrechtelijke praktijk van informatieverschaffing en overleg die in overeenstemming werd geacht met de artikelen 68 en 97 van de Grondwet. Om de Kamer enigszins tegemoet te komen, beloofde de regering wel met een 'Toetsingskader' te komen ter structurering van dat overleg.¹²⁰

Deze blijvend afwijzende houding van de regering bewoog zes woordvoerders om, onder leiding van de GPV-woordvoerder, in een motie de voorbereiding van een regeling te eisen waarin ter versterking van de rol van het

115 *Kamerstukken II*, 1993-1994, 23 591, nr. 1, p. 9-10. Zie voor kritiek op dit argument Bovend'Eert 1998, p. 1597-1598, Bovend'Eert 2008, p. 32 e.v., anders Soetendal 1997, p. 295.

116 *Kamerstukken II*, 1993-1994, 23 591, nr. 1, p. 8 en 10.

117 *Kamerstukken II*, 1994-1995, 23 591, nr. 4, p. 6-7.

118 *Kamerstukken II*, 1994-1995, 23 591, nr. 4, p. 5-6 en *Handelingen II*, 1994-1995, 38, p. 2683-2684.

119 *Kamerstukken II*, 1994-1995, 23 591, nr. 4, p. 5-6 en *Handelingen II*, 1994-1995, 38, p. 2683-2684.

120 *Kamerstukken II*, 1994-1995, 23 591, nr. 4, p. 5-6 en *Handelingen II*, 1994-1995, 38, p. 2683-2684.

parlement een formeel parlementair instemmingsrecht bij uitzendingen van de krijgsmacht wordt gegarandeerd.¹²¹ Omdat een formeel instemmingsrecht tot gevolg heeft dat de regering niet eenzijdig bevoegd is het besluit te nemen, maar zij grondwettelijk verplicht is om de toestemming van het parlement te verzoeken en te verkrijgen, zouden de positie en de betrokkenheid van de Kamer bij de besluitvorming met uitvoering van de motie worden versterkt. Deze motie-Van Middelkoop werd met zeer ruime meerderheid – alleen de CD en de VVD stemden tegen – aangenomen.¹²² De regering was niet enthousiast over de motie en zegde slechts toe de wens van de Kamer te zullen bezien in samenhang met het reeds beloofde Toetsingskader.¹²³ Aan de ontwikkeling van het Toetsingskader werd prioriteit gegeven. Pas een half jaar later presenteerde de regering het Toetsingskader als een ‘instrument ter beoordeling van regeringsvoornemens en besluiten tot uitzending van militairen’ aan de Kamer.¹²⁴ Deze juridisch niet bindende, dus tot niets verplichtende, lijst van veertien aandachtspunten, kon volgens de regering fungeren als een hulpmiddel (of checklist) bij de vorming van een weloverwogen oordeel over de politieke wenselijkheid en militaire haalbaarheid van de Nederlandse deelname aan een internationale militaire operatie.¹²⁵ De regering was van mening dat met het Toetsingskader voldoende antwoord was gegeven op de motie-Van Middelkoop.¹²⁶ De Tweede Kamer was het daar niet mee eens en drong wederom aan op uitvoering van de motie, dat wil zeggen op de invoering van een formeel instemmingsrecht in de Grondwet.¹²⁷ De regering bleef zich verzetten tegen enige vorm van formalisering, herhalend dat de Kamer in de praktijk reeds actief bij de besluitvorming wordt betrokken, waardoor er al sprake is van consultatie van het parlement. Ze verwees daarbij naar de ‘ruime uitleg’ die recente kabinetten hebben gegeven aan de ‘geldende staatsrechtelijke praktijk van informatievervalsing en gemeen overleg tussen regering en parlement’.¹²⁸ De minister van Buiten-

121 De precieze tekst van de motie is als volgt: ‘Overwegende, dat in het licht van de ingrijpend gewijzigde internationale omstandigheden en betrokkenheid van het parlement bij de uitzending van militaire eenheden bijzonder aandacht verdient; Verzoekt de regering een regeling voor te bereiden waarin is vastgesteld dat het parlement bij uitzendingen van militaire eenheden een formeel instemmingsrecht wordt verleend’. Zie *Handelingen II*, 1994-1995, 38, p. 2680-2684, tevens *Kamerstukken II*, 1993-1994, 23 591, nr. 2.

122 Alleen de VVD en de CD stemden tegen de motie, *Handelingen II*, 1994-1995, 38, p. 2680-2684.

123 *Kamerstukken II*, 1994-1995, 23 591, nr. 3.

124 *Kamerstukken II*, 1994-1995, 23 591, nr. 5.

125 *Kamerstukken II*, 1994-1995, 23 591, nr. 5, p. 6-12.

126 *Kamerstukken II*, 1995-1996, 23 591, nr. 6, p. 10.

127 *Kamerstukken II*, 1995-1996, 23 591, nr. 6, p. 2-9.

128 *Kamerstukken II*, 1995-1996, 23 591, nr. 6, p.10.

landse Zaken vatte het regeringsstandpunt als volgt samen: ‘*De facto* heeft de Kamer instemmingsrecht, maar formeel gesproken ligt dat inderdaad anders en dat is aan de orde bij de motie-Van Middelkoop. De regering is de opvatting toegedaan dat dit gewoonterecht als constituerende factor voor de staatsrechtelijke praktijk niet te laag mag worden gewaardeerd. Het is immers vaak veel moeilijker om met een gewoonte te breken dan met een formele regel. De regering heeft geen enkele reden om te twijfelen aan de kwaliteit van de parlementaire debatten over uitzending. De Kamer heeft ook geen enkele reden om te twijfelen aan haar inbreng en invloed op de besluitvorming daaromtrent. De belangrijke vraag is of de introductie van een formeel instemmingsrecht de praktijk niet veel meer verstoort.’¹²⁹ Tijdens het daarover gevoerde Algemeen Overleg kwam daar vanuit de Kamer weinig kritiek op.

Het uitblijven van die kritiek heeft de regering gesterkt om deze lijn (i.e. het parlement krijgt geen formeel instemmingsrecht, maar dat is niet zo bezwaarlijk omdat de Kamer *de facto* al een instemmingsrecht heeft) consequent door te zetten en deze uiteindelijk als basis te gebruiken voor het grondwetsherzieningsvoorstel dat in mei 1997 aan de Kamer werd gestuurd.¹³⁰ Naast het opnemen van ‘handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde’ als expliciete doelstelling van de krijgsmacht in artikel 97, eerste lid, Gw, werd een nieuw artikel 100 voorgesteld met daarin een informatieplicht vooraf voor de regering als het gaat om de inzet van de krijgsmacht in het kader van de nieuwe doelstelling. In de memorie van toelichting presenteerde de regering het wetsvoorstel als uitvoering van de ‘strekking’ van de motie-Van Middelkoop.¹³¹ Door het woord ‘strekking’ te gebruiken, gaf de regering zelf toe de letterlijke opdracht van de motie – het verlenen van een formeel instemmingsrecht aan het parlement – niet te hebben uitgevoerd. Ter motivering betoogde de regering wederom dat een formeel instemmingsrecht niet zou passen binnen de constitutionele verhoudingen en deze verhoudingen zelfs zou verstoren. Tevens werd betoogd dat een formeel instemmingsrecht afbreuk zou doen aan het grondwettelijk gegarandeerde oppergezag van de regering over de krijgsmacht. Desalniettemin zou volgens de regering met de invoering van de plicht om de Staten-Generaal ‘tijdig’ in te lichten de grondwettelijke positie van het parlement worden ‘versterkt’, terwijl de constitutionele verhoudingen gehandhaafd blijven en het oppergezag onaangetast.¹³²

129 *Kamerstukken II*, 1995-1996, 23 591, nr. 6, p. 10.

130 *Kamerstukken II*, 1996-1997, 25 367 (R 1593), nrs. 1-2 en 3.

131 *Kamerstukken II*, 1996-1997, 25 367 (R 1593), nr. 3, p. 1-2.

132 *Kamerstukken II*, 1996-1997, 25 367 (R 1593), nr. 3, p. 5.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel waren de fracties van het CDA, de SGP en het GPV kritisch over het voorgestelde artikel 100 Gw. De fracties maakten van de gelegenheid gebruik om nog een pleidooi te houden voor de invoering van een formeel instemmingsrecht analoog aan artikel 96 Gw.¹³³ De reactie van de regering was voorspelbaar en in lijn met eerdere uitspraken: een formeel instemmingsrecht is onnodig en ongewenst omdat het het op- pergezag van de regering beperkt en haaks staat op de heersende constitutionele verhoudingen, waarbij de regering eenzijdig beslist en het parlement via de vertrouwensregel controleert.¹³⁴ De regering voegde hier nog aan toe dat een formeel instemmingsrecht ‘flexibiliteit en snelheid bij de behartiging van de nationale belangen in de internationale arena en het vereiste tempo en effectiviteit bij de oplossing van urgente situaties’ zou verminderen, hetgeen ongewenst werd geacht.¹³⁵ De analogie met artikel 96 Gw wees de regering van de hand, stellende dat artikel 96 ziet op een situatie die ‘vitale belangen van het Koninkrijk en alle ingezetenen direct raakt en dermate exceptioneel is dat deze niet vergeleken kan worden met de reguliere besluitvorming over inzet van de krijgsmacht voor de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde’.¹³⁶

Ondanks de hoge inzet en het initiële verzet heeft de overgrote meerderheid van het parlement uiteindelijk ingestemd met de codificatie van een informatieplicht.¹³⁷ De Kamerleden bleken blij dat er überhaupt een grondwettelijke regeling over de inzet van de krijgsmacht ter bescherming van de internationale rechtsorde was gekomen, ook al maakte het gewenste instemmingsrecht daar geen deel van uit. Tegelijkertijd waren de Kamerleden ook van mening dat de regering met de formalisering van de staatsrechtelijke praktijk in artikel 100 Gw, uitvoering gaf aan de strekking van de motie-Van Middelkoop. De redenering was als volgt: doordat de Kamer de mogelijkheid heeft gekregen om tijdens het debat, gevoerd naar aanleiding van de verstrekte inlichtingen, vooraf kenbaar te maken of ze een uitzending van de krijgsmacht steunt, is met de invoering van artikel 100 Gw een mogelijkheid van controle vooraf geïntroduceerd waardoor, ondanks het ontbreken van een formeel, toch van een ‘materieel instemmingsrecht’ kan worden gesproken.¹³⁸ Ook de GPV-woordvoerder was van mening dat de regering met

133 *Kamerstukken II*, 1996-1997, 25 367 (R 1593), nr. 4, p. 6-8.

134 *Kamerstukken II*, 1996-1997, 25 367 (R 1593), nr. 5.

135 *Kamerstukken II*, 1996-1997, 25 367 (R 1593), nr. 5, p. 9.

136 *Kamerstukken II*, 1996-1997, 25 367 (R 1593), nr. 5, p. 8.

137 *Handelingen II*, 1997-1998, 42, p. 3383.

138 *Handelingen II*, 1997-1998, 40, p. 3243-3279.

de formalisering van de staatsrechtelijke praktijk in artikel 100 een ‘serieuze poging heeft gedaan om de motie qua strekking te honoreren’, daarbij opmerkend dat het verschil tussen een formeel en een materieel instemmingsrecht niet groter gemaakt moest worden dan het daadwerkelijk is omdat de informatieplicht in de politieke praktijk al sinds de Korea-actie als een instemmingsrecht wordt ervaren.¹³⁹ De fracties van de PvdA, de VVD, de SGP en D66 waren diezelfde mening toegedaan. Alleen de fracties van het CDA en het AOV bleven benadrukken dat het onjuist is om in de informatieplicht een (materieel) instemmingsrecht te lezen aangezien de regering tijdens de gehele procedure heel duidelijk heeft gemaakt het parlement geen instemmingsrecht te willen verlenen.¹⁴⁰ In een allerlaatste poging om het parlement een medebeslissingsrecht te geven bij de besluitvorming, diende het CDA een amendement in ter invoering van een facultatief formeel instemmingsrecht indien een vijfde van het aantal leden van één van de Kamers der Staten-Generaal de wens daartoe te kennen zou geven binnen dertig dagen na het verstrekken van de inlichtingen.¹⁴¹ Dit amendement werd met zeer ruime meerderheid verworpen.¹⁴² Op advies van de Raad van State¹⁴³ werd in het wetsvoorstel de aanduiding ‘tijdig’ nog wel vervangen door ‘vooraf’.¹⁴⁴ Uiteindelijk keurden beide Kamers met ruime meerderheid in beide lezingen het voorstel van de regering tot wijziging van de Grondwet goed.¹⁴⁵

Sinds de zomer van 2000 zijn de nieuwe bepalingen, inclusief artikel 100 Gw, van kracht.¹⁴⁶ Gezien de hoge inzet van de Kamer had verwacht kunnen worden dat zij meer moeite zou doen om het door haar gewenste grondwettelijk gegarandeerde instemmingsrecht te verdedigen of zelfs dat zij had overwogen op eigen initiatief met een alternatief voorstel voor artikel 100 Gw te komen. Dat gebeurde echter niet. De overgrote meerderheid van het parlement slikte de maximaal haalbare informatieplicht en praatte deze Pyrrus-overwinning min of meer goed door die informatieplicht pertinent aan een

139 *Handelingen II*, 1997-1998, 40, p. 3247-3249. Van Middelkoop heeft dit herhaald in een reactie op kritiek van Bovend'Eert. Zie Van Middelkoop 1998, p. 2022-2023. Zie voor het naschrift Bovend'Eert 1998-a.

140 *Handelingen II*, 1997-1998, 40, p. 3262.

141 *Kamerstukken II*, 1997-1998, 25 367 (R 1593), nr. 10 en *Handelingen II*, 1997-1998, 42, p. 3383.

142 *Handelingen II*, 1997-1998, 42, p. 3383.

143 *Kamerstukken II*, 1996-1997, 25 367 (R 1593), B, p. 3-4, onder 4.

144 *Kamerstukken II*, 1997-1998, 25 367 (R 1593), nrs. 7 en 15 en *Handelingen II*, 1997-1998, 42, p. 3383.

145 Zie voor de behandeling in tweede lezing *Kamerstukken II*, 1998-1999, 26 243 (R 1622).

146 Rijkswet van 22 juni 2000 tot verandering in de grondwet van de bepalingen inzake de verdediging, *Stb.* 2000, 294.

‘materieel instemmingsrecht’ gelijk te stellen, hiermee echter de oorspronkelijke gedachte achter de motie-Van Middelkoop verlatend.¹⁴⁷

3.3.2 De betekenis van artikel 100 van de Grondwet: informatierecht of (materieel) instemmingsrecht?

Zowel de totstandkomingsgeschiedenis als de tekst van artikel 100 Gw laat geen misverstand bestaan over het ontbreken van een formeel instemmingsrecht in dat artikel. Een instemmingsrecht is er simpelweg nooit gekomen. De regering heeft zich vanaf het begin daartegen verzet en geen enkele poging ondernomen om tot de invoering van het in haar ogen ongewenste en onnodige instemmingsrecht over te gaan. Gezien de heldere tekst en de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 100 Gw kan en zal niemand betogen dat Nederland een formeel instemmingsrecht kent. Desalniettemin bestaan over de precieze betekenis van artikel 100 Gw al jarenlang verschillende opvattingen.¹⁴⁸ Nagenoeg de voltallige Tweede Kamer is sinds de totstandkoming van het artikel van mening dat uit de inlichtingenplicht weliswaar geen formeel, maar wel een materieel instemmingsrecht kan worden afgeleid. Dat die overtuiging nog steeds bij de meerderheid van de Tweede Kamer aanwezig is, bleek ook tijdens het debat over het rapport van de werkgroep *NATO Response Force*. Juist omdat in de praktijk sprake zou zijn van *de facto* instemmingsrecht, vond een ruime kamermeerderheid het niet nodig om, zoals voorgesteld door de werkgroep, alsnog over te gaan tot de invoering van een formeel instemmingsrecht in artikel 100 Gw.¹⁴⁹

Zoals reeds gezegd is de gedachte achter het in artikel 100 gelezen materieel instemmingsrecht dat het artikel in een nieuwe mogelijkheid van voorafgaande controle voorziet door de regering te verplichten om de Kamer ‘vooraf’ over het besluit te informeren waarna de Kamer kan beraadslagen en haar oordeel kan geven voordat de daadwerkelijke inzet plaatsvindt.¹⁵⁰ Daarbij wordt voorondersteld dat de regering het besluit pas zal uitvoeren indien daar in de Kamer een breed draagvlak voor blijkt te bestaan. Op basis van de overtuiging dat met het uit de inlichtingenplicht afgeleide materiële instemmingsrecht parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over uitzendingen voldoende is verzekerd, heeft de Kamer uiteindelijk ingestemd

147 Dit concludeert ook de Commissie-Davids; zie Davids e.a. 2010, p. 418-419.

148 Zie voor een beperkt overzicht het rapport ‘Onderzoek *NATO Response Force*’, *Kamerstukken II*, 2005-2006, 30 162, nrs. 2-3, p. 15-18.

149 *Kamerstukken II*, 2009-2010, 30 162, nr. 17, p. 3-36.

150 Bovend’Eert 2008, p. 22-23.

met de invoering van de inlichtingenplicht.¹⁵¹ Over de vraag of uit artikel 100 een materieel instemmingsrecht kan worden afgeleid, heeft de regering zich niet expliciet uitgelaten. Zij bleef consequent betogen dat de Nederlandse constitutionele verhoudingen in de weg staan aan de invoering van een formeel instemmingsrecht, zodat er *de jure* slechts tot codificatie van een informatieplicht vooraf kon worden overgegaan.¹⁵² Een enkele keer suggereerde zij dat het onthouden van een formeel instemmingsrecht betekent dat ook van een materieel instemmingsrecht geen sprake is, stellende dat niet de ratio van artikel 100 is om het parlement (mede)zeggenschap te geven, maar alleen om de gegroeide praktijk te codificeren en daarmee de controlerende functie van de Kamer te versterken met de invoering van de mogelijkheid tot 'controle vooraf'.¹⁵³ De regering kon de Kamer, zoals reeds opgemerkt, ervan overtuigen dat met de codificatie van de informatieplicht werd voldaan aan de strekking van de motie-Van Middelkoop, niet alleen omdat de Kamer tijdens het debat haar standpunt kenbaar kan maken, maar ook en vooral omdat het 'moeilijk denkbaar' is dat de regering, die naar een breed draagvlak zal (blijven) streven, bij ontbreken van voldoende steun voor haar besluit toch tot de inzet zal overgegaan.¹⁵⁴ Het door de Kamer ervaren materieel instemmingrecht kan dan ook niet slechts als een *fantasma* van de Kamerleden worden beschouwd.

Door meerdere staatsrechtgeleerden is de stelling dat uit artikel 100 Gw een parlementair instemmingsrecht kan worden afgeleid nadrukkelijk verworpen.¹⁵⁵ Daarvoor wordt een drietal argumenten gebruikt. In de eerste plaats kan uit de tekst van het artikel en de memorie van toelichting slechts

151 Bovend'Eert & Kummeling 2004, p. 296.

152 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II*, 1996-1997, 25 367 (R 1593), nr. 3, p. 4-5 en *Kamerstukken II*, 2001-2002, 23 591 en 26 454, nr. 8, p. 5.

153 *Kamerstukken II*, 1996-1997, 25 367 (R1593), B, p. 3, onder 3 en *Kamerstukken II*, 1996-1997, 25 367 (R1593), nr. 3, p. 4-5.

154 De regering stelt: 'De regering was de opvatting toegedaan dat dit gewoonterecht als constituerende factor voor de staatsrechtelijke praktijk niet te laag mag worden gewaardeerd. (...) De regering heeft geen enkele reden om te twijfelen aan de kwaliteit van de parlementaire debatten over uitzending. De Kamer heeft ook geen enkele reden om te twijfelen aan haar inbreng in de besluitvorming daaromtrent. De belangrijke vraag is of de introductie van een formeel instemmingsrecht de praktijk niet veel meer verstoort'. Zie *Kamerstukken II*, 1995-1996, 23 591, nr. 6, p. 10.

155 Zie voor commentaar van Bovend'Eert en Besselink het verslag van hun gesprek met de werkgroep *NATO Response Force*, *Kamerstukken II*, 2005-2006, 30 162, nr. 5, p. 90-99. Zie uitgebreid Bovend'Eert 1998, Bovend'Eert 2008, Besselink 2001 en Besselink 2005. Tevens Kristić 2009, p. 472-474, Van Dinther 2011, p. 6-16, Davids e.a. 2010, p. 405.

een inlichtingenplicht en geen instemmingsrecht worden afgeleid.¹⁵⁶ De regering voldoet aan haar grondwettelijke plicht simpelweg door de Kamer 'vooraf' te informeren over de inzet. Welke informatie de regering precies moet verschaffen, wordt niet door het artikel bepaald. In de tweede plaats is het 'staatsrechtelijk onzuiver' en 'misleidend' om de inlichtingenplicht te interpreteren als een materieel instemmingsrecht.¹⁵⁷ Enerzijds omdat uit de algemene inlichtingenplicht uit artikel 68 van de Grondwet naar geldend staatsrecht en in de parlementaire praktijk nooit een materieel instemmingsrecht is afgeleid¹⁵⁸ en anderzijds omdat instemming van het parlement geen constitutief vereiste is om het regeringsbesluit tot stand te doen komen.¹⁵⁹ De regering is immers formeel-juridisch eenzijdig bevoegd het besluit te nemen en de krijgsmacht uit te zenden. Zij kan dat besluit zelfstandig nemen zonder dat enige medewerking van de Staten-Generaal daarbij vereist is. Een zonder instemming van het parlement genomen besluit is rechtsgeldig tot stand gekomen en levert de betrokken ministers geen risico op een ambtsmisdrif wegens schending van de Grondwet op.¹⁶⁰ Dit betekent dat artikel 100 *de jure* niet voorziet in parlementaire (mede)beslissingsmacht, omdat de regering naar geldend constitutioneel recht niet genoodzaakt is om de instemming van de Staten-Generaal te vragen en te verwerven alvorens zij beslist deel te nemen aan internationale operaties ter bescherming van de internationale rechtsorde. Dat is ook niet verwonderlijk nu de regering 'geheel in lijn met de heersende constitutionele cultuur' heeft vermeden om enige wijziging in het constitutioneel recht aan te brengen, maar slechts heeft beoogd de geldende praktijk vast te leggen.¹⁶¹ Beslissen over de inzet van de krijgsmacht in internationale operaties is en blijft de zaak van de regering. De regering kan, mits ze de Staten-Generaal daarover informeert, beslissen om militairen uit te zenden, zelfs indien dat tegen de wil van de meerderheid van het parlement zou zijn, al zal de regering dat in de praktijk niet snel doen.¹⁶² In de derde plaats leidt het

156 Bovend'Eert 1998, p. 1596 en Bovend'Eert 2008, p. 23.

157 Zie nader Bovend'Eert & Kummeling 2004, p. 297, Bovend'Eert 1998, p. 1596, Bovend'Eert 2008, p. 23. In gelijke zin Besselink, 1999, p. 130-131, Besselink 2005, p. 157 e.v. en De Lange 2008, p. 4. De auteurs worden gesteund door de Raad van State, zie *Kamerstukken II*, 1996-1997, 25 367 (R1593) B, p. 3.

158 Bovend'Eert 1998, p. 1597, Bovend'Eert 2008, p. 23, Van Dinther 2011, p. 9.

159 Zie Bovend'Eert & Kummeling 2004, p. 297 en Bovend'Eert 1998, p. 1596-1597.

160 Bovend'Eert & Kummeling 2004, p. 298, Bovend'Eert 2008, p. 23-24.

161 Aldus Besselink 2001, p. 1887. Vergelijk Kortmann 2005, p. 195 en Van Schooten 2000, p. 439.

162 Bovend'Eert 1998-b, p. 2023-2024.

tijdens het debat kenbaar maken van een politiek oordeel niet tot instemming of (mede)beslissingsmacht van de Kamer omdat een Kamermotie de regering op geen enkele wijze bindt.¹⁶³ Een door het parlement eventueel in een motie uitgesproken gebrek aan steun voor de inzet heeft geen rechtsgevolgen voor het besluit, zodat dat van kracht blijft totdat de regering, al dan niet naar aanleiding van de motie, van gedachten verandert en haar eigen besluit wijzigt. Ook al heeft de regering tijdens het totstandkomingsproces aangegeven zich ‘ernstige rekenschap’ van dergelijke moties te zullen geven en daar ‘niet lichtvaardig’ aan voorbij te zullen gaan, het is van haar eigen (politieke) oordeel afhankelijk – en dat benadrukt ze zelf ook – of ze haar besluit of uitvoering daarvan naar aanleiding van een motie zal heroverwegen.¹⁶⁴ Van een juridische plicht daartoe is geen sprake. De staatsrechtgeleerden concluderen op grond van de voornoemde argumenten dat artikel 100 Gw niets meer omvat dan een actieve informatieplicht en derhalve moet worden beschouwd als een verbijzondering van de algemene informatieplicht uit artikel 68 Gw.¹⁶⁵

Dat de informatieplicht in artikel 100 in tegenstelling tot de informatieplicht in artikel 68 actief is, heeft een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van artikel 100 Gw en de uiteindelijke steun van het parlement voor de invoering ervan. De redenering was dat artikel 100 Gw in tegenstelling tot artikel 68 in een nog niet bestaande mogelijkheid van controle vooraf voorziet. Deze redenering is echter onjuist. Noch de grondwetsgeschiedenis noch de parlementaire praktijk bieden aanknopingspunten voor de interpretatie dat artikel 68 alleen betrekking zou hebben op controle achteraf.¹⁶⁶ Ook bij artikel 68 kan sprake zijn van controle vooraf omdat de Kamerleden te allen tijde, dus ook voor een uitzending, de ministers krachtens artikel 68 Gw om informatie kunnen vragen om vervolgens een standpunt over de uitzending in te nemen.¹⁶⁷ De verschillen tussen de artikelen hebben alleen betrekking op de activiteit en het aangesproken ambt: waar artikel 68 in een reactieve informatieplicht voor de individuele bewindslieden voorziet om op verzoek

163 Een motie van wantrouwen is hier een uitzondering op. Zij verplicht op grond van de ongeschreven vertrouwensregel het desbetreffende bewindslid of het gehele kabinet zijn ontslag aan te bieden. Zie nader Bovend'Eert & Kummeling 2004, p. 284 en 344.

164 *Kamerstukken I*, 1999-2000, 26 243 (R 1622), nr. 165a, p. 6.

165 Zie, bijvoorbeeld, Bovend'Eert & Kummeling 2004, p. 298 en Van der Pot 2006, p. 746. Tevens Besselink en Bovend'Eert tijdens het gesprek met de werkgroep *NATO Response Force*, *Kamerstukken II*, 2005-2006, 30 162, nrs. 2-3, p. 19-20 en nr. 5, p. 90-99.

166 Zie Bovend'Eert & Kummeling 2004, p. 297. Vergelijk Bovend'Eert 1998, p. 1595-1596.

167 Volg Bovend'Eert 1998, p. 1595.

van de Kamer – vooraf of achteraf – informatie te leveren, verplicht artikel 100 de regering om vooraf actief en uit eigen beweging te informeren over de inzet. Beide verschillen hebben slechts dan weinig praktische gevolgen wanneer de Kamer het proces nauwlettend in de gaten houdt en bereid is op tijd de juiste vragen te stellen.¹⁶⁸ Zolang de Kamers voldoende alert zijn om dergelijke aangelegenheden aan de orde te stellen, kan aan artikel 68 dezelfde werking worden ontleend als aan artikel 100. Bovendien blijft artikel 68 Gw parallel aan artikel 100 Gw van toepassing op alle uitzendingen ongeacht de vraag of deze onder de reikwijdte van artikel 100 Gw vallen.

3.3.3 Reikwijdte van artikel 100 van de Grondwet

Indien een inzet van de krijgsmacht niet onder artikel 100 Gw valt, bestaat er geen actieve informatieplicht voor de regering. Om die reden is het van belang stil te staan bij de reikwijdte van de bepaling. De informatieplicht uit artikel 100 Gw geldt naar de tekst van de bepaling alleen voor de inzet of terbeschikkingstelling van de Nederlandse militairen ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde en voor humanitaire hulpverlening in geval van een gewapend conflict. De doelomschrijving ‘handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde’ is, zoals reeds gezegd, tegelijkertijd met de invoering van artikel 100 opgenomen in artikel 97, eerste lid, van de Grondwet als aparte doelstelling van de krijgsmacht, naast algemene verdediging en bescherming van de belangen van het Koninkrijk. Volgens de memorie van toelichting is artikel 100 niet van toepassing op de inzet van de krijgsmacht voor humanitaire hulp indien geen sprake is van een gewapend conflict en op de inzet van de krijgsmacht ter verdediging en bescherming van de belangen van het Koninkrijk, de tweede doelstelling uit artikel 97 Gw.¹⁶⁹

In de memorie van toelichting staat tevens dat artikel 100 Gw niet van toepassing is op ‘militaire operaties ten behoeve van de internationale organisaties’ waarbij sprake is van een verplichting tot inzet op basis van het NAVO-verdrag omdat bondgenootschappelijke verdedigingstaken waartoe een verdragsrechtelijke verplichting bestaat onder de algemene verdedigingsdoelstelling (i.e. verdediging van eigen grondgebied en die van de bondgenoten) vallen en niet onder het bevorderen of handhaven van de internationale rechtsorde.¹⁷⁰ Al vroeg tijdens de parlementaire behandeling

168 Bovend'Eert 1998, p. 1596.

169 *Kamerstukken II*, 1996-1997, 25 367 (R 1593), nr. 3, p. 3.

170 *Kamerstukken II*, 1996-1997, 25 367 (R 1593), nr. 3, p. 3-4. De reactieve informatieplicht ex

van het wetsvoorstel heeft de regering aangegeven dat onder ‘uitzending’ alleen vrijwillige, niet in het kader van het bondgenootschap uitgevoerde, uitzending wordt verstaan.¹⁷¹ Maar omdat de regering tijdens het totstandkomingsproces van het artikel enige verwarrende uitspraken heeft gedaan, is enige onduidelijkheid ontstaan over de toepasbaarheid van artikel 100 in het kader van de bondgenootschappelijke verdediging. Zo heeft de regering tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer betoogd dat de informatieplicht ook geldt voor de inzet van de krijgsmacht ter uitvoering van verdragsverplichtingen die handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde (mede) tot doel hebben.¹⁷² De stelling dat handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde zowel de verplichte inzet in het kader van een militair bondgenootschap zoals de NAVO en de WEU omvat, alsook de onverplichte inzet in VN-verband, is tijdens het debat in de Eerste Kamer door de minister van Buitenlandse Zaken herhaald.¹⁷³ Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in tweede lezing gaf de regering in een brief aan de Tweede Kamer en een brief aan de Eerste Kamer aan dat de inzet van militairen voortvloeiend uit verdragsrechtelijke verplichtingen slechts onder de reikwijdte van artikel 100 valt indien handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde en niet (collectieve) verdediging het doel van de operatie is.¹⁷⁴ Volgens de Commissie-Davids moet op basis van de totstandkomingsgeschiedenis worden geconcludeerd dat artikel 100 Gw zonder meer ook van toepassing is op de inzet op grond van internationale verplichtingen (i.e. niet-vrijwillige uitzendingen).¹⁷⁵ Deze conclusie is echter niet in overeenstemming met de vroege totstandkomingsgeschiedenis, in het bijzonder met de memorie van toelichting. De conclusie gaat tevens uit van een onjuiste interpretatie van de door de regering tijdens de parlementaire behandeling gedane uitspraken. Ook al hebben de uitspraken tot de nodige verwarring geleid, de regering heeft wel consequent volgehouden dat het doel van een operatie van doorslaggevend belang is voor de toepasbaarheid van artikel 100 Gw. Operaties die handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde tot doel hebben, vallen onder artikel 100, los van de kaders waarbinnen ze worden uitgevoerd. De regering heeft hier aan toegevoegd dat bondgenootschappelijke inzet waarvoor een verplichting zou bestaan op grond van het

artikel 68 Gw blijft echter onverkort van toepassing.

171 *Kamerstukken II*, 1993-1994, 23 591, nr. 1, p. 1, *Kamerstukken II*, 1994-1995, 23 591, nr. 5, p. 6.

172 *Kamerstukken I*, 1997-1998, 25 367 (R1593), nr. 226b, p. 5.

173 *Handelingen I*, 1997-1998, 22, p. 1072 en 1074.

174 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 26 243 (R1622), nr. 6, p. 2, *Kamerstukken I*, 1999-2000, 26 243 (R1622), nr. 165a, p. 2, 5. Tevens *Handelingen I*, 1997-1998, 22, p. 1068.

175 Zie Davids e.a. 2010, p. 405-406, 409.

WEU- of het NAVO-verdrag primair verdediging tot doel zal hebben en om die reden buiten de reikwijdte van artikel 100 Gw valt. Op basis van dit in de memorie van toelichting opgenomen uitgangspunt heeft de regering, mede om een einde te maken aan de verwarring hieromtrent, na de invoering van artikel 100 in het aangepaste Toetsingskader 2001 geëxpliciteerd dat artikel 100 niet van toepassing is op operaties waarvoor een verplichting bestaat op grond van het WEU- of het NAVO-verdrag.¹⁷⁶ Verderop in deze studie zal blijken dat in lijn hiermee artikel 100 Gw niet van toepassing is geacht op de in het kader van de bondgenootschappelijke verdediging uitgevoerde operatie *Enduring Freedom*.¹⁷⁷ Door in het Toetsingskader alle operaties waarvoor naar de mening van de regering een verplichting bestaat uit hoofde van het WEU- of het NAVO-verdrag uit te sluiten van de werking van artikel 100 Gw, gaat de regering wel een stap te ver. Uit de tekst en de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 100 kan namelijk slechts worden afgeleid dat artikel 100 formeel van toepassing is op operaties die bevordering van de internationale rechtsorde tot doel hebben en daardoor niet op die bondgenootschappelijke acties die verdediging als doel hebben.

Op het in het Toetsingskader vastgelegde standpunt van de regering dat alle, in haar ogen verplichte, bondgenootschappelijke inzet niet onder de reikwijdte van artikel 100 valt is in de literatuur kritiek gekomen.¹⁷⁸ Tegen die stelling wordt, in de eerste plaats, aangevoerd dat volkenrechtelijke verplichtingen tot een specifieke inzet helemaal niet bestaan, omdat het WEU- en het NAVO-verdrag niet aangeven tot welke bondgenootschappelijke bijdrage een land verplicht is, ook niet in geval van verdediging.¹⁷⁹ Er is, in artikel 5 NAVO-verdrag, slechts sprake van een verplichting tot bijstandverlening, maar omdat het de bondgenoten vrijstaat de vorm van die bijstand naar eigen inzicht in te vullen, waarbij ze kunnen beslissen niet tot uitzending van de krijgsmacht over te gaan, houdt artikel 5 geen verplichting tot de inzet

176 *Kamerstukken II*, 2000-2001, 23 591 en 26 454, nr. 7, p. 3. Tegelijkertijd beperkt de regering de reikwijdte van artikel 100 in deze notitie verder door te bepalen dat artikel 100 ook niet geldt voor uitzending van militairen voor civiele missies en de uitzending van burgers in het kader van crisisbeheersingsoperaties en voor de uitzending van missies waarvan Nederlandse militairen op individuele basis onderdeel uitmaken en de stationering van de militairen in vredestijd.

177 Zie bijvoorbeeld *Handelingen II*, 2001-2002, 2, p. 22, *Handelingen I*, 2001-2002, Aanhangsel, p. 23-24 en *Handelingen II*, 2001-2002, 24, p. 1745-1772.

178 Zie uitgebreid Besselink 2001, p. 1883-1887. Tevens Besselink 2005, p. 164-167, Kortmann 2005, p. 195-196, Bovend'Eert & Kummeling 2004, p. 299, Van Schooten 2000, p. 484, Davids e.a. 2010, p. 405-406.

179 Besselink 2005, p. 164.

van de nationale krijgsmacht in.¹⁸⁰ Alle inzet van de nationale krijgsmacht kan dus als vrijwillig worden beschouwd. In de tweede plaats wordt kritiek geleverd op de in de memorie van toelichting gehanteerde strikte scheiding tussen (bondgenootschappelijke) verdediging waarvoor artikel 100 niet geldt en handhaving of bescherming van de internationale rechtsorde waarvoor het wel geldt. In de praktijk is namelijk dikwijls sprake van overlappende, of parallelle, doelstellingen: een optreden ter verdediging van een bondgenootschap zal bijna altijd tegelijkertijd ook als optreden ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde kunnen worden aangemerkt.¹⁸¹ Omdat de grens tussen de twee in artikel 97, eerste lid, Gw opgenomen doelstellingen vaag is, zal overlap van doelstellingen in de praktijk niet eenvoudig voorkomen of vermeden kunnen worden.¹⁸² Ook de regering erkent dat een overlap van doelstellingen zeer goed mogelijk is omdat deze in elkaars verlengde liggen, maar merkt hierbij op zelf van geval tot geval te zullen bezien voor welke doelstelling moet worden gekozen.¹⁸³ Naar aanleiding van het onderzoek van de werkgroep *NATO Response Force* heeft de regering, daartoe geadviseerd door de AIV,¹⁸⁴ beloofd om als ze geen keus kan maken tussen twee even zwaar wegende doelstellingen, zij het parlement zoveel mogelijk 'in overeenstemming met artikel 100' zal informeren.¹⁸⁵ De toezegging om bij overlappende doelstellingen (i.e. als de inzet van de krijgsmacht betrekking heeft op bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied alsmede op de handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde) 'langs de lijnen van het Toetsingskader' te informeren, is opgenomen in het in 2009 herziene Toetsingskader.¹⁸⁶

180 Zie uitgebreid Besselink 2001, p. 1885 en Werner 2001, p. 376. Talsma gaat een stap verder, betogend dat uit de strekking van artikel 100 Gw volgt dat de inlichtingenplicht ook van toepassing is op (zelf)verdedigingsoperaties. Zie voor argumentatie Talsma 2005, p. 278.

181 Zie voor argumentatie Besselink 2001, p. 1883-1887. Op grond van diezelfde gedachte concludeerde ook de werkgroep *NATO Response Force* dat de procedure van artikel 100 van toepassing zou moeten zijn op alle vormen van inzet van de Nederlandse krijgsmacht bij militaire operaties buiten het grondgebied van het Koninkrijk; zie *Kamerstukken II*, 2005-2006, 30 162, nrs. 2-3, p. 69 e.v. Zie hierover ook Albers 2005, p. 898.

182 Erkennen ook de leden van het Adviesraad Internationale Vraagstukken. Zie AIV 2004, p. 35.

183 *Kamerstukken II*, 1994-1995, 23 591, nr. 5, p. 9, *Kamerstukken II*, 1996-1997, 25 367 (R 1593), nr. 3, p. 3.

184 Het AIV heeft geadviseerd om de informatieprocedure van artikel 100 te volgen indien bevordering van internationale rechtsorde als doelstelling een 'significante, maar niet per se dominante' rol speelt, zie AIV 2004, p. 35.

185 *Kamerstukken II*, 2003-2004, 29 521, nr. 5, p. 11.

186 Zie voor de begeleidende brief *Kamerstukken II*, 2008-2009, 30 162, nr. 11 en voor het Toetsingskader 2009 <http://www.eerstekamer.nl/id/vi6zgvonn9si/document_extern/w30162tk11bijl/f=y.pdf>, geraadpleegd op 18 september 2011.

De reikwijdte van artikel 100 Gw is verder beperkt door de uitzonderingsbepaling van het tweede lid. De regering heeft verzekerd slechts in exceptionele gevallen gebruik te zullen maken van de uitzonderingsbepaling. Zij gaf daarbij als voorbeelden acute noodsituaties, situaties waarbij zeer snel ingegrepen moet worden en militaire interventies onder strikte geheimhouding.¹⁸⁷ Of en wanneer in een specifiek geval van 'dwingende redenen' kan worden gesproken, bepaalt de regering zelf.¹⁸⁸ Naast de uitgezonderde noodsituaties verplicht artikel 100 ook niet tot informatievervalsing over de opschorting of beëindiging van een inzet al heeft de regering zich wel bereid verklaard het parlement op de hoogte te houden van alle relevante ontwikkelingen betreffende een uitzending, waaronder ook een mogelijke opschorting of beëindiging ervan.¹⁸⁹

Tenslotte is tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel gebleken dat de inlichtingenplicht uit artikel 100 geen betrekking heeft op voornemens, maar slechts op definitieve en reeds genomen besluiten van de regering.¹⁹⁰ Ook al biedt de tekst van het artikel ruimte voor informatievoorziening over de fase voorafgaand aan het formele besluit (bijvoorbeeld voornemens, plannen, internationale onderhandelingen, etc.), de regering hield vast aan de restrictieve uitleg van de bepaling door de informatieplicht te koppelen aan een besluit van de ministerraad dat 'onherroepelijk en direct kon worden uitgevoerd'.¹⁹¹ Naar aanleiding van het advies van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen om de informatieplicht van toepassing te laten zijn nog voordat een aanbod aan de internationale organisaties wordt gedaan teneinde te voorkomen dat het parlement voor voldongen feiten wordt geplaatst,¹⁹² verklaarde de regering zich bereid de Kamer 'in een eerder stadium' te informeren.¹⁹³ Deze in het herziene Toetsingskader 2001 opgenomen informatieafspraken staat geheel los van artikel 100 Gw.¹⁹⁴

187 *Kamerstukken II*, 1996-1997, 25 367 (R 1593), nr. 3, p. 6.

188 Kortmann 2005, p. 195.

189 *Kamerstukken II*, 1996-1997, 25 367 (R 1593), nr. 3, p. 6.

190 Zie *Kamerstukken I*, 1997-1998, 25 367 (R 1593), nr. 226b, p. 5, tevens Bovend'Eert & Kummeling 2004, p. 298. De opvatting van de Commissie-Davids dat de juiste toepassing van artikel 100 zou impliceren dat het overleg met het parlement vóór het nemen van het definitieve besluit moet worden gehouden, is strikt genomen onjuist. Zie Davids e.a. 2010, p. 418-419.

191 *Handelingen II*, 2000-2001, 12, p. 786.

192 *Kamerstukken II*, 1999-2000, 26 454, nrs. 7-8, p. 494 e.v.

193 Onder 'een eerder stadium' werd verstaan de situatie waarin de regering 'begint na te denken over mogelijke deelname aan een vredesoperatie'; *Handelingen II*, 2000-2001, 12, p. 788.

194 *Kamerstukken II*, 2000-2001, 23 591 en 26 454, nr. 7, p. 3-4.

Dat in de praktijk toch onduidelijkheid bestaat over de vraag in hoeverre sprake moet zijn van een concreet regeringsbesluit voordat artikel 100 van toepassing is, zal later blijken uit de beschrijving van het besluitvormingsproces over de Nederlandse deelname aan *ISAF* in Uruzgan.

Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat de regering, naar de tekst van artikel 100, gehouden is beide Kamers der Staten-Generaal van inlichtingen te voorzien. In de praktijk is de betrokkenheid van de Eerste Kamer evenwel teruggebracht tot het ontvangen van een kopie van de aan de voorzitter van de Tweede Kamer gerichte artikel-100-brief waarin het regeringsbesluit is opgenomen.¹⁹⁵ De debatten naar aanleiding van en over het regeringsbesluit worden in de Tweede Kamer gevoerd, zodat alleen de Tweede-Kamerleden de kans krijgen hun politieke oordeel over het besluit kenbaar te maken, met als resultaat dat de Eerste Kamer hooguit een marginale rol bij de besluitvorming over uitzendingen speelt.

3.3.4 Toetsingskader

Naar aanleiding van de gang van zaken betreffende de Korea-kwestie en de Golf-crisis kan worden opgemerkt dat van informatievoorziening van de regering aan de Kamer over de inzet van de krijgsmacht in de praktijk al sprake was voor de invoering van artikel 100 Gw. Naast een formeel instemmingsrecht vroeg de Kamer eind 1993/begin 1994 de regering de ‘gegroeide praktijk van informatie en overleg’ nader te structureren en toetsbaar te maken teneinde de ‘kwaliteit van de besluitvorming’ te waarborgen.¹⁹⁶ Als antwoord hierop stuurde de regering op 28 juni 1995 het ‘Toetsingskader voor uitzending van militaire eenheden ten behoeve van internationale operaties’ naar de Tweede Kamer, dat tevens gepresenteerd werd als het ‘instrument ter beoordeling van regeringsvoornemens en besluiten tot uitzending van militairen’ waarmee voldoende antwoord werd geboden op de motie-Van Middelkoop.¹⁹⁷ Het Toetsingskader bevat een lijst met veertien aandachtspunten die de

195 Besselink 2005, p. 168. De Commissie-Davids merkt in haar rapport op dat de regering het sturen van een afschrift naar de Eerste Kamer ziet als ‘het oude gebruik’; Davids e.a. 2010, p. 420.

196 *Kamerstukken II*, 1993-1994, 23 591, nr. 1, p. 4 en *Kamerstukken II*, 1994-1995, 23 591, nr. 5, p. 2.

197 *Kamerstukken II*, 1994-1995, 23 591, nrs. 5 en 6. Het Toetsingskader is naar aanleiding van het rapport van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen in 2001 op onderdelen herzien, zie *Kamerstukken II*, 2000-2001, 23 591 en 26 454, nr. 7. In 2009 is het Toetsingskader wederom op enkele punten aangepast naar aanleiding van het rapport van de werkgroep *NATO Response Force*. Zie voor de begeleidende brief *Kamerstukken II*, 2008-2009, 30 162, nr. 11 en voor het Toetsingskader 2009 <http://www.eerstekamer.nl/id/vi6zgvonnngsi/document_extern/w30162tk11bijl/f=y.pdf>, geraadpleegd op 18 september 2011. De aandachtspunten zijn zowel in 2001 als in 2009 niet wezenlijk veranderd.

regering kan betrekken bij haar besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht. Het lijstje kan volgens de regering, enerzijds, fungeren als een hulpmiddel bij de vorming van een weloverwogen oordeel over de politieke wenselijkheid en militaire haalbaarheid van de Nederlandse deelname aan een internationale militaire operatie en, anderzijds, dienen ter 'structurering van de gedachtewisseling' met de Staten-Generaal.¹⁹⁸ De term 'Toetsingskader' wekt de indruk suggestie dat het document een aantal harde voorwaarden bevat waaraan een uitzending moet voldoen wil de regering daarover positief beslissen. Het document bevat echter geen bindende voorwaarden en is niet meer dan een 'voor de hand liggende opsomming van overwegingen'; het kader bevat tot niets verplichtende aandachtspunten die gebruikt kunnen, maar niet hoeven worden.¹⁹⁹ Een juridische status heeft het beleidsdocument niet. Omdat de weging van de aandachtspunten uit deze 'nuttige checklist' tot verschillende conclusies kan leiden, kan het Toetsingskader door zowel voor- als tegenstanders van een operatie worden gebruikt ter motivering van hun eigen standpunt.²⁰⁰ Harde criteria om uiteindelijk 'ja' of 'nee' te zeggen tegen een uitzending bevat het Toetsingskader namelijk niet.²⁰¹ Ook al is het kader door de regering voorgesteld als een eerste stap ter uitvoering van de motie-Van Middelkoop, heeft het document *stricto sensu* niets met een instemmingsrecht van doen.²⁰²

Sinds 2001, na de herziening van het Toetsingskader naar aanleiding van het rapport van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen,²⁰³ zijn in het document concrete (procedure)afspraken over informatievoorziening opgenomen. Deze informatieafspraken hebben betrekking op de vier fasen van de besluitvorming: de voorbereiding van het besluit tot inzet, inclusief het onderzoek naar de mogelijkheden en wenselijkheid van de inzet, het concrete besluit zelf, de uitvoering van het besluit en de (tussentijdse) evaluatie van de inzet.²⁰⁴ De informatievoorziening ziet er volgens de afspraken als volgt uit:

198 *Kamerstukken II*, 1994-1995, 23 591, nr. 5, p. 6-12. *Kamerstukken II*, 2000-2001, 23 591 en 26 454, nr. 7, p. 2. Zie over de betekenis van het Toetsingskader Bovend'Eert 2008, p. 26-27, Van der Pot 2006, p. 746, Besselink 2005, p. 160 en Davids e.a. 2010, p. 409-407.

199 *Kamerstukken II*, 2000-2001, 23 591 en 26 454, nr. 7, p. 3, AIV 2004, p. 27. Zie ook Davids e.a. 2010, p. 409.

200 AIV 2004, p. 27.

201 Besselink 2005, p. 160, Bovend'Eert 2008, p. 326-327.

202 De Kamerleden waren zich daarvan bewust, zie *Handelingen II*, 1994. 38, p. 2680-2684. De regering erkende dat ook, zie *Kamerstukken II*, 1994-1995, 23 591, nr. 5.

203 Zie voor het rapport *Kamerstukken II*, 1999-2000, 26 454, nrs. 7- 8.

204 *Kamerstukken II*, 2001-2002, 23 591 en 26 454, nr. 7, p. 4-5. Tevens *Kamerstukken II*, 2005-2006, 30 162, nrs. 2-3, p. 29-30.

- de regering stuurt een notificatiebrief, die geheel los staat van artikel 100 Gw, waarin de Tweede Kamer op de hoogte wordt gesteld van de start van een onderzoek naar de mogelijkheid en wenselijkheid van de inzet;
- de regering bepaalt wanneer het moment is aangebroken om een dergelijke notificatie te sturen;
- de Kamer neemt de in het algemeen korte en weinig concrete notificatiebrief voor kennisgeving aan;
- de Kamer is tijdens het onderzoek terughoudend met het naar buiten brengen van een eigen opvatting over de mogelijke deelname;
- indien de regering na afronden van het onderzoek een formeel besluit over de inzet neemt, informeert ze de Kamer daarover op grond van haar informatieplicht ex artikel 100 door het sturen van een zogenaamde artikel-100-brief waarin (relevante) aandachtspunten uit het Toetsingskader worden langsgelopen;
- na het overleg met het parlement dat volgens de regering op grond van artikel 100 Gw wordt gevoerd, deelt de regering het internationale samenwerkingsverband dat de operatie aanstuurt mede welke eenheden onder welke voorwaarden worden aangeboden;
- tijdens de voorbereiding van de uitzending en uitvoering van de operatie wordt het parlement regelmatig geïnformeerd over de voortgang; iedere derde woensdag in mei ontvangt het parlement een evaluatie van alle lopende operaties;
- na beëindiging van een operatie ontvangt het parlement een eind-evaluatie.

De informatieafspraken uit het Toetsingskader worden door de regering samengevat onder de noemer 'artikel-100-procedure'.²⁰⁵ Zoals later uit de casus zal blijken, worden de afspraken als nadere uitwerking van de in artikel 100 gecodificeerde informatieplicht gezien en is het toepassen van het Toetsings-

²⁰⁵ *Kamerstukken II, 2003-2004, 28 676, nr. 8, p. 3 e.v.*

kader in de praktijk synoniem geworden voor de artikel-100-procedure en daarmee voor parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over uitzendingen waaronder niet alleen het informeren van het parlement wordt verstaan, maar ook het voeren van het debat over de artikel-100-brief in de Tweede Kamer, waarin de fracties hun standpunt kenbaar kunnen maken.²⁰⁶ Formeel-juridisch staat artikel 100 Gw echter los van het Toetsingskader aangezien het slechts betrekking heeft op het informeren over een concreet regeringsbesluit en niet op het informeren over de voorafgaande fase noch op het voeren van een debat over het besluit. Het Toetsingskader is echter van toepassing op meer en eerdere stadia van de besluitvorming inzake uitzendingen dan artikel 100 Gw. Dat artikel 100 en het Toetsingskader sterk met elkaar samenhangen, blijkt niet alleen uit hun verwante achtergronden en ratio, maar vooral uit de aan artikel 100 Gw gekoppelde reikwijdte van het Toetsingskader. Na de invoering van artikel 100 in 2000 is in het herziene Toetsingskader 2001 expliciet opgenomen dat het kader betrekking heeft op 'de uitzending van militaire eenheden waarvoor de informatievoorziening krachtens artikel 100 van de Grondwet geldt'.²⁰⁷ Omdat het Toetsingskader gekoppeld is aan de informatieplicht ex artikel 100, kan niet worden volgehouden, hetgeen de Commissie-Davids doet,²⁰⁸ dat de reikwijdte van artikel 100 wat betreft bedoelde situaties ruimer is dan die van het Toetsingskader. Dat de regering opmerkt dat zij de relevante elementen uit het Toetsingskader kan gebruiken bij de beoordeling van de operaties die buiten de voornoemde reikwijdte vallen, doet daar niets aan af. Het woordje 'kan' wordt bij de herziening van het Toetsingskader in 2009, naar aanleiding van het rapport van de werkgroep *NATO Response Force* en het debat met de Kamer daarover, vervangen door het woordje 'zal' in het licht van de door de regering gedane toezegging het Toetsingskader ook te gebruiken bij grote civiele missies waaraan militairen deelnemen en bij operaties met overlappende doelstellingen.²⁰⁹

206 Vergelijk AIV 2004, p. 26.

207 *Kamerstukken II*, 1994-1995, 23 591, nr. 5, p. 6 en *Kamerstukken II*, 2001-2002, 23 591 en 26 454, nr. 7, p. 3. Het Toetsingskader heeft verder geen betrekking op de inzet van militairen binnen het Koninkrijk, operaties waarvan Nederlandse militairen op individuele basis deel uitmaken, stationering van Nederlandse militairen in vredetijd bij internationale staven, gebruik van militaire middelen voor hulpverlening bij natuurrampen en voor humanitaire hulpverlening indien geen sprake is van een gewapend conflict of van een verhoogd veiligheidsrisico en uitzending van burgerpersoneel in het kader van crisisbeheersingsoperaties.

208 Davids e.a. 2010, p. 410.

209 Zie Toetsingskader 2009 op <http://www.eerstekamer.nl/id/vi6zgvonngsi/document_extern/w30162tk11bijl/f=y.pdf>, geraadpleegd op 18 september 2011.

De aandachtspunten en de informatieafspraken uit het Toetsingskader 2001 worden ongewijzigd opgenomen in het Toetsingskader 2009.²¹⁰

3.3.5 Constitutionele bezwaren tegen een instemmingsrecht

Uit de beschrijving van de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 100 Gw blijkt dat vanaf het begin sprake was van onenigheid tussen het parlement en de regering omtrent de verdeling van bevoegdheden over de inzet van de Nederlandse krijgsmacht: het parlement wilde een formeel instemmingsrecht, hetgeen de regering onnodig en onwenselijk vond. Het instemmingsrecht zou onnodig zijn omdat in de heersende praktijk van informatievervalsing parlementaire betrokkenheid voldoende zou zijn verzekerd. Met beroep op haar in het tweede lid van artikel 97 Gw²¹¹ verankerde oppergezag over de krijgsmacht voerde de regering ook twee met elkaar sterk samenhangende constitutionele bezwaren aan waaruit werd afgeleid dat een formeel instemmingsrecht tevens onwenselijk is. Een instemmingsrecht zou niet alleen haaks staan op de bestaande constitutionele verhoudingen tussen de regering en het parlement inzake uitzendingen, maar ook afbreuk doen aan het oppergezag van de regering en derhalve in strijd zijn met de Grondwet.²¹²

Het eerste bezwaar kan kort worden weerlegd. Met heersende constitutionele verhoudingen bedoelt de regering de gangbare bestuurscultuur waarin het adagium 'de regering regeert, het parlement controleert' geldt en waarbij het parlement de vrijheid moet hebben zijn controlerende taak in alle onafhankelijkheid uit te voeren.²¹³ Deze vrijheid, en daardoor de controlerende taak van het parlement, zou volgens de regering worden beperkt als het parlement formeel in de bestuursverantwoordelijkheid deelt door mede te beslissen over de inzet. Hiertegen kan worden ingebracht dat parlementaire controle zich, naar analogie met parlementair medebeslissingsrecht inzake wetgeving en verdragsluiting, niet richt op het nemen van

210 Nieuw is ook de toezegging van de regering om in de informatie aan de Kamer na afweging en beoordeling van de relevante aandachtspunten aandacht te besteden aan de onderlinge samenhang van de politieke aspecten, militaire aspecten en aspecten op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, zodat het integrale karakter van de operatie expliciet wordt meegewogen en tot uitdrukking wordt gebracht.

211 Het tweede lid van artikel 97 Gw stelt: 'De regering heeft het oppergezag over de krijgsmacht'.

212 Zie *Kamerstukken II*, 1993-1994, 23 591, nr. 1, p. 7 en 10, *Kamerstukken II*, 1993-1994, 23 591, nr. 4, p. 5-6, *Kamerstukken II*, 1996-1997, 25 367 (R1593), nr. 3, p. 4-5, *Kamerstukken I*, 1999-2000, 26 243 (R 1622), nr. 165a, p. 1, *Handelingen II*, 1997-1998, 40, p. 3264 en *Handelingen II*, 1999-2000, 21, p. 1609.

213 *Kamerstukken I*, 1999-2000, 26 243 (R 1622), nr. 165a, p. 1.

het besluit, maar juist op de uitvoering ervan.²¹⁴ Meebeslissen over de inzet is, evenals meebeslissen over een wet, een andere verantwoordelijkheid die zich niet verzet tegen controle op de concrete uitvoering van de inzet (de wet) in een later stadium. Voorts is de scheiding der machten binnen de Nederlandse constitutionele verhoudingen niet zo scherp als de regering met haar adagium doet voorkomen.²¹⁵ Het parlement heeft, zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven, reeds enkele (medebeslissings)bevoegdheden op het terrein van de uitvoerende macht.²¹⁶ Omdat een parlementair instemmingsrecht geen staatsrechtelijke noviteit of unicum is en omdat het door de regering geschetste beeld van de constitutionele verhoudingen te eenzijdig en ongenueanceerd is, kan niet worden volgehouden dat een instemmingsrecht haaks staat op de constitutionele verhouding tussen de regering en het parlement. Samenwerking bij de besluitvorming vormt geen inbreuk op de eigen verantwoordelijkheid en de zelfstandige rol die de twee organen in onze staatsbestel hebben. Maar ook al zou men van mening zijn dat een instemmingsrecht om wat voor reden ook niet binnen de constitutionele verhoudingen past, het is bij uitstek de bevoegdheid van de grondwetgever om die verhoudingen te wijzigen door, bijvoorbeeld, het opnemen van een parlementair instemmingsrecht in de Grondwet.²¹⁷

Het tweede bezwaar van de regering vraagt om een meer uitgebreide bespreking. Dat een formeel instemmingsrecht afbreuk zou doen aan het oppergezag van de regering waardoor het in strijd zou zijn met de Grondwet is wederom niet zo vanzelfsprekend als de regering doet voorkomen. Met een instemmingsrecht van het parlement wordt het oppergezag van de regering niet beperkt. Oppergezag impliceert namelijk dat de organisatie, de inrichting en het beheer van de krijgsmacht een regeringsverantwoordelijkheid zijn. Met oppergezag van de regering wordt blijkens de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 97 GW tot uitdrukking gebracht dat het leger krachtens Koninklijke Besluiten moet worden ingericht, bestuurd en

214 Betoogt ook werkgroep *NATO Response Force*, *Kamerstukken II*, 2005-2006, 30 162, nrs. 2-3, p. 70. Zie ook Van Dinther 2011, p. 19.

215 Dit werd tijdens het debat door de woordvoerders van het CDA en de PvdA benadrukt. Zie *Handelingen II*, 1997-1998, 40, p. 3251-3252. Ook het AIV nuanceert het voorgestelde beeld van strikte machtenscheiding maar gebruikt wel dezelfde argumenten als de regering tegen de invoering van een grondwettelijk instemmingsrecht, AIV 2007, p. 16-18.

216 Het gaat om het parlementaire goedkeuringsvereiste inzake het sluiten van verdragen (artikel 91 Gw) en het parlementaire toestemmingsvereiste voor een in-oorlog-verklaring (artikel 96 Gw).

217 Vergelijk Van der Pot 2006, p. 746.

aangevoerd.²¹⁸ Dat met oppergezag geen opperbevelschap wordt bedoeld, is in 1954 benadrukt door de Commissie-Van Schaik die, om alle onduidelijkheid hieromtrent uit de Grondwet te halen, voorstelde om ‘oppergezag’ te vervangen door ‘opperbestuur’.²¹⁹ De Commissie-Cals/Donner herhaalde dit in haar advies, stellende dat het onjuist is te denken dat de Koning persoonlijk opperbevelhebber over te krijgsmacht zou kunnen zijn, maar dat de bepaling in werkelijkheid slechts de politieke leiding van de regering tegenover de krijgsmacht tot uitdrukking brengt.²²⁰ Tijdens de grondwetswijziging in 1981 heeft de regering voorgesteld om de bepaling over oppergezag uit de Grondwet te schrappen omdat volgens haar de krijgsmacht – ondanks haar eigen karakter – op één lijn moest worden geplaatst met andere overheidsdiensten met een instrumenteel karakter, zoals de politie en de buitenlandse dienst, die ook niet expliciet in de Grondwet worden vermeld.²²¹ Aparte vermelding van het oppergezag over de krijgsmacht zou tot de onjuiste vooronderstelling kunnen leiden dat er tussen de Koning (i.e. de regering) en de krijgsmacht een andere gezagsverhouding bestaat dan tussen de Koning en andere overheidsdiensten.²²² Het voorstel om de bepaling uit de Grondwet te schrappen, is uiteindelijk gestrand.

Het oppergezag impliceert in juridische zin²²³ dat er inzake defensie sprake is van regeringsbevoegdheid, inhoudende dat de krijgsmacht onder directe verantwoordelijkheid van de regering valt en te allen tijde verbonden is en blijft aan de directieven van de regering.²²⁴ Anders gezegd, artikel 97, tweede

218 Door de Staten-Generaal werd rond 1853 gepoogd om de inrichting en het beheer van de krijgsmacht naar zich toe te trekken. Deze poging heeft geen resultaat gehad; zie Heemskerk 1881, p. 65. Ook tijdens de grondwetswijziging in 1887 is vanuit de Staten-Generaal met een amendement geprobeerd om de organisatie der strijdkrachten door middel van een wettelijke regeling in te richten. Het amendement werd, na sterk verzet van de regering die vreesde het recht te verliezen om met Koninklijke Besluiten veranderingen binnen de legerorganisatie aan te brengen, verworpen. Zie hierover Buijs 1888, p. 346-347.

219 Van Schaik 1954, p. 86.

220 Cals & Donner 1971, p. 189.

221 Zie daarover *Kamerstukken II*, 1978-1979, 15 467 (R 1114), nr. 3, p. 5 e.v., *Kamerstukken I*, 1980-1981, 15 467 (R 1114), nr. 46, p. 1-5 en *Handelingen I*, 1981-1981, p. 608 e.v. Tevens Cals & Donner 1971, p. 191 en Kortmann 1987, p. 282.

222 *Kamerstukken II*, 1978-1979, 15 467 (R 1114), nr. 3, p. 4-5.

223 De juridische betekenis van oppergezag voor de verhoudingen tussen de regering en het parlement staat hier centraal. Of oppergezag enige militair-operationele betekenis heeft en derhalve een commandobevoegdheid in operationele zin inhoudt, valt buiten het bestek van dit onderzoek. Zie nader Van der Pot 2006, p. 747-748, De Lange 2008, p. 13-14 en Besselink 2008, p. 98-112.

224 Kortmann 2005, p. 192 en Kortmann 1987, p. 282-283.

lid, van de Grondwet institutionaliseert een directe gezagverhouding tussen de regering en de krijgsmacht. De krijgsmacht neemt daarbij geen andere (of bijzondere) positie in dan overige aan de regering ondergeschikte overheidsdiensten.²²⁵ Omdat de algemene bestuursfunctie van de regering in artikel 42 Gw haar gezag over de overheidsdiensten, inclusief de krijgsmacht, impliceert is artikel 97, tweede lid, zoals in 1981 door de regering werd erkend, overbodig.²²⁶ Dat de regering oppergezag over de krijgsmacht heeft, wil dus vooral zeggen dat defensie een zaak van de centrale overheid is en dat de regering de politieke leiding (en daarmee de eindverantwoordelijkheid voor) en juridische zeggenschap over de organisatie, maar ook over de activiteiten van de krijgsmacht heeft.²²⁷ Vanwege die politieke leiding en juridische zeggenschap is de regering bevoegd de inzet van de (delen van de) krijgsmacht en beëindiging daarvan te initiëren en daarover (mede) te beslissen.²²⁸ Ook is de regering bevoegd ten aanzien van de opleiding, training, organisatie en uitrusting van de personen en eenheden die deel uitmaken van de krijgsmacht.²²⁹ Kortom, de krijgsmacht is een bestuursaangelegenheid: de inzet van de krijgsmacht is regeringsbevoegdheid en het optreden van de krijgsmacht is regeringsverantwoordelijkheid.

