

# Nationale Veiligheidsraad: politiek wenselijk en staatsrechtelijk haalbaar?

**Bij de huidige bescherming van de interne en externe veiligheid van Nederland zijn op nationaal niveau meerdere ministeries, zelfstandige bestuursorganen en agentschappen betrokken. Diverse andere landen kiezen voor een Nationale Veiligheidsraad voor de coördinatie van en besluitvorming over activiteiten van die verschillende overheidsonderdelen in relatie tot veiligheid. Nederland beschikt op dit moment niet over een dergelijke raad. In dit artikel wordt de politieke wenselijkheid en staatsrechtelijke haalbaarheid van een Nationale Veiligheidsraad in Nederland onderzocht. Vooralsnog is de conclusie dat de raad wel staatsrechtelijk haalbaar is, maar vanwege de huidige structuren niet politiek wenselijk. Wel moet opgemerkt worden dat de huidige structuren enigszins gefragmenteerd zijn, zeker indien een situatie (zoals die in Oekraïne medio 2014) meerdere structuren raakt. De vraag kan gesteld worden waar de gewenste samenhang dan bereikt wordt. Daarnaast verdient het aanbeveling om de Stuurgroep Missies en Operaties te koppelen aan een onderraad, bijvoorbeeld de Raad voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten.**

*Majoor drs. L.J. Hazelbag EMSD\**

In de afgelopen twee decennia is ons denken over (interne en externe) veiligheid wezenlijk veranderd. Niet langer wordt veiligheid gedefinieerd als de veiligheid van de staat die door de militaire macht van een andere staat wordt bedreigd, maar veiligheid kan ook bedreigd worden door politieke, economische, maatschappelijke en milieugerelateerde factoren. Tevens is niet alleen de veiligheid van de staat

van belang, maar ook die van het individu, een regio of de wereld.<sup>1</sup> Daarnaast is de scheidslijn tussen nationale en internationale veiligheid vervaagd, waardoor de scheiding tussen risicobronnen en interne en externe veiligheid diffuser is geworden.<sup>2</sup> Daarom wordt veiligheid tegenwoordig gedefinieerd als een '(...) alleviation of threats to cherished values'.<sup>3</sup> Door deze herdefiniëring van veiligheid spelen op nationaal niveau meerdere overheidsonderdelen (ministeries, zelfstandige bestuursorganen en agentschappen) een rol in de aanpak van diverse vormen van (interne en externe) onveiligheid. De diversiteit aan overheidsonderdelen vereist enige vorm van coördinatie om een effectieve aanpak te verzekeren. Om de besluitvorming over en coördinatie van activiteiten op politiek niveau samen te brengen, hebben diverse staten een Nationale Veiligheids-

\* Lenny Hazelbag volgde van augustus 2013 tot en met juli 2014 de Hogere Defensie Vorming. Dit artikel is gebaseerd op zijn thesis. Op dit moment is hij werkzaam bij de Staf van het Commando Landstrijdkrachten en rondt hij tevens zijn proefschrift af over de interdepartementale samenwerking bij complexe crisissituaties. Het onderzoek, thesis en artikel zijn vóór het neerstorten van vlucht MH-17 afgesloten.

<sup>1</sup> B. Buzan, *People, States and Fear* (Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1991).

<sup>2</sup> F.P.B. Osinga, 'Overall risico's (?) Denken over veiligheid 1989-2009' in: R. Moelker, J.E. Noll en M. de Weger (red.), *Krijgsmacht en Samenleving* (Amsterdam, Uitgeverij Boom, 2009) 45-74.

<sup>3</sup> P.D. Williams, *Security Studies. An Introduction* (New York, Routledge, 2013) 6.



FOTO: ANP/V. KUIPERS

*Interdepartementale samenwerking is nodig, maar ministers werken naast de premier en niet onder hem*

raad (NVR) opgericht om zo tot een geïntegreerde aanpak van de bedreiging te komen. In Nederland bestaat een dergelijke raad nog niet. Tijdens de beleidsformuleringsfase van de internationale veiligheidsstrategie *Veilige wereld, Veilig Nederland* is discussie gevoerd over de noodzaak van een Veiligheidsraad. Dat was niet de eerste keer en het idee wordt regelmatig (formeel en informeel) geopperd.<sup>4</sup> Vooralsnog hebben deze discussies niet tot de oprichting van een NVR in Nederland geleid.

De redenen hiervoor kunnen in de politieke wenselijkheid en de staatsrechtelijke haalbaarheid<sup>5</sup> gevonden worden. Deze wenselijkheid en haalbaarheid zijn sterk aan elkaar gerelateerd. Zo kan de (ogenschijnlijk) onhaalbaarheid worden gebruikt om de politieke onwenselijkheid te verbloemen, terwijl een sterke politieke wenselijkheid de staatsrechtelijke hindernissen kan overbruggen: waar een wil is, is een weg. Ook vanuit een kosten-baten analyse kunnen wenselijkheid en haalbaarheid moeilijk los van elkaar worden gezien. Hierbij geldt de vraag of de wenselijkheid (baten) grote staatsrechtelijke aanpassingen (kosten) rechtvaardigt.

In dit artikel ga ik daarom in op de vraag of een Nationale Veiligheidsraad voor de interdepartementale besluitvorming en coördinatie bij veiligheidsaangelegenheden in Nederland politiek wenselijk en staatsrechtelijk haalbaar is. Deze vraag is relevant omdat hiermee de aansturing en coördinatie van de geïntegreerde benadering mogelijk verbeterd kan worden. Voor de beoordeling van de wenselijkheid en haalbaarheid van een Veiligheidsraad is geen theoretisch model voorhanden. Een referentiekader is echter gewenst. Dit komt in twee delen

eerst aan bod. Allereerst beargumenteer ik op basis van de overwegingen van landen die wel een Nationale Veiligheidsraad hebben, de beoordelingscriteria voor de politieke wenselijkheid. Vervolgens herleid ik uit het Nederlandse staatsrecht drie mogelijke hindernissen voor een effectieve Veiligheidsraad: collegiaal regeringsbestuur, individuele ministeriële verantwoordelijkheid en het non-interventiebeginsel. De staatsrechtelijke haalbaarheid wordt aan deze drie mogelijke hindernissen getoetst. Met deze 'theoretische bril' van beoordelingscriteria voor de politieke wenselijkheid en staatsrechtelijke haalbaarheid kan vervolgens naar de praktijk in Nederland gekeken worden. Via interviews met nauw betrokken functionarissen en literatuuronderzoek worden vervolgens de huidige structuren bezien, waarmee de vraag over de politieke wenselijkheid en staatsrechtelijke haalbaarheid wordt beantwoord. Ik rond af met conclusies.

<sup>4</sup> Eerder vond een discussie over de Veiligheidsraad plaats naar aanleiding van een voorstel van CDA-Tweede Kamerlid De Hoop Scheffer. Hij pleitte in september 2001 (daags na 9/11) voor de oprichting van een NVR voor de aansturing van een strategie voor de bescherming van de nationale veiligheid tegen nationale en internationale dreigingen (*Reformatorisch Dagblad*, 19 september 2001). Deze gedachten werden verder uitgewerkt in het CDA-verkiezingsprogramma 2002-2006, waarin een voorstel werd gedaan voor de NVR als onderraad van de ministerraad. In 2004 kwam het zelfs tot een motie van de Kamerleden Verhagen (CDA), Van Aartsen (VVD) en Herben (LPF), waarin zij pleitten voor de oprichting van een NVR (*Kamerstukken II* 2003-2004, 27 925 nr. 124). De motie werd met meerderheid van stemmen aangenomen.

