



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## De inzet van Nederlandse troepen in het buitenland, mét of zonder medeweten van de Kamer?

Hekert, J.

### Citation

Hekert, J. (2009). De inzet van Nederlandse troepen in het buitenland, mét of zonder medeweten van de Kamer? *Bestuurskundige Berichten*, 24(1), 10-12. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3211783>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3211783>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

# De inzet van Nederlandse troepen in het buitenland, mét of zonder medeweten van de Kamer?

Door Jasper Hekert

De inzet van Nederlandse troepen is de laatste tijd aan de orde van de dag. Sinds men in Afghanistan gestationeerd is vormt het onderwerp 'defensie' een belangrijke rol in de media. De inzet van Nederlandse militairen in het buitenland is uiteraard geen beslissing van de legerleiding of het kabinet alleen. Grondwettelijk is immers bepaald waarvoor en wanneer de krijgsmacht mag worden ingezet. Het kabinet moet hiervoor instemming hebben van beide Kamers der Staten-Generaal. Dit lijkt een eenvoudige kwestie, maar verschillende artikelen uit de Grondwet spelen een rol op het moment van inlichting. Ook de contextuele factoren spelen een belangrijke rol waarbij de eenduidigheid van uitleg vaak ver te zoeken is.

Artikel 100, lid 1 van de Grondwet (GW) luidt als volgt: "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."<sup>1</sup>

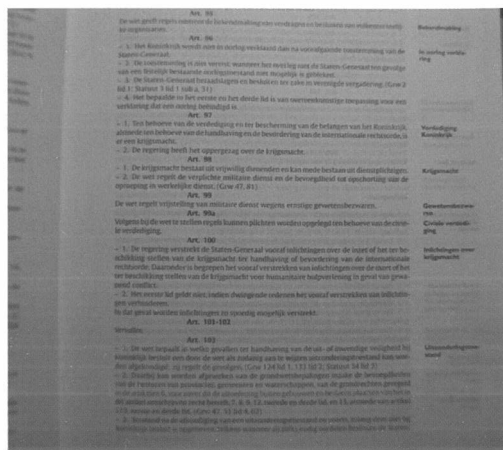
Bij de grondwetswijziging in 2000 is dit artikel zo opgenomen in de Grondwet, waardoor de mogelijkheid bestond om niet alleen achteraf, maar ook vooraf ruimte te geven aan de Staten-Generaal om uitspraken te doen over een besluit tot uitzending voordat het wordt uitgevoerd. Formeel gezien houdt artikel 100 in dat het kabinet de verplichting heeft de Staten-Generaal te informeren over een besluit. In de politieke praktijk is vooral gebleken dat het artikel voornamelijk in de buurt komt van een instemmingsrecht.

Door middel van het opstellen van de 'artikel-100 brief' geeft het kabinet aan wat de aanleiding is voor het uitzenden van de krijgsmacht. Deze

brief gericht aan de Kamer informeert de Kamer over de omvang van de uitzending en de context hiervan. Reden voor deze handelingswijze is het verkrijgen, of het zich verzekeren van, maatschappelijke steun vóór uitzending. Inmiddels is het overigens gebruikelijk dat kamerwoordvoerders van de fracties zich in de derde termijn nadrukkelijk hun steun uitspreken dan wel zich onthouden.

Voorts is het zaak in het achterhoofd te houden dat de 'artikel 100-procedure' geen voornemen van het kabinet betreft, maar een besluit. Dat hierover nogal eens onduidelijkheden bestaan kwam onlangs nog uitgebreid in het nieuws. Zo kopte De Volkskrant op 28 januari van dit jaar nog in het artikel "VS vroegen kabinet om militaire steun aan invasie in Irak" dat de artikel 100-brief al klaarlag, terwijl uiteindelijk gekozen is om alleen politieke steun te geven aan de operatie. Dit uiteraard tegen het zere been van de Kamer. Juist omdat de militaire voorbereidingen al in een zeer vergevorderd stadium waren. Commentaar van het Ministerie van Defensie hierop was dat het slechts 'ambtelijke voorbereidingen' betrof.