Deze bevoegdheid van de regering aangaande de krijgsmacht is echter niet absoluut of exclusief: zij kan aan beperkingen worden onderworpen.²³⁰ Het uitoefenen van het oppergezag valt onder de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid en de algemene politieke controle van het parlement.²³¹ Naast deze algemene controle zijn in beginsel ook specifieke vormen van parlementaire controle mogelijk. Ook al speelt de regering een leidende rol inzake buitenlands beleid en defensie, beschikt het parlement in ons constitutioneel stelsel toch over een tweetal, inmiddels vaak genoemde, bijzondere grondwettelijke bevoegdheden op dit gebied, te weten het parlementaire goedkeuringsvereiste inzake het sluiten van verdragen (artikel 91 Gw) en het parlementaire toestemmingsvereiste voor een in-oorlog-verklaring (artikel 96 Gw).²³² Vooral artikel 96 Gw illustreert dat ondanks het oppergezag van de re-

225 Kortmann 2005, p. 192.

226 Vergelijk Bovend'Eert 1998, p. 1597 en Bovend'Eert 2008, p. 31.

227 Kortmann 1987, p. 285 e.v. en Bovend'Eert 2008, p. 31.

228 Van der Pot 2006, p. 747, De Lange 2008, p. 13 en Ybema 1992, p. 903.

229 De Lange 2008, p. 12-13.

230 Bovend'Eert 1998, p. 1597 en Bovend'Eert 2008, p. 31.

231 Bovend'Eert 1998, p. 1597 en Bovend'Eert 2008, p. 32, Van Schooten 2000, p. 488, Bessink 2008, p. 99.

232 Bovend'Eert & Kummeling 2004, p. 293. Tevens Kortmann 2005, p. 190.

gering sprake kan zijn van gedeelde beslissingsbevoegdheid tussen de regering en het parlement met betrekking tot de (inzet van de) krijgsmacht en dat parlementaire medebeslissingsmacht op dit gebied verenigbaar kan zijn met het oppergezag van de regering.²³³ Dat artikel 96 Gw in de praktijk nooit meer gebruikt wordt, doet hier niets aan af. Ook los van artikel 96 kan gesteld worden dat oppergezag voeren over de krijgsmacht – het initiëren van uitzendingen en het dragen van eindverantwoordelijkheid voor het optreden van de krijgsmacht – een andere kwestie is dan het besluiten over de inzet.²³⁴ Het nemen van het fundamentele besluit om de krijgsmacht in een operatie in te zetten, staat los van de bestuursbevoegdheid van de regering over de krijgsmacht gedurende die operatie, dus nadat het besluit al is genomen. Het meebeslissen over de inzet betekent niet dat het parlement zelfstandig een uitzending kan initiëren. De regering blijft daarvoor de aangewezen instantie, niet in de laatste plaats vanwege de verschillende internationale samenwerkingsstructuren waarbij de regering als aanspreekpunt namens Nederland fungeert. Het betekent echter wel dat een instemmingsrecht bij de besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht past binnen de bestaande constitutionele verhoudingen, geen afbreuk doet aan het oppergezag van de regering over de krijgsmacht en derhalve niet in strijd is met de systematiek van de Grondwet.

Op beide ‘constitutionele’ bezwaren die de regering tegen het instemmingsrecht heeft aangevoerd, valt een en ander af te dingen. Het was dan ook zuiverder geweest als de regering tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel eerlijk had toegegeven het parlement het gevraagde instemmingsrecht niet te willen geven, in plaats van een onterecht beroep te doen op ‘weinigzeggende maar imponerend gebleken mantra’s’.²³⁵

3.4 BEPERKTE BETEKENIS VAN ARTIKEL 100 VAN DE GRONDWET

An het einde van dit hoofdstuk kan over het constitutioneel kader het volgende worden geconcludeerd. Omdat een in-oorlog-verklaring sinds de invoering van het geweldverbod nooit meer is uitgevaardigd, is de betekenis van artikel 96 Gw zo marginaal dat de daarin opgenomen parle-

²³³ Zie voor meer voorbeelden van parlementaire medezeggenschap over de organisatie van de krijgsmacht Bovend'Eert 2008, p. 31-32 en Bovend'Eert 1998, p. 1597-1598.

²³⁴ Vergelijk Besselink 2008, p. 112-113.

²³⁵ Aldus Besselink 2005, p. 162.

mentaire toestemmingseis in de praktijk geen enkele rol meer speelt.²³⁶ In een poging het buiten toepassing blijven van artikel 96 Gw enigszins te ondervangen, heeft zich een praktijk ontwikkeld waarin het parlement, zonder formeel om toestemming te zijn gevraagd, na geïnformeerd te zijn over het regeringsbesluit, zich tijdens een debat al dan niet instemmend over de uitzending uitspreekt. Die staatsrechtelijke praktijk is door de regering tijdens de totstandkoming van artikel 100 Gw als belangrijk argument gebruikt in een geslaagde poging het parlement niet te geven waar het in grote meerderheid herhaaldelijk om had gevraagd: een formeel instemmingsrecht bij de besluitvorming. Op grond van de diep gewortelde overtuiging dat er in de praktijk van informatieverschaffing en overleg feitelijk sprake zou zijn van materiële instemming, heeft het parlement zijn verzet gestaakt en is akkoord gegaan met de invoering van een informatieplicht vooraf voor de regering. De juridische betekenis en toegevoegde waarde van artikel 100 Gw is minimaal. *De jure* voorziet het artikel op generlei wijze in parlementaire (mede)beslissingsmacht. Dat is ook niet verwonderlijk, aangezien met het artikel nooit bedoeld is om het parlement enige beslissingsmacht over de besluitvorming te geven. Naar geldend constitutioneel recht is de regering niet verplicht om de instemming van de Staten-Generaal te vragen en te verwerven alvorens zij beslist deel te nemen aan internationale operaties ter bescherming van de internationale vrede en veiligheid. De regering kan, al dan niet in theorie, mits ze de Staten-Generaal daarover informeert, eenzijdig beslissen om militairen uit te zenden, zelfs tegen de wil van de meerderheid van het parlement in. Dit kon de regering ook doen vóór de invoering van artikel 100 Gw. Tevens kon het parlement toen ook op grond van de algemene informatieplicht uit artikel 68 Gw de regering om relevante informatie verzoeken. Hier komt nog bij dat artikel 100 niet voorschrijft dat er naar aanleiding van de geleverde informatie overleg moet plaatsvinden, zodat met invoering van dat artikel de gevoerde praktijk slechts voor de helft is geformaliseerd.

Waar het parlement voor 1953 een grondwettelijk gegarandeerd (mede)beslissingsrecht had inzake besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht in een oorlog, beschikt het vandaag de dag niet over grondwettelijk gegarandeerde beslissingsmacht bij de besluitvorming inzake deelname aan internationale operaties. Dit is niet alleen het resultaat van de door de regering gevoerde

²³⁶ Zie Elzinga, De Lange & Hoogers 2006, p. 752-753, Bovend'Eert & Kummeling 2004, p. 295, Besselink 2005, p. 156, De Jong 1990, p. 113-114, Van Schooten 2008, p. 51-52, Van Schooten 2000, p. 486.

praktijk op dit terrein, maar ook en vooral van het gebrek aan substantiële weerstand en verzet van het parlement daartegen. Of en zo ja in hoeverre er bij de besluitvorming over uitzendingen sprake zal zijn van parlementaire betrokkenheid moet blijken in de concrete politieke praktijk. In de volgende hoofdstukken wordt die concrete besluitvormingspraktijk aangaande de inzet van de Nederlandse krijgsmacht in operaties *Allied Force*, *Enduring Freedom* en *ISAF* beschreven en geanalyseerd.

4

CASUS I

ALLIED FORCE:

BOMBARDEMENTEN ALS REACTIE OP DE CRISIS IN KOSOVO

4.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk gaat over het besluitvormingsproces inzake de Nederlandse bijdrage aan de operatie *Allied Force*, de door de NAVO geleide luchtbombardementen op de Federale Republiek Joegoslavië teneinde de crisis in Kosovo eind 1998 en begin 1999 te bezweren. De internationale bemoeienis met Kosovo kan worden onderverdeeld in vier periodes:

- diplomatieke onderhandelingen die uiteindelijk hebben geleid tot de uitvaardiging van de toen nog als drukmiddel bedoelde *Activation Order* voor de luchtbombardementen (februari–13 oktober 1998);
- verdere onderhandelingen gecombineerd met de instelling van twee verificatiemissies en een beschermingsmacht (14 oktober 1998–23 maart 1999);
- luchtbombardementen (24 maart 1999–10 juni 1999);
- staakt-het-vuren gecombineerd met de instelling van de *KFOR*-vredesmissie (vanaf 11 juni 1999–heden). Onder operatie *Allied Force* worden alleen de 78 dagen durende luchtbombardementen verstaan.

Doordat *Allied Force* de eerste NAVO-operatie is die werd uitgevoerd buiten de traditionele bondgenootschappelijke zelfverdedigingstaak en buiten het NAVO-gebied om, in combinatie met de twijfelachtige volkenrechtelijke grondslag ervan, is *Allied Force* een controversiële en veelbesproken operatie geworden.²³⁷

²³⁷ Zie voor enkele discussies en nadere verwijzingen over de volkenrechtelijke grondslag van *Allied Force*; Simma 1999, Cassese 1999, Chesterman 2001, Holzgrefe & Keohane, Oxford 2003 en Molier 2003.

Op 13 oktober 1998 besloot de Noord Atlantische Raad, met instemming van de Nederlandse regering, de militaire autoriteiten van de NAVO te autoriseren om *Activation Order* uit te vaardigen voor de luchtacties. Vanaf dat moment kon de Noord Atlantische Raad elk ogenblik beslissen dat het gebruik van geweld tegen de Federale Republiek Joegoslavië onvermijdelijk was geworden waarna de militaire autoriteiten van de NAVO de opdracht zouden krijgen om de acties te beginnen. Dat gebeurde op 23 maart 1999. Op die dag oordeelde de Noord Atlantische Raad dat alle diplomatieke middelen uitgeput waren, verder onderhandelen zinloos was en dat de humanitaire crisis in Kosovo slechts met geweld kon worden beheerst. Een dag later, op 24 maart, begonnen de bombardementen op militair-strategische doelen die uiteindelijk elf weken zouden duren, totdat de Joegoslavische regering op 3 juni 1999 akkoord ging met een staakt-het-vuren en met de instelling van de KFOR-vredesmacht. Nadat op 9 juni een *Military Technical Agreement* voor de vredesmacht was ondertekend, schortte de NAVO op 10 juni de bombardementen op. Op 20 juni 1999 werd operatie *Allied Force* officieel beëindigd, een kleine week na de instelling van de KFOR-vredesmacht.

4.2 NEDERLANDSE BIJDRAGE AAN ALLIED FORCE

Nederland heeft als lidstaat van de NAVO met zestien F-16's en een tankercapaciteit bijgedragen aan de luchtacties. Op 8 oktober 1998 besloot de Nederlandse regering om tijdens de vergadering van de Noord Atlantische Raad van 13 oktober akkoord te gaan met de uitvaardiging van de *Activation Order*. Door dit besluit te nemen, gaf de regering aan formeel akkoord te gaan met de Nederlandse deelname aan eventuele luchtacties. Aan dit besluit van de regering ging een periode vooraf waarin de internationale bemoeienis met de situatie in Kosovo steeds intensiever werd.

Eind februari 1998 braken de eerste gewelddadigheden in Kosovo uit. Het Joegoslavische leger begon een grootschalige campagne tegen het Kosovo Bevrijdingsleger waarmee voorkomen moest worden dat het Bevrijdingsleger de Kosovaarse onafhankelijkheid zou forceren.²³⁸ In de eerste fase van de crisis werd door de internationale gemeenschap vooral langs politieke en diplomatieke weg geprobeerd om greep te krijgen op het conflict.²³⁹ De eerste brief van de Nederlandse regering met daarin de beschrijving van

238 Zie voor de oorzaken van het conflict Leurdijk & Zandee 1999, p. 7-30.

239 Zie uitgebreid Leurdijk & Zandee 1999, p. 31 e.v.

de situatie in Kosovo en de internationale reactie daarop werd op 16 maart naar de Tweede Kamer gestuurd in het kader van de langlopende informatievoorziening over de 'situatie in voormalig Joegoslavië'.²⁴⁰ Uit de brief bleek dat er binnen de met de Servische autoriteiten onderhandelende Contactgroep overeenstemming was bereikt over de tegen de Federale Republiek Joegoslavië in te zetten maatregelen en de aan de autoriteiten te stellen politieke eisen.²⁴¹ Op 28 mei 1998 droegen de NAVO-ministers van Buitenlandse Zaken de militaire autoriteiten van de NAVO op een onderzoek te beginnen naar mogelijke verdere maatregelen, inclusief de optie van militair ingrijpen.²⁴² Vanaf eind september kwam de internationale besluitvorming in een stroomversnelling. Op 23 september 1998 werd resolutie 1199 aangenomen, die een essentiële rol zou spelen in de verdere besluitvorming.²⁴³ In deze onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest aanvaarde resolutie, sprak de Veiligheidsraad uit dat de situatie in Kosovo een bedreiging voor de vrede en veiligheid in de regio was en riep zij de partijen op de vijandelijkheden te beëindigen. Tevens werd van de Federale Republiek Joegoslavië geëist te voldoen aan de door de Contactgroep eerder gestelde voorwaarden voordat de Veiligheidsraad zich gedwongen voelde nadere acties en aanvullende maatregelen te overwegen.²⁴⁴ Een dag later, op 24 september, besloot de Noord Atlantische Raad, Nederland inclusief, over te gaan tot uitvaardiging van de *Activation Warning*, de eerste stap van het zogenaamde *force generation*-proces dat kan leiden tot militair optreden. Door hiermee in te stemmen onderstreepte de regering met de NAVO bereid te zijn met geweld in te grijpen in Kosovo. Op 24 september informeerde de regering de Tweede Kamer over resolutie 1199 en het besluit van de Noord Atlantische Raad van 24 september 1998.²⁴⁵ Deze twee ontwikkelingen stonden centraal tijdens het Algemeen Overleg van 1 oktober.²⁴⁶ Opmerkelijk genoeg werd het besluit van de Noord Atlantische Raad over te gaan tot de uitvaardiging van *Activation Request*, de

240 *Kamerstukken II*, 1997-1998, 22 181, nr. 198.

241 *Kamerstukken II*, 1997-1998, 22 181, nr. 198, p. 3, Verklaring van de Contactgroep, 9 maart 1998, S/1998/223, tevens Leurlijk & Zandee 1999, p. 35.

242 Zie voor hun verklaring, 28 mei 1998, M-NAC-1(98)61.

243 Resolutie 1199 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (23 september 1998), S/RES/1199 (1998).

244 Resolutie 1199 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (23 september 1998), S/RES/1199 (1998).

245 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 22 181, nr. 210. Zie voor het besluit van de vergadering van de Noord Atlantische Raad de persverklaring van de Secretaris-Generaal van de NAVO van 24 september 1998 op <<http://www.nato.int/docu/pr/1998/p980924e.htm>>, geraadpleegd op 19 september 2011.

246 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 22 181, nr. 227.

volgende fase van *force generation*, niet zoals gebruikelijk in een brief aan de Kamer toegelicht, maar tijdens het Algemeen Overleg van 1 oktober mondeling medegedeeld. Nadat de vergadering van de Noord Atlantische Raad op 13 oktober eenstemmig besloot tot uitvaardiging van de *Activation Order* voor de luchtacties tegen de Federale Republiek Joegoslavië over te gaan, werd de Kamer hiervan meteen op de hoogte gesteld.²⁴⁷ Uit dezelfde brief bleek dat de regering met uitvaardiging van de *Activation Order* mede heeft ingestemd om de diplomatieke inspanningen van onderhandelaar Holbrooke te ondersteunen om tot een vreedzame oplossing te komen.²⁴⁸ Hierdoor verschoof de internationale en nationale aandacht van de luchtacties naar Holbrooke en zijn diplomatieke onderhandelingen.²⁴⁹ De *Activation Order* bleef echter van kracht en zou uiteindelijk op 24 maart 1999 door de NAVO worden gebruikt om daadwerkelijk tot bombarderen over te gaan.

Omdat dit hoofdstuk gaat over de betrokkenheid van het parlement bij de besluitvorming over de Nederlandse bijdrage aan die bombardementen, ligt de nadruk op de communicatie tussen de regering en het parlement voorafgaand aan en naar aanleiding van het regeringsbesluit van 8 oktober 1998. Vier Algemene Overleggen staan daarbij centraal. Aan de orde zullen komen de Overleggen van 9 juni 1998, 9 september 1998, 1 oktober 1998 en 8 oktober 1998. Overige brieven en debatten zullen slechts worden behandeld indien ze relevant zijn ter illustratie van enkele specifieke aspecten van parlementaire betrokkenheid. Na een beschrijving van het besluitvormingsproces wordt ingezoomd op de betekenis en relevantie van het constitutioneel kader daarbij.

4.3 AANLOOP NAAR OPERATIE ALLIED FORCE

Een eventuele Nederlandse militaire deelname komt tijdens het Algemeen Overleg van 18 maart voor het eerst aan de orde.²⁵⁰ Verschillende Kamerleden maken van de gelegenheid gebruik om de ministers te confronteren met de geruchten in de media dat Nederland bereid zou zijn bij te dragen aan een militair optreden in Albanië en Macedonië teneinde het overslaan van het conflict te voorkomen, terwijl de regeringsbrief van

247 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 22 181, nr. 215.

248 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 22 181, nr. 215.

249 Vergelijk Leurdijk 1999, p. 542.

250 *Kamerstukken II*, 1997-1998, 22 181, nr. 199.

16 maart daar niets over meldt.²⁵¹ De woordvoerders van D66, de PvdA, de VVD en GroenLinks tonen zich bezorgd over de situatie en dringen aan op verdergaande maatregelen om de Joegoslavische president onder druk te zetten om een einde te maken aan de gewelddadigheden. De VVD en het CDA pleiten al voor 'effectieve maatregelen' waarbij de inzet van militaire middelen niet kan worden uitgesloten.²⁵² Volgens het CDA zou Nederland bereid moeten zijn 'deel te nemen', nadat 'voldaan is' aan het Toetsingskader.²⁵³ De woordvoerders van de PvdA, D66 en GroenLinks willen het dreigen met militaire maatregelen in dit stadium slechts als een drukmiddel gebruiken.²⁵⁴ Enkele Kamerleden vragen tijdens het Algemeen Overleg naar de stappen die de internationale gemeenschap van plan is te zetten en het regeringsstandpunt terzake.²⁵⁵ De minister van Buitenlandse Zaken geeft toe dat de regering al over een militaire interventie heeft nagedacht en daar positief tegenover staat mits een dergelijke interventie 'geheel voldoet aan de door het kabinet gestelde voorwaarden'.²⁵⁶ Wat die voorwaarden zijn, wordt niet expliciet gemaakt. Als verklaring voor het zwijgen van het kabinet over de positieve grondhouding zegt de minister dat het 'voortijdig aan de orde stellen van dit soort zaken leidt tot het afschieten ervan of tot een eindeloze toespitsing op alleen dit punt en het voortijdig terzijde leggen van andere punten'.²⁵⁷

4.3.1 De brieven van 8 en 9 juni en het Algemeen Overleg van 9 juni 1998

In de brief van 8 juni wordt de Kamer op de hoogte gesteld van de start van het NAVO-onderzoek naar verdergaande maatregelen, inclusief militair ingrijpen.²⁵⁸ Op 9 juni krijgt de Kamer te horen dat de leden van de Algemene Raad van de Europese Unie zich inmiddels hebben gebonden aan de mogelijkheid van militair optreden en ze de Veiligheidsraad al hebben verzocht daartoe voorbereidingen te treffen.²⁵⁹ De brieven van 8 en 9 juni worden besproken tijdens het Algemeen Overleg van 9 juni.²⁶⁰ Tijdens dat Algemeen Overleg wordt vanuit de Tweede Kamer wederom aangedrongen op

251 Zie voor de brief *Kamerstukken II*, 1997-1998, 22 181, nr. 198.

252 *Kamerstukken II*, 1997-1998, 22 181, nr. 199, p. 1-2, 4.

253 *Kamerstukken II*, 1997-1998, 22 181, nr. 199, p. 1-2.

254 *Kamerstukken II*, 1997-1998, 22 181, nr. 199, p. 3, 5, 8.

255 *Kamerstukken II*, 1997-1998, 22 181, nr. 199, p. 1-2, 5.

256 *Kamerstukken II*, 1997-1998, 22 181, nr. 199, p. 8.

257 *Kamerstukken II*, 1997-1998, 22 181, nr. 199, p. 8.

258 *Kamerstukken II*, 1997-1998, 22 181, nr. 204.

259 *Kamerstukken II*, 1997-1998, 22 181, nr. 205.

260 *Kamerstukken II*, 1997-1998, 21 501-02 en 22 181, nr. 263.

verdergaande maatregelen waarbij (dreiging met) gebruik van geweld uitdrukkelijker dan tijdens het vorige Overleg als een mogelijkheid wordt aan-gevoerd. De woordvoerders van de PvdA en D66 geven ditmaal expliciet aan een militair optreden vanuit de lucht te zien als een mogelijke maatregel ten-einde de crisis te bezweren.²⁶¹ Met GroenLinks wil D66 weten in hoeverre de regering de bombardementen nu al 'voorstelbaar' acht.²⁶² Alleen de SP is van mening dat militair ingrijpen niet het juiste middel is om einde te maken aan het geweld in Kosovo.²⁶³ De mogelijkheid van een concrete Nederlandse bijdrage aan een eventueel militair optreden komt tijdens het Algemeen Overleg summier ter sprake. Het CDA en GroenLinks vragen of de inzet van de Nederlandse militairen al aan de orde is, terwijl het GPV aangeeft zich pas na het concrete verzoek van de VN of de NAVO en de 'toetsing aan het bekende Toetsingskader' te willen uitspreken over de Nederlandse bijdrage, daarbij benadrukkend de positieve houding van de regering 'te gretig en te voorbarig' te vinden.²⁶⁴ Ook de SP vindt dat de regering te vroeg is met het 'overwegen' van een ingreep met een Nederlandse bijdrage.²⁶⁵

De minister van Buitenlandse Zaken toont zich tijdens het Algemeen Overleg verheugd over de gebleken 'overeenstemming' tussen de regering en een groot deel van de Kamer over de door de internationale gemeenschap te zetten stappen.²⁶⁶ Over de internationale besluitvorming merkt hij op dat, nu de Europese Unie zich voor een geweldsoptie onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest heeft uitgesproken, de 'bereidheid van de NAVO-landen om tot actie over te gaan' is gegroeid.²⁶⁷ Beide aanwezige ministers benadrukken vervolgens dat de NAVO de precisiebombardementen als meest effectief beschouwt om de 'etnische zuiveringen' in Kosovo te stoppen, terwijl de aanwezigheid van grondtroepen als 'onvoorstelbaar' doch niet uit te sluiten wordt weggezet.²⁶⁸ Uit de woorden van de ministers kan worden afgeleid dat de NAVO verder is met de voorbereidingen dan de brieven van 8 en 9 juni

261 *Kamerstukken II*, 1997-1998, 21 501-02 en 22 181, nr. 263, p. 1-2.

262 *Kamerstukken II*, 1997-1998, 21 501-02 en 22 181, nr. 263, p. 1 en 4.

263 De woordvoerder vindt het 'geen goed idee' dat de internationale gemeenschap nu al met een studie bezig is naar de wijze waarop een militair ingrijpen kan worden vormgegeven omdat, zijns inziens, 'snelheid in de besluitvorming er toe zou kunnen leiden dat een onomkeerbare weg van geweld wordt gekozen waarvan niemand weet of die wel gewenst is'; *Kamerstukken II*, 1997-1998, 21 501-02 en 22 181, nr. 263, p. 3.

264 *Kamerstukken II*, 1997-1998, 21 501-02 en 22 181, nr. 263, p. 3.

265 *Kamerstukken II*, 1997-1998, 21 501-02 en 22 181, nr. 263, p. 2-3.

266 *Kamerstukken II*, 1997-1998, 21 501-02 en 22 181, nr. 263, p. 5.

267 *Kamerstukken II*, 1997-1998, 21 501-02 en 22 181, nr. 263, p. 6-7.

268 *Kamerstukken II*, 1997-1998, 21 501-02 en 22 181, nr. 263, p. 6-8.

suggereren.²⁶⁹ Uit de brieven blijkt immers dat de NAVO slechts de *implicaties* van verdergaande afschrikmaatregelen bestudeert en dat de Europese Unie zich slechts heeft gebonden aan de *mogelijkheid* van militair optreden, terwijl tijdens het Algemeen Overleg duidelijk wordt uitgesproken dat de Europese Unie zich reeds voor de geweldsoptie heeft *uitgesproken* en dat de NAVO al *geconcludeerd* heeft dat precisiebombardementen het meest effectief zijn. Door de Kamerleden wordt hierover niets opgemerkt.

4.3.2 De brieven van 16 juni, 24 juli, 4 september en het Algemeen Overleg van 9 september 1998

Op 16 juni krijgt de Kamer te horen dat de militaire autoriteiten van de NAVO bij de bestudering van de mogelijkheden voorrang zullen geven aan opties die snel kunnen worden uitgevoerd, zoals ‘de inzet van het luchtwapen’, hetgeen in de brief van 24 juli wordt herhaald.²⁷⁰ Ondanks de belofte van de regering dat zij de Tweede Kamer zal informeren zodra meer kan worden gemeld,²⁷¹ moet de Kamer na het reces alsnog zelf om een brief vragen. Uit die brief van 4 september blijkt dat wel degelijk meer te melden was. De regering schrijft dat de *contingency-planning* van de NAVO inmiddels is afgerond met drie concrete opties voor militair ingrijpen als resultaat²⁷² en dat de lidstaten ‘conform de bij de NAVO gebruikelijke procedures’ al informeel zijn gepolst om bij te dragen aan de luchtoptie.²⁷³ De regering schrijft hierover: ‘Ten behoeve van verdere planning voor een luchtoffensief heeft het NAVO-hoofdkwartier in Brussel, in afwachting van politieke besluiten, de bondgenoten informeel gepolst met de vraag of zij in staat te zijn de in de planning voor deze operatie opgenomen bijdrage te leveren. Voor Nederland gaat het om F-16 vliegtuigen en tankercapaciteit. Nederland is in staat een dergelijke bijdrage te leveren. Politieke besluiten over een Nederlandse bijdrage zijn vanzelfsprekend pas aan de orde als de NAVO tot de uitvoering van deze optie mocht besluiten en de landen formeel om een bijdrage wordt gevraagd.’²⁷⁴ Uit de brief valt niet op te maken wat de precieze betekenis is van de toezegging van de regering ‘in staat [te] zijn’ de gevraagde vliegtuigen te leveren.

269 Zie voor de brieven *Kamerstukken II*, 1997-1998, 22 181, nrs. 204 en 205.

270 *Kamerstukken II*, 1997-1998, 25 600 X en 22 181, nr. 54, p. 1 en *Kamerstukken II*, 1997-1998, 22 181, nr. 206, p. 4.

271 *Kamerstukken II*, 1997-1998, 22 181, nr. 206, p. 6.

272 De opties zijn preventieve stationering van eenheden in Albanië en zo nodig in Macedonië, inzet van het luchtwapen boven de Federale Republiek Joegoslavië en inzet van grondtroepen in het kader van een vredesregeling. Zie *Kamerstukken II*, 1997-1998, 22 181, nr. 207, p. 3.

273 *Kamerstukken II*, 1997-1998, 22 181, nr. 207, p. 3.

274 *Kamerstukken II*, 1997-1998, 22 181, nr. 207, p. 3-4.

Tijdens het Algemeen Overleg van 9 september blijken de Kamerleden het informele verzoek van de NAVO en de regeringsreactie daarop op verschillende wijze te interpreteren. De VVD leidt uit de brief een 'voornemen' af om de gevraagde bijdrage te leveren; D66 en de PvdA vinden dat er reeds sprake is van een 'Nederlands aanbod aan de NAVO' en de GPV-woordvoerder spreekt neutraal van een 'positieve reactie van Nederland op het NAVO-verzoek', iets wat hij 'een volstrekt normale zaak' vindt binnen het NAVO-verband.²⁷⁵ De SP en GroenLinks spreken zich niet uit, maar willen vooral van de regering meer duidelijkheid over hoe het verzoek en het antwoord moeten worden geïnterpreteerd.²⁷⁶ De vragen waarom de NAVO gekozen heeft voor de lucht-optie en waarom de regering positief op het verzoek heeft gereageerd, worden niet gesteld.²⁷⁷ De fracties van de VVD, D66, het CDA en de PvdA geven in deze vroege fase van de besluitvorming al aan de principebereidheid van de regering tot deelname te steunen.²⁷⁸ De GPV-woordvoerder is van mening dat de regering 'voor de internationale muziek uitloopt' en 'peinst' er zelf 'niet over' nu een keuze tussen de drie opties te maken, daarbij opmerkend dat later 'over elke optie te praten valt' mits deze 'adequaat' is en er een 'resolutie aan ten grondslag ligt'.²⁷⁹ De antwoorden van de bewindslieden zijn kort en summier. Nadere helderheid over het verzoek en het antwoord daarop wordt niet geboden. De minister van Defensie legt wel kort uit waarom de NAVO voor de luchtoptie heeft gekozen.²⁸⁰

Na een vraag van D66 over het verdere verloop van de besluitvorming²⁸¹ expliciteert de minister van Defensie dat verdere politieke beoordeling van de situatie en beantwoording van de vraag of tot luchtacties moet worden overgegaan het prerogatief is van de ministers van Buitenlandse Zaken van de NAVO-landen.²⁸² Ten aanzien van de nationale besluitvorming over een mogelijke Nederlandse bijdrage aan de luchtacties wordt niets opgemerkt. Dit beweegt de SP-woordvoerder ertoe om op te merken dat het 'logisch' zou zijn

275 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 22 181 en 25 267, nr. 212, p. 1-4.

276 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 22 181 en 25 267, nr. 212, p. 5 en 6.

277 Wel worden enkele vragen gesteld over de voorwaarden die aan een inzet worden gesteld, consensus binnen de NAVO over de opties, het doel van de inzet van het luchtwapen is en eventueel te bombarderen doelen, *Kamerstukken II*, 1998-1999, 22 181 en 25 267, nr. 212, p. 2-3, 5-6.

278 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 22 181 en 25 267, nr. 212, p. 1-3, 5.

279 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 22 181 en 25 267, nr. 212, p. 4.

280 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 22 181 en 25 267, nr. 212, p. 9.

281 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 22 181 en 25 267, nr. 212, p. 2.

282 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 22 181 en 25 267, nr. 212, p. 9.

als het politieke besluit over een eventuele bijdrage pas aan de orde komt na een formeel verzoek van de NAVO, waarbij het inmiddels ontwikkelde Toetsingskader voor uitzending van militaire eenheden ‘van kracht zal zijn’.²⁸³ Hij voegt hier nog aan toe te hopen dat de motie-Van Middelkoop zal worden uitgevoerd ‘waardoor het parlement een formeel instemmingsrecht zal hebben bij de uitzending van militaire eenheden’.²⁸⁴ Ook de CDA-woordvoerder merkt aan het einde van zijn relaas op dat het ‘essentieel’ is om bij iedere uitzending van Nederlandse militairen het Toetsingskader te hanteren.²⁸⁵ De minister van Defensie verzekert de Kamer dat de regering in dit stadium nog geen (formeel) besluit over de Nederlandse deelname heeft genomen, maar dat Nederland al wel blijkt heeft gegeven van een ‘positieve grondhouding’ en dat als de NAVO-ministers van Buitenlandse Zaken besluiten tot de lucht-aanvallen over te gaan, er een ‘een kabinetsbesluit en vervolgens een procedure in de Kamer nodig [zal] zijn’.²⁸⁶

4.3.3 De brief van 24 september en het Algemeen Overleg van 1 oktober 1998

Op 24 september krijgt de Tweede Kamer in een brief te horen dat resolutie 1199 door de Veiligheidsraad is uitgevaardigd, de Noord Atlantische Raad reeds ingestemd heeft met de uitvaardiging van de *Activation Warning* en dat een politiek besluit over de Nederlandse deelname, waartoe een principebereidheid bestaat, pas aan de orde is nadat Nederland formeel om een bijdrage wordt gevraagd.²⁸⁷ Resolutie 1199 wordt, in tegenstelling tot wat gebruikelijk is, niet als bijlage van de brief naar de Kamer gestuurd. Tijdens het Algemeen Overleg van 1 oktober dringen de woordvoerders van de VVD, D66 en de SP bij de regering aan op ‘zeer snelle’ betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de besluitvorming waarbij, aldus de SP, de motie-Van-Middelkoop ‘als uitgangspunt dient te gelden’.²⁸⁸ Van de kant van het CDA, GroenLinks, de PvdA en het GPV wordt niets over de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming opgemerkt.

In zijn antwoord bevestigt de minister van Buitenlandse Zaken dat nu de *Activation Warning* is uitgevaardigd, Nederland snel zal worden gevraagd de informeel toegezegde bijdrage te formaliseren. De minister vervolgt:

283 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 22 181 en 25 267, nr. 212, p. 5.

284 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 22 181 en 25 267, nr. 212, p. 5.

285 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 22 181 en 25 267, nr. 212, p. 5.

286 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 22 181 en 25 267, nr. 212, p. 9.

287 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 22 181, nr. 210, p. 2-3.

288 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 22 181, nr. 227, p. 2-4.

‘Uiteraard zal het parlement daarover worden ingelicht. De procedure daarvoor is vastgelegd in de brief van 28 juli 1995’ (i.e. het Toetsingskader, AK).²⁸⁹ De minister van Buitenlandse Zaken belooft de Kamer nader te zullen informeren over verdere besluitvorming, maar verzuimt haar tegelijkertijd op de hoogte te stellen van het feit dat de NAVO inmiddels is overgegaan tot de volgende fase van *force generation*. Pas als de minister van Defensie het woord neemt, krijgt de Kamer te horen dat in tegenstelling tot wat in de brief stond, inmiddels de *Activation Request*-fase is ingegaan.²⁹⁰ Door de woordvoerders, die tijdens hun eerste termijn nog hebben aangedrongen op snelle betrokkenheid van de Kamer bij de besluitvorming, wordt opvallend genoeg amper gereageerd op deze mededeling en het achterliggende feit dat de NAVO met kennis en instemming van de Nederlandse regering tot een volgende fase is overgegaan zonder dat de Kamer dat wist en zich daar op wat voor manier ook over heeft kunnen uitspreken. De enige die überhaupt reageert is de GPV-woordvoerder door in algemene zin te benadrukken dat de Kamer ‘tijdig vooraf moet worden geïnformeerd over een eventuele uitzending van militairen’ zonder dat hij daarbij aangeeft wanneer en of in dit geval van tijdig vooraf informeren sprake is.²⁹¹ De minister van Buitenlandse Zaken antwoordt hierop dat de regering de Kamer waarschijnlijk ‘in de loop van de volgende week zal inlichten’.²⁹² De minister vervolgt: ‘In paragraaf 5 van de uitgangsnote (i.e. het Toetsingskader, AK) staat, dat een dergelijk besluit (over uitzenden van militairen, AK), behoudens uitzonderingen, niet wordt uitgevoerd dan nadat het parlement hierover is ingelicht. In wezen kan het parlement deze mededeling van het kabinet (over de uitvaardiging van *Activation Request*, AK) ook als een volgende stap beschouwen in de richting van het moment waarop het kabinet de Kamer zeer formeel inlicht. Het zal de Kamer om een machtiging vragen om in het proces voort te gaan’.²⁹³

Drie woordvoerders reageren daarop: die van de PvdA ‘stemt in met een formeel beslissingsmoment waarop de Kamer al dan niet groen licht kan geven voor deelname aan eventuele acties’, die van het GPV ‘stemt in’ met het antwoord van de regering en benadrukt dat de Kamer ook ‘haar eigen verantwoordelijkheid wil beleven’ en die van het CDA memoreert slechts dat bij vorige gelegenheden door alle partijen al ‘op constructieve wijze van gedachten

289 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 22 181, nr. 227, p. 4. Zie voor de brief waarnaar de minister verwijst *Kamerstukken II*, 1994-1995, 23 591, nr. 5.

290 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 22 181, nr. 227, p. 5.

291 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 22 181, nr. 227, p. 5.

292 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 22 181, nr. 227, p. 5.

293 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 22 181, nr. 227, p. 5-6.

is gewisseld.²⁹⁴ Het laatste woord tijdens dit Algemeen Overleg is aan de minister van Buitenlandse Zaken die de Kamer verzekert ‘dat formele moment’ te zullen hebben waarbij haar ‘in wezen niet veel anders wordt gevraagd dan akkoord te gaan’.²⁹⁵

4.4 HET BESLUIT TOT DE NEDERLANDSE DEELNAME AAN DE LUCHTACTIES

Een week later is het regeringsbesluit een feit. In de brief van 8 oktober 1998 krijgt de Tweede Kamer van de regering te horen dat zij formeel heeft besloten om, onder een viertal voorwaarden,²⁹⁶ tijdens de komende vergadering van de Noord Atlantische Raad in te stemmen met de uitvaardiging van de *Activation Order*, wat betekent dat de door Nederland reeds ‘beschikbaar gestelde’ vliegtuigen worden overgedragen aan de NAVO-commandant die deze elk moment kan gebruiken om de luchtacties uit te voeren.²⁹⁷ De regering benadrukt hierbij dat de Tweede Kamer al is geïnformeerd over de door de NAVO genomen stappen ter voorbereiding van de militaire acties en de mogelijkheid dat Nederlandse eenheden daarbij betrokken raken.²⁹⁸ Zij schrijft tevens dat haar besluit ‘in overeenstemming is met het Toetsingskader’ nu aan de in de brief vermelde aandachtspunten uit dat kader ‘is voldaan’.²⁹⁹ De brief eindigt met de mededeling dat de regering voor een ‘zware afweging’ heeft gestaan ‘waarbij zij uw Kamer in opeenvolgende ontwikkelingen steeds nauw heeft betrokken’.³⁰⁰

4.4.1 Het Algemeen Overleg van 8 oktober 1998

Tijdens het diezelfde avond gehouden Algemeen Overleg blijkt een ruime meerderheid van de Tweede Kamer zich te kunnen vinden in het regerings-

294 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 22 181, nr. 227, p. 6.

295 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 22 181, nr. 227, p. 6.

296 De voorwaarden zijn: het besluit tot *Activation Order* moet door de gehele NAVO worden ondersteund, een zo groot mogelijke meerderheid van de bondgenoten moet actief aan de luchtoperatie meedoen, in achtereenvolgende fasen moet maximaal gebruik wordt gemaakt van alle denkbare diplomatieke en politieke middelen om tot een vreedzame implementatie van resolutie 1199 te komen, gedurende het hele proces moet een voortdurende politieke controle op elke fase van eventueel militair optreden zijn gegarandeerd en rekenschap worden gegeven van de gevolgen en de implicaties voor besluitvorming over de volgende fase(n). Zie *Kamerstukken II*, 1998-1999, 22 181, nr. 213, p. 3-4.

297 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 22 181, nr. 213, p. 2.

298 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 22 181, nr. 213, p. 3-4.

299 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 22 181, nr. 213, p. 2-3.

300 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 22 181, nr. 213, p. 4.

besluit en daarmee in de Nederlandse deelname aan de luchtacties. Enkele woordvoerders spreken zich al tijdens hun eerste termijn hierover uit. De VVD-woordvoerder geeft aan bereid te zijn ‘de regering het groene licht te geven voor militair optreden’; de PvdA ‘steunt de bereidheid van de regering’ om deze ‘noodzakelijke volgende stap’ te zetten; de SGP-woordvoerder meldt het er ‘geheel mee eens [te zijn] dat ingegrepen moet worden’ terwijl de SP tot de conclusie is gekomen ‘op dit moment geen toestemming te kunnen geven aan deelname aan een militair ingrijpen’.³⁰¹ De overige fracties vragen eerst om enige aanvullende informatie over de doelen en de risico’s voordat ze zich over het regeringsbesluit uitspreken.

Nadat de minister van Buitenlandse Zaken kort uitlegt dat de regering na een ‘hele zware afweging’ toch besloten heeft ‘onder duidelijke, harde condities’ akkoord te gaan met de uitvaardiging van de *Activation Order*,³⁰² verzoekt de Kamervoorzitter de aanwezige woordvoerders zich aan het einde van hun tweede termijn specifiek uit te spreken over het regeringsbesluit zoals verwoord in de brief. Alle fracties, op de SP na, blijken het regeringsbesluit te steunen, ofwel akkoord te gaan met de uitvaardiging van de *Activation Order*, en daarmee de Nederlandse deelname aan de luchtacties onder de in de brief gestelde voorwaarden. De VVD-fractie gaat ‘akkoord’ met ‘de beleidsvoornemens, vastgelegd in de brief’; de PvdA-woordvoerder zegt te kunnen ‘instemmen met het besluit van het kabinet’ ervan uitgaande dat ‘nog regelmatig met het kabinet overleg zal worden gevoerd over de voortgang’; het CDA kan onder de in de brief genoemde voorwaarden ‘instemmen met het voorliggende besluit’; de SGP-fractie kan onder dezelfde voorwaarden ‘instemmen met het verlenen van toestemming’; D66 ‘stemt in’ met ‘de goedkeuring door Nederland van de *Activation Order*’; GroenLinks geeft aan de regering te ‘willen steunen’ en ‘stemt in met het voorgelegde’; de GPV-woordvoerder ‘stemt in’ met ‘hetgeen in de brief is geformuleerd’; alleen de SP, tenslotte, ‘stemt niet in’ met het besluit omdat de fractie niet overtuigd is van de effectiviteit van het luchtwapen.³⁰³ Voorts benadrukken de woordvoerders van de PvdA en D66 de verwijzing naar het Toetsingskader te waarderen en ‘terecht’ te vinden en maakt de minister van Buitenlandse Zaken van de gelegenheid gebruik om nogmaals te melden dat het Toetsingskader door de regering ‘op de voet was gevolgd’.³⁰⁴

301 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 22 181, nr. 221, p. 1, 2, 4.

302 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 22 181, nr. 221, p. 7-8.

303 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 22 181, nr. 221, p. 11-12.

304 *Kamerstukken II*, 1997-1998, 22 181 en 25 267, nr. 221, p. 2, 5 en 8.

Opgemerkt wordt nog dat tijdens het Algemeen Overleg van 8 oktober een aantal vragen is gesteld over de politieke controle op het vervolg van de (internationale) besluitvorming. Uit die vragen kan worden afgeleid dat de Tweede Kamer zich bewust is van de leidende rol van de NAVO inzake vervolgstappen. Tevens worden opmerkingen gemaakt over de eigen betrokkenheid bij het verdere verloop van het proces. Zo wil de VVD informatie krijgen over hetgeen door de NAVO-raad besloten wordt 'zodat de fractie een vinger aan de pols kan houden'; vraagt de PvdA wanneer de besluitvorming in de NAVO moet worden verwacht; wil GroenLinks weten op welke momenten de regering het parlement zal betrekken bij de besluitvorming over vervolgstappen; vraagt D66 hoe de internationale besluitvorming vanaf nu zal gaan; waarschuwt het CDA dat instemmen met deze brief niet automatisch betekent dat ingestemd zal worden met vervolgstappen en merkt de SGP-woordvoerder op dat indien vervolgstappen nodig blijken te zijn, daar nadere besluiten van de regering over moeten worden genomen.³⁰⁵ Zonder in te gaan op alle vragen en opmerkingen, bevestigt de minister van Buitenlandse Zaken dat 'politieke afwegingen' over vervolgstappen in NAVO-verband zullen worden gemaakt waarbij de Nederlandse regering betrokken zal zijn en belooft hij de Kamer over de 'verschillende stadia van het proces' op 'geëigende momenten' te informeren.³⁰⁶ In feite herhaalt hij hiermee de in de brief van 9 oktober gedane toezegging dat de Tweede Kamer 'volgens het Toetsingskader' bij de besluitvorming zal worden betrokken indien het tot nadere besluitvorming komt.³⁰⁷

4.4.2 Ontwikkelingen na 8 oktober 1998

Vijf dagen later, op 13 oktober 1998, informeert de regering de Kamer dat de Noord Atlantische Raad diezelfde ochtend 'eenstemmig besloten heeft de militaire autoriteiten te machtigen de *Activation Order* voor luchtacties tegen de Federale Republiek Joegoslavië uit te vaardigen' en dat de regering 'tegen de achtergrond van de brief van 8 oktober met het NAVO-besluit heeft ingestemd'.³⁰⁸ Dat de uitvaardiging van de *Activation Order* als drukmiddel van enig nut is geweest, blijkt uit het een dag later gesloten akkoord tussen de Joegoslavische president en Holbrooke over de naleving van de eisen uit resolutie 1199 en de instelling van een OVSE-verificatiemissie op de grond en een NAVO-verificatiemissie in de lucht.³⁰⁹ In de Nederlandse

305 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 22 181, nr. 221, p. 1-6.

306 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 22 181, nr. 221, p. 7-9.

307 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 22 181, nr. 213, p. 2-3.

308 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 22 181, nr. 215, p. 1.

309 Leurdijk & Zandee 1999, p. 38-39, Leurdijk 1999 p. 542-543. Zie over de verificatiemissies Klep & Van Gils 2005, p. 403 e.v.

politieke arena verschuift hierdoor de aandacht naar de mogelijke bijdrage aan de twee verificatiemissies. Na het mislukken van de verificatiemissies besluit de vergadering van de Noord Atlantische Raad op 22 maart 1999 de toenmalige Secretaris-Generaal van de NAVO Solana te machtigen om na een laatste consultatieronde met de lidstaten tot luchtacties over te gaan.³¹⁰ Nadat een dag later blijkt dat het laatste bliksembezoek van Holbrooke aan Belgrado weinig effect heeft gehad, geeft Solana de militaire autoriteiten de opdracht om luchtoperaties uit te voeren.³¹¹ De Tweede Kamer verneemt op 24 maart uit de ochtendkranten dat de luchtacties gaan beginnen en besluit diezelfde avond een plenair debat te houden. Dit tot verbazing van de SP-woordvoerder die een dag eerder moest constateren dat er in de Kamer geen belangstelling was voor een door hem verzochte interpellatie naar aanleiding van het persbericht van Solana.³¹² Nog voor het plenaire debat ontvangt de Kamer de door haar gevraagde brief waarin de regering opmerkt dat het besluit van Solana het logische gevolg is van de uitvaardiging van de *Activation Order* waarmee de regering tijdens de vergadering van de Noord Atlantische Raad heeft ingestemd nadat de Tweede Kamer daarvoor tijdens het Algemeen Overleg van 8 oktober haar fiat heeft gegeven.³¹³ Tijdens het plenaire debat meldt de minister van Buitenlandse Zaken dat de luchtacties van de NAVO ‘hedenavond rond deze tijd’ beginnen en blijken, op de SP na, alle fracties de luchtacties, in lijn met hun eerdere uitspraken, te steunen.³¹⁴

4.5 INVLOED EN DOORWERKING VAN HET CONSTITUTIONEEL KADER

Tijdens het hiervoor geschetste besluitvormingsproces over de Nederlandse deelname aan operatie *Allied Force* is door zowel de regering als de Kamerleden niet verwezen naar (grond)wettelijke bepalingen die betrekking hebben op de besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht in militaire operaties. Dat is niet zo vreemd omdat een constitutioneel kader dat van

310 Zie de persverklaring van 22 maart 1999 op <<http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-038e.htm>>, geraadpleegd op 19 september 2011.

311 Zie de persverklaring van de toenmalige Secretaris-Generaal van de NAVO Solana van 23 maart 1999 op <<http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-040e.htm>>, geraadpleegd op 19 september 2011.

312 *Handelingen II*, 1998-1999, 61, p. 3784. Zie voor het korte debat over het interpellatieverzoek van de SP *Handelingen II*, 1998-1999, 60, p. 3751-3753.

313 *Kamerstukken II*, 1998-1999, 22 181, nr. 241.

314 *Handelingen II*, 1998-1999, 61, p. 3781-3784.

toepassing was op dit soort militaire uitzendingen in 1998 ontbrak. Artikel 96 van de Grondwet werd niet van toepassing geacht op militaire operaties waarvoor geen in-oorlog-verklaring is afgegeven, terwijl artikel 100 van de Grondwet pas in 2000 in werking zou treden. De totstandkomingsprocedure van artikel 100 was in 1998 echter al geruime tijd gaande. De motie-Van Middelkoop was namelijk in 1994 aangenomen en in 1995 had de regering al een eerste versie van het Toetsingskader naar de Kamer gezonden (Toetsingskader 1995). Tijdens het debat daarover in 1995 is afgesproken dat de aandachtspunten uit het Toetsingskader in de politieke praktijk meteen zouden worden toegepast.³¹⁵

Aan de motie-Van Middelkoop wordt tijdens de besluitvorming over *Allied Force* alleen door de woordvoerder van de SP gerefereerd. Tijdens het Algemeen Overleg van 9 september merkt hij slechts op te hopen dat de regering de motie zal uitvoeren, zodat het parlement in de toekomst een formeel instemmingsrecht bij uitzendingen zal krijgen. Hij brengt de motie niet in verband met dit concrete besluitvormingsproces over de deelname aan de luchtacties. Tijdens het Algemeen Overleg van 1 oktober doet hij dat wel, maar zijn interpretatie van de motie is dan een andere. Terwijl hij eerst stelde dat de (uitvoering van de) motie tot een formeel instemmingsrecht voor het parlement moest leiden, vroeg hij later op grond van de motie slechts om nadere parlementaire betrokkenheid bij (het vervolg van) de besluitvorming. Beide verwijzingen zijn echter zo algemeen dat deze weinig toevoegen aan de ook door andere Kamerleden zonder verwijzingen naar de motie uitgesproken wens betrokken te willen zijn bij verdere besluitvorming. Geconcludeerd kan worden dat de motie-van Middelkoop geen betekenis heeft gehad voor het verloop van het besluitvormingsproces over *Allied Force*.

Tijdens verschillende debatten is van de kant van het CDA, de SP en de GPV in algemene zin opgemerkt dat het Toetsingskader van kracht is en hoort te zijn en het door de regering gehanteerd moet worden en dat het concrete besluit aan het kader moet worden getoetst en daaraan moet voldoen. In haar brief van 8 oktober en tijdens de Algemene Overleggen van 1 en 8 oktober verwijst de regering naar twee verschillende aspecten van het document. Enerzijds verwijst ze naar de in het Toetsingskader opgenomen procedureafspraken dat het besluit niet zal worden uitgevoerd voordat het parlement daarover is ingelicht en belooft ze de Kamer volgens het Toetsingskader nader te informeren over het formele besluit. Anderzijds werkt de regering enkele elementen uit

315 *Kamerstukken II*, 1995-1996, 23 591, nr. 6.

het Toetsingskader in haar brief summier uit om aan het einde van haar brief te kunnen concluderen dat aan het Toetsingskader is voldaan en het besluit daarmee overeenstemt. Ook tijdens het debat van 8 oktober benadrukt zij dat het Toetsingskader op de voet is gevolgd. Door de fracties wordt tijdens dat debat niet naar het document verwezen, noch worden de aandachtspunten integraal langsgelopen. Een uitdrukkelijke uitspraak of het besluit wel of niet in overeenstemming met het Toetsingskader wordt geacht te zijn, wordt door de Kamerleden eveneens niet gedaan. Ofschoon tijdens de besluitvorming vaker en door meerdere Kamerleden alsook door de regering naar het Toetsingskader is verwezen, zijn die verwijzingen zo algemeen dat geconcludeerd kan worden dat ook het Toetsingskader geen inhoudelijke betekenis heeft gehad voor het besluitvormingsproces over deelname aan *Allied Force*.

5

CASUS II

ENDURING FREEDOM:

COLLECTIEVE ZELFVERDEDIGING NA 9/11

5.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk gaat over het besluitvormingsproces inzake de Nederlandse bijdrage aan de operatie *Enduring Freedom*, de door de Verenigde Staten geleide militaire actie tegen Al-Qaeda en het Taliban-bewind uitgevoerd in het kader van de strijd tegen het terrorisme. Operatie *Enduring Freedom* begon op 7 oktober 2001, de dag waarop de Verenigde Staten in samenwerking met het Verenigd Koninkrijk de eerste bombardementen uitvoerden op Afghanistan.

Op 11 september 2001 werd de wereld opgeschrikt door de terroristische aanslagen tegen het World Trade Center in New York en het Pentagon in Washington DC die het werk bleken te zijn van de islamitische paramilitaire beweging Al-Qaeda. Als reactie hierop besloten de Verenigde Staten de strijd tegen het internationaal terrorisme aan te gaan. De aanslagen werden terstond gekwalificeerd als een gewapende aanval waartegen, volgens artikel 51 van het VN-Handvest, de Verenigde Staten het recht op zelfverdediging toekwam. De rest van de internationale gemeenschap steunde deze kwalificatie en daarmee het beroep op artikel 51 VN-Handvest. Een dag na de aanslagen vaardigde de Veiligheidsraad resolutie 1368 uit waarin het bestaan van het recht op zelfverdediging werd bevestigd.³¹⁶ In dezelfde resolutie werden de als bedreiging van de internationale vrede en veiligheid aangemerkte aanslagen veroordeeld, terwijl de lidstaten werden opgeroepen om samen te werken teneinde de daders op te pakken en voor het gerecht te brengen. Tevens verklaarde de Veiligheidsraad bereid te zijn *all necessary steps* te zetten als reactie op de aanslagen en ten behoeve van de strijd tegen alle vormen van

³¹⁶ Resolutie 1368 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (12 september 2001), S/RES/1368 (2001).

terrorisme.³¹⁷ In resolutie 1373 werden, naast de herbevestiging van het recht op zelfverdediging, in aanvulling op resolutie 1368, concrete maatregelen genoemd die de lidstaten zouden treffen in het kader van het voorkomen en onderdrukken van terreurdaden.³¹⁸ Ook al valt uit beide resoluties niet af te leiden of de Veiligheidsraad met de expliciete bevestiging van het recht op zelfverdediging wilde impliceren dat de Verenigde Staten zich in dit concreet geval op grond van artikel 51 van het Handvest mochten verdedigen,³¹⁹ uit de op 12 september 2001 uitgebrachte unanieme solidariteitsverklaring van de Noord Atlantische Raad blijkt wel helder dat de internationale gemeenschap die mening wel was toegedaan. In die verklaring werd de aanval op de Verenigde Staten als een aanval op allen beschouwd waarvoor artikel 5 van het NAVO-verdrag van toepassing zou kunnen zijn als zou komen vast te staan dat de aanval van buiten het bondgenootschap was gestuurd.³²⁰ Toen dit het geval bleek, werd op 3 oktober voor het eerst in de geschiedenis van het bondgenootschap artikel 5 NAVO-verdrag formeel in werking gesteld.³²¹

Op 20 september 2001 kondigde de toenmalige Amerikaanse president Bush in een toespraak in de *Congress* het begin van de *War on Terror* aan tegen het Afghaanse Taliban-bewind.³²² De door hem aan de Taliban gestelde eisen werden opgenomen in resolutie 1373.³²³ In de weigerachtige houding van de Taliban om aan de eisen te voldoen, zagen de Verenigde Staten genoeg reden om te concluderen dat de Taliban en Al-Qaeda met militaire middelen bestreden moesten worden.³²⁴ Op 7 oktober begonnen de Verenigde Staten, daarin bijgestaan door het Verenigd Koninkrijk, op grond van artikel 51 VN-Handvest met het bombarderen van de militaire infrastructuur van de

317 Resolutie 1368 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (12 september 2001), S/RES/1368 (2001).

318 Resolutie 1368 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (12 september 2001), S/RES/1368 (2001).

319 Volgens Werner is dit wel het geval. Zie voor argumentatie Werner 2001, p. 375. Ook de Commissie-Davids is deze mening toegedaan; zie Davids e.a. 2010, p. 348.

320 Zie de verklaring van de vergadering van de Noord Atlantische Raad van 12 september 2001 op <<http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm>>, geraadpleegd op 19 september 2011. Tevens *Kamerstukken II*, 2000-2001, 27 925, nr. 1.

321 Zie *Kamerstukken II*, 2001-2002, 27 925, nr. 5.

322 De in het Congress gehouden toespraak van Bush van 20 september 2001 is integraal te lezen op: <<http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2001/09/mil-010920-usia01.htm>>, geraadpleegd op 19 september 2001.

323 Resolutie 1373 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (28 september 2001), S/RES/1373 (2001).

324 Klep & Van Gils 2005, p. 443.

Taliban en de trainingskampen van Al-Qaeda.³²⁵ De internationale gemeenschap schaarde zich terstond achter de operatie die de naam *Enduring Freedom* kreeg. Tijdens de vergadering van de Noord Atlantische Raad van 8 oktober spraken de NAVO-bondgenoten hun steun voor de luchtacties uit en verklaarden zij dat de Verenigde Staten zich op grond van artikel 51 'daarin gesteund door resolutie 1368' tegen de aanslagen mochten verdedigen.³²⁶ De Nederlandse regering liet eveneens weten achter de acties te staan 'op grond van het uitgangspunt dat de Verenigde Staten het recht hebben te reageren op de terreuracties van 11 september'.³²⁷

De eerste maanden van *Enduring Freedom* opereerde de tweelandencoalitie alleen. Begin november 2001 werden enkele NAVO-bondgenoten door de Verenigde Staten verzocht met militaire eenheden aan de operatie bij te dragen. Een dergelijk verzoek werd ook tot Nederland gericht. Nederland heeft tussen eind 2001 en medio 2006 met verschillende militaire eenheden en gedurende wisselende periodes deelgenomen aan *Enduring Freedom*.³²⁸ In dit onderzoek staan de inzet van de F-16's en een *Special Forces*-taakgroep centraal omdat alleen deze eenheden voor gevechtsdoeleinden werden ingezet. Voordat de besluitvorming over de inzet van de F-16's en *Special Forces* wordt besproken, volgt een kort overzicht van alle vormen van Nederlandse bijdrage aan *Enduring Freedom*.

5.2 NEDERLANDSE BIJDRAGE AAN *ENDURING FREEDOM*

De Nederlandse militaire bijdrage aan operatie *Enduring Freedom* kan ruwweg worden onderverdeeld in drie categorieën:

- passieve (niet voor gevechtsdoeleinden) en indirecte steunverlening aan *Enduring Freedom* in de vorm van inzet van militaire eenheden ter *back-filling* (i.e. het beschikbaar stellen van eigen eenheden voor reeds lopende operaties ter vervanging van de aldaar opererende eenheden van andere landen zodat deze voor *Enduring Freedom* konden worden ingezet);

325 Klep & Van Gils 2005, p. 443. De Tweede Kamer werd hiervan terstond op de hoogte gesteld, zie *Kamerstukken II*, 2001-2002, 27 925, nr. 11.

326 Zie de namens de Noord Atlantische Raad uitgesproken persverklaring van de toenmalige Secretaris-Generaal van de NAVO Lord Robertson van 8 oktober 2001 op <<http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-138e.htm>>, geraadpleegd op 19 september 2001.

327 *Kamerstukken II*, 2001-2002, 27 925, nr. 11, p. 2.

328 Zie voor een overzicht Klep & Van Gils 2005, p. 442-451.

- directe beschikbaarstelling van militaire eenheden ten behoeve van de versterking van de coalitie in en rond Afghanistan, echter eveneens passief aangezien de ingezette eenheden geen gevechtshandelingen in Afghanistan mochten uitvoeren;
- directe maar deze keer ook actieve *frontfill*-inzet van militaire middelen voor expliciete gevechtsoeinden in en boven Afghanistan. In het kader van de passieve en indirecte steunverlening, de eerste categorie, heeft Nederland deelgenomen aan twee *backfill*-operaties.³²⁹

De Nederlandse passieve doch directe bijdrage (in Afghanistan zelf), de tweede categorie, is drieledig. In de eerste plaats heeft Nederland op 9 november 2001 twee P-3C Orions maritieme patrouillevliegtuigen, twee fregatten, een onderzeeboot, twee mijnenjagers, één KDC-10 tankcapaciteit en één C-130 transportvliegtuig ter beschikking gesteld ter ondersteuning van de maritieme operaties.³³⁰ In de tweede plaats heeft Nederland op 20 augustus 2004 besloten met een fregat bij te dragen aan de uitbreiding van de maritieme capaciteiten van *Enduring Freedom*.³³¹ In de derde plaats zijn op 3 juni 2005 nog drie marineschepen ingezet.³³²

Naast deze niet-gewelddadige terbeschikkingstelling van militaire eenheden heeft Nederland op twee manieren actief bijgedragen aan de strijd tegen het terrorisme in Afghanistan. Allereerst heeft de regering op 21 december 2001 besloten om zes F-16's in te zetten voor *close air support* ten behoeve van de *Enduring Freedom*-grondtroepen en de eventueel in noodsituaties verkerende *ISAF*-grondtroepen.³³³ Deze inzet van de F-16's vormt de eerste Nederlandse gevechtsbijdrage aan *Enduring Freedom*. Vanwege logistieke en

329 Nederland heeft, ten eerste, vanaf 8 oktober in NAVO-verband *backfill* geboden door de NAVO-vlootverbanden te verplaatsen en AWACS-vliegtuigen in te zetten zodat de Amerikaanse militaire middelen konden worden vrijgemaakt en Nederland heeft, ten tweede, zelfstandig deelgenomen aan een *backfill*-operatie in het Caraïbisch gebied door met een fregat, een onderzeeboot en twee P-3C de Amerikaanse en Britse troepen af te lossen. Zie voor de besluiten hierover *Kamerstukken II*, 2001-2002, 27 925, nr. 11 en *Kamerstukken II*, 2001-2002, 27 925, nr. 28.

330 Zie verder Klep & Van Gils 2005, p. 445. Tevens *Kamerstukken II*, 2001-2002, 27 925, nrs. 24 en 28.

331 *Kamerstukken II*, 2003-2004, 27 925, nr. 141.

332 *Kamerstukken II*, 2004-2005, 27 925, nr. 177.

333 *Kamerstukken II*, 2001-2002, 27 925, nr. 35. Uit de evaluatie van de inzet blijft dat steunverlening aan de *ISAF* niet nodig is gebleken en dat F-16's uitsluitend steun hebben verleend aan de grondtroepen van *Enduring Freedom*, zie *Kamerstukken II*, 2003-2004, 27 925, nr. 135, p. 40.

operationele redenen is de stationering van de F-16's te Kirgizië meerdere malen uitgesteld zodat de vliegtuigen pas op 1 oktober 2002 voor het eerst in actie kwamen. Op 1 oktober 2003 werd de inzet beëindigd en vlogen de F-16's terug.³³⁴ Tijdens dat jaar hebben de jachtvliegtuigen 800 *sorties* boven Afghaans grondgebied gevlogen, waarbij meerdere malen precisiewapens zijn gebruikt.³³⁵ Naast de inzet van de F-16's heeft de regering op 25 februari 2005 besloten om een *Special Forces*-taakgroep bestaand uit 165 militairen in te zetten voor gevechtsdoeleinden in Afghanistan.³³⁶ Tussen 18 april 2005 en 18 april 2006 waren deze elitetroepen belast met het uitvoeren van verkenningen en het vergaren van inlichtingen, maar ook met 'acties met een offensief karakter'.³³⁷

Omdat deze studie gaat over de inzet van de krijgsmacht in operaties waarbij geweldgebruik tot de mogelijkheden behoort en aan de orde van de dag kan zijn, staat in dit hoofdstuk de besluitvorming over de inzet van de F-16's en de inzet van *Special Forces* centraal.³³⁸ De nadruk ligt op de communicatie tussen de regering en het parlement voorafgaand aan en naar aanleiding van het regeringsbesluit van 21 december 2001 en het regeringsbesluit van 25 februari 2005, te weten de brief van 9 oktober 2001 en het op dezelfde dag gehouden plenaire debat, het besluit van 9 november en het daarover gehouden plenaire debat van 15 november 2001, het besluit van 21 december 2001 en het Algemeen Overleg van 22 december 2001 waarin dat besluit is besproken, de brief van 25 februari 2005, het plenaire debat van 8 maart 2005 en het Algemeen Overleg van 10 maart 2005. Overige brieven en debatten zullen slechts aan de orde komen indien ze relevant zijn ter illustratie van enkele specifieke aspecten van parlementaire betrokkenheid. Na de beschrijving van het besluitvormingsproces wordt ingezoomd op de betekenis en relevantie van het constitutioneel kader daarbij.

334 Aanvankelijk zouden de F-16's slechts voor zes maanden worden ingezet, maar op 14 februari 2003 werd de inzet met zes maanden verlengd, *Kamerstukken II*, 2002-2003, 27 925, nr. 85.

335 Zie voor meer informatie over de operationele uitvoering *Kamerstukken II*, 2003-2004, 27925, nr. 135.

336 *Kamerstukken II*, 2004-2005, 27 925, nr. 159.

337 *Kamerstukken II*, 2006-2007, 29 521, nr. 33, p. 15.