<sup>5</sup> Hierbij definieer ik de politieke wenselijkheid vanuit het oogpunt van de toegevoegde waarde van een NVR voor de Nederlandse coördinatie en besluitvorming over aan veiligheid gerelateerde onderwerpen. De haalbaarheid van de oprichting van een NVR kan onder meer worden gedefinieerd in financiële, politieke, organisatorische en staatsrechtelijke termen. In dit artikel wordt alleen op de staatsrechtelijke haalbaarheid ingegaan. De staatsrechtelijke haalbaarheid definieer ik vanuit het oogpunt van de hindernissen die het staatsrecht voor de effectiviteit van een NVR kan opwerpen.

## Politieke wenselijkheid: theorie

Diverse staten hebben een NVR. Eén van de bekendste voorbeelden is de National Security Council van de VS, maar een korte zoektocht leert dat meer dan dertig landen over een soortgelijk orgaan beschikken.<sup>6</sup> Een inventarisatie van de Veiligheidsraden van de VS, het VK, Duitsland, Frankrijk, Polen, Turkije en Israël laat zien dat de raden in enkele gevallen als adviesorgaan fungeren (de VS en Polen, landen met een presidentieel stelsel), maar merendeels als forum voor coördinatie en integratie. Deze

staat zijn gebleken de contemporaine dreigingen adequaat aan te pakken, want daar is samenwerking en coördinatie voor nodig. Vanuit dit oogpunt moet de huidige hang naar coördinatie dan ook begrepen worden in de context van een toenemend complex en interdependent internationaal veiligheidsmanagementsysteem.<sup>7</sup> Vanuit een bestuurlijke invalshoek kunnen de multi-dimensionele veiligheidsproblemen als *wicked problems* worden gezien.<sup>8</sup> Hierdoor worden overeenkomsten met huidige complexe maatschappelijke problemen zichtbaar. Om dergelijke problemen aan te pakken, zijn meerdere actoren nodig. Tussen die actoren is coördinatie noodzakelijk om overlap, duplicatie, lacunes en tegenwerking bij de uitvoering van beleid te voorkomen en samenhang te bereiken.<sup>9</sup>

## Het collegiale karakter van de ministerraad werpt een eerste staatsrechtelijke hindernis op

coördinatie heeft twee dimensies: een horizontale en een verticale. De horizontale coördinatie heeft betrekking op de coördinatie tussen de ministers en departementen. Het belang van horizontale coördinatie is vanuit een veiligheidsperspectief en een bestuurlijke perspectief goed te verklaren. Het veiligheidsperspectief leert ons dat individuele ministeries niet in

De verticale coördinatie kent zowel een *bottom-up* richting waarbij de informatie van lagere niveaus bijeenkomt en geïntegreerd moet worden, als een *top-down* richting waarin de besluiten van het politieke niveau aan de ministeries en diensten worden overgedragen. Samenwerking en coördinatie tussen departementen vindt op verschillende niveaus plaats, van het laagste niveau waar beleidsmedewerkers met elkaar overleggen tot uiteindelijk het politieke en hoogste niveau. Op ieder niveau worden beslissingen genomen, afhankelijk van het mandaat en de te bereiken overeenstemming. Het mes van de gelaagde horizontale afstemming en samenwerking snijdt aan twee kanten. Enerzijds zorgt het ervoor dat het hogere niveau niet wordt (over)belast met beslissingen die ook op een lager niveau genomen kunnen worden en anderzijds dient het hogere niveau als escalatieniveau indien men op een lager niveau niet tot overeenstemming komt. Hierdoor hoeft de horizontale relatie en het vertrouwen niet op het spel gezet te worden. Op hoogambtelijk niveau geldt het politieke niveau als ultiem escalatieniveau. Naast deze *bottom-up* benadering is een kenmerk van een crisis dat de aanpak ook om een *top-down* aansturing vraagt.<sup>10</sup> Tegelijkertijd leert de ervaring dat besluitvorming over internationale missies ook op ambtelijk niveau kan aanvangen.<sup>11</sup>

<sup>6</sup> Hoewel de rol en de taak van de verschillende Veiligheidsraden *grosso modo* op het zelfde neerkomen (coördinatie van de verschillende overheidsorganen op het gebied van veiligheid), wordt de uiteindelijke taak en rol bepaald door het politieke stelsel van een staat. Politieke stelsels kunnen grofmazig worden onderverdeeld in parlementaire en presidentiële stelsels. Vanwege de macht van de regeringsleider in een presidentieel stelsel heeft de Veiligheidsraad in een land met een dergelijk systeem vooral een adviserende taak, terwijl de Veiligheidsraad in een parlementair stelsel vooral een coördinerende taak kent.

<sup>7</sup> C. De Coning en K. Friis, 'Coherence and Coordination. The Limits of the Comprehensive Approach' in: *Journal of International Peacekeeping*, 15 (2011) 243-272.

<sup>8</sup> Een *wicked problem* is een probleem waarover geen vaststaande kennis voorhanden is en waarvoor geen vaststaande standaarden beschikbaar zijn hoe de gestelde doelen te bereiken. De problemen zijn interdependent, multi-causaal, multi-dimensionaal en instabiel. Daarnaast kunnen *wicked problems* niet door één actor worden opgelost. Zie: (J. Koppenjan en E.H. Klijn, *Managing Uncertainties in Networks* (Londen, Routledge, 2004).

<sup>9</sup> G. Mulgan, 'Joined-Up Government: Past, Present and Future' in: V. Bogdanor (red.), *Joined-Up Government* (Oxford, Oxford University Press, 2005) 175-187.

<sup>10</sup> E.R. Muller, U. Rosenthal, I. Helsloot en E.R.G. van Dijkman, *Crisis. Studie over crisis en crisisbeheersing* (Deventer, Kluwer, 2009).

<sup>11</sup> L.J. Hazelbag, *Politieke besluitvorming van de missie in Uruzgan. Een reconstructie* (Breda, Faculteit Militaire Wetenschappen NLDA, 2009).



FOTO: REUTERS

Premier David Cameron (links midden) zit een vergadering van de Britse National Security Council voor, een forum voor coördinatie en integratie

Samenvattend blijkt dat coördinatie en besluitvorming een iteratief proces tussen het politieke en ambtelijke niveau is. Vanwege dit iteratieve karakter is het belangrijk een goede link tussen het politieke en het hoogambtelijke niveau te garanderen.<sup>12</sup>

De horizontale en verticale coördinatie, die door de Veiligheidsraad ondersteund kunnen worden, zijn belangrijke beweegredenen voor de oprichting van een dergelijk orgaan. Daarom gebruik ik ze als beoordelingscriteria om naar de huidige structuur en processen te kunnen kijken.

## Staatsrechtelijke haalbaarheid: theorie

Het Nederlandse staatsrecht en het Reglement van Orde van de Ministerraad (RvO MR) kent een aantal specifieke kenmerken die als hindernissen voor de effectiviteit van een NVR kunnen gelden.

