

Hoofdstuk 1 Algemeen

1.1. Aanleiding voor het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel beoogt de gereedstellingsopdracht van Defensie juridisch te verankeren en te operationaliseren in een eigen bevoegdhedenstelsel. De toelichting noemt als aanleiding:

- toegenomen geopolitieke instabiliteit en verscherping van het veiligheidslandschap;
- NAVO-verplichtingen op het gebied van inzetbaarheid en logistiek;
- hybride dreiging, zoals cyberaanvallen en civiel-militaire verstoringen;
- wens tot versnelde civiele ondersteuning bij militaire paraatstelling.

De toelichting verwijst expliciet naar de “grijze zone” tussen vrede en oorlog, waarin Defensie sneller moet kunnen oefenen, verplaatsen en opschalen zonder de beperkingen van reguliere vergunningen. Daarnaast noemt de toelichting concrete knelpunten:

- het niet kunnen oefenen met drones boven militaire terreinen vanwege privacyregels;
- beperkingen bij nachttrainingen met nachtzichtapparatuur;
- het ontbreken van juridische ruimte voor het aanleggen van loopgraven op eigen terrein.

De aannahme van een permanente dreiging legitimeert in dit wetsvoorstel een permanent bevoegdhedenstelsel. De Wodg rechtvaardigt zichzelf vanuit de veronderstelde toenemende cyber- en hybride dreiging vanuit Rusland. Die claim is deels plausibel sinds de Krim van 2014 en de invasie van 2022, en wordt bevestigd door de recente NAVO-top in Den Haag: de alliantie erkent Rusland als “langetermijndreiging” en wijzigt het streefniveau voor defensiebestedingen dramatisch, van 2% tot 5% van het BBP.

Toch blijft onduidelijk in hoeverre deze dreiging Nederland concreet en rechtstreeks raakt. Nederland wordt op dit moment niet bedreigd door troepen aan de grens; de dreigingen zijn hoofdzakelijk hybride, zoals cyberaanvallen en desinformatie. De Memorie van Toelichting bevat geen zelfstandige dreigingsanalyse voor Nederland, maar leunt sterk op algemene verwijzingen naar de verslechterde internationale veiligheidssituatie en NAVO-analyses. Ook een actuele nationale veiligheidsbeoordeling of een analyse van binnenlandse risico's ontbreekt. Evenmin is aangegeven welke NAVO-verplichtingen exact vereisen dat Nederland een juridisch permanent gereedstellingsregime instelt met deze specifieke strekking. De verplichtingen uit het NATO Defence Planning Process (NDPP) en het NATO Readiness Initiative (NRI) worden genoemd, maar niet geconcretiseerd in termen van wetgevingseisen.

Daar komt bij dat de toegenomen urgentie ogenschijnlijk voortkomt uit het inhalen van decennialang achterstallig beleid. Natuurlijk moeten we onze ogen niet sluiten voor de toename van de productiecapaciteit van Rusland als het gaat om granaten, raketten, tanks — al is dat niet verwonderlijk voor een land dat in oorlog is met een buurland. Ook Oekraïne heeft zijn voorraden aangevuld, grotendeels door bijdragen van de VS en de EU, maar sinds 2024 produceert het ook drones in grote aantallen. De productie van wapens door de VS is sinds 2022 lager dan die van Rusland, maar de totale voorraden zijn veel omvangrijker door stabiele productie in de decennia daarvoor. De VS bezit veel meer wapens dan Rusland en zou als NAVO-partner heel goed in staat moeten worden geacht de NAVO-landen te beschermen indien er een daadwerkelijke feitelijke dreiging ontstaat voor NAVO-grondgebied. De gezamenlijke Europese NAVO-landen zijn daar ook van

afhankelijk; zij produceren weinig tot niets in vergelijking met NAVO-partner VS en vergeleken met Rusland.

Het is dan nogal gratis om de dreiging van Rusland richting de EU uitsluitend te baseren op een momentopname van productiecapaciteit, terwijl het structurele Europese tekort aan defensieproductie juist het resultaat is van politieke keuzes sinds de jaren '90.

De vraag is dus in hoeverre de “noodzaak” en “spoed” niet eerder voortkomen uit een veranderende Amerikaanse NAVO-agenda — vooral sinds het aantreden van de huidige Amerikaanse president — die het Europese vredesdividend wil beëindigen. Is de spoed en noodzaak die in de memorie van toelichting wordt verondersteld, nu voor Nederland een directe militaire dreiging van buitenaf ontbreekt, niet eerder een gevolg van handelingsverlegenheid richting de VS?