Dilemma's  
De taken van de krijgsmacht zijn formeel vastgelegd in artikel 97 van de Grondwet. Allereerst is er de verdedigingsfunctie. In de eerste plaats natuurlijk van het eigen grondgebied, maar hieronder valt ook de verplichtingen die voortvloeien uit de West-Europese Unie (WEU) en de Noord Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO). Ten tweede heeft de krijgsmacht tot taak de belangen van het Koninkrijk te beschermen. Als derde doel is gesteld het handhaven of het bevorderen van de internationale rechtsorde. Lid 2 van artikel 97 uit de Grondwet stelt vast dat de regering het opperbegezag heeft over de krijgsmacht.<sup>2</sup>



Een dilemma dat de kop opsteekt wanneer artikel 100 van toepassing is, is de snelheid waarmee tot een besluit kan worden gekomen.

om ambassades veilig te stellen; in hoeverre is er hier sprake van 'handhaving van de internationale rechtsorde'?

## "de duur van het besluitvormingsproces kan letterlijk levens kosten"

Hier is natuurlijk een spanningsveld te constateren; indien we de beide Kamers willen inlichten kost dit hoe dan ook enige tijd, niet alleen voor de inlichtingsfase, maar ook voor het erna te voeren debat en de uitwerking hiervan. Een rapport van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) spreekt in deze context dan ook van een spanningsveld tussen de 'noodzaak van militair optreden en de vereisten van zorgvuldige democratische controle en maatschappelijk draagvlak'<sup>3</sup>. Er zijn in deze zin natuurlijk legio situaties te bedenken waarin de inzet van de krijgsmacht noodzakelijk is, maar dat de duur van het besluitvormingsproces letterlijk levens kan kosten. In dit geval is er sprake van een uitzondering op de regel; lid 2 van artikel 100 is dan van toepassing. Deze luidt als volgt: "het eerste lid geldt niet, indien dwingende redenen het vooraf verstrekken van inlichtingen verhinderen. In dat geval worden inlichtingen zo spoedig mogelijk verstrekt."<sup>4</sup>

Artikel 100 van de Grondwet heeft in principe alleen betrekking op het derde doel van de krijgsmacht, zoals gesteld in artikel 97 G.W.. Er is een spanningsveld tussen artikel 100 en artikel 97, aangezien laatste aangeeft in welke context de krijgsmacht inzetbaar is. "Bescherming van de belangen van het Koninkrijk" is natuurlijk in principe een breed rekbaar begrip. Ten tijde van de discussie in de Eerste Kamer omtrent de grondwetswijziging leidde dit al tot een lange discussie. Een situatie waarin terrorisme bijvoorbeeld leidt tot inzet van commandotroepen

Een voorbeeld was de situatie zoals die zich voordeed in 2004 in Ivoorkust, alwaar commando's de ambassade (residentie) en de daar aanwezige Nederlandse burgers evacueerden. Dit werd pas op de dag zelf aan de Kamer medegedeeld.<sup>5</sup> Formeel gesproken is een ambassade een stukje Nederland 'inden vreemde', en gaat het enerzijds om de belangen van het Koninkrijk, maar anderzijds ook om de internationale rechtsorde. De lezing die doorgaans gegeven wordt aan artikel 100 G.W. in relatie tot artikel 97 G.W. is dat de voorafgaande informatieplicht alleen van toepassing is bij de derde doelomschrijving van de krijgsmacht zoals omschreven in artikel 97 G.W.. Hieronder vallen alle crisisbeheersingsoperaties en vredesoperaties.

Artikel 100 en de verplichtingen in internationaal perspectief  
Nederland heeft in internationaal verband verplichtingen om militaire steun te geven. Hieronder valt in de eerste plaats de steun die gegeven wordt in het kader van de NAVO. De zogenaamde NATO Response Force, kortweg de NRF, is de direct inzetbare troepenmacht van de NAVO. De omvang hiervan varieert van 20.000 tot 25.000 man. De achterliggende gedachte is dat in geval van crisis er geen kostbare tijd verloren zou gaan met het samenstellen van een troepenmacht.<sup>6</sup> Naast de NRF, hetgeen plaatsvindt in NAVO-verband, zijn er op Europees niveau ook andere direct inzetbare eenheden, de zogenaamde 'EU-Battlegroups'.<sup>7</sup> Deze 'Battlegroups' hebben een

kleinere omvang, van ca. 1500 man, en staan telkens voor een periode van zes maanden stand-by. Er zijn twee 'EU-Battlegroups' inzetbaar tegelijkertijd.