### Collegiale besluitvorming

De eerste staatsrechtelijke hindernis wordt opgeworpen door het collegiale karakter van de ministerraad als hoogste besluitvormingsorgaan, waarin alle ministers, inclusief de

minister-president, één stem hebben.<sup>13</sup> Dit betekent dat de premier slechts de *primus inter pares* is van de ministerraad: de ministers werken *naast* de premier in plaats van *onder* hem. Alleen bij 'stakende stemmen' is de stem van de minister-president doorslaggevend.<sup>14</sup> Tegelijkertijd hebben de individuele ministers veel autonomie. Zolang het regeerakkoord en het algemeen regeringsbeleid niet in het gedrang komen,<sup>15</sup> hebben ministers de 'vrij-

<sup>12</sup> Von Clausewitz kwam al tot de conclusie dat voor een juiste afstemming tussen *Zweck und Ziel* (tegenwoordig te omschrijven als de doelstelling op respectievelijk het politiek-strategische niveau en het militair-strategische niveau) een nauwe samenwerking tussen beide niveaus noodzakelijk is. Zie: C. von Clausewitz, *On War*. Vertaald en geredigeerd door M. Howard en P. Paret (Princeton, Princeton University Press, 1989). Dat deze observatie ook nu nog opgeld doet, blijkt wel uit het karakter van hedendaagse missies. In lijn met het eerste paradigma van Rupert Smith veranderen de doelstellingen van missies tijdens de uitvoering (R. Smith, *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World* (New York, Alfred A. Knopf, 2005). Drew en Snow zien strategische besluitvorming zelfs als een continu aanpassingsproces (D.M. Drew en D.M. Snow, *Making Twenty-First-Century Strategy. An Introduction to Modern National Security Processes and Problems* (Maxwell, Air University Press, 2006).

<sup>13</sup> Zie artikel 11 van het Reglement van Orde van de Ministerraad (RvO MR).

<sup>14</sup> R.B. Andeweg en G.A. Irwin, *Governance and Politics of the Netherlands* (Houndmills, Palgrave Macmillan, 2002).

<sup>15</sup> Artikel 4, lid 2 RvO MR, geeft een opsomming van onderwerpen die in de ministerraad behandeld moeten worden. Hier gaat het onder meer over voorstellen van rijkswet en van wet, ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur, verdragen en voordrachten tot benoeming en ontslag van ministers, staatssecretarissen en hoge ambtenaren.



FOTO: REUTERS, D. ZAMMIT

Milieuverontreiniging in de Derde Wereld, zoals hier in het Keniaanse Kibera, kan een driver voor conflict zijn

heid' hun eigen beleid te ontwerpen. Hierbij kunnen ze niet door een collega gedwongen worden en kan geen van de ministers besluiten nemen die op het beleidsterrein van een ander

liggen, de minister-president inclusief.<sup>16</sup> Hierdoor kent het Nederlandse systeem geen doorzettingsmacht.<sup>17</sup> Door het gebrek aan doorzettingsmacht is het niet mogelijk met 'eenhoofdige leiding' de Veiligheidsraad aan te sturen of beslissingen te nemen op het beleidsterrein van een ander departement. Hierdoor zal de raad moeten bestaan uit een samenstelling van betrokken ministers. Afhankelijk van de aard van de crisis of situatie kan de samenstelling variëren. Gebrek aan doorzettingsmacht heeft ook gevolgen voor de besluitvorming, deze zal in gezamenlijkheid moeten plaatsvinden. Dat betekent dat bij besluitvorming over een crisis alle betrokken ministers aanwezig moeten zijn. Dit beperkt de effectiviteit van een NVR, zeker indien een snelle reactie gewenst is.

#### Individuele verantwoordelijkheid

Een tweede hindernis voor de effectiviteit van een Veiligheidsraad is te vinden in het stelsel van de ministeriële verantwoordelijkheid<sup>18</sup> en de vertrouwensregel, die in nauwe samenhang met elkaar moeten worden gezien. De par-

<sup>16</sup> In het uiterste geval kan de premier conform artikel 7 RvO MR wel een onderwerp op de agenda zetten waar de ministerraad collectief een uitspraak over doet. Indien de verantwoordelijke minister zich niet bij dit besluit kan neerleggen, dan dient hij zijn ontslag te nemen. Zie: A.D. Belinfante en J.L. de Reede, *Beginselen van het Nederlands staatsrecht* (Deventer, Kluwer, 2009).

<sup>17</sup> Weber omschrijft macht als de mogelijkheid van een actor om binnen een sociale relatie ook bij tegenstand een ander zijn wil op te leggen. Zie: M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5e oplage (Tübingen, J.C.B. Mohr, 1972). Doorzettingsmacht heeft dus betrekking op de macht tegen de wil van de ander in.

<sup>18</sup> Over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid zijn verschillende zienswijzen. De 'enge' benadering stelt dat zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid geldt (en andersom, geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid). Dit betekent dat de ministeriële verantwoordelijkheid ophoudt bij de grenzen van bevoegdheid en tevens dat de verantwoordelijkheid betrekking heeft op alles wat zich binnen deze bevoegdheid bevindt. De Commissie-Scheltema heeft de ministeriële verantwoordelijkheid destijds in juridische/enge zin uitgelegd als een koppeling tussen verantwoordelijkheid en bevoegdheid: de minister is verantwoordelijk voor hetgeen waarvoor hij bevoegd is en vice versa (Externe Commissie Ministeriële Verantwoordelijkheid, *Steekhoudend Ministerschap* (Den Haag, Rapport van de Externe Commissie Ministeriële Verantwoordelijkheid, 1993). De ruimere benadering geeft aan dat de minister verantwoordelijk is voor alles wat binnen zijn of haar portefeuille valt (C.W. Pot, D.J. Elzinga, en R. de Lange, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht* (Deventer, Kluwer, 2006); Elzinga en Warmelink, 1993 en *Kamerstukken II 2000-2001*, 26 806 nr. 6).

mentaire controle functioneert als een spiegel van de ministeriële verantwoordelijkheid. Hoe beter de parlementaire controle werkt, des te beter het systeem van ministeriële verantwoordelijkheid zal werken.<sup>19</sup> In deze zin is het vertrouwen van het parlement de sluitsteen van de ministeriële verantwoordelijkheid: zonder vertrouwen dient de minister of het kabinet op te stappen. Ministers dragen zowel collectief als individueel een verantwoordelijkheid, waarbij de collectieve verantwoordelijkheid bedoeld is om 'eenheid van beleid' te waarborgen (artikel 45, lid 3 Grondwet) en daarmee vooral binnen de regering van toepassing is.<sup>20</sup> Extern, richting het parlement, staat de individuele verantwoordelijkheid voorop: een minister moet individueel verantwoording afdragen aan het parlement, dat het beleid van de individuele minister zal controleren.<sup>21</sup> Deze nadruk op individuele verantwoording wordt versterkt doordat de parlementaire controle normaliter plaatsvindt in Vaste Kamercommissies, die langs departementale scheidslijnen zijn georganiseerd.

### Non-interventie

De derde hindernis is het zogeheten non-interventiebeginsel. Volgens deze ongeschreven gedragsregel bemoeit een bewindspersoon zich alleen met zijn eigen beleidsterrein en niet met dat van een collega-minister.<sup>22</sup> De regel heeft niet alleen betrekking op de omgangsvormen, maar komt ook voort uit strategische overwegingen: door zich niet met het beleid van een ander te bemoeien, beschermt de minister zijn eigen autonomie. Immers, derden zullen zich door het beginsel ook niet met zijn beleidsterrein bemoeien.<sup>23</sup> De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) kwalificeerde het beginsel dan ook als een belemmering om ministers over de schotten van het eigen ministerie heen te laten kijken.<sup>24</sup> Daarmee is het non-interventiebeginsel van invloed op de samenwerking en de effectiviteit van een NVR, waarbij ook de geïntegreerde benadering in het gedrang komt.

