

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/94427>

Please be advised that this information was generated on 2020-12-02 and may be subject to change.

de wetgeving bevorderen, en de huidige listige kunstgrepen van de senaat (nouvelles, aanhouden van behandeling van wetsvoorstellen, druk om artikelen niet in werking te laten treden, afdwingen van toezeggingen) onnodig maken. Het recht van de senaat om (eenmalig) wetsvoorstellen terug te zenden naar de Kamer, met voorstellen tot aanpassing is al tientallen jaren het zinnigste voorstel tot herziening van ons tweekamerstelsel. Als dan tevens de kandidaatstelling en verkiezing hetzij ongewijzigd blijft, hetzij weer een zaak wordt van de provincies, dan hoeft over de senaat weer lange tijd geen bundel meer te verschijnen.

Erik Jurgens

Functioneren aan het einde van de fuik

Christ Klep, *Uruzgan. Nederlandse militairen op missie, 2005-2010* (Boom; Amsterdam 2011) ISBN 978 94 6105 277 3, 246 p., prijs: €19,90

Op 20 februari 2010 viel het kabinet-Balkenende IV over de kwestie Uruzgan. Het kabinet was verdeeld over de vraag of een tweede verlenging van de Nederlandse missie in de Afghaanse provincie wenselijk was. De PvdA-ministers konden niet met een positief besluit hierover instemmen en boden hun ontslag aan. In het boek over het politiek gevoelige dossier Uruzgan van de hand van militair historicus Christ Klep wordt uiteraard de nodige aandacht aan deze gebeurtenis besteed. Volgens de auteur draaide het bij de kabinetscrisis niet zozeer om puur inhoudelijke afwegingen, als wel 'om partijpolitiek haantjesgedrag, om procedures en om het al of niet nakomen van afspraken' (p. 196). In de precieze gebeurtenissen achter de schermen en de rol van de verschillende spelers biedt het boek geen nieuwe inzichten. De auteur pretendeert dat ook niet en vermeldt duidelijk dat het geschrevene grotendeels op openbare bronnen is gebaseerd. Wie een gedetailleerde analyse van de uitzendingsdebatten verwacht, komt sowieso bedrogen uit, want al lezende blijkt dat het Klep er vooral om gaat enkele meer algemeen geldende patronen zichtbaar te maken, en hierin ligt ook de kracht van zijn betoog.

Kleps boek is opgebouwd uit drie hoofdstukken: een inleidend waarin een overzicht van de gebeurtenissen wordt gegeven, een hoofdstuk dat zich richt op de politieke besluitvorming rond de uitzending naar Uruzgan en een waarin de militaire aspecten centraal staan. Hoewel het laatste hoofdstuk, waarin onder meer wordt ingegaan op de vraag of de politieke doelen van de missie überhaupt militair haalbaar waren, zeker niet onbelangrijk is, biedt het tweede hoofdstuk vanuit parlementair-historisch oogpunt de interessantste observaties.

Een belangrijke conclusie van Klep is dat de procedures, die naar aanleiding van de tragische afloop van de Nederlandse uitzending naar Srebrenica als *lessons learned* werden ingevoerd, in de praktijk niet hebben geleid tot de beoogde kwaliteitsverbetering in de besluitvorming. Het gaat hierbij vooral om de zogenaamde artikel 100-procedure en het Toetsingskader.

Artikel 100, dat in 2000 in de Grondwet is opgenomen, verplicht de regering het parlement vooraf informatie te verschaffen over de inzet van de krijgsmacht ter handhaving of

bevordering van de internationale rechtsorde. De procedure was bedoeld om de besluitvorming te stroomlijnen, maar functioneerde in het debat rond de uitzending naar Uruzgan eerder als een stoorzender, stelt Klep. Ze lokte namelijk procedurele discussies uit die het inhoudelijke debat over bijvoorbeeld doelstellingen en haalbaarheid naar de achtergrond drukten.

Het duidelijkst bleek dit toen het kabinet eind 2005 een artikel 100-brief naar de Kamer stuurde waarin het om de tegenstribbelende D66-ministers binnenboord te houden enigszins verhullend sprak over een *voorgenomen* bijdrage aan de ISAF-missie in Afghanistan. Na overleg met de Kamer zou bezien worden of en hoe deze bijdrage zou worden geëffectueerd, aldus het kabinet. Dit impliceerde eigenlijk dat het kabinet na het Kamerdebat met een besluit kon komen dat heel anders was dan het voorstel uit de brief. Een Kamermeerderheid vond dit staatsrechtelijk onjuist en wenste geen debat te voeren zolang onduidelijk was of het hier nu wel of geen echt besluit betrof. Hoe relevant de procedurele discussies vanuit het oogpunt van bevoegdheidsverdeling tussen regering en parlement wellicht ook waren, de kwaliteit van de discussie over de uitzending zelf werd er niet door verbeterd.