338 De eerste en tweede categorie bijdragen vallen vanwege de niet-gewelddadige aard van het optreden buiten het bestek van deze studie. Zie daarover Klep & Van Gils 2005, p. 444-451, aanvullend Davids e.a. 2010, p. 348-350.

5.3 AANLOOP NAAR OPERATIE ENDURING FREEDOM

Daags na de aanslagen op het *World Trade Center* verklaart Nederland zich, net als alle andere NAVO-bondgenoten, solidair met de Verenigde Staten en stemt in met het van toepassing verklaren van artikel 5 NAVO-verdrag. In de brief van 13 september 2001 laat de regering de Kamer weten dat deze bondgenootschappelijke solidariteit tot een gezamenlijk militair optreden zou kunnen leiden al staat het de bondgenoten vrij te bepalen of ze tot een bijdrage over willen gaan en zo ja in welke vorm.³³⁹ Tijdens het op dezelfde dag gehouden Algemeen Overleg blijkt de hele Tweede Kamer, op de SP na, het van toepassing verklaren van artikel 5 door de NAVO te steunen.³⁴⁰ Alle Kamerleden realiseren zich tevens dat Nederland hierdoor als NAVO-bondgenoot voor de keuze zou kunnen komen te staan een bijdrage te leveren aan een eventueel militair optreden.³⁴¹ De fracties van de SP en GroenLinks geven hierbij aan te vrezen dat Nederland hierdoor zal worden 'meegezogen in een keten van disproportioneel gebruik van geweld' en 'acties waarvan niet bekend is wat de consequenties zullen zijn', maar terwijl de SP zich nu al stellig tegen een Nederlandse militaire bijdrage uitspreekt, doet GroenLinks dat niet.³⁴² De minister van Buitenlandse Zaken herhaalt tijdens het Algemeen Overleg dat instemmen met het van toepassing verklaren van artikel 5 geen plicht tot militaire deelname inhoudt maar dat de afzonderlijke bondgenoten vrij zijn te beslissen op welke manier ze bijstand willen verlenen, welke middelen ze daarbij willen aanwenden en of ze over willen gaan tot geweldgebruik.³⁴³

Uit de op 19 en 20 september 2001 gehouden algemene politieke beschouwingen blijkt de meerderheid van de Kamer van mening dat artikel 5 NAVO-verdrag impliceert dat mocht Nederland door de NAVO om een militaire bijdrage worden gevraagd, zij dat verzoek niet mag afwijzen maar als goede bondgenoot haar verantwoordelijkheid moet nemen.³⁴⁴ De premier merkt ten aanzien van de bondgenootschappelijke solidariteit op dat artikel 5 NAVO-verdrag verplicht om 'die actie te ondernemen die elke

339 *Kamerstukken II*, 2000-2001, 27 925, nr. 1, p. 3.

340 *Kamerstukken II*, 2001-2002, 27 925, nr. 6, p. 5-6.

341 *Kamerstukken II*, 2001-2002, 27 925, nr. 6.

342 *Kamerstukken II*, 2001-2002, 27 925, nr. 6, p. 5-6.

343 Omdat de staten vrij zijn om te beslissen of ze geweld willen gebruiken, is volgens de minister door instemming met de NAVO-beslissing geen 'blanco cheque' afgegeven tot geweldgebruik, *Kamerstukken II*, 2001-2002, 27 925, nr. 6, p. 7-8.

344 *Handelingen II*, 2001-2002, 2, p. 4-19.

bondgenoot nodig acht om de veiligheid van het Noord-Atlantisch gebied te herstellen en in stand te houden.³⁴⁵ Ook al is nog onbekend of en zo ja in welke vorm er beroep zal worden gedaan op Nederland, geeft de premier tijdens de algemene beschouwingen ‘heel helder en duidelijk’ aan dat de regering ‘ten volle bereid [is] om ons deel bij te dragen’.³⁴⁶ De woordvoerders van GroenLinks en de SP willen weten of er een commitment met de NAVO is aangegaan betreffende een militaire bijdrage en in hoeverre Nederland nog ruimte heeft voor een eigen afweging nu is uitgesproken dat zij bereid is bij te dragen mocht het tot een NAVO-actie komen.³⁴⁷ Als de minister-president antwoordt dat de regering over een eigen ‘beoordelingsmogelijkheid beschikt’, vraagt GroenLinks om ‘volstreekte helderheid’ van de regering dat er ondanks uitgesproken solidariteit sprake zal zijn van een zelfstandig afwegingsmoment in de ministerraad en in het parlement.³⁴⁸ De premier antwoordt dat Nederland wel een moment zal hebben om een eigen oordeel over een eventuele Nederlandse bijdrage te vormen en vraagt de Kamer de regering daarin ‘te vertrouwen’.³⁴⁹ Als de premier even later opmerkt dat met het invoeren van artikel 5 wel degelijk een commitment is aangegaan dat niet makkelijk terug te draaien zal zijn,³⁵⁰ vraagt GroenLinks nog een keer naar de afwegingsruimte van het parlement daarbij benadrukkend dat het ‘baas wil blijven over eigen besluitvorming’.³⁵¹ Dit pleidooi voor parlementaire betrokkenheid levert GroenLinks, opvallend genoeg, kritiek op van de PvdA, D66, de SGP en het CDA die juist van mening zijn dat een Nederlandse deelname aan eventuele acties een logisch gevolg is van het activeren van artikel 5 NAVO-verdrag; iets waarmee, brengen ze in herinnering, ook GroenLinks tijdens het Algemeen Overleg van 13 september heeft ingestemd.³⁵² Een meerderheid van de Tweede Kamer geeft aan het einde van het debat aan ten aanzien van verdere besluitvorming het vertrouwen te hebben dat de regering een zorgvuldige afweging zal maken.

5.3.1 De brief en het plenaire debat van 9 oktober 2001

Terwijl op 7 oktober 2001 door de *coalition of the willing* bestaande uit de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk de eerste bombardementen op

345 *Handelingen II*, 2001-2002, 2, p. 22.

346 *Handelingen II*, 2001-2002, 2, p. 22.

347 *Handelingen II*, 2001-2002, 2, p. 42, 57.

348 *Handelingen II*, 2001-2002, 3, p. 108.

349 *Handelingen II*, 2001-2002, 3, p. 108.

350 *Handelingen II*, 2001-2002, 3, p. 112.

351 *Handelingen II*, 2001-2002, 3, p. 120.

352 *Handelingen II*, 2001-2002, 3, p. 120-124, 132.

Afghanistan worden uitgevoerd, krijgt de Tweede Kamer pas op 9 oktober een brief van de regering waarin zij laat weten, met de rest van de internationale gemeenschap,³⁵³ de Verenigde Staten te steunen in de door hen begonnen strijd tegen het terrorisme 'op grond van het uitgangspunt dat de Verenigde Staten het recht hebben om te reageren op de terreuracties van 11 september'.³⁵⁴ Over een mogelijke Nederlandse militaire bijdrage aan *Enduring Freedom* meldt de regering nog geen concrete verzoeken te hebben ontvangen, maar op militair niveau al wel 'verkennende besprekingen' met vertegenwoordigers van de Verenigde Staten te voeren.³⁵⁵ Naar aanleiding van deze informatie komt een eventuele Nederlandse bijdrage aan *Enduring Freedom* aan de orde tijdens het plenaire debat van 9 oktober.³⁵⁶

Tijdens dat debat blijken alle fracties in de Tweede Kamer, op de SP na, met de regering en de internationale gemeenschap de reeds lopende operatie *Enduring Freedom* te steunen. In verschillende bewoordingen verklaren de woordvoerders zich solidair met het optreden van de Verenigde Staten. Kwalificaties als 'onvermijdelijk en gerechtvaardigd', 'onvermijdelijke noodzaak', 'noodzakelijk', 'gerechtvaardigd', 'recht en plicht van de Verenigde Staten' worden gebruikt om die solidariteit uit te drukken.³⁵⁷ De GroenLinks-fractie merkt daarbij op dat haar begrip voor de operatie niet betekent dat de fractie de operatie goedkeurt al is van expliciete afkeuring ook geen sprake.³⁵⁸ De SP neemt als enige duidelijk afstand van de in haar ogen 'inhumane, ineffektieve en contraproductieve' operatie.³⁵⁹ Ondanks de brede steun voor *Enduring Freedom* maken verschillende Kamerleden zich zorgen over de informatievoorziening aan en consultatie van Nederland ten aanzien van verdere besluitvorming op internationaal niveau nu geen sprake is van een NAVO-operatie.³⁶⁰ De minister van Buitenlandse Zaken geeft toe dat de rol en daarmee de invloed van andere bondgenoten op de besluitvorming van de *coalition* beperkt is omdat de operatie niet onder de collectieve besluitvor-

353 Zowel de toenmalig Secretaris-Generaal van de VN Annan als de Algemene Raad van de Europese Unie en de NAVO-raad blijken in officiële verklaringen hun steun voor de operatie te hebben uitgesproken, zie *Kamerstukken II*, 2001-2002, 27 925, nr. 11. , p. 2.

354 *Kamerstukken II*, 2001-2002, 27 925, nr. 11. , p. 2.

355 *Kamerstukken II*, 2001-2002, 27 925, nr. 11, p. 2 en 4.

356 *Handelingen II*, 2001-2002, 10, p. 430-461.

357 *Handelingen II*, 2001-2002, 10, p. 430, 432, 435, 437, 445 en 447.

358 *Handelingen II*, 2001-2002, 10, p. 439-440.

359 *Handelingen II*, 2001-2002, 10, p. 442-443.

360 Zie voor verschillende opmerkingen hierover *Handelingen II*, 2001-2002, 10, p. 431- 438 en 444-445.

ming van de Noord Atlantische Raad valt.³⁶¹ Over een eventuele Nederlandse bijdrage herhaalt de minister-president dat al bilaterale verkennende gesprekken zijn gestart en dat hij tijdens het telefoongesprek met de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken, waarin hij op de hoogte is gesteld van het begin van de operatie, nadrukkelijk heeft aangegeven dat Nederland 'zowel politiek-diplomatiek, humanitair, economisch-financieel als ook militair' bereid is bij te dragen aan de strijd tegen het terrorisme.³⁶²

De fracties van het CDA, de CU en de SP komen tijdens het debat met een standpunt over een Nederlandse deelname. Het CDA en de CU blijken van mening dat Nederland op grond van artikel 5 NAVO-verdrag bereid moet zijn om 'militaire assistentie te verlenen' en zich niet mag 'terugtrekken als een beroep wordt gedaan op de internationale solidariteit' maar een dergelijk beroep dient te honoreren, terwijl de SP-woordvoerder zich in lijn met zijn eerdere uitspraken tegen een Nederlandse militaire bijdrage aan 'deze oorlog' uitsprekt.³⁶³ De rest van de woordvoerders geeft aan te willen wachten op de uitkomst van de bilaterale besprekingen. Ze vragen nog wel om nadere informatie over wat onder de 'bereidheid' moet worden verstaan, hoe reëel de kans is dat Nederland om een concrete bijdrage zal worden gevraagd en of de regering voornemens is positief op die vraag te antwoorden.³⁶⁴

Tijdens het debat wordt nog kort gesproken over het belang van de informatievoorziening aan het parlement. De PvdA, de VVD en D66 benadrukken dat de regering 'ten behoeve van het draagvlak' een 'permanente bereidheid' moet hebben om 'tot aan de rand te gaan van de beperkingen die aan de informatievoorziening zullen zijn gesteld' en om in 'goede, adequate en waar mogelijk ruimhartige informatieverstrekking aan de Kamer' te voorzien 'zodra mogelijk en wanneer het kan in het openbaar en wanneer het niet kan vertrouwelijk'.³⁶⁵ De D66-woordvoerder voegt hier aan toe dat het door de Kamer eerder uitgesproken vertrouwen in de afweging van de regering niet betekent 'dat het parlement daarmee zijn rechten verliest' en hij benadrukt daarbij dat juist in 'onzekere tijden' openheid en maximale informatievoorziening 'belangrijk en onontbeerlijk' is voor de 'democratie'.³⁶⁶

361 *Handelingen II*, 2001-2002, 10, p. 457.

362 *Handelingen II*, 2001-2002, 10, p. 448.

363 *Handelingen II*, 2001-2002, 10, p. 436, 445-446.

364 *Handelingen II*, 2001-2002, 10, p. 431-438.

365 *Handelingen II*, 2001-2002, 10, p. 431-433, 437.

366 *Handelingen II*, 2001-2002, 10, p. 437.

De woordvoerders van GroenLinks en de SGP merken nog op te ‘hopen’ en te ‘verwachten’ dat alle relevante informatie over een mogelijke Nederlandse deelname door de regering op ‘een daarvoor geëigend moment’ aan de Kamer zal worden verstrekt, terwijl de CU-woordvoerder hierover zegt dat de Kamer daarbij rekening moet houden met informatievoorziening achteraf met als gevolg dat de Kamerleden ‘weinig ruimte [zullen] hebben om andere inzichten tot gelding te brengen’.³⁶⁷ Na duidelijk te hebben gemaakt dat Nederland tijdens de besprekingen heeft laten weten een positieve grondhouding tegenover een mogelijke bijdrage te hebben, gaat de premier kort in op de informatievoorziening.³⁶⁸ Eerst benadrukt hij dat de Kamer sinds de aanslagen constant op de hoogte is gehouden van de relevante ontwikkelingen en beslissingen. Vervolgens belooft de minister-president dat de regering de Kamer vooraf zal informeren over ‘het standpunt dat de regering voornemens is te bepalen’ indien de aard van de bijdrage het toelaat en mits er geen sprake is van bijzondere omstandigheden ‘die het nodig maken dat de regering een eigen verantwoordelijkheid neemt en daarvoor (achteraf, AK) verantwoording aflegt’.³⁶⁹

5.3.2 De brief van 9 november en het plenaire debat van 15 november 2001

Op 9 november 2001 krijgt de Tweede Kamer te horen dat de verkennende gesprekken zijn afgerond en dat als resultaat daarvan de Verenigde Staten Nederland in het kader van de internationale solidariteit een concreet verzoek hebben gedaan onder andere de voor dit hoofdstuk relevante F-16’s ter beschikking te stellen ‘ter versterking van de door de Verenigde Staten geleide coalitie tegen het internationale terrorisme’.³⁷⁰ De regering schrijft te hebben besloten aan dit verzoek te voldoen maar dat de Nederlandse eenheden pas ingezet worden nadat nadere afspraken over militair-operationele zaken zijn gemaakt waarover de Tweede Kamer ‘zo volledig en tijdig mogelijk’ zal worden geïnformeerd.³⁷¹ Tevens maakt de regering helder dat de toegezegde bijdrage niet voor gevechtshandelingen in Afghanistan zal worden ingezet.³⁷² Enkele dagen later meldt de regering in een op verzoek van de Tweede Kamer verzonden brief, de Kamer pas te zullen informeren zodra de militaire

³⁶⁷ *Handelingen II*, 2001-2002, 10, p. 442, 446.

³⁶⁸ *Handelingen II*, 2001-2002, 10, p. 449.

³⁶⁹ *Handelingen II*, 2001-2002, 10, p. 447-448.

³⁷⁰ *Kamerstukken II*, 2001-2002, 27 925, nr. 24, p. 1.

³⁷¹ *Kamerstukken II*, 2001-2002, 27 925, nr. 24, p. 2-3.

³⁷² *Kamerstukken II*, 2001-2002, 27 925, nr. 24, p. 2.

planning en afspraken tot ‘een besluit tot uitzending’ leiden.³⁷³ Met deze zin wordt het moment waarop de Kamer van relevante informatie zal worden voorzien uitgesteld.

Het besluit van de regering te voldoen aan het Amerikaanse verzoek komt aan de orde tijdens het plenaire debat van 15 november. Vanwege de aanvaarding van resolutie 1378 op 14 november, gaat het debat voornamelijk over de gevolgen daarvan voor een mogelijke instelling van een vredesmacht in Afghanistan. Slechts in de marge van hun bijdrage spreken de woordvoerders van de VVD, de PvdA, D66, de CU, de SGP en het CDA in algemene bewoordingen hun steun uit – de VVD-woordvoerder heeft het zelfs over instemming – voor het besluit om de door de Verenigde Staten gevraagde militaire middelen beschikbaar te stellen ter versterking van *Enduring Freedom*, wat wordt gezien als het noodzakelijke gevolg van de vanaf het begin zowel door de regering als door de Kamer uitgesproken solidariteit met de Verenigde Staten.³⁷⁴ Een aantal vragen dat ze over de inzet hebben, willen de woordvoerders pas stellen nadat de regering tot een ‘meer concrete besluitvorming’ is gekomen en zij een ‘besluit tot uitzending’ heeft genomen.³⁷⁵ Zo goed als alle woordvoerders merken daarbij ook op dat het ‘vanzelfsprekend’, ‘noodzakelijk’ en ‘wenselijk is’ dat de regering de Kamer ‘zo volledig mogelijk’ informeert over haar besluit en over alle relevante aspecten van de uitzending, zodra de plannen tot een besluit leiden, maar voordat de militairen daadwerkelijk worden ingezet.³⁷⁶ De CDA-woordvoerder voegt daaraan toe dat die informatievoorziening ‘mede aan de hand van het Toetsingskader’ moet plaatsvinden.³⁷⁷ Alleen de fracties van D66, GroenLinks, en de SGP spreken zich enigszins kritisch uit over de ‘gefaseerde’ wijze waarop de informatievoorziening tot nu toe is verlopen en de summiere brieven van de regering die niet alleen meer vragen oproepen dan ze beantwoorden, maar ook achterhaald lijken te zijn door de ontwikkelingen op de grond.³⁷⁸ In tegenstelling tot de rest van de Kamer vindt de fractie van de SP het nog te vroeg om zich tijdens dit debat uit te spreken over de Nederlandse bijdrage aan *Enduring Freedom* omdat er geen sprake is van een ‘besluit tot

373 *Kamerstukken II*, 2001-2002, 27 925, nr. 26, p. 4.

374 *Handelingen II*, 2001-2002, 24, p. 1752-1761.

375 *Handelingen II*, 2001-2002, 24, p. 1746-1761.

376 *Handelingen II*, 2001-2002, 24, p. 1746, 1747, 1748, 1753, 1760.

377 *Handelingen II*, 2001-2002, 24, p. 1761.

378 *Handelingen II*, 2001-2002, 24, p. 1751-1752, 1758 en 1760.

uitzending’, ervan uitgaande dat zodra de militaire plannen tot een dergelijk besluit leiden, de Tweede Kamer ‘aan de hand van het Toetsingskader zal worden geïnformeerd’ en daarna nog een kans zal krijgen om over het besluit met de regering van gedachten te wisselen waarbij ‘de aandachtspunten van het Toetsingskader aan de orde zullen zijn’.³⁷⁹ De CDA-woordvoerder brengt hier tegenin, in navolging van de PvdA en D66, dat het debat van vandaag niet ‘gratuit’ is omdat de Tweede Kamer de regering juist op dit ‘cruciaal moment in de strijd’ duidelijkheid moet verschaffen over de al dan niet aanwezige steun voor het regeringsbeleid en zij nu de kans heeft om haar bezwaren naar voren te brengen.³⁸⁰

De tijdens dit debat van 15 november ingenomen positie van GroenLinks is anders dan naar aanleiding van eerdere debatten kan worden verwacht. Voorafgaand aan het debat, op 13 november om precies te zijn, heeft de GroenLinks-woordvoerder namelijk in de media bekendgemaakt dat de fractie heeft besloten om de eerder uitgesproken steun voor eventuele militaire acties op te schorten. Tijdens het debat maakt de woordvoerder van de gelegenheid gebruik om een en ander nader toe te lichten.³⁸¹ Hij benadrukt dat opschorten van de steun iets wezenlijk anders is dan het intrekken van de steun, aangezien de fractie niet wil uitsluiten dat bombardementen in de toekomst nog als geschikt middel kunnen dienen om de gewenste doelen te bereiken.³⁸² Het verwijt van het CDA, de VVD, D66 en de CU dat deze ‘draai’ van GroenLinks vergaande gevolgen kan hebben voor het beeld van Nederland als betrouwbare bondgenoot,³⁸³ leidt tot een statement van GroenLinks over de positie van de Kamer bij de besluitvorming. De woordvoerder betoogt dat het uit handen geven van ‘de besluitvorming over dit soort wezenlijke vraagstukken’ aan de NAVO, de Amerikaanse president of de regering strijdig is met ‘een van de wezenstaken’ van politici.³⁸⁴ Hij vervolgt: ‘Wij hebben er vertrouwen in dat de regering op een integere manier een afweging maakt, maar wij willen zelf een analyse kunnen maken, wij willen zelf een oordeel kunnen geven, wij willen zelf conclusies verbinden aan de informatie die via een veelheid van wegen tot ons komt. Als dat niet meer zou kunnen (...) dan kan ik nooit meer de verantwoordelijkheid nemen

379 *Handelingen II*, 2001-2002, 24, p. 1747, 1763.

380 *Handelingen II*, 2001-2002, 24, p. 1748, 1752, 1761.

381 Zie voor de uitgebreide toelichting *Handelingen II*, 2001-2002, 24, p. 1754-1757.

382 *Handelingen II*, 2001-2002, 24, p. 1756.

383 Zie voor de verschillende interrupties *Handelingen II*, 2001-2002, 24, p. 1754-1759.

384 *Handelingen II*, 2001-2002, 24, p. 1757-1758.

voor dit soort zeer wezenlijke vraagstukken.³⁸⁵ In plaats van een inhoudelijke reactie te geven op deze beschouwing over de positie van een Kamerlid in het besluitvormingsproces, vragen enkele woordvoerders hoe GroenLinks over de Nederlandse bijdrage denkt. De woordvoerder antwoordt dat het nog te vroeg is daar uitspraken over te doen omdat zijn fractie meer duidelijkheid wil over de gestelde vragen.³⁸⁶ Opgemerkt wordt nog dat meerdere fracties tijdens het debat de regering vragen op welke wijze Nederland betrokken zal worden bij verdere internationale besluitvorming over *Enduring Freedom*, in hoeverre het land invloed daarop heeft en op welke wijze de informatievoorziening zal plaatsvinden.³⁸⁷

Aan het begin van zijn relaas bedankt de minister van Buitenlandse Zaken de fracties voor de uitgesproken steun voor het besluit van de regering om 'positief te reageren op een verzoek van de Verenigde Staten om bij te dragen aan de militaire strijd'.³⁸⁸ Met deze woorden wil de minister laten blijken dat van een concreet besluit over de inzet nog geen sprake is. Na een lang relaas over de gevolgen van resolutie 1378 komt de minister kort te spreken over de Nederlandse bijdrage aan *Enduring Freedom*. Het enige wat hij daarover opmerkt is dat in algemene zin sprake is van 'vrij nauw' bilateraal contact tussen Nederland en de coalitie zodat de 'bilaterale consultatiemechaniek' tot tevredenheid stemt en dat de regering ernaar streeft de Kamer 'ten maximale, waar het kan vooraf, waar het moet achteraf' te informeren.³⁸⁹ De minister van Defensie geeft in zijn bijdrage aan dat de vragen over aard, plaats, duur en operationele invulling van de Nederlandse bijdrage pas kunnen worden beantwoord nadat de militair-operationele afspraken gemaakt zijn. Hij voegt hier aan toe dat met dit besluit de Verenigde Staten 'een gereedschapskist met militaire middelen' is gegeven die kunnen worden ingezet zodra de operationele plannen klaar zijn, hetgeen betekent dat ondanks de nodige 'vertaling' die het besluit nog zal krijgen en waarover een overleg in de Kamer zal worden gevoerd, het besluit nu al niet als 'vrijblijvend' kan worden gezien.³⁹⁰

385 *Handelingen II*, 2001-2002, 24, p. 1758.

386 *Handelingen II*, 2001-2002, 24, p. 1759.

387 *Handelingen II*, 2001-2002, 24, p. 1748-1761.

388 *Handelingen II*, 2001-2002, 24, p. 1763.

389 *Handelingen II*, 2001-2002, 24, p. 1766-1767.

390 *Handelingen II*, 2001-2002, 24, p. 1769.

5.4 HET BESLUIT TOT DE INZET VAN DE F-16'S VOOR GEVECHTSTAKEN

Op 14 december 2001 krijgt de Kamer in twee zinnen te lezen dat de regering op 5 december een concreet verzoek heeft ontvangen om F-16's in te zetten voor verkenningstaken.³⁹¹ Dat gebeurt in een brief die hoofdzakelijk over de uitvoering van resolutie 1378 en instelling van *ISAF* gaat. In lijn met haar brief van 9 november meldt de regering dat zij positief staat tegenover het inwilligen van dit verzoek en dat 'nadere besluitvorming' zal plaatsvinden nadat er meer duidelijk wordt over een aantal militair-operationele aspecten van de inzet.³⁹²

Dat 'nadere' besluit komt op 21 december 2001. Ook ditmaal informeert de regering in dezelfde brief over een andere belangrijke kwestie, namelijk het besluit over de inzet van de krijgsmacht in het kader van *ISAF*.³⁹³ De aandacht die de regering in de brief aan de twee besluiten besteedt is onevenwichtig. De brief kan namelijk worden gezien als een artikel-100-brief over het *ISAF*-besluit waarin slechts terloops melding wordt gemaakt van de inzet van de F-16's in *Eduring Freedom*.³⁹⁴ In de zestien pagina's lange brief worden aan het F-16's-besluit slechts zestien regels besteed. In vijf zinnen wordt de Tweede Kamer niet alleen op de hoogte gesteld van het (weinig verrassende) besluit om tot de inzet van de F-16's over te gaan, maar ook van de drastisch gewijzigde taak van de vliegtuigen.³⁹⁵ Deze zullen immers niet meer voor verkenningstaken worden ingezet, maar juist voor het verlenen van *close air support*,

391 *Kamerstukken II, 2001-2002, 27 925, nr. 33, p. 3.*

392 *Kamerstukken II, 2001-2002, 27 925, nr. 33, p. 3.*

393 *Kamerstukken II, 2001-2002, 27 925, nr. 35.*

394 *Kamerstukken II, 2000-2001, 27 925, nr. 35, p. 2.*

395 De regering merkt over de inzet van de F-16's het volgende op: 'Tevens gaat deze brief in op het besluit van de regering om in te gaan op het bijgestelde Amerikaanse verzoek inzake de inzet van F-16's die, in nauwe samenwerking met Denemarken en Noorwegen, zullen worden ingezet voor *close air support*, hetgeen mede van belang is voor de veiligheid van de veiligheidsmacht. (...) In het licht van het bovenstaande (i.e. verslechterde veiligheidssituatie in Afghanistan, AK) is het van belang dat de regering heeft besloten om in te gaan op het Amerikaanse verzoek om maximaal zes F-16 jachtvliegtuigen naar het gebied te zenden die, als dat nodig is, zullen worden ingezet voor *close air support*. Hiermee komt de aanvankelijk in het kader van *Enduring Freedom* aan deze vliegtuigen toegewezen verkenningstaak te vervallen. De Nederlandse bijdrage aan de voor dit doel in het kader van *Enduring Freedom* beschikbare Amerikaanse luchteenheden wordt geleverd in nauwe samenwerking met Denemarken en Noorwegen, die eveneens F-16's uitzenden. De Nederlandse vliegtuigen zullen, nadat de voor de stationering noodzakelijke voorzieningen zijn getroffen, waarschijnlijk eind januari in de regio arriveren'. Zie *Kamerstukken II, 2001-2002, 27 925, nr. 35, p. 2, 15.*

tactische luchtsteun aan de grondtroepen van *Enduring Freedom*. Deze taakwijziging heeft de Tweede Kamer niet kunnen zien aankomen, laat staan dat zij daar enige invloed op heeft kunnen uitoefenen. Met een minimum aan woorden neemt de regering hier afscheid van haar eerder vol overtuiging geprolongeerde standpunt dat Nederlandse eenheden die ter beschikking zouden worden gesteld aan *Enduring Freedom* niet zullen worden ingezet voor gevechtshandelingen in Afghanistan. Bovendien zaait de regering met deze brief verwarring over de precieze verhouding tussen *ISAF* en *Enduring Freedom* door de inzet van de F-16's en vooral hun taak te koppelen aan de veiligheid van de *ISAF*-grondtroepen.

5.4.1 Het Algemeen Overleg van 22 december 2001

Evenals de brief staat het over beide besluiten gevoerde Algemeen Overleg van 22 december 2001 zo goed als volledig in het teken van het *ISAF*-besluit.³⁹⁶ Los van enkele vragen over de mogelijk conflicterende verhouding tussen de twee operaties,³⁹⁷ is de aandacht die naar de inzet van de F-16's gaat beperkt tot enkele opmerkingen per woordvoerder. Die van de PvdA en het CDA merken op dat Nederland invloed zou moeten hebben op de besluitvorming over de activering van de gevechtsvliegtuigen; daarnaast vraagt het CDA met de VVD of het juist is dat de F-16's ook voor bombardementen tegen de Taliban zullen worden ingezet.³⁹⁸ De woordvoerders van D66 en GroenLinks geven aan de paragraaf in de brief over de F-16's 'intrigerend' en 'verrassend' te vinden, zonder toe te lichten waarom.³⁹⁹ Tijdens de eerste termijn blijken de fracties van GroenLinks en van de SP de inzet van de F-16's in *Enduring Freedom* niet te steunen. GroenLinks verklaart het besluit niet te kunnen beoordelen omdat de fractie 'te weinig zicht' heeft op de operaties uitgevoerd in het kader van *Enduring Freedom*, terwijl de SP tegen de inzet is vanwege de 'vermenging van oorlogs- en vredestaken'.⁴⁰⁰ De woordvoerders van de SGP en de SP merken nog in algemene bewoordingen op dat hun fractie ieder verzoek tot deelname aan het Toetsingskader toetst zonder daarbij aan te geven hoe die toets in dit geval is uitgevallen, hoe er over de verschillende aandachtspunten wordt gedacht en welke van doorslaggevend belang zijn geweest.⁴⁰¹

396 *Kamerstukken II*, 2001-2002, 27 925, nr. 42.

397 De juiste afstemming wordt door alle woordvoerders belangrijk gevonden, maar de bedachte constructie wordt door sommigen als niet afdoende bestempeld. Zie voor opmerkingen daarover *Kamerstukken II*, 2001-2002, 27 925, nr. 42, p. 8-10.

398 *Kamerstukken II*, 2001-2002, 27 925, nr. 42, p. 3-5.

399 *Kamerstukken II*, 2001-2002, 27 925, nr. 42, p. 6-7.

400 *Kamerstukken II*, 2001-2002, 27 925, nr. 42, p. 8-10.

401 *Kamerstukken II*, 2001-2002, 27 925, nr. 42, p. 10-11.

De geringe aandacht voor het besluit over de F-16's blijkt ook uit het feit dat de minister van Buitenlandse Zaken tijdens zijn relaas de vragen en opmerkingen over het *ISAF*-besluit van een uitgebreide reactie voorziet, terwijl hij de bespreking van de inzet van de F-16's aan de minister van Defensie overlaat. Die komt pas aan het einde van zijn betoog met slechts twee opmerkingen over de F-16's. In de eerste plaats zegt hij 'blij' te zijn dat het besluit aan de Kamer kan worden voorgelegd 'zoals dat staatsrechtelijk hoort'.⁴⁰² In de tweede plaats benadrukt hij dat het F-16's-besluit ondanks de veranderde taak – van fotoverkenning naar *close air support* dat ook bombardementen kan inhouden – een logisch vervolg is op het besluit waar eerder uitvoerig over is gesproken aangezien de regering nooit heeft gezegd dat 'invulling van de gewenste solidariteit met de Amerikanen in het kader van *Enduring Freedom* geen gevechtshandelingen zou omvatten'.⁴⁰³

Tijdens de derde termijn maken de woordvoerders van de PvdA, de VVD, D66 en het CDA niet eens een onderscheid tussen de twee besluiten, maar verklaren in enkelvoud 'van harte' of 'met overtuiging' in te stemmen met 'het besluit van de regering' en 'de voorwaarden en uitgangspunten voor de operatie'.⁴⁰⁴ De woordvoerders van andere fracties maken dat onderscheid wel. De kleine christelijke partijen stemmen in met beide besluiten.⁴⁰⁵ GroenLinks stemt in met de deelname aan *ISAF* maar niet met de inzet van de F-16's, terwijl de SP 'geen steun' kan geven aan beide besluiten.⁴⁰⁶ Als aan het einde van het Algemeen Overleg de minister van Buitenlandse Zaken stelt dat het een 'goede zaak' is dat een 'overweldigende meerderheid van de Kamer' achter de uitzending van Nederlandse militairen staat, scheert ook hij de twee besluiten over één kam.⁴⁰⁷

5.4.2 Ontwikkelingen na 22 december 2001

Na de brief van 21 december 2001 en voor de feitelijke stationering van de F-16's in Afghanistan op 1 oktober 2003, informeert de regering de Tweede Kamer ongeveer een keer per maand over de stand van zaken van *Enduring Freedom*. Meestal ontvangt de Kamer een gecombineerde brief waarin naast *Enduring Freedom* ook uitgebreid wordt stilgestaan bij de ontwikkelingen van

402 *Kamerstukken II*, 2001-2002, 27 925, nr. 42, p. 17.

403 *Kamerstukken II*, 2001-2002, 27 925, nr. 42, p. 17.

404 *Kamerstukken II*, 2001-2002, 27 925, nr. 42, p. 18.

405 *Kamerstukken II*, 2001-2002, 27 925, nr. 42, p. 19-20.

406 *Kamerstukken II*, 2001-2002, 27 925, nr. 42, p. 19.

407 *Kamerstukken II*, 2001-2002, 27 925, nr. 42, p. 20.

ISAF. Soms stuurt de regering, op verzoek van de Kamer, een aparte brief over *Enduring Freedom*. In de brieven van 21 januari 2002, 28 maart 2002 en 31 mei 2002 wordt de Kamer op de hoogte gebracht van het uitstel van de inzet van de F-16's vanwege werkzaamheden op de vliegbasis in Kirgizië.⁴⁰⁸ Pas op 27 juni 2002 wordt duidelijk dat de vliegtuigen vanaf 1 oktober operationeel zullen zijn.⁴⁰⁹

Tijdens het Algemeen Overleg van 27 juni 2002 wordt door het CDA het gebruik van het Toetsingskader door de regering aan de orde gesteld. De fractie wil weten of het Toetsingskader, ook al is het formeel niet van toepassing op uitzendingen in het kader van *Enduring Freedom*, intern toch een rol heeft gespeeld bij de voorbereiding van de beslissing tot deelneming en of de regering van plan is de Kamer 'aan de hand van het Toetsingskader' te blijven informeren.⁴¹⁰ De minister van Defensie antwoordt dat het Toetsingskader 'zoveel mogelijk als leidraad wordt gehanteerd' voor zowel de informatieverstrekking aan de Kamer als voor de eigen afweging van de regering.⁴¹¹ 'Spontane' informatieverstrekking aan de Kamer 'op het moment dat wij er wel reden voor zien' is volgens de minister 'conform de procedure van het Toetsingskader'.⁴¹² Tijdens dat Algemeen Overleg zijn uit de Kamer voor het eerst enige kritische opmerkingen te horen over de summiere en laat – soms enkele uren voor het Overleg – ontvangen brieven van de regering waar de Kamer soms zelf om moet vragen en die onvoldoende zicht geven op de stand van zaken, het verloop van *Enduring Freedom* en de precieze bedoeling van de Nederlandse bijdrage.⁴¹³ De woordvoerders van GroenLinks, de PvdA, het CDA en de SP willen tijdens het Algemeen Overleg meer informatie daarover, maar de minister laat enigszins geïrriteerd weten dat de voorliggende brief niets nieuws bevat, maar slechts melding doet van de operationalisering en de effectuering van het 'met instemming van de Kamer' genomen besluit waarover al eerder duidelijkheid is geboden en 'uren' over is gesproken.⁴¹⁴ Even later geeft de minister toe dat de informatie die de Nederlandse regering via bilaterale kanalen heeft gekregen dusdanig beperkt is dat zij de Kamer maar 'in beperkte mate kan informeren', maar hij verzekert de Kamer

408 Kamerstukken II, 2001-2002, 27 925, nrs. 41, 53, 60.

409 Kamerstukken II, 2001-2002, 27 925, nr. 63.

410 Kamerstukken II, 2001-2002, 26 122 en 27 925, nr. 39, p. 13.

411 Kamerstukken II, 2001-2002, 26 122 en 27 925, nr. 39, p. 22.

412 Kamerstukken II, 2001-2002, 26 122 en 27 925, nr. 39, p. 22.

413 Kamerstukken II, 2001-2002, 26 122 en 27 925, nr. 39, p. 13-17.

414 Kamerstukken II, 2001-2002, 26 122 en 27 925, nr. 39, p. 13-17.

zelf genoeg te weten om het ‘verantwoord te achten dat Nederland doorgaat met het leveren van zijn bijdrage aan *Enduring Freedom*’.⁴¹⁵

5.5 HET BESLUIT TOT DE INZET VAN *SPECIAL FORCES*

Zoals reeds vermeld, heeft Nederland naast de inzet van de F-16’s in 2005 met een *Special Forces*-taakgroep bijgedragen aan de gevechtshandelingen uitgevoerd in het kader van operatie *Enduring Freedom*. Op 25 februari 2005 ontvangt de Tweede Kamer, nadat het besluit al in de media was uitgelukt, een brief waarin ze op de hoogte wordt gesteld van het regeringsbesluit om een taakgroep bestaande uit 165 *Special Forces* ter beschikking te stellen aan *Enduring Freedom*.⁴¹⁶ Omdat tijdens eerdere debatten en in eerdere brieven op geen enkele wijze vooruitgelopen is op deze inzet, komt het besluit voor de Kamer onverwacht. In de relatief korte brief meldt de regering dat de *Special Forces* onder meer belast zullen zijn met het ‘uitvoeren van gevechtsacties’.⁴¹⁷ De regering laat tevens weten dat bij het nemen van dit besluit de procedure voor speciale operaties is gevolgd.⁴¹⁸ Dit verklaart wellicht waarom de Kamer niet eerder van het (mogelijke) besluit op de hoogte was gesteld. Volgens de regering houdt die procedure in dat het parlement ‘op nader overeen te komen wijze vertrouwelijk’ zal worden geïnformeerd over de details van de inzet omdat daarover geen publieke mededelingen kunnen worden gedaan gezien de ‘operationele noodzaak tot strikte geheimhouding’.⁴¹⁹ Naast de brief over de *Special Forces* ontvangt de Kamer op dezelfde dag ook een zogenaamde artikel-100-brief met daarin het besluit van de regering om een aantal F-16’s ter beschikking te stellen aan *ISAF*.⁴²⁰

5.5.1 Het Algemeen Overleg van 10 maart 2005

Na een spoeddebat van 8 maart 2005 over de internationale en nationale rechtsbasis van (de besluitvorming over) *Enduring Freedom*,⁴²¹ dat aan de orde zal komen in paragraaf 5.6, vindt op 10 maart 2005 een Algemeen Overleg over de inhoud van beide besluiten plaats. Uit dat overleg blijkt dat eerder op die

415 *Kamerstukken II*, 2001-2002, 26 122 en 27 925, nr. 39, p. 22-23.

416 *Kamerstukken II*, 2004-2005, 27 925, nr. 159, p. 1.

417 *Kamerstukken II*, 2004-2005, 27 925, nr. 159, p. 2.

418 Zoals beschreven in de brief van 23 augustus 2000, *Kamerstukken II*, 1999-2000, 26 800 X, nr. 46.

419 *Kamerstukken II*, 2004-2005, 27 925, nr. 159, p. 3.

420 *Kamerstukken II*, 2004-2005, 27 925, nr. 160.

421 *Handelingen II*, 2004-2005, 56, p. 3648-3675.

dag al een vertrouwelijk overleg is gevoerd over de *Special Forces*. Tijdens het openbare Algemeen Overleg ligt de focus mede daardoor op het besluit over de bijdrage aan *ISAF*. Ook komen de Kamerleden in algemene zin te spreken over de verhouding tussen *ISAF* en *Enduring Freedom* en vragen zij naar meer informatie over de gemaakte afspraken, waarmee voorkomen wordt dat de ‘vredesbewarende’ en ‘vredesafdwingende’ operaties onderling ‘schuren’.⁴²² Naar aanleiding van de rapporten van de *Human Rights Watch* en *Amnesty International* over de slechte behandeling van de door de coalitietroepen gevangengenomen strijders, komen alle woordvoerders te spreken over de behandeling van gevangenen. Door de PvdA, de SP, GroenLinks, het CDA en D66 wordt van de regering de harde garantie geëist dat het optreden van de Nederlandse troepen te allen tijde conform de Geneefse Conventies en het internationale en humanitaire oorlogsrecht zal plaatsvinden opdat voorkomen wordt dat Nederlandse militairen in een ‘juridisch onduidelijke en onnavolgbare positie’ komen te verkeren indien door hen gevangengenomen strijders naar Guantánamo Bay worden gestuurd en aldaar worden gemarteld.⁴²³ De fracties van de CU, de VVD en de LFP vinden de behandeling van gevangenen ook een punt van zorg. Omdat ze niet in harde garanties geloven vragen zij de regering om te beloven ‘absoluut het mogelijke’ te (zullen blijven) doen om bij de Verenigde Staten duidelijk te maken dat de ‘huidige behandeling van gevangenen niet kan’ en dat deze in overeenstemming met het humanitaire oorlogsrecht moet zijn.⁴²⁴ Hiernaast willen alle Kamerleden, naar aanleiding van de vervolging en vrijspraak van de marinier Eric O.,⁴²⁵ van de regering weten of de rechtspositie van militairen in dit geval wel ‘adequaat’ is beschermd en of de militairen in de praktijk weten waar ze aan toe zijn.⁴²⁶

De aandacht, die los van deze opmerkingen die betrekking hebben op beide besluiten, uitsluitend aan het *Special Forces*-besluit wordt besteed, is minimaal. Alle woordvoerders erkennen dat de inzet van *Special Forces* in het kader van *Enduring Freedom* die gevechtsacties kunnen uitvoeren een ingrijpende inzet is waaraan grote risico’s verbonden zijn. Zij pleiten voor een risicominimalisatie en maximale waarborg van de veiligheid van de militairen.⁴²⁷ Al tijdens de eerste termijn maken de SP en GroenLinks duidelijk

422 *Kamerstukken II*, 2004-2005, 27 925, nr. 167, p. 3, 4, 9, 10, 13, 16.

423 *Kamerstukken II*, 2004-2005, 27 925, nr. 167, p. 2, 3, 5, 12, 13-14.

424 *Kamerstukken II*, 2004-2005, 27 925, nr. 167, p. 17-18.

425 Zie over de zaak en voor verdere verwijzingen Kristić 2008, p. 61-63.

426 *Kamerstukken II*, 2004-2005, 27 925, nr. 167, p. 3, 5, 6, 13, 15, 16.

427 *Kamerstukken II*, 2004-2005, 27 925, nr. 167, p. 1, 4, 6, 11, 13, 14, 16.

de 'buitenproportionele, illegitieme en ineffectieve' inzet van *Special Forces* niet te kunnen steunen.⁴²⁸ Andere fracties geven slechts in algemene zin aan in het verleden voor een eerdere Nederlandse bijdrage aan *Enduring Freedom* te hebben gestemd en dus geen principiële bezwaren te hebben tegen deze bijdrage.⁴²⁹ Nadat GroenLinks zich tegen de inzet uitspreekt, krijgt de fractie van de VVD en het CDA het verwijt zich 'buiten het parlementaire debat' te plaatsen door nog 'voordat de regering heeft geantwoord' haar oordeel klaar te hebben.⁴³⁰ De woordvoerder van GroenLinks antwoordt dat het hebben van een eigen standpunt zich niet verzet tegen het stellen van kritische vragen door een Kamerfractie in het kader van haar 'controlerende taak'.⁴³¹

Na de Tweede Kamer te hebben uitgelegd dat en waarom de operaties niet 'schuren', maar juist complementair aan elkaar zijn,⁴³² komt de minister van Buitenlandse Zaken kort te spreken over de Guantánamo-kwestie. Hij belooft dat Nederland 'alles in het werk zal stellen' om ervoor te zorgen dat de gevangenen volgens de Geneefse Conventies worden behandeld en dat hij 'erop zal blijven aandringen' bij de Verenigde Staten om het internationale recht te respecteren. Hij wil echter niet zover gaan het behandelen van gevangenen conform het humanitaire oorlogsrecht als een harde voorwaarde voor de Nederlandse deelname aan *Enduring Freedom* te stellen.⁴³³ De minister van Defensie voegt hieraan toe dat Nederland zich moet realiseren dat zij betrokken zal zijn bij 'het ongewenste aspect van de gevangenneming', maar dat Nederland juist door haar deelname 'de beste positie' heeft om 'ongewenste zaken te corrigeren'.⁴³⁴ Tevens merkt hij op dat de juridische positie van de Nederlandse militairen 'glashelder' is en dat met het Openbaar Ministerie afspraken zijn gemaakt om 'een tweede Eric O.' te voorkomen.⁴³⁵

Aan het begin van de derde termijn verzoekt de Kamervoorzitter de woordvoerders om zich over beide besluiten apart uit te spreken. Drie fracties blijken tegen de inzet van de *Special Forces* in *Enduring Freedom* te zijn: de PvdA 'stemt in volle overtuiging tegen' de missie, de SP 'geeft geen steun' aan het

428 *Kamerstukken II*, 2004-2005, 27 925, nr. 167, p. 11-12.

429 *Kamerstukken II*, 2004-2005, 27 925, nr. 167, p. 2, 5, 6, 14.

430 *Kamerstukken II*, 2004-2005, 27 925, nr. 167, p. 12-13.

431 *Kamerstukken II*, 2004-2005, 27 925, nr. 167, p. 12-13.

432 *Kamerstukken II*, 2004-2005, 27 925, nr. 167, p. 20-21.

433 *Kamerstukken II*, 2004-2005, 27 925, nr. 167, p. 21-22.

434 *Kamerstukken II*, 2004-2005, 27 925, nr. 167, p. 24.

435 *Kamerstukken II*, 2004-2005, 27 925, nr. 167, p. 24, 29.

sturen van *Special Forces* en GroenLinks ‘kan niet instemmen met’ deelname aan *Enduring Freedom*.⁴³⁶ Als reden wordt aangevoerd dat de fracties niet overtuigd zijn van de effectiviteit van de missie, dat internationaal (humanitair) recht niet zal worden geschonden en van de heldere rechtspositie van de militairen. Overige fracties steunen de inzet van de *Special Forces*. Het CDA geeft aan de regering te ‘steunen in haar voornemen om een bijdrage aan operatie *Enduring Freedom* te leveren’, terwijl de VVD, de LPF, de CU en de SGP instemmen met het sturen van *Special Forces*.⁴³⁷

5.5.2 Ontwikkelingen na 10 maart 2005

In tegenstelling tot wat gebruikelijk is wordt het verslag van dit Algemeen Overleg op initiatief van de PvdA, GroenLinks en de SP plenair besproken op 17 maart 2005. De fracties blijken een motie te hebben willen indienen waarin de Kamer zich om diverse redenen uitspreekt tegen ‘een Nederlandse deelname van militairen en *Special Forces* aan de operatie *Enduring Freedom*’.⁴³⁸ Tegelijkertijd wordt door D66 een motie ingediend waarin de regering wordt verzocht om ‘aan te dringen op en zorg te dragen voor het strikt naleven van de Geneefse Conventies’ en de Kamer te informeren over de behandeling van de gevangen genomen personen in overeenstemming met het humanitair oorlogsrecht.⁴³⁹ Het aannemen van beide moties wordt door de minister van Buitenlandse Zaken ontraden, enerzijds omdat de minister tijdens het Algemeen Overleg van 10 maart beloofd zou hebben te doen wat de motie van D66 vraagt en, anderzijds, omdat tijdens datzelfde Algemeen Overleg is gebleken dat een ruime kamermeerderheid het *Special Forces*-besluit steunt,

436 *Kamerstukken II*, 2004-2005, 27 925, nr. 167, p. 39-40.

437 *Kamerstukken II*, 2004-2005, 27 925, nr. 167, p. 39-40.

438 De motie luidt als volgt: ‘De Kamer, gehoord de beraadslaging, overwegende, dat de regering de Kamer geen garantie kan geven dat de eventueel door de Nederlandse militairen gevangen genomen of geïdentificeerde strijders volgens de normen van de Geneefse Conventies over krijgsgevangenen zullen worden behandeld, en niet naar de Amerikaanse basis Guantánamo Bay op Cuba of andere Amerikaanse gevangenissen in Afghanistan of elders worden afgevoerd; van mening, dat de juridische positie van de Nederlandse troepen in de operatie *Enduring Freedom* ten aanzien van het internationale humanitaire en oorlogsrecht problematisch is; van mening, dat het toezicht van de Marechaussee op het handelen van de individuele militair in de operatie *Enduring Freedom* van essentieel belang is; overwegende, dat er vragen zijn gerezen over de mate van training van de leden van de Marechaussee, die ook deel uit gaan maken van de operatie *Enduring Freedom*; spreekt zich uit tegen een Nederlandse deelname van militairen en *Special Forces* aan de operatie *Enduring Freedom*, en gaat over tot de orde van de dag’. Zie *Kamerstukken II*, 2004-2005, 27 925, nr. 164, tevens *Handelingen II*, 2004-2005, 61, p. 3937-3938.

439 Zie voor de gewijzigde, van het derde verzoek ontdane, motie *Kamerstukken II*, 2004-2005, 27 925, nr. 167, tevens *Handelingen II*, 2004-2005, 61, p. 3938.

zodat een nieuwe discussie daarover niet nodig is.⁴⁴⁰ De eerste motie wordt, uiteindelijk, met een meerderheid van eenentachtig tegen eenenvijftig stemmen verworpen, terwijl de D66-motie met een ruime meerderheid van stemmen wordt aangenomen.⁴⁴¹ Hiermee komt een einde aan de parlementaire behandeling van het regeringsbesluit over de inzet van de *Special Forces*.

5.6 INVLOED EN DOORWERKING VAN HET CONSTITUTIONEEL KADER

Tijdens het besluitvormingsproces over de Nederlandse bijdrage aan *Enduring Freedom* was artikel 100 van de Grondwet reeds van kracht. Dit betekent echter niet dat artikel 100 Gw automatisch toegepast werd. Integendeel, de toepasbaarheid van dat artikel stond tijdens verschillende debatten ter discussie.

Al daags na de aanslagen van 9/11, ver voor de eerste Nederlandse deelname aan *Enduring Freedom*, is in de Tweede Kamer kort gediscussieerd over de toepasbaarheid van artikel 100 Gw mocht het tot de NAVO-acties komen. De PvdA-fractie opent de discussie met haar standpunt dat bij eventuele Nederlandse deelname aan de operatie artikel 100 van de Grondwet formeel van toepassing is waardoor 'een informatieverplichting aan het parlement' bestaat.⁴⁴² Volgens de woordvoerder van de CU is artikel 100 Gw formeel juist niet van toepassing, maar hij voegt daaraan toe erop te rekenen dat de regering het parlement van informatie zal voorzien 'zoveel mogelijk rechtdoend aan de strekking van dat artikel'.⁴⁴³ De D66-woordvoerder stelt dat artikel 100 'nog niet aan de orde [hoeft] te zijn' maar dat het nog zeker aan de orde kan komen.⁴⁴⁴ GroenLinks, tenslotte, merkt zonder een verwijzing naar artikel 100 Gw op dat het parlement maximaal geïnformeerd moet worden als een en ander tot militaire acties leidt.⁴⁴⁵ De reactie van de ministers is summier. Zonder in te gaan op de toepasbaarheid van artikel 100 Gw herinnert de minister van Buitenlandse Zaken de Kamer, zonder nader uitleg, aan het bestaan van 'het tweede lid van artikel 100'.⁴⁴⁶

440 *Handelingen II*, 2004-2005, 61, p. 3940-3941.

441 Zie *Handelingen II*, 2004-2005, 61, p. 3946 en *Handelingen II*, 2004-2005, 68, p. 4285.

442 *Kamerstukken II*, 2001-2002, 27 925, nr. 6, p. 3.

443 *Kamerstukken II*, 2001-2002, 27 925, nr. 6, p. 4.

444 *Kamerstukken II*, 2001-2002, 27 925, nr. 6, p. 6.

445 *Kamerstukken II*, 2001-2002, 27 925, nr. 6, p. 6.

446 *Kamerstukken II*, 2001-2002, 27 925, nr. 6, p. 9.

5.6.1 De algemene politieke beschouwingen 2001

Tijdens de algemene politieke beschouwingen van 19 en 20 september 2001 is in de Tweede Kamer uitgebreid gesproken over parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming en het constitutioneel kader daarvoor. Omdat de door de minister-president tijdens deze beschouwingen uitgezette lijn gedurende het hele besluitvormingsproces door de regering consequent is gevolgd, is het van belang deze lijn en de reacties daarop weer te geven. Aan het begin van het debat moet de premier eerst wat onduidelijkheid wegnemen over het door hem in de media gebruikte woord 'oorlog'. Meerdere woordvoerders verzoeken de premier dat 'verwarrende' en 'zwaarbeladen' woord niet meer te gebruiken.⁴⁴⁷ De minister-president legt uit met zijn kwalificatie van de aanslagen als 'de oorlogsverklaring aan onze democratie' slechts te hebben willen zeggen dat 'het internationaal terrorisme op 11 september de oorlog heeft verklaard aan essentiële waarden waar de vrije wereld voor staat' en hij benadrukt daarbij dat nu Nederland geen formele 'oorlogsverklaring' heeft doen uitgaan, en dat ook niet zal doen, het land niet in een 'staat van oorlog' verkeert.⁴⁴⁸ Om hier geen enkel misverstand over te laten bestaan, stelt de minister-president voor om voortaan over 'de strijd tegen het internationaal terrorisme' te spreken.⁴⁴⁹ De Kamerleden ondersteunen deze visie en tonen zich blij met de opheldering.⁴⁵⁰

De woordvoerders van het CDA, de VVD, GroenLinks en D66 vragen tijdens de algemene beschouwingen aandacht voor de parlementaire betrokkenheid bij de eventuele besluitvorming. Het CDA geeft aan te verwachten dat 'parlementaire betrokkenheid bij de definitieve besluitvorming over de Nederlandse inzet zal plaatsvinden' maar merkt ook op zich een situatie te kunnen voorstellen waarin dit niet mogelijk zal zijn.⁴⁵¹ De VVD en D66 laten ook weten 'grote behoefte' te hebben aan betrokkenheid bij verdere besluitvorming in het licht waarvan ze 'zo snel mogelijk en zo goed mogelijk' geïnformeerd willen worden, waarna de Kamer in staat wordt gesteld een debat te voeren, een eigen afweging te maken, te werken aan 'politiek en maatschappelijk draagvlak' en de gewilde 'verantwoordelijkheid mee te dragen'.⁴⁵²

447 *Handelingen II*, 2001-2002, 2, p. 8 en 14, 15, 19. Alleen de SP-fractie heeft vanaf het begin van de operatie deze consequent als 'oorlog' aangeduid.

448 *Handelingen II*, 2001-2002, 2, p. 21-22.

449 Dat hij als vertaling aanvoert voor het door de Verenigde Staten bezigde *war on terror*, *Handelingen II*, 2001-2002, 2, p. 22.

450 *Handelingen II*, 2001-2002, 2, p. 42, 57, 69.

451 *Handelingen II*, 2001-2002, 2, p. 4.

452 *Handelingen II*, 2001-2002, 2, p. 11, 15.

De GroenLinks-fractie verwijst als enige expliciet naar artikel 100 van de Grondwet met de vraag of het parlement volgens dat artikel zal worden geïnformeerd indien er een beroep wordt gedaan op Nederland.⁴⁵³

De minister-president schetst als reactie drie scenario's. Deze komen op het volgende neer:

- als de Verenigde Staten zelfstandig, dus zonder een Nederlandse bijdrage, tot actie overgaan is artikel 5 van het NAVO-verdrag niet van toepassing en komt de vraag 'hoe, naast informatieverschaffing, de verantwoording van de regering ten opzichte van het parlement vorm krijgt' niet aan de orde;
- indien de Verenigde Staten tot een bondgenootschappelijke collectieve actie overgaan is artikel 5 NAVO-verdrag wel van toepassing maar artikel 100 Gw 'in formele zin' niet, al is de regering dan wel 'gehouden' om naast 'maximale informatie' ook 'voldoende tijd' aan het parlement te geven;
- als de Verenigde Staten beslissen om samen met enkele bondgenoten, waaronder mogelijk ook Nederland, tot actie over te gaan is 'het volledige artikel 100 van de Grondwet, inclusief lid 2, voluit van toepassing' wat volgens de premier betekent dat er 'bijzondere omstandigheden kunnen zijn die het voor de Nederlandse regering nodig maken te handelen en verantwoordelijkheid te nemen zonder dat daarvoor vooraf informatie aan het parlement is verschaft, laat staan dat er vooraf instemming van het parlement is verkregen'.⁴⁵⁴

Hij vervolgt: 'Uiteraard zal de regering in die eventuele situatie alles doen om te bevorderen dat het parlement zo snel mogelijk wordt geïnformeerd. Het spreekt vanzelf dat de regering dan in en tegenover het parlement verantwoording heeft af te leggen over de bijzondere redenen op grond waarvan zij heeft gemeend tot het deelnemen en steunen van de actie te moeten overgaan'.⁴⁵⁵

De meeste Kamerleden zijn tevreden met deze 'kristalheldere en vertrouwenwekkende' woorden van de premier, waaruit ze afleiden dat de regering er 'veel zo niet alles' aan zal doen om het parlement 'zoveel mogelijk' en

453 *Handelingen II*, 2001-2002, 2, p. 8.

454 *Handelingen II*, 2001-2002, 2, p. 22.

455 *Handelingen II*, 2001-2002, 2, p. 22.

‘waar mogelijk en zodra nodig’ vooraf te informeren en als dat niet kan, dan ‘maximaal’ en ‘adequaat’ achteraf.⁴⁵⁶ Door de VVD en D66 wordt hierbij nog opgemerkt dat het parlement ‘terughoudendheid’ moet betrachten en zich moet realiseren dat zijn invloed tijdens crisissomstandigheden anders is dan in de dagelijkse politiek, omdat het parlement altijd een ‘informatie-achterstand’ zal hebben en houden aangezien niet over alle aspecten van de besluitvorming in het openbaar kan worden gepraat.⁴⁵⁷ Alleen de fracties van GroenLinks en de SP komen met inhoudelijke kritiek op de stelling van de premier dat artikel 100 formeel niet van toepassing is op een NAVO-actie. Ze betogen dat ze tijdens hun onderzoek naar ‘de grondwetswijzigingen en de schriftelijke stukken die daaraan ten grondslag liggen’ geen formulering of aanwijzing hebben kunnen vinden die overeenkomt met of duidt op de interpretatie van de regering, maar juist wel een formulering ‘die de ruimte voor het invoeren van artikel 100 van de Grondwet in relatie tot een eventueel optreden van de NAVO wel mogelijk maakt’.⁴⁵⁸ Hoe die formulering luidt wordt niet inzichtelijk gemaakt. De woordvoerder van GroenLinks voegt hieraan toe zich te hebben gestoord aan de nadruk die door de premier wordt gelegd op het tweede lid van artikel 100 en eist van de regering ‘maximale informatie en maximale ruimte om eigen verantwoordelijkheid te kunnen nemen op het moment dat het erop aankomt en niet achteraf’.⁴⁵⁹ Hij ziet het als de formele taak van het parlement om ‘maximale druk op de regering’ uit te oefenen niet te snel naar het tweede lid te grijpen, maar eerst te bezien of niet toch een vorm kan worden gevonden waarbij vooraf zo veel mogelijk sprake kan zijn van ‘betrokkenheid, informatie en eventuele instemming van het parlement’.⁴⁶⁰

Naar aanleiding daarvan komt de minister-president aan het einde van zijn tweede termijn kort te spreken over de betekenis van artikel 100 van de Grondwet. In de eerste plaats merkt hij op dat het artikel ‘een actieve inlichtingenplicht van de regering’ inhoudt die van toepassing is ‘bij uitzendingen van militairen die niet plaatsvinden in het bondgenootschappelijk kader van de NAVO’.⁴⁶¹ In de tweede plaats merkt hij op dat de Kamers volgens artikel 100 Gw na een besluit van de ministerraad tot de inzet van de krijgsmacht

456 *Handelingen II*, 2001-2002, 2, p. 26, 31, 46, 61, 69.

457 *Handelingen II*, 2001-2002, 2, p. 46, 61.

458 *Handelingen II*, 2001-2002, 2, p. 42, 57.

459 *Handelingen II*, 2001-2002, 2, p. 43.

460 *Handelingen II*, 2001-2002, 2, p. 43.

461 *Handelingen II*, 2001-2002, 3, p. 107.

over te gaan, maar voordat het besluit wordt uitgevoerd, moeten worden geïnformeerd, maar dat het inmiddels 'politieke praktijk' is geworden dat de regering ook informeert over het internationaal overleg en de besluitvorming in de voorfase ook al ontbreekt er een 'constitutionele verplichting' daartoe.⁴⁶² In de derde plaats legt de premier uit dat artikel 100, tweede lid, voorziet in situaties waarin de Kamers om 'dwingende redenen' niet vooraf kunnen worden ingelicht en belooft hij dat de regering alleen in 'uitzonderlijke omstandigheden' en als er 'werkelijk dwingende redenen zijn' de noodzaak tot strikte geheimhouding ter bescherming van de effectiviteit van een operatie zal laten prevaleren boven het belang van tijdige informatievoorziening en overleg met de Staten-Generaal.⁴⁶³ Na een vraag om verduidelijking van GroenLinks legt de premier uit dat 'informatievoorziening aan de Kamers op grond van artikel 100' verbonden is aan inzet van de krijgsmacht ten behoeve van de handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde en niet aan de algemene verdedigingstaak, waaronder bondgenootschappelijke verdediging op grond van artikel 5 NAVO-verdrag moet worden verstaan.⁴⁶⁴ De overgrote meerderheid van de Kamer laat aan het einde van het debat weten erop te vertrouwen dat de regering een zorgvuldige afweging zal maken 'binnen de door haar geschetste verhoudingen', hiermee implicerend geen bezwaar te hebben tegen die verhoudingen.⁴⁶⁵ De minister-president laat aan het einde van het debat weten blij te zijn dat er van gedachten is gewisseld over 'onderscheiden verantwoordelijkheden van regering en parlement en over toepassing en interpretatie van de Grondwet' en vat nog een keer de regeringslijn samen: indien het kan informeert de regering vooraf, indien het moet legt zij achteraf verantwoording af, waarbij ze 'alles' zal doen om de Kamer 'zo tijdig en adequaat mogelijk te informeren' doch 'met inachtneming van de grenzen die aan informatieverschaffing vooraf in bepaalde gevallen kunnen worden gesteld'.⁴⁶⁶ Kortom, ruime informatievoorziening vooraf is wenselijk, maar niet altijd mogelijk.⁴⁶⁷

5.6.2 Het plenaire debat van 15 november 2001

Op 7 oktober wordt duidelijk dat de Verenigde Staten hebben gekozen voor een *coalition of the willing*, de derde door de premier tijdens de algemene

⁴⁶² *Handelingen II*, 2001-2002, 3, p. 107.

⁴⁶³ *Handelingen II*, 2001-2002, 3, p. 107-108.

⁴⁶⁴ *Handelingen II*, 2001-2002, 3, p. 108.

⁴⁶⁵ *Handelingen II*, 2001-2002, 3, p. 120 e.v.

⁴⁶⁶ *Handelingen II*, 2001-2002, 3, p. 133-134.