### Gevolgen

De consequentie van deze individuele ministeriële verantwoordelijkheid en het non-interventiebeginsel is dat de minister zich in theorie vooral

zal richten op zijn/haar eigen beleid en waarop hij/zij door het parlement wordt gecontroleerd. Een minister blijft 'weg' van beleid dat niet tot zijn of haar verantwoording behoort of waarbij de scheidslijn niet duidelijk is gedefinieerd. Zoals we eerder zagen is een kenmerk van de geïntegreerde benadering juist dat de scheidslijnen tussen activiteiten niet duidelijk zijn te trekken. Door de nadruk op de individuele verantwoordelijkheid zal een bewindspersoon minder geneigd zijn met andere departementen samen te werken, zeker als de grenzen van verantwoordelijkheid vervagen. Door de nadruk op individuele verantwoordelijkheid boet een Veiligheidsraad aan effectiviteit in. Besluitvorming over gedeelde activiteiten kan moeilijk tot stand komen, wat de toegevoegde waarde van de raad beperkt.

## Huidige structuren

Om de politieke wenselijkheid en staatsrechtelijke haalbaarheid te kunnen begrijpen, moeten eerst de huidige structuren voor coördinatie en besluitvorming worden gezien. De wijze waarop 'Nederland' over veiligheid denkt is in het afgelopen decennium drastisch veranderd. Ook de rol van nieuwe media en de impact van crises en dreigingen op de maatschappij zijn daarbij van invloed geweest. De verandering in het denken over veiligheid heeft ook bijgedragen aan een aanpassing van de crisisstructuren

<sup>19</sup> D.J. Elzinga en H.G. Warmelink, *Het Nederlandse parlementaire stelsel* (Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1993).

<sup>20</sup> Y.M. Visser, *Praktisch Staatsrecht* (Groningen, Noordhoff Uitgevers, 2011).

<sup>21</sup> Bovend'Eert e.a. zijn dan ook van mening dat het niet juist is te spreken van een collectieve verantwoording van de ministerraad, maar dat alleen (individuele) ministers verantwoording afleggen. Zie: P.P.T. Bovend'Eert, D.E. Bunschoten, J.W.A. Fleuren, C.A.J.M. Kortman en M.N.H. van der Net, *Grondwet. Tekst en Commentaar* (Deventer, Kluwer, 2004).

<sup>22</sup> Op 8 oktober 2005 sprak toenmalig minister voor Bestuurlijke Vernieuwing Alexander Pechtold zich in een interview met *De Telegraaf* uit over een verandering van de aftrek van de hypotheekrente. Hij kreeg hier van de coalitiepartners veel kritiek op, omdat het indruiste tegen de homogeniteit van de regering en hij zich niet met het onderwerp diende te bemoeien omdat het niet tot zijn portefeuille behoorde en hij daarmee het non-interventiebeginsel schond.

<sup>23</sup> R.B. Andeweg, 'Ministers as double agents? The delegation process between cabinet and ministers' in: *European Journal of Political Research*, 37 (2000) 337-395.

<sup>24</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur, *Pleidooi voor een kernkabinet en één rijksdienst. Brieven aan de informateur* (Den Haag, ROB, 2010).

en het veiligheidsbeleid. Bij crises die de nationale veiligheid<sup>25</sup> bedreigen, vormen de veiligheidsregio's bij de huidige crisisbeheersing

<sup>25</sup> Hier worden de structuren en mechanismen beschreven die in werking treden bij een bedreiging van de nationale veiligheid. Natuurlijk is het ook mogelijk dat een dreiging vanuit het buitenland invloed op de veiligheid in Nederland heeft. In dat geval is het ministerie van Veiligheid en Justitie verantwoordelijk voor de coördinatie van de maatregelen in Nederland. Indien vanuit het buitenland verzoeken voor internationale bijstand (brandweer, politie en ambulances) komen, dan is de minister van V&J verantwoordelijk voor bijstand binnen en de minister van Buitenlandse Zaken voor bijstand buiten de EU. Bijstandverzoeken van de VN worden ook door het ministerie van Buitenlandse Zaken beoordeeld en eventueel uitgezet bij andere departementen.

<sup>26</sup> In de veiligheidsregio zijn naast de gemeenten de 'klassieke operationele vier' vertegenwoordigd: brandweer, politie, Defensie en de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR).

<sup>27</sup> De operationele zuil bestaat uit het Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC), dat verantwoordelijk is voor het aanleveren van een multidisciplinair landelijk operationeel beeld en het geven van advies over operationele vraagstukken. Het LOCC kan worden opgeschaald tot een Landelijk Operationele Staf (LOS).

<sup>28</sup> Crisiscommunicatie is in eerste instantie een verantwoordelijkheid van het lokaal of regionaal bevoegd gezag. Indien de crisis een nationale uitstraling heeft of er zijn meerdere ministeries bij betrokken, dan kan de coördinatie van de crisiscommunicatie plaatsvinden via het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC). Dit NKC fungeert in dat geval als informatieknooppunt van de rijksoverheid op het gebied van pers- en publieksvoorzichting.

<sup>29</sup> NCTV, *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming* (Den Haag, NCTV, 2013).

de basis.<sup>26</sup> Indien een crisis de veiligheidsregio overstijgt, wordt de nationale crisisbesluitvormingsstructuur geactiveerd die drie zuilen kent: een bestuurlijke, een operationele<sup>27</sup> en een communicatiezuil.<sup>28</sup> Vooral de bestuurlijke zuil is voor dit onderzoek van belang.