Bovendien wordt nergens een vergelijking gemaakt met andere NAVO-landen: zijn ook daar zulke vergaande bevoegdheden wettelijk verankerd, of kiest Nederland hier voor een uitzonderlijke route? De memorie van toelichting zwijgt hierover. Een internationale rechtsvergelijking ontbreekt.

Decennialang hard bezuinigen op Defensie heeft ertoe geleid dat Nederland — net zoals veel andere Europese NAVO-landen — niet in staat was om zijn basale defensietaken adequaat te vervullen. Rechtvaardigt deze politieke keuze van achterstallig onderhoud nu een wet die zo diep ingrijpt in de decentrale bevoegdheidsverdeling en in grondrechten van burgers, waarbij het defensiebelang structureel boven alle andere belangen wordt gesteld?

Ik mis in de memorie van toelichting:

- een geopolitiek-strategische onderbouwing van de dreiging voor Nederland;
- een reflectie op het “vredesdividend” dat sinds de jaren '90 het beleid bepaalde;
- een transparante analyse van NAVO-verplichtingen en de ruimte voor nationale afweging;
- een vergelijking met andere NAVO-lidstaten over de aard en reikwijdte van bevoegdheden.

Zonder een grondige noodzaakanalyse ontbreekt de rechtsstatelijke legitimatie voor dit wetsvoorstel. Het gaat immers wel ergens om: volgens artikel 8 EVRM is privacy-inbreuk pas toegestaan als deze “ingebod is in een wettelijk kader, een legitiem doel dient, noodzakelijk en proportioneel is, en voorzienbaar voor burgers.” De EHRM-uitspraak in *Klass v. Germany* (1978) vormde een mijlpaal: de Staat mag geheime surveillance toestaan voor nationale veiligheid, maar alleen met duidelijke tijdslimieten, rechterlijke of parlementaire controle en inzagerechten.

De Wodg introduceert echter een permanent regime met ruime bevoegdheden voor gegevensverwerking, vrijstellingen en ontheffingen — zonder clausules over proportionaliteit, subsidiariteit of activering. Hierdoor rijst de vraag in hoeverre voldaan wordt aan de vereisten van voorzienbaarheid, noodzakelijkheid en democratische controle zoals *Klass* en latere jurisprudentie van het EHRM vereisen.

1.2 Doelstelling van het wetsvoorstel: de gereedstelling

Volgens artikel 1.1 en de memorie van toelichting (MvT) beoogt het wetsvoorstel: “het creëren van een juridisch kader waarin Defensie bevoegdheden krijgt om voorbereidings-, oefen- en ondersteuningsactiviteiten uit te voeren ter gereedstelling van de krijgsmacht.”

Deze doelstelling wordt vertaald in een systematisch opgebouwd bevoegdhedenstelsel langs de volgende lijnen:

- Artikel 2.1 bevat de kerntaakbepaling: Defensie draagt zorg voor de gereedstelling van de krijgsmacht.
- Vervolgens worden per domein afzonderlijke hoofdstukken ingericht:
 - o Hoofdstuk 3 – fysieke infrastructuur
 - o Hoofdstuk 4 – gegevensverwerking
 - o Hoofdstuk 5 – inzet van burgers
 - o Hoofdstuk 6 – doorbreking van regelgeving

Volgens de MvT is deze hoofdstukstructuur een “functionele ordening” van bevoegdheden, afgestemd op de praktijk van paraatstelling. De toelichting benadrukt dat het gaat om een anticiperende structuur, gericht op ‘tijdige, permanente en stelselmatige gereedheid’, niet afhankelijk van een crisissituatie.

Maar wat onder 'gereedstelling' wordt verstaan blijft in juridische zin onbepaald, terwijl het de dragende doelstelling van de wet is.

De Wodg introduceert bevoegdheden op basis van het argument dat er juridische blokkades bestaan voor ‘effectieve en geloofwaardige afschrikking’. De MvT verwijst daarbij naar adviezen van Brouwer, NLDA, WRR, AIV en AIVD. Daarnaast worden ook operationele knelpunten genoemd in de praktijk van oefeningen, vergunningverlening en uitvoering. Toch blijft onduidelijk welke wettelijke bepalingen precies in de weg zouden staan aan gereedstelling, welke situaties zich hebben voorgedaan waarin dat probleem optrad, en waarom aanpassing van bestaande wetten — zoals de Wabo, Wpg of AVG — niet volstaat.