⁴⁶⁷ Dit heeft de regering ook herhaald tijdens het Algemeen Overleg van 4 oktober over de Nederlandse deelname aan operaties ten behoeve van *backfilling*, zie *Kamerstukken II*, 2001-2002, 27 925, nr. 15, p. 5.

beschouwingen geschetste optie. Tijdens het plenaire debat van 15 november wordt stilgestaan bij de toepasbaarheid van artikel 100 Gw bij de gestarte operatie. Naar aanleiding van de in de media gemaakte opmerking van de minister van Defensie dat de operatie ‘tussen artikel 97 en artikel 100’ van de Grondwet valt, vraagt de PvdA de regering om precisering op dit punt.⁴⁶⁸ De betekenis van deze vraag wordt echter meteen genuanceerd doordat de woordvoerder aangeeft ‘geen behoefte’ te hebben aan een ‘lang en diepgaand exposé’ en daaraan toevoegt dat het antwoord van de regering niet ‘doorslaggevend’ zal zijn voor het standpunt (de eerder uitgesproken steun, AK) van de fractie, maar dat met de vraag slechts verduidelijking wordt nagestreefd over ‘de verhouding tussen de Kamer en de regering’ inzake besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht.⁴⁶⁹ Zonder zich tijdens dit debat zelf uit te spreken over de toepasbaarheid van artikel 100 Gw, geeft de PvdA-woordvoerder, in navolging van het CDA, wel aan de brief van 9 november te hebben opgevat als een poging van de regering om de Kamer tijdig te informeren en de kans te geven om, ‘mocht ze onverhoopt bezwaren tegen het besluit’ hebben, deze tijdens dit debat naar voren te brengen.⁴⁷⁰ De woordvoerder van D66, die als enige helder aangeeft dat zijn fractie van mening is dat artikel 100 van toepassing is, ziet dit debat als een ‘artikel-100-debat’ dat volgens hem onderdeel is van de ‘procedure in dit huis’.⁴⁷¹ Als blijkt dat de CU-woordvoerder in zijn bijdrage niet stil staat bij de toepasbaarheid van de grondwetsartikelen, wordt hij als ‘een toegewijd lezer van de Grondwet’ door D66 expliciet naar zijn mening gevraagd.⁴⁷² Hij antwoordt hierop de opmerking van de minister van Defensie dat de acties tussen artikel 97 en 100 in liggen ‘niet zo gek’ te vinden aangezien de ‘politieke en juridische werkelijkheid’ dikwijls van elkaar verschillen, wat naar zijn mening ook nu het geval is.⁴⁷³ De CU-woordvoerder spreekt zijn waardering uit voor het feit dat de regering ‘zoveel mogelijk opereert in de geest van artikel 100 en de Kamer informeert’, maar meent dat artikel 100 Gw formeel niet aan de orde is omdat dat artikel geschreven is voor een ‘verzoek van buiten waartegen je als regering en parlement alle vrijheid hebt om nee te zeggen’ en die vrijheid er nu niet is omdat het hier om een operatie gaat die voortvloeit uit de operationalisering van artikel 5

468 *Handelingen II*, 2001-2002, 24, p. 1747.

469 *Handelingen II*, 2001-2002, 24, p. 1747.

470 *Handelingen II*, 2001-2002, 24, p. 1748.

471 *Handelingen II*, 2001-2002, 24, p. 1752.

472 *Handelingen II*, 2001-2002, 24, p. 1753.

473 *Handelingen II*, 2001-2002, 24, p. 1753.

van het NAVO-verdrag.⁴⁷⁴ Het CDA en de SP besteden tijdens hun bijdrage geen aandacht aan artikel 100, maar merken op ervan uit te gaan dat de regering voorafgaand aan de daadwerkelijke inzet en na het besluit over de concrete inzet de Kamer zal informeren en in staat zal stellen om over dat besluit met de regering van gedachten te wisselen.⁴⁷⁵

De minister van Buitenlandse Zaken betoogt namens de regering dat operatie *Enduring Freedom*, die gebaseerd is op artikel 51 van het VN-Handvest en waarbij de operationalisering van artikel 5 NAVO-verdrag 'ook een rol speelt', een verdedigingsoperatie is, waarop, in lijn met eerdere uitspraken van de regering, artikel 97 Gw formeel van toepassing is en niet artikel 100 Gw dat betrekking heeft op inzet ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde.⁴⁷⁶ Deze kwalificatie van de operatie, en daarmee de Nederlandse bijdrage eraan, als zelfverdediging is strijdig met eerdere brieven waarin de regering duidelijk heeft aangegeven dat het optreden van de Verenigde Staten niet als een bondgenootschappelijke verdedigingsactie van de NAVO kan worden gezien omdat er geen sprake is van een NAVO-actie maar een door de Verenigde Staten geïnitieerde en geleide *coalition of the willing*. En juist ten aanzien van deze derde optie – Verenigde Staten gaan samen met enkele bondgenoten tot actie over – heeft de premier eerder betoogd dat 'het volledige artikel 100' van toepassing is.⁴⁷⁷ De minister van Buitenlandse Zaken gaat hier zonder meer aan voorbij, opmerkend dat het verstandig is 'na klassieke kaders te hebben vastgesteld' niet al te zeer te 'juridiseren' omdat 'juridische scherpshijperij' niet zinvol is, maar het er in de praktijk vooral om gaat dat de Kamer 'zoveel mogelijk analoog aan artikel 100' wordt geïnformeerd.⁴⁷⁸ De Kamerleden lijken geen probleem te hebben met deze onjuiste redeneerwijze van de regering. Slechts de PvdA-woordvoerder neemt de moeite om te reageren, maar zijn reactie is niet kritisch van toon. Hij blijkt het namelijk eens te zijn met de minister en stelt voor de hele kwestie nu te laten rusten en 'op een later moment' nader uit te zoeken of een en ander uitnodigt tot het herformuleren van artikel 100 Gw.⁴⁷⁹

474 *Handelingen II*, 2001-2002, 24, p. 1753.

475 *Handelingen II*, 2001-2002, 24, p. 1761, 1763.

476 *Handelingen II*, 2001-2002, 24, p. 1767.

477 *Handelingen II*, 2001-2002, 2, p. 22.

478 *Handelingen II*, 2001-2002, 24, p. 1767.

479 Bijvoorbeeld bij de evaluatie van het Toetsingskader, *Handelingen II*, 2001-2002, 24, p. 1767. De kwestie is aan de orde gekomen tijdens het onderzoek van de werkgroep *NATO Response Force* in het kader van de discussie over de overlap van doelstellingen. Om nadere misverstanden over de toepasbaarheid van artikel 100 te voorkomen indien, zoals bij *Enduring Freedom*, >

Tijdens het Algemeen Overleg van 5 december 2001 blijkt het door de regering eerder verkondigde standpunt dat *Enduring Freedom* een collectieve verdedigingsoperatie is die buiten de werking van artikel 100 Gw valt, ook gevolgen te hebben voor de toepasbaarheid van het Toetsingskader. Als de regering door D66 en de SP wordt gevraagd of het Toetsingskader gebruikt is bij de concrete besluitvorming, antwoordt de minister van Defensie dat het kader ‘formeel niet van toepassing is’, maar wel ‘zoveel mogelijk’ bij de besluitvorming is betrokken.⁴⁸⁰ Tijdens het Algemeen Overleg van 22 december over het concrete regeringsbesluit om F-16’s in te zetten voor *close air support* wordt alleen door de kleine christelijke partijen gevraagd of de inzet onder ‘de artikel-100-procedure’ valt en of de regering van mening is dat ‘uitdrukkelijke instemming op basis van artikel 100’ van het parlement vereist is.⁴⁸¹ De minister van Defensie merkt als antwoord slechts op dat het besluit niet onder artikel 100 Gw valt omdat het een ‘logisch vervolg’ is op eerdere besluiten over deelname aan *Enduring Freedom*.⁴⁸² Met die opmerking komt voorlopig een einde aan de discussie over het grondwettelijk kader voor de besluitvorming over de Nederlandse bijdrage aan *Enduring Freedom*. In 2005 komt het onderwerp echter weer ter sprake naar aanleiding van de inzet van de *Special Forces*.

5.6.3 Het spoeddebat van 8 maart 2005

Tijdens het ordedebat van 1 maart 2005 wordt vanuit de Tweede Kamer onvrede geuit over het feit dat de regering de Tweede Kamer pas op de hoogte heeft gesteld van haar besluit over de inzet van de *Special Forces* in *Enduring Freedom* nadat het in de media was uitgelekt.⁴⁸³ Volgens de minister van Buitenlandse Zaken heeft de regering niets verkeerd gedaan omdat zij buiten de Kamer om bevoegd is om een besluit te nemen. De minister van Defensie voegt hier, ter geruststelling, aan toe dat draagvlak in de Tweede Kamer wel degelijk belangrijk is en dat de regering geen militairen zal uitzenden als een kamermeerderheid zich daar (alsnog) tegen verklaart. Omdat de Kamerleden van mening blijven dat de ministers met hun uitspraken verwarring en onduidelijkheid hebben gezaaid over de (grondwettelijke) rechtsbasis van de operatie en de rol van de Kamer bij de besluitvorming, wordt besloten

sprake is van overlappende doelstellingen adviseert de werkgroep tot uitbreiding van de reikwijdte van het artikel naar alle vormen van inzet in militaire operaties buiten het Nederlands grondgebied. Zie *Kamerstukken II*, 2005-2006, 30 162, nrs. 2-3, p. 23-27 en 70.

480 *Kamerstukken II*, 2001-2002, 27 925, nr. 37, p. 2, 3, 7.

481 *Kamerstukken II*, 2001-2002, 27 925, nr. 42, p. 11.

482 *Kamerstukken II*, 2001-2002, 27 925, nr. 42, p. 17.

483 *Handelingen II*, 2004-2005, 53, p. 3443-3444.

daarover een spoeddebat te houden.⁴⁸⁴ Dat spoeddebat spitst zich toe op de vraag of de inzet van *Special Forces* gebaseerd is op artikel 97 of artikel 100 van de Grondwet en de gevolgen hiervan voor de betrokkenheid van het parlement bij de besluitvorming. Daarover wordt in de Kamer verschillend gedacht.

GroenLinks, de PvdA, de SP, de LPF en D66 vinden dat artikel 100 van de Grondwet, en daardoor het Toetsingskader, formeel van toepassing zou moeten zijn op de inzet van de *Special Forces*. Zij stellen dat de internationale rechtsgrondslag van de operatie ‘wankel’ is geworden met als gevolg dat deze niet langer gevonden kan worden in het recht op zelfverdediging,⁴⁸⁵ maar gezocht moet worden in bescherming van de internationale rechtsorde, waardoor ‘formeel maar in ieder geval ook materieel’ de procedure van artikel 100 gevolgd moet worden hetgeen volgens die fracties betekent dat bij de besluitvorming voldaan moet worden aan ‘het Toetsingskader, parlementaire zorgvuldige afweging en parlementaire instemming’.⁴⁸⁶ Ze verwijten de regering na ‘winkelen’ in ‘de gereedschapskist van de Grondwet’ te hebben gekozen voor ‘de lijn van zelfverdediging en maximale geheimhouding terwijl het had moeten kiezen voor de lijn van artikel 100: maximale openbare informatie aan de Kamer en zeggenschap door de Kamer’, een keus die ‘juridisch zeer wel mogelijk, maar politiek beslist noodzakelijk’ was.⁴⁸⁷ Door geen gebruik te maken van haar ruimte om voor artikel 100 Gw te kiezen, heeft de regering een ‘misser van de eerste orde’ begaan en tevens het parlement zijn ‘materieel instemmingsrecht’ willen onthouden.⁴⁸⁸ De fracties van het CDA, de VVD, de SGP en de CU scharen zich achter het regeringsstandpunt dat *Enduring Freedom* nog steeds een verdedigingsoperatie is waardoor de inzet van de *Special Forces* formeel onder artikel 97 van de Grondwet valt, hetgeen betekent dat de regering niet verplicht is tot voorafgaande consultatie en het verkrijgen van toestemming of instemming van de Kamer.⁴⁸⁹ Die fracties benadrukken dat de regering naar haar beloftes en de ‘gegroeide praktijk’ in dit geval haar informatieplicht ‘ruim’

484 *Handelingen II*, 2004-2005, 53, p. 3443-3444.

485 Voor deze opvatting is in de literatuur over de internationale rechtsgrondslag van operatie *Enduring Freedom* ten tijde van besluitvorming over de inzet van de *Special Forces* steun te vinden, zie Van Genugten 2005, p. 790-791 en Leurdijk 2005, p. 6-7. De kwestie valt verder buiten het bestek van deze studie.

486 Zoals verwoord door de D66-woordvoerder, *Handelingen II*, 2004-2005, 56, p. 3660.

487 In de woorden van de PvdA-woordvoerder, *Handelingen II*, 2004-2005, 56, p. 3653.

488 *Handelingen II*, 2004-2005, 56, p. 3653, 3656.

489 *Handelingen II*, 2004-2005, 56, p. 3650, 3655-3657.

heeft opgevat en ‘in de geest van’, ‘analoog aan’ of ‘conform’ artikel 100 Gw (en het Toetsingskader) voorafgaand aan de uitzending heeft geïnformeerd met de brief van 25 februari, maar vragen tegelijk of de regering van plan is om het ‘materiële instemmingsrecht van de Kamer ook in dit geval te honoreren’.⁴⁹⁰

Los van de discussie over het grondwettelijk kader van deze concrete inzet, worden tijdens dit debat ook algemene uitspraken gedaan over de verhouding tussen artikel 97 Gw en artikel 100 Gw. Het CDA is daarover het meest uitvoerig.⁴⁹¹ Volgens die fractie wordt de krijgsmacht altijd ingezet op basis van artikel 97 en impliceert het oppergezag van de regering dat zij de aangewezen instantie is om de troepen uit te zenden en om over de inzet te besluiten. Artikel 100 is volgens het CDA een specificatie van artikel 97 die min of meer neerkomt op artikel 97 Gw gecombineerd met de algemene inlichtingenplicht uit artikel 68 Gw. Beide artikelen houden volgens de fractie in dat de regering en niet de Kamer beslist over de uitzending. Als de CDA-woordvoerder door de SP wordt gevraagd of hij de ‘wijd verbreide opvatting’ deelt dat het bij artikel 100 ‘formeel gaat om een plicht voor de regering om de Kamer te informeren, maar materieel om een instemmingsrecht van de Kamer bij de uitzending van troepen’, erkent hij dat artikel 100 zo is ‘gegroeid dat er formeel geen instemmingsrecht is, maar materieel wel’ omdat in de praktijk de gewoonte is gegroeid dat de Kamer al dan niet toestemming verleent op basis van de verstrekte informatie.⁴⁹² De woordvoerder van D66 mengt zich in de discussie stellende dat de Kamer volgens artikel 100 geen ‘gegroeid’ maar een ‘materieel’ instemmingsrecht heeft wat door de regering, ondanks haar bezwaren, tijdens de totstandkomingprocedure is erkend en derhalve door de grondwetgever is bedoeld.⁴⁹³ Uit het vervolg van het debat blijken de fracties van de SP, de PvdA en de CU van mening dat het uit artikel 100 afgeleide materiële instemmingsrecht in de praktijk ook gehonoreerd zou moeten worden bij operaties die formeel gezien niet onder artikel 100 Gw vallen, omdat de Grondwet ‘altijd’ is bedoeld om ‘het parlement bij zeer ingrijpende beslissingen consequent te betrekken’ en het dus ‘niet meer dan logisch is’ dat de Kamer daarover ‘geconsulteerd’ wordt.⁴⁹⁴ Ook de VVD is van mening dat ondanks het gebrek aan een ‘grondwettelijke plicht’ tot consultatie van de Kamer het ‘van groot belang’ is dat de Kamer

490 *Handelingen II*, 2004-2005, 56, p. 3650, 3655-3657.

491 *Handelingen II*, 2004-2005, 56, p. 3649-3650, 3665.

492 *Handelingen II*, 2004-2005, 56, p. 3649.

493 *Handelingen II*, 2004-2005, 56, p. 3649.

494 *Handelingen II*, 2004-2005, 56, p. 3656-3657.

toch wordt geïnformeerd en zij de kans krijgt over die informatie te debatteren.⁴⁹⁵ Maar de VVD-woordvoerder houdt vol dat de mogelijkheid van een debat waarin de Kamer al dan niet toestemming verleent voor het besluit 'geen recht is dat de Kamer kan claimen', maar 'een goede zaak'.⁴⁹⁶ De LPF-fractie betoogt als enige dat artikel 97 Gw volledig irrelevant is voor de discussie over de rol van de Kamer bij de besluitvorming omdat het oppergezag van de regering deze geenszins het recht geeft 'eigenmachtig en buiten de Kamer om tot het uitzenden van toepen te kunnen besluiten', wat betekent dat alleen artikel 100 Gw van toepassing kan zijn op de besluitvorming met als gevolg dat elk principebesluit van de regering via de Tweede Kamer dient te lopen.⁴⁹⁷ Tijdens het spoeddebat wordt door meerdere fracties nog onvrede geuit over de te laat – nadat het besluit in de media was uitgelekt – verstuurde 'summier' brief, die anders van inhoud en opbouw is dan een standaard 'artikel-100-brief', terwijl de regering heeft beloofd 'in de geest van 100' te informeren.⁴⁹⁸

De minister van Buitenlandse Zaken betoogt in zijn antwoord dat deelname aan *Enduring Freedom* formeel gezien nog steeds gebaseerd is op artikel 51 van het VN-Handvest en dat als gevolg hiervan artikel 97 en niet artikel 100 van de Grondwet van toepassing is, maar dat de regering, ook al is zij formeel niet verplicht de Kamer te informeren, zich 'materieel gebonden' voelt aan artikel 100 Gw, ofwel 'materieel' toch een 'plicht' voelt om de Kamer te informeren.⁴⁹⁹ De minister voegt hier aan toe dat in de memorie van toelichting 'glashelder' te lezen is dat 'noch artikel 100, noch artikel 97 een formeel instemmingsrecht van de Kamer inhoudt' maar dat de regering desondanks materieel bereid is om de Kamer altijd vooraf in te lichten over 'operaties van deze omvang en intensiteit'.⁵⁰⁰ Over de rol van de Tweede Kamer bij de besluitvorming merkt de minister op dat de regering de formele instantie is die het besluit over uitzending neemt, maar dat zij er verstandig aan doet om een zo breed mogelijk draagvlak te creëren voordat zij tot de uitvoering van het besluit overgaat.⁵⁰¹ De verhouding tussen de regering en de Kamer komt aldus de minister op het volgende neer: de regering heeft altijd het recht zelf haar besluiten te nemen,

495 *Handelingen II*, 2004-2005, 56, p. 3651.

496 *Handelingen II*, 2004-2005, 56, p. 3651-3653.

497 *Handelingen II*, 2004-2005, 56, p. 3658.

498 De PvdA spreekt zelfs van een 'provocatie aan het parlement en van een democratische achteloosheid die letterlijk geen grenzen kent', zie *Handelingen II*, 2004-2005, 56, p. 3653, 3655, 3659.

499 *Handelingen II*, 2004-2005, 56, p. 3661.

500 *Handelingen II*, 2004-2005, 56, p. 3662, 3664.

501 *Handelingen II*, 2004-2005, 56, p. 3663.

het staat de Kamer altijd vrij om een motie aan te nemen waarin ze zich tegen het besluit uitspreekt, de regering zal bezien wat de consequentie van de motie zou moeten zijn en of ze naar aanleiding van een motie het genomen besluit wil heroverwegen, de Kamer kan de regering niet dwingen een bepaald besluit te nemen, al is het ‘moeilijk denkbaar’ dat de regering bij gebrek aan steun van de Kamer de troepen zal uitzenden.⁵⁰² Ten aanzien van het *Special Forces*-besluit merkt de minister van Buitenlandse Zaken op te ‘betreuren’ dat het voortijdig is uitgelekt en belooft daarbij de Kamer in de toekomst tijdig te zullen (blijven) informeren bij ‘operaties van deze omvang en belang’ omdat de regering ‘groot draagvlak’ belangrijk vindt.⁵⁰³ Over het verschil in de informatievoorziening bij operaties waarvoor artikel 100 Gw geldt en operaties waarbij gehandeld wordt ‘in de geest van artikel 100’ merkt de minister op dat bij de eerstgenoemde het integrale Toetsingskader formeel van toepassing is en er minder mogelijkheden zijn om vertrouwelijk te informeren en communiceren.⁵⁰⁴ Verdere ‘juridische scherpslijperij’ vindt de minister echter niet nodig en weinig zinvol omdat de regering zich bereid heeft verklaard om de Kamer materieel in te lichten en zij beloofd heeft rekening te zullen houden met de gevoelens van de meerderheid van de Kamer.⁵⁰⁵

Om de onduidelijkheid over de rol van de Kamer bij uitzendingen weg te nemen, dienen de fracties van GroenLinks, PvdA, de SP, de LPF en D66 tijdens het debat een motie in (motie-Karimi e.a.) waarin wordt uitgesproken dat de Kamer alle militaire uitzendingen moet behandelen conform de procedures van artikel 100 van de Grondwet dat de Staten-Generaal in de praktijk een ‘instemmingsrecht’ geeft.⁵⁰⁶ De fracties van de CU, de VVD, het CDA en de SGP laten weten zich niet in de motie te kunnen vinden. Zij menen dat de motie onnodig is, enerzijds omdat de regering reeds heeft toegezegd ‘in de geest van 100’ vooraf te zullen informeren en ‘artikel 97-operaties’ te zullen behandelen als ware het ‘artikel 100-operaties’ en, anderzijds, omdat het materiële instemmingsrecht van de Kamer in de praktijk al voluit wordt

502 *Handelingen II*, 2004-2005, 56, p. 3664-3665.

503 *Handelingen II*, 2004-2005, 56, p. 3661.

504 *Handelingen II*, 2004-2005, 56, p. 3664-3665.

505 *Handelingen II*, 2004-2005, 56, p. 3665.

506 De motie luidt als volgt: ‘De Kamer, gehoord de beraadslaging, overwegende dat conform artikel 100 van de Grondwet betrokkenheid van de Staten-Generaal geboden is als de krijgsmacht wordt ingezet ter handhaving van de internationale rechtsorde; van mening dat artikel 100 van de Grondwet in de praktijk de Staten-Generaal een ‘instemmingsrecht’ geeft; spreekt uit dat de Kamer alle militaire uitzendingen behandelt conform de procedures zoals omschreven in artikel 100 van de Grondwet, en gaat over tot de orde van de dag’; zie *Handelingen II*, 2004-2005, 56, p. 3668 en *Kamerstukken II*, 2004-2005, nr. 163.

gehonoreerd, zelfs bij operaties waarvoor artikel 100 niet geldt, wat in de toekomst ook praktisch zal blijven.⁵⁰⁷ De PvdA, de SP en D66 stellen in reactie hierop dat de Kamer helderheid moet scheppen over de eigen positie bij de besluitvorming die met de motie duidelijker, maar ook sterker wordt, omdat de Kamer na het aannemen ervan bij de besluitvorming niet meer buitenspel zou kunnen worden gezet los van de vraag onder welk grondwetsartikel deze operaties vallen.⁵⁰⁸ De minister van Buitenlandse Zaken ontraadt het aannemen van de motie omdat de Kamer, door te eisen dat alle uitzendingen conform de procedure van artikel 100 worden behandeld, zou vastleggen dat artikel 97 in feite nooit meer van toepassing kan zijn, waarmee de Kamer zich 'in staatsrechtelijk opzicht in een positie manoeuvreert waar ze klem komt te zitten' en 'tegen de Grondwet ingaat'.⁵⁰⁹ Welke positie dat dan is en waarom die tegen de Grondwet ingaat, maakt de minister niet duidelijk. De minister geeft ook aan problemen te hebben met de eis om 'conform de procedures zoals omschreven in artikel 100' te handelen, omdat de regering daarmee gedwongen zou worden altijd precies volgens het hele Toetsingskader te handelen hetgeen in de praktijk niet altijd mogelijk is 'vanwege de vertrouwelijkheid'.⁵¹⁰ Nadere uitleg hierover wordt door de minister niet gegeven. Wel licht hij nog toe dat indien in de motie was gevraagd 'in de geest van' artikel 100 te handelen, de regering geen bezwaren tegen de motie zou hebben.⁵¹¹ Als de minister gevraagd wordt waarom de vertrouwelijkheid als zo'n groot probleem wordt ervaren terwijl er ook op grond van artikel 100, tweede lid, op basis van vertrouwelijkheid kan worden gecommuniceerd, geeft de minister daarop geen antwoord. De motie wordt uiteindelijk verworpen omdat alleen de indieners, die in de minderheid zijn, voor de motie stemmen.⁵¹²

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het Algemeen Overleg van 10 maart over de inhoudelijke aspecten van de inzet van de *Special Forces* door de Kamer wordt opgevat als een door de regering geboden mogelijkheid om over het besluit 'mee te beslissen', 'instemming te verlenen', 'materieel al dan niet het groene licht te geven' en 'medeverantwoordelijkheid' te dragen voor de

507 *Handelingen II*, 2004-2005, 56, p. 3668-3674.

508 *Handelingen II*, 2004-2005, 56, p. 3668-3674.

509 *Handelingen II*, 2004-2005, 56, p. 3675.

510 *Handelingen II*, 2004-2005, 56, p. 3675.

511 *Handelingen II*, 2004-2005, 56, p. 3675.

512 *Handelingen II*, 2004-2005, 59, p. 3815.

inzet van de *Special Forces*.⁵¹³ De minister van Defensie maakt van de gelegenheid gebruik om te onderstrepen dat de regering zich aan haar beloftes heeft gehouden door de Kamer, zonder dat zij daartoe verplicht is, over een speciale operatie eerst vertrouwelijk te informeren en te consulteren en er vervolgens nog een openbaar debat over te voeren.⁵¹⁴

513 *Kamerstukken II*, 2004-2005, 27 925, nr. 167, p. 1, 5-6, 10, 16.

514 *Kamerstukken II*, 2004-2005, 27 925, nr. 167, p. 23-24.

DE STATEN-GENERAAL EN DE INZET VAN DE NEDERLANDSE KRIJGSMACHT

6

CASUS III

TASK FORCE URUZGAN ALS ONDERDEEL VAN INTERNATIONAL SECURITY ASSISTANCE FORCE: STABILISEREN EN WEDEROPBOUWEN NA ENDURING FREEDOM

6.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk gaat over de besluitvorming inzake *Task Force Uruzgan*, de omvangrijkste en ingrijpendste en daardoor meest intensief besproken en betwiste Nederlandse bijdrage aan de *International Security Assistance Force* in Afghanistan. *ISAF* is een op 20 december 2001 door de Veiligheidsraad gemandateerde veiligheidsmacht met als opdracht het assisteren van de Afghaanse autoriteiten bij het scheppen en handhaven van veiligheid en stabiliteit teneinde wederopbouw van het land mogelijk te maken. In sommige Afghaanse provincies heeft *ISAF* zich in de praktijk ontwikkeld van een stabilisatie- en wederopbouwoperatie naar een robuuste operatie waarin zware gevechten hebben plaatsgevonden met dodelijke slachtoffers tot gevolg. Nederland is met ongeveer 1600 militairen vanaf 1 augustus 2006 tot 1 augustus 2010 actief geweest in de zuidelijke provincie Uruzgan in het kader van *Task Force Uruzgan*.

Nadat de coalitie van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk begin december 2001 het Taliban-bewind ten val had gebracht in het kader van operatie *Enduring Freedom*, richtte de internationale gemeenschap haar aandacht op de toekomst van Afghanistan. De leidende gedachte achter de internationale betrokkenheid bij Afghanistan was het creëren van veiligheid en stabiliteit en het bijdragen aan wederopbouw in de hoop te voorkomen dat het ontstane politieke machtsvacuüm van Afghanistan een voedingsbodem zou scheppen voor (nieuwe) terroristische bewegingen.⁵¹⁵ In het slotakkoord van de eind november 2001 in Bonn gehouden conferentie over de toekomst van Afghanistan werd de internationale gemeenschap door de

⁵¹⁵ Klep & Van Gils 2005, p. 452.

Afghaanse vertegenwoordigers verzocht actief bij te dragen aan het handhaven van veiligheid in het gebied en de wederopbouw van het land. De Veiligheidsraad werd in het bijzonder gevraagd een mandaat te verlenen voor een veiligheidsmacht in Afghanistan die de autoriteiten zou assisteren bij het handhaven van de vrede en veiligheid.⁵¹⁶ De Veiligheidsraad bekrachtigde het Akkoord van Bonn in de unaniem aanvaarde resolutie 1383. Op 20 december 2001 vaardigde de Veiligheidsraad resolutie 1386 uit waarmee ISAF werd gemandateerd en geautoriseerd op basis van hoofdstuk VII van het VN-Handvest 'to assist the Afghan Interim Authority in the maintenance of security in Kabul and its surrounding areas' en 'to take all necessary measures to fulfil its mandate'.⁵¹⁷ Door ISAF te mandateren alle maatregelen te treffen, voorziet het mandaat nadrukkelijk in de bevoegdheid om geweld te gebruiken mits dat nodig blijkt ter realisering van het hoofddoel. Twee dagen later werd de operatie, die in de vorm van een *coalition of the willing* werd gegoten, actief.

Omdat de constructie van de *coalition of the willing* tot de nodige logistieke- en communicatieproblemen leidde, nam de NAVO, teneinde die problemen het hoofd te bieden, op 11 augustus 2003 de militaire leiding van de operatie over. Aanvankelijk waren het mandaat en het operatiegebied van ISAF beperkt tot Kabul en omstreken, maar vanwege de toename van gewelddadige incidenten besloot de NAVO in te gaan op het verzoek van de Afghaanse regering tot uitbreiding van de stabilisatiemacht naar andere provincies, wat op 13 oktober

516 Annex I van het Akkoord van Bonn gaat over die veiligheidsmacht. Daarin is het volgende vastgesteld: *'The participants in the UN Talks on Afghanistan recognize that the responsibility for providing security and law and order throughout the country resides with the Afghans themselves. To this end, they pledge their commitment to do all within their means and influence to ensure such security, including for all United Nations and other personnel of international governmental and non-governmental organizations deployed in Afghanistan. With this objective in mind, the participants request the assistance of the international community in helping the new Afghan authorities in the establishment and training of new Afghan security and armed forces. Conscious that some time may be required for the new Afghan security and armed forces to be fully constituted and functioning, the participants in the UN Talks on Afghanistan request the United Nations Security Council to consider authorizing the early deployment to Afghanistan of a United Nations mandated force. This force will assist in the maintenance of security for Kabul and its surrounding areas. Such a force could, as appropriate, be progressively expanded to other urban centres and other areas. The participants in the UN Talks on Afghanistan pledge to withdraw all military units from Kabul and other urban centers or other areas in which the UN mandated force is deployed. It would also be desirable if such a force were to assist in the rehabilitation of Afghanistan's infrastructure.'* Zie voor het volledige Akkoord van Bonn van 5 december 2001, UN documents, S/2001/1154.

517 Resolutie 1386 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (20 december 2001), S/RES/1386 (2001).

2003 door de Veiligheidsraad werd geautoriseerd in resolutie 1510.⁵¹⁸ Omdat voor de uitbreiding van *ISAF* extra troepen nodig waren, deed de NAVO een klemmend beroep op alle lidstaten om een bijdrage te leveren. De Nederlandse regering heeft hieraan gehoor gegeven met haar besluit om vanaf augustus 2006 de verantwoordelijkheid op zich te nemen voor de veiligheid en wederopbouw van de Zuid-Afghaanse provincie Uruzgan. Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat operatie *Enduring Freedom* parallel aan *ISAF* in Afghanistan actief bleef. De twee operaties opereerden gescheiden van elkaar en hadden een verschillend doel (*Enduring Freedom* was gericht op de uitschakeling van Taliban en Al-Qaida terwijl *ISAF* gericht was op de steunverlening bij stabilisatie, het handhaven van veiligheid en de wederopbouw) en een verschillende grondslag (het recht op zelfverdediging conform artikel 51 van het VN-Handvest tegenover de resoluties 1386 en 1510).⁵¹⁹

6.2 NEDERLANDSE BIJDRAGE AAN *INTERNATIONAL SECURITY ASSISTANCE FORCE*

Nederland heeft vanaf 2002 met de inzet van een infanteriecompagnie, het *ISAF* III-hoofdkwartier, een Apache-detachement, een *Provincial Reconstruction Team* in Baghlan, een F-16/KDC10-detachement, een *Election Support Force*, *Task Force Uruzgan* en een *Air Task Force* bijgedragen aan *ISAF*.⁵²⁰ Zoals reeds vermeld staat hier de besluitvorming over *Task Force Uruzgan* centraal. In juni 2005 liet de regering de Tweede Kamer weten de mogelijkheden voor een bijdrage in het zuiden van Afghanistan te zullen gaan onderzoeken. De resultaten van dat onderzoek leidden tot het op 22 december 2005 genomen en op 13 januari 2006 bevestigde besluit tot een tweejarige inzet van de Nederlandse krijgsmacht in Uruzgan.⁵²¹ Op 30 november 2007 maakte de regering kenbaar te hebben besloten de *Task Force Uruzgan* met

518 Resolutie 1510 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (13 oktober 2003), S/RES/1510 (2003).

519 Ook al bespreken de commandanten van beide operaties uiteenlopende operationele mogelijkheden en stemmen ze hun planning op elkaar af, de leiding van *Enduring Freedom* (i.e. USCENTCOM) waakt over de scheiding tussen de twee operaties en is bevoegd in te grijpen indien deze met elkaar (dreigen te) conflicteren.

520 Zie uitgebreid Klep & Van Gils 2005 en Klep & Van Gils 2010, p. 15.

521 *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 193, respectievelijk *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 197. Aanvankelijk stelde Nederland 1.200 militairen beschikbaar maar vanwege de verslechterde veiligheidssituatie werd *Task Force Uruzgan* in april en in oktober uitgebreid naar 1.400 respectievelijk 1.500 militairen, zie *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 213 en *Kamerstukken II*, 2006-2007, 27 925, nr. 237.

twee jaar te verlengen tot 1 augustus 2010.⁵²² Omdat de regering er begin 2010 niet in geslaagd is om politieke overeenstemming te bereiken over een tweede verlenging, kwam per 1 augustus 2010 een einde aan de vierjarige inzet in Uruzgan.

De *Task Force* Uruzgan was opgebouwd uit een *Provincial Reconstruction Team* van 50-60 man en een forse *battlegroup* van 1200 militairen die vanwege de grote en reële veiligheidsrisico's gemachtigd waren ter bescherming van het *Provincial Reconstruction Team* indien nodig offensieve acties uit te voeren.⁵²³ Ook al heeft de regering vanaf het begin van de besluitvorming onderkend dat vanwege de slechte veiligheidssituatie wederopbouw niet kon plaatsvinden zonder gewapend optreden, bleef zij consequent de nadruk leggen op de activiteiten van het *Provincial Reconstruction Team* en daarmee op het wederopbouwende karakter van de operatie. Omdat hierdoor aanvankelijk de indruk is ontstaan dat de Nederlandse militairen in Uruzgan vooral met wederopbouwwerkzaamheden bezig waren, werd in de media en in de Tweede Kamer met verbijstering gereageerd op nieuwsberichten over betrokkenheid van Nederlandse militairen bij stevige gevechten en daarbij gesneuvelde militairen.⁵²⁴ De gewapende strijd in Uruzgan heeft, in tegenstelling tot de operaties *Allied Force* en *Enduring Freedom*, geleid tot dodelijke slachtoffers aan Nederlandse zijde.⁵²⁵ Ook al leek het draagvlak voor *Task Force* Uruzgan vanwege het stijgende aantal gewapende incidenten te verminderen, toch steunde een meerderheid van de Tweede Kamer in november 2007 het regeringsbesluit om de Nederlandse bijdrage in Uruzgan met twee jaar te verlengen.⁵²⁶ Maar mede omdat het aantal incidenten en dodelijke slachtoffers na 2008 verder toenam, werden de politieke meningsverschillen over de zin en effectiviteit van de operatie groter, hetgeen uiteindelijk heeft geleid tot de val van het kabinet-Balkenende IV op 20 februari 2010 over de eventuele tweede verlenging van de inzet na augustus 2010.⁵²⁷ Bij gebrek aan een besluit over de tweede

522 *Kamerstukken II*, 2007-2008, 27 925, nr. 279.

523 *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 193, p. 3, Klep en Van Gils 2010, p. 17-18, tevens Scholtens 2007, p. 2131.

524 Scholtens spreekt in dit verband over een 'shokeffect', zie Scholtens 2007, p. 2129.

525 Zie voor actuele cijfers <[526 Zie de debatten van 17 en 18 december 2007 *Kamerstukken II*, 2007-2008, 27 925, nr. 294, respectievelijk *Handelingen II*, 2007-2008, 37, p. 2953-2979.](http://www.defensie.nl/nimh/geschiedenis/internationale_operaties/missieoverzicht/46169145/international_security_assistance_force_(ISAF)/>, geraadpleegd op 25 september 2011.</p>
</div>
<div data-bbox=)

527 De kabinetsbreuk was het resultaat van een verschil van mening over het al dan niet afwijzen van het NAVO-verzoek om na augustus 2010 nog een jaar in Uruzgan te blijven. De val van het kabinet-Balkenende IV kan niet los worden gezien van het lange >

verlenging is per 1 augustus 2010 weliswaar een einde gekomen aan de Nederlandse inzet in Uruzgan, maar van de Nederlandse militaire bijdrage aan ISAF is tijdens het schrijven van deze studie nog steeds sprake. Op 7 januari 2011 heeft de regering namelijk besloten om over te gaan tot een 'geïntegreerde politietrainingsmissie' in de Noord-Afghaanse provincie Kunduz.⁵²⁸ Deze civiele trainingsoperatie heeft een militaire component omdat er ter ondersteuning van de politietrainers 290 militairen en vier F-16's zijn uitgezonden.⁵²⁹

Omdat dit hoofdstuk gaat over de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming inzake de Nederlandse bijdrage aan ISAF met de *Task Force Uruzgan* (inclusief de verlenging in 2007) staat de communicatie tussen de regering en het parlement voorafgaand aan en naar aanleiding van de regeringsbesluiten van 22 december 2005 en 30 november 2007 centraal. De nadruk ligt op de brief van 16 juni 2005, het Algemeen Overleg van 28 juni 2005, de brief van 26 augustus, het Algemeen Overleg van 5 oktober, de brieven van 22 december, 27 december en 13 januari 2006, het Algemeen Overleg van 2 februari en het plenaire debat van 2 februari, de brief van 30 november 2007, het Algemeen Overleg van 17 december en het plenaire debat van 18 december. Overige brieven en debatten zullen slechts aan de orde komen, indien ze relevant zijn ter illustratie van enkele specifieke aspecten van parlementaire betrokkenheid. Na de beschrijving van de besluitvorming wordt ingezoomd op de betekenis en relevantie van het constitutioneel kader daarbij.

6.3 AANLOOP NAAR OPERATIE TASK FORCE URUZGAN

Sinds begin mei 2005 hebben Nederland, de NAVO en de Afghaanse regering intensief overleg gevoerd over een Nederlandse bijdrage aan de uitbreiding van ISAF naar Zuid-Afghanistan.⁵³⁰ Op 16 juni 2005 krijgt de Tweede Kamer in een brief over de bijeenkomst van de NAVO-defensie-ministers te horen dat de NAVO Nederland inmiddels formeel om een bijdrage heeft

en complexe besluitvormingsproces over de eerste inzet in Uruzgan en de verlenging ervan. De belangrijkste reden voor de PvdA-bewindslieden om het NAVO-verzoek af te wijzen, was namelijk de hardheid van de in 2007, bij de verlenging van de eerste inzet, gemaakte afspraken over het vertrek van Nederland uit Uruzgan eind 2010.

528 Zie voor het regeringsbesluit *Kamerstukken II*, 2010-2011, 27 925, nr. 415 en voor het debat in de Kamer *Kamerstukken II*, 2010-2011, 27 925, nrs. 423 en 424.

529 *Kamerstukken II*, 2010-2011, 27 925, nr. 415, p. 2.

530 Zie voor een beknopte op interviews en gesprekken met direct betrokkenen gebaseerde reconstructie Hazelbag 2009, p. 254-255 en Klep & Van Gils 2010, p. 16 e.v.

verzocht en dat de regering al heeft laten weten dat zij ‘de mogelijkheden gaat onderzoeken’ om op het verzoek in te gaan.⁵³¹ Door expliciet te vermelden dat het onderzoek gaat over de mogelijkheden aan het verzoek te voldoen, laat de regering doorschemeren in beginsel een positieve houding ten opzichte van een bijdrage te hebben.

6.3.1 Ontwikkelingen voor het besluit van 22 december 2005

Tijdens het Algemeen Overleg van 28 juni 2005 confronteren de Kamerleden de ministers met de geruchten in de media dat de regering een grote inzet van grondtroepen overweegt. Enkele woordvoerders geven al aan dat hun fractie een ‘positieve grondhouding’ heeft ten aanzien van een mogelijke inzet in het zuiden.⁵³² De minister van Buitenlandse Zaken volstaat met de opmerking dat Nederland zich ‘in principe bereid [heeft] verklaard de mogelijkheden voor een bijdrage te onderzoeken’.⁵³³ Dat de internationale onderhandelingen een stap verder zijn dan de Kamer denkt, kan worden afgeleid uit het relaas van de minister van Defensie die aangeeft dat het onderzoek al over de militair-operationele inrichting van de Nederlandse deelname gaat.⁵³⁴ De ministers benadrukken dat er nog niets is besloten en beloven de Kamer te informeren als het onderzoek tot een besluit leidt.

Op 26 augustus 2005 meldt de regering dat Nederland ‘intensief’ deelneemt aan het overleg over de militaire planning, maar dat de Nederlandse inbreng plaatsvindt onder het ‘expliciete voorbehoud van politieke goedkeuring’.⁵³⁵ Of er sprake is van toezeggingen of beloftes over eigen inzet richting de NAVO als overeenstemming wordt bereikt over de militaire planning is onduidelijk. Vanuit de Tweede Kamer wordt daar niet naar gevraagd. De Kamerleden nemen genoegen met de belofte van de minister te zullen worden geïnformeerd als een besluit wordt genomen.⁵³⁶ Eind september krijgt de Kamer te horen dat het onderzoek nog steeds niet is afgerond en dat de regering haar ‘later dit najaar’ hoopt te kunnen informeren.⁵³⁷ Als de regering tijdens het Algemeen Overleg van 5 oktober door GroenLinks en de PvdA dan toch wordt gevraagd in hoeverre Nederland zich geëngageerd heeft aan de

531 *Kamerstukken II*, 2004-2005, 28 676, nr. 22, p. 1.

532 *Kamerstukken II*, 2004-2005, 27 925, nr. 183, p. 3-10.

533 *Kamerstukken II*, 2004-2005, 27 925, nr. 183, p. 12-13.

534 *Kamerstukken II*, 2004-2005, 27 925, nr. 183, p. 22-23.

535 *Kamerstukken II*, 2004-2005, 27 925, nr. 182, p. 5.

536 *Kamerstukken II*, 2004-2005, 27 925, nr. 183, p. 23.

537 *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 185, p. 1.

plannen van de NAVO gezien de intensieve betrokkenheid bij de onderhandelingen, antwoordt de minister van Buitenlandse Zaken in algemene zin dat van commitment geen sprake is, maar verklaart hij even later dat Nederland toch 'in die zin is gecommiteerd dat een situatie wordt gecreëerd op grond waarvan een voorstel voor een besluit aan het kabinet kan worden gedaan'.⁵³⁸ Met zijn uitspraken lijkt de minister te suggereren dat de afspraken met de NAVO inmiddels zo ver zijn gevorderd dat de regering in staat is binnenkort een positief besluit te nemen.

In afwachting van het regeringsbesluit geven enkele oppositiepartijen in de media al aan twijfels te hebben over de inzet in Uruzgan (de PvdA) of tegen de operatie te zijn (de SP en GroenLinks).⁵³⁹ In tegenstelling tot wat gebruikelijk is, geven ook twee van de drie coalitiefracties aan dat hun steun voor de operatie niet vanzelfsprekend is.⁵⁴⁰ Terwijl de VVD-fractie de regering duidelijk probeert te maken dat de steun afhankelijk is van de garantie dat het internationale recht zal worden gerespecteerd, maakt D66 in het openbaar kenbaar definitief te hebben besloten de inzet in Uruzgan niet te zullen steunen omdat deze vanwege de instabiele en risicovolle veiligheidssituatie geen enkele kans van slagen zou hebben.⁵⁴¹ Deze openbaar gemaakte afwijzende houding van de D66-fractie brengt de twee D66-bewindslieden in een lastig parket: als de ministers in de ministerraad tegen de operatie zouden stemmen zou dat een kabinetscrisis tot gevolg kunnen hebben, maar als de ministers voor de operatie zouden stemmen, zouden ze daarmee rechtstreeks ingaan tegen de lijn van de eigen fractie. De oplossing wordt gevonden in een compromisformulering: het besluit om tot de inzet in Uruzgan over te gaan, wordt in de artikel-100-brief daarover geen 'besluit' genoemd, maar aan de Kamer gepresenteerd als een 'voornemen'. Dat gebeurt op 22 december 2005.

538 *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 190, p. 3-4, 8.

539 Zie uitgebreid Hazelbag 2009, p. 257-259.

540 *Handelingen II*, 2005-2006, 25, p. 1637, tevens *Handelingen II*, 2005-2006, 26, p. 1770. Vergelijk Hazelbag 2009, p. 261.

541 Verschillende Kamerleden van D66 verdedigden in de dagen en weken hierna het standpunt van hun fractie in de media. Zie bijvoorbeeld interview met Dittrich in *Trouw* van 17 december 2005, interview met Van der Laan in het televisieprogramma *Buitenhof* op 18 december 2005 en interview met Bakker in *Elsevier* van 11 januari 2006.

6.4 VERWARRENDE BESLUITVORMING: HET VOORNEMEN VAN 22 DECEMBER 2005, DE INTENTIE VAN 27 DECEMBER 2005 EN DE BEREIDHEID VAN 13 JANUARI 2006

Op 22 december 2005 ontvangt de Kamer twee brieven. In de eerste brief schrijft de regering de Kamer 'op grond van artikel 100 van de Grondwet' en 'aan de hand van het Toetsingskader' te informeren over de resultaten van het onderzoek ofwel over 'de politieke wenselijkheid en militaire haalbaarheid' van de tweejarige inzet van 1200 militairen in Uruzgan.⁵⁴² In de tweede brief, die de regering een 'oplegbrief' noemt, legt zij uit met haar eerste brief 'conform artikel 100 van de Grondwet' en 'aandachtspunten uit het Toetsingskader volgend' te hebben willen informeren over de 'voorgenomen bijdrage aan ISAF in Zuid-Afghanistan'.⁵⁴³ In de eerste brief, die qua opbouw en opzet zeer op een standaard artikel-100-brief lijkt maar niet als dusdanig wordt aangeduid, worden meerdere aandachtspunten uit het Toetsingskader nagelopen. De regering legt in die brief uit dat de Nederlandse bijdrage in Uruzgan zal bestaan uit een primair met wederopbouwactiviteiten belast *Provincial Reconstruction Team* en een taakgroep van 1200 militairen die ter bescherming van het *Provincial Reconstruction Team* vanwege de instabiele en risicovolle veiligheidssituatie gemachtigd zijn offensieve acties uit te voeren.⁵⁴⁴ Door in haar brief wederopbouw en handhaving van veiligheid en stabiliteit parallel aan elkaar als doel van de inzet te noemen, laat zij ruimte over voor de Kamerleden eigen accenten te leggen en de operatie als een wederopbouwmissie of als een vechtmissie te beschouwen. In de laatste zin van de oplegbrief stelt de regering dat ze 'na het overleg met de Kamer zal bezien of deze bijdrage zal worden geëffectueerd dan wel of wijzigingen

542 *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 193.

543 *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 194.

544 *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 193, p. 3, 13-15. Dat de situatie in Zuid-Afghanistan gewelddadig en onveilig is, wordt in de brief erkend. De regering schrijft dat de militaire risico's aanzienlijk zijn, de gewapende strijd voortduurt, de veiligheidssituatie slecht is, het aantal geweldsincidenten is toegenomen, de aanvallen technisch en tactisch beter worden uitgevoerd en dat Nederlandse slachtoffers niet kunnen worden uitgesloten. Toch concludeert de regering dat gezien 'de maatregelen die worden getroffen om de risico's te beperken' die risico's 'aanvaardbaar' zijn, zie *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 193, p. 3, 11-13. In de brief wordt verder onder meer benadrukt dat ISAF en *Enduring Freedom* volledig gescheiden van elkaar zullen opereren, ISAF een door de Veiligheidsraad gemandateerde operatie is en dat de behandeling van gevangenen naar behoren is geregeld; zie *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 193, p. 13 e.v.

daarvan nodig zijn.⁵⁴⁵ Met die laatste zin, maar ook met het weglaten van het woord 'besluit' uit beide brieven, creëert de regering onhelderheid over de aard van de brieven en de status van het voornemen. De door D66-ministers in de media gedane uitspraken dat van een besluit geen sprake is, maar dat slechts ingestemd is met een voornemen, vergroten de verwarring.⁵⁴⁶

6.4.1 De brieven van 27 december 2005 en 13 januari 2006

De Tweede Kamer eist direct opheldering over de status van de besluitvorming waardoor de regering zich genoodzaakt voelt op 27 december een en ander nader uit te leggen. Zij schrijft: 'Met de brieven kamerstuk 27 925, nr. 193 en kamerstuk 27 925, nr. 194, d.d. 22 december jl., geven wij uitvoering aan het besluit van de regering het parlement op de voet van art. 100 Grondwet te informeren over de voorgenomen Nederlandse bijdrage aan *ISAF* in Zuid-Afghanistan. (...) Met het zenden van deze artikel-100-brief (i.e. de eerste brief van 22 december, AK) maakt de regering duidelijk dat zij de intentie heeft aan deze operatie deel te nemen. In de brief kamerstuk 27 925, nr. 194, d.d. 22 december jl. (i.e. de oplegbrief, AK) heeft de regering uitdrukking willen geven aan de gegroeide praktijk dat de regering, gehoord het overleg met uw Kamer, steeds een eigenstandige afweging maakt of de voorgenomen bijdrage zal worden geëffectueerd dan wel of wijzigingen daarvan nodig zijn.'⁵⁴⁷

Omdat de regering ook in deze brief vaag blijft over de vraag of wel of niet sprake is van een concreet besluit, weigert de Tweede Kamer (nog steeds) de brieven van 22 december in behandeling te nemen omdat er volgens een ruime meerderheid geen sprake is van een concreet formeel besluit tot deelneming. De regering voelt zich hierdoor genoodzaakt om nog een keer zonder gebruik van het woord 'besluit' uit te leggen wat ze heeft besloten. Op 13 januari 2006 schrijft zij in de 'artikel-100-brief' van 22 december haar 'bereidheid' om een Nederlandse bijdrage aan *ISAF* te leveren 'volstrekt duidelijk' te hebben willen maken en met de oplegbrief en de brief van 27 december slechts te hebben willen aangeven 'na de oordeelsvorming door uw Kamer over de beoogde inzet' te zullen bezien 'welke gevolgen moeten worden verbonden aan dat parlementaire oordeel'.⁵⁴⁸ Wat op 22 december nog 'een voornemen' was en op 27 december 'een intentie', wordt in deze brief

545 *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 194.

546 Zie voor enkele illustratieve uitspraken 'Woordenspel Afghanistan: besluit dat geen besluit heet', *de Volkskrant*, 14 januari 2006 en 'Voor D66 spelen andere belangen', *NRC Handelsblad*, 12 januari 2006.

547 *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 195.

548 *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 197, p. 4.

'bereidheid' om tot de inzet van de Nederlandse krijgsmacht in Uruzgan over te gaan genoemd. De Kamer neemt hiermee genoegen en besluit de brief in behandeling te nemen en tot eigen oordeelsvorming over te gaan.

6.4.2 Het Algemeen Overleg en het plenaire debat van 2 februari 2006

Na twee vertrouwelijke briefings,⁵⁴⁹ een schriftelijke vragenronde⁵⁵⁰ en een besloten hoorzitting⁵⁵¹ wordt op 2 februari 2006 een in een plenair debat uitlopend Algemeen Overleg over de regeringsbrieven gehouden. In het antwoord op de eerste van de 190 schriftelijke vragen geeft de regering trouwens toe dat op 22 december al sprake was van een regeringsbesluit.⁵⁵² De hoorzitting valt toevallig samen met het bezoek van de toenmalige Secretaris-Generaal van de VN aan Nederland die van de gelegenheid gebruik maakt tijdens de hoorzitting de hoop uit te spreken dat Nederland 'een juist besluit' zal nemen over de deelname aan ISAF.⁵⁵³

Tijdens het Algemeen Overleg van 2 februari geven het CDA en de VVD vrijwel meteen aan achter het regeringsbesluit en dus de inzet in Uruzgan te staan, aangezien ze ervan overtuigd zijn geraakt dat zowel de militaire als juridische zaken (i.e. afspraken over de behandeling van gevangenen conform het internationale recht) 'goed geregeld' zijn, deze 'opbouwmissie' wenselijk en militair haalbaar is en de risico's aanvaardbaar zijn.⁵⁵⁴ De kleine christelijke partijen geven aan geen 'princiële bezwaren' maar een 'positieve, welwillende houding' te hebben tegenover de inzet.⁵⁵⁵ De LPF-fractie geeft ook aan positief tegenover de inzet te staan, maar vraagt de regering om de duur van de operatie te beperken tot één jaar omdat een twee jaar durende uitzending

549 Dat vertrouwelijke briefings over de militaire aspecten van de operatie zijn gehouden blijkt uit *Kamerstukken II, 2005-2006, 27 925, nrs. 200, 202, 206 en 208.*

550 *Kamerstukken II, 2005-2006, 27 925, nr. 201.* De overgrote meerderheid van de 190 vragen heeft betrekking op militair-operationele aspecten van de inzet.

551 Dat de hoorzitting plaats vond op 30 januari, blijkt uit de debatten van 2 februari. Volgens de voorlichtingsafdeling van de Tweede Kamer is de betreffende hoorzitting openbaar geweest, maar is daar, naar vast gebruik van de Tweede Kamer, geen verslag van gemaakt.

552 Op de vraag 'staan alle ministers achter het kabinetsbesluit over de missie naar Afghanistan' antwoordt de regering met een niet mis te verstaan 'ja'. Zie *Kamerstukken II, 2005-2006, 27 925, nr. 201, p. 2.*

553 De toenmalige Secretaris-Generaal heeft tevens in de media verklaard dat zonder Nederlandse deelname de operatie niet zo succesvol zal worden als de VN zou willen; zie <www.nos.nl/artikel/54296-pleidooi-navotopman-voor-ISAFmissie.html>, geraadpleegd op 19 september 2010.

554 *Kamerstukken II, 2005-2006, 27 925, nr. 207, p. 2-5, 10-12.*

555 *Kamerstukken II, 2005-2006, 27 925, nr. 207, p. 38-39, 41-44.*

een te zware druk zou leggen op de ‘sterk verkleinde Nederlandse krijgsmacht’.⁵⁵⁶ De PvdA-woordvoerder benadrukt dat zijn fractie tijdens dit debat een eindafweging zal maken en noemt een aantal punten van zorg waarover de fractie meer wil weten voor ze haar oordeel vormt.⁵⁵⁷ Drie fracties spreken zich meteen tegen de inzet uit. De SP en GroenLinks vinden de inzet contraproductief, niet haalbaar en onwenselijk, omdat de als opbouwmissie voorgestelde operatie in de praktijk een ‘vechtmissie’ zal worden.⁵⁵⁸ En ook D66 is tegen de operatie die vanwege haar ‘dubbele gezicht’ weinig kans van slagen heeft.⁵⁵⁹

Tijdens het Algemeen Overleg wordt de D66-fractie door de VVD, de SGP en de PvdA verweten los van de ‘standaardprocedures’, nog voor de hoorzitting, voor het inhoudelijke debat en voordat ‘de regering maar een woord heeft gesproken’ openbaar te hebben gemaakt tegen de inzet te zijn, terwijl in ‘een democratische samenleving, waar het parlement een grote rol heeft, iedereen die aan het debat in het parlement deelneemt de beschaving moet opbrengen om zich in ieder geval te kunnen laten overtuigen door de argumenten en feiten die de tegenstander inbrengt’.⁵⁶⁰ Door haar standpunt met ‘kabaal’⁵⁶¹ nog voor het regeringsbesluit naar buiten te brengen, zou D66 de regering gedwongen hebben zich in allerlei bochten te wringen om een brief te schrijven waarmee ook D66-ministers konden leven.⁵⁶² De D66-woordvoerder antwoordt hierop dat zijn fractie de tijdens de hoorzitting, in brieven en tijdens dit Algemeen Overleg genoemde argumenten wel degelijk heeft gehoord, maar dat deze eenvoudigweg niet overtuigend genoeg waren om op grond daarvan van standpunt te veranderen.⁵⁶³ Hij voegt hier aan toe dat procedurele afspraken nooit bedoeld zijn ‘om het parlement een pleister op de mond te plakken’ op het moment dat het kabinet nog geen besluit heeft genomen.⁵⁶⁴

556 *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 207, p. 23.

557 Dat waren haalbaarheid en zinvolheid van wederopbouw, strikte scheiding tussen *ISAF* en *Enduring Freedom*, eenheid van het kabinetsbeleid, behandeling van gevangenen overeenkomstig het internationale recht en bescherming van de rechtspositie van militairen, zie *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 207, p. 5-9.

558 *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 207, p. 13-16, 18-22.

559 *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 207, p. 28-31, 34.

560 *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 207, p. 31-33, 42.

561 *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 207, p. 32.

562 Zie voor belangrijkste kritiek *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 207, p. 30-37.

563 *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 207, p. 31-35.

564 *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 207, p. 33-34.

Bij de beantwoording van de door de Kamerleden gestelde vragen proberen de ministers de laatste twijfels over de operatie weg te nemen, betogend dat de koppeling van stabiliteit aan wederopbouw typerend is voor de hedendaagse 'crisisbeheersingsoperaties' waarbij wederopbouw pas aan de orde kan zijn nadat met robuust optreden een veilige omgeving is gecreëerd. De regering benadrukt daarbij dat de operatie ondanks de slechte veiligheidssituatie 'verantwoord en uitvoerbaar is' zodat Nederland een 'betekenisvolle bijdrage aan de stabiliteit en de opbouw' van Afghanistan zal kunnen leveren.⁵⁶⁵ Tevens verzekert de regering dat de gestelde doelen 'haalbaar' zijn, er 'maximale garantie' is gegeven dat de door Nederlandse militairen gevangen genomen personen niet naar Guantánamo zullen worden gestuurd, dat *ISAF* en *Enduring Freedom* 'zorgvuldig' van elkaar gescheiden zijn en de rechtspositie van de militairen goed is geregeld.⁵⁶⁶ Naast de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie is, in tegenstelling tot de twee hiervoor beschreven casus, tijdens dit Algemeen Overleg ook de minister van Ontwikkelingssamenwerking aanwezig die haar best doet de Kamer ervan te overtuigen dat de inzet in Uruzgan vooral een wederopbouw karakter zal hebben.⁵⁶⁷

Het plenaire debat over de uitzending vindt diezelfde avond plaats. Tijdens het debat worden vooral de overwegingen en argumenten waarop het fractieoordeel is gebaseerd herhaald zonder dat daarbij nieuwe onderwerpen worden aangesneden. Verschillende opvattingen over militaire haalbaarheid, uitvoerbaarheid en effectiviteit van de operatie, aanvaardbaarheid van risico's, scheiding tussen *Enduring Freedom* en *ISAF*, garanties over de behandeling van gevangenen en de rechtspositie van militairen passeren wederom de revue.⁵⁶⁸ Aan het einde van hun bijdrage geven alle woordvoerders het standpunt van hun fractie weer. De woordvoerders van het CDA, de LPF en de CU geven aan dat hun fractie zal 'instemmen' met de uitzending; de VVD laat weten 'achter de missie' te staan en de SGP-fractie zegt 'ja' tegen de operatie.⁵⁶⁹ Dat de regering de PvdA heeft kunnen overtuigen van de wenselijkheid en haalbaarheid van de operatie blijkt uit de verklaring van de woordvoerder dat de fractie, op één lid na die twijfels blijft houden,⁵⁷⁰ de Nederlandse deelname aan *ISAF* in Uruzgan 'zal steunen'.⁵⁷¹ De woordvoerder van de SP meldt dat

565 *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 207, p. 50, 52.

566 *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 207, p. 53, 57-61.

567 *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 207, p. 65-67.

568 *Handelingen II*, 2005-2006, 45, p. 3013-3035.

569 *Handelingen II*, 2005-2006, 45, p. 3014-3029.

570 Het gaat om Kamerlid Van Heteren blijktens *Handelingen II*, 2005-2006, 45, p. 3035.

571 *Handelingen II*, 2005-2006, 45, p. 3017.

zijn fractie geen verantwoordelijkheid ‘wil en zal’ nemen voor de operatie en zij derhalve niet ‘instemt’ met de inzet in Uruzgan.⁵⁷² Tevens dient hij, mede namens GroenLinks en D66, een motie in waarin de mening is verwoord dat ‘de uitzending van Nederlandse soldaten naar de provincie Uruzgan niet moet doorgaan’ vanwege het onduidelijke onderscheid tussen *Enduring Freedom* en *ISAF* en de geringe wederopbouwkanen.⁵⁷³ In haar bijdrage somt de woordvoester van GroenLinks de argumenten op op grond waarvan GroenLinks heeft besloten ‘politieke steun aan de missie te onthouden’ en de SP-motie mede te ondertekenen.⁵⁷⁴ Ook D66 blijft tegen de operatie.

Meerdere fracties geven tijdens het debat aan dat het Toetsingskader een rol heeft gespeeld bij hun afweging. Zo concluderen het CDA en de PVV dat de operatie ‘voldoet aan het Toetsingskader’ en melden ook de SGP en de VVD dat ze ‘met het Toetsingskader in de hand’ zijn nagegaan of de operatie wenselijk en uitvoerbaar is en of ‘aan alle elementen van het Toetsingskader is voldaan’ terwijl de SP-woordvoerder in algemene zin opmerkt dat het Toetsingskader relevant is als ‘document waarin verschillende aspecten van operaties aan de orde komen’ die nagelopen moeten worden.⁵⁷⁵ Opgemerkt wordt nog dat als de woordvoerder van D66 zijn verlies neemt vanwege het falen van de fractie om zowel de Kamer alsook de eigen twee bewindslieden ervan te overtuigen dat de operatie weinig kans van slagen heeft, hem door GroenLinks en SP gebrek aan lef wordt verweten om politieke consequenties te verbinden aan de eerder uitgesproken dreiging met een kabinetscrisis.⁵⁷⁶ De woordvoerder verdedigt zich tijdens het debat met het argument dat een kabinetscrisis weinig zin heeft omdat de militairen gezien de steun van een ruime kamermeerderheid voor *Task Force Uruzgan* sowieso uitgezonden zullen worden,⁵⁷⁷ maar legt een dag later zijn functie als fractievoorzitter

572 *Handelingen II*, 2005-2006, 45, p. 3021.

573 *Handelingen II*, 2005-2006, 45, p. 3021. De motie luidt als volgt: ‘overwegende, dat het onderscheid tussen de operatie *Enduring Freedom* en de *ISAF*-missie in de provincie Uruzgan van Afghanistan onduidelijk is en dat niet te garanderen is dat de missies niet door elkaar zullen lopen; overwegende, dat de kansen voor de opbouw of de wederopbouw van de provincie Uruzgan door de Nederlandse krijgsmacht als gering moeten worden beschouwd; is van mening, dat de uitzending van Nederlandse soldaten naar de provincie Uruzgan niet moet doorgaan’; *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 204.

574 *Handelingen II*, 2005-2006, 45, p. 3022, 3025.

575 *Kamerstukken II*, 2005-2006, nr. 207, p. 3, 13, 41-43 en *Handelingen II*, 2005-2006, 45, p. 3019, 3029.

576 *Handelingen II*, 2005-2006, 45, p. 3025-3026.

577 *Handelingen II*, 2005-2006, 45, p. 3027.

neer vanwege ‘politiek-tactische fouten’ in het *ISAF*-debat.⁵⁷⁸ Dat een ruime meerderheid van de Kamer de inzet in Uruzgan steunt, blijkt uit de geringe steun voor de door de SP ingediende motie.⁵⁷⁹

Tijdens de debatten van 2 februari geven de woordvoerders van D66 en SP aan druk te hebben ervaren bij het lezen van een interview met de toenmalige Secretaris-Generaal van de NAVO die verklaard zou hebben dat Nederland als lid van de NAVO niet de volledige vrijheid heeft om een zelfstandige afweging over eigen deelname te maken en dat het land zich binnen de NAVO zou isoleren als het zou besluiten niet aan de uitbreiding van *ISAF* deel te nemen. Beiden verzetten zich fel tegen de suggestie dat de Tweede Kamer feitelijk geen ‘nee’ meer kan zeggen omdat een afwijzing van deelname schadelijk zou zijn voor de internationale reputatie van Nederland en stellen dat internationale solidariteit geen plicht tot concrete deelname inhoudt, hetgeen betekent dat Nederland zelfstandig kan kiezen aan welke operaties ze wel en aan welke ze niet deelneemt.⁵⁸⁰ Ze erkennen echter ook dat het lidmaatschap van de NAVO niet geheel vrijblijvend is, waardoor het voor het parlement niet eenvoudig zal zijn de door de regering tijdens de onderhandelingen gedane toezeggingen of gewekte verwachtingen te negeren.⁵⁸¹ Overige woordvoerders staan juist stil bij het in hun ogen grote belang van internationale solidariteit, de reputatie van Nederland, breed internationaal draagvlak voor bemoeienis met Afghanistan en door de toenmalige Secretaris-Generaal van de VN en de Afghanen gedane verzoeken en laten deze aspecten zwaar meewegen in de eigen afweging.⁵⁸²

578 Zie ‘Dittrich legt functie als fractievoorzitter neer’, *de Volkskrant*, 3 februari 2006.

579 *Handelingen II*, 2005-2006, 45, p. 3035. Alleen de SP, GroenLinks, D66 en het PvdA-Kamerlid Van Heteren steunen de motie.