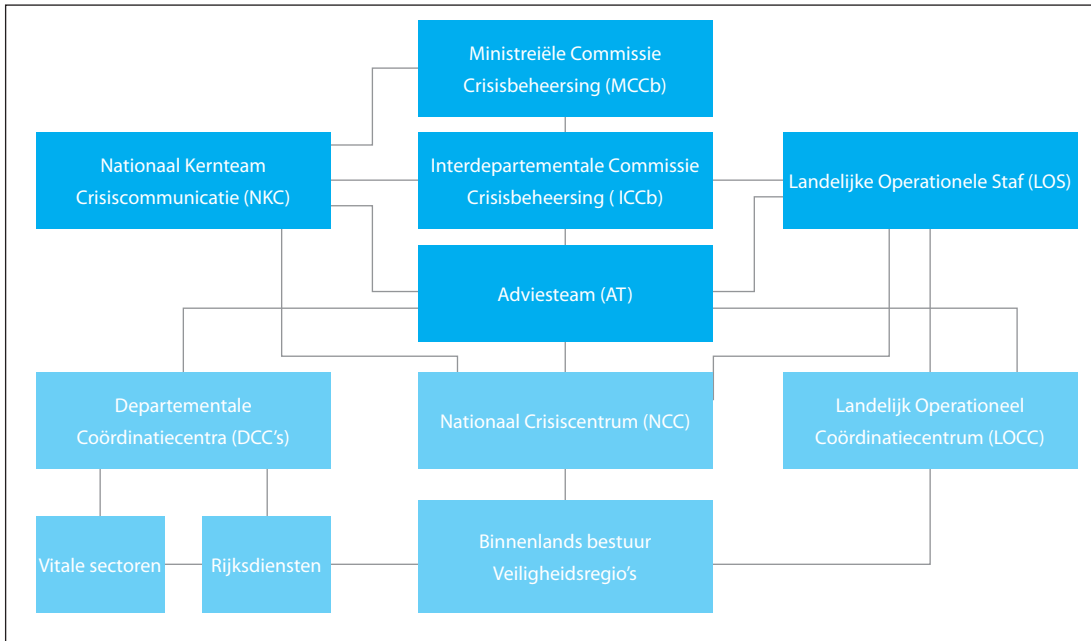
### Crisisbeheersing nationaal

De bestuurlijke zuil loopt van de veiligheidsregio, via het Nationaal Crisis Centrum (NCC) en het Adviesteam naar de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb) op hoogambtelijk niveau of de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) op politiek niveau (beide commissies worden alleen bij een crisis geactiveerd). Het NCC en het Adviesteam spelen hierbinnen een cruciale rol. Het NCC is een permanent bezet centrum dat fungeert als interdepartementaal coördinatiecentrum.<sup>29</sup> In het Adviesteam worden de operationele adviezen en dilemma's (afkomstig van het LOCC of LOS), het advies voor de communicatie en het bestuurlijke advies in samenhang

*Migranten aan boord van het Italiaanse marineschip Orione: de toevloed naar Zuid-Europa toont aan dat de lijnen tussen nationale en internationale veiligheid steeds meer vervagen*

FOTO REUTERS, A. BIANCHI





Figuur 1 Huidige structuur nationale veiligheid (NCTV, 2013)

beoordeeld en als geïntegreerd advies aan de ICCb of MCCb ter besluitvorming voorgelegd. De keuze om de besluitvorming in de ICCb of in de MCCb af te doen en de samenstelling van beide commissies is afhankelijk van de aard van de crisis.<sup>30</sup>

De MCCb is een ministeriële commissie met dezelfde werkwijze als een onderraad van de Ministerraad (art. 25 RvO MR). De commissie staat onder voorzitterschap van de minister van V&J, tenzij de minister-president beslist zelf het voorzitterschap op zich te nemen. De commissie neemt geen bevoegdheden van een minister over en neemt ook geen besluiten over aangelegenheden op het beleidsterrein van een niet-aanwezige minister. Oftewel, de commissie heeft géén doorzettingsmacht: besluitvorming kan alleen bij aanwezigheid van de betreffende minister(s) plaatsvinden. Natuurlijk zijn er situaties denkbaar waarbij besluitvorming niet kan wachten op het bijeenkomen van de betreffende ministers. Hierbij moet gedacht worden aan maatregelen ter voorkoming van een terroristisch misdrijf waarbij snel handelen noodzakelijk is. In deze terreurbestrijdingskwesaties beschikt de Minister van V&J wel over de gewenste doorzettingsmacht.<sup>31</sup>

### Militaire Operaties

De hierboven beschreven procedures betreffen niet de besluitvorming over militaire en civiele missies in het kader van internationale veiligheid. In deze gevallen wordt besluitvorming gecoördineerd en voorbereid in de *Stuurgroep Missies en Operaties* (SMO, voorheen de *Stuurgroep Militaire Operaties*). Aan deze stuurgroep op hoogambtelijk niveau nemen de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie, Algemene Zaken en Veiligheid & Justitie deel. Afhankelijk van de aard van de missie vindt besluitvorming plaats in een ad-hocbijeenkomst van betrokken ministers (het zogeheten *Bewindslieden Overleg of BWO*)<sup>32</sup> of in de ministerraad.

<sup>30</sup> In het rapport *Eenheid in Verscheidenheid* zijn vijftien verschillende crisistypen onderkend waarbij per crisistype is bepaald welke minister eerstverantwoordelijk is. De crisistypen hebben onder meer betrekking op dreigende dierziekten, energie, infectieziekten, milieu, kernongevallen, openbare orde en veiligheid, terrorismebestrijding, overstroming en watersnood. Bron: NCTV, *Eenheid in Verscheidenheid* (Den Haag, NCTV, 2013).

<sup>31</sup> Het Koninklijk Besluit houdende de tijdelijke herinrichting van ministeriële taken in geval van een terroristische dreiging met een urgent karakter (Stb, 2005, 662) is op 21 december 2005 in werking getreden.

<sup>32</sup> Niet te verwarren met het bewindspersonenoverleg (BPO) op donderdagavond, waar per regeringspartij de agenda van de ministerraad wordt besproken.



### Speciale operaties

Voor de besluitvorming over de inzet van de Nederlandse speciale eenheden is in 2002 de *Ministeriële Kerngroep Speciale Operaties* (MKSO) opgezet. De premier is voorzitter van de kerngroep, die daarnaast de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie als leden telt. Per kabinetsperiode wordt bepaald welke andere ministers ook deel van de kerngroep uitmaken. De MKSO wordt ondersteund door een ambtelijke kerngroep.<sup>33</sup>

### Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten

Buiten de besluitvorming over missies en de verzoeken voor internationale bijstand kan het ook voorkomen dat de Nederlandse regering moet reageren op ontwikkelingen in de wereld. Hierin neemt de *Raad voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten* (RIV) als onderraad een belangrijke plaats in.<sup>34</sup> De minister-president is

voorzitter van de raad en de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Defensie, Veiligheid en Justitie en Buitenlandse Zaken nemen ook deel aan de bijeenkomsten. De ambtelijke voorbereiding van de RIV vindt plaats in het *Comité Verenigde Inlichtingendiensten Nederland* (CVIN). Zowel de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid als de directeurs van de inlichtingendiensten AIVD en MIVD zijn in deze fora betrokken. Mede hierdoor wordt ook een koppeling gemaakt tussen nationale en internationale veiligheid.

### Europese Unie

Voor onderwerpen die aan de Europese Unie zijn gerelateerd, kent Nederland de *Ministeriële Commissie Europese Unie*, die conform het RvO MR dezelfde bepalingen kent als een onderraad. De MCEU wordt ambtelijk voorbereid in de *Hoog Ambtelijke Commissie EU-zaken* (HACEU).<sup>35</sup>

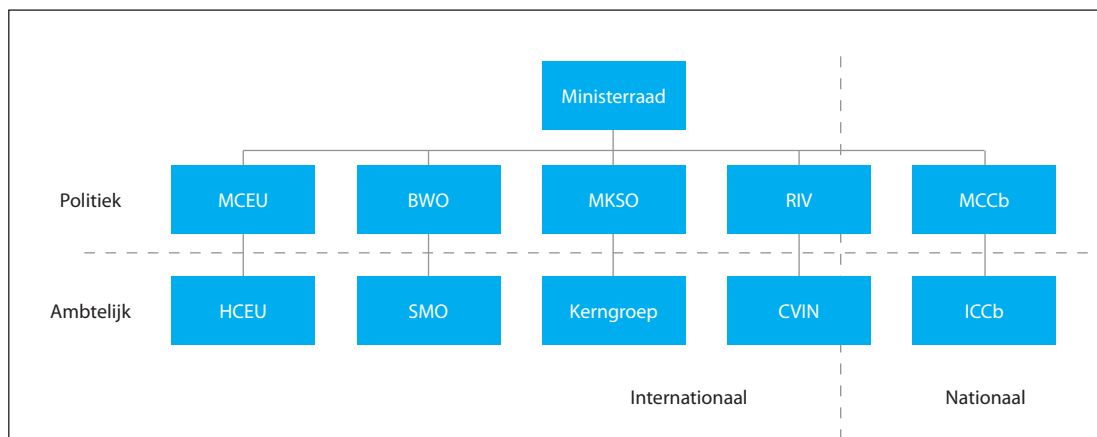
<sup>33</sup> M. de Weger, *Steeds weer speciaal. De toekomst van de Nederlandse speciale eenheden* (Breda, Faculteit Militaire Wetenschappen NLDA, 2011). Voor de procedure: P.A.L. Ducheyne en K. Arnold, 'Besluitvorming bij cyberoperaties', in: *Militaire Spectator* 184 (2015) (2) 56-70, alsmede: *Kamerstukken II* 1999-2000, 26 800 X, nr. 46 en *Kamerstukken II* 2000-01, 27 0400 X, nr. 29.