De *Data Protection Impact Assessment* (DPIA) van maart 2025 noemt de Wodg een noodzakelijke juridische basis voor “stelselmatige gereedheid” omdat andere wetgeving knelpunten oplevert op het gebied van milieu, privacy en natuur. Maar ook hier ontbreken concrete casuïstiek, conflictoplossingsopties of een systematische afweging van alternatieven. De DPIA signaleert wel risico's voor de beginselen van noodzakelijkheid, minimale gegevensverwerking en transparantie, zonder dat de wet daarop stevig borgt. De MvT blijft steken in abstracte verwijzingen zonder eigen dragende onderbouwing. Een zekere mate van *contentless referencing* valt de toelichting niet te ontfangen.

Een toelichting mag niet volstaan met verwijzingen naar externe adviezen op het moment dat het gaat om het fundament van de bevoegdheidsstructuur. De Wodg vereist een zelfstandige motivering door de regering van het begrip “gereedstelling” als grondslag voor ingrijpende bevoegdheden. Zonder die motivering is geen toetsbare rechtsgrond aanwezig.

Artikel 2.1 lid 2 definieert gereedstelling als: werving, selectie, opleiding, training, geoefendheid, materieelonderhoud, informatiepositie en beveiliging. Deze activiteiten worden in het wetsvoorstel verheven tot bevoegdheidsdragers en leiden tot vergaande mogelijkheden tot gegevensverwerking, vrijstelling van regelgeving, aansturing van derden en uitzonderingen op bestaande normen.

Toch ontbreekt in het wetsvoorstel een gereedstellingsnorm of operationele drempel waaruit blijkt wanneer zulke bevoegdheden noodzakelijk zijn. Zonder die norm valt niet te toetsen of de maatregelen proportioneel, voorzienbaar en subsidiair zijn. Dat ondergraaft het legaliteitsbeginsel en maakt rechterlijke of parlementaire toetsing illusoir.

Bovendien kent de Wodg geen fase-indeling zoals we die kennen uit de Wet publieke gezondheid (Wpg), de Wet veiligheidsregio's (Wvr) of de Crisis- en herstelwet (Chw). De memorie spreekt wél over een "gereedstellingsfase", "grijze zone" en "tijdige paraatheid", maar deze concepten zijn juridisch niet uitgewerkt. Er ontbreekt dus een activeringsmechanisme — de bevoegdheden staan permanent 'aan', ook, of juist, in vredetijd.

De inzet van bevoegdheden vergt geen formele fase, geen escalatiebesluit en geen parlementaire betrokkenheid. De ruime discretionaire ruimte van de minister van Defensie volstaat, soms zelfs aangevuld met mandatering aan commandanten met slechts achterafverantwoording. Dat is staatsrechtelijk kwetsbaar.

Dit wetsvoorstel institutioneert crisisachtige bevoegdheden als reguliere bevoegdheden, in een situatie waarin geen formele uitzonderingstoestand geldt. Dat maakt de vergelijking met artikel 103 Grondwet onvermijdelijk. Artikel 103 Grondwet biedt de mogelijkheid om bij oorlog of buitengewone omstandigheden tijdelijk bijzondere bevoegdheden bij wet toe te kennen. Juist deze tijdelijkheid, de vereiste parlementaire betrokkenheid en de normatieve toetsing op noodzaak en proportionaliteit zijn essentieel. De Wodg schept vergelijkbare bevoegdheden — gegevensverwerking, eigendomsinbreuken, vrijstellingen, instructies aan medeoverheden — zonder de waarborgen van artikel 103.

Er ontstaat zo een sluipende derogatie van het normaliteitsbeginsel. Wat volgens artikel 103 slechts tijdelijk en crisisgebonden mag zijn, wordt via de Wodg structureel genormaliseerd. Als de wetgever kiest voor permanente bevoegdheden die qua intensiteit vergelijkbaar zijn met noodbevoegdheden, dan moet helder zijn waarom de rechtsstatelijke waarborgen van artikel 103 hier niet nodig zouden zijn.