580 ‘Als feitelijk geen nee meer kan worden gezegd, waar hebben wij dan een parlementaire procedure voor?’, vraagt de woordvoerder van D66 zich retorisch af, terwijl de SP-woordvoerder stelt dat in dat geval het gevoerde debat ‘politiek theater’ is. Zie *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 207, p. 17, 31, 43. Dat Nederland in beginsel de vrijheid heeft zelfstandig te beslissen over eigen deelname benadrukken ook de woordvoerders van de PvdA, de VVD en de SGP, *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 207, p. 5, 10, 13, 41, 43.

581 ‘Als je die verwachtingen wekt, dat weten wij uit het internationale verkeer, dan kom je daar vaak niet meer vanaf’ aldus de SP-woordvoerder, *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 207, p. 18.

582 De CDA-woordvoerder verklaart de operatie mede te steunen omdat de VN, de toenmalige Secretaris-Generaal en bij de hoorzitting aanwezige Afghaanse parlementsleden een ‘indrukwekkend verzoek om hulp’ hebben gedaan; de internationale context en de ‘uitstekende reputatie binnen de Verenigde Naties, de NAVO, de Europese Unie en andere gremia’ als het gaat om internationale vrede en veiligheid zijn voor de VVD van ‘groot belang’ en tellen ‘zwaar’ voor de eigen standpuntbepaling; de PvdA verwijst naar >

Ook de fracties die aan het einde van het debat tegen de inzet in Uruzgan stemmen, geven uitdrukkelijk aan dat ze zowel de internationale rechtsorde als de internationale solidariteit hoog in het vaandel hebben en met hun bezwaren tegen deze concrete inzet geen afscheid willen nemen van de ‘internationale reputatie’ van hun partij.⁵⁸³

De ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie leggen als reactie uit dat de regering de NAVO slechts heeft laten weten een positieve houding te hebben en bereid te zijn iets te onderzoeken en dat de NAVO is uitgelegd dat de regering pas zekerheid kan geven over de Nederlandse deelname ‘nadat het parlement daarover is ingelicht en geconsulteerd’.⁵⁸⁴ Even later geven ze echter toe dat het wel degelijk zo kan zijn dat er ‘bij anderen wel verwachtingen zijn gewekt’ dat Nederland mee zal doen, maar dat dit geenszins betekent dat zowel Nederland als de Tweede Kamer geen ‘nee’ meer kan zeggen tegen het verzoek.⁵⁸⁵ Maar de minister van Defensie voegt hier aan toe dat het, ondanks de formele vrijheid om af te zien van een bijdrage, ‘een feit’ is dat ‘als de NAVO iets aanpakt, alle leden daarvan in principe bereid moeten zijn hun taak in de praktijk waar te maken’.⁵⁸⁶ Tijdens het plenaire debat merkt de minister-president hierover op dat ‘iedereen in het buitenland’ weet dat de regering zich nooit ‘formeel’ zal binden zonder dat met de Kamer is overlegd, maar bevestigt ook dat Nederland zich bij de onderhandelingen ‘constructief heeft opgesteld’ en daarbij heeft aangegeven te willen bijdragen aan ‘verdere ontwikkeling van Afghanistan’.⁵⁸⁷

‘belangrijke oproepen’ van de toenmalige Secretaris-Generaal van de VN en Afghaanse parlementariërs evenals naar de steun die de fractie heeft uitgesproken voor de eerdere bijdragen aan ISAF; de kleine christelijke partijen benadrukken achter de internationale bemoeienis met Afghanistan te staan en spreken zelfs van een ‘bondgenootschappelijke plicht’. Zie *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 207, p. 2, 13, 38, 41.

583 GroenLinks en D66 verwijzen hierbij naar hun steun voor eerdere bijdragen aan ISAF, *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 207, p. 17-19, 27. Ook tijdens het plenaire debat benadrukken de SP, D66 en GroenLinks ondanks het gebrek aan steun voor deze concrete bijdrage de bevordering van de internationale rechtsorde en internationale solidariteit zeer belangrijk te vinden; *Handelingen II*, 2005-2006, 45, p. 3020, 3022, 3024.

584 *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 207, p. 55-56.

585 *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 207, p. 55-56.

586 *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 207, p. 64. Volgens de minister heeft de toenmalige Secretaris-Generaal van de NAVO De Hoop Scheffer in het interview met *International Herald Tribune* slechts die principebereidheid tot militaire bijdrage tot uitdrukking willen brengen.

587 *Handelingen II*, 2005-2006, 45, p. 3030. ‘De inzet is positief geweest, maar onder twee belangrijke condities: er moet voldaan worden aan de voorwaarden die wij hebben gesteld en de procedures conform artikel 100 moeten worden nageleefd’ ofwel ‘het bekende beslag van het debat met het parlement’, aldus de premier.

Tijdens de besproken debatten staan enkele fracties stil bij de duur van de Nederlandse bijdrage en vragen de regering om de garantie dat die bijdrage niet langer dan twee jaar zal duren.⁵⁸⁸ De ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie beamen dat Nederland slechts voor twee jaar heeft toegezegd en dat met de NAVO 'afspraken' zijn gemaakt over opvolging waarvoor de NAVO de verantwoordelijkheid draagt, maar geven daarbij niet de garantie dat Nederland in 2008 weg is uit Uruzgan en laten de mogelijkheid open dat de NAVO de opvolging regelt door Nederland te verzoeken haar bijdrage te verlengen.⁵⁸⁹ De uitspraak van de minister-president, die tijdens het plenaire debat expliciet verklaart dat de Nederlandse inzet in het zuiden van Afghanistan over twee jaar zal worden overgenomen 'door andere NAVO-landen', suggereert daarentegen iets anders.⁵⁹⁰ Dit subtiele maar essentiële verschil over de aard van de afspraken met de NAVO, dat tijdens het plenaire debat van 2 februari door de Kamerleden niet lijkt te zijn opgemerkt, zal een grote rol spelen tijdens het besluitvormingsproces over de verlenging van de inzet in Uruzgan na augustus 2008.

6.5 HET BESLUIT TOT VERLENGING VAN DE NEDERLANDSE INZET IN URUZGAN

Ook de besluitvorming over de verlenging van de inzet in Uruzgan begint met de geruchten in de media dat de regering de intentie zou hebben om de inzet te verlengen. Naar aanleiding van de geruchten ontvangt de Tweede Kamer op 29 juni 2007 een brief waarin de regering 'gelet op het Toetsingskader' laat weten een onderzoek naar 'de mogelijkheden en wenselijkheid van het blijven leveren van een bijdrage aan *ISAF*, al dan niet in gewijzigde vorm' te zijn gestart.⁵⁹¹ Tijdens het Algemeen Overleg over deze notificatiebrief verzekert de regering de Kamer dat bij het onderzoek alle opties, inclusief niet verlengen, op tafel liggen, daarbij herhalend dat de regering na afronden van het onderzoek een 'eigen politieke afweging' zal maken die 'uiterlijk aan het eind van de zomer aan de Kamer' zal worden voorgelegd.⁵⁹² Op 30 augustus 2007 laat de regering weten dat 'het onderzoek ter voorbereiding op een besluit', waarover zij 'overeenkomstig de procedures in het Toetsingskader'

⁵⁸⁸ *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 207, p. 9, 24, 38, 41, 44.

⁵⁸⁹ *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 207, p. 51, 54, 59.

⁵⁹⁰ *Handelingen II*, 2005-2006, 45, p. 3031.

⁵⁹¹ *Kamerstukken II*, 2006-2007, 27 925, nr. 264.

⁵⁹² *Kamerstukken II*, 2006-2007, 27 925, nr. 267, p. 1, 9, 11.

heeft geïnformeerd, niet voor het einde van de zomer afgerond zal zijn, zodat het besluit pas na de zomer zal worden genomen.⁵⁹³ Op 18 september schrijft de regering, op verzoek van de Kamer, dat zij ‘inmiddels’ een formeel verzoek van de NAVO heeft ontvangen om na augustus in Uruzgan te blijven en dat zij reeds in gesprek is met andere NAVO-landen over mogelijke afslanking van de Nederlandse bijdrage.⁵⁹⁴ Anderhalve maand later wordt de Kamer op de hoogte gesteld van het regeringsbesluit om de *Task Force* Uruzgan met twee jaar te verlengen.

6.5.1 De brief van 30 november 2007

Op 30 november 2007 ontvangt de Tweede Kamer ‘de artikel-100-brief inzake de Nederlandse bijdrage aan ISAF na 1 augustus 2008’ waarin de regering schrijft de Kamer ‘op grond van artikel 100 van de Grondwet’ te informeren over de uitkomsten van het onderzoek en het concrete besluit om ‘leidende Nederlandse verantwoordelijkheid’ voor ISAF in Uruzgan ‘te behouden’ voor nog twee jaar.⁵⁹⁵ Na een positieve evaluatie van de inzet tot nu toe besteedt de regering ‘op basis van het Toetsingskader’ aandacht aan verschillende aspecten van de inzet en koppelt deze aan enkele aandachtspunten uit het Toetsingskader.⁵⁹⁶ De overwegingen over het mandaat, de grondslag, de doelstelling en de militair-operationele aspecten van de verlenging komen overeen met die voor de eerste deelname, evenals de algemene conclusie dat de verlenging wenselijk en haalbaar is ondanks de beperktere reductie van het aantal militairen dan gehoopt.⁵⁹⁷ In tegenstelling tot in haar eerdere brieven noemt de regering in dit geval internationale en bondgenootschappelijke veiligheid en solidariteit alsmede de ‘nadrukkelijke’ verzoeken van de Afghaanse regering, de VN en de NAVO om in Uruzgan te blijven expliciet als de belangrijke redenen voor haar besluit.⁵⁹⁸ Ter geruststelling en om te voorkomen dat er verwarring ontstaat over de opvolging na 2010 verzekert de regering de Kamer dat Nederland ‘hoe dan ook zijn leidende militaire verantwoordelijkheid in Uruzgan per 1 augustus 2010 zal beëindigen’ en dat de NAVO ‘tijdig’ voor opvolging zal zorgen.⁵⁹⁹ Om verdere duidelijkheid hierover te krijgen reist een afvaardiging van de Tweede Kamer naar Brussel

593 *Kamerstukken II*, 2006-2007, 27 925, nr. 270.

594 *Kamerstukken II*, 2007-2008, 27 925, nr. 271.

595 *Kamerstukken II*, 2007-2008, 27 925, nr. 279, p. 1-4, 37-38.

596 *Kamerstukken II*, 2007-2008, 27 925, nr. 279, p. 3 e.v.

597 *Kamerstukken II*, 2007-2008, 27 925, nr. 279, p. 4-5, 33, 35.

598 *Kamerstukken II*, 2007-2008, 27 925, nr. 279, p. 4, 16.

599 *Kamerstukken II*, 2007-2008, 27 925, nr. 279, p. 4-5, 37-38.

voor een gesprek met de Secretaris-Generaal van de NAVO.⁶⁰⁰ Uit het verslag van dat gesprek blijkt dat de NAVO het Nederlandse besluit van december 2005 geïnterpreteerd heeft als een commitment voor twee jaar, waarna door Nederland een nieuwe afweging kon worden gemaakt, maar dat de NAVO nu van de minister van Buitenlandse Zaken en uit het regeringsbesluit heeft begrepen dat de Nederlandse militaire aanwezigheid in Uruzgan in augustus 2010 zal worden beëindigd.⁶⁰¹ De Secretaris-Generaal laat de Kamer desgevraagd weten dat niet verlengen van de *Task Force* Uruzgan 'zeer ernstige' gevolgen kan hebben voor *ISAF* in Zuid-Afghanistan omdat het 'zeer onwaarschijnlijk' is dat het gat dat Nederland in Uruzgan zou achterlaten, gevuld kan worden door andere lidstaten.⁶⁰²

6.5.2 Het Algemeen Overleg van 17 december en het plenaire debat van 18 december 2007

Na een vertrouwelijke informatie-inzage,⁶⁰³ een uitgebreide schriftelijke vragenronde⁶⁰⁴ en een openbare hoorzitting,⁶⁰⁵ wordt op 17 december een Algemeen Overleg over het verlengingsbesluit gehouden, gevolgd door een plenair debat op 18 december. De fracties van de SP, de PVV, GroenLinks en D66 tonen zich geïrriteerd over de 'verbroken beloftes' van de NAVO en de regering en laten weten weinig vertrouwen te hebben in de afspraken, beloftes en toezeggingen over opvolging in 2010.⁶⁰⁶ De SP-fractie dient tijdens het plenaire debat zelfs een motie in waarin wordt gevraagd om 'overeenkomstig de met de NAVO gemaakte afspraken' de inzet per 1 augustus 2008 te beëindigen.⁶⁰⁷ Tevens dient de fractie nog een symbolische motie in waarin 'teleurstelling' wordt uitgesproken over de woordbreuk van de NAVO.⁶⁰⁸ Dezelfde fracties verzetten zich tegen de 'erg gevaarlijke' redenering dat het een 'ramp' zou zijn voor de geloofwaardigheid van Nederland, NAVO, *ISAF* en voor de bevolking van Afghanistan als Nederland haar inzet niet verlengt.⁶⁰⁹

600 Voor het gesprek werden tijdens de schriftelijke vragenronde en de in de Tweede Kamer gehouden hoorzitting al meerdere vragen over de hardheid van de afspraken gesteld, zie *Kamerstukken II*, 2007-2008, 27 925, nr. 287 en nr. 299.

601 *Kamerstukken II*, 2007-2008, 27 925, nr. 281, p. 3.

602 *Kamerstukken II*, 2007-2008, 27 925, nr. 281, p. 4.

603 *Kamerstukken II*, 2007-2008, 27 925, nr. 280.

604 *Kamerstukken II*, 2007-2008, 27 925, nr. 287. Er zijn in totaal 577 schriftelijke vragen gesteld.

605 *Kamerstukken II*, 2007-2008, 27 925, nr. 299.

606 De PVV geeft aan de beloftes over de opvolging na 2010, inclusief de om 'VVD te paaien en binnenboord te krijgen' openbaar gemaakte brief van de SG 'niet geloofwaardig' te vinden, terwijl D66 weigert te vertrouwen op 'een belofte die eerder is gebroken'. Zie *Handelingen II*, 2007-2008, 37, p. 2957-2958.

607 *Handelingen II*, 2007-2008, 37, p. 2955, tevens *Kamerstukken II*, 2007-2008, 27 925, nr. 282.

608 *Handelingen II*, 2007-2008, 37, p. 2975, *Kamerstukken II*, 2007-2008, 27 925, nr. 283.

609 Als verwoord door de SP, zie *Handelingen II*, 2007-2008, 37, p. 2955.

Ze erkennen het belang van bondgenootschappelijke solidariteit, maar vinden dat het nu aan een andere bondgenoot is om solidair te zijn en Nederland op te volgen.⁶¹⁰ Juist dat gebrek aan solidariteit en niet de Nederlandse terugtrekking is in hun ogen schadelijk voor de NAVO en *ISAF*. De fracties van het CDA, de PvdA en de CU, daarin gevolgd door de VVD en de SGP, besteden amper aandacht aan afspraken uit het verleden, maar tonen zich vooral tevreden met de in hun ogen ‘glasheldere’ en ‘kraakheldere’ afspraken over opvolging in 2010.⁶¹¹ Dat Nederland met dit besluit haar ‘internationale verantwoordelijkheid’ neemt, speelt ook een rol bij de afweging.⁶¹² De fracties stellen tijdens de debatten vragen over de effectiviteit en haalbaarheid van de verlenging, al geven het CDA, de PvdA en de CU daarbij meteen aan, ondanks hun vragen, een ‘positieve grondhouding’ tegenover de verlenging te hebben.⁶¹³

De ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie doen hun best de Kamerleden ervan te overtuigen dat de operatie haalbaar, realistisch en wenselijk is. Naast een nadere toelichting van enkele in de artikel-100-brief opgenomen overwegingen, leggen de ministers nadruk op het belang van de operatie voor de veiligheid in Afghanistan en de eigen veiligheid, voor de Afghaanse bevolking, de internationale rechtsorde en betrouwbaarheid van Nederland als bondgenoot, de ‘geloofwaardigheid van de NAVO en internationale gemeenschap’, internationale solidariteit met de NAVO en Afghanistan en ‘internationale verantwoordelijkheid’ van Nederland.⁶¹⁴ Solidariteit en geloofwaardigheid worden als twee van de vier hoofdredenen voor de verlenging genoemd.⁶¹⁵ Ten aanzien van de opvolgingskwestie merken de ministers op dat noch de regering noch de NAVO beloftes heeft gebroken omdat de mogelijkheid dat het kabinet na een verzoek van de NAVO zou beslissen de inzet te verlengen altijd open is gehouden.⁶¹⁶ Wat de toekomst betreft

610 *Kamerstukken II*, 2007-2008, 27 925, nr. 294, p. 20-24, *Handelingen II*, 2007-2008, 37, p. 2954, 2957, 2958.

611 Alleen de oppositiefractie VVD wil van de regering tijdens het debat nog een keer de garantie horen dat de afspraken echt inhouden dat er na 2010 geen Nederlandse troepen meer in Uruzgan zullen zijn. De PvdA-fractie toont zich weliswaar ‘teleurgesteld’ over het gebrek aan opvolging, maar schaarft zich vrij snel achter de verlenging, omdat vertrek van Nederland ‘grote consequenties’ zou hebben voor levens en toekomst van de Afghanen in Uruzgan en omdat er nu een ‘scherper’ geformuleerde afspraak ligt over beëindiging van *Task Force* Uruzgan in 2010. Zie voor concrete uitspraken *Handelingen II*, 2007-2008, 37, p. 2953-2956, 2963-2967, 2975.

612 *Handelingen II*, 2007-2008, 37, p. 2956, 2963, 2967.

613 *Kamerstukken II*, 2007-2008, 27 925, nr. 294, p. 2, 9, 34.

614 *Handelingen II*, 2007-2008, 37, p. 2969-2971, 2974.

615 Door de minister van Buitenlandse Zaken, naast mensenrechten en veiligheid. Zie *Kamerstukken II*, 2007-2008, 27 925, nr. 294, p. 44 e.v.

616 *Kamerstukken II*, 2007-2008, 27 925, nr. 294, p. 46-47.

verzekert de minister van Buitenlandse Zaken de Kamer, met verwijzing naar een brief van de Secretaris-Generaal van de NAVO, dat het de NAVO nu 'glas-helder' is gemaakt dat Nederland 'hoe dan ook' de leidende rol in Uruzgan per 1 augustus 2010 zal overdragen aan een ander land.⁶¹⁷

Dat de regering erin is geslaagd de meerderheid van de Kamer te overtuigen van de wenselijkheid en haalbaarheid van de verlenging blijkt tijdens het plenaire debat. De fracties van het CDA en de CU geven, 'het Toetsingskader aflopend', aan het 'verantwoord' te vinden langer in Uruzgan te blijven en stemmen in met de verlenging; de PvdA laat weten dat de 'invulling' van de verlenging de 'goedkeuring' van de fractie kan wegdragen en de VVD en de SGP stemmen 'vol overtuiging' en 'van harte' in met het regeringsbesluit.⁶¹⁸ De VVD merkt daarbij op het regeringsbesluit op eigen merites te hebben beoordeeld omdat het geen oppositie wil voeren 'over de ruggen van de Nederlandse soldaten'.⁶¹⁹ De rest van de Kamer is tegen de verlenging. De PVV-fractie kan 'niet instemmen' met het regeringsbesluit omdat ze de omvang van de bijdrage te groot vindt, terwijl de SP, GroenLinks, D66 en de PvdD 'geen steun' aan de verlenging kunnen geven en zich 'tegen' het besluit uitspreken wegens gebrek aan 'vertrouwen' in wat zij een onverantwoorde en ineffectieve 'offensieve oorlog' noemen.⁶²⁰ De SP-woordvoerder dient daarbij een motie in waarin staat dat 'overeenkomstig de met de NAVO gemaakte afspraken' de Nederlandse deelname aan de *Task Force* Uruzgan per 1 augustus 2008 moet worden beëindigd.⁶²¹ Deze motie wordt uiteindelijk, evenals andere tijdens het plenaire debat ingediende moties,⁶²² door een ruime kamermeerderheid verworpen.⁶²³

617 *Handelingen II*, 2007-2008, 37, p. 2969-2970. Zie voor de brief de bijlage bij *Kamerstukken II*, 2007-2008, 27 925, nr. 294.

618 *Handelingen II*, 2007-2008, 37, p. 2954, 2956, 2963-2964, 2967.

619 *Handelingen II*, 2007-2008, 37, p. 2954.

620 *Handelingen II*, 2007-2008, 37, p. 2954-2955, 2957-2958, 2960-2961, 2968.

621 *Handelingen II*, 2007-2008, 37, p. 2955, *Kamerstukken II*, 2007-2008, 27 925, nr. 282.

622 Gedoeld wordt op de motie van GroenLinks waarin de regering wordt verzocht 'zorgvuldig vast te stellen hoeveel burgerslachtoffers er vallen bij militaire acties van Nederlandse soldaten en burgerslachtoffers beter en sneller te compenseren voor medische kosten, materiële schade en gederfde inkomens', zie *Handelingen II*, 2007-2008, 37, p. 2978, *Kamerstukken II*, 2007-2008, 27 925, nr. 285; de motie van D66 waarin de regering verzocht wordt 'de brief van SACEUR aan de Commandant der Strijdkrachten over de afspraken inzake Nederlandse aflossing en de verantwoordelijkheid daarvoor van de huidige Nederlandse bijdrage aan ISAF in Uruzgan aan de Kamer voor te leggen', *Handelingen II*, 2007-2008, 37, p. 2976, *Kamerstukken II*, 2007-2008, 27 925, nr. 284 en de motie van de SP waarin 'teleurstelling' wordt uitgesproken over de 'woordbreuk van de NAVO', *Handelingen II*, 2007-2008, 37, p. 2955, *Kamerstukken II*, 2007-2008, 27 925, nr. 283.

623 Alleen de SP, D66, GroenLinks, de PVV en de PvdD stemmen voor de motie, >

Ten slotte wordt nog opgemerkt dat de Tweede Kamer op 9 februari 2010 te horen krijgt dat de NAVO Nederland ondanks de gemaakte afspraken toch verzocht heeft om ook na augustus 2010 een 'kleinere en in tijd begrensde bijdrage' aan *ISAF* te blijven leveren en dat de regering al gestart is met het onderzoeken van de mogelijkheid en de wenselijkheid daarvan.⁶²⁴ Vanwege de afwijzende houding van één coalitiefractie leidt dat verzoek niet tot een kabinetsbesluit maar tot de val van het kabinet-Balkenende IV. Bij gebrek aan een nieuw besluit komt per 1 augustus 2010 weliswaar een einde aan de Nederlandse inzet in Uruzgan, maar van een Nederlandse militaire bijdrage aan *ISAF* is nog steeds sprake in de vorm van militaire ondersteuning van de politietrainingsoperatie in Kunduz.⁶²⁵

6.6 INVLOED EN DOORWERKING VAN HET CONSTITUTIONEEL KADER

In de brief van 26 augustus 2005 verwijst de regering voor het eerst tijdens het besluitvormingsproces over de *Task Force* Uruzgan naar artikel 100 van de Grondwet. Zowel de regering als het parlement beschouwen *ISAF* vanaf het begin als een operatie met handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde als doel, het soort operatie dus waarvoor artikel 100 is geschreven. Dat *ISAF* een klassiek voorbeeld van een artikel 100-operatie is kan, enerzijds, worden afgeleid uit de brieven van de regering waarin een besluit tot deelname is opgenomen die zij zelf als artikel-100-brieven aanduidt en, anderzijds, uit het uitblijven van discussie over de toepasbaarheid van artikel 100 in de Tweede Kamer. Over de toepasbaarheid van artikel 100 Gw bij besluitvorming over de Nederlandse bijdragen aan *ISAF* bestaat dus geen twijfel.

In haar notificatiebrief over het onderzoek naar de mogelijkheden en wenselijkheid van de eerste inzet in Uruzgan kondigt de regering aan dat na

zie *Handelingen II*, 2007-2008, 39, p. 3111. Ook al delen de PvdA en de VVD de teleurstelling over de gang van zaken, ze steunen de motie niet omdat ze van mening zijn dat met de motie niets aan de realiteit kan worden veranderd en omdat ze het vertrouwen hebben in de door de regering en de NAVO gegeven garanties over opvolging in 2010, zie *Handelingen II*, 2007-2008, 37, p. 2975, 2977.

624 *Kamerstukken II*, 2009-2010, 27 925, nr. 383. Uit het verzoek van de NAVO blijkt Nederland gevraagd te zijn nog één jaar in Uruzgan te blijven waarbij de verzekering is gegeven dat 'Nederland op 1 augustus 2011 zal worden afgelost als lead nation in Uruzgan en zich uit de *Task Force* Uruzgan kan terugtrekken', *Kamerstukken II*, 2009-2010, 27 925, nr. 384.

625 Zie voor het regeringsbesluit *Kamerstukken II*, 2010-2011, 27 925, nr. 415 en voor het debat in de Kamer *Kamerstukken II*, 2010-2011, 27 925, nrs. 423 en 424.

afronding van het onderzoek 'besluitvorming door de regering en informatieverstrekking aan de Kamer conform artikel 100 van de Grondwet' zal plaatsvinden.⁶²⁶ De regering bevestigt hiermee haar stelling dat artikel 100 slechts tot informatievoorziening verplicht. Op 22 december informeert de regering de Kamer 'op grond van artikel 100 van de Grondwet' en 'conform artikel 100 van de Grondwet' over haar 'voorgenomen bijdrage'.⁶²⁷ Door in beide brieven van 22 december uitdrukkelijk naar artikel 100 te verwijzen probeert de regering duidelijk te maken dat haar eerste brief van 22 december in feite als een artikel-100-brief moet worden opgevat. Desondanks en in weerwil van de opbouw en opzet van de brief die overeenkomt met eerdere artikel-100-brieven, is met de brieven onhelderheid gecreëerd over de status van de besluitvorming van de regering, de besluitvormingsprocedure en de rol van de Tweede Kamer in die procedure. Als gevolg hiervan wordt tijdens de debatten van 2 februari van gedachten gewisseld over het besluitvormingsproces, maar ook over de betekenis van artikel 100 Gw.

6.6.1 Het Algemeen Overleg en het plenaire debat van 2 februari 2006

De meeste woordvoerders tonen zich tijdens het debat over het algemeen tevreden over de wijze waarop de Tweede Kamer de operatie lang en intensief heeft voorbereid en besproken. Tegelijkertijd blijken ze wel enige kritiek te hebben op de manier waarop het besluitvormingsproces is verlopen, in het bijzonder de onheldere status van de brieven van de regering. De PvdA verwijt de regering dat zij als gevolg van interne verdeeldheid 'niet de moed' heeft gehad om zelf een helder besluit te nemen, maar ervoor gekozen heeft 'die hete aardappel op het bordje van de Tweede Kamer te leggen'.⁶²⁸ De woordvoerder vraagt tevens om de garantie dat de regering zich achter 'wat het parlement hier vandaag besluit' zal scharen en het besluit van de Kamer eendrachtig zal uitvoeren.⁶²⁹ In tegenstelling tot de PvdA is de VVD van mening dat de regering 'na veel trekken en duwen' op 13 januari wel degelijk met een formeel besluit is gekomen dat 'na instemming van de Kamer zal dienen te worden uitgevoerd (...) zoals het ook in de Grondwet en de wetsgeschiedenis staat'.⁶³⁰ De SP en GroenLinks spreken over de 'ruggengraatloze besluitvorming van het kabinet' en vinden het een 'blamage voor de Nederlandse politiek' dat de regering met 'een kabinetsvoornemen dat afhankelijk

626 *Kamerstukken II*, 2004-2005, 27 925, nr. 182, p. 5.

627 *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 193, p. 1 en nr. 194.

628 *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 207, p. 5, *Handelingen II*, 2005-2006, 45, p. 3014.

629 *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 207, p. 6, *Handelingen II*, 2005-2006, 45, p. 3014.

630 *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 207, p. 12-13.

werd gemaakt van een Kamerbesluit' is gekomen, met als gevolg wekenlang 'gesteggel' over de status van dat voornemen.⁶³¹ Volgens de SP-woordvoerder heeft 'het gedoe' daarover bewezen dat er sprake is van 'enige frictie rond artikel 100', terwijl het sinds het aannemen van de motie-Van Middelkoop helder is dat de regering gehouden is de Kamer 'te consulteren en instemming te verwerven'.⁶³² Ook de kleine christelijke partijen zijn geïrriteerd over de door het gebrek aan een 'helder en ondubbelzinnig besluit' 'onzorgvuldig' verlopen besluitvorming waarbij de regering in de 'verminkte' brief waaruit 'alles wat met het werkwoord besluiten te maken had was gesloopt' zich verschoelen heeft 'achter woordspelletjes om uit een politieke impasse te komen'.⁶³³ Dat het parlement heeft geweigerd die brief in behandeling te nemen, totdat de regering op 13 januari alsnog met haar besluit kwam, past volgens de SGP bij de 'onderscheiden verantwoordelijkheden van Kamer en regering in het licht van artikel 100' en is bovendien terecht omdat het bij dit soort 'gewichtige besluiten' volstrekt duidelijk moet zijn waar de regering staat.⁶³⁴

Om elke onduidelijkheid over de verhouding tussen de regering en de Tweede Kamer bij besluitvorming over uitzendingen in de toekomst te voorkomen, dient de VVD, mede namens de PvdA, een motie in die 'heel scherp' beoogt vast te leggen hoe de procedure dient te zijn en wat 'exact de gang van zaken' is rond het 'eminent belangrijke' artikel 100 van de Grondwet.⁶³⁵ In deze motie-Van Aartsen/Bos wordt eerst vastgesteld dat de parlementaire behandeling van uitzendingen 'overeenkomstig de artikel-100-procedure' en 'gegeven de parlementaire behandeling van artikel 100 van de Grondwet en de parlementaire praktijk die zich op basis van artikel 100 heeft ontwikkeld' aanvangt met een eenduidig besluit van de regering, dat na instemming door de Kamer daadwerkelijk ten uitvoer dient te worden gelegd.⁶³⁶

631 *Handelingen II*, 2005-2006, 45, p. 3022.

632 *Handelingen II*, 2005-2006, 45, p. 3021-3022, tevens *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 207, p. 13.

633 *Handelingen II*, 2005-2006, 45, p. 3027-3028.

634 *Handelingen II*, 2005-2006, 45, p. 3028.

635 *Handelingen II*, 2005-2006, 45, p. 3019-3020.

636 *Handelingen II*, 2005-2006, 45, p. 3019, *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 203. De letterlijke tekst van de motie is als volgt: 'De Kamer, gehoord de beraadslaging, gegeven de parlementaire behandeling van artikel 100 van de Grondwet en de parlementaire praktijk die zich op basis van artikel 100 heeft ontwikkeld; van oordeel, dat de parlementaire behandeling van het uitzenden van militairen overeenkomstig de artikel-100-procedure aanvangt met een eenduidig besluit van de regering, dat na instemming door de Kamer dan ook daadwerkelijk ten uitvoer dient te worden gelegd, zoals bij de behandeling van artikel 100 ook van de zijde van de regering in eerste en tweede termijn in beide >>

Vervolgens wordt de regering verzocht ‘in voorkomende gevallen de Kamer slechts op basis van een eenduidig besluit een verzoek tot instemming met de uitzending van militairen op basis van artikel 100 van de Grondwet voor te leggen’ teneinde te voorkomen dat er onduidelijkheid blijft bestaan over ‘de aard en reikwijdte van artikel 100 van de Grondwet’.⁶³⁷

Na de Kamer te hebben gecompimenteerd voor de ‘constructieve en interessante’ vragen die ‘net als de hoorzitting en de briefings, hebben aange-toond hoezeer de Kamer zich in de afgelopen periode heeft gekwetend van haar verantwoordelijkheden’, legt de minister van Buitenlandse Zaken uit dat de ‘staatsrechtelijke crux’ van artikel 100 Gw is dat de regering een besluit neemt, de Kamer daarover informeert, waarna de Kamer wordt geconsulteerd door middel van het inwinnen van ‘adviezen’ van de Kamerleden met als gevolg dat de regering bij breed draagvlak bij haar besluit blijft en ze bij eventuele nadere wensen van de Kamer zelf bepaalt of ze daarop ingaat en of verdere aanpassingen van het besluit nodig zijn.⁶³⁸ Door ook in dit geval, op 22 december, te hebben geïnformeerd en de Kamer te hebben geconsulteerd heeft de regering zich, aldus de minister, ‘strikt aan de betekenis en de staatsrechtelijke uitleg van artikel 100’ gehouden.⁶³⁹ Tijdens het plenaire debat ontstaat naar aanleiding van de interrupties van de SP, de VVD, de PvdA en GroenLinks discussie met de minister-president over de vraag of en zo ja wanneer een regeringsbesluit is genomen. Meerdere malen geeft de premier toe dat het ‘voltallige kabinet’ op 22 december ‘akkoord [is] gegaan met de missie’ en dat toen is besloten tot de inzet over te gaan wat is ‘herbevestigd en opnieuw uitgelegd’ op 27 december en 13 januari, hetgeen betekent dat er sinds 22 december van een regeringsbesluit sprake is.⁶⁴⁰ Over de procedure merkt hij op dat met het versturen van de artikel-100-brief voldaan is aan de eerste van de twee ‘gedachten achter de artikel-100-procedure’, te weten informeren van het parlement over het besluit en dat met dit debat voldaan wordt aan de tweede gedachte, de ‘consultatie’ van het parlement.⁶⁴¹

Kamers der Staten-Generaal is gesteld; van mening, dat over de aard en reikwijdte van artikel 100 van de Grondwet geen onduidelijkheid mag bestaan en dat daarom zowel van de kant van de Kamer in het kader van de werkzaamheden van de werkgroep *NATO Response Force*, als van de kant van de regering helderheid dient te worden geschapen; verzoekt de regering in voorkomende gevallen de Kamer slechts op basis van een eenduidig besluit een verzoek tot instemming met de uitzending van militairen op basis van artikel 100 van de Grondwet voor te leggen’.

637 *Handelingen II*, 2005-2006, 45, p. 3019, *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 203.

638 *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 207, p. 49, 54.

639 *Kamerstukken II*, 2005-2006, 27 925, nr. 207, p. 54.

640 *Handelingen II*, 2005-2006, 45, p. 3031-3034.

641 *Handelingen II*, 2005-2006, 45, p. 3031.

Teneinde alle misverstanden over het besluitvormingsproces in de toekomst te voorkomen, legt de premier de procedure zoals de regering die hanteert nog een keer uit: de regering neemt een besluit, het besluit en de argumenten daarvoor worden neergelegd in een artikel-100-brief, de brief wordt naar de Kamer gestuurd, de Kamer wordt in de gelegenheid gesteld met de regering van gedachten te wisselen en zich een oordeel over het besluit te vormen en dat oordeel aan de regering kenbaar te maken, het besluit wordt door de regering uitgevoerd al dan niet na aanpassing naar aanleiding van het oordeel van de Kamer.⁶⁴² Het wezen van de artikel-100-procedure is, aldus de premier, dat de regering zelfstandig beslist zonder dat ze instemming van de Kamer behoeft, maar dat de Kamer 'altijd in de gelegenheid wordt gesteld zich een oordeel aan te meten' en dat kenbaar te maken.⁶⁴³ Deze lijn maakt volgens de premier in samenhang met de expliciete belofte van regeringszijde dat in de toekomst 'het informeren van de Kamer steeds voorafgegaan zal worden door een besluit van de regering' de motie-Van Aartsen/Bos overbodig.⁶⁴⁴ Een ruime meerderheid van de Tweede Kamer blijkt toch de voorkeur te hebben voor de in de motie verwoorde lijn. Alleen de fracties van het CDA en D66 stemmen tegen de motie.⁶⁴⁵ De eerste fractie vindt de motie 'overbodig'⁶⁴⁶ en de tweede onjuist omdat artikel 100, anders dan de motie vooronderstelt, niet eist dat 'eerst het kabinet moet spreken en dan pas de Kamer'.⁶⁴⁷ Dat artikel 100 Gw ook anders dan de motie vooronderstelt niet in instemming van de Kamer voorziet, wordt niet ter sprake gebracht. Opgemerkt wordt nog dat in de artikel-100-brief van 30 november 2007 de regering duidelijk maakt dat sprake is van een concreet besluit tot verlenging van de inzet in Uruzgan. Tijdens de debatten van 17 en 18 december wordt dan ook geen discussie gevoerd over de status van de brief. Evenals in februari 2006 tonen enkele Kamerleden zich tevreden over de uitgebreide voorbereidingsfase met als resultaat dat de meeste en belangrijkste vragen reeds in de aanloop naar het debat van een tot tevredenheid stemmend antwoord waren voorzien.⁶⁴⁸ De ministers complimenteren op hun beurt de Kamer voor de 'inhoudelijke en constructieve behandeling van onze artikel-100-brief'.⁶⁴⁹

642 *Handelingen II*, 2005-2006, 45, p. 3033, 3034.

643 *Handelingen II*, 2005-2006, 45, p. 3030, 3033.

644 *Handelingen II*, 2005-2006, 45, p. 3034-3035.

645 *Handelingen II*, 2005-2006, 45, p. 3035.

646 *Handelingen II*, 2005-2006, 45, p. 3020.

647 *Handelingen II*, 2005-2006, 45, p. 3026.

648 *Kamerstukken II*, 2007-2008, 27 925, nr. 294, p. 31, 95.

649 *Kamerstukken II*, 2007-2008, 27 925, nr. 294, p. 100, zie ook *Handelingen II*, 2007-2008, 37, p. 2963, 2974.

Over de besluitvormingsprocedure in het algemeen en artikel 100 Gw in het bijzonder wordt tijdens de debatten in het geheel niet gesproken. Wel is het vermelden waard dat de D66-fractie anders dan in december 2006 nu weigert een standpunt in te nemen voordat alles is gewisseld met als resultaat dat het definitieve, negatieve, oordeel pas tijdens de derde termijn wordt gegeven.⁶⁵⁰

⁶⁵⁰ *Kamerstukken II*, 2007-2008, 27 925, nr. 294, p. 38.

7

ANALYSE VAN DE POLITIEKE BESLUITVORMING

7.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt de hiervoor beschreven besluitvorming over de Nederlandse bijdrage aan de operaties *Allied Force*, *Enduring Freedom* en *ISAF* nadere geanalyseerd. De drie voorwaarden voor parlementaire betrokkenheid dienen daarbij als instrumenten. In het tweede hoofdstuk van deze studie is betoogd dat formele bevoegdheden en procedurevoorschriften, informatievoorziening- en uitwisseling en het feitelijk handelen van het parlement tijdens de besluitvorming voorwaarden zijn voor betekenisvolle betrokkenheid. Om op grond van de bestudeerde casus concluderende uitspraken te kunnen doen over de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht dient eerst te worden gezien wat de betekenis en rol van de formele bevoegdheden en procedures in de politieke praktijk is, hoe informatievoorziening tussen regering en parlement is verlopen en wat het parlement met zijn bevoegdheden en de verkregen informatie heeft gedaan. Naast de analyse van de concrete besluitvormingsprocessen aan de hand van de drie voorwaarden, wordt in dit hoofdstuk stilgestaan bij de internationale aard van de besluitvorming die in de praktijk een belangrijke factor blijkt te zijn die op eigen wijze en los van de drie voorwaarden de parlementaire betrokkenheid in sterke mate beïnvloedt. Ook al wordt dat hieronder niet bij elk punt expliciet vermeld, het spreekt voor zich dat de in dit hoofdstuk gedane uitspraken gebaseerd zijn op de drie onderzochte casus. Enige overlap tussen dit en de voorafgaande drie hoofdstukken is daarom onvermijdelijk.

7.2 CONSTITUTIONEEL KADER: ARTIKEL 100 VAN DE GRONDWET (EN TOETSINGSKADER)

In het derde hoofdstuk is gebleken dat de juridische betekenis van artikel 100 Gw te herleiden is tot een informatieplicht voor de regering en dat ons stelsel derhalve geen constitutioneel gegarandeerd instemmingsrecht

of, zuiverder gezegd, parlementair instemmingsvereiste inzake de besluitvorming over uitzendingen kent. De informatieplicht uit artikel 100 Gw is formeel van toepassing op operaties die het bevorderen of handhaven van de internationale rechtsorde als doel hebben. Juridisch gezien kan de regering bij die operaties na de Kamer te hebben geïnformeerd over (haar besluit tot) uitzending zonder juridische belemmeringen tot de inzet van de krijgsmacht overgaan. Van een parlementair (mede)beslissingsmacht is in ons constitutioneel recht geen sprake.

In de besluitvormingspraktijk blijkt aan artikel 100 Gw, los van zijn juridische betekenis, een verdergaande politieke betekenis te worden toegeschreven. Het Toetsingskader, dat in die praktijk als even kaderbepalend wordt gezien als artikel 100, speelt daarbij een belangrijke rol. Voordat uitgebreid wordt ingegaan op die politieke betekenis van artikel 100 in samenhang met het Toetsingskader, volgen eerst enkele uit de casus afgeleide observaties over de formele toepasbaarheid en juridische betekenis van het artikel in de praktijk.

7.2.1 Formele toepasbaarheid van artikel 100 van de Grondwet

Dat er in de politieke praktijk onenigheid en verwarring bestaat over de formele toepasbaarheid van artikel 100 Gw blijkt uit de besluitvorming over de deelname aan *Enduring Freedom*. Daags na de aanslagen van 9/11 blijkt in de Kamer verschil van mening te bestaan over de toepasbaarheid van artikel 100 mocht het tot NAVO-acties komen. Naar aanleiding hiervan legt de minister-president tijdens de algemene politieke beschouwingen⁶⁵¹ uit dat de regering van mening is dat artikel 100 Gw formeel niet van toepassing is op eventuele NAVO-acties, omdat een bondgenootschappelijke operatie verdediging als doel zou hebben in plaats van handhaving van de internationale rechtsorde, waarvoor artikel 100 specifiek is geschreven. Ter ondersteuning van deze redenering, die de regering vanaf de totstandkoming van artikel 100 consequent heeft volgehouden, verwijst de premier naar artikel 97 Gw waarin zelfverdediging en handhaving van de internationale rechtsorde als twee aparte taken van de krijgsmacht zijn opgenomen. Als de actie de vorm van een door de Verenigde Staten geleid coalitietoetreden zou krijgen, is volgens de premier artikel 100 wel aan de orde. Door uitdrukkelijk aan te geven dat inzake *Enduring Freedom* van een in-oorlog-verklaring geen sprake is noch zal zijn, schakelt de premier de formele werking van artikel 96 Gw uit. Zoals in het derde hoofdstuk is betoogd, is de gangbare uitleg van artikel 96 Gw dat parlementaire toestemming slechts nodig is voor een in-oorlog-verklaring.

⁶⁵¹ Zie paragraaf 5.6.1.

Een kamermeerderheid schaart zich uiteindelijk achter de lijn van de regering. Slechts twee fracties⁶⁵² hebben kritiek op de regeringslijn, stellende dat uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 100 Gw zou blijken dat er wel degelijk ruimte is om het van toepassing te verklaren bij een NAVO-operatie, maar die stelling wordt niet onderbouwd door verwijzing naar specifieke uitspraken gedaan tijdens het totstandkomingsproces.

Omdat *Enduring Freedom* uiteindelijk de vorm van een coalitieoptreden in plaats van een NAVO-operatie heeft gekregen, zou men op grond van de voornoemde uitspraken van de premier verwachten dat de regering artikel 100 formeel van toepassing had verklaard. Maar de regering doet dat niet, met als argument dat de operatie gebaseerd is op artikel 51 van het VN-Handvest en derhalve zelfverdediging als primair doel heeft en niet handhaving of bescherming van de internationale rechtsorde.⁶⁵³ De regering blijft hiermee trouw aan haar lijn dat artikel 100 niet van toepassing is op (zelf) verdedigingsoperaties. Ook al kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de redenering van de regering dat de acties vanuit Nederlands perspectief als verdediging kunnen worden aangemerkt, aangezien van bondgenootschappelijke verdediging geen sprake is (de operatie kan immers niet worden gezien als een op artikel 5 NAVO-verdrag gebaseerde NAVO-operatie) en artikel 51 van het VN-Handvest slechts zelfverdediging door de aangevallen staat, i.e. de Verenigde Staten, mogelijk maakt, komt de regering ermee weg. Slechts één fractie blijkt van mening, zonder te motiveren waarom, dat artikel 100 formeel van toepassing moet zijn op de Nederlandse deelname,⁶⁵⁴ terwijl de rest van de Kamer geen bezwaren heeft tegen de kwalificatie van het optreden als verdediging en de conclusie dat artikel 100 Gw dan buiten toepassing blijft.

Dat vanuit de Kamer in 2005 bij de besluitvorming over de inzet van de *Special Forces* in *Enduring Freedom* een spoeddebat wordt gehouden over onder andere de grondwettelijke basis van de inzet, is opmerkelijk na het gebrek aan verzet tegen het buiten toepassing verklaren van artikel 100 Gw in 2001 inzake de F-16's.⁶⁵⁵ Deze plotselinge aandacht van de Kamer voor artikel 100 Gw en de eigen positie bij de besluitvorming hangt nauw samen met de irritatie over het uitlekken van het besluit in de media nog voordat de Kamer ervan op de

652 De SP en GroenLinks (paragraaf 5.6.1).

653 Zie uitgebreid paragraaf 5.6.2.

654 De D66-fractie (paragraaf 5.6.2).

655 Het spoeddebat is aan de orde geweest in paragraaf 5.6.3.

hoogte was gesteld. De gerezen twijfel wordt door Kamerleden zelf verklaard met een beroep op de veranderde internationale grondslag van de operatie. De twijfel blijft uiteindelijk zonder gevolgen. Weliswaar vinden meer fracties dan in 2001 dat artikel 100 inmiddels wel formeel van toepassing is op *Enduring Freedom*, omdat de grondslag van de operatie niet langer kan worden gevonden in het recht op zelfverdediging maar in handhaving en bescherming van de internationale rechtsorde, de meerderheid van de Kamer blijft van mening dat *Enduring Freedom* zelfs vier jaar na de aanslagen van elf september als een (zelf)verdedigingsoperatie kan worden gezien met artikel 51 van het VN-Handvest als basis.⁶⁵⁶ De regering hoeft uiteindelijk weinig moeite te doen om die meerderheid tijdens het spoeddebat ervan te overtuigen dat artikel 100 Gw ook nu niet hoeft te worden toegepast. De gevoerde discussie laat echter wel zien dat er ondanks brede overeenstemming over het uitgangspunt dat artikel 100 niet van toepassing is op (zelf)verdedigingsoperaties, hetgeen in lijn is met de totstandkomingsgeschiedenis van het artikel,⁶⁵⁷ toch verwarring kan bestaan over de vraag hoe lang kan worden volgehouden dat een operatie primair zelfverdediging als doel heeft. De discussie illustreert namelijk ook dat er in de praktijk sprake kan zijn van operaties met parallelle doelstellingen, waardoor het in de praktijk niet eenvoudig te bepalen is of artikel 100 Gw in dat geval formeel van toepassing is of niet.

Anders dan bij *Enduring Freedom* bestaat er over de toepasbaarheid van artikel 100 bij de besluitvorming over de Nederlandse deelname aan *ISAF* geen twijfel. De brieven waarin de regering haar besluit over de Nederlandse deelname aan de Kamer mededeelt, hebben allemaal de opbouw en opzet van een artikel-100-brief. Bovendien wordt in al die brieven expliciet gesteld dat de regering de Kamer met de brief op grond van artikel 100 Gw informeert. Tijdens de debatten wordt over de werking van artikel 100 Gw geen discussie gevoerd. Zowel de regering als de volledige Tweede Kamer erkennen vanaf het begin van de operatie dat *ISAF* een klassieke artikel-100-operatie is met handhaving of bescherming van de internationale rechtsorde als doel.⁶⁵⁸

7.2.2 Artikel 97 van de Grondwet en de verhouding met artikel 100 van de Grondwet

Zoals gezegd delen de regering en een kamermeerderheid de opvatting dat artikel 100 van de Grondwet formeel niet van toepassing is op de besluitvor-

⁶⁵⁶ De fracties van GroenLinks, de PvdA, de SP, de LPF en D66 die voor toepassing van artikel 100 pleiten, staan tegenover de fracties van het CDA de VVD, de SGP en de CU (paragraaf 5.6.3).

⁶⁵⁷ Zie uitgebreid paragraaf 3.3.3.

⁶⁵⁸ Zie daarover paragraaf 6.6.

ming over *Enduring Freedom*. Om het buiten toepassing blijven van artikel 100 Gw als het ware te compenseren, zoekt de regering, gesteund door een kamermeerderheid, aansluiting bij de Grondwet. Aanvankelijk wordt de inzet als iets tussen artikel 97 en artikel 100 in aangemerkt, maar na vragen om precisering kiest de regering expliciet voor artikel 97 van de Grondwet.⁶⁵⁹ De artikelen 100 en 97 blijken in de praktijk in ieder geval tijdens de debatten over *Enduring Freedom* te worden gezien als twee kanten van dezelfde medaille: beide zouden van toepassing zijn op militaire operaties, artikel 97 op verdedigingsoperaties en artikel 100 op operaties met bescherming of handhaving van de internationale rechtsorde als doel. Zelfs de fracties die tijdens het spoeddebat over de inzet van de *Special Forces* voor toepassing van artikel 100 Gw pleiten, zien de twee artikelen als gelijksoortig en elkaar uitsluitend, stellende dat de regering ten onrechte voor 97 heeft gekozen in plaats van voor 100.

Juridisch gezien klopt die redenering niet. Artikel 100 en artikel 97 zijn niet gelijksoortig omdat hun ratio verschillend is. Puur uit de tekst van de artikelen kan worden afgeleid dat artikel 97 de krijgsmacht constitueert, bepaalt dat deze voor drie doelen kan worden ingezet (waaronder zowel (zelf)verdediging als bescherming of handhaving van de internationale rechtsorde) en de krijgsmacht onder politieke leiding van de regering plaatst, terwijl artikel 100 in een procedurevoorschrift voorziet bij de besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht voor één van die taken. Artikel 97 Gw somt alle mogelijke doelen op waarvoor de krijgsmacht kan worden ingezet en is derhalve van toepassing op alle militaire uitzendingen, ongeacht hun doel. Alleen voor een deel van die op artikel 97 gebaseerde uitzendingen, namelijk die met handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde als doel, geldt het procedurevoorschrift van artikel 100 Gw. Anders gezegd, dat de krijgsmacht kan worden ingezet voor bescherming of handhaving van de internationale rechtsorde blijkt uit artikel 97, terwijl artikel 100 de regering verplicht de Kamer daarover te informeren. Artikel 97 gaat als het ware aan artikel 100 vooraf en is juridisch gezien tegelijkertijd met en parallel aan artikel 100 van toepassing op artikel-100-operaties. Omdat de artikelen een verschillende juridische betekenis hebben, sluiten ze elkaar niet uit en is het onjuist ze als tegenhangers tegen elkaar af te wegen.

De tijdens het spoeddebat over *Special Forces* gemaakte opmerking van de regering dat de Kamer zich met de motie waarin om toepassing van artikel

⁶⁵⁹ Zie paragraaf 5.6.2.

100 voor alle operaties wordt gevraagd (motie-Karimi e.a.)⁶⁶⁰ staatsrechtelijk klem zet door vast te leggen dat artikel 97 dan nooit meer van toepassing kan zijn, is in het licht van het voorgaande eveneens onjuist. Artikel 97 Gw is en blijft van toepassing op alle operaties, simpelweg omdat eerst artikel 97 de inzet van de krijgsmacht mogelijk maakt. Die opmerking van de regering berust op de zojuist uitgelegde misvatting dat artikel 97 en artikel 100 twee gelijke en elkaar uitsluitende grootheden zijn. De Kamer gaat van dezelfde misvatting uit. Slechts twee fracties blijken bewust van het juridische onderscheid tussen de twee artikelen.⁶⁶¹ Maar ook hun redenering is niet helemaal correct. De eerste fractie stelt dat artikel 97 Gw irrelevant is omdat het niet over besluitvorming gaat. Het klopt dat artikel 97, in tegenstelling tot 100, niet over besluitvorming gaat, maar omdat het de basis vormt van alle inzet van de krijgsmacht is het wel degelijk relevant. De tweede fractie betoogt dat artikel 100 een specificatie is van artikel 97. Ook dit is onjuist. Artikel 100 moet worden gezien als een specificatie van artikel 68 Gw omdat beide artikelen een informatieplicht voor de regering (respectievelijk individuele bewindslieden) inhouden. Artikel 97 heeft *sticto sensu* niets met een informatieplicht te maken en staat daar geheel los van.

Ten slotte wordt nog opgemerkt dat de regering, daarbij gevolgd door een kamermeerderheid, het verschil tussen het zogenaamde regime van artikel 97 en het regime van artikel 100 plaatst in het kader van de informatievoorziening, stellende dat bij artikel-100-operaties het Toetsingskader integraal van toepassing is en er minder mogelijkheden zijn om de Kamer vertrouwelijk te informeren.⁶⁶² Deze opmerkingen zijn eveneens onhoudbaar. Los van het feit dat niet van twee tegenover elkaar staande regimes kan worden gesproken, hoeft het Toetsingskader ook bij operaties waarvoor artikel 100 geldt geenszins integraal te worden nagelopen en biedt het tweede lid van artikel 100 wel degelijk de mogelijkheid om de informatie geheim of vertrouwelijk te houden.

7.2.3 Formele betekenis van artikel 100 van de Grondwet: informatieplicht

Over de precieze betekenis van artikel 100 bestaat in de praktijk blijkens de drie casus veel verwarring. Dit wordt vooral veroorzaakt door het onheldere onderscheid tussen wat de regering en de Kamer onder de formele en wat zij onder de materiële ofwel politieke betekenis van dat artikel verstaan. Uit mo-

660 Zie paragraaf 5.6.3.

661 De CDA-fractie en de LPF-fractie (paragraaf 5.6.3).

662 Dat doet de regering tijdens het spoeddebat over de inzet van *Special Forces* in *Enduring Freedom* (paragraaf 5.6.3).

menten waarop duidelijk is dat strikt over de formele betekenis van het artikel wordt gesproken, kan echter worden afgeleid dat zowel het parlement als de regering zich ervan bewust zijn dat artikel 100 juridisch gezien slechts een plicht voor de regering inhoudt om de Kamer vooraf te informeren over een uitzending.⁶⁶³ Dat het artikel *de jure* geen consultatieplicht voor de regering en ook geen instemmingsrecht voor de Kamer garandeert, is onomstreden. Ook is er geen discussie over het feit dat artikel 100 niet in onbeperkte openbaarheid voorziet omdat er volgens het tweede lid van het artikel bijzondere en dwingende redenen kunnen zijn die informatievoorziening vooraf beletten of daaraan anderszins grenzen stellen. In dat geval informeert de regering zodra mogelijk achteraf en legt ze ook achteraf verantwoording af over haar keuze voor geheimhouding.⁶⁶⁴

Maar juist omdat de actoren bewust zijn van de tot een informatieplicht beperkte juridische betekenis van artikel 100 Gw, legt vooral de Tweede Kamer in de praktijk, blijkens de casus, de nadruk op de verruimde betekenis die het artikel heeft gekregen in de politieke praktijk. Over die precieze politieke ofwel materiële betekenis van artikel 100 is tijdens de besluitvorming wel degelijk discussie geweest.

7.2.4 Politieke praktijk en materiële betekenis van artikel 100 van de Grondwet: visie van de Kamer

Ook al erkennen de Kamerleden dat artikel 100 het parlement geen formeel instemmingsrecht bij de uitzending geeft, in de praktijk betogen zij herhaaldelijk en intensief dat uit artikel 100 een *de facto*, materieel, instemmingsrecht van de Tweede Kamer kan worden afgeleid. Onder de Kamerleden heerst de hardnekkige en wijdverbreide overtuiging dat er in de politieke praktijk een op artikel 100 gebaseerde procedure is ontwikkeld (artikel-100-procedure) die opgebouwd is uit informatievoorziening door de regering (per artikel-100-brief), gevolgd door de gedachtewisseling tussen de regering en de Kamer (artikel-100-debat genoemd) aan het einde waarvan de Kamer haar instemming of afkeuring met de deelname kan uitspreken. Omdat de Kamer

663 Dat is, bijvoorbeeld, het geval als de premier tijdens de algemene politieke beschouwingen nader ingaat op de betekenis van artikel 100 Gw (paragraaf 5.6.1), maar ook tijdens het spoeddebat als meerdere fracties opmerken dat van een formeel instemmingsrecht geen sprake is, daarin gesteund door de minister van Buitenlandse Zaken (paragraaf 5.6.3). Zie ook de uitspraken van de premier tijdens het debat over de verlenging van de inzet in Uruzgan (paragraaf 6.6.1).

664 Dit blijkt vooral uit de debatten gevoerd over de Nederlandse deelname aan *Enduring Freedom* (paragraaf 5.6). Zie in het bijzonder de discussie tussen GroenLinks en de premier tijdens de politieke beschouwingen (paragraaf 5.6.1).

tijdens het naar aanleiding van de brief gehouden debat haar politiek oordeel over de inzet kenbaar kan maken, komt volgens de Kamerleden de informatieplicht uit artikel 100 in de praktijk neer op een instemmingsrecht. Deze politieke betekenis van het artikel, die aanzienlijk ruimer is dan zijn juridische, is het resultaat van de in de praktijk ontstane gewoonte dat de Kamer zich op basis van de verstrekte informatie in het debat uitspreekt over de uitzending. De vooronderstelling dat het politiek ondenkbaar is dat de regering zich niets van de wil van een kamermeerderheid zal aantrekken, speelt hierbij een essentiële rol. Het is namelijk ook de vaste overtuiging van de Tweede Kamer dat de regering naar haar oordeel zal luisteren. Dat de Kamerleden beseffen dat de regering, zoals zij tijdens de debatten en in brieven helder heeft gemaakt,⁶⁶⁵ juridisch gezien niet naar een al dan niet in een motie verwoord oordeel van een kamermeerderheid hoeft te luisteren, kan worden afgeleid uit het consequent gebruik van het woordje ‘materieel’ als het om het in de praktijk ervaren instemmingsrecht gaat.

Die vermeende *de facto* instemming houdt *stricto sensu* geen verband met artikel 100 Gw. In het derde hoofdstuk is beargumenteerd waarom het juridisch onjuist is om uit artikel 100 een materieel instemmingsrecht af te leiden.⁶⁶⁶ Toch zijn bijna alle Kamerleden, al sinds de totstandkoming van artikel 100 Gw, van mening dat het materieel instemmingsrecht artikel 100 als basis heeft en daaruit voortvloeit. Sommige fracties stellen zelfs dat het materieel instemmingsrecht tijdens de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 100 door de regering is erkend en dus door de grondwetgever is bedoeld, al is het niet letterlijk in artikel 100 opgenomen.⁶⁶⁷ Anderen betogen dat het instemmingsrecht kan worden afgeleid uit de systematiek van de Grondwet omdat de Grondwet altijd bedoeld zou zijn om het parlement te betrekken bij ingrijpende beslissingen.⁶⁶⁸ Door de link met de Grondwet en in het bijzonder artikel 100 sterker voor te stellen dan die is, probeert de Kamer het ervaren materieel instemmingsrecht juridisch in te kleden. Uit de besluitvor-

665 Zie meest concreet de uitspraken van de minister van Buitenlandse Zaken tijdens het spoeddebat over de inzet van *Special Forces* (paragraaf 5.6.3), de oplegbrief van 22 december 2005 (paragraaf 6.6), de verklarende brieven van 27 december 2005 en 13 januari 2006 (paragraaf 6.4.1) en de uitspraken van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister-president tijdens de *ISAF*-debatten van 2 februari 2006 (paragraaf 6.6.1).

666 Zie paragraaf 3.3.2.

667 D66 stelt dat tijdens het spoeddebat over de inzet van *Special Forces* (paragraaf 5.6.3) en de VVD en de SP tijdens de debatten over de eerste inzet van de krijgsmacht in Uruzgan (paragraaf 6.6.1).

668 Zie de uitspraken van de SP, de PvdA en de CU gedaan tijdens het spoeddebat (paragraaf 5.6.3).

mingspraktijk blijkt dat de Kamerleden er veel aan gelegen is vol te houden dat artikel 100 door informatievoorziening vooraf betrokkenheid van de Kamer bij de besluitvorming garandeert en dat de regering op grond van artikel 100 gehouden is de Kamer te consulteren en instemming te verwerven. Dit blijkt ook uit de tijdens de besluitvorming over *Enduring Freedom* gedane verzoeken van de Kamer aan de regering om zelfs in gevallen waarvoor artikel 100 formeel niet van toepassing is haar materieel instemmingsrecht te honoreren.⁶⁶⁹ Tijdens het spoeddebat over *Special Forces* wordt in het licht hiervan de eerder genoemde motie-Karimi e.a. ingediend, waarin om behandeling van alle uitzendingen conform artikel 100 Gw wordt gevraagd. Een ruime meerderheid van de Kamer staat achter het verzoek, maar stemt niet voor de motie omdat deze onnodig zou zijn in het licht van de beloftes van de regering en de reeds gevoerde praktijk waarin de regering een materieel instemmingsrecht honoreert ook voor operaties die niet onder artikel 100 vallen.⁶⁷⁰ Door het materiële instemmingsrecht uit te breiden tot uitzendingen waarop artikel 100 formeel niet van toepassing is, wordt de politieke betekenis van het artikel in de praktijk nog verder opgerekt.

De besluitvorming over de eerste deelname aan *ISAF* in Uruzgan illustreert dat er in de praktijk verschil van mening bestaat over de vraag waarover de regering volgens artikel 100 Gw moet informeren. De regering was van mening met een brief over de 'voorgenomen bijdrage' te hebben voldaan aan haar verplichting tot het vooraf verschaffen van inlichtingen. Maar de brief heeft tot verwarring in de Kamer geleid omdat in tegenstelling tot wat gebruikelijk is het woord 'besluit' niet in de brief was opgenomen. De meerderheid van de Tweede Kamer weigert in eerste instantie om die reden de brief in behandeling te nemen voordat de regering met een eenduidig en concreet besluit komt.⁶⁷¹ Pas als de regering in een herstelbrief duidelijk maakt dat er wel degelijk sprake is van een besluit, neemt de Kamer de brief in behandeling. Tijdens het debat wordt de regering verweten met haar onheldere brief de procedure van artikel 100 en daarmee het instemmingsrecht van de Kamer te hebben geprobeerd te omzeilen. Enkele fracties doen daarbij niet alleen een beroep op de parlementaire praktijk, maar ook expliciet en ten onrechte, op de Grondwet en de parlementaire behandeling van artikel 100 waaruit zou blijken dat de regering gehouden is de

669 Zie uitgebreid paragrafen 5.6.6, 5.6.2 en 5.6.3.

670 Aldus de fracties van de CU, de VVD, het CDA en de SGP (paragraaf 5.6.3).

671 Vergelijk paragraaf 6.4.1.

Kamer te consulteren en instemming te verwerven.⁶⁷² De overtuiging van de Kamer dat artikel 100 een instemmingsrecht impliceert, gaat zelfs zo ver dat de regering in de met zeer ruime meerderheid aangenomen motie-Van Aartsen/Bos wordt verzocht ‘overeenkomstig de artikel-100-procedure’ de Kamer voortaan slechts op basis van een eenduidig besluit een verzoek tot instemming ‘op basis van artikel 100 van de Grondwet’ voor te leggen dat na instemming daadwerkelijk uitgevoerd zal worden. Volgens de Kamer zou met dit verzoek alle onduidelijkheid over de aard en reikwijdte van artikel 100 worden weggenomen. In de inzake *Enduring Freedom* ingediende, maar overbodig gevonden en daarom niet aangenomen motie-Karimi e.a. zit dezelfde overtuiging opgesloten dat artikel 100 de Staten-Generaal in de praktijk een instemmingsrecht geeft.⁶⁷³ Beide moties laten zien hoe hardnekkig de Kamer blijft vasthouden aan een uit artikel 100 afgeleid instemmingsrecht dat een inherent onderdeel zou zijn van de in de praktijk ontwikkelde artikel-100-procedure. De moties laten ook zien dat de Kamer de juridische betekenis van artikel 100 Gw van ondergeschikt belang vindt in vergelijking met zijn politieke betekenis. Juridisch gezien bevatten de moties namelijk enkele onjuistheden. In de eerste plaats eist artikel 100 niet dat de regering de Kamer over een concreet besluit informeert, in de tweede plaats voorziet het artikel niet in een instemmingsrecht, in de derde plaats verplicht het artikel de regering niet het besluit na gebleken instemming uit te voeren en in de vierde plaats zijn in artikel 100 geen procedures opgenomen, maar slechts een inlichtingenplicht. Politiek gezien onderstrepen de moties echter de behoefte en het geloof van de Kamer door middel van instemming betrokken te zijn bij de besluitvorming. Ook bevestigen ze dat de artikel-100-procedure in de praktijk ruimer wordt geïnterpreteerd dan de formele informatieplicht van artikel 100 Gw. Naast een instemmingsrecht zou daar ook de verplichting voor de regering onder vallen om het oordeel van de Kamer te vragen en te volgen. Dat de regering het in de praktijk niet altijd eens is met de politieke betekenis die aan artikel 100 Gw door de Kamerleden wordt toegeschreven, zal niet verbazen.