<sup>34</sup> Bron: [http://www.aivdkennisbank.nl/jaarverslag-2011/aDU2967\\_De-Raad-voor-de-Inlichtingen-en-Veiligheidsdiensten-RIV.aspx](http://www.aivdkennisbank.nl/jaarverslag-2011/aDU2967_De-Raad-voor-de-Inlichtingen-en-Veiligheidsdiensten-RIV.aspx).

<sup>35</sup> Tot aan het kabinet Rutte-I kende de ministerraad als ambtelijke voorportalen de Raad voor Internationale en Europese Aangelegenheden (RIEA) met de Coördinatieraad Internationale Aangelegenheden (CoRIA) en de Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen op Hoogambtelijk niveau (CoCoHan). Met de komst van het kabinet Rutte-I is het stelsel van onderraden herzien, waarbij de RIEA is omgezet in een MCEU. Voor de coördinatie met betrekking tot internationale aangelegenheden is niet langer in een onderraad voorzien.

Op basis van bovenstaande beschreven fora kan de Nederlandse veiligheids- en crisisbeheersingsstructuur worden gevisualiseerd zoals in figuur 2.

De horizontale stippellijn in figuur 2 geeft het onderscheid tussen de diverse fora op politiek en hoogambtelijk niveau weer en de verticale stippellijn brengt onderscheid in de fora die zich enerzijds richten op internationale veiligheid en missies en anderzijds op de nationale veiligheid en crisisbeheersing. Tevens



Figuur 2 Nederlandse veiligheidsstructuur

is duidelijk dat de RIV en CVIN zich zowel met nationale als internationale veiligheid bezighouden.

## Politieke wenselijkheid: praktijk

Eerder zijn twee redenen gegeven waarom een NVR moet worden opgericht, namelijk horizontale coördinatie van beleid en de link tussen politiek en ambtelijk niveau. Aan de hand van deze beoordelingscriteria voor politieke wenselijkheid beargumenteer ik in deze paragraaf of de huidige situatie aanleiding geeft voor de oprichting van een NVR in Nederland.

### Horizontale beleidscoördinatie

De horizontale beleidscoördinatie op politiek niveau is één van de toegevoegde waarden van een NVR. Op basis van de interviews met nauw betrokken functionarissen blijkt dat ook Nederland hiervoor voldoende mogelijkheden kent. De ambtelijke voorportalen spelen daarbij een cruciale rol. In deze interdepartementale fora worden de activiteiten gecoördineerd en besluitvorming geïntegreerd voorbereid. Ook op politiek niveau zijn voldoende mogelijkheden om beleid te coördineren, niet alleen in de ministerraad en de onderraden zoals de MCEU of de RIV, maar ook in het Bewindsliden Overleg voor missies en operaties. Vanuit dat oogpunt achtten de geïnterviewde functionarissen de oprichting van een NVR dan ook niet politiek wenselijk.

De huidige structuur met de verschillende fora geeft echter wel een gefragmenteerd beeld. Indien onderwerpen duidelijk op de agenda van een bepaald forum geplaatst kunnen worden, lijkt de horizontale coördinatie geen problemen op te leveren. Sommige onderwerpen raken echter de agenda van meerdere fora, met als goed voorbeeld de situatie in Oekraïne.<sup>36</sup> De internationale opstelling ten opzichte van de Russische inmenging in Oekraïne is een ware evenwichtsoefening tussen veroordelen (sancties), de-escaleren en het veiligstellen van de – vooral economische – belangen. In Nederland is dit niet anders. De Nederlandse positionering wordt vanwege de inlichtingencomponent besproken in de RIV en vanwege de opstelling van de EU ook in de Ministeriële

Commissie EU. Daarnaast wordt de opstelling van de NAVO in de SMO en het BWO behandeld. De situatie in Oekraïne staat verder iedere ministerraad op de agenda, waarbij drie vragen centraal staan: wat is de situatie op dit moment, wat is het internationale speelveld (wat doen andere staten) en wat is de inzet van Nederland, de EU en de NAVO?

Als zoveel verschillende fora bij de gehele besluitvorming betrokken zijn, is de vraag waar dit samenkomt. In theorie kan de gewenste samenhang aangebracht worden door een onderwerp op de agenda van de ministerraad te plaatsen (zoals in het geval van Oekraïne ook gebeurt). Daarnaast is de premier voorzitter van de RIV en de MCEU. Conform artikel 16 RvO MR ziet hij toe op de samenhang in het regeringsbeleid en is de minister van Buitenlandse Zaken ook lid van beide fora. Zij zijn bij uitstek de aangewezen personen om de samenhang in het beleid te waarborgen. Daarnaast bestaan de ambtelijke voorportalen ook vaak uit dezelfde functionarissen die de samenhang in het oog kunnen houden. Hiermee lijkt ook het ‘probleem’ van de verschillende kokers en de gefragmenteerde structuur in theorie oplosbaar. Of dit in de praktijk ook daadwerkelijk tot de gewenste samenhang leidt, kan ik op grond van dit onderzoek niet vaststellen. Hiervan zou bijvoorbeeld een evaluatie van het Nederlandse beleid rond de situatie in Oekraïne, waarbij ook de samenhang tussen de verschillende fora aan bod komt, een beter beeld kunnen geven.

### Link tussen politiek en ambtelijk niveau

Besluitvorming over militaire en civiele missies is een wisselwerking tussen de politiek en het ambtelijk apparaat. Hierbij is de politiek formeel de opdrachtgever om besluitvorming voor te bereiden, maar de ervaring leert dat besluitvorming ook op hoogambtelijk niveau geïnstigeerd kan worden en dat de opdracht vervolgens ‘uitgelokt’ kan worden.<sup>37</sup> De wisselwerking tussen het ambtelijk apparaat en

<sup>36</sup> Dit artikel, het onderzoek en de thesis werden afgerond voor het neerstorten van de MH-17, medio juni 2014.

<sup>37</sup> Hazelbag (2009).



FOTO: UK, MINISTRY OF DEFENCE

*Onderschepping van een Russische Bear door de RAF: onder bepaalde omstandigheden kent ook Nederland doorzettingsmacht*

het politieke niveau vindt op verschillende manieren plaats. De interdepartementale coördinatie in de hoogambtelijke fora (SMO, CVIN en HCEU) is daarbij cruciaal. De departementale posities in deze fora worden in de eerste plaats verticaal binnen de ministeries besproken. Zo heeft de ambtelijke top bijna dagelijks contact met de eigen minister. Daarnaast gelden de hoogambtelijke fora als ambtelijk voorportaal voor de politieke fora. Hierbij is de wisselwerking tussen RIV en CVIN en MCEU en HCEU meer geïnstitutionaliseerd dan het BWO-SMO spoor.