De artikel 100-procedure versterkte bovendien een dynamiek van internationaal-politieke verwachtingen die een nee tegen Nederlandse deelname vrijwel ondenkbaar maakten, de bekende fuikwerking die in het geval van Srebrenica nu juist zo funest was gebleken. Een notificatie die aan een artikel 100-brief voorafgaat, en die strikt genomen slechts bedoeld is als niet meer dan een kennisgeving van de regering aan het parlement dat zij een bijdrage aan een bepaalde missie gaat onderzoeken, creëert bij grote en belangrijke missies, zoals die naar Uruzgan, immers een eigen dynamiek. Het signaal naar het buitenland toe was dat Nederland de missie blijkbaar niet afwees, en hoe langer een definitief besluit vervolgens uitbleef, hoe meer ervan uitgegaan werd dat Nederland deelnam. In essentie, zo betoogt Klep, lag het beslismoment over Nederlandse deelname daardoor eigenlijk al bij de notificatie van juni 2005. Toen de Kamer een aantal maanden later aan het woord kwam, was nee zeggen al nauwelijks meer mogelijk.

Op het eerste gezicht lijkt de negatieve reactie van Nederland op het NAVO-verzoek om de missie in Uruzgan nog eenmaal te verlengen na de val van het kabinet het bestaan van een dergelijke fuik te ontkennen; tegen alle internationale verwachtingen in nee zeggen kon dus blijkbaar wel. De opgetuigde politiemissie die het kabinet-Rutte al snel na zijn aantreden door het parlement wist te loodsen, laat echter zien dat in de woorden van Klep toch wel degelijk enige waarheid schuilt. De binnenlands-politieke verhoudingen kennen een eigen dynamiek, die op sommige momenten ook zeker bepalend kan zijn, maar uiteindelijk kan internationale druk door geen enkel kabinet eenvoudig worden weerstaan.

Zo bezien wekt het dan ook weinig verbazing dat het Toetsingskader eigenlijk een weinig bepalende rol in de besluitvorming speelt. Idealiter zou de werking hiervan zo moeten zijn dat een besluit om al dan niet deel te nemen logisch volgt uit het aflopen van de punten in het Toetsingskader, maar – zo laat Klep zien – in de praktijk werkt het precies omgekeerd: eerst valt het principebesluit en vervolgens wordt het Toetsingskader in de politieke arena afgevinkt. Aan het einde van de fuik beperkt de rol van het parlement zich op deze manier dus blijkbaar vooral tot het verlenen van democratische legitimatie aan al vrijwel onvermijdelijk geworden besluiten.

Dat de regeringspartijen gemakkelijk meegingen in de soms toch aantoonbaar kromme redeneringen die het kabinet presenteerde, wekt gezien hun gebondenheid aan het regeerak-

koord weinig verbazing. Het zou interessant zijn geweest om ook te lezen in hoeverre de verschillende oppositiepartijen bereid waren zich hierbij aan te sluiten. Over de houding van de partijen wordt in het inleidende hoofdstuk wel iets gezegd, maar veel verder dan enkele platitudes gaat dit niet. Bij zijn analyse van de politieke besluitvorming besteedt Klep verder vrijwel uitsluitend aandacht aan de argumenten die van regeringswege werden ingebracht in het debat, waardoor niet goed duidelijk wordt in hoeverre de fuikwerking waarover hij spreekt ook op deze partijen van toepassing was, en van welke argumenten zij zich bedienden ter toelichting van hun bereidheid dan wel weigering in te stemmen met de missie naar Uruzgan.

Misschien is het een bewuste keuze van Klep geweest hier niet al te diep op in te gaan, hij is immers geen politiek of parlementair historicus, maar mogelijk heeft ook de wens een rol gespeeld het boek omwille van de actualiteit snel af te ronden. Enige sporen van haast zijn in het boek in de vorm van kleine spel- en redactiefoutjes (bijvoorbeeld p. 159 en 171) en incidenteel een wat rommelige verhaalopbouw (bijvoorbeeld p. 28-32) namelijk wel zichtbaar. Echt storend wordt dit echter nergens, en daarnaast is wat Klep te vertellen heeft ook eenvoudigweg te interessant om de aandacht van te laten afleiden.

Hilde Reiding

Nederlandse democratie in crisis?

Rudy Andeweg en Jacques Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie* (Leiden University Press; Leiden 2011) ISBN 978 90 8728 082 6, 575 p., prijs: € 64,95

Rudy Andeweg en Jacques Thomassen, *Van afspiegelen naar afrekenen? De toekomst van de Nederlandse democratie* (Leiden University Press; Leiden 2011) ISBN 987 90 8728 107 6, 120 p., prijs: € 19,95

Tezamen in cassette ISBN 978 908 72 8108 3, prijs: € 69,95

Begin dit jaar debatteerden wetenschappers van de UvA over 'De ondergang van de democratie'. Eind augustus hield het Montesquieu Instituut een conferentie onder de titel 'Bouwen aan vertrouwen. Krakende pijlers van onze democratische rechtsstaat'. Dergelijke titels suggereren dat het slecht gesteld is met de gezondheid van de Nederlandse democratie. Verkeert deze echt in een crisis? En zo ja, zijn er nog medicijnen om de patiënt weer op de been te krijgen?

In *Democratie doorgelicht* hebben zo'n vijftig politicologen en bestuurskundigen de Nederlandse democratie onder de loep genomen. Door middel van een zogenoemde *democratic audit* willen zij 'het vrijwel permanente debat over het functioneren van de democratie in Nederland van een empirisch-wetenschappelijke basis (...) voorzien en op deze wijze feiten en mythen van elkaar (...) scheiden'. De idee van een *democratic audit* is ontwikkeld door de Britse politicoloog David Beetham en heeft inmiddels in diverse landen navolging gekregen. Grofweg zijn er twee varianten te onderscheiden: één die een democratie checkt op