De MvT stelt dat de bevoegdheden van de Wodg niet uitzonderingsbevoegdheden zijn, maar reguliere instrumenten om de grondwettelijke taak van Defensie waar te maken. Dat is echter een normatief standpunt, geen juridische garantie. Want de reikwijdte en het ontbreken van activering maken de bevoegdheden functioneel identiek aan crisismiddelen, maar dan zonder rechtsstatelijke waarborgen.

Het ontbreken van een conceptuele fasering is daarom niet alleen onzorgvuldig, maar staatsrechtelijk fundamenteel problematisch. De gereedstelling wordt niet geactiveerd bij dreiging — zij is voortdurend aan de gang. Zonder controlemechanisme ontstaat een bevoegdhedenstelsel dat zich aan democratische toetsing onttrekt.

Een alternatief model zou zijn: het opnemen van een fase-indeling naar niveau van waakzaamheid of dreiging, met gekoppelde bevoegdheden, tijdelijke werking, en parlementaire betrokkenheid. Denkbaar is dat bij een dreigingsniveau ‘substantieel’ (zoals gedefinieerd door AIVD of NCTV) bepaalde vrijstellingen in werking treden, maar pas na formele besluitvorming, kennisgeving aan de Kamer en een tijdslimiet. Zo ontstaat rechtsstatelijke inbedding.

Samengevat:

- De normatieve kern van het wetsvoorstel — gereedstelling — is vaag en ontoetsbaar.
- De bevoegdheden zijn verstrekkend maar structureel, zonder activeringsdrempel.
- Er ontbreekt een juridische fasering of noodtoestand model.
- De rechtsstatelijke logica van artikel 103 Grondwet wordt ondermijnd.
- Er is geen toets op subsidiariteit of proportionaliteit ingebouwd.

Zonder fundamentele herziening van de doelstelling, normstelling en activeringslogica blijft de Wodg juridisch onvoldragen en staatsrechtelijk ontwrichtend.

1.3 Delegatie van regelgeving

De Wodg bevat talrijke bepalingen waarbij de wetgever regelgevende bevoegdheid overlaat via delegatie, ofwel naar een AmvB ofwel naar een ministeriële regeling (bij of krachtens AMvB).

Tabel: overzicht delegatie naar AMvB

Artikel	Delegatie-inhoud
Art. 1.3	AMvB kan nadere regels stellen over toepassing van het eerste lid, en de daarbij te betrekken gegevens
Art. 3.1–3.2 – 3.6 (via Omgevingswet toevoeging)	Afwijking van milieuwetgeving bij gereedstellingsactiviteiten; AMvB wijst categorieën aan en bepaalt bijlage I/II.
Art. 3.2/3.3	AMvB wijst activiteiten op bijlage I aan en de wettelijke voorschriften waarvan kan worden afgeweken en bevat een “passende beoordeling” van de gevolgen voor Natura2000 gebieden.
Art. 3.3 lid 4	AMvB kan nadere regels stellen over het compensatieprogramma.
Art. 3.4 lid 4	AMvB kan nadere regels stellen over het soortenprogramma.
Art. 3.7	AMvB wijst categorieën aan van gereedstellingsactiviteiten in bijlage II
Art. 4.2 lid 6	Bij of krachtens AMvB stelt nadere regels over verwerking, toegang en verwijdering van “omvangrijke” persoonsgegevens.
Art. 4.3 lid 2	AMvB kan nadere regels stellen over de bewaartermijn (beperking van de 2 jaarstermijn en verlengingsprocedure)
Art. 4.6 lid 4	AMvB stelt nadere regels over de gereedstellingsactiviteiten waarvoor persoonsgegevens worden verwerkt waaronder (niet limitatief!) de categorieën.