Dit betekent dat de RIV en de MCEU op gezette tijden bijeen komen, een coördinerend minister is aangewezen en de vergaderingen over het algemeen door de premier worden voorgezeten. De wisselwerking tussen BWO en SMO is hier afwijkend in. In de SMO spreken de leden wel

af om 'in tandem' de bewindspersonen te informeren, zodat op basis van dezelfde informatie binnen de departementen tussen minister en het ambtelijk niveau wordt overlegd. De standpunten van de ministers worden vervolgens weer in de SMO besproken. Op voorstel van de leden van de SMO kan een bewindslidenoverleg (BWO) worden belegd. In dit overleg komen de betrokken ministers bijeen om een onderwerp te coördineren. Afhankelijk van (de gevoeligheid) van het onderwerp kan dit onder leiding van de premier plaatsvinden. Het is ook mogelijk dat een onderwerp aan de ministerraad wordt aangeboden. Bij de besluitvorming over missies vinden de verschillende mogelijkheden vaak achtereenvolgens plaats: eerst bilateraal binnen de departementen, vervolgens tussen bewindspersonen, daarna met de premier als voorzitter

om het ten slotte in de ministerraad finaal te besluiten. De geïnterviewde functionarissen geven aan dat deze wijze van werken goed functioneert en dat er zo een goede band tussen het politieke en hoogambtelijke niveau gewaarborgd blijft. Van belang is dat de functionarissen op het hoogambtelijke niveau voldoende ervaring en politieke antennes hebben om goed te kunnen beoordelen wat op ambtelijk niveau en wat op politiek niveau besloten moet worden. Wat daarbij opvalt is dat het proces sterk bottom-up verloopt, met een belangrijke rol voor de ambtelijke voorportalen. Het meest treffende voorbeeld hiervan is dat de leden van de SMO afspreken dat er een BWO moet plaatsvinden. Dat kan negatief worden uitgelegd, maar een positievere uitleg is dat de ambtelijke voorportalen inhoudelijk veel voorbereiden. Als er politieke stappen gezet moeten worden, schakelen de ambtenaren hun bewindslieden in. Samenvattend stel ik vast dat de link tussen het hoogambtelijke en politieke niveau binnen de huidige structuren voldoende gewaarborgd is. Vanuit dat oogpunt is er geen reden om een NVR op te richten. Wel stel ik vast dat het spoor SMO-BWO ad-hoc van aard is, aangezien het BWO per situatie bijeen wordt geroepen en er geen officiële notulen worden opgemaakt. Daarmee zijn de overige leden van de ministerraad, die uiteindelijk ook over de missies en operaties moeten besluiten, niet altijd op de hoogte. Vanuit dat perspectief is het wel aan te bevelen om de politiek-ambtelijke verhoudingen tussen de betrokken bewindslieden en de SMO te institutionaliseren zoals dat ook tussen de RIV en de CVIN het geval is.

Gelet op de mogelijkheden voor horizontale coördinatie en de mate waarin de link tussen het hoogambtelijke en politieke niveau op dit moment is gewaarborgd, is de oprichting van een NVR politiek niet wenselijk. Buiten deze bevindingen noemen de geïnterviewden ook twee andere redenen waarom de oprichting niet opportuun is. Ten eerste geven zij aan dat de oprichting van weer een nieuw orgaan op weerstand zal stuiten omdat dit tegen de stroom van een kleiner wordend overheidsapparaat in gaat. Daarnaast zouden Nederland en de Nederlandse belangen te klein zijn om de

oprichting van een NVR te rechtvaardigen, zeker als dit wordt afgezet tegenover de belangen van landen als het VK en de VS.

## Staatsrechtelijke hindernissen: praktijk

Eerder zijn op basis van het Nederlands staatsrecht drie hindernissen geformuleerd waardoor een effectieve NVR in het gedrang komt (een verminderde effectiviteit van de NVR door een gebrek aan doorzettingsmacht, door individuele ministeriële verantwoordelijkheid

## Het gebrek aan doorzettingsmacht speelt in de praktijk geen rol bij de effectiviteit van een NVR

en parlementaire controle en door het non-interventiebeginsel in de ministerraad). In deze paragraaf onderzoek ik of deze hindernissen in de praktijk ook belemmeringen zijn voor een effectieve NVR.

### Gebrek aan doorzettingsmacht

Het gebrek aan doorzettingsmacht geldt als een van de mogelijke staatsrechtelijke hindernissen voor de slagvaardigheid van een Veiligheidsraad. Op dit moment is het juist te stellen dat doorzettingsmacht in het Nederlandse systeem niet gebruikelijk is. Tegelijkertijd is echter duidelijk geworden dat doorzettingsmacht wel mogelijk is (zoals bij een terroristische dreiging) indien het noodzakelijk wordt geacht. Het is echter de vraag of dit op andere terreinen ook nodig is. In tegenstelling tot interne veiligheidssituaties levert een tragere besluitvorming omtrent internationale veiligheid geen acute situaties op. Kortom, hoewel de besluitvormingsprocedure voor internationale (externe) veiligheid nu geen doorzettingsmacht kent, is dat wel mogelijk, maar tegelijkertijd is het niet noodzakelijk. Het gebrek aan doorzettingsmacht is in theorie een hindernis voor de effectiviteit van een Nationale Veiligheidsraad, maar speelt in de praktijk dus geen rol bij de effectiviteit van een dergelijke raad.

### Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle

De nadruk op de individuele ministeriële verantwoordelijkheid kan een belemmering voor de slagvaardigheid van een NVR kan zijn. De besluitvorming over de uitzending van militairen neemt echter een unieke positie in het staatsrecht in.<sup>38</sup> Deze begint bij artikel 45(3) van de Grondwet, die de collectiviteit van de besluitvorming in de ministerraad onderstreept: 'De ministerraad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en bevordert de eenheid van dat beleid'. Artikel 97(2) van de Grondwet geeft aan dat *de regering* het oppergezag over de krijgsmacht heeft. Hierdoor kan gesteld worden dat in *juridische* zin de regering collectief verantwoordelijk is voor de uitzending van militairen. In *politieke* zin is de collectieve verantwoordelijkheid duidelijker en niet alleen beperkt tot de uitzending van militairen.<sup>39</sup> Ook bij de missie in Afghanistan is die gezamenlijke verantwoordelijkheid zichtbaar. Zo werden de *Artikel 100-brieven* over de besluiten tot deelname<sup>40</sup> en verlenging<sup>41</sup> door de ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingsamenwerking ondertekend. Datzelfde geldt voor de *Stand van Zaken-brieven* die eens per

kwartaal aan de Kamer werden gestuurd en waarin de voortgang van de missie werd gerapporteerd.<sup>42</sup> De drie meest betrokken ministers voerden de aan Afghanistan gerelateerde debatten met de Kamer. Zelfs het normaal gesproken rigide systeem van Vaste Kamercommissies werd aangepast. De drie ministers gingen met samengestelde Kamercommissies in debat.<sup>43</sup> Zo werd de ministeriële verantwoordelijkheid en de parlementaire controle aangepast aan de hedendaagse praktijk. Kortom, hoewel de enge uitleg van de ministeriële verantwoordelijkheid in theorie een hindernis voor de effectiviteit van een NVR zou kunnen zijn, is dit in de praktijk niet het geval. In de eerste plaats komt dit door de unieke positie die de uitzending van militairen in het staatsrecht inneemt. Daarnaast heeft de politieke uitleg van de ministeriële verantwoordelijkheid zich aan de praktijk van de gedeelde verantwoordelijkheid aangepast. De ministeriële verantwoordelijkheid is dus geen belemmering voor de effectiviteit van een NVR.