De vorming van deze 'Battlegroups' zijn bestemd voor de zogenaamde 'Petersbergtaken', deze omvatten uiteenlopende crisisbeheersingsoperaties. Dit concept vervult de wens van de EU om ook zonder dat de Verenigde Staten betrokken zijn op militair gebied een grotere rol te kunnen spelen. Zowel de NRF als de EU-Battlegroups zijn vooraf geformeerde multinationale eenheden. Diverse lidstaten dragen materieel en manschappen af ten behoeve van deze eenheden.

Problematiek in deze context is dat de lidstaten formeel het laatste woord hebben over de inzet van hun eigen troepen. Voordat daadwerkelijk het bevel van de troepen overgaat naar een NAVO-commandant is dit de laatste stap in een besluitvormingsproces met nationale en internationale dimensies. Dit betekent dat de artikel 100-procedure moet zijn afgerond. Afgezien hiervan geldt voor zowel de NAVO (26 leden) als voor de EU (27 leden) dat het collectieve besluit op basis van consensus wordt genomen. Echter, besluitvorming met consensus is al bij al geen gemakkelijke opgave. Hoewel een lidstaat het laatste woord heeft over het al dan niet inzetten van de eigen krijgsmacht kan het natuurlijk niet zo zijn dat het toewijzen van eenheden aan de NAVO of de EU wordt gezien als vrijblijvend. De reputatie van Nederland zou hierdoor ernstige schade op kunnen lopen. Het achterliggende doel van zowel de NRF als de EU-Battlegroups is immers de creatie van een effectief instrument om snel te kunnen reageren in crisissituaties.

Uiteindelijk is artikel 100 van de Grondwet een informatieplicht van het kabinet aan de Staten-Generaal. Dat de volksvertegenwoordiging het laatste woord heeft over de inzet van de krijgsmacht is geen ondubbelzinnigheid, ook in de Grondwet is vastgelegd dat de regering het opgezegd heeft over

de krijgsmacht, echter zonder steun van de Staten-Generaal is de regering niet handelingsbevoegd. De inzet van Nederlandse krijgsmacht dient het Koninkrijk der Nederlanden, en wordt ook bekostigd door het Koninkrijk en haar inwoners. Mede hierom is het wenselijk dat inzet van Nederlandse militairen kan rekenen

op politieke en maatschappelijke steun. De dilemma's die zich voordoen omtrent de artikel 100-procedure zijn vaak complex, maar de wijze waarop hier sinds de Grondwetswijziging van 2000 invulling aan is gegeven door zowel de regering als de Kamer tonen de werkbaarheid van het artikel wel degelijk aan.

Literatuur

- <sup>1</sup> GW art. 100, lid 1
- <sup>2</sup> GW art. 97, lid 1
- <sup>3</sup> AIV, (2007) Inzet van de krijgsmacht, wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, nr.56 pp.7
- <sup>4</sup> GW art.100, lid 2
- <sup>5</sup> Kamerstukken 29 878, nr.1 in: AIV, (2007) Inzet van de krijgsmacht, wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, nr.56
- <sup>6</sup> Zie ook: [http://www.defensie.nl/actueel/kamerstukken/kamerbrieven/2006/01/4688778/Nederlandse\\_deelname\\_aan\\_snelle\\_reactiemacht\\_NAVO](http://www.defensie.nl/actueel/kamerstukken/kamerbrieven/2006/01/4688778/Nederlandse_deelname_aan_snelle_reactiemacht_NAVO) (bezoekt op 5 maart 2009)
- <sup>7</sup> <http://www.euractiv.com/en/security/eu-battlegroups-archived/article-150151> (bezoekt op 5 maart 2009)

**Word nu lid van de Vereniging voor Bestuurskunde voor het Speciale studententarief van € 16,80 per jaar.**

**Je ontvangt dan gelijk vier keer per jaar het tijdschrift Bestuurskunde.**

**Meer informatie? Surf naar [www.bestuurskunde.nl](http://www.bestuurskunde.nl)**

Vereniging voor Bestuurskunde

DE BRUG TUSSEN THEORIE EN PRAKTIJK

Column

BILL CLINTON: HET LICHTEND VOORBEELD VOOR DE STUDENT

Drie weken geleden kreeg ik een nieuwe huisgenoot. Wessel heet ie. Hij vroeg of ik een idool had. Bill Clinton zei ik. "Waarom?", vroeg ie. "Omdat Bill begrijpt waar hij vandaan komt", zei ik. "Hope, Arkansas?" "Nee, uit zijn milieu, zijn achtergrond."