Artikel	Delegatie-inhoud
Art. 4.7 lid 7	AMvB kan nadere regels stellen over kennisvergaring uit lid 4–6 (MI&D samenwerking).
Art. 4.8 lid 3/Art. 4.10 lid 5/Art. 4.11 lid 5	AMvB stelt bij of krachtens nadere regels over verwerving en gebruik persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen en informatiebronnen van derden.
Art. 4.12 lid 4	AMvB kan bij of krachtens personen en instanties aanwijzen ter uitvoering van de bij of krachtens deze AMvB aangewezen taak, voor verstrekking persoonsgegevens in afwijking van de beperking in lid 3.
Art. 5.1 lid 4	AMvB kan regels stellen over welke persoonsgegevens bij enquête worden verwerkt en bewaartermijnen daarvan.
Art. 7.1 lid 4	AMvB regelt verwerking persoonsgegevens volgens WMID/Wodg.
Art. 7.2 / Art.41 lid 2 Wet med. keuringen	AMvB regelt keuringselementen bij selectie van militair personeel, inclusief bewaartermijnen.
Art. 7.3 / en Wet ambtenaren def Art. 12hbis lid 4 /Art. 12hter lid 4	AMvB kan nadere regels stellen over voorwaarden monitoring van gezondheid en biometrie van militair personeel en verwerking persoonsgegevens.
Art. 8.0	AMvB regelt de uitvoering van de Wodg in het algemeen.

Tabel: overzicht aan ministeriële regelingen en besluiten van algemene strekking of afwijkingsbevoegdheden minister van Defensie

Artikel	Delegatie-inhoud
Art. 3.3 lid 3/Art.3.8, 23.3f lid 3 Omgevingswet	Minister stelt compensatieprogramma vast met compenserende maatregelen ter waarborging Natura2000 gebieden.
Art. 3.4 lid 2	Minister stelt soortenprogramma vast en te treffen maatregelen.
Art. 3.5/Art.23.3b Omgevingswet	Ministeriële regeling over goede uitvoering gereedsstellingsactiviteiten
Art. 3.6/Art.23.3d Omgevingswet lid 2	Afwijkingsmogelijkheid MDef iom MVRO/M die het aangaat, afwijking van AMvB Art. 23.3d lid 1 Omgevingswet
Art. 4.2 lid 4	Minister kan toestemming geven voor verwerking persoonsgegeven voor andere doelen dan waarvoor verkregen indien dat naar zijn beoordeling noodzakelijk is.
Art. 4.2 lid 6 (uitwerking AMvB)	Ministeriële regeling kan regels stellen over verwerking, toegang en verwijdering van “omvangrijke gegevensverzamelingen”
Art. 4.4 lid 2	Afwijkingsbevoegdheid MDef van eerste lid (verwerking persoonsgegevens met toepassing artikelen AVG en Uitvoeringswet
Art. 4.7 lid 4	Afwijkingsbevoegdheid commandant om in afwijking van lid 3 kennis te vergaren over specifieke personen.

Artikel	Delegatie-inhoud
Art. 4.11 lid 4	Ministeriële regeling voor gebruik technische hulpmiddelen bij beveiliging militaire objecten en personeel.
Art. 4.12 lid 5	Bevoegdheid MDef in bijzondere gevallen ter zijner beoordeling verstrekking persoonsgegevens aan andere instanties en voor andere doeleinden.
Art. 4.13 lid 3	Ministeriële regeling met nadere regels over toepassing inzake publieke mededeling.
Art. 7.1 lid 5	Bevoegdheid MDef om af te wijken ten behoeve van verwerking persoonsgegevens waarop Wivd van toepassing is.
Art. 7.3 / 1b Wet ambtenaren defensie	Discretionaire afwijkingsbevoegdheid MDef om af te wijken van de Wet militaire defensie.

De Wodg kent een opvallend omvangrijke delegatiepraktijk. Het betreft hier niet louter technische uitwerking, maar ook inhoudelijke normstelling met potentieel vergaande gevolgen voor grondrechten, medebewind en interbestuurlijke verhoudingen.

Zo worden onder meer afwijkingen van het milieurecht geregeld bij AMvB (art. 3.1)¹, wordt gevoelige gegevensverwerking van burgers en personeel overgelaten aan AMvB's (art. 4.3, 4.6, 7.3), en worden soms ruime discretionaire afwijkingsmogelijkheden voor de minister van Defensie gecreeerd (art. 3.6, 7.1, 7.3). De wet hanteert herhaaldelijk de formule "bij of krachtens AMvB", waarmee niet duidelijk is of het parlement op voorhand betrokken wordt bij normstelling of pas achteraf bij uitvoering.

Deze delegatiepraktijk roept vragen op over het legaliteitsbeginsel. Volgens artikel 1:3 Awb moeten bevoegdheden kenbaar, afgebakend en voorzienbaar zijn. De Wodg daarentegen kent tal van open normen die pas later inhoud krijgen.