### Non-interventiebeginsel

Het non-interventiebeginsel kan in theorie een hindernis voor een effectieve samenwerking in de NVR zijn. De uitspraken van toenmalig minister voor Bestuurlijke Vernieuwing Alexander Pechtold in 2005 in *De Telegraaf* over een verandering van de aftrek van de hypothekrente en de kritiek daarop van de coalitiepartners lijken het non-interventiebeginsel te onderschrijven. Maar het beginsel heeft alleen betrekking op dat beleid dat het eigen beleids terrein niet raakt. Zo was de missie in Afghanistan juist door de 3D-benadering een onderwerp dat meerdere ministeries aanging, waardoor meerdere ministers erbij werden betrokken. Het non-interventiebeginsel is in dit geval niet meer van toepassing. Daarnaast laat besluitvorming over de deelname en verlenging van de missie in Afghanistan zien dat ook andere ministers zich met de besluitvorming 'bemoeien'.<sup>44</sup> Kortom, het non-interventiebeginsel is in de praktijk geen hindernis voor de effectiviteit van een Nationale Veiligheidsraad.

Afrondend constateer ik dat het Nederlandse staatsrecht in theorie een drietal hindernissen

<sup>38</sup> Deze redenering wordt ondersteund door prof. dr. Nehmelman, hoogleraar Staatsrecht, Bestuursrecht en Rechtstheorie bij het Departement Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Utrecht.

<sup>39</sup> Een voorbeeld hiervan is het opstappen van de ministers Donner (Justitie, verantwoordelijk voor detentie) en Dekker (VROM, verantwoordelijk voor de staat van het cellencomplex) naar aanleiding van het rapport van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid over de Schipholbrand op 27 oktober 2005. Door de vervlechting van hun individuele verantwoordelijkheden zagen zij zich genooddacht om gezamenlijk hun ontslag aan te bieden.

<sup>40</sup> *Kamerstukken II* 2005-2006, 27 925 nr. 193.

<sup>41</sup> *Kamerstukken II* 2007-2008, 27 925 nr. 279.

<sup>42</sup> *Kamerstukken II* 2006-2007, 27 925 nrs. 237, 248 en 254; *Kamerstukken II* 2007-2008, 27 925 nrs. 279, 295 en 315; *Kamerstukken II* 2008-2009, 27 925 nrs. 325, 330, 344; *Kamerstukken II* 2009-2010, 27 925 nrs. 366, 388 en 398; *Kamerstukken II* 2010-2011, 27 925 nr. 405.

<sup>43</sup> In 2003 is op voorstel van het Presidium van de Tweede Kamer het Reglement van Orde aangepast dat het mogelijk maakte zogeheten thematische commissies in te stellen. Sindsdien zijn thematische Kamercommissies ingesteld op het gebied van ouderenbeleid, jeugdzorg en dierhouderij. Deze aanpassing maakt het mogelijk ook op andere sectordoorsnijdende gebieden een thematische commissie in te stellen. *Kamerstukken II* 2002-2003, 28 923, nr. 1.

<sup>44</sup> Hazelbag (2009) en *NRC Handelsblad*, 27 maart 2010.

voor de effectiviteit van een NVR opwerpt, maar dat dit in de praktijk niet het geval is.

## Conclusie

In dit artikel is de politieke wenselijkheid en staatsrechtelijke haalbaarheid van een NVR in Nederland onderzocht. Op grond van dit onderzoek acht ik de oprichting van een NVR niet wenselijk. Deze politieke onwenselijkheid is niet alleen te verklaren langs de twee beoordelingscriteria (horizontale coördinatie en link tussen politiek en ambtelijk niveau), maar ook vanwege de 'weerstand' tegen nieuwe structuren en de gepercipieerde beperkte belangen van Nederland ten opzichte van landen als de VS en het VK. Daarentegen levert het staatsrecht geen belemmeringen voor de effectiviteit van een NVR op, waarmee deze wel staatsrechtelijk haalbaar is.

Uit het onderzoek blijkt tevens dat de politiek-ambtelijke verhouding tussen de SMO en de bewindslieden ad-hoc van aard is. Het verdient aanbeveling deze structuur, net als die van de RIV/CVIN en MCEU/HCEU, te institutionaliseren. Daarnaast is de huidige structuur van de verschillende fora enigszins gefragmenteerd. In theorie bestaan diverse mogelijkheden om wel samenhang in het beleid aan te brengen, maar op grond van dit onderzoek blijkt niet of dit in de praktijk ook het geval is. Dit moet nader onderzocht worden.

Indien na een evaluatie van de situatie in Oekraïne blijkt dat het beleid inderdaad gefragmenteerd is, moet de oplossing, gezien de weerstand om met nieuwe structuren te komen, liefst in bestaande structuren gezocht worden. Hierbij kan men denken aan het uitbreiden van het mandaat van de RIV, omdat deze onderraad al opereert op het grensvlak van nationale en internationale veiligheid. In plaats van de ad-hocbijeenvakkomsten in de BWO, kan besluitvorming over missies en operaties in een onderraad plaatsvinden. De RIV bestaat al uit de premier en de ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Veiligheid & Justitie. Met uitzondering van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn dit ook de

bewindslieden die bij besluitvorming over missies en operaties betrokken zijn. Hiermee worden tevens de notulen over deze besluitvorming ook voor de andere leden van de minister-raad inzichtelijk. Door de SMO als ambtelijk voorportaal aan de RIV te koppelen, kunnen ook deze politiek-ambtelijke verhoudingen geïnstitutionaliseerd worden.

### Geïnterviewde functionarissen

Drs. B.W. Bargerbos, Hoofddirecteur Beleid, ministerie van Defensie.

Drs. L. Casteleijn, Senior Visiting Research Fellow bij het Instituut Clingendael, voormalig Hoofddirecteur Algemeen Beleid van het ministerie van Defensie.

## Als blijkt dat het beleid gefragmenteerd is, ligt de oplossing eerder in bestaande structuren

Mr. R.J. Hoekstra, voormalig lid van de Raad van State (1994-2011) en voormalig secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken (1986-1994).

Kolonel C. Matthijssen, Militair Adviseur, ministerie van Buitenlandse Zaken.

Drs. J. Twiss Quarles van Ufford, Raadsadviseur voor Buitenlandse Zaken en Defensie, ministerie van Algemene Zaken.

Mr. J.C.S. Wijnands, Directeur Directie Veiligheidsbeleid, ministerie van Buitenlandse Zaken.

### Geraadpleegde functionarissen

Mr. Th. Bot, Directeur Strategie en Bedrijfsvoering en Plaatsvervangend Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid.

Luitenant-kolonel O.P. Heere, plaatsvervangend hoofd Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum.

Prof. dr. R. Nehmelman, Hoogleraar Staats- en bestuursrecht en tevens lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur. Deskundige op het gebied van ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle.

Kolonel N. Tak MA, voormalig Militair Adviseur, ministerie van Buitenlandse Zaken. ■