7.2.5 De regering en artikel 100 van de Grondwet: juridische eisen en politieke beloftes

Artikel 100 verplicht slechts tot informatievoorziening. Dat de Kamer daarna een debat houdt en zich over de uitzending uitsprekt, heeft niets met het

672 De VVD en de SP verwijzen naar de grondwetsgeschiedenis, totstandkoming van artikel 100 en de motie-Van Middelkoop waaruit de ‘plicht’ tot consultatie en instemming wordt afgeleid (paragraaf 6.6.1).

673 Zie voor discussie over die motie paragraaf 5.6.3.

artikel te maken, maar is een bevoegdheid die de Kamer op grond van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer met betrekking tot elk onderwerp heeft. Dat de regering in de praktijk de neiging zal hebben naar een uitspraak van de Kamer te luisteren, staat eveneens los van artikel 100, maar is het resultaat van de politieke afweging die de regering maakt. De regering heeft beide feiten tijdens de besluitvorming consequent benadrukt door meerdere malen te expliciteren dat artikel 100 slechts een actieve informatieplicht bevat, dat in artikel 100 geen instemmingsrecht kan worden gelezen en dat een dergelijk recht ook niet uit de totstandkomingsgeschiedenis of de systematiek van de Grondwet kan worden afgeleid. Daarbij heeft de regering ook herhaaldelijk helder gemaakt dat zij met het versturen van een artikel-100-brief voldoet aan haar staatsrechtelijke plicht. Ook na suggesties uit de Kamer, in het bijzonder tijdens debatten over Uruzgan, dat de regering zich zal moeten houden aan het oordeel van de Kamer, benadrukt de regering dat zij staatsrechtelijk gezien zelf de vrijheid heeft in een eigenstandige afweging te bepalen of ze haar besluit naar aanleiding van het oordeel van de Kamer zal aanpassen.⁶⁷⁴ Deze redenering is juridisch zuiver. De Kamer heeft immers geen bevoegdheden waarmee ze de regering *de jure* kan dwingen een ander besluit te nemen. Maar juridische redeneringen gaan in de praktijk blijkens de casus wel gepaard met allerlei politieke beloftes. Die politieke beloftes worden in de praktijk belangrijker gevonden dan de juridische waarheid.

Ook de regering toont zich namelijk geen voorstander van te veel gejuridiseer en juridische scherpslijperij omdat er een politieke praktijk zou zijn ontwikkeld van informeren en debatteren, inclusief de belofte om zoveel mogelijk rekening te houden met de gevoelens van de meerderheid, aan welke praktijk de regering wil vasthouden en die, naar de wens van het parlement, verder gaat dan het staatsrechtelijk minimum uit artikel 100.⁶⁷⁵ Zo informeert de regering in de praktijk ook over de internationale voorfase (overleg, militaire planning en voorbereiding, internationale besluitvorming) terwijl dat op grond van artikel 100 niet hoeft. Uiteraard moet de regering op grond van artikel 68 Gw de Kamer daarover informeren als zij ernaar vraagt, maar de regering verstrekt in de praktijk ook ongevraagd en uit zichzelf inlichtingen over de voorfase, omdat ook zij tijdige, adequate en ruime informatievoorziening wenselijk vindt. Voorts verzekert zij de Kamer zich materieel zo gebonden te voelen aan artikel 100 Gw dat ze haar ook zal informeren in gevallen waarin artikel 100 formeel niet van toepassing is, mits sprake is van

⁶⁷⁴ Zie voor de kern van de redenering de debatten van 2 februari 2006 (paragraaf 6.6.1).

⁶⁷⁵ Aldus de minister van Buitenlandse Zaken tijdens het spoeddebat van 8 maart 2005 (paragraaf 5.6.3). Zie ook paragraaf 5.6.2.

operaties van een bepaalde omvang en intensiteit.⁶⁷⁶ Omdat niet duidelijk is wat daaronder precies moet worden verstaan, kunnen hierover in de praktijk de nodige verwarring en discussie ontstaan. De regering doet echter constant haar best elk potentieel kritisch geluid uit de Kamer te sussen door de nadruk te leggen op de praktijk waarin de Kamer al lang en breed analoog aan en in de geest van artikel 100 wordt geïnformeerd.

Als men de woorden van de regering goed leest, blijkt zij slechts bereid eerder en in meer gevallen te informeren. Ook al wordt de reikwijdte van artikel 100 wat betreft gevallen uitgebreid naar andere operaties van een zekere omvang en intensiteit, in de geest van artikel 100 handelen gaat volgens de regering niet verder dan informatievoorziening vooraf. In tegenstelling tot de Kamer houdt de regering ook in de politieke praktijk vast aan de juridische betekenis van artikel 100. Beloven analoog aan of in de geest van 100 te handelen, houdt dus een bereidheid in om een artikel-100-brief te sturen. De regering laat geen enkel misverstand bestaan over het feit dat de Kamer geen enkel, dus ook niet een materieel instemmingsrecht aan artikel 100 kan ontlenen. Zij claimt uitdrukkelijk de ruimte om bij haar besluit te blijven en te beslissen of en zo ja wat ze met het al dan niet in een motie vervatte oordeel van de Kamer zal doen.⁶⁷⁷ Maar om de Kamer niet al te zeer tegen zich in het harnas te jagen belooft de regering met de Kamer in debat te zullen gaan en rekening te zullen houden met de gevoelens van de meerderheid omdat ze het zelf verstandig vindt om bij ingrijpende kwesties voldoende draagvlak te creëren.

Tijdens haar pleidooi tegen de motie-Van Aartsen/Bos vat de regering de artikel-100-procedure zoals zij die ziet als volgt samen:

- de regering neemt een besluit en stuurt dit voorzien van een toelichting in een artikel-100-brief naar de Kamer;
- er vindt een debat plaats waarin de Kamer met de regering van gedachten kan wisselen, een oordeel over het besluit kan vormen en dit aan de regering kenbaar kan maken;

⁶⁷⁶ Zie wederom het relaas van de minister van Buitenlandse Zaken tijdens het spoeddebat van 8 maart 2005 (paragraaf 5.6.3).

⁶⁷⁷ Tijdens het spoeddebat van 8 maart 2005 inzake *Enduring Freedom* (paragraaf 5.6.3) maar ook tijdens de debatten van 2 februari 2006 over de inzet in Uruzgan (paragraaf 6.6.1).

- de regering beziet of het nodig is het besluit naar aanleiding van het debat aan te passen waarbij het moeilijk maar zeker wel denkbaar is dat de regering toch om wat voor redenen ook tegen de meerderheid van de Kamer ingaat.⁶⁷⁸

Met de belofte om te informeren, in debat te gaan en rekening te houden met de mening van de Kamer wekt de regering de indruk verder te willen gaan dan juridisch noodzakelijk is. Toch is dat niet het geval. De eerste belofte is namelijk geen belofte maar een plicht die de regering op grond van artikel 100 heeft. Uit de gang van zaken rond de inzet van *Special Forces* in de operatie *Enduring Freedom* kan worden afgeleid dat als die verplichting niet wordt ervaren omdat de operatie niet onder artikel 100 valt, de regering haar informatiebelofte niet nakomt.⁶⁷⁹ De tweede belofte heeft strikt genomen niets met artikel 100 of de besluitvormingspraktijk te maken, maar is een algemene politieke verplichting die de regering in ons parlementair stelsel doorgaans bij alle debatten met de Kamer ervaart. De derde belofte wordt door diezelfde regering tijdens debatten weersproken wanneer zij benadrukt de mening van de Kamer naast zich neer te kunnen leggen.⁶⁸⁰ Toch vallen deze beloftes in goede aarde bij de Kamer. De Kamer lijkt te horen wat ze wil horen, leidt uit de beloftes vooral af dat de regering naar de mening van de kamermeerderheid zal luisteren en ziet daarin een bevestiging van haar materieel instemmingsrecht.

7.2.6 Welwillende Kamer

De meerderheid van de Tweede Kamer blijkt tijdens de besluitvorming niet veel moeite te hebben met de regeringslijn, maar toont juist waardering voor de gevoerde praktijk en de belofte van de regering om ook bij operaties van een zekere omvang en intensiteit die formeel niet onder de werking van artikel 100 vallen de Kamer te informeren. De Kamerleden laten weten ervan uit te gaan, te hopen, te verwachten en erop te vertrouwen dat de regering haar in de geest van artikel 100 zal (blijven) informeren. Dat de politieke betekenis die door de regering aan artikel 100 wordt gegeven niet zo ruim is als de betekenis die de Kamer aan het artikel toekent, wordt tijdens de debatten in de

678 Zie paragraaf 6.6.1.

679 De regering heeft namelijk pas een brief gestuurd nadat het besluit in de media was uitgelekt (paragraaf 5.5). Tijdens een daarover gehouden ordedebat benadrukte de minister van Buitenlandse Zaken dat de regering niets verkeerd heeft gedaan (paragraaf 5.6.3).

680 Zie paragrafen 5.6.3 en 6.6.1.

casus niet als problematisch ervaren. Als er, vooral van de kant van de oppositiepartijen, kritische opmerkingen worden gemaakt, zijn die algemeen, onbeargumenteerd en weinig fundamenteel.⁶⁸¹ Aan juridische discussies heeft de Kamer weinig behoefte. Deze worden als onnodige exposés ondergeschikt gemaakt aan de praktijk waarin de regering, hoopt de Kamer, zal doen wat ze beloofd heeft.⁶⁸² Ook nadat is gebleken dat de regering ondanks haar beloftes de Kamer niet geïnformeerd heeft over het *Special Forces*-besluit blijft de Kamer mild. De gang van zaken leidt weliswaar tot irritaties in de Kamer en een spoeddebat van 8 maart 2005, maar tijdens dat debat wordt genoeg genomen met dezelfde beloftes in het licht waarvan motie-Karimi e.a. onnodig wordt gevonden.⁶⁸³ Hetzelfde geldt voor irritaties over de verwarrende status van de regeringsbrief over de inzet in Uruzgan.⁶⁸⁴

De welwillende houding van de Kamer gaat nog een stap verder. Het debat over het regeringsbesluit dat ze op grond van haar eigen Reglement van Orde voert, ervaart ze als de door de regering geboden kans om een oordeel uit te spreken, instemming te verlenen, groen licht te geven en politiek mee te beslissen over de inzet.⁶⁸⁵ Deze opvatting van de Kamer strookt niet met de visie van de regering en levert in de praktijk de nodige verwarring op. Die verwarring is, wederom, af te lezen uit de motie-Van Aartsen/Bos en de motie-Karimi e.a. waarin de Kamer zichzelf verzoekt om alle uitzendingen conform 'procedures zoals in 100 omschreven' te behandelen waarbij een 'instemmingsrecht is gegarandeerd'.⁶⁸⁶ Juridisch klopt de eis van de Kamer niet omdat artikel 100 geen 'procedures' kent en het al helemaal geen instemmingsrecht garandeert. Het zou zuiverder zijn geweest als de Kamer in de moties om betrokkenheid en instemming had gevraagd zonder die te koppelen aan artikel 100. Maar de overtuiging van de Kamer dat artikel 100, politiek gezien, bijdraagt aan betrokkenheid van de Kamer door instemming te garanderen, is, zoals reeds opgemerkt, zeer sterk. De verwijzing naar

681 Gedacht kan worden aan de onbeargumenteerde opmerking van GroenLinks en de SP dat artikel 100 blijkens zijn totstandkomingsgeschiedenis ook van toepassing is op NAVO-acties (paragraaf 5.6.1).

682 Illustratief is de houding van de PvdA-woordvoerder die, na zijn vraag om precisering van de grondwettelijke basis van *Enduring Freedom*, aangeeft geen behoefte te hebben aan een lang en diepgaand exposé naar aanleiding van zijn vraag en dat het antwoord van de regering geen gevolgen zal hebben voor het fractiestandpunt (paragraaf 5.6.2).

683 Zie paragraaf 5.6.3.

684 Zie paragraaf 6.6.1.

685 Dat blijkt treffend tijdens het na het spoeddebat gehouden inhoudelijke Algemeen Overleg over de inzet van de *Special Forces* (paragraaf 5.5.1 en 5.6.3).

686 Zie voor moties en discussie daarover paragraaf 5.6.3 en 6.6.1.

artikel 100 in de twee moties is ook exemplarisch voor een andere grote behoefte van de Tweede Kamer die uit de bestudeerde casus naar voren komt. Dat is namelijk de behoefte aan enig juridisch of beter gezegd procedureel houvast. Dat blijkt uiteraard uit de wijze waarop de Kamer haar vermeende instemmingsrecht aan artikel 100 koppelt, maar ook uit haar verwijzingen naar de motie-Van Middelkoop en het Toetsingskader dat ze als procedurele kaders voor de invoering van artikel 100 ziet.⁶⁸⁷ Vooral het Toetsingskader is in de politieke werkelijkheid een eigen leven gaan leiden als een aanhangsel bij artikel 100, als ware het een uitwerking van de uit de politieke praktijk afgeleide artikel-100-procedure.

7.2.7 Toetsingskader: politiek leidraad bij de artikel-100-brief en informatievoorziening

Hoewel het Toetsingskader juridisch gezien een vrijblijvende status heeft – het bevat immers slechts een aantal procedurele afspraken en aandachtspunten die gebruikt kunnen worden voor meningsvorming en discussie – heeft het in de politieke praktijk een eigen dynamiek gekregen. Het Toetsingskader blijkt in de praktijk te worden gezien als het instrument waarmee zowel het besluitvormingsproces als de inhoud van de artikel-100-brief worden gestroomlijnd. Zowel de regering als de Tweede Kamer benadrukt tijdens debatten en in brieven namelijk dat het Toetsingskader leidend is (geweest) en moet zijn bij concrete besluitvorming, ofwel dat de aandachtspunten uit het document betrokken (moeten) worden bij het nemen van het besluit en het bespreken daarvan in de Kamer. Het kader wordt in de praktijk gezien als een lijstje van criteria waarmee het regeringsbesluit in overeenstemming moet zijn en dat de Kamer kan gebruiken ter beoordeling van het regeringsbesluit. Dat de regering het document ter motivering en rechtvaardiging van haar besluit gebruikt, blijkt als zij in haar brieven schrijft dat het besluit in overeenstemming is met het Toetsingskader ofwel dat aan het Toetsingskader is voldaan.⁶⁸⁸ Daarnaast verwijst vooral de regering tijdens de besluitvorming naar een aantal in het Toetsingskader opgenomen procedurele afspraken waarmee parlementaire

687 Nog voor de invoering van artikel 100 Gw, tijdens de besluitvorming over *Allied Force*, wordt vanuit de Kamer verwezen naar het Toetsingskader en de motie-Van Middelkoop (paragraaf 4.5). Ook al heeft de verwijzing weinig gevolgen voor de procedure, het is wel illustratief voor de behoefte van de Kamer aan enig formeel houvast.

688 Zie het besluit tot deelname aan *Allied Force* van 8 oktober 1998 (paragraaf 4.4), het besluit over de eerste inzet in Uruzgan van 22 december 2005 (paragraaf 6.4) en het verlengingsbesluit van 30 november 2007 (paragraaf 6.5.1). Met betrekking tot de bijdragen aan *Enduring Freedom* geeft de minister van Defensie aan, daarnaar gevraagd door het CDA, dat het Toetsingskader ondanks het feit dat het niet formeel van toepassing is toch als leidraad wordt gehanteerd bij de afweging van de regering (paragraaf 5.4.2 en 5.6.2).

betrokkenheid bij de besluitvorming zou zijn gegarandeerd. Die afspraken hebben vooral betrekking op de informatievoorziening en worden in de praktijk gezien als onderdeel van de zogenoemde artikel-100-procedure. De belangrijkste daarvan zijn het sturen van een notificatiebrief als een onderzoek naar de mogelijkheid en wenselijkheid van een bijdrage is gestart en het sturen van een artikel-100-brief waarin aan de hand van aandachtspunten uit het Toetsingskader de Kamer geïnformeerd wordt over het besluit tot deelneming.

Uit de verwijzingen naar het Toetsingskader in de drie casus kan worden afgeleid dat het door beide actoren wordt gezien als een document dat als het gaat om besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht zowel een procedurele als inhoudelijke logica en volledigheid biedt.⁶⁸⁹ De vooronderstelling is dat het aflopen van alle aandachtspunten en het respecteren van alle afspraken tot een inhoudelijk juist en zorgvuldig genomen besluit leidt waar het parlement bij betrokken is geweest. De werkelijkheid is echter subtieler. Dat heeft enerzijds te maken met de inhoud van het document en anderzijds met de manier waarop het door de actoren feitelijk wordt gebruikt.

Omdat het Toetsingskader in weerwil van zijn naam geen harde eisen bevat die, indien niet vervuld, een positief besluit over de deelname kunnen blokkeren, leidt het afwegen van de aandachtspunten niet noodzakelijkerwijs tot een positief dan wel negatief besluit. Het document bevat namelijk een opsomming van argumenten die zowel voor als tegen het besluit kunnen worden gebruikt.⁶⁹⁰ Het leent zich daardoor voor selectief gebruik. Daarnaast kunnen de aandachtspunten op verschillende wijze worden ingevuld, gewogen en tegen elkaar afgewogen. Hun gewicht en de uiteindelijke afweging kan per operatie anders uitpakken. In de praktijk gebeurt dat ook. Zowel de regering als de afzonderlijke Kamerleden gaan relatief los met het Toetsingskader om. De regering merkt in haar artikel-100-brieven doorgaans eerst in algemene termen op dat het Toetsingskader op de voet is gevolgd om na summiere uitwerking van enkele concrete aandachtspunten te concluderen dat aan het Toetsingskader is voldaan en het besluit ermee overeen stemt, hetgeen betekent dat de inzet militair haalbaar, verantwoord en politiek wenselijk is.⁶⁹¹ Van een integrale, expliciete, puntsgewijze en gestruc-

689 Hetzelfde concludeert Klep na bestudering van één van de drie casus uit deze studie (i.e. Uruzgan). Zie Klep 2011, p. 129-137 en 191-198.

690 Zie uitgebreid over de betekenis van het Toetsingskader paragraaf 3.3.4.

691 Zie het besluit tot deelname aan *Allied Force* van 8 oktober 1998 (paragraaf 4.4), het besluit over de eerste inzet in Uruzgan van 22 december 2005 (paragraaf 6.4) en het verlengingsbesluit van 30 november 2007 (paragraaf 6.5.1).

tureerde analyse, bespreking en afweging van alle aandachtspunten is geen sprake. Als de regering in haar brief al naar enkele concrete elementen verwijst, is die verwijzing niet diepgaand en is de eindconclusie bovendien altijd positief. Daarbij valt op dat praktische aspecten van de inzet en eventuele bezwaren ondergeschikt worden gemaakt aan de politieke wenselijkheid van een deelname. Als een inzet politiek wenselijk wordt geacht, zijn de risico's doorgaans aanvaardbaar, is de inzet militair haalbaar en pakt de afweging van het doel en middelen positief uit.

De aandachtspunten uit het Toetsingskader spelen een nog kleinere rol bij de discussie in de Tweede Kamer en de afweging van de afzonderlijke fracties. Een kamermeerderheid neemt genoeg met de summiere verwijzing naar enkele aandachtspunten in de artikel-100-brief en de algemene conclusie dat het besluit daarmee in overeenstemming is. Enkele fracties merken in algemene zin op dat zij elke Nederlandse deelname aan het Toetsingskader toetsen, maar geven daarbij niet aan of en zo ja hoe ze de aandachtspunten hebben gewogen en hoe de toets in dit concrete geval is uitgevallen.⁶⁹² Ze volstaan met de algemene vaststelling dat de operatie naar hun mening aan het Toetsingskader voldoet zonder een nadere concretisering waarom dat het geval is. De Kamerleden die zich aan het einde van het debat positief over het besluit uitspreken, geven hiermee impliciet aan de eindconclusie van de regering te delen zonder zelf over de aandachtspunten te spreken.

Het Toetsingskader wordt weliswaar gezien als het document dat de organen kan helpen bij de besluitvorming, in het bijzonder bij de meningsvorming en ter structurering van de discussie, maar het speelt in de politieke praktijk blijkens de casus een geringe rol omdat het document niet structureel, integraal en inhoudelijk gebruikt wordt. Het simpel noemen van het Toetsingskader als een relevant instrument is niet genoeg om het inhoudelijke relevantie te geven. De verwijzingen zijn incidenteel, algemeen en vrijblijvend. De betekenis van het Toetsingskader in de politieke praktijk is eerder symbolisch dan inhoudelijk. Die symbolische betekenis wordt versterkt door het *lessons learned*-karakter van het document. Als geconcludeerd wordt dat bij eerdere operaties fouten zijn gemaakt, gaan de actoren over tot aanpassing (of actualisering) van het Toetsingskader.⁶⁹³

⁶⁹² Daarbij valt op dat het CDA en de SP tijdens alle drie casus consequent naar het Toetsingskader blijven verwijzen als naar het instrument dat gebruikt moet worden bij verdere informatievoorziening en bij de afweging. Af en toe voegen de CU en de SGP zich daarbij. Zie, bijvoorbeeld, paragrafen 4.5, 5.3.2, 5.4.1, 6.4.2 en 6.5.2.

⁶⁹³ Zoals in paragraaf 3.3.4 is beschreven is het oorspronkelijke document, Toetsingskader 1995, naar aanleiding van het rapport van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen in 2001 geactualiseerd en is dat Toetsingskader 2001 in 2009 opnieuw aangepast ditmaal naar aanleiding van het rapport van de werkgroep *NATO Response Force*.

Door leermomenten te vertalen naar nieuwe afspraken wordt de indruk gewekt dat de eerder gemaakte fouten in de toekomst zullen worden voorkomen mits men het Toetsingskader volgt. Gezien de geringe rol die het kader in de huidige praktijk speelt, valt dat te betwijfelen. De symbolische betekenis van het Toetsingskader wordt tevens versterkt door de uitdrukkelijke koppeling van het document aan artikel 100 Gw. Omdat het document als een uitwerking van artikel 100 wordt gezien, belooft de regering, na verzoeken daartoe uit de Kamer, het Toetsingskader ook te gebruiken wanneer in de geest van artikel 100 wordt gehandeld.⁶⁹⁴ Ook al hangen de achtergronden van artikel 100 Gw en het Toetsingskader sterk met elkaar samen, toch kan het document niet worden gezien als uitwerking van dat artikel. Dit is ten eerste zo omdat het voeren van een debat naar aanleiding van een besluit, dat in het Toetsingskader is opgenomen, los van artikel 100 staat en, ten tweede, omdat het document ook afspraken bevat over informatievoorziening voor en na het besluit tot uitzending, terwijl artikel 100 alleen over dat besluit gaat. Door verwijzingen naar het Toetsingskader zou de indruk kunnen ontstaan van zorgvuldige en gestroomlijnde besluitvorming, maar de drie casus laten zien dat in de praktijk daar het nodige op af te dingen valt, vanwege de aard van het document in combinatie met het selectieve en pragmatische gebruik ervan.

7.3 INFORMATIEVOORZIENING

Informatievoorziening vormt de kern van het besluitvormingsproces. De Informatieplicht uit artikel 100 Gw en de informatieafspraken uit het Toetsingskader worden in de praktijk namelijk gezien als procedurevoorschriften voor de besluitvorming over uitzendingen. Artikel 100 schrijft voor dat de regering de Kamer vooraf informeert over haar besluit, terwijl in het Toetsingskader in aanvulling daarop is afgesproken dat de regering een notificatiebrief stuurt als zij gaat onderzoeken of een Nederlandse bijdrage aan een operatie wenselijk en mogelijk is. In de praktijk blijkt de regering echter ook te informeren over de internationale besluiten en ontwikkelingen die aan het nationale besluitvormingsproces voorafgaan. De informatievoorziening tijdens de besluitvorming over uitzendingen kan in algemene zin worden verdeeld in drie fases: de internationale voorfase, de notificatiebrief en de artikel-100-brief over het regeringsbesluit.

⁶⁹⁴ Dat blijkt uit de uitspraken van de minister van Defensie tijdens een van de debatten over *Enduring Freedom* (paragraaf 5.4.2 en 5.6.2).

7.3.1 Internationale voorfase

In alle drie bestudeerde casus gaat aan het regeringsbesluit over de Nederlandse deelname een besluitvormingstraject vooraf, waarin de Kamer met enige regelmaat geïnformeerd wordt over de situatie in Kosovo respectievelijk Afghanistan, de internationale bemoeienis met de situatie en de besluitvorming daarover. De Kamer wordt geïnformeerd nadat op internationaal niveau bepaalde stappen zijn gezet, afspraken zijn gemaakt of besluiten zijn genomen al dan niet naar aanleiding van een (ministeriële) bijeenkomst in EU- VN- of NAVO-verband. De brieven van de regering hebben de vorm van een verslag van de resultaten van die bijeenkomsten en de door de internationale actoren gezette stappen, gemaakte afspraken of genomen besluiten.⁶⁹⁵ Omdat internationale ontwikkelingen in hoog tempo plaatsvinden, bevatten de brieven soms veel nieuwe informatie en blijken ze niet zelden tijdens de bespreking ervan in de Kamer inmiddels achterhaald. Vooral inzake Kosovo was dit het geval. Zo blijkt de NAVO al voor de luchtoptie te hebben gekozen en is de militaire planning voor die luchtoptie al in een ver stadium, terwijl de Kamer nog in de vooronderstelling verkeerde dat alle opties open waren.⁶⁹⁶ Soms worden de brieven te laat verstuurd en blijkt de internationale besluitvorming al bij versturing een fase verder te zijn dan de Kamer denkt. Het duidelijkste voorbeeld hiervan is wederom Kosovo. Tijdens de bespreking van de brief over de uitvaardiging van *Activation Warning* blijkt namelijk dat de NAVO inmiddels al tot de volgende fase, *Activation Request*, is overgegaan. In tegenstelling tot wat gebruikelijk is, wordt de Kamer hiervan niet per brief maar mondeling op de hoogte gesteld, pas aan het einde van het desbetreffende Algemeen Overleg.⁶⁹⁷ De regering belooft herhaaldelijk de Kamer te zullen informeren zodra meer te melden valt, maar blijkens de casus gebeurt dat niet altijd. Dikwijls wordt pas tijdens een debat duidelijk dat de militaire planning al is afgerond, Nederland zich solidair aan de NAVO en/of de Verenigde Staten heeft verklaard, de NAVO al tot de volgende fase van de besluitvorming is overgegaan, de Veiligheidsraad een resolutie heeft aangenomen, de lidstaten inmiddels informeel al over een bijdrage gepolst zijn, de regering al een verzoek om bijdrage heeft ontvangen, verkennende gesprekken inmiddels afgerond zijn, de regering al intensief deelneemt aan onderhandelingen over de militair-operationele planning en invulling van de bijdrage en Nederland al positief op de informele verzoeken heeft

695 Zie het meest concreet de brieven van 8 en 9 juni en 24 september 1998 inzake Kosovo (paragraaf 4.3.1 en 4.3.3), de brief van 9 oktober 2001 inzake *Enduring Freedom* (paragraaf 5.3.1) en de brief van 16 juni 2005 inzake Urugzan (paragraaf 6.3).

696 Zie daarover paragrafen 4.3.1 en 4.3.2.

697 Zie paragraaf 4.3.3.

geantwoord door aan te geven dat van een principebereidheid tot deelname sprake is. Vanuit de Kamer wordt hier begrip voor opgebracht.

Dat tijdens de internationale voorfase sprake is van informatievoorziening achteraf hangt nauw samen met de leidende rol van de regering als vertegenwoordiger van Nederland in de internationale gremia en de bevoegdheid die zij heeft om namens Nederland te (onder)handelen en te beslissen. Achteraf de Kamer op de hoogte stellen van de reeds gezette stappen is in beginsel acceptabel en kan soms niet anders gezien de manier waarop het internationale verkeer gaat en het tempo waarin internationale ontwikkelingen soms plaatsvinden. Problematisch wordt het echter als de in de brieven opgenomen informatie zodanig onvolledig of achterhaald is dat de Kamer ten onrechte in de veronderstelling verkeert dat bepaalde stappen nog gezet moeten worden, terwijl die al lang en breed een gepasseerd station blijken te zijn. Ook al is informatieachterstand van de Kamer over de internationale voorfase onvermijdelijk, van de regering mag op zijn minst worden verwacht de relevante documenten, zoals bijvoorbeeld de resoluties, beschikbaar te stellen en de Kamer tijdig op de hoogte te brengen van belangrijke besluiten.⁶⁹⁸ Tevens zou de regering zoveel mogelijk helderheid moeten bieden over de eventuele gewekte verwachtingen en gemaakte afspraken. Juist omdat tijdige en volledige informatievoorziening over de internationale voorfase niet altijd kan worden gerealiseerd, is het van groot belang om de informatie die wel beschikbaar wordt gesteld zo helder en overzichtelijk mogelijk te houden. Gecombineerde brieven waarin ontwikkelingen, besluiten of afspraken door elkaar worden besproken en waarbij het bij sommige passages volstrekt onduidelijk is over welke operatie, ontwikkeling of afspraak deze gaan, zouden vermeden moeten worden.⁶⁹⁹ Deze uitgebreide maar tegelijkertijd onheldere brieven leiden tot onheldere en verwarrende debatten waarin afzonderlijke woordvoerders verschillende aspecten uit de brief behandelen en niet zelden langs elkaar heen praten.⁷⁰⁰

698 Tijdens de besluitvorming over Kosovo beschikte de Kamer niet over de tekst van resolutie 1199 omdat deze, in tegenstelling tot wat gebruikelijk was, niet als bijlage van de regeringsbrief daarover naar de Kamer was gestuurd (paragraaf 4.3.3).

699 Denk aan de gecombineerde brieven van 14 december en 21 december 2001 over de ontwikkelingen omtrent Afghanistan waarin *Enduring Freedom* en *ISAF* op onevenwichtige wijze door elkaar worden besproken (paragrafen 5.4 en 5.4.1).

700 In dit licht kan worden verwezen naar het debat van 10 maart 2005 waarin twee aparte maar op hetzelfde moment verstuurd en besproken brieven over een inzet in *Enduring Freedom* en een inzet in *ISAF* centraal staan (paragraaf 5.5.1).

7.3.2 Moment van informatievoorziening over Nederlandse deelname

Met de invoering van de notificatieafspraken in het Toetsingskader in 2001 heeft de regering het belang van tijdige en toereikende informatievoorziening aan het parlement willen onderstrepen. Dit met als doel om de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over uitzending van de eigen krijgsmacht te vergroten. Maar in de praktijk is er onduidelijkheid blijven bestaan over het precieze moment waarop informeren noodzakelijk wordt geacht. Omdat het hier specifiek over het informeren over een eigen deelname gaat, staat de algemene informatievoorziening over de internationale ontwikkelingen in de voorfase daar strikt genomen los van.

Het is niet eenvoudig om het moment aan te geven dat als start kan worden gezien van het nationale besluitvormingsproces dat kan leiden tot een concreet besluit tot uitzending, omdat nationale besluitvorming parallel aan de internationale ontwikkelingen loopt. Uit de bestudeerde casus kan worden afgeleid dat het nationale proces dikwijls begint met geruchten in de media dat de regering een bijdrage overweegt aan een operatie waar op internationaal niveau al langer over gesproken wordt.⁷⁰¹ Tijdens het debat daarover worden die geruchten bevestigd en geeft de regering toe al blijk te hebben gegeven van een positieve grondhouding tot deelname en de relevantie internationale organisatie te hebben laten weten bereid te zijn mee te doen. Met een uitgesproken principebereidheid tot deelname is een duidelijk signaal gegeven dat Nederland een bijdrage overweegt. Een onderzoek naar de mogelijkheden en wenselijkheid van een deelname is de volgende stap in het nationale besluitvormingsproces. In weerwil van de afspraak in het Toetsingskader, heeft de regering alleen inzake Uruzgan een notificatie naar de Kamer gestuurd, waarvan de eerste weggestopt was in een brief over een NAVO-vergadering.⁷⁰² Omdat met een notificatie alleen wordt geïnformeerd over de start van het onderzoek naar de mogelijkheden en wenselijkheid van een bijdrage ontvangt de Kamer specifieke informatie over de inzet pas in de artikel-100-brief.

701 Van geruchten in de media was sprake voorafgaand aan het Overleg van 18 maart 1998 inzake *Allied Force*, het Overleg van 28 juni 2005 over de inzet in Uruzgan en voorafgaand aan de regeringsbrief van 29 juni 2007 inzake de verlenging van de inzet in Uruzgan (paragraaf 4.3, respectievelijk 6.3.1 en 6.5). Ten aanzien van de inzet van *Special Forces* in *Enduring Freedom* was weliswaar geen sprake van geruchten, maar wel van een in de media uitgelekt concreet besluit (paragraaf 5.5 en 5.6.3).

702 Het gaat om de brief van 16 juni 2005 (paragraaf 6.3). De notificatiebrief over de verlenging van de inzet is verstuurd op 29 juni 2007 (zie paragraaf 6.5).

Wanneer die brief naar de Kamer moet worden verstuurd, is eveneens onduidelijk. In artikel 100 zelf staat dat dat vooraf moet gebeuren, maar in de praktijk bestaat er verwarring over wat daaronder precies moet worden verstaan. In het Toetsingskader 1995 staat dat de Kamer geïnformeerd moet worden voordat het besluit wordt uitgevoerd, ofwel voor de daadwerkelijke uitzending, maar in het Toetsingskader 2001 is afgesproken dat de artikel-100-brief wordt gestuurd nadat de regering een concreet besluit tot deelneming heeft genomen. Dit is bevestigd in de motie-Van Aartsen/Bos. Die afspraak laat de regering ruimte en vrijheid om te bepalen wanneer het besluit wordt genomen en op welk moment informeren daarover noodzakelijk wordt geacht. Zij belooft op het geëigende moment te zullen informeren, maar wanneer van een dergelijk moment sprake is, beslist ze zelf. In aanvulling hierop belooft ze haar best te zullen doen om de Kamer indien mogelijk vooraf te informeren, maar merkt daarbij op dat zich altijd omstandigheden kunnen voordoen die om informatievoorziening achteraf vragen.⁷⁰³ De ruimte die de regering heeft om het moment van informatievoorziening te bepalen en eventueel uit te stellen, wordt door de Kamer niet bezwaarlijk gevonden. De Kamerleden verzoeken de regering wel om ruimhartig met informatie om te gaan, maar erkennen ook dat informatievoorziening achteraf aan de orde kan zijn.

7.3.3 Informeren over het besluit: de artikel-100-brief

Omdat de Tweede Kamer uit de tijdens de voorfase gestuurde brieven en gevoerde debatten maanden voor het formele besluit een uitgesproken positieve grondhouding of zelfs principebereidheid van de regering kan afleiden, komt het concrete regeringsbesluit niet als een verassing. De inzet van *Special Forces in Enduring Freedom* is daarop een uitzondering, hetgeen volgens de regering te maken had met de aard van de operatie en de daarbij gevolgde procedure voor speciale operaties.⁷⁰⁴ Dat de regering een deelname overweegt, kan ook worden afgeleid uit de notificatiebrieven. Zonder een positieve grondhouding zou immers een kostbaar en tijdrovend onderzoek naar de mogelijkheden en haalbaarheid niet nodig zijn. Maar blijkens de casus laat de regering nog in een eerder stadium weten een informeel verzoek te hebben ontvangen en bereid te zijn daaraan te voldoen. Inhoudelijke informatie over enkele aspecten van de inzet ontvangt de Kamer voor het eerst als het concrete besluit is genomen. In de artikel-100-brief beargumenteert

703 Zie concreet de algemene politieke beschouwingen en het debat van 9 oktober 2001 over *Enduring Freedom* (paragraaf 5.3.1 en 5.6.1).

704 Zie paragraaf 5.5.

de regering namelijk pas aan de hand van enkele aandachtspunten uit het Toetsingskader waarom de inzet van de krijgsmacht politiek wenselijk en militair haalbaar wordt geacht. De brief bevat doorgaans algemene informatie over de uitkomst van het kabinetsberaad. Het bereikte compromis wordt uiteengezet met enkele details over de concrete (militair-operationele) invulling van de bijdrage gevolgd door de positieve conclusie dat nu aan het Toetsingskader is voldaan en deelname wenselijk, haalbaar en verantwoord is. Een afweging van argumenten voor of tegen de deelname ontbreekt, evenals een weergave van argumenten die tot het besluit hebben geleid; de regering geeft alleen aan waarom en onder welke voorwaarden zij meent dat de operatie wenselijk en haalbaar is en de risico's aanvaardbaar zijn.⁷⁰⁵ De eigen dynamiek van een operatie speelt daarbij een rol. Bij een grote en ingrijpende operatie in een risicovol gebied, zoals de inzet in Uruzgan, wordt de nadruk gelegd op de beheersbaarheid van de risico's, terwijl bij de besluitvorming over de verlenging van een lopende operatie, wederom in Uruzgan, de focus komt te liggen op behaalde successen en militair-operationele vooruitgang.

Bij de bestudering van de afzonderlijke brieven waarin het regeringsbesluit in de drie casus is vervat, vallen drie zaken op. In de eerste plaats is opmerkelijk dat de brief waarin het besluit over de deelname aan *Allied Force* is opgenomen qua vorm, inhoud en opbouw niet wezenlijk verschilt van de andere brieven, ook al was artikel 100 Gw toen nog niet in werking getreden. De regering verwijst in haar brief namelijk naar de aandachtspunten uit het Toetsingskader dat toen al wel naar de Kamer was gezonden en concludeert tevens dat haar besluit daarmee in overeenstemming is.⁷⁰⁶ In de tweede plaats valt op dat de twee besluiten over de deelname aan *Enduring Freedom*, ondanks de belofte van de regering om in de geest van artikel 100 en het Toetsingskader te handelen, toch anders aan de Kamer worden kenbaar gemaakt dan besluiten over deelname aan *Allied Force* en *ISAF*. Het besluit over de F-16's is niet eens in een aparte brief opgenomen, maar in een aantal zinnen vermeld in een artikel-100-brief over *ISAF*.⁷⁰⁷ Over het *Special Forces*-besluit ontvangt de Kamer weliswaar een aparte brief, maar ook die brief bestaat uit slechts enkele zinnen die tegelijkertijd met een uitgebreide artikel-100-brief over wederom een *ISAF*-besluit wordt verstuurd.⁷⁰⁸ Door de geringe aandacht die de

705 De artikel-100-brieven over de twee besluiten over de inzet in Uruzgan zijn daar treffende voorbeelden van (paragraaf 6.4 en 6.5.1).

706 Zie paragraaf 4.4.

707 Zie paragraaf 5.4.

708 Zie paragraaf 5.5.

deelname aan *Enduring Freedom* in de brieven krijgt, wordt gesuggereerd dat die operatie minder belangrijk en ingrijpend is dan *ISAF*. Deze onevenwichtigheid in de informatievoorziening heeft vanzelfsprekend gevolgen voor de behandeling van de besluiten in de Kamer. Gelijktijdige behandeling van de twee besluiten waarbij over het ene veel meer details bekend zijn dan over het andere zorgt voor een op punten chaotisch en ongestructureerd debat, te meer omdat Kamerleden niet altijd duidelijk maken op welk van de twee besluiten hun opmerkingen betrekking hebben. In de derde plaats laat de gang van zaken over de eerste inzet in Uruzgan zien dat een compromisformulering van de regering in de praktijk tot verwarring kan leiden over de vraag of in een artikel-100-brief sprake is van een weliswaar verborgen maar toch genomen concreet regeringsbesluit. Uit de vorm, inhoud en opbouw van de brief van 22 december kan worden afgeleid dat het om een artikel-100-brief gaat, ook al valt, in tegenstelling tot wat gebruikelijk is, het woord 'besluit' in de brief niet te lezen. De regering zegt de Kamer te informeren over een voorgenomen bijdrage. Met deze compromisformulering kon worden voldaan aan de politieke noodzaak van het kabinet om met één mond te spreken zonder dat de D66-ministers gedwongen werden hun handtekening te zetten onder een definitief besluit, hetgeen ze in een moeilijke positie had gebracht na de openbare en harde afwijzing van de inzet in Uruzgan door hun eigen fractie in de Tweede Kamer. Ook al kon uit de brief duidelijk worden afgeleid dat met het voornemen eigenlijk een besluit werd bedoeld, hetgeen de regering later meerdere malen heeft toegegeven, blijft in de Kamer, ook na verklarende brieven van 27 december en 13 januari, onduidelijkheid bestaan over de status van de brief. Een deel van de Kamer was van mening dat er nog steeds geen sprake was van een regeringsbesluit hetgeen zou betekenen dat de Kamer zelf tijdens het Algemeen Overleg over de inzet moest beslissen, terwijl een ander deel uit de herstelbrief van 13 januari had afgeleid dat de regering wel degelijk al een concreet besluit had genomen.⁷⁰⁹ Om onhelderheid en verwarring over de status van het besluit in de toekomst te voorkomen is in de met ruime meerderheid aangenomen motie-Van Aartsen/Bos vastgelegd dat de regering de Kamer voortaan over een eenduidig en concreet besluit moet informeren.

7.3.4 Toegang tot informatie

De Tweede Kamer is wat betreft de toegang tot de relevante informatie tijdens het besluitvormingsproces in hoge mate afhankelijk van de regering. Deze informatieafhankelijkheid wordt in de praktijk door beide organen erkend. De regering belooft, daartoe verzocht door de Kamer, zo adequaat,

709 Blijkens de debatten van 2 februari 2006 (paragraaf 6.4.2).

tijdig, en volledig mogelijk – ten maximale, waar het kan vooraf, waar het moet achteraf – te informeren. In de bestudeerde casus valt geen duidelijke lijn te ontdekken in de informatievoorziening door de regering. De meeste brieven worden gestuurd op het moment dat de regering vindt dat ze iets te melden heeft. Af en toe, als de regering lang stil blijft of vlak voor een debat, wordt vanuit de Kamer om actuele informatie verzocht. De regeringsbrieven zijn in het algemeen summier. Dit kan het geval zijn omdat de regering zelf weinig informatie heeft, wat de regering ten aanzien van operatie *Enduring Freedom* heeft toegegeven,⁷¹⁰ maar ook omdat ze de beschikbare informatie om verschillende redenen niet met de Kamer kan en wil delen.

Omdat het bij de besluitvorming over uitzendingen om militair-strategisch gevoelige informatie kan gaan, is vertrouwelijkheid en geheimhouding onvermijdelijk. Er kunnen in de praktijk goede redenen zijn die zich verzetten tegen openbare informatievoorziening. Openbaarheid van alle informatie kan namelijk schadelijk zijn voor internationale verhoudingen, diplomatieke onderhandelingen, uitvoering en succes van de operatie en soms zelfs voor de staatsveiligheid van Nederland. De soms noodzakelijke geheimhouding vergroot echter de informatieachterstand van de Kamer op de regering. Om die achterstand enigszins te beperken, worden in de praktijk steeds vaker vertrouwelijke Algemene Overleggen gehouden. Tijdens die vertrouwelijke Overleggen wordt gevoelige informatie met de fractievoorzitters gedeeld, dikwijls in de vorm van een briefing door de militaire deskundigen. Ook al blijft die informatie beperkt tot de fractievoorzitters, dat volstreekte geheimhouding steeds meer plaats lijkt te maken voor vertrouwelijke informatievoorziening is vanuit het oogpunt van de toegankelijkheid van informatie zeker als winst te beschouwen. Naast het feit dat de regering bepaalt welke beschikbare informatie ze met de Kamer (al dan niet vertrouwelijk) deelt, is reeds opgemerkt dat ze ook bepaalt wanneer ze de (gevraagde) informatie prijsgeeft. De regering kan hiermee in beginsel het besluitvormingsproces in vergaande mate sturen door tijd te rekken, voorbereidingstijd van de Kamer in te korten, of overleg met de Kamer uit te stellen. Dat de regering zich bewust is van haar leidende rol en de afhankelijke positie van de Kamer blijkt uit de herhaaldelijke bezweringen in brieven en tijdens debatten dat ze voldaan heeft aan haar informatieplicht. Door tevens te verwijzen naar eerdere brieven waarin de Tweede Kamer op de hoogte is gehouden van de gezette stappen en relevante ontwikkelingen, wil de regering benadrukken dat er sprake is van open toegang tot informatie.⁷¹¹

710 Zie paragraaf 5.4.2.

711 Zie, bijvoorbeeld, paragrafen 5.3.1, 5.4.1, 5.4.2 en 6.3.1.

Los van de informatievoorziening door de regering, al dan niet op verzoek van de Kamer, kan de Kamer ook op andere manieren aan informatie komen. In de praktijk blijken vooral de media een belangrijke informatiebron voor de Kamerleden. De in de media verschenen geruchten over de Nederlandse deelname vormen in alle drie casus het begin van de gedachtewisseling over de inzet. Maar ook daarna blijkt de Kamer de regering tijdens debatten te confronteren met de in de media verschenen berichten over internationale besluiten, de verslechterde veiligheidssituatie, mislukte diplomatieke onderhandelingen, Guantánamo Bay, de rechtszaak tegen de marinier Eric O., rapporten van *Human Rights Watch* en *Amnesty International*, etc. Ook al zijn de media van toegevoegde waarde wat toegang tot de informatie betreft, de afhankelijkheid van de regering wordt er niet wezenlijk door verminderd, omdat de Kamer in de berichten uit de media doorgaans slechts aanleiding zal zien om de regering tijdens een debat daarover nader te ondervragen en om toelichting te vragen. Wil de Kamer haar informatieafhankelijkheid substantieel verminderen, dan zal ze moeten proberen om haar informatieniveau op te trekken door andere informatiebronnen aan te boren die ze onafhankelijk van de regering kan raadplegen. Hoorzittingen en werkbezoeken waartoe de Kamer op grond van artikel 27 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer bevoegd is, kunnen als dergelijke zelfstandige bronnen van informatie worden gebruikt omdat ze de Kamer in de gelegenheid stellen om ter compensatie van eigen gebrek aan kennis gesprekken te voeren met deskundigen. Tevens bieden ze de Kamer de mogelijkheid om kritische vragen te stellen over de door de regering verstrekte informatie. Ook al kunnen hoorzittingen en werkbezoeken bruikbaar zijn, tijdens de besluitvorming zal niet altijd voldoende tijd zijn om deze te organiseren, zeker als de situatie om een directe actie vraagt en internationale ontwikkelingen in een hoog tempo plaatsvinden. Van de hier bestudeerde casus heeft de Kamer alleen bij de inzet in Uruzgan (en de verlenging van die eerste inzet) tijd gehad voor een uitgebreide voorbereiding, bestaande uit een omvangrijke vragenronde, een hoorzitting en meerdere vertrouwelijke briefings.⁷¹²

Los van de tijd moet de Kamer ook de wil hebben om tot een hoorzitting of werkbezoek over te gaan of om op een andere manier aan haar informatieniveau te werken. Naast die actieve houding is ook een kritische houding van de Kamer jegens de door de regering verstrekte informatie nodig. In de praktijk ontbreekt het weleens aan die houding. Soms wordt in algemene zin opgemerkt dat specifieke brieven weinig inzicht geven. Tijdens de besluitvor-

712 Zie paragraaf 5.4.2.

ming over *Enduring Freedom* is door meerdere Kamerleden zorg geuit over de door de ontwikkelingen op de grond achterhaalde en summier brieven van de regering waaruit niet valt af te leiden wat er op operationeel vlak tijdens *Enduring Freedom* gebeurt, maar aan die zorgen worden geen consequenties verbonden. Gebrek aan voldoende informatie om de inzet te beoordelen, is slechts voor één fractie reden om de inzet van F-16's in *Enduring Freedom* niet te steunen.⁷¹³ Tijdens de debatten wordt vanuit de Kamer vaak om nadere informatie of opheldering gevraagd over enkele aandachtspunten uit het Toetsingskader die voor de fractie van groot belang zijn. De drie casus laten zien dat de vragen óf over specifieke details gaan óf juist algemeen van aard zijn. Het antwoord van de regering stemt de Kamerleden doorgaans tevreden. De meerderheid van de Kamer toont juist veel begrip en waardering voor de brieven van de regering die ze opvat als de poging om de Kamer adequaat en tijdig te informeren. Bij de oppositiepartijen is weliswaar meer irritatie en ontevredenheid te bespeuren over de informatievoorziening, zoals toen bleek dat de regering de Kamer niet of te laat had geïnformeerd over inzet van de *Special Forces* en betreffende de verwarrende status van de besluitvorming over Uruzgan, toch is tijdens beide debatten daarover na het uitspreken van irritatie volstaan met de algemene terechtwijzing dat de Kamer toch echt tijdig en vooraf wil worden geïnformeerd. De Kamerleden namen genoeg met de excuses van de regering en de belofte in de toekomst de Kamer op de hoogte te zullen houden van verdere ontwikkelingen en besluitvorming op nationaal en internationaal niveau.

7.4 FEITELIJK HANDELEN VAN DE TWEEDE KAMER

De betrokkenheid van de Kamer bij de besluitvorming wordt in de praktijk blijkens de casus in belangrijke mate bepaald door de houding die de Kamer tijdens het proces inneemt en de manier waarop ze zich tijdens maar ook buiten de debatten opstelt. Zonder politieke wil om gebruik te maken van haar bevoegdheden en de verkregen of verworven informatie zal de rol van de Kamer beperkt blijven. Een zekere actieve maar ook kritische houding en bereidwilligheid om enige invloed op het proces alsook op het concrete besluit uit te oefenen is nodig wil van betekenisvolle betrokkenheid sprake zijn. Dit geldt voor alle fasen van het besluitvormingsproces, vanaf het moment dat de eerste geruchten over een mogelijke deelname in de media opduiken, tot en met het debat over het regeringsbesluit. Uit de bestudeerde casus kan

713 De fractie van GroenLinks (paragraaf 5.4.1).

in algemene zin worden afgeleid dat die actieve en kritische houding in ieder geval bij de coalitiefracties niet zelden ontbreekt. Ook al worden, vooral van de kant van de oppositie, enkele kritische opmerkingen, zorgen of irritaties geuit, van fundamentele en inhoudelijke kritiek is vrijwel geen sprake. De houding van de Tweede Kamer die uit de bestudeerde besluitvormingsprocessen kan worden afgeleid, is een reactieve, passieve en afwachtende.

7.4.1 Tweede Kamer en de voorfase

In de voorfase wordt de regering door de Kamerleden vooral gevraagd de Kamer te informeren over de vervolgstappen zonder dat specifiek wordt aangegeven op welke wijze haar betrokkenheid vorm zou moeten krijgen.⁷¹⁴ Die algemene wens van de Kamer om informatie en betrokkenheid wordt niet als een harde eis geformuleerd, maar lijkt eerder een terloopse opmerking te zijn. Als van te late informatieverschaffing door de regering sprake blijkt te zijn, komt hier vanuit de Kamer, als het al opgemerkt wordt, geen fundamentele kritiek op.⁷¹⁵ De Kamerleden nemen genoeg met de beloftes van de regering en volstaan met de weinig dreigende opmerking erop te vertrouwen, te verwachten of er vanuit te gaan dat de regering haar in het vervolg op tijd en volledig zal informeren. Ook als de regering dat nalaat en de Kamer tijdens het debat verrast met informatie die afwijkt van hetgeen op grond van de brief kon worden verondersteld, toont de Kamer zich tevreden met nieuwe beloftes van de regering dat het in de toekomst allemaal echt beter zal gaan. Zelfs als het gaat om een radicale verandering van uitgangspunt, zoals de plotselinge inzet van Nederlandse eenheden voor gevechtdoeleinden in *Enduring Freedom* of het tegen de afspraken in ontstane gebrek aan opvolging in Uruzgan, wordt al dan niet na geuite irritatie genoeg genomen met de uitgesproken belofte dat iets dergelijks niet nog een keer zal gebeuren.⁷¹⁶ De casus laten zien dat de Kamer in de voorfase nergens op aandringt maar afwacht tot de regering een besluit neemt en dit aan de Kamer presenteert. Omdat in alle drie casus al vrij vroeg in het proces duidelijk was dat een kamermeerderheid een positieve grondhouding had ten opzichte van een deelname, kon de regering het uiteindelijke besluit aanbieden in de context van eerder overleg met de Kamer waarin van een welwillende houding sprake was.

714 De Kamerleden geven slechts aan betrokken te willen worden, zie paragrafen 4.3.3 en 5.3.

715 Het meest illustratieve voorbeeld is het gebrek aan noemenswaardige kritiek als tijdens het Algemeen Overleg van 1 oktober 1998 blijkt dat in tegenstelling tot wat de Kamer dacht, inmiddels de *Activation Request* is uitgevaardigd (paragraaf 4.3.3).

716 Zie paragrafen 5.4, 5.4.1 en 6.5.2.

Als het gaat om vroegtijdige bekendmaking van het fractiestandpunt, in ieder geval voordat de regering met haar besluit komt, valt op dat door Kamerleden met twee maten wordt gemeten. Vroeg uitgesproken steun voor de deelname vormt geen onderwerp van discussie, terwijl een openbaar gemaakt negatief oordeel tot kritiek van andere fracties leidt, zeker als het gaat om een negatief oordeel van een coalitiefractie.⁷¹⁷ De D66-fractie heeft dat tijdens de besluitvorming over de eerste inzet in Uruzgan gemerkt. Dat de fractie een standpunt heeft ingenomen en kenbaar gemaakt zonder de brief en het debat af te wachten, wordt zelfs als het miskennen van democratische spelregels aangeduid, omdat de fractie zou weigeren zich te laten overtuigen door de argumenten van de regering en andere fracties.⁷¹⁸ Hetzelfde verwijt kan echter worden gemaakt richting de fracties die in een vroeg stadium al aangeven positief tegenover de inzet te staan, maar dat gebeurt niet. Naast een negatief oordeel blijkt ook een vermeende verandering van mening niet te worden gewaardeerd. Als GroenLinks, na ingestemd te hebben met de activering van artikel 5 NAVO-verdrag, tegen de Nederlandse deelname aan de operatie blijkt te zijn, levert dat de fractie veel kritiek op. Ook al kan strikt genomen niet van een standpuntverandering worden gesproken, omdat GroenLinks zich niet eerder over een Nederlandse deelname heeft uitgesproken, wordt de fractie verweten een gevaarlijke draai te maken, met desastreuze gevolgen voor de operatie en het beeld van Nederland als betrouwbare bondgenoot.⁷¹⁹ Het valt te betwijfelen of een verandering van een negatief naar een positief oordeel tot dezelfde verwijten zou hebben geleid. Waarschijnlijk niet, zolang het positieve oordeel het oordeel van een kamermeerderheid is.

7.4.2 Tweede Kamer en het debat over het regeringsbesluit

Zoals meermaals is opgemerkt, voldoet de regering aan haar grondwettelijke plicht als zij de Kamer per brief informeert over het door haar genomen besluit. Dat naar aanleiding van de artikel-100-brief een debat wordt gevoerd over het besluit is inmiddels praktijk. Noch artikel 100, noch het Toetsingskader schrijven dat voor. Omdat de Kamer zelf bepaalt hoe ze de regeringsbrieven in behandeling wil nemen, is het houden van het debat een zelfstandige keus van de Kamer. Dat het debat door de Kamer in de praktijk als bijzondere gunst van de regering wordt ervaren is derhalve onterecht. Ook de mogelijkheid van de Kamer om tijdens het debat een politiek oordeel

717 De oppositiepartijen krijgen soms kritiek op het kenbaar maken van hun negatief oordeel. Gedoeld wordt op de kritiek op GroenLinks tijdens de besluitvorming over *Enduring Freedom* (paragrafen 5.3.2 en 5.5.1).

718 Zie daarover de debatten van 2 februari 2006 (paragrafen 6.4.2 en 6.6.1).

719 Zie paragraaf 5.3.2.

over een regeringsbesluit kenbaar te maken, is een bevoegdheid die de Kamer te allen tijde heeft op basis van de bepalingen uit het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Met welwillendheid van de regering heeft het weinig van doen. Dat de Kamer dat blijft vinden, toont aan hoe afhankelijk ze zich van de regering voelt.

Het debat over het regeringsbesluit is opgebouwd uit drie termijnen. Tijdens de eerste termijn worden vanuit de Kamer inhoudelijke vragen gesteld over (specifieke aspecten) van de operatie. Soms worden nadere twijfels uitgesproken of garanties gevraagd over bepaalde zorgpunten die een fractie heeft. De brief van de regering is daarbij leidend. Tijdens de tweede termijn geven de woordvoerders, al dan niet na herhaling van de kern van hun betoog, aan of de regering hun vragen naar tevredenheid heeft beantwoord en hun twijfels en zorgen heeft weggenomen. Bij de voorstanders van de operatie is dat altijd het geval, bij de tegenstanders nooit. Tijdens de derde termijn nemen de woordvoerders een definitief standpunt in zodat aan het einde van het debat duidelijk is of er in de Kamer breed draagvlak bestaat voor het regeringsbesluit. Terwijl de debatten over deelname aan *Allied Force* en *Enduring Freedom* de vorm hadden van een Algemeen Overleg, is bij *ISAF* ervoor gekozen de inhoudelijke behandeling van het besluit in commissiesetting af te sluiten met een plenair gehouden derde termijn. De voorbereidingstijd die de Kamer heeft gehad tussen het ontvangen van de brief en het houden van het debat verschilt per operatie. Soms vraagt de situatie om directe actie, is snelheid van besluiten geboden en komt de Kamer vrijwel direct bijeen. Het debat over de Nederlandse bijdrage aan *Allied Force* vond diezelfde avond plaats terwijl de inzet van de F-16's in *Enduring Freedom* een dag na de brief werd besproken. Tussen het besluit over de uitzending van de *Special Forces* en het inhoudelijke debat daarover lagen twee weken, maar in de tussentijd is nog wel een spoeddebat over de juridische basis van de operatie gevoerd. Tijdens de besluitvorming over Uruzgan heeft de Kamer een opvallend lange voorbereidingstijd gehad. Over het besluit van 22 januari dat op 13 januari in behandeling werd genomen, is op 1 en 2 februari gedebatteerd, terwijl het verlengingsbesluit van 30 november op 17 en 18 december is besproken. Zoals reeds is vermeld, heeft de Kamer zichzelf in de tussentijd nader van informatie voorzien door na een uitgebreide vragenronde zowel vertrouwelijke briefings als een hoorzitting te organiseren.⁷²⁰

720 Zie paragrafen 6.4.2 en 6.5.2.

Het debat over het regeringsbesluit is tijdens het totstandkomingsproces van artikel 100 Gw voorgesteld als de uitgesproken kans voor de Kamer om de inzet in al zijn facetten te beoordelen en tot een eigen politiek oordeel over de deelname te komen, maar in de praktijk blijken meerdere fracties hun oordeel al ver voor het debat klaar te hebben. Sommige fracties spreken hun steun of juist het gebrek eraan tijdens eerdere debatten expliciet uit, terwijl de opvatting van andere fracties tussen de regels door moet en kan worden gelezen. De toegevoegde waarde van het debat over het regeringsbesluit ligt dan ook vooral in het voor het eerst bespreken van de concrete aspecten van de inzet. Die bespreking is echter summier en weinig inhoudelijk. Wordvoerders die positief tegenover de inzet staan, lichten enkele aspecten uit de brief uit en willen daarover in algemene zin meer uitleg of informatie. Wordvoerders die een negatief standpunt hebben, leggen de nadruk op andere aspecten uit de brief en gebruiken deze ter onderbouwing van hun standpunt. Maar ook als over dezelfde aspecten wordt gesproken, kan de mening daarover verschillen. Zo vinden voorstanders van een operatie de risico's altijd aanvaardbaar, terwijl deze voor de tegenstanders steeds onaanvaardbaar zijn. Hetzelfde geldt voor de wenselijkheid en militaire haalbaarheid van de operatie. Blijkens de hier bestudeerde debatten wordt over die fundamentele kwesties niet inhoudelijk gediscussieerd. Van reactie op elkaar is amper sprake. Aan de mening van andersdenkende fracties wordt geen aandacht besteed. De afzonderlijke bijdrages hebben de vorm van standpuntverklarende monologen richting de regering. De vragen die worden gesteld, zijn of algemeen en verklarend of gaan over specifieke details van de inzet. Soms worden zorgpunten geuit gevolgd door de vraag of het betreffende punt adequaat is geregeld. Een positief antwoord van de regering is voldoende om de zorgen weg te nemen. Principiële keuzes die ten grondslag liggen aan het regeringsbesluit worden amper ter discussie gesteld. Ook niet door de tegenstanders van de deelname die zelf volstaan met de zelden van een motivering voorziene conclusie dat de inzet ineffectief, onverantwoord, onhaalbaar of contraproductief is.⁷²¹ De fundamentele vraag of Nederland wel of niet moet deelnemen, wordt zelden gesteld, een afweging van voor- en nadelen of een uitwisseling van argumenten voor en tegen de operatie ontbreekt. De opstelling van de Kamer is reactief.

721 De SP-woordvoerder stelt tijdens de stemming over *Allied Force* niet overtuigd te zijn van de effectiviteit van de inzet (paragraaf 4.4.1); PvdA, GroenLinks en SP stemmen om dezelfde reden tegen de inzet van *Special Forces* in *Enduring Freedom* (paragraaf 5.5.1) en de inzet in Uruzgan, inclusief de verlenging ervan, wordt door de tegenstemmers eveneens onhaalbaar, ineffectief en onverantwoord gevonden (paragrafen 6.4.2 en 6.5.2).

De Kamerleden geven eigenlijk alleen maar aan met welke aspecten van de brief ze het wel of niet eens zijn en of dat tot steun dan wel tot gebrek eraan leidt. Waarom de fractie vindt wat ze vindt, wordt zelden geëxpliciteerd.

De derde termijn van het debat is kort. De woordvoerders zetten hun belangrijkste overwegingen nog een keer op een rijtje en sluiten af met het definitieve standpunt van hun fractie dat in geen geval verassend is. Vrijwel alle woordvoerders, ook de tegenstanders, gebruiken daarbij een variant van het werkwoord 'instemmen' of 'steunen'.⁷²² Dit woordgebruik, zonder door de regering om instemming of steun te zijn gevraagd, is het gevolg van de vaste overtuiging van de Kamer dat tijdens het debat over het regeringsbesluit in de praktijk een materieel instemmingrecht gerealiseerd wordt. Reeds is duidelijk gemaakt dat het laten blijken van instemming of het gebrek eraan geen juridische consequenties heeft en dat het aan de regering is te beslissen in hoeverre zij politieke consequenties wil verbinden aan de mening van de Kamer.

De houding die de regering tijdens de debatten inneemt, kan als bezwerend, sussend en geruststellend worden aangeduid. Zij probeert de laatste twijfels en zorgen weg te nemen door enkele aspecten uit de brief die de Kamerleden hebben aangestipt, nader toe te lichten zonder met nieuwe argumenten of overwegingen te komen. De regering doet haar best de Kamer tijdens het debat ervan te overtuigen dat de operatie haalbaar, uitvoerbaar, wenselijk en verantwoord is. Dat de regering daarin is geslaagd, blijkt uit het feit dat in alle drie casus het regeringsbesluit en daarmee de inzet van de krijgsmacht door een ruime kamermeerderheid is gesteund. Over de deelname aan *Allied Force* heerste de grootste overeenstemming; alleen de SP was tegen die operatie. Met GroenLinks was de SP ook tegen de inzet van F-16's in *Enduring Freedom*. Beide partijen bleven ook tegen de inzet van *Special Forces* in *Enduring Freedom* en kregen daarbij versterking van de PvdA. Diezelfde SP en GroenLinks, ditmaal met D66, waren ook tegen de inzet in Uruzgan, alsmede de verlenging ervan. Ook de PVV, PvdD en het lid Verdonk waren tegen de verlenging. Tijdens de debatten over de *Special Forces*, de inzet in Uruzgan en de verlenging zijn door tegenstanders moties ingediend waarin de regering wordt verzocht van deelname af te zien. Het indienen van die moties had niet meer dan symbolische betekenis omdat voor alle betrokkenen, inclusief de indieners, duidelijk kon zijn dat de moties niet op een meerderheid konden rekenen. De stemming is dan ook in geen geval span-

722 Zie paragrafen 4.4.1, 5.4.1, 5.5.1, 6.4.2 en 6.5.2.

nend geweest; alle drie de moties zijn verworpen. Tenslotte wordt nog opgemerkt dat de coalitiefracties, zoals dat vaker het geval is in de Nederlandse politiek, het regeringsbesluit doorgaans steunen. Alleen D66 heeft dat bij de eerste inzet in Uruzgan niet gedaan. De linkse oppositiepartijen GroenLinks en SP zijn doorgaans tegen, PvdA en D66 twijfelen en veranderen weleens van standpunt, terwijl de partijen rechts van het midden (het CDA, de VVD, de CU en SGP) in het algemeen voor de inzet van de krijgsmacht zijn. Deze verhouding is niet vreemd gezien het verschil in ideologie en beginselen die de afzonderlijke politieke partijen hebben.