Bijvoorbeeld: de wet staat ruime afwijkingen toe (art. 3.1 lid 1 waarvan inhoud, locatie en reikwijdte onbekend zijn). De uitwerking bij AMvB vindt zonder parlementaire betrokkenheid plaats. Dat is problematisch. De Aanwijzingen voor de regelgeving schrijven in aanwijzing 2.25² voor dat afwijking van hogere regelgeving bij lagere regeling alleen is toegestaan indien de formele wet daarvoor uitdrukkelijk en limitatief ruimte biedt — en dan uitsluitend bij experimenten of crisis. Dit is sinds 2006 expliciet bekrachtigd door de Eerste Kamer via de motie-Jurgens³, die constitutionele waarde heeft. De Wodg voldoet hier niet aan: zij laat afwijking van onder meer de Omgevingswet toe bij AMvB, zonder begrenzing, tijdshorizon of voorhangprocedure.

¹ Zie artikel 3.1 lid 1 en lid 3 Wodg. Deze bepaling staat toe dat bij AmvB activiteiten worden aangewezen die afwijken van milieuregels, zoals opgenomen in bijlage I en II.

² Aanwijzing 2.25 luidt: 'Bij of krachtens lagere regelgeving mag slechts van de wet worden afgeweken indien de wet daartoe uitdrukkelijk de mogelijkheid biedt.' Uitzonderingen gelden alleen bij experimenten of uitzonderlijke situaties. Zie ook: Toelichting bij Aanwijzingen voor de regelgeving, 2021.

³ Motie-Jurgens, Eerste Kamer, 27 juni 2006, EK 28.473, L. De motie stelt dat delegatie van regelgevende bevoegdheid met afwijking van hogere regelgeving slechts mogelijk is bij uitdrukkelijke grondslag, met waarborgen, en dat structurele afwijking door lagere regelgeving onaanvaardbaar is in een rechtsstaat.

Ook in het advies over de Invoeringswet Omgevingswet wees de Raad van State⁴ op het gevaar van excessieve flexibiliteit en pleitte zij voor transparantie, rechtseenheid en parlementaire controle. Die waarschuwing wordt door de Wodg genegeerd.

Ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State⁵ heeft geoordeeld dat afwijking van wettelijke normen alleen aanvaardbaar is indien:

- zij in formele wet voorzien is,
- de toepassing aan duidelijke criteria is gebonden,
- en toetsing mogelijk is.

De Wodg voldoet niet aan deze voorwaarden. Delegatiebepalingen zijn breed geformuleerd, controlemechanismen ontbreken, en bevoegdheden zijn permanent inzetbaar – zelfs zonder crisissituatie.

De combinatie van:

- open delegatie,
 - afwezigheid van parlementaire toetsing,
 - geen horizon- of sunsetbepaling,
- maakt de wet kwetsbaar vanuit het perspectief van machtscheiding en constitutionele verankering.

De MvT rechtvaardigt deze delegatie met het argument dat “operationele flexibiliteit” essentieel is voor gereedstelling. Maar dat is onvoldoende. De ratio van het legaliteitsbeginsel is juist het inperken van discretionaire bevoegdheid waar grondrechten en kernnormen in het geding zijn.

Om deze bezwaren te ondervangen zou het volgende vereist zijn:

- expliciete, limitatieve wettelijke grondslagen voor elke bevoegdheid die afwijkt van bestaande wetgeving;
- duidelijk omschreven doelen, toepassingsvoorwaarden en werkingsduur;
- verplichte parlementaire voorhang van AMvB's en gevoelige ministeriële regelingen;
- een horizonbepaling van bijvoorbeeld vijf jaar, met evaluatieplicht;
- uitsluiting van subdelegatie voor kernbepalingen.

Bij afwezigheid van zulke waarborgen schept de Wodg een permanent bevoegdhedenstelsel met sluipende uitholling van het legaliteitsbeginsel en de parlementaire controlefunctie.

⁴ Raad van State, advies over Invoeringswet Omgevingswet, Kamerstuk 34 986, nr. 4. De Afdeling waarschuwt voor ‘een overmaat aan flexibiliteit in regelgeving’ die leidt tot rechtsonzekerheid. Zie met name paragraaf 4.2 en 6.1 van het advies.