Waarom is dat nu precies idoolwaardig aan Bill, zul je jezelf misschien afvragen? Waarom niet zijn charisma; zijn prachtig accent; zijn speeches? Ik geef toe, dat vind ik ook allemaal mooi aan die man, maar het eerlijke antwoord is, dat Bill als één der laatste mohikanen op het westelijk halfrond rondloopt die niet vergeet dat er mensen zijn die het minder dan hem hebben, met ietwat minder geluk dan hij. En, nog belangrijker, omdat Bill niet vergeet dat ook hij naakt geboren is, net als ieder ander.

Bill Clinton is de verpersoonlijking van "Naakt geboren, net als ieder ander". Bill begrijpt dat individuen niet in groepen kunnen worden gezien. Niet voor niks zijn Bill en Hillary – Billary – mateloos populair onder de Latino's en Afro-Americans. Bill begrijpt hoe het is, opgegroeid in een arme wijk van Arkansas, om gediscrimineerd te worden; zijn vriendjes werden dat alleen maar. En Bill begrijpt ook waarom hij wel naar Georgetown, Yale en Oxford is gegaan en zijn vriendjes niet. Wat mensen namelijk presteren is in grote mate afhankelijk van hun opvoeding en de arbitraire kansen die het gevolg zijn van die opvoeding. Er zijn al vele boeken geschreven over uitblinkers. Deze boeken beantwoorden onze brandende vragen: wat zijn hun geheimen; wat doen die mensen toch om succesvol te zijn? Met andere woorden: welke interne kwaliteiten hebben uitblinkers? Malcolm Gladwell, daarentegen, schreef een boek over al die externe factoren die van invloed zijn op ons gestel. Zo blijkt dat 14 van de 75 rijkste mensen ooit Amerikaan zijn én veelal geboren zijn tussen 1831 en 1840. Hebben die mensen werkelijk de juiste interne kwaliteiten of profiteren zij van een tijd vol mogelijkheden?

De studentenpopulatie is geen doorsnee van de Nederlandse samenleving. Er zijn er maar weinig onder ons die kunnen zeggen dat zij een zware opvoeding hebben gekend. Is ons (geringe) succes om op de universiteit te belanden dan werkelijk het gevolg van onze interne kwaliteiten, of is het meer geluk? Geluk noem ik het, omdat niemand zijn ouders heeft uitgekozen. En ouders met meer middelen kunnen hun kinderen meer van de wereld laten zien dan de ouders die de huur nauwelijks kunnen betalen. Studenten hebben vaker een 'gecoördineerde' opvoeding gekend, inclusief tripjes naar musea en ballet lessen op de muziek van Tchaikovsky. Dat de studentenpopulatie haar geluk niet altijd erkent moge duidelijk zijn: niet-studenten worden graag arbeider, of simpelweg 'ar', ploert en in het ergste geval pauper genoemd.

En wat heeft dit dan te maken met Bill? Omdat Bill, ondanks al zijn succes als scholier, student, politicus en zijn zeer humble beginnigs toch begrijpt dat ook hij een product van zijn tijd en opvoeding is. Hij is op hetzelfde punt begonnen als wij – naakt – maar heeft vanaf dag twee alleen maar minder middelen en een opvoeding met weinig kansen gekend. Als er iemand op deze wereld is die kan zeggen dat hij het, ondanks alles, toch maar even heeft gedaan, dan is het Bill wel. Bill drukt niemand naar beneden om zelf aan de top te komen. Nee, succesfull Bill houdt zijn mond en groet iedereen beleefd gedag.

Thomas O'Neill