7.4.3 Tweede Kamer en eigen betrokkenheid

De behoefte van de Kamer om meer en eerder betrokken te raken bij de besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht wordt niet naar harde eisen vertaald. Door te volstaan met een algemene roep om tijdige en volledige informatie, adequate betrokkenheid, toepassing van artikel 100 Gw en het Toetsingskader, zonder daaraan enige consequentie te verbinden, wordt het punt van eigen betrokkenheid voorbarig en weinig dwingend afgedaan. De Kamer oefent weinig druk uit om te bereiken waarnaar ze vraagt. Bovendien verschillen de fracties onderling van mening waaruit de betrokkenheid zou moeten bestaan, zodat niet altijd duidelijk is waar de Kamer precies om vraagt. De casus laten echter ook zien dat er in de praktijk meer ontevredenheid en irritatie bestaat ten aanzien van de gevolgde procedure dan over het besluit zelf. Toch worden daaraan zelden consequenties verbonden. Irritatie over het uitlekken van het *Special Forces*-besluit dat was genomen zonder dat de Kamer daar iets van wist, leidt weliswaar tot een spoeddebat over de positie van de Kamer, maar de regering slaagt er in de irritatie weg te nemen met excuses en beloftes dat zoiets niet meer zal gebeuren.⁷²³ De weigering van de Kamer om de als positief besluit op te vatten brief van 22 december in behandeling te nemen, getuigt eveneens van irritatie over de procedure, in het bijzonder de vraag waarover de regering de Kamer op grond van artikel 100 dient te informeren.⁷²⁴ De Kamer heeft de regering uiteindelijk gedwongen om, op 13 januari, duidelijk te maken dat er wel degelijk een besluit was genomen. Maar de toegevoegde waarde van de motie-Van Aartsen/Bos voor parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming is minimaal omdat de motie slechts bevestigt wat tijdens de parlementaire behandeling van artikel 100 is afgesproken, namelijk dat de inlichtingenplicht betrekking heeft op een definitief, reeds genomen regeringsbesluit. Tegelijkertijd kan betoogd worden dat de motie

723 Zie paragraaf 5.6.3.

724 Zie paragraaf 6.4 en 6.4.1.

negatieve gevolgen heeft voor de betrokkenheid van de Kamer omdat de regering met de motie in de hand kan stellen dat ze de Kamer slechts over het besluit hoeft te informeren en niet, zoals de praktijk was, over de voorfase. Door haar betrokkenheid aan een concreet besluit te koppelen, marginaliseert het parlement niet alleen haar rol bij de voorfase, maar stelt ze zich tevens reactief en afwachtend op door haar betrokkenheid uit te stellen tot het moment dat ze een definitief besluit onder ogen krijgt. Maar de mogelijke invloed van de Kamer in een dergelijk late fase van het besluitvormingsproces is beperkter dan de invloed die zij kan uitoefenen voordat militaire voorbereidingen zijn getroffen, toezeggingen zijn gedaan, verwachtingen zijn gewekt en eventueel verplichtingen zijn aangegaan waardoor de regering feitelijk niet terug kan komen op haar besluit. Daarover gaat de volgende paragraaf.

7.5 INTERNATIONALE CONTEXT VAN BESLUITVORMING

Nationale inzet van de krijgsmacht en parlementaire betrokkenheid daarbij kan vandaag de dag niet los worden gezien van de internationale aard van de besluitvorming over geweldgebruik. De drie onderzochte casus laten zien dat internationale processen en actoren van invloed zijn geweest op de nationale besluitvorming, de verhouding tussen de bij die besluitvorming betrokken organen en de ruimte die de nationale organen in de praktijk hebben om een zelfstandige afweging te maken. Die invloed is het gevolg van de uitbesteding van de besluitvorming over rechtmatig geweldgebruik aan de VN en de NAVO. Besluitvorming over geweldgebruik is binnen het systeem van collectieve veiligheid en verdediging namelijk een gedeelde verantwoordelijkheid geworden voor de internationale instituties en de nationale organen. Uit de bestudeerde casus kunnen vier vormen van internationale invloed op het nationale besluitvormingsproces, de gevoerde discussie en het uiteindelijke besluit worden afgeleid. Formele internationale besluiten, tijdens internationale onderhandelingen informeel gemaakte afspraken, gedane toezeggingen of gewekte verwachtingen en de aan de internationale positie en oriëntatie van Nederland ontleende argumenten zijn in alle drie de gevallen van grote invloed geweest op de nationale besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht.

7.5.1 Internationale besluiten

De nationale besluitvorming blijkt in de praktijk te worden beïnvloed door de daaraan voorafgaande internationale besluiten waarin het volkenrechte-

lijk en militair mandaat en de doelstelling van de operatie worden vastgesteld. De gevolgen van die besluiten zijn in de drie casus zonder discussie van toepassing verklaard op de eigen inzet. Het gebrek aan inhoudelijke discussie over de aard van het mandaat kan verklaard worden door de brede overeenstemming binnen de internationale gemeenschap over de interpretatie van de relevante gebeurtenissen en daarop volgende besluiten. Als al sprake is van enkele interpretatieverschillen over het volkenrechtelijk mandaat, zoals bij de inzet van *Special Forces* in *Enduring Freedom* het geval was,⁷²⁵ gaan deze verschillen van mening niet over de vraag of internationale besluiten doorwerken in het nationale proces. Het simpele feit dat deze besluiten bindend internationaal recht zijn, leidt er toe dat over hun doorwerking in de Kamer geen debat ontstaat.

Met het lidmaatschap van de NAVO en de VN en de ondertekening van relevante verdragen heeft Nederland zich gecommitteerd aan de uitbesteding van de besluitvorming over het mandaat en de doelstelling aan internationale organisaties. Daarmee is ook geaccepteerd dat het militaire mandaat inclusief de militair-operationele inrichting en de doelstelling van een operatie niet door nationale organen kunnen worden gewijzigd. Deze invloed van internationale besluiten kan vergaand zijn omdat ook lidstaten die het niet direct met een besluit eens zijn de gevolgen ervan dienen te respecteren. Hiernaast moeten de internationale organisaties binnen het systeem van collectieve veiligheid en verdediging er van kunnen uitgaan dat lidstaten in principe bereid zijn om door inzet van eigen troepen actief bij te dragen aan internationale operaties waartoe op internationaal niveau is besloten. Bij gebrek aan een eigen krijgsmacht zijn de internationale organisaties voor de uitvoering van een operatie afhankelijk van de troepen van de afzonderlijke lidstaten. Uiteraard blijft een lidstaat ook ondanks de eerder uitgesproken steun voor het internationale besluit en de bindende werking ervan formeel vrij om over de inzet van eigen troepen te beslissen, maar de nationale organen zullen zich steeds geroepen voelen om uit te leggen waarom het land niet zal bijdragen aan een operatie waarvan het de instelling en mandatering eerder heeft gesteund. In de drie casus hebben besluiten van de NAVO en de VN, in de vorm van solidariteitsverklaringen van de Noord Atlantische Raad, het inroepen van artikel 5 NAVO-verdrag, de activering van de *Activation Request*, *Activation Warning* en *Activation Order*, en resoluties van de Veiligheidsraad doorgewerkt in het nationale besluitvormingsproces.

725 Zie paragraaf 5.6.3.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat de invloed van een klein land als Nederland op de tijdrovende en complexe internationale besluitvorming beperkt is. De invloed in de NAVO is wel wat groter dan die in de VN, omdat bij de NAVO collectieve consensusbesluitvorming door de Noord Atlantische Raad als uitgangspunt geldt, terwijl in de Veiligheidsraad sprake is van overheersende invloed van de vijf permanente leden met als gevolg dat Nederland slechts af en toe als niet permanent lid rechtstreeks invloed kan uitoefenen. Wel is het zo dat een land dat bij voorbaat kenbaar heeft gemaakt bereid te zijn troepen te leveren soms wel iets te vertellen heeft over de operatie, maar ook daarvoor geldt: hoe groter het land, hoe groter de invloed op de internationale besluitvorming. Door zich aan te sluiten bij de genoemde internationale organisaties heeft Nederland de doorwerking in de nationale besluitvorming geaccepteerd. Maar daar staat tegenover dat elk land het beschikkingsrecht over de eigen krijgsmacht heeft behouden en door een internationale organisatie niet tot een inzet kan worden gedwongen. Ook al kan Nederland tijdens het nationale besluitvormingsproces formeel 'nee' zeggen tegen een verzoek tot deelname, de dynamiek van het internationale verkeer leidt ertoe dat dat in de praktijk niet vaak gebeurt. De aan die dynamiek eigen informele afspraken, ontstane of gewekte verwachtingen en gedane toezeggingen spelen daar een cruciale rol bij.

7.5.2 Informele afspraken, toezeggingen en verwachtingen

De realiteit van internationale samenwerking op het gebied van vrede en veiligheid, die bestaat uit lange onderhandelingen en gesprekken achter gesloten deuren, kan er toe leiden dat ondanks formele vrijheid, het materieel onmogelijk is zonder grote consequenties terug te komen van een reeds ingeslagen weg. Omdat het mandateren van een operatie door de VN of de NAVO weinig zin heeft als de lidstaten niet bereid zijn om troepen te leveren, worden de lidstaten al vroeg in het proces betrokken bij de internationale onderhandelingsfase die achter gesloten deuren plaatsvindt. Uit de casus is gebleken dat de lidstaten ruim voor de nationale besluitvorming voor een bijdrage worden gepolst, soms al informeel worden verzocht aan een operatie deel te nemen en regelmatig intensief bij de militaire planning van een concrete inzet worden betrokken. Tijdens die onderhandelingen tussen de regering en de internationale instituties kunnen toezeggingen worden gedaan, verwachtingen gewekt of afspraken gemaakt die van invloed zijn op de feitelijke ruimte die de nationale organen hebben om een zelfstandige afweging over de eigen deelname te maken. Uit de casus is ook gebleken dat aan een internationale organisatie vrij vroeg duidelijk wordt gemaakt hoe

Nederland tegenover een deelname staat. De Nederlandse regering is in alle drie de gevallen vanaf het begin intensief betrokken geweest bij onderhandelingen over de militaire planning die zich in hoog tempo afspeelden en telkens wanneer het parlement daarvan op de hoogte werd gesteld een stap verder bleken te zijn.⁷²⁶ Die intensieve betrokkenheid, in combinatie met een duidelijk uitgesproken positieve grondhouding en principebereidheid ten opzichte van een deelname, kan bij de internationale organisatie of het samenwerkingsverband in kwestie tot de verwachting leiden dat Nederland waarschijnlijk wel mee zal doen. De regering heeft dat tijdens de debatten ook met zoveel woorden erkend, zonder daarbij aan te geven of verdere afspraken zijn gemaakt en of nadere toezeggingen zijn gedaan.⁷²⁷

Dikwijls begint het internationale proces met het polsen van belangstelling door de internationale organisatie, resulterend in een informeel verzoek naar de lidstaten die zich bereidwillig hebben getoond. Een eventuele notificatie aan het parlement dat de regering een onderzoek naar de mogelijkheden en wenselijkheid van een deelname gaat beginnen, zal door de internationale actoren doorgaans worden geïnterpreteerd als een positief signaal dat de regering een deelname overweegt. Na inventarisatie van mogelijkheden wordt blijkens de casus positief op het informele verzoek gereageerd waarna verkennende besprekingen worden gestart op militair niveau, resulterend in intensieve onderhandelingen over de militaire planning. De vraag van de internationale organisatie en het aanbod van de lidstaten worden in die fase op elkaar afgestemd. Het is onduidelijk hoe sterk Nederland zich op dat moment al gebonden heeft aan deelname en in hoeverre er, gezien de mogelijk gewekte verwachtingen, nog ruimte is om zonder fors gezichtsverlies terug te komen op een informeel gedaan aanbod. De regering spreekt zich daarover in de bestudeerde gevallen tijdens het besluitvormingsproces sus-send, maar dubbelzinnig uit. Als twee fracties tijdens de besluitvorming over *Enduring Freedom* expliciet vragen of Nederland na het inroepen van artikel 5 van het NAVO-verdrag ruimte heeft om later nog nee te zeggen tegen een uitzending, antwoordt de regering dat er een commitment is aangegaan dat niet eenvoudig terug te draaien is, maar dat elk land over een eigen beoordelingsmoment beschikt.⁷²⁸ Enkele debatten later echter geeft ze aan dat haar

726 Zie over de internationale voorfase inzake de drie operaties paragrafen 4.3, 5.3 en 6.3.

727 Zo maakt de minister van Defensie duidelijk dat het besluit van de regering positief in te gaan op het verzoek van de Verenigde Staten weliswaar nader vertaald moet worden, maar geenszins als 'vrijblijvend' kan worden gezien (paragraaf 5.3.2).

728 Zie paragraaf 5.3.

positieve antwoord op het verzoek niet vrijblijvend is maar dat het concrete besluit nog genomen moet worden.⁷²⁹ Als ook tijdens de besluitvorming over Uruzgan vragen rijzen over de mate waarin Nederland zich gecommitteerd heeft, laat de regering weten dat van een commitment in algemene zin geen sprake is, maar dat de onderhandelingsfase al zo ver is gevorderd dat een negatief besluit niet meer tot de opties behoort.⁷³⁰ Tevens erkent zij dat door de positieve houding en constructieve opstelling bij de onderhandelingen bij de NAVO de verwachting kan zijn ontstaan dat Nederland wel mee zou doen.⁷³¹

Hoe sterk het commitment feitelijk is en in hoeverre een weg terug mogelijk is, kan niet eenvoudig worden vastgesteld. Een en ander is afhankelijk van de vraag in hoeverre de NAVO of de VN een bijdrage zijn gaan veronderstellen. Om gezichtsverlies en reputatieschade te voorkomen, is voorzichtigheid geboden met te vroege toezeggingen in de internationale arena. Maar van die voorzichtigheid is dikwijls geen sprake, integendeel. Uit de bestudeerde casus blijkt dat de regering juist vanaf het begin heeft meegedaan met de voorbereidingen alsof deze geen consequenties zouden hebben voor het (ervaren) commitment. Ook al heeft de regering benadrukt dat de onderhandelingen en voorbereidingen gevoerd zijn onder voorbehoud van politieke goedkeuring door het parlement, met deze enigszins plichtmatige formele verwijzing naar parlementaire besluitvorming wordt niet voorkomen dat de internationale organisatie of het samenwerkingsverband een Nederlandse deelname gaat veronderstellen. Dit is vooral het geval wanneer de regering in een vroeg stadium aangeeft positief tegenover de deelname te staan, zij maandenlang betrokken is bij voorbereidingen en onderhandelingen en zich tevreden toont met de manier waarop aan Nederlandse voorwaarden is tegemoetgekomen. Internationale besluitvorming en militaire planning hebben een eigen onstuitbare dynamiek met een klok die doortikt zonder zich al te veel aan te trekken van nationale processen.

7.5.3 Internationale positie en oriëntatie van Nederland

De internationale positie en reputatie van Nederland en in het licht daarvan het voorkómen van eventueel gezichtsverlies dat het niet nakomen van afspraken meebrengt, blijken in de praktijk een grote rol te spelen bij de nationale besluitvorming. De regering en een ruime meerderheid van de fracties in de Tweede Kamer gebruiken de internationale positie en oriëntatie van

729 Zie paragraaf 5.3.2.

730 Zie paragraaf 6.3.1.

731 Zie paragraaf 6.4.2.

Nederland namelijk ter ondersteuning van hun pleidooi voor een concrete deelname. De volgende belangen werden als zwaarwegende argumenten gebruikt: bondgenootschappelijke solidariteit, internationale solidariteit, solidariteit met de NAVO, de VN en de plaatselijke bevolking, de internationale reputatie, het imago, het prestige en de geloofwaardigheid van Nederland op het gebied van vrede en veiligheid, de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van Nederland als bondgenoot en internationale partner, het belang van internationale samenwerking ter bevordering van vrede en veiligheid op de wereld, een breed internationaal draagvlak voor en brede betrokkenheid van de internationale gemeenschap bij Afghanistan en Kosovo, instemming van Nederland met eerdere besluiten van de NAVO en de VN, eerdere Nederlandse bijdragen aan *Enduring Freedom* en *ISAF*, de niet vrijblijvende aard van het NAVO-lidmaatschap, het belang van versterking en bevordering van de internationale rechtsorde waar Nederland zich altijd sterk voor heeft gemaakt en die hoog in het Nederlandse vaandel staat en het belang van veiligheid in Afghanistan en bestrijding van terrorisme voor de eigen veiligheid en veiligheid van het bondgenootschap. De internationale positie van Nederland werd met name tijdens debatten over de verlenging van de inzet in Uruzgan gebruikt om te waarschuwen tegen het in de steek laten van Afghanistan. Betoogd werd dat de beëindiging van de inzet niet alleen de Nederlandse reputatie als internationaal georiënteerd en verantwoordelijk land en betrouwbaar bondgenoot zou schaden, maar ook rampzalige gevolgen zou hebben voor de plaatselijke bevolking, de effectiviteit van de operatie en de geloofwaardigheid van de NAVO, de VN en de gehele internationale gemeenschap.⁷³² Het feit dat ook de fracties die de inzet contraproductief, onverantwoord en onacceptabel vinden, het belang van het internationale imago, de bondgenootschappelijke solidariteit en het bevorderen van de internationale rechtsorde erkennen, onderstreept de invloed van deze argumenten op het nationale besluitvormingsproces.

Dat de internationale positie en oriëntatie van Nederland een dusdanig belangrijke rol tijdens het besluitvormingsproces spelen, hangt samen met haar reputatie als internationaal solidair land met een sterke morele verantwoordelijkheid jegens de internationale gemeenschap. Nederland is een welwillend lid van de NAVO en wil bij belangrijke operaties die van belang zijn voor de toekomst van het bondgenootschap doorgaans niet ontbreken. Deze in-

732 Zie uitgebreid paragraaf 6.5.2.

ternationale gerichtheid van Nederland is zelfs grondwettelijk vastgelegd in artikel 90 Gw, dat de regering de opdracht geeft om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen. De grote verantwoordelijkheid van Nederland voor de wereld is bekend bij de internationale organisaties die daar in de praktijk gebruik van maken in een poging de Tweede Kamer rechtstreeks te overtuigen met een inzet in te stemmen. Vooral bij besluitvorming over Uruzgan hebben de Secretaris-Generaal van de NAVO, de Secretaris-Generaal van de VN, de Afghaanse regering en de partners waarmee Nederland direct zou samenwerken zich direct via brieven, gesprekken, hoorzittingen, dan wel indirect via de Nederlandse regering of de media gemengd in de nationale discussie door afspraken te verduidelijken, garanties te bieden, oproepen te doen of door pogingen om met gebruik van bepaalde soms moreel getinte argumenten Nederland, en in het bijzonder de Tweede Kamer, te bewegen om zich voor de Nederlandse deelname uit te spreken. Illustratieve voorbeelden van de bemoeienis van de VN en de NAVO zijn de persverklaring van de Secretaris-Generaal van de VN en zijn tijdens de hoorzitting van 30 januari 2006 gedane uitspraken inhoudende dat *ISAF* zonder Nederlandse deelname in grote problemen zal komen en niet zo succesvol zal zijn als de VN zou willen, alsook de opmerking van de Secretaris-Generaal van de NAVO tijdens het gesprek in Brussel dat het niet verlengen van *Task Force* Uruzgan zeer ernstige gevolgen zal hebben voor *ISAF* in Zuid-Afghanistan.⁷³³ Met de zowel door de regering als de Tweede Kamer gevoelde verantwoordelijkheid van Nederland in de wereld is in principe niets verkeerd, maar deze studie leert dat goede intenties minder kritisch maken. Internationale solidariteit en goed bondgenootschap spelen in alle operaties een cruciale rol bij de afweging. De besluitvorming over de verlenging van de inzet in Uruzgan laat zien dat de Kamer bereid is ondanks irritaties over het gebrek aan opvolging, met de inzet in te stemmen om de reputatie van Nederland niet te beschadigen, vooral als er een zeker commitment van de kant van de internationale organisaties wordt ervaren. Dat geeft de regering een instrument in handen om het besluitvormingsproces naar de gewenste uitkomst te sturen, wetende dat de Kamer een commitment als een serieus en sterk argument zal laten meewegen.

733 Zie paragrafen 6.4.2 en 6.5.1.

8

DE STATEN-GENERAAL EN DE INZET VAN DE KRIJGSMACHT: CONCLUDERENDE OPMERKINGEN

8.1 INLEIDING

Aan het begin van deze studie is opgemerkt dat betekenisvolle parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming afhankelijk is van wat het parlement formeel-juridisch kan, wat het parlement weet en wat het parlement feitelijk tijdens het proces doet in de relatie met de regering. De formele procedurevoorschriften en de bevoegdheden die het parlement heeft, de relevante informatie die het parlement krijgt en zelf verwerft, en de wijze waarop de informatievoorziening in de praktijk verloopt, met inbegrip van de manier waarop het parlement in de praktijk gebruik maakt van zijn bevoegdheden en informatie om zich te verhouden tot de regering, zijn als drie voorwaarden voor parlementaire controle aangeduid. Na analyse van het constitutioneel kader voor de besluitvorming en de besluitvormingspraktijk in drie concrete gevallen kan worden geconcludeerd dat binnen het Nederlandse constitutionele en politieke stelsel op minimale wijze wordt voldaan aan de eerste twee voorwaarden. Een tweede conclusie is dat de besluitvorming over inzet van de krijgsmacht in alle opzichten een uitermate politiek besluit is waardoor de politieke verhouding tussen de regering en het parlement, de laatste van de drie voorwaarden, van doorslaggevende invloed is op de betrokkenheid van het parlement. Het gevolg hiervan is dat de betrokkenheid van het parlement bij de besluitvorming in de praktijk voornamelijk wordt bepaald door de werking van het parlementair stelsel ofwel het politieke spel tussen de regering en het parlement bij de besluitvorming. De betekenis en relevantie van zowel de formele kaders als de informatievoorziening wordt door de betrokken actoren in de politieke praktijk gevormd. Tevens wordt de door de politieke organen aan de formele kaders toegekende betekenis in de praktijk belangrijker gevonden dan hun juridische betekenis. Formele bevoegdheden en informatievoorziening zijn ondergeschikt aan de dynamiek van het

politieke spel waarvan ze slechts een onderdeel zijn. Ze vormen instrumenten die tijdens het spel gebruikt kunnen worden, eerder dan afzonderlijke factoren die de betrokkenheid in de finale zin bepalen. De ultieme consequentie hiervan, en dat is de derde conclusie van deze studie, is dat aanpassingen van het formele kader en de manier waarop de informatievoorziening is ingericht niet noodzakelijkerwijs tot grotere betrokkenheid van de Kamer zullen leiden, omdat wijziging van het kader niet per definitie leidt tot verandering van de politieke cultuur en de manier waarop het politieke spel doorgaans wordt gespeeld. Het zijn namelijk de aan de Nederlandse politieke cultuur en constitutionele traditie inherente, soms informele *checks and balances* die allesbepalend zijn voor de mate waarin het parlement bij de besluitvorming is betrokken. Die *checks and balances* worden, gezien de aard van het onderwerp, vergaand beïnvloed door de internationale omgeving waarin de nationale processen plaatsvinden. In dit afsluitende hoofdstuk worden de voornoemde conclusies nader toegelicht.

8.2 CONSTITUTIONEEL KADER EN PARLEMENTAIRE BETROKKENHEID

Het constitutioneel kader voor de besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht in internationale militaire operaties wordt voor het belangrijkste gedeelte gevormd door artikel 100 van de Grondwet. Omdat artikel 97 Gw niet op het besluitvormingsproces is ingericht, speelt dit slechts op de achtergrond een rol. De totstandkoming van artikel 100 Gw is geïnitieerd vanuit de gedachte dat parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming aan versterking toe is. De Kamer heeft in de motie-Van Middelkoop om een instemmingsrecht gevraagd, maar heeft dit nooit gekregen. Artikel 100 verplicht de regering namelijk de Staten-Generaal vooraf inlichtingen te verstrekken over (het besluit tot) de inzet van de krijgsmacht. Van een formeel instemmingsrecht is in ons constitutioneel stelsel geen sprake. Een andere vorm van verplichte consultatie of een toestemmingsvereiste ontbreekt eveneens zodat parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming in ons stelsel niet grondwettelijk is gegarandeerd. In de praktijk blijkt er overeenstemming te bestaan over het feit dat artikel 100 Gw juridisch gezien inhoudt dat de regering, na de Kamer te hebben geïnformeerd over (haar besluit tot) uitzending, rechtsgeldig en zonder juridische belemmeringen tot uitzending van de militairen kan overgaan. Tevens bestaat overeenstemming over de reikwijdte van artikel 100 Gw. Deze bepaling is namelijk van toepassing op

de inzet van de krijgsmacht in operaties met handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde als primair doel.

Ook al beseffen de betrokken actoren dat artikel 100 het parlement geen formeel instemmingsrecht geeft, uit de totstandkomingsgeschiedenis en de besluitvormingspraktijk blijkt dat de Tweede Kamer herhaaldelijk en consequent een materieel instemmingsrecht uit het artikel afleidt. Geheel los van zijn juridische betekenis, wordt het artikel door het parlement in de praktijk een verdergaande politieke betekenis toegekend. De overtuiging dat het artikel de basis vormt van een uitgebreide besluitvormingsprocedure (artikel-100-procedure) die bestaat uit informatievoorziening door de regering (i.e. het sturen van een zogenoemde artikel-100-brief) en gedachtewisseling in de Tweede Kamer (het artikel-100-debat) aan het einde waarvan de Kamer haar instemming dan wel het gebrek daaraan kan uitspreken, is hardnekkig. De mogelijkheid die de Kamer heeft om zich tijdens het artikel-100-debat over de uitzending uit te spreken, zou tot een materieel instemmingsrecht leiden. Dat materiële instemmingsrecht is echter een fictief, niet op een (grond)wetsbepaling gebaseerd 'recht'. Ook al is het juridisch onjuist om uit een inlichtingenplicht een materieel instemmingsrecht af te leiden, die overtuiging domineert de politieke praktijk. Zij heeft echter weinig te maken met artikel 100 Gw, maar juist met de vooronderstelling dat het politiek ondenkbaar en hoogst onwaarschijnlijk is – al is het niet geheel uitgesloten, want juridisch goed mogelijk – dat de regering tegen de wil van een kamermeerderheid ingaat in een gevoelige en delicate kwestie waarbij de levens van 'onze jongens en meisjes' en het internationale prestige van het land op het spel staan. Dat de politieke betekenis de overhand krijgt boven de juridische betekenis geldt niet alleen voor artikel 100 maar ook voor het Toetsingskader. Juridisch gezien heeft dat document geen betekenis, maar politiek fungeert het als ware het een uitwerking van en een aanvulling op artikel 100. Omdat het in de praktijk wordt gekoppeld aan de artikel-100-procedure, is het document in ieder geval voor de Kamerleden onderdeel van het constitutioneel kader gaan uitmaken. Zonder dat er daartoe juridische redenen zijn, worden het Toetsingskader en artikel 100 gezien als twee aan elkaar verwante en in elkaars verlengde liggende instrumenten waarmee het besluitvormingsproces kan worden gestroomlijnd en waarbij tijdige en intensieve parlementaire betrokkenheid door *de facto* instemming bij de besluitvorming is verzekerd. Aan het einde van deze studie moet echter worden geconcludeerd dat dit in de praktijk slechts in geringe mate het geval is. Dit is niet alleen zo omdat van een formeel instemmingsrecht geen sprake is, maar ook en vooral omdat

de praktische betekenis van de twee instrumenten minder groot is dan op het eerste gezicht uit de tijdens de debatten gemaakte algemene opmerkingen over hun politieke betekenis zou kunnen worden afgeleid. Hiervoor zijn twee redenen te noemen.

In de eerste plaats blijkt in de praktijk verwarring en onhelderheid te bestaan over de politieke betekenis van artikel 100 Gw, concreter gezegd over de reikwijdte en invulling van de artikel-100-procedure. Over de vragen voor welke operaties de procedure van toepassing is, op welk moment informatie moet worden verschaft, waarover de regering moet informeren, wanneer het zinvol is het debat over het regeringsbesluit te voeren en welke gevolgen aan het resultaat van dat debat moeten worden gegeven, heerst verschil van mening. Tijdens de besluitvorming gedane, dikwijls als beloftes geformuleerde, uitspraken van de regering brengen extra verwarring. Het constitutionele kader is de betrokken actoren doorgaans wel bekend en er is, zoals gezegd, overeenstemming over de formele betekenis ervan, maar vanwege de verruimde betekenis die het in de praktijk krijgt en de voortdurende discussie over de toepasselijkheid en de gevolgen ervan kan het kader niet duidelijk en voldoende specifiek worden genoemd. Het kader blijkt namelijk niet in staat in de praktijk helderheid te scheppen over de onderscheiden politieke verantwoordelijkheden van de twee organen die bij de besluitvorming zijn betrokken. De uitspraken van de regering en de afzonderlijke Kamerleden hierover zijn op onderdelen vaak tegenstrijdig, onnodig verwarrend en onderling inconsistent. De Kamer interpreteert elke belofte van de regering in haar eigen voordeel en eigent zich daarbij meer bevoegdheden en een grotere rol toe dan ze daadwerkelijk heeft. In de tweede plaats is van feitelijk gebruik van de twee instrumenten amper sprake. De verwijzingen naar de artikel-100-procedure maar vooral naar het Toetsingskader zijn incidenteel, algemeen en weinig dwingend zodat deze eerder symbolisch zijn dan inhoudelijk. Ook al worden ze beide wel terloops genoemd, van een uitgewerkte, consequente en structurele toepassing is geen sprake. Het gevolg hiervan is dat de twee instrumenten in de politieke praktijk als procedureel houvast van de Tweede Kamer zijn gaan functioneren zonder dat ze leiden tot betekenisvolle betrokkenheid van de Kamer bij de besluitvorming. Hun losse en weinig dwingende gebruik tijdens het proces hangt nauw samen met hun onduidelijke betekenis. Beide stellen ze geen harde eisen aan de besluitvormingspraktijk, noch aan de wijze waarop betrokkenheid van de Kamer moet worden ingericht. Voorts zijn hun betekenis en reikwijdte zo uitgerekt dat ze zowel door de Kamer als door de regering gebruikt (kunnen) worden om

voor, maar ook tegen, meer betrokkenheid te pleiten. Een helder en eenduidig richtsnoer voor het politieke handelen bieden ze niet.

In algemene zin kan geconcludeerd worden dat het besluitvormingsproces in de praktijk langs de lijnen van artikel 100 en het Toetsingskader loopt, maar dat die lijnen feitelijk zo flexibel zijn dat een daarvan afwijkende praktijk moeilijk voorstelbaar is, zeker als handelen ‘in de geest van artikel 100’ in ogenschouw wordt genomen. Omdat daar in de praktijk bijna alles onder kan worden geschaard, verliest het artikel zijn onderscheidend vermogen. Het resultaat hiervan is dat de mate waarin het constitutioneel kader de betrokkenheid van het parlement bepaalt afhankelijk is van het politieke spel dat de regering en het parlement in de praktijk bereid zijn te spelen. Artikel 100 Gw en het Toetsingskader kunnen in dat spel op uiteenlopende manieren worden ingezet. De in deze studie uitgevoerde analyse leidt tot de conclusie dat de twee elkaar in balans houdende organen van geval tot geval bepalen of en zo ja welke spelregels artikel 100 Gw en het Toetsingskader impliceren, of die spelregels in een concreet geval zijn geschonden en wat daarvan de consequentie zou moeten zijn.

8.3 INFORMATIE EN PARLEMENTAIRE BETROKKENHEID

Informatievoorziening vormt de kern van de besluitvormingsprocedure. De in artikel 100 Gw opgenomen plicht voor de regering om vooraf inlichtingen te verstrekken is de enige harde eis die ons stelsel in dit verband kent. De politieke informatieafspraken uit het Toetsingskader zijn daarbij ook relevant. Omdat artikel 100 en het Toetsingskader in de praktijk worden gezien als instrumenten die de procedure bepalen, komt het besluitvormingsproces feitelijk neer op een maandenlang traject waarin de Kamer na eerste geruchten over een militaire operatie en een mogelijke Nederlandse deelname regelmatig wordt geïnformeerd en in debat gaat over de internationale ontwikkelingen, gezette stappen, informele verzoeken, verkennende gesprekken, militaire planning en uiteindelijk over het besluit van de regering, bekendgemaakt per artikel-100-brief. De informatieplicht uit artikel 100 Gw en informatieafspraken uit het Toetsingskader zijn niet met kwaliteitseisen omkleed. In de praktijk betekent dit dat de regering bepaalt wanneer, op welke wijze en hoe volledig zij het parlement zal informeren. Dat de regering ongevraagd en regelmatig inlichtingen verschaft over de fase voorafgaand aan het regeringsbesluit kan in zekere zin worden gezien als een politieke

'gunst' die samenhangt met de politieke verhouding tussen de twee organen. Een algemene rechtsplicht daartoe bestaat niet en ook in het Toetsingskader is over informatievoorziening in de voorfase, los van de notificatieafpraak indien een onderzoek naar de mogelijkheden en wenselijkheid van deelname wordt gestart, niets opgenomen. De regering voorziet de Kamer van informatie en gaat met de Kamer in debat omdat dat politiek gezien verstandig is. Daardoor kan, onder andere, al vroeg in het proces aan politieke oordeelsvorming in de Kamer worden gewerkt en kan eventuele weerstand tijdig worden opgemerkt en geminimaliseerd. Omdat de regering vrij is te bepalen op welke wijze ze invulling geeft aan haar informatieplicht en andere informatieafspraken, kan de informatie in de praktijk wel eens laat, verwarrend, verhullend, onjuist, onvolledig en multi-interpretabel blijken te zijn. Ook op dit punt is de politieke verhouding tussen de twee organen leidend: het parlement bepaalt namelijk in een concreet geval of informatievoorziening volgens de afspraken is verlopen, in hoeverre het genoeg neemt met de (te laat of onjuist) verstrekte informatie en welke consequenties het daaraan wil verbinden. Dit geldt ook voor het al dan niet nakomen van de informatieplicht uit artikel 100 Gw door de regering.

Omdat de regering een leidende en initiërende rol in het besluitvormingsproces heeft, is het parlement wat de toegang tot informatie betreft in sterke mate van de regering afhankelijk. Die afhankelijkheid wordt vergroot door het ontbreken van relevante kennis en expertise in de Kamer. Het parlement kan daar iets aan doen door zelf actief (extra) informatie te verwerven uit andere bronnen dan de regering. De media vormen in de praktijk een belangrijke bron van informatie, maar met informatie uit de media wordt het tekort aan eigen kennis en expertise niet opgelost. Om haar eigen informatieniveau te vergroten en afhankelijkheid te verminderen, kan de Kamer, ter compensatie van gebrek aan deskundigheid, hoorzittingen houden en/of werkbezoeken afleggen waarin ze gesprekken voert met diplomaten, ambtenaren en militaire deskundigen. Ook kan ze de regering, mits daar voldoende tijd voor is, om inhoudelijke briefings door ambtenaren of militaire autoriteiten verzoeken. Toch zal de informatierelatie tussen de regering en het parlement altijd onevenwichtig blijven, zeker als het gaat om besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht in internationale operaties. Gezien de aard van het onderwerp zal namelijk dikwijls sprake zijn van geclassificeerde informatie die het parlement in het geheel niet of slechts in het geheim en op basis van vertrouwelijkheid krijgt. Wel is het winst te noemen dat in de praktijk de laatste jaren vertrouwelijke briefings steeds vaker onderdeel zijn

van informatievoorziening als het gaat om militair-operationele, strategische informatie of internationale afspraken die de regering niet openbaar kan en wil maken. Naast een hoge mate van geheimhouding en vertrouwelijkheid waarmee besluitvorming op dit specifieke terrein onvermijdelijk verbonden is, is er nog een aspect dat bijzondere aandacht verdient. Dat is informatievoorziening en transparantie over hetgeen is besloten, afgesproken en toegezegd op het internationale niveau in de fase voorafgaand aan de nationale besluitvorming. Onvolledige of onjuiste informatievoorziening over de internationale onderhandelingen, gemaakte afspraken, gedane toezeggingen of gewekte verwachtingen kan ertoe leiden dat de Kamer wordt geconfronteerd met onomkeerbare stappen, hetgeen in de Kamer vaak leidt tot irritatie en een negatief effect heeft op de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming.

Los van de inhoudelijke kwaliteit van de informatie zijn de momenten waarop relevante informatie wordt verstrekt van groot belang voor de parlementaire betrokkenheid. Het juiste moment is cruciaal, maar in de praktijk niet eenvoudig vast te stellen. Dat moment is namelijk afhankelijk van de parallel aan de nationale processen lopende internationale besluitvorming en de gangbare procedures bij de Veiligheidsraad en de NAVO. Om te voorkomen dat het parlement tijdens het nationale besluitvormingsproces voor voldongen feiten wordt geplaatst, is vooral tijdige informatie over internationale afspraken en toezeggingen van cruciaal belang. Maar of en wanneer daarover wordt geïnformeerd, is aan de regering om te bepalen.

De grote mate van parlementaire afhankelijkheid wat de informatievoorziening betreft, kan in de praktijk negatieve gevolgen hebben voor de betrokkenheid van het parlement bij de besluitvorming. De regering kan namelijk door het opschorten van informatievoorziening tijd rekken, voorbereidings-tijd van de Kamer inkorten, overleg met de Kamer uitstellen en door het verstrekken van onvolledige of zelfs onjuiste informatie de parlementaire betrokkenheid tot een minimum beperken. De regering realiseert zich dat blijkens de drie casus en verkent in de praktijk voortdurend de grenzen van haar mogelijkheden. Hoe ver ze daarin kan gaan, is afhankelijk van de ruimte die ze van het parlement krijgt en haar inschatting of ze in politieke zin iets van het parlement te vrezen heeft. Omdat internationale operaties en door-gaans ook een mogelijke Nederlandse deelname daaraan zelden volkomen uit de lucht komen vallen, ligt hier ook een verantwoordelijkheid van de Kamer om binnen de *checks and balances* zelf een vinger aan de pols te

houden en vaker en eerder dan gewoonlijk informatie te eisen. Opgemerkt wordt nog dat de politieke verhouding tussen de organen en het spel dat tijdens het besluitvormingsproces wordt gespeeld wederom bepalend blijken te zijn voor de wijze, de kwaliteit en het moment van informatievoorziening en daarmee voor de betrokkenheid van de Kamer.

8.4 DE DYNAMIEK VAN HET POLITIEKE SPEL: POLITIEKE VERHOUDING TUSSEN REGERING EN PARLEMENT

Na de analyse van de casus kan worden geconcludeerd dat de betrokkenheid van de Kamer bij de besluitvorming in de Nederlandse besluitvormingspraktijk in essentie wordt bepaald door de werking van het Nederlandse, op de vertrouwensregel gebaseerde, parlementaire stelsel en de daarbij horende politieke verhouding tussen de regering en het parlement. In het algemeen kan worden gesteld dat van enige betrokkenheid van de Kamer bij de besluitvorming doorgaans sprake was en zal zijn, omdat de regering er verstandig aan doet om (breed) draagvlak voor haar besluiten te zoeken. Dit is niet alleen zo omdat politiek draagvlak een voorwaarde is voor militair succes van de operatie, maar ook en vooral omdat zelfstandig en volledig buiten de Kamer om beslissen over gevaarlijke, ingrijpende, kostbare, taaie, complexe en belangrijke operaties op politieke zelfmoord zou neerkomen. De betrokkenheid van de Kamer bij de besluitvorming over uitzendingen komt in de praktijk neer op informatievoorziening door de regering en bespreking daarvan in de Kamer inclusief het afsluitende debat over het regeringsbesluit waarin de Kamer haar mening kenbaar kan maken. Anders gezegd, de regering beslist, informeert en hoort de mening van de Kamer. De bedoeling achter de motie-Van Middelkoop om de Kamer medezeggenschap over de inzet van de krijgsmacht te geven, is in de praktijk uitdrukkelijk verlaten. Toch heeft het parlement binnen de huidige politieke verhouding de speelruimte om tijdens het afsluitende debat, maar ook in de fase voorafgaand aan het besluit, al dan niet achter gesloten deuren, de regering en haar uiteindelijke besluit soms in vergaande mate te beïnvloeden, wetende dat de regering breed draagvlak voor zulke ingrijpende besluiten zeer op prijs zal stellen. Ten aanzien van dat politieke besluitvormingsspel tussen de regering en het parlement over de inzet van de krijgsmacht in internationale operaties vallen na analyse van de casus de volgende vijf zaken op.

Ten eerste is de *politieke wenselijkheid om deel te nemen aan internationale operaties leidend*. Gezien de Nederlandse lange traditie in internationale operaties, de sterke ambitie en morele verantwoordelijkheid die het land voelt aangaande internationale vrede en veiligheid, de internationale oriëntatie van het land en het belang dat wordt gehecht aan de internationale positie en reputatie, zal van die wenselijkheid doorgaans sprake zijn. Nederland wil graag deelnemen aan grote en belangrijke internationale operaties. Op een gering aantal fracties na staat de Tweede Kamer welwillend tegenover het gebruik van de krijgsmacht als middel ter handhaving of bescherming van de internationale rechtsorde. Als de regering eenmaal besloten heeft dat militaire deelname van Nederland aan een operatie wenselijk is, lukt het in de praktijk blijkens de casus om te beargumenteren dat de inzet tevens militair haalbaar en verantwoord is. Die positief uitgevallen politieke afweging is ook bepalend voor de inzet en uitkomst van het onderzoek naar de mogelijkheden van deelname en de militaire planning en voorbereiding van de operatie. Het primaat van de politiek over de militaire component is hierbij van belang. Als de krijgsmacht de opdracht krijgt een Nederlandse bijdrage voor te bereiden, zorgt de krijgsmacht er wel voor dat ze, al dan niet na aanpassing van enkele aspecten van de door de regering gewenste inzet, een militair haalbare operatie aan de regering kan aanbieden. Politieke wenselijkheid van een deelname wint het in de praktijk van praktische of operationele bezwaren. Het hoge ambitieniveau van de Nederlandse militairen om mee te doen tot in het hoogste geweldsspectrum in combinatie met hun professionele en flexibele houding leidt ertoe dat mogelijke praktische bezwaren worden weggewerkt en de risico's worden geminimaliseerd. Voor zowel de regering als de Tweede Kamer is het een geruststellende gedachte dat de Nederlandse krijgsmacht met onzekerheden kan omgaan en in staat is gebleken al dan niet in samenwerking met anderen de meest complexe operaties tot een relatief goed einde te brengen. Die politieke wenselijkheid is trouwens niet alleen leidend bij de afweging van de regering; ook de Kamerleden laten hun oordeel daardoor bepalen. Het wekt dan ook geen verbazing dat de partijpolitieke opvatting over de wenselijkheid van geweldgebruik ter handhaving of bescherming van de internationale rechtsorde doorgaans overeenkomt met het uiteindelijke oordeel over een concrete deelname.

Ten tweede vormt *diezelfde politieke wenselijkheid de basis van de internationale onderhandelingen*. Na het kenbaar maken van een positieve grondhouding aan de internationale organisatie of het samenwerkingsverband, worden de onderhandelingen over de militaire planning en voorbereiding gestart.

Tijdens die fase worden toezeggingen gedaan, verwachtingen gewekt en zelfs afspraken gemaakt die tot een zeker commitment leiden. Een uitgesproken positieve grondhouding of principiebereidheid, intensieve betrokkenheid bij militaire planning en voorbereiding hebben namelijk een eigen niet tot niets verplichtende betekenis in de internationale arena. Zelfs de notificatie is in dat verband meer dan een kennisgeving, maar eerder een signaal dat een keuze tot deelname bijna definitief maakt. In samenhang met eerdere solidariteits- en steunverklaringen, een positieve grondhouding en reeds gezette stappen in een niet te stoppen internationaal proces versterkt de notificatie de indruk dat Nederland een deelname zeer serieus overweegt. In die internationale dynamiek geldt als stelregel dat hoe langer een uitdrukkelijk 'nee' wordt uitgesteld hoe groter de verwachting of overtuiging bij de internationale actoren en eventuele partners is dat Nederland wel zal meedoen, zeker als de militaire planning en voorbereiding van de operatie al in volle gang is en Nederland daaraan intensief deelneemt.

Op een gegeven moment zijn de gewekte verwachtingen, gedane toezeggingen of gemaakte afspraken zo nauwkeurig dat een *point of no return* is bereikt en het politiek ondenkbaar is dat Nederland van een deelname afziet. Omdat het in de praktijk niet eenvoudig is om terug te komen van de ingeslagen weg, zeker als onomkeerbare stappen zijn gezet, heeft de dynamiek van het internationaal verkeer een dwingend karakter. Enerzijds doet de regering na intensieve onderhandelingen tijdens het nationale besluitvormingsproces haar best om een besluit te nemen waarmee aan verwachtingen en/of afspraken wordt voldaan. Anderzijds houdt het parlement, ondanks het gebrek aan kennis over de precieze verwachtingen of afspraken, rekening met de gevolgen die het terugdraaien van afspraken zal hebben op de militaire planning en effectiviteit van de operatie. Soms is het terugdraaien van afspraken niet mogelijk en ziet het parlement zichzelf voor *faits accomplis* geplaatst. De Nederlandse regering zal niet snel toegeven dat van voldongen feiten sprake is, al gebruikt ze de eventuele verwachtingen van internationale organen wel als argument in het nationale proces. Het is denkbaar dat de regering achter internationale deuren zelf actief bijdraagt aan het wekken van die verwachtingen door allerlei zaken te beloven en toezeggingen te doen, wetende dat de Kamer gevoelig is voor eventueel gezichtsverlies. In de drie casus bleek dat echter niet te achterhalen. Ondanks de beperkende invloed die vergaande internationale militaire planning en voorbereiding kunnen hebben op de parlementaire betrokkenheid, zijn deze nodig om inzicht te kunnen geven in concrete militaire aspecten van de inzet, maar als internationale afspraken

tot onomkeerbare stappen leiden, loopt het nationale besluitvormingsproces het gevaar te worden gereduceerd tot een schijnvertoning.

Ten derde *wordt informatie over de inhoudelijke aspecten van de inzet in de praktijk zo lang mogelijk uitgesteld*. De regering wacht daar mee totdat het besluit is genomen en aan de Kamer wordt gestuurd. Dat de regering zo lang mogelijk wacht met het doorhakken van knopen is wel te begrijpen. Zo zal de regering de laatste internationale ontwikkelingen en besluiten willen meenemen in haar oordeel, zodat een besluit kan worden gepresenteerd dat aansluit bij de laatste stand van zaken. Verder zijn de voor het besluit nodige details over de militaire invulling van de operatie pas bekend na de militaire planning en voorbereiding die in de praktijk lang kunnen duren. Ook zal het oplossen van eventuele operationele knelpunten of uitvoeringsproblemen de nodige tijd kosten. Vooral grote, complexe en ingrijpende operaties zullen doorgaans gepaard gaan met een langere voorbereidingstijd. Soms kan de regering echter de noodzaak voelen snel te beslissen. Dat kan zo zijn omdat de feitelijke situatie om een snel ingrijpen vraagt, maar ook omdat de Kamer en de internationale gemeenschap, al dan niet beïnvloed door de media, de regering onder druk zetten snel te beslissen omdat ze duidelijkheid willen over het Nederlandse standpunt. Zowel een te snel genomen besluit als uitstel van inhoudelijke informatie over de inzet totdat er een (al dan niet snel genomen) besluit ligt, legt een klem op de parlementaire betrokkenheid. In het eerste geval zal de Kamer te weinig tijd hebben om met de regering in discussie te gaan en in het tweede geval wordt de inhoudelijke discussie tot op het laatste moment uitgesteld.

In beide gevallen heeft de politieke besluitvorming te maken met een dilemma: om parlementaire betrokkenheid te garanderen, zou de regering de Kamer in een zo vroeg mogelijk stadium moeten informeren, in ieder geval in een fase waarin het voor het parlement mogelijk is invloed op het besluit uit te oefenen. Zinvol informeren kan echter pas als een en ander over de concrete aspecten van de inzet bekend is en er iets ligt waarover de Kamer kan praten en waarvan zij iets kan vinden. Maar wachten op de concrete invulling van de inzet gaat vaak gepaard met het gevaar van voldongen feiten en een dichtgetimmerd besluit waaraan de Kamer niet veel zal kunnen en durven veranderen. Nog een andere reden die de regering kan hebben om het nemen van een besluit zo lang mogelijk uit te stellen, is tijd winnen ten einde aan verwachte politieke bezwaren uit de Kamer tegemoet te komen en gevoeligheden weg te masseren. Zeker bij grote en risicovolle operaties kan

het streven naar breed draagvlak ertoe leiden dat de regering ervoor kiest om politieke onrust in de Kamer zo veel mogelijk te voorkomen door met een compromisbesluit te komen dat op steun van zo veel mogelijk fracties kan rekenen. Het smeden van compromissen kost nu eenmaal tijd, maar levert politiek gezien vaak winst op.

Ten vierde *ligt het zwaartepunt van parlementaire betrokkenheid in de praktijk op informele informatie-uitwisseling en overleggen achter gesloten deuren die gevoerd worden ver voor het afsluitende debat*. Deze informele contacten zijn eigen aan de Nederlandse parlementaire cultuur. Zojuist is al opgemerkt dat de regering haar best zal doen om een compromisbesluit te nemen waar de meerderheid van de Kamer zich tijdens het debat achter kan scharen. In de praktijk is meestal al vrij snel na de eerste geruchten over een mogelijke Nederlandse deelname, al dan niet na het expliciet raadplegen van de coalitiefracties, duidelijk welke grondhouding de verschillende fracties tegenover de inzet hebben. Informele overleggen en contacten binnenkamers tussen bewindspersonen en Kamerleden zullen eerst gebruikt worden om de gevoelstemperatuur in de Kamer te meten. Doorgaans zal de regering naar aanleiding daarvan vrij eenvoudig kunnen inschatten wat er nog moet gebeuren teneinde de steun van een (brede) kamermeerderheid te verzekeren. Daarna zullen verschillende politieke technieken worden aangewend om een (breed) draagvlak daadwerkelijk te creëren. De informele contacten zullen gewoonlijk plaatsvinden langs politieke scheidslijnen, maar als de regering echt naar breed draagvlak streeft, zal zij ook met oppositiepartijen in gesprek gaan. Om zoveel mogelijk het risico op afwijzing van het besluit door een kamermeerderheid uit te sluiten, zal de regering de artikel-100-brief naar de Kamer sturen nadat ze zich van de steun van een kamermeerderheid heeft verzekerd. Deze manier van politiek bedrijven is inherent aan de Nederlandse politieke cultuur waarin gepolder in de voorfase leidt tot consensusbesluiten, vaak gevolgd door redelijk voorspelbare en weinig scherpe debatten waarvan de uitkomst doorgaans al van tevoren vaststaat.

Uit de in deze studie geanalyseerde debatten kan worden afgeleid dat de fracties in alle gevallen hun standpunt voor het debat klaar hadden en dat van verandering van fractiestandpunt geen enkele keer sprake was. Omdat de uitkomst van de bestudeerde debatten achter gesloten deuren was bepaald, waren deze weinig diepgaand. De woordvoerders legden slechts uit waarom hun fractie voor of tegen de inzet was, zonder dat daarbij van uitwisseling van relevante argumenten sprake was. Een inhoudelijke en grondige analyse

van de voor- en nadelen van de inzet ontbrak. Afzonderlijke bijdragen waren weinig concludent op meerdere aspecten van de inzet. Dit hangt nauw samen met het selectieve gebruik van de aandachtspunten uit het Toetsingskader. De woordvoerders concentreerden hun betoog blijkens de casus op een paar punten die ze zelf van doorslaggevend belang achtten en waarop ze hun oordeel baseerden. Omdat die punten per fractie kunnen verschillen, werd tijdens de debatten regelmatig langs elkaar heen gepraat en werd zelden inhoudelijk op elkaar gereageerd. Ook werd door de fracties niet altijd even inzichtelijk gemaakt hoe de aandachtspunten waren ingevuld. Van een integrale en meer expliciete analyse, bespreking en afweging van de kernaspecten van de inzet was tijdens de debatten amper sprake. De debatten over de besluiten in de drie casus waren niet alleen weinig inhoudelijk, maar ook weinig spannend. Ze lijken tevens voor de vorm te zijn gehouden, *to seal the deal* die eerder binnenskamers al was gesloten. Verder valt op dat kritisch getinte opmerkingen, dikwijls van de kant van de oppositie, hebben geleid tot irritatie van de regering, maar ook van de Kamerleden die positief tegenover de inzet staan. Het onderwerp werd te belangrijk gevonden voor politieke spelletjes. De ernst van het onderwerp leek om zowel een gereserveerde opstelling als om consensus te vragen. Omdat de indruk moest worden voorkomen dat het Nederlandse parlement niet als één blok achter de militairen staat, werden afwijkende meningen maar ook kritische vragen en twijfels tijdens het debat niet op prijs gesteld. Maar in de praktijk zullen de grootste twijfels, zoals reeds opgemerkt, in ieder geval bij een kamermeerderheid ver voor het debat worden weggewerkt. De bij onze politieke cultuur van overleg en consensusvorming horende informele contacten en overleggen binnenskamers tussen de regering en de Tweede Kamer, die nadelige gevolgen hebben voor de transparantie van de besluitvorming, vormen in de praktijk de kern van parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming.

Ten vijfde heeft een tijdens het debat uitgesproken negatief oordeel van een kamermeerderheid geen rechtsgevolgen voor het besluit. Een eventuele motie waarin de regering wordt verzocht af te zien van deelname bindt de regering niet en leidt al helemaal niet tot de verplichte intrekking van het oorspronkelijke regeringsbesluit. De regering zal zelf moeten bezien welke gevolgen ze aan die motie wil verbinden en of zij tot aanpassing of herziening van haar besluit zal overgaan. Die overweging zal de regering op politieke gronden maken waarbij de politieke dynamiek van het moment en de inschatting in hoeverre de Kamer bereid zal zijn om zwaardere instrumenten in te zetten een belangrijke rol zullen spelen. Een manier waarop het parlement nog kan proberen iets

tegen een onwelgevallig besluit en daarmee tegen de inzet van de krijgsmacht te doen, is door een motie van wantrouwen in te dienen en een minister of het gehele kabinet naar huis te sturen in de hoop dat een nieuwe minister of een nieuw kabinet het genomen besluit zal heroverwegen. Aangezien het instrument van de motie van wantrouwen in de Nederlandse constitutionele verhoudingen met grote terughoudendheid wordt gehanteerd, zal de Kamer niet snel een kabinetscrisis willen veroorzaken naar aanleiding van de inzet van de krijgsmacht.⁷³⁴ Uit het feit dat moties van wantrouwen zeer ongebruikelijk zijn geworden, moet echter niet worden geconcludeerd dat moties in de parlementaire praktijk geen enkele betekenis hebben. In tegendeel, een in een motie vervatte uitspraak van de Kamer over een onderwerp en een motie van afkeuring van het op een bepaald punt gevoerde beleid komen wel vaak voor en kunnen grote politieke gevolgen hebben. Vooral een motie van afkeuring kan door de Kamer wel degelijk gebruikt worden als middel waarmee kan worden voorkomen dat een deelname doorgaat. Het is in de huidige politieke verhouding tussen de regering en het parlement hoogst onwaarschijnlijk, zo niet ondenkbaar, dat de regering een motie van afkeuring van het regeringbesluit of een motie waarin het heroverwegen van het besluit wordt afgedwongen terzijde schuift en naast zich neerlegt. Toch is het aan de regering zelf om te bepalen op welke wijze zij gevolg zal geven aan dergelijke moties. Ook al is het moeilijk voorstelbaar dat de regering dat op een manier zal doen die ingaat tegen de wens van de Kamer, een motie van afkeuring maakt, evenals een motie van wantrouwen, het omstreden regeringsbesluit niet ongedaan en verhindert ook niet dat een (demissionair) kabinet uitvoering blijft geven aan het besluit. De feitelijke uitvoeringshandelingen blijven plaatsvinden totdat het (nieuwe) kabinet beslist daaraan iets te veranderen. Maar indien (een gedeelte van) het besluit reeds is uitgevoerd en Nederlandse militairen feitelijk als onderdeel van een internationale militaire coalitie al ergens in de wereld actief zijn, zal ook een nieuw kabinet daaraan niet snel een einde maken. Of en zo ja op welke manier de Kamer gebruik zal maken

734 In herinnering dient te worden gebracht dat de kabinetscrisis en de uiteindelijke val van het kabinet-Balkenende IV in 2010 niet is veroorzaakt door een motie van wantrouwen en/of afkeuring, maar doordat de PvdA-bewindslieden uit eigen beweging ontslag hebben ingediend nog voordat een besluit over de verlenging van de inzet in Uruzgan na augustus 2010 was genomen. Het betrof dus een crisis in de relatie tussen de kabinetsleden onderling en niet tussen de bewindslieden en een kamermeerderheid. Deze kabinetscrisis onderstreept de in deze studie geponeerde stelling dat het kabinet zijn best zal doen zich voor het nemen van een besluit van de steun van een kamermeerderheid te verzekeren. Immers, juist omdat vanwege de afwijzende houding van de PvdA-fractie geen meerderheid kon worden gevonden voor de verlenging van de inzet, kwam het niet tot een besluit, maar tot de val van het kabinet.

van het recht moties in te dienen, is afhankelijk van de politieke belangenafweging van de afzonderlijke fracties. De besluitvorming over *Enduring Freedom* laat zien dat een pertinent afwijzende houding van een coalitiefractie niet tot de val van het kabinet hoeft te leiden. In een dergelijk geval is de regering voor het draagvlak wel afhankelijk van de steun van een oppositiefactie. Het besluit zal dan wellicht een groter compromiskarakter hebben en om intensief informeel overleg met de desbetreffende oppositiefracties vragen. Omdat de regering er verstandig aan doet breed draagvlak te genereren voor een inzet, aangezien draagvlak positieve gevolgen heeft voor het succes van de operatie en voor het voortbestaan van het kabinet, zal zij binnen de Nederlandse politieke verhouding haar best doen om het risico op een motie van wantrouwen of een motie van afkeuring te minimaliseren door zich nog voordat het besluit is genomen van voldoende politieke steun in de Kamer te verzekeren. Een scenario waarin pas tijdens het afsluitende debat blijkt dat er geen kamermeerderheid voor het besluit te vinden is, zal zich in onze parlementaire praktijk daardoor zelden voordoen. De gang van zaken rond de mogelijke verlenging van de inzet in Uruzgan na augustus 2010 leert dat als de coalitiefracties er niet in slagen tot een compromis te komen, de regering helemaal niet in staat zal zijn een besluit te nemen.

8.5 PARLEMENTAIRE BETROKKENHEID BIJ DE BESLUITVORMING

Hiervoor is uiteengezet dat de betrokkenheid van het parlement bij de besluitvorming voornamelijk wordt bepaald door de werking van het parlementaire stelsel, in het bijzonder de informele verhouding tussen de regering en het parlement bij de besluitvorming. Parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming is in ons stelsel niet (grond)wettelijk gegarandeerd, maar krijgt vorm in het politieke samenspel tussen de regering en het parlement. In hoeverre er in de praktijk sprake zal zijn van parlementaire betrokkenheid is derhalve afhankelijk van de politieke luimen van beide organen. Besluitvorming over deelname aan internationale operaties is en blijft te allen tijde een uiterst politieke kwestie. Dit is niet vreemd, gezien de ingrijpende en vergaande aard van het besluit. Maar dit betekent wel dat de aan de Nederlandse politieke cultuur en constitutionele traditie inherente, soms informele *checks and balances* van doorslaggevend belang zijn voor de mate van parlementaire betrokkenheid. Formele bevoegdheden van het parlement, die in ons stelsel beperkt zijn, maar ook tijdige en adequate

informatievoorziening en transparante en zorgvuldige gedachtewisseling blijken in de praktijk ondergeschikt aan de politieke bereidheid van beide organen tot samenwerking: de bereidheid van de regering om te luisteren naar het parlement teneinde breed draagvlak te genereren enerzijds en de bereidheid van de Kamer om kritisch en alert te zijn anderzijds. Betrokkenheid van het parlement bij de besluitvorming is, kortom, voor het merendeel afhankelijk van de politieke speelruimte die de regering geeft en de politieke speelruimte die de Kamer al dan niet uit eigen initiatief neemt en indien nodig forceert. Daarvoor is echter bij het parlement het besef nodig dat de regering op basis van de vertrouwensregel niet zonder het parlement kan en dat het parlement een eigen zelfstandige rol en verantwoordelijkheid heeft als kritische controleur van de besluitvorming.

Binnen die informele *checks and balances* neemt het parlement als het gaat om de inzet van de krijgsmacht van oudsher een terughoudende, afwach- tende en vooral vragende houding aan. Het parlement ziet zichzelf als een controleur op afstand en handelt daar ook naar. Het volksvertegenwoordigende orgaan is daarbij eerder volgend dan leidend, eerder reactief dan initi- erend. De regering krijgt ruimte om de onderhandelingen te voeren en voor- bereidingen te treffen, het parlement wacht de resultaten ervan af. Er wordt weliswaar verzocht om betrokkenheid en informatie, maar van eisen of af- dwingen is geen sprake. Politieke partijen laten zich vaak al in de voorfase en achter gesloten deuren overtuigen van de wenselijkheid van deelname met als gevolg gebrek aan inhoudelijke en substantiële weerstand gedurende het vervolg van het besluitvormingsproces. Daarnaast heeft ons parlement een naïeve kijk op de formele kaders. Zoals hiervoor weergegeven⁷³⁵ rekenen de Kamerleden zich rijker dan ze zijn door zich zonder enige juridische grond een materieel instemmingsrecht toe te kennen. Daarnaast ontlenen ze in de praktijk een zeker procedureel houvast aan de uit artikel 100 en het Toet- singskader afgeleide procedure in de veronderstelling dat het volgen van die procedure vanzelf tot (een grote mate van) betrokkenheid zal leiden. Maar deze studie laat zien dat dit niet direct het geval hoeft te zijn. Het verschil tussen de grondwettelijke en politieke werkelijkheid in de drie casus is aan- zienlijk. Ten eerste blijkt over de in de praktijk opgerekte politieke betekenis van artikel 100 en het Toetsingskader veel verschil van mening en onhelder- heid te bestaan met als gevolg dat niet in detail duidelijk is tot welke rol van de organen bij de besluitvorming deze leiden. In de tweede plaats wordt die niet eenduidige procedure belangrijker voorgesteld dan deze in de praktijk

735 Zie uitgebreid paragraaf 7.2.

is omdat de Kamer niet meer dan geïrriteerd is als niet conform de procedure blijkt te zijn gehandeld. Door te blijven geloven dat handelen overeenkomstig de procedure tot een zorgvuldig genomen besluit zal leiden waarbij parlementaire betrokkenheid is gegarandeerd en door te veel te vertrouwen op de zogenaamde precedentwerking van de politieke praktijk tot nu toe, laat de Kamer in de praktijk veel liggen.⁷³⁶ Een te grote nadruk op de procedure leidt namelijk af van de discussie over de inhoudelijke merites van het regeringsbesluit. Maar het leidt tevens af van het feitelijk handelen van het parlement en de houding die het tijdens het politieke spel tegenover de regering inneemt. En juist die houding is blijkens deze studie van beslissende invloed op (de mate van) betrokkenheid. Desalniettemin roept het parlementaire vertrouwen in de procedure de vraag op of sleutelen aan de concrete besluitvormingsprocedure niet toch tot meer betrokkenheid zou kunnen leiden. Daarover gaat de volgende paragraaf.

8.6 PARLEMENTAIRE BETROKKENHEID VERSTERKT?

Verschillende staatsrechtjuristen en ook de Tweede Kamer zelf in de vorm van de werkgroep *NATO Response Force* hebben gepleit voor de versterking van parlementaire betrokkenheid door middel van grondwetswijziging, variërend van de invoering van een parlementair instemmingsrecht tot het kunnen maken van een parlementair voorbehoud of een regelingsopdracht voor een nader uit te werken besluitvormingsprocedure.⁷³⁷ Zij signaleren dat het huidige constitutionele kader onvoldoende duidelijk is op het punt van parlementaire betrokkenheid en het parlement tevens weinig aanknopingspunten biedt om de eigen rol bij de besluitvorming in te vullen en eventueel te versterken. Met een beroep op de democratische waarde van parlementaire zeggenschap en het belang van democratische legitimatie van het ingrijpende besluit dat inzet van de krijgsmacht is, wordt gepleit voor herstel van de betekenis en de normatieve kracht van het constitutionele kader door dit weer heldere grenzen te laten opleggen aan machtsuitoefening en daarbij geen onduidelijkheid te laten bestaan over de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het parlement bij de besluitvorming.⁷³⁸

⁷³⁶ Vergelijk Talsma 2005, p. 280-281.

⁷³⁷ Of een combinatie van deze drie. Zie Bovend'Eert 2008, p. 29, Bovend'Eert 1998, p. 1599, Besselink 2001, p. 173. Tevens het rapport van de werkgroep *NATO Response Force*, *Kamerstukken II*, 2005-2006, 30 162, nrs. 2-3.

⁷³⁸ Besselink 2005, p. 121-123, Bovend'Eert 1998, p. 1599, Bovend'Eert 2008, p. 37-38.

Het sobere karakter van de Grondwet verzet zich niet tegen het opnemen van enkele essentialia over de verhouding tussen de regering en het parlement bij de besluitvorming.⁷³⁹ Integendeel, het is juist een van de kernfuncties van het constitutioneel recht om bepaalde aspecten van de inrichting van het staatsbestel en besluitvormingsprocedures te onttrekken aan wisselvalligheden van het politiek debat door die te formaliseren.⁷⁴⁰ Vanuit deze juridisch-normatieve functie⁷⁴¹ van het staatsrecht is een pleidooi voor de versterking van de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming door middel van wijziging van het grondwettelijk kader begrijpelijk. Naar mijn mening zou, gezien de zwaarwichtige gevolgen die de inzet van de krijgsmacht kan hebben, zo min mogelijk onduidelijkheid moeten bestaan over de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de bij de besluitvorming betrokken organen. De volksvertegenwoordigers zouden in een democratische rechtsstaat over instrumenten moeten beschikken waarmee ze effectief en betekenisvol weerstand kunnen bieden aan (mogelijk) arbitrair politiek handelen door de regering teneinde willekeurige machtsuitoefening of machtsmisbruik te voorkomen. Bestaande bevoegdheden bieden het Nederlandse parlement in ons stelsel mijns inziens voldoende instrumenten daartoe. Dat daar spaarzaam gebruik van wordt gemaakt is een andere kwestie.

De parlementaire rol bij de besluitvorming over uitzendingen is in een democratische rechtsstaat van essentieel belang. Deze studie heeft laten zien dat die rol op punten versterking behoeft. Ik ben thans echter van oordeel dat een wijziging van de Grondwet waarschijnlijk niet zal leiden tot sterkere of grotere parlementaire betrokkenheid bij de uitzendingen.⁷⁴² De reflex om in dit soort gevallen meteen om een grondwetswijziging te roepen is, zoals zojuist opgemerkt, begrijpelijk, maar berust mijns inziens op een niet altijd even realistisch geloof in de helende werking van het juridisch kader en van overtrokken verwachtingen ten aanzien van de mogelijkheden van de Nederlandse Grondwet om het politieke handelen van de staatsorganen te sturen. Dat ik de toegevoegde waarde van een constitutionele wijziging niet zie, is ingegeven door de kernconclusie van deze studie, namelijk dat parlementaire betrokkenheid voornamelijk afhankelijk is van het politieke spel en de hou-

739 Franken e.a. 2000, p. 47. Zie ook Jurgens 2002, p. 96 e.v.

740 Vergelijk Zoethout 1995, p. 322.

741 Zie uitgebreid Barkhuysen, Van Emmerik, Voermans e.a. 2009, p. 21 e.v.

742 In de beginfase van mijn onderzoek was ik een andere mening toegedaan en heb ik me voor een formeel instemmingsrecht uitgesproken; zie Kristić 2009, p. 467-478. De analyse van de drie casus heeft mij van mening doen veranderen. Zie in dat licht, naast deze studie, Kristić 2011.

ding die de organen in de politieke dynamiek van het besluitvormingsproces tegenover elkaar willen, durven en feitelijk aannemen. Een parlementair instemmingsrecht, een parlementair voorbehoud of een regelingsopdracht in de Grondwet zal mijns inziens niet in staat zijn de politieke praktijk substantieel te doen veranderen. Deze opvatting is gebaseerd op drie overwegingen.

Mijn eerste overweging heeft betrekking op de Nederlandse constitutionele cultuur en het karakter van de Nederlandse Grondwet. Nederland kent wat het politieke staatsrecht betreft geen sterke constitutionele cultuur noch een Grondwet die zich in grote mate in juridisch-normerende zin daarover uitsprekt.⁷⁴³ De inhoud van de Grondwet is niet het resultaat van revolutionaire veranderingen of constitutionele crises, maar het product van een 'poldersamenleving' waarin slechts uitgekristalliseerde en breed gedragen normen in de Grondwet worden opgenomen, nadat deze in de praktijk een constitutioneel rijpingsproces hebben ondergaan.⁷⁴⁴ Dit betekent concreet dat de oorsprong van grondwettelijke normen in de politieke praktijk ligt en dat tot codificeren ervan pas wordt overgegaan als er amper nog meningsverschillen zijn over de noodzaak van een bepaling.⁷⁴⁵ Dat is inzake de parlementaire rol bij de besluitvorming over uitzendingen op dit moment nog niet het geval. Terwijl de Kamer zich sinds de totstandkoming van artikel 100 Gw rijker rekent dan ze juridisch gezien is, door stevast te blijven

743 Besselink 1998, p. 212 en Barkhuysen, Van Emmerik, Voermans e.a. 2009, p. 21-24 en 74-76.

744 De Staatscommissie Grondwet merkt hierover op dat de Nederlandse Grondwet zich beperkt tot onderwerpen waarvan het in een zekere periode nodig werd gevonden deze vast te leggen, niet zelden op vooral politieke gronden; zie *Kamerstukken II*, 2010-2011, 31 570, nr. 17, Bijlage, p. 22-25. Vergelijk Barkhuysen, Van Emmerik, Voermans e.a. 2009, p. 48.

745 Kortmann benadrukt dat de Nederlandse 'historische' Grondwet die de kernpunten van de staatkundige ontwikkeling van het land bevat vooral moet worden gezien als een spiegel van jarenlange juridische en politieke samenwerking en tegenstellingen; zie Kortmann 2002, p. 76 en 82. De ervaring leert echter dat onderwerpen waar veel politieke tegenstellingen over bestaan, ofwel waar de voor grondwetswijziging benodigde politieke eensgezindheid ontbreekt, de Grondwet niet halen. Van de drie voorstellen tot grondwetswijziging waarmee de afgelopen tien jaar is geprobeerd om grote veranderingen in het constitutioneel stelsel teweeg te brengen, zijn er twee reeds gesneuveld. Gedoeld wordt op het voorstel voor de invoering van het bindend correctief referendum dat is afgewezen door de Eerste Kamer tijdens de zogenoemde 'Nacht van Wiegel' op 18 mei 1999 en het voorstel voor de invoering van de gekozen burgemeester, dat eveneens door de Eerste Kamer is afgewezen, op 22 maart 2005. Het derde voorstel voor aanpassing van artikel 120 Gw teneinde rechterlijke toetsing van de wetten in formele zin gedeeltelijk mogelijk te maken, wacht thans op de tweede lezing na slechts met één stem verschil te zijn aangenomen door de Eerste Kamer op 22 december 2008. In de literatuur is de verwachting uitgesproken dat het wetsvoorstel de nodige tweederde meerderheid niet zal halen omdat er nog veel onenigheid is over de wenselijkheid van de invoering ervan. Zie daarover en voor verdere verwijzingen Van der Schyff 2010, p. 283-290.

volhouden dat het artikel in een materieel instemmingsrecht voorziet, wil de regering niets van een instemmingsrecht weten. Diezelfde Kamer heeft door afwijzing van de voorstellen tot (grond)wetswijziging van de eigen werkgroep *NATO Responce Force* erkend genoeg te hebben aan het bestaande bevoegd-hedenarsenaal waarmee het haar houding ten opzichte van de regering vorm geeft. Van beide organen kan niet verwacht worden dat ze enige wijziging in het constitutionele kader willen aanbrengen nu ze menen in artikel 100 en het Toetsingskader al te hebben vastgelegd wat ze als geldende praktijk zien, al zien ze beide iets anders. Los daarvan lijken onze staatsorganen de Grondwet niet te zien als het instrument dat veranderingen zou kunnen of moeten brengen in de politieke cultuur en de praktijk van alledag. De zwakke juridisch-normerende werking van de Grondwet wordt door zowel het parlement als de regering erkend en zelfs gewaardeerd; ze zijn juist van mening dat de Grondwet de politiek niet in de weg mag staan.⁷⁴⁶ Een orgaan dat de Grondwet slechts ervaart als een 'dienstregeling van het politieke bedrijf',⁷⁴⁷ zal zijn houding en gedrag niet per definitie veranderen na een (eventuele) grondwetswijziging.

Dit brengt mij bij de tweede overweging, het voor de Nederlandse constitutionele cultuur kenmerkende primaat van de politiek. Het primaat ligt niet bij het constitutioneel kader dat de politieke verhouding beheerst, maar bij de politieke organen die deze verhouding zelf vormen en bovendien belast zijn met grondwetsvorming, -toepassing en -interpretatie.⁷⁴⁸ Zij bepalen tevens of en wanneer de gangbare politieke praktijk geëvolueerd is naar staatsrechtelijke gewoonte en/of ongeschreven staatsrecht, en of codificering nodig is. Het primaat van de politiek wordt onderstreept door het ontbreken van effectieve sanctionering door middel van constitutionele toetsing door de rechter. In het Nederlandse stelsel is ervoor gekozen om de politiek de constitutie te laten maken en niet andersom. Omdat de Grondwet een vast oriëntatiepunt moet zijn in een veranderende samenleving heeft hij een sober en codificerend karakter, maar bevat hij ook open normen die per definitie geïnterpreteerd moeten worden.⁷⁴⁹ Artikel 100 van de Grondwet is daar een voorbeeld van. De manier waarop nu in de praktijk met artikel 100 Gw wordt omgegaan, illustreert

746 Barkhuysen, Van Emmerik, Voermans e.a. 2009, p. 75-76.

747 Barkhuysen, Van Emmerik, Voermans e.a. 2009, p. 75.

748 Van der Pot 2006, p. 191. Zie uitgebreid Van der Hoeven 1988, p. 75-169, tevens Van der Tang 1998, p. 285-320.

749 Die open normen maken democratische ontwikkeling mogelijk, ook zonder dat daarvoor tot grondwetswijziging moet worden overgegaan; zie Jurgens 2002, p. 72.

dat de politieke praktijk het primaat heeft boven de juridische kaders, in ieder geval als het om het nemen van bij uitstek politieke besluiten gaat.

In de derde plaats is de aard van het onderwerp medebepalend voor het beantwoorden van de vraag wat van de wijziging van het constitutioneel kader kan worden verwacht. Een besluit over deelname aan internationale operaties is een ingrijpend, gevoelig en per definitie politiek besluit dat grotendeels op politieke gronden zal berusten. Zulke uiterst politieke besluiten zouden misschien nog wel aan juridische mechanismen kunnen worden opgehangen, maar zijn met juridische middelen zeker niet te beheersen. Het recht heeft zeker een rol te spelen bij politieke processen, maar die rol is soms beperkt en zal in de praktijk bij zeer politieke kwesties niet het door de juristen gewenste houvast geven. Zorgvuldigheid en transparantie van besluitvorming is gewenst, maar gezien de aard van het besluit moet ook rekening worden gehouden met snelheid en slagvaardigheid, militaire vertrouwelijkheid en geheimhouding, diplomatieke gevoeligheden en informele en dynamische internationale processen die een vast verloop noch een vast patroon kennen. Deelname aan militaire operaties heeft een eigen complex en weerbarstig karakter dat zich niet eenvoudig in juridische kaders laat vangen. De internationale aard van de besluitvorming maakt dat zelfs nog ingewikkelder. Nationale procedures zullen er moeilijk in slagen om de grillige werkelijkheid van internationale samenwerking op het gebied van vrede en veiligheid op een effectieve manier te vatten, laat staan om parlementaire betrokkenheid daarbij enigszins te sturen.

Tenslotte moeten de staatsrechtjuristen zich realiseren dat wijziging van het constitutioneel kader nog het risico met zich draagt dat de huidige politieke praktijk onnodig wordt beperkt, met feitelijk een averechts, want negatief gevolg voor de parlementaire betrokkenheid. Het huidige kader wordt in de praktijk, zeker na ruime interpretatie ervan, door de Kamer als voldoende flexibel ervaren en biedt de Kamer de mogelijkheden om per geval te bezien hoe ze haar betrokkenheid wil inrichten en hoe ze zich opstelt in het politieke spel met de regering zowel tijdens de internationale voorfase als tijdens het nationale besluitvormingsproces. Het vervangen van de bestaande informatieplicht door een toestemmingseis zou kunnen leiden tot de vermindering van de betrokkenheid, omdat de regering een strikte toepassing van de Grondwet zou kunnen afdwingen waarmee de rol van de Kamer wordt gereduceerd tot een eenmalige stemming over het besluit. In hoeverre dit het geval zal zijn, is echter afhankelijk van de bereidheid van

de organen om de eigen ruimte in de politieke arena te bevechten. Dit onderstreept wederom de conclusie dat politieke mechanismen en informele *checks and balances* meer invloed hebben op de politieke besluitvorming dan formele kaders.

Dezelfde overwegingen gelden in iets mindere mate voor het formaliseren van de procedure in een wettelijke regeling. Toch zou nadere uitwerking van enkele aspecten van de besluitvormingsprocedure van toegevoegde waarde kunnen zijn. Een heldere en eenduidige omschrijving van de procedure biedt meer garanties en waarborgen dan de casuïstisch gevormde politieke praktijk en is, ook vanuit het oogpunt van de controleerbaarheid, continuïteit en transparantie van besluitvorming, daarom verkieslijk. De op papier vastgelegde procedure maakt het voorts lastiger om de spelregels tijdens het spel te veranderen en kan er tevens toe leiden dat er tijdens het besluitvormingsproces minder discussie is over de procedure zelf, een discussie die bovendien in overwegende mate wordt gevoerd door staatsrechtelijke leken. Met een gedetailleerde regeling waarin concrete afspraken zijn opgenomen over informatievoorziening en wijze van behandeling van het regeringsbesluit zou meer duidelijkheid en eenduidigheid kunnen worden aangebracht in het geldende kader. Tevens kan een vastgelegde procedure bijdragen aan stroomlijning en nadere structurering van het besluitvormingsproces. Bovendien kan een formaliseringslag worden gebruikt om de huidige besluitvormingspraktijk te evalueren en bij de tijd te brengen. Een uitgeschreven besluitvormingsprocedure zou voorts vanuit het oogpunt van transparantie en zorgvuldigheid van besluitvorming toegevoegde waarde kunnen hebben. Ook al ligt een grondwetswijziging en de invoering van een wettelijke regeling om voornoemde redenen niet voor de hand, het is wel denkbaar om over te gaan tot een uitgebreide en duidelijke beschrijving van de procedure die de Kamer en de regering bij de besluitvorming (dienen te) volgen in het Toetsingskader of in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Het doel van het vastleggen van enkele procedurele afspraken in die documenten is om meer duidelijkheid daarover te brengen en verwarring te verminderen teneinde constante discussie over de procedure tijdens de debatten te vermijden en waar deze nodig is haar zo zuiver en beknopt mogelijk te houden, zodat de Kamerleden zich vooral kunnen richten op de bespreking van de inhoudelijke merites van het besluit. De hier bestudeerde casus laten zien dat er in de praktijk nog steeds veel misverstanden bestaan over de betekenis en toepasbaarheid van artikel 100, het moment van informatievoorziening, de inhoud van de artikel-100-brief, de parlementaire rol bij de besluitvorming, de gevolgen van

een eventueel negatief parlementair oordeel, het verloop van het debat, het gebruik van het Toetsingskader, etc. Enkele afspraken die hierover al in het Toetsingskader zijn opgenomen, blijken in de praktijk nog niet eenduidig genoeg te zijn. Met een volstrekt heldere concretisering zou voorkomen kunnen worden dat de debatten voor het grootste gedeelte gaan over de vragen of de Kamer op tijd is geïnformeerd en of de Kamer wel of geen (materieel) instemmingsrecht heeft, zodat de parlementaire discussie kan gaan over de inhoudelijke kernvraag als het gaat om uitzendingen: moet er tot de inzet van de Nederlandse krijgsmacht worden overgegaan. De discussie over de procedure leidt in de huidige politieke praktijk regelmatig af van die kernvraag. De analyse van de besluitvorming toont tevens aan dat de verwarring over de procedure niet alleen veel polemiek oplevert tussen de staatsrechtelijke leken, die onderling ook nog van mening verschillen, over de staatsrechtelijke grenzen, maar er tevens toe leidt dat de Grondwet en het Toetsingskader in de praktijk van geval tot geval worden ge(her)interpreteerd.

Het helder, scherp en eenduidig expliciteren van de geldende procedure in het Toetsingskader of Reglement van Orde kan bijdragen aan het verminderen van staatsrechtelijke onzuiverheden en onduidelijkheden. Tegelijkertijd kan het de Kamerleden meer handvatten bieden om in een concreet geval uit te spreken of de procedure wel of niet is gevolgd en wat daarvan de consequentie zou moeten zijn. Hiermee kan politieke waakzaamheid over het gehele besluitvormingsproces juist worden vergroot. Omdat het primaire doel van het bestendigen van de procedure in het Toetsingskader of het Reglement van Orde niet is om de spelregels formeel-juridisch vast te spijkeren, maar om meer duidelijkheid en helderheid te creëren, kan worden volstaan met deze lichte, snelle en eenvoudige manier om enkele aspecten van de besluitvormingsprocedure vast te leggen. Daarnaast hebben die twee documenten als plaats van vastlegging, in het bijzonder het Toetsingskader, een bijkomend voordeel. Vanwege hun in vergelijking met de rigide Grondwet en een formeel-wettelijke regeling flexibele aard kunnen de documenten snel worden gewijzigd als door de betrokken organen wordt geconstateerd dat een bepaalde procedure niet werkt en/of moet worden aangepast aan de veranderde situatie of de politieke realiteit. Want, zoals hiervoor betoogd, een besluit over de inzet van de krijgsmacht blijft primair een uiterst politiek en complex besluit dat als zodanig om een vloeibaar besluitvormingsproces vraagt en dat zich niet eenvoudig laat normeren door formele rechtsregels.

8.7 TOT BESLUIT

De in de democratische rechtsstaat vereiste betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht in internationale operaties krijgt vorm in de politieke praktijk en is het resultaat van een op de vertrouwensregel gebaseerd spel tussen de regering en het parlement. Tijdens dat spel hebben beide organen eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden die hen in staat stellen om samen te werken en elkaar in balans te houden. De betrokkenheid van het parlement wordt voornamelijk bepaald door de werking van het parlementaire stelsel en de daarbij horende mechanismen die dat politieke spel bij de besluitvorming vormgeven. Dit heeft niet alleen te maken met de leidende rol van de regering als het om besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht gaat, maar ook met de manier waarop de Tweede Kamer de regering de leiding laat nemen. De manier waarop het politieke spel in de hier geanalyseerde casus is verlopen, blijkt constitutioneelrechtelijk aan de maat. Ook kan voor alle gevallen gezegd worden dat van enige parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming sprake was: het parlement heeft informatie gekregen, gedebatteerd en uiteindelijk met ruime meerderheid elk regeringsbesluit gesteund. Die betrokkenheid is echter gezien de volgende en reactieve houding van de Kamer beperkt. Omdat besluiten over de inzet van de krijgsmacht in alle opzichten uitermate politieke besluiten zijn, waardoor de politieke verhouding tussen de regering en het parlement van veel grotere invloed is op de betrokkenheid dan de formele bevoegdheden en informatievoorziening, is voor eventuele versterking van de parlementaire rol bij de besluitvorming in de eerste plaats een parlement vereist dat de politieke wil en moed heeft om gedurende het hele besluitvormingsproces een oplettende, actieve, kritische en vooral onafhankelijke houding aan te nemen tegenover de regering, niet alleen achter gesloten deuren, maar ook tijdens openbare debatten. Formele bevoegdheden en informatievoorziening zijn ondergeschikt gebleken aan de dynamiek van het internationale en nationale politieke spel met als consequentie dat aanpassingen van het formele kader en de manier waarop informatievoorziening is ingericht niet tot significant grotere betrokkenheid van de Kamer zullen leiden als dat niet gepaard gaat met verandering van de politieke cultuur en de houding van de Kamer. Aan de Nederlandse politieke cultuur en constitutionele traditie inherente, soms informele *checks and balances* zijn namelijk allesbepalend voor de mate waarin het parlement bij de besluitvorming is betrokken. Nadere formalisering van de besluitvormingsprocedure zou wellicht toegevoegde waarde kunnen hebben voor het stroomlijnen en inzichtelijk maken van de parlementaire betrokkenheid, maar tot een significante

versterking van de betrokkenheid zal het niet leiden. De aanpassing van het juridische kader zou het parlement meer aanknopingspunten en handvatten kunnen geven om de eigen positie ten opzichte van de regering te versterken, vanzelfsprekend is dit echter niet. De vermeende zekerheid die de procedure met zich zou meebrengen, blijkt in de grilligheid van de politieke praktijk van alle dag niet zelden een schijnzekerheid te zijn. Juridische kaders, in het bijzonder het grondwettelijke, kunnen maar een deel van de politieke werkelijkheid vatten, hetgeen betekent dat sleutelen aan die kaders niet per definitie leidt tot veranderingen in het feitelijk handelen, de houding en de rol van de politieke organen. Anders gezegd, de sturende werking van het recht kan in de politieke praktijk beperkt blijken te zijn. In de belevingswereld van een politicus kan het geldend (constitutioneel) recht namelijk slechts een van de perspectieven zijn die hij bij zijn politieke oordeelsvorming betreft. In zijn politieke handelen zal hij het constitutionele recht, al dan niet na oprekking van zijn betekenis, dikwijls afwegen tegen andere perspectieven die hij als politicus reden- en richtinggevend vindt. Na dit onderzoek kan worden gesteld dat als het gaat om besluitvorming over uitzendingen internationale besluiten, politiek, verwachtingen en gemaakte afspraken van grote invloed zijn op de politieke afweging die in Nederland wordt gemaakt. Voor de Nederlandse regering en ook de meerderheid van de Tweede Kamer, in ieder geval zoals deze de afgelopen tien jaar was samengesteld, leggen ze meer gewicht in de schaal dan de op nationaal niveau te volgen procedure.

Omdat in onze constitutionele en parlementaire cultuur een primaat heerst van de politiek over het (constitutioneel) recht met als gevolg dat tijdens de besluitvorming over uiterst politieke kwesties politieke spelregels belangrijker zijn dan juridische kaders, is parlementaire invloed op die besluitvorming afhankelijk van zijn bereidheid om ook bij sterke tegenwind de rug recht te houden. Hoe belangrijk de Grondwet ook is, zij kan een democratische traditie en een sterk en zelfverzekerd parlement niet vervangen. Daarvoor is eerst constitutioneel besef nodig dat het parlement in de democratische rechtsstaat een eigen verantwoordelijkheid en zelfstandige positie tegenover de regering heeft. Zeker in ingrijpende gevallen waarin grote belangen op het spel staan en waarbij grote internationale druk kan worden verwacht, is het vanuit het oogpunt van democratische legitimatie en machtsverdeling van essentieel belang dat het democratische orgaan niet te snel onder druk bezwijkt en zich niet buiten spel laat zetten. De Staten-Generaal dienen het politieke spel te willen meespelen en zich daarbij bewust te zijn van hun zelfstandige rol, betekenis en functie in de democratische rechtsstaat.

* * *

SUMMARY

The decision to deploy the national armed forces to international military operations is one of the most important and fundamental decisions that a sovereign state can take. Traditionally, the power to decide on the use of force is seen as the most essential element of state power. Because of its fundamental character, a decision to deploy troops to an international operation usually leads to heated political debates about the desirability and feasibility of military deployment, both in the country that sends troops and abroad. At the same time, in the Dutch context in particular, certain questions and discussions often arise about the legal aspects of an operation in general and the Dutch participation in it. From the perspective of constitutional law the following questions can be distinguished: which institution has the power to decide on the matter and under what conditions, which decision-making procedure has to be followed, how does the process of decision-making take place in political practice and what role should the representative body play? In this study some of these questions are answered, focusing on an important but not yet thoroughly examined aspect of the political decision-making concerning the deployment of the armed forces, namely the involvement of the *Staten-Generaal*, the Dutch parliament, in the process.

The starting point of this study is the presupposition that in a *rechtsstaat* parliamentary involvement in the decision-making process regarding the deployment of troops must be guaranteed because of the importance and far-reaching consequences of such decisions. In other words, in a democracy the representative body should be involved in the decision-making on the use of violence, which, today, is seen as a severe interference with the freedom of citizens, in order to prevent possible arbitrary exercise or abuse of power by the government. To effectively do so parliament needs not only some (legal) tools, but also the willingness to use those tools during a specific political decision-making process.

In the Dutch political context a lack of clarity exists about the role of parliament and its involvement concerning the decisions on the deployment of troops. Traditionally, the government has the exclusive power to decide on military matters. However, the Dutch parliament seems to be convinced, for ten years now, to have a decisive role as well. This lack of clarity leads to confusion about the division of powers between the parliament and government when it comes to military deployment on the one hand and debate about it

during the specific decision-making process on the other. At the same time, the increased internationalisation of defence and security matters confronts national decision-making with new challenges. In the context of collective security and defence, in which NATO and the UN have gained power to decide on the use of force, the decisions about the use of force became a shared responsibility between these international institutions and national bodies : the first decide on the legal and military mandate of an operation, whereas the latter decide on the deployment of national armed forces to that specific operation. This has far-going implications for the operational aspects of the deployment, as well as for the involvement of national bodies, parliament in particular, when deciding on the deployment of the national armed forces.

Parliamentary involvement in the Dutch decision-making process concerning the deployment of troops to international operations, which is seen as a minimum precondition for democratic control on the use of force, is the subject of this research. The aim of the study is to analyse how parliamentary involvement is regulated in constitutional law and how the actual involvement takes place in political practice in order to draw conclusions on the nature of the parliamentary involvement and, if necessary, to suggest possible measures to strengthen it. The analysis is focused on the relation between the government and parliament regarding the decision-making process and the factors that determine that relationship. This combined analysis of legal framework and political practice consists of the following parts.

Firstly, three conditions for meaningful parliamentary involvement are derived from the principles of democracy and the separation of powers (chapter 2). The conclusion of the chapter is that parliamentary involvement depends on (1) the constitutional framework and the formal, legal powers that parliament has regarding the decision-making, (2) the relevant information that parliament has obtained or acquired and the way in which that information is provided by the government and (3) the willingness of parliament to use its powers and available information in practice. In other words, parliamentary involvement in decision-making concerning the deployment of armed forces is considered to be dependent on what parliament can do legally, what parliament knows and what parliament actually does in its relation with the government. These three conditions for parliamentary involvement are used in subsequent chapters as tools for analysing the meaning and scope of the constitutional framework for decision-making and the practice of political decision-making in three specific cases.

Secondly, in chapter 3, the legislative history and background of the relevant constitutional provisions (Article 96 and Article 100) and the so-called Assessment Framework (*Toetsingskader*) are systematically analysed for conclusions to be drawn specifically on the meaning, the rationale and the scope of those provisions, and the way in which parliamentary involvement is settled in constitutional law in general. This analysis of the constitutional framework and the formal, legal powers, the first of the three conditions for parliamentary involvement, ends with some conclusions on the meaning of the framework in relation to parliamentary involvement. The most important conclusion is that parliament cannot claim any competence to (co)decide the deployment of troops, since it does not have any (co)decision power in the matter. Article 100 of the Dutch constitution, as well as the Assessment Framework, oblige the government only to inform parliament about its decision before the actual deployment of the armed forces.

Thirdly, the political decision-making process that led to the Dutch presence in Kosovo and Afghanistan is sketched and thoroughly examined. An in-depth analysis of the relevant documents, correspondence and parliamentary proceedings concerning the deployment of Dutch troops in three operations – Allied Force, Enduring Freedom and International Security Assistance Force – illustrates the way in which the government and parliament communicate and relate to each other in practice during the decision-making process. This analysis of the political decision-making process is used to gain insight into how a specific decision to deploy the armed forces was established in order to make statements about the actual role that parliament had and the significance of the legal framework in practice. The analysis consists of three chapters (chapters 4, 5 and 6) in which the relation between the government and parliament during the decision-making process regarding the deployment of Dutch troops to Allied Force, Enduring Freedom and International Security Assistance Force is described and a further chapter (chapter 7) that contains a thematic analysis of the relevance of the three conditions for parliamentary involvement in practice. In the seventh chapter, the international context of the decision-making is discussed from the moment it became a significant factor that affects the involvement of parliament, parallel to the three conditions mentioned above.

Finally, at the end of the study, in chapter 8, three main conclusions are drawn on the parliamentary involvement regarding the deployment decisions. After having analysed the constitutional framework for decision-making and the

decision-making practice in three specific cases it is, firstly, concluded that within the Dutch constitutional and political system there is minimal compliance with the first two conditions for parliamentary involvement. A second conclusion is that the decision on the deployment of troops, in all respects, is a highly political decision, so the political relation between the government and parliament, the last of the three conditions, is of decisive influence on the involvement of the parliament. Consequently, the involvement of the parliament in the decision-making practice appears to be mainly determined by the functioning of the parliamentary system or the political game that the government and parliament are playing during the decision-making process. The meaning and the relevance of both the formal, constitutional framework and exchange of the relevant information are, namely, formed by the relevant bodies in political practice. Constitutional powers and information are, in practice, only a part of the political game and, therefore, subordinated to the dynamics of that game. They are tools that can be used during the game, rather than independent factors that determine the parliamentary involvement in a definite way. The ultimate consequence, which is the third conclusion of the study, is that adaptation of the legal framework and the way in which information is provided or obtained, will not necessarily lead to greater involvement of parliament since those adaptations do not per definition lead to shifts in the political culture or in the way in which the political game is usually played. For, in the end, the sometimes informal checks and balances that are inherent to Dutch constitutional culture and constitutional traditions are decisive for the extent to which parliament is involved in the decision-making process. In addition, given the nature of the matter, these checks and balances are highly influenced by the international environment in which the national decision-making on the deployment of troops takes place.

As mentioned above, this research shows that the involvement of parliament in decision-making regarding the deployment of armed forces is, in essence, determined by the functioning of the Dutch parliamentary system, which is based on the confidence rule, the political relationship between the government and parliament and the game they (are willing to) play in practice. In general, the study illustrates that it is to be expected that parliament will be involved in the decision-making process, because, the government will try to seek and create (wide) support for its decision. Not only because political support from parliament is a prerequisite for the military success of the operation, but also, and especially, because deciding without parliament on the dangerous, invasive, expensive, tough and complex operations could amount

to political suicide. However, this parliamentary involvement amounts to being informed about the decision taken by government and includes debate on the decision with government. This allows the various political parties to express their opinions. In other words, the government decides, informs and hears parliament's opinion. Nevertheless, within the current political relationship between the two bodies in the Dutch system, parliament can certainly play its own game and exercise influence on the government's decision. This can happen not only during the final debate, but also, and foremost, before the decision is made, whether or not behind closed doors, knowing that the government will appreciate wide political support for these very important and far-reaching decisions.

After the analysis of the political practice in the three cases selected, in chapter 8, the following concluding remarks are made on the decision-making process concerning the deployment of troops. Firstly, the political desirability of participating in international operations is leading. That desirability will often be present, given the long Dutch tradition in international operations, the strong ambition and moral responsibility of the country to contribute to maintaining international peace and security and its international position and reputation. In addition, if the government at any moment decides that military participation is desirable, the military leadership of the armed forces will ensure the feasibility of military deployment is. Secondly, the aforementioned political desirability forms the basis of the international negotiations, meaning that the negotiations about the military planning and preparation are held with a government which has a certain positive attitude or even explicit willingness to participate in the operation. During these negotiations promises, expectations and agreements are made that can lead to a certain commitment. This commitment can be so concrete that, at some stadium stage, a point of no return is reached. If this is the case, parliament will find itself facing *faits accomplis* and irreversible steps. To refrain from participation at this stage is unthinkable given the mores of international politics. Thirdly, the government delays the provision of information about the military aspects of the deployment as long as possible. Usually, the government waits until a specific decision is made. In this respect a dilemma occurs: to ensure parliamentary involvement, government should inform parliament in an early stage, at least at a stage at which it is still possible for parliament to influence the decision. However, providing information is only useful if something worthwhile can be said about the military aspect of the deployment, thereby allowing parliament to contribute to the debate and to

formulate its own concrete opinion. It may not be overlooked though that waiting for the military details implies waiting until the military planning is at a rather late stage. In that case the danger of *faits accomplis* and a fixed decision occur that the parliament could not and would not dare to change. Fourthly, the focus of parliamentary involvement lies in the informal exchange of information and negotiations or even consultations that usually take place behind closed doors and before the decision is made and debated in parliament. These informal contacts are inherent in Dutch parliamentary culture. To minimise the risk of rejection of the decision by a parliamentary majority, the government will do its utmost to secure a majority before a formal decision is made and sent to parliament, using informal political techniques to do so. Finally, a possible negative view expressed by a majority in parliament during the debate, has no legal consequences for the government's decision. Even a motion in which the government is requested to abstain from deploying troops, does not bind the government nor oblige it to change or withdraw its decision. The government is free to decide if it will give any consequences to the motion. This consideration will, usually, depend on political reasons such as the political dynamics of the moment and the estimation to what extent parliament is willing to use more severe instruments such as a vote of censure or a vote of no-confidence.

To sum up, the involvement of the *Staten-Generaal* in deciding on the deployment of troops in international operations appears to be shaped in political practice and to be a result of the political relationship between the government and parliament on the one hand, and parliament's willingness to exercise the confidence rule on the other. To put it differently, parliamentary involvement seems to be determined mainly by the way in which the parliamentary system functions and the associated and general powers and responsibilities that the two main political organs enjoy that enable them to cooperate and keep each other in balance. The way in which the political game was played in the examined cases is in line with expectations derived from constitutional law. Also, in all cases parliament was involved in the decision-making process; it received the relevant information, it debated the issue with government and, in the end, a large majority supported each of the studied decisions. This kind of involvement, however, is rather limited given the passive and reactive attitude of parliament. As the decisions on the deployment of troops are, in all respects, highly political decisions, the political relationship between the government and parliament appears to be of a much greater impact on the parliamentary involvement than the constitutional framework and the ex-

change of information. Constitutional powers and information appeared to be subordinate to the dynamics of international and national politics. Consequently, adaptation of the constitutional framework and the way in which the information is exchanged will not lead to significantly greater involvement of parliament if the adaptation is not accompanied by a shift in political culture and, especially, in the attitude of parliament. For, informal checks and balances in fact determine the extent to which parliament is involved in the decision-making process. Therefore, for strengthening parliament's role in decision-making, in the first place, a parliament is needed with a strong dose of political will and courage to take an attentive, active, critical and, above all, independent attitude towards government, not just behind closed doors, but also in public debates. Further formalisation of the procedure would, perhaps, streamline the decision-making process and could provide some tools to strengthen parliament's position, but it will not lead to stronger involvement of parliament. Legal frameworks, particularly the constitution, can only address some aspects of the political reality, which means that tinkering with the framework does not necessarily lead to changes in the actual behaviour, attitude and the role of the political organs since the steering effect of the law is limited in practice, which proves to be highly political. In the perception of the political class, current (constitutional) law is only one of the perspectives politicians involve in their political considerations and weighs against other perspectives. On the basis of this research, when it comes to making decisions about deployments, it can be advanced that international politics, expectations and agreements put a substantial weight in the political balance.

In Dutch constitutional and parliamentary culture politics has primacy over the tenets of (constitutional) law. As a consequence, parliamentary influence on decision-making in highly political issues, foremost depends on parliament's willingness to hold its back straight, even with strong headwinds. The constitution is of utmost importance. However, it cannot replace a democratic tradition and a strong and self-confident parliament which refuses to stand on the sideline. The *Staten-Generaal* should always be willing to play the political game while being aware of its independent role, relevance and duty in the *rechtsstaat*.

DE STATEN-GENERAAL EN DE INZET VAN DE NEDERLANDSE KRIJGSMACHT

LITERATUURLIJST

AIV 2004

ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN, *Nederland en crisisbeheersing. Drie actuele aspecten* (advies van maart 2004, nr. 34), Den Haag: AIV 2004.

AIV 2007

ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN, *Inzet van de krijgsmacht. Wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming* (advies van mei 2007, nr. 56), Den Haag: AIV 2007.

ALBERS 2005

C. ALBERS, 'Parlementaire 'Rules of Engagement'', AA 2005, p. 895-905.

BARKHUYSEN, VAN EMMERIK, VOERMANS E.A. 2009

T. BARKHUYSEN, M.L. VAN EMMERIK, W.J.M. VOERMANS E.A., *De Nederlandse Grondwet geëvalueerd*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009.

BEETHAM 1991

D. BEETHAM, *The Legitimation of Power*, New York: Palgrave 1991.

BEETHAM 1994

D. BEETHAM, *Defining and Measuring Democracy*, Londen: Sage Publications 1994.

BEETHAM 1998

D. BEETHAM, 'Democracy: Key Principles, Institutions and Problems', in: *Inter-Parliamentary Union, Democracy: it's principles and achievement*, Genève: IPU 1998, p. 21-30.

BESSELINK 1995

L.F.M. BESSELINK, *Staatsrecht en buitenlands beleid*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1995.

BESSELINK 1998

L.F.M. BESSELINK, 'Constitutionele klimatologie', *NJB* 1998, p. 212-213.

BESSELINK 1999

L.F.M. BESSELINK, 'Parlementair instemming met inzet van strijdkrachten en de staatsrechtelijke begeleiding van Grondwetsherzieningen', *NJB* 1999, p. 130-131.

BESSELINK 2001

L.F.M. BESSELINK, 'Militaire acties en de rol van het parlement', *NJB* 2001, p. 1883-1887.

BESSELINK 2005

L.F.M. BESSELINK, 'Van constitutionele beslissingsmacht tot vermeende zeggenschap: parlementaire betrokkenheid bij de deelname van de Nederlandse krijgsmacht aan internationale militaire operaties', in: M. van Damme (red.), *De Grondwet en het inzetten van strijdkrachten*, Antwerpen: Maklu 2005, p. 137-173.

BESSELINK 2007

L.F.M. BESSELINK, 'Parlement en buitenlandse politiek. Over constitutionele relaties en de buitenwereld: een drieluik', in: J.Th.J. van den Berg, J.J.W. Broeksteeg, L.F.M. Verhey (red.), *Het Parlement*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007, p. 177-204.

BESSELINK 2008

L.F.M. BESSELINK, 'Geweldsmonopolie, Grondwet en krijgsmacht', in: R. de Lange (red.), *Grondwet, krijgsmacht en oorlog*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008, p. 39-66.

BORN 2004

H. BORN, 'The Use of Force under International Auspices: Strengthening Parliamentary Accountability', in: H. Born & H. Hänggi (red.), *The 'Double Democratic Deficit'. Parliamentary Accountability and the Use of Force Under International Auspices*, Aldershot: Ashgate 2004, p. 203-215.

BORN & HÄNGGI 2005-A

H. BORN & H. HÄNGGI, 'Governing the use of force under international auspices: deficit in parliamentary accountability', in: *SIPRI Yearbook 2005: Armaments, Disarmaments and International Security*, Oxford: Oxford University Press 2005, p. 199-122.

BORN & HÄNGGI 2005-B

H. BORN & H. HÄNGGI, 'The Use of Force under International Auspices: Strengthening Parliamentary Accountability', DCAF Policy Paper nr. 7, Genève 2005.

BORN & URSCHELER 2004

H. BORN & M. URSCHELER, 'Parliamentary Accountability of Multinational Peace Support Operations: A Comparative Perspective', in: *The 'Double Democratic Deficit'. Parliamentary Accountability and the Use of Force Under International Auspices*, Aldershot: Ashgate 2004, p. 53-72.

BOVEND'EERT 1998

P.P.T. BOVEND'EERT, 'De inzet van strijdkrachten zonder toestemming van de Staten Generaal', *NJB* 1998, p. 1594-1599.

BOVEND'EERT 1998-A

P.P.T. BOVEND'EERT, 'Naschrift', *NJB* 1998, p. 2023-2024.

BOVEND'EERT & KUMMELING 2004

P.P.T. BOVEND'EERT & H.R.B.M. KUMMELING, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2004.

BOVEND'EERT 2008

P.P.T. BOVEND'EERT, 'De inzet van de krijgsmacht met toestemming van het parlement', in: R. de Lange (red.), *Grondwet, krijgsmacht en oorlog*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008, p. 21-38.

BUIJS 1888

J.T. BUIJS, *De Grondwet. Toelichting en kritiek van de wijzigingen in 1887 ingevoerd*, Arnhem: P. Gouda Quint 1888.

BUNSCHOTEN 1988

D.E. BUNSCHOTEN, 'Oorlog, oorlogsverklaring en de Nederlandse grondwet', *Recht en kritiek* 1988-14, p. 6-25.

BURKENS E.A. 2006

M.C. BURKENS E.A., *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, Utrecht: W.E.J. Tjeenk Willink 2006.

CALS & DONNER 1971

J.M.L.TH. CALS & A.M. DONNER, *Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1971.

CASSESE 1999

A. CASSESE, 'Ex iniuria ius oritur: are we moving towards international legitimisation of forcible humanitarian countermeasures in the world community?', *EJIL* 1999-10, p. 23-30.

CHESTERMAN 2001

S. CHESTERMAN, *Just war or just peace? Humanitarian intervention and international law*, Oxford: Oxford University Press 2001.

CLARK 1999

I. CLARK, *Globalisation and International Relations Theory*, Oxford: Oxford University Press 1999.

COLENBRANDER 1908

H.T. COLENBRANDER, *Ontstaan der Grondwet. Bronnenverzameling*, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1908.

DAHL 2000

R.A. DAHL, *On Democracy*, New Haven & Londen: Yale University Press 2000.

DARMOSCH 1998

L.F. DARMOSCH, 'Is there a general trend in constitutional democracies toward parliamentary control over war-and-peace decisions?', in: *Proceedings of the 90th Annual meeting of American Society of International Law*, Washington: ASIL 1998, p. 36-40.

DARMOSCH 2003

L.F. DARMOSCH, 'The interface of national constitutional systems with international law and institutions on using military forces: Changing trends in executive and legislative powers', in: C. Ku & H. Jacobsen (red.), *Democratic Accountability and the Use of Force in International Law*, Cambridge: Cambridge University Press 2003, p. 39-60.

DAVIDS E.A. 2010

W.J.M. DAVIDS E.A., *Rapport Commissie van onderzoek besluitvorming Irak*, Amsterdam: Boom 2010.

VAN DINTHER 2011

J.J.C.W. VAN DINTHER, 'Parlementaire instemming bij de inzet van de krijgsmacht', *TvCR* 2011, p. 4-21.

DUYNSTEE 1954

F.J.M. DUYNSTEE, *Grondwetsherziening 1953: nieuwe bepalingen omtrent de buitenlandse betrekkingen in de grondwet*, Deventer: Kluwer 1954.

VAN EYSINGA 1951

W.J.M. VAN EYSINGA, *Eindrapport van de Commissie nopens de Samenwerking tussen Regering en Staten-Generaal inzake het Buitenlands Beleid*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1951.

FRANKEN E.A. 2000

H. FRANKEN E.A., *Grondrechten in het digitale tijdperk. Rapport van de Commissie 'Grondrechten in het digitale tijdperk'*, Rotterdam: Phoenix & Den Oudsten 2000.

VAN GENUGTEN 2005

W.J.M. VAN GENUGTEN, 'Nederlandse troepen ter zelfverdediging naar Afghanistan?', *NJB* 2005, p. 790-791.

HÄNGGI 2004

H. HÄNGGI, 'The use of force under international auspices: Parliamentary accountability and "democratic deficits"', in: H. Born & H. Hänggi (red.), *The 'Double Democratic Deficit'. Parliamentary Accountability and the Use of Force Under International Auspices*, Aldershot: Ashgate 2004, p. 3-16.

HAZELBAG 2009

L. HAZELBAG, 'Political decision making of the mission in Uruzgan, a reconstruction', *NL-Arms Netherlands Annual Review of Military Studies* 2009, p. 251-276.

HEEMSKERK 1881

J. HEEMSKERK, *De Praktijk onzer Grondwet*, Utrecht: J.L. Beijers 1881.

HENDRIKS 2006

F. HENDRIKS, *Vitale Democratie. Theorie van democratie in actie*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2006.

HELD 2006

D. HELD, *Models of Democracy*, Cambridge: Polity Press 2006.

HERINGA 1996

A.W. HERINGA, *Constitutionele partners: rechterlijke toetsing als instrument voor samenwerking tussen rechter en wetgever* (oratie Maastricht), Deventer: Kluwer 1996.

HERINGA & DE WINTER 1991

A.W. HERINGA & R.E. DE WINTER, 'De onverklaarde oorlog verklaard', *Publiek Domein* 1991, p. 43-50.

VAN DER HOEVEN 1988

J. VAN DER HOEVEN, *De plaats van de grondwet in het constitutionele recht* (diss. Amsterdam, UvA), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1988.

HOLZGREFE & KEOHANE 2003

J.L. HOLZGREFE & R.O. KEOHANE (red.), *Humanitarian intervention: ethical, legal and political dilemmas*, Cambridge: Cambridge University Press 2003.

HOMAN 2008

K. HOMAN, 'De nieuwe wereld(wan)orde', in: B. Bomert, T. van den Hoogen & R. A. Wessels (red.), *Jaarboek Vrede en Veiligheid: internationale veiligheidsvraagstukken en het Nederlands perspectief*, Amsterdam: Rozenberg Publishers 2008, p. 7-28.

HUART 1925

F.J.A. HUART, *Grondwetsherziening 1917 en 1922*, Arnhem: S. Gouda Quint 1925.

DE JONG 1990

H.G. DE JONG, 'De oorlogsverklaring in het internationale en het nationale recht', *RM Themis* 1990, p. 100-114.

JURGENS 2002

E.C.M. JURGENS, 'Geen eed op de Grondwet! Een pleidooi om de geschreven constitutie sober te houden', *RegelMaat* 2002, p. 68-74.

KLEP 2011

CH. KLEP, *Uruzgan. Nederlandse militairen op missie, 2005-2010*, Amsterdam: Boom 2011.

KLEP & VAN GILS 2005

CH. KLEP & R. VAN GILS, *Van Korea tot Kabul. De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2005.

KLEP & VAN GILS 2010

CH. KLEP & R. VAN GILS, *Van Korea tot Kabul. De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2005. Bijgewerkte, digitale versie met de laatste stand van zaken over ISAF, te raadplegen op <http://www.nimh.nl/nl/images/international%20security%20assistance%20oforce%20olang%20I_tcm5-8628.pdf>, geraadpleegd op 19 september 2010.

KRISTIĆ 2008

A. KRISTIĆ, *Democratische vertegenwoordiging en het inzetten van militairen: politieke principes of principiële politiek* (afstudeerscriptie UvT), Nijmegen: Wolf Legal Publisher 2008.

KRISTIĆ 2009

A. KRISTIĆ, 'Oorlog en democratie. Over de fundamentele verschuiving van de aard van parlementaire betrokkenheid bij de inzet van de Nederlandse krijgsmacht', *AA* 2009, p. 467-478.

KRISTIĆ 2011

A. KRISTIĆ, 'Besluitvorming over de inzet van de krijgsmacht in internationale operaties: monoloog of dialoog?', in: A. Kristić, A. Meuwese & G. van der Schyff (red.), *Functie en betekenis van de Grondwet: Een dialogisch perspectief*, Nijmegen: Wolf Legal Publisher 2011, p. 93-117.

KORTMANN 1987

C.A.J.M. KORTMANN, *De Grondwetsherzieningen van 1983 en 1987*, Deventer: Kluwer 1987.

KORTMANN 2002

C.A.J.M. KORTMANN, 'Uit of in de Grondwet?', *RegelMaat* 2002, p. 75-82.

KORTMANN 2005

C.A.J.M. KORTMANN, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2005.

KU & JACOBSON 2003

C. KU & H.K. JACOBSON, 'Toward a mixed system of democratic accountability', in: C. Ku & H. K. Jacobsen (red.), *Democratic Accountability and the Use of Force in International Law*, Cambridge: Cambridge University Press 2003, p. 349-383.

KU 2004

C. KU, 'Using Military Force under International Auspices: A Mixed System of accountability', in: H. Born & H. Hänggi (red.), *The 'Double Democratic Deficit'. Parliamentary Accountability and the Use of Force Under International Auspices*, Aldershot: Ashgate 2004, p. 33-50.

DE LANGE 2008

R. DE LANGE, 'Inleiding oorlog, krijgsmacht en Grondwet en de rechten van de burgers', in: R. de Lange (red.), *Grondwet, krijgsmacht en oorlog*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008, p. 1-19.

LEURDIJK & ZANDEE 1999

D. LEURDIJK & D. ZANDEE, *Kosovo: van crisis tot crisis*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael 1999.

LEURDIJK 1999.

D.A. LEURDIJK, 'Terug naar AF: de aanloop naar de Nederlandse deelname aan Operatie "Allied Force"', *Internationale Spectator* 1999, p. 539-545.

LEURDIJK 2005

D. LEURDIJK, 'Afghanistan: Nederlandse *special forces* op missie in tijd van oorlog', *Atlantisch Perspectief* 2005, p. 4-8.

LOTH & GAAKEER 2005

M.A. LOTH & A.M.P. GAAKEER, *Meesterlijk recht: over recht, rechtswetenschap en juristerij*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2005.

VAN MIDDELKOOP 1998

E. VAN MIDDELKOOP, 'De inzet van strijdkrachten zonder toestemming van de Staten Generaal', *NJB* 1998, p. 2022-2023.

MINGST 2003

K. A. MINGST, 'Domestic political factors and decisions to use military forces', in: C. KU & H. JACOBSEN (RED.), *Democratic Accountability and the Use of Force in International Law*, Cambridge: Cambridge University Press 2003, p. 61-80.

MOLIER 2003

G. MOLIER, *De (on)rechtmatigheid van humanitaire interventie: respect voor staatssoevereiniteit versus bescherming van mensenrechten?*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003.

NOLTE & KRIEGER 2003

G. NOLTE & H. KRIEGER, 'Comparison of European Military Law Systems', in: G. Nolte (red.), *European Military Law Systems*, Berlin: De Gruyter Recht 2003, p. 19-182.

OXFORD 2003

A. OXFORD, *Reading humanitarian intervention: human rights and the use of force in international law*, Cambridge: Cambridge University Press 2003.

VAN DER POT 2006

C.W. VAN DER POT, *Handboek van het Nederlands Staatsrecht*, bewerkt door D.J. Elzinga & R. de Lange, Deventer: Kluwer 2006.

ROOS 1986

N.H.M. ROOS, *Grondwet en Kruisvluchtwapens*, Assen/Maastricht: Van Gorcum 1986.

VAN ROERMUND 2002

B. VAN ROERMUND, 'Constituerende macht, Soevereiniteit en representatie', *Tijdschrift voor Filosofie* 2002, p. 509-532.

SAWARD 1998

M. SAWARD, *The Terms of Democracy*, Cambridge: Polity Press 1998.

SCHARPF 1998

F. SCHARPF, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*,
Oxford: Oxford University Press 1998.

VAN SCHAİK 1954

J.R.H. VAN SCHAİK, *Eindrapport van de Staatscommissie tot herziening van de Grondwet ingesteld bij Koninklijk Besluit van 17 april 1950*, 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij en Uitgeverijbedrijf 1954.

VAN SCHOOTEN 2000

H. VAN SCHOOTEN, 'Inleiding artikelen 96-103: veiligheid', in: A.K. Koekoek (red.), *De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer: Kluwer 2000, p. 483-497.

VAN SCHOOTEN 2008

H. VAN SCHOOTEN, 'De oorlogsverklaring', in: R. de Lange (red.), *Grondwet, krijgsmacht en oorlog*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008, p. 39-66.

VAN SCHOOTEN & WERNER 2002

H. VAN SCHOOTEN & W.G. WERNER, 'Democratic control on the use of force under the Dutch constitution', *Tilburg foreign law review* 2002, p. 43-62.

SCHOLTENS 2007

C.G. SCHOLTENS, 'Taskforce Uruzgan en the rule of law', *NJB* 2007, p. 2128-2135.

VAN DER SCHYFF 2010

G. VAN DER SCHYFF, 'Constitutional review by the judiciary in the Netherlands: A bridge too far?', *German Law Journal*, 2010-2, p. 275-290.

SIMMA 1999

B. SIMMA, 'NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects', *EJIL* 1999-10, p. 1-22.

SOETENDAL 1997

E. SOETENDAL, 'Boeiend en geboeid, enige beschouwingen over de wijziging van de defensiebepalingen in de Grondwet', *MRT* 1997, p. 285-297.

VAN DER TANG 1998

G.F.M. VAN DER TANG, *Grondwetsbegrip en grondwetsidee* (diss. Rotterdam), Rotterdam: Gouda Quint 1998.

TALSMA 2005

H.J.J. TALSMA, 'Tussen inlichten en instemmen. Over de posities van regering en parlement bij de uitzending van militairen naar Afghanistan', *MRT* 2005, p. 273-281.

THORBECKE 1906

J.R. THORBECKE, *Aanteekening op de Grondwet. Eerste Deel*, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1906.

VIERDAG 1992

E.W. VIERDAG, *Oorlogsverklaring* (oratie Amsterdam UvA), 1992.

DE WIJK 2004

R. DE WIJK, 'Defensiebeleid in relatie tot veiligheidsbeleid', in: E.R. Muller, D. Starink, J.M.J. Bosch & I.M. de Jong (red.), *Krijgsmacht. Studies over de organisatie en het optreden*, Alphen aan de Rijn: Kluwer 2004, p. 147-178.

WAGNER 2006

W. WAGNER, *Parliamentary Control of Military Missions: Accounting for Pluralism*, DCAF Occasional Paper nr. 12, Genève 2006.

WAGNER, PETERS & GLAHN 2010

W. WAGNER, D. PETERS & C. GLAHN, *Parliamentary War Powers Around the World, 1989-2004. A New Dataset*, DCAF Occasional Paper nr. 22, Genève 2010.

WERNER 2001

W.G. WERNER, 'Artikel 5 van het NAVO-verdrag', *MRT* 2001, p. 373-377.

WITTEVEEN 1991

W.J. WITTEVEEN, *Evenwicht van machten* (oratie Tilburg), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1991.

WITTEVEEN & VAN KLINK 2002

W.J. WITTEVEEN & B. VAN KLINK, *De sociale rechtsstaat voorbij. Twee ontwerpen voor het huis van de rechtsstaat* (serie WRR Voorstudies en Achtergronden, nr. VII6), Den Haag: Sdu Uitgevers 2002.

YAMAMOTO 2007

H. YAMAMOTO, *Tools for parliamentary oversight*, IPU: Genève 2007.

YBEMA 1992

S.B. YBEMA, 'Artikel 98', in: P.W.C. Akkermans & A.K. Koekoek (red.), *De Grondwet. Een artikelsgewijs commentaar*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992, p. 900-904.

ZOETHOUT 1995

C.M. ZOETHOUT, *Constitutionalisme* (diss. Rotterdam), Arnhem: Gouda Quint 1995.

LITERATUURLIJST

LIJST VAN PARLEMENTAIRE DOCUMENTEN

KAMERSTUKKEN

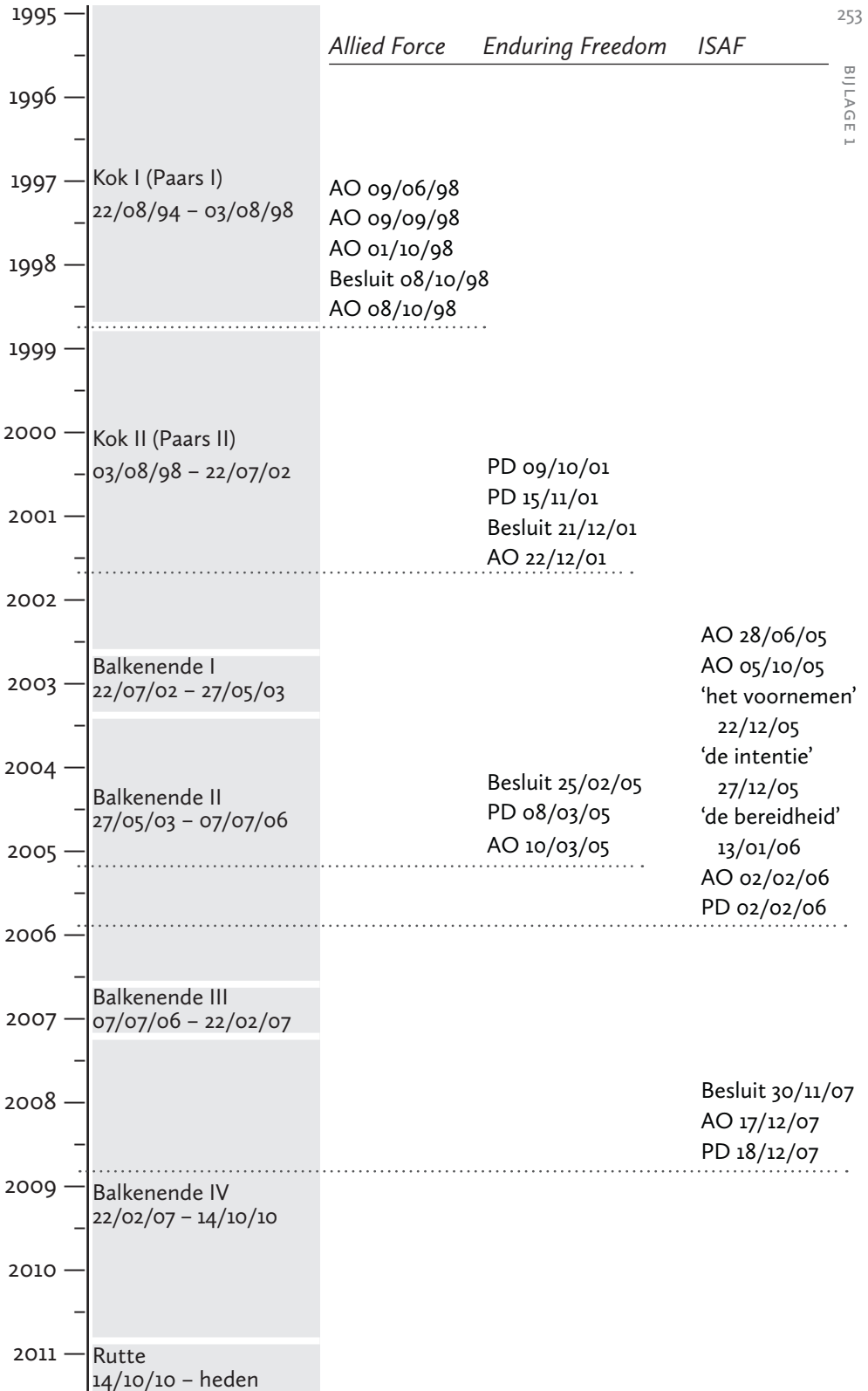
- Kamerstukken II*, 1978-1979, 15 467 (R III4), nr. 3
Kamerstukken I, 1980-1981, 15 467 (R III4), nr. 46
Kamerstukken II, 1985-1986, 19 290, A-C
Kamerstukken II, 1990-1991, 21 664, nrs. 25, 30, 31
Kamerstukken II, 1991-1992, 22 300 X, nrs. 51, 88
Kamerstukken II, 1992-1993, 22 975, nr. 2
Kamerstukken II, 1993-1994, 23 591, nrs. 1-4
Kamerstukken II, 1994-1995, 23 591, nr. 5
Kamerstukken II, 1995-1996, 23 591, nr. 6
Kamerstukken II, 1996-1997, 25 367 (R 1593), nrs. 1-5
Kamerstukken II, 1996-1997, 25 367 (R 1593), B
Kamerstukken II, 1997-1998, 25 367 (R 1593), nrs. 7, 10, 15
Kamerstukken I, 1997-1998, 25 367 (R1593), nr. 226b
Kamerstukken II, 1997-1998, 22 181, nrs. 198-199, 204-207
Kamerstukken II, 1997-1998, 21 501-02 en 22 181, nr. 263
Kamerstukken II, 1997-1998, 25 600 X en 22 181, nr. 54
Kamerstukken II, 1997-1998, 22 181 en 25 267, nr. 221
Kamerstukken II, 1998-1999, 22 181 en 25 267, nr. 212
Kamerstukken II, 1998-1999, 22 181, nrs. 210, 213, 215, 221, 227, 241
Kamerstukken II, 1998-1999, 26 243 (R 1622)
Kamerstukken II, 1999-2000, 26 800 X, nr. 46
Kamerstukken II, 1999-2000, 26 900, nr. 2
Kamerstukken II, 1999-2000, 26 454, nrs. 7-8
Kamerstukken I, 1999-2000, 26 243 (R 1622), nr. 165a
Kamerstukken II, 2000-2001, 23 591 en 26 454, nr. 7
Kamerstukken II, 2000-2001, 27 925, nr. 1
Kamerstukken II, 2001-2002, 27 925, nrs. 5-6, 11, 15, 24, 26, 28, 33, 35, 37, 41-42, 53, 60, 63
Kamerstukken II, 2001-2002, 23 591 en 26 454, nr. 8
Kamerstukken II, 2001-2002, 26 122 en 27 925, nr. 39
Kamerstukken II, 2002-2003, 27 925, nr. 85
Kamerstukken II, 2003-2004, 28 676, nr. 8
Kamerstukken II, 2003-2004, 29 521, nr. 5
Kamerstukken II, 2003-2004, 27 925, nr. 141
Kamerstukken II, 2004-2005, 27 925, nrs. 159-160, 163-164, 167, 177
Kamerstukken II, 2004-2005, 28 676, nr. 22

- Kamerstukken II*, 2004-2005, 27 925, nrs. 182-183
Kamerstukken II, 2005-2006, 30 162, nrs. 2-3, 5
Kamerstukken II, 2005-2006, 27 925, nrs. 185, 190, 193-195, 197, 200-204, 206-208, 213
Kamerstukken II, 2006-2007, 29 521, nr. 33
Kamerstukken II, 2006-2007, 27 925, nr. 237, 264, 267, 270
Kamerstukken II, 2007-2008, 27 925, nrs. 271, 279-285, 287, 294, 299
Kamerstukken II, 2008-2009, 30 162, nr. 11
Kamerstukken II, 2009-2010, 30 162, nr. 17
Kamerstukken II, 2009-2010, 27 925, nrs. 383- 384
Kamerstukken II, 2010-2011, 27 925, nrs. 415, 423-424
Kamerstukken II, 2010-2011, 31 570, nr. 17, Bijlage

HANDELINGEN

- Handelingen I*, 1951-1952, p. 855 e.v.
Handelingen I, 1952-1953, p. 461 e.v.
Handelingen I en II, 1949-1950, nr. 1715
Handelingen I, 1949-1959, p. 868 e.v.
Handelingen II, 1949-1950, p. 2115 e.v.
Handelingen I, 1981-1981, p. 608 e.v.
Handelingen II, 1990-1991, 12, 40
Handelingen II, 1992-1993, 28
Handelingen II, 1994-1995, 38
Handelingen II, 1997-1998, 22, 40, 42
Handelingen II, 1998-1999, 60, 61
Handelingen II, 1999-2000, 21
Handelingen II, 2000-2001, 12
Handelingen II, 2001-2002, 2, 3, 10, 24
Handelingen II, 2004-2005, 53, 56, 59, 61, 68
Handelingen II, 2005-2006, 25, 26, 45
Handelingen II, 2007-2008, 37

BIJLAGE 1
CHRONOLOGISCH OVERZICHT
VAN KABINETTEN, RELEVANTE BESLUITEN
EN DEBATTEN



**BIJLAGE 2:
ALFABETISCH OVERZICHT VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN
VOOR POLITIEKE PARTIJEN**

- AOV: Algemeen Ouderen Verbond
- CD: Centrum Democraten
- CDA: Christen-Democratisch Appèl
- CU: ChristenUnie
- D66: Democraten 66
- GPV: Gereformeerd Politiek Verbond
- LPF: Lijst Pim Fortuyn
- PvdA: Partij van de Arbeid
- PvdD: Partij voor de Dieren
- PVV: Partij voor de Vrijheid
- SGP: Staatkundig Gereformeerde Partij
- SP: Socialistische Partij
- VVD: Volkspartij voor Vrijheid en Democratie

COLOFON

Auteur: Anamarija Kristić

Vormgeving: Martien Yland – MWFY beeld&taal, Deventer (www.mwfy.nl)

Uitgever: Kluwer



Kluwer

a Wolters Kluwer business

Deventer – 2012

ISBN 978-90-13-10392-2

NUR 823-301

© 2012 Anamarija Kristić

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h t/m 16m Auteurswet jo. het Besluit van 27 november 2002, Stb. 575, dient men de daarvoor verschuldigde wettelijke vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever(s) geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten en onvolkomenheden, noch voor gevolgen hiervan. Op alle uitgaven van Kluwer zijn de algemene leveringsvoorwaarden van toepassing. Deze kunt u lezen op www.kluwer.nl of kunt u opvragen bij onze klantenservice.