⁵ Vgl. ABRvS 2 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2109: afwijkingen van generiek omgevingsrecht zijn slechts toelaatbaar indien gebaseerd op duidelijke, kenbare wettelijke normen. Zie ook ECLI:NL:RVS:2019:1603 (uitspraak over afwijkingsbevoegdheden in het ruimtelijke ordeningsrecht).

1.4 Afsluitend

Het wetsvoorstel presenteert zichzelf als een operationele gereedschapskist voor de minister van Defensie, gericht op de gereedstellingspraktijk in het licht van hybride dreiging, versnelde inzet en civiel-militaire interactie. Maar onder de oppervlakte functioneert het voorstel als een fundamentele herinrichting van het bestuursrechtelijke stelsel rond militaire paraatheid. Het schuift klassieke staatsrechtelijke beginselen, zoals fasering, legaliteit, subsidiariteit en parlementaire betrokkenheid, terzijde ten gunste van een structureel paraatheidsmodel zonder activeringsdrempels, horizonbepaling of expliciete rechtswaarborgen.

Ten eerste is sprake van een wet die is ingegeven door geopolitieke urgentie, maar die niet in opzet of systematiek als crisiswet functioneert. In tegenstelling tot het crisismodel uit artikel 103 Grondwet⁶, ontbreekt in de Wodg een noodtoestandverklaring, een escalatiebesluit of parlementair activeringsmoment. De bevoegdheden zijn permanent beschikbaar, ook in vreedstijd, en kunnen dus zonder enige verhoogde spanningsfase worden ingezet⁷. Daarmee vervalt het onderscheid tussen normale en buitengewone bevoegdheden — een fundamentele grens in het constitutionele recht. Volgens de Grondwet vergt tijdelijke derogatie van fundamentele rechten een expliciet besluit, tijdsbegrenzing en controle achteraf. De Wodg ontbeert zulke constitutionele remmen.

Ten tweede kiest de systematiek van de wet voor een generieke taakstelling met doorwerking naar bevoegdheden, in plaats van expliciete en toetsbare normering op wetsniveau. Het begrip “gereedstelling” fungeert als kapstok voor bevoegdheden die diep ingrijpen in grondrechten, zonder dat heldere begrenzingen, doelen of activeringscriteria op wetsniveau worden geborgd. De bevoegdheden volgen vervolgens uit deze abstracte taak, wat de normatieve hiërarchie van de wet ondermijnt. Juist wanneer bevoegdheden grondrechten beperken, vereist het legaliteitsbeginsel precieze, kenbare en beperkte grondslagen, zoals ook bevestigd in jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak over ondeugdelijke delegatie en normdoorbreking⁸. In die zin is de Wodg op cruciale onderdelen normatief niet gespecificeerd.

Ten derde is de reikwijdte van de wet buitengewoon breed. De normadressaten zijn niet slechts krijgsmachtonderdelen, maar ook burgers, decentrale overheden en private partijen⁹. Toch ontbreken klassieke rechtswaarborgen zoals bezwaarprocedures, onafhankelijke toetsing, rechtsmiddelen of transparantie-eisen. Bevoegdheden kunnen worden ingezet met minimale motivering en zonder parlementaire toetsing, en dat in domeinen die raken aan privacy, eigendom, milieubescherming en bestuurlijke autonomie. De mate waarin deze bevoegdheden ontheffen van

⁶ Artikel 103 Grondwet: noodbevoegdheden zijn slechts toelaatbaar bij oorlog of andere buitengewone omstandigheden, en vereisen parlementaire betrokkenheid en tijdelijke werking. De Wodg voorziet hier niet in.

⁷ In de memorie van toelichting wordt de gereedstellingsfase beschreven als permanent proces; er is geen activeringsmoment of fasegebonden inzet van bevoegdheden.

⁸ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, uitspraak 202110484/1/A3 (13 maart 2024): het legaliteitsbeginsel vereist voldoende precisie en begrenzing bij bevoegdheden die grondrechten raken, met name bij afgeleide regelgeving en discretionaire ruimte.

⁹ Zie o.a. artikelen 3.3, 3.5, 3.9, 3.10, hoofdstuk 4 en 5.1 Wodg.

bestaande wettelijke regimes en aansturen op medewerking van derden (zoals in artikelen 3.9 en 5.2), is staatsrechtelijk ongebruikelijk en grondrechtelijk kwetsbaar.

Ten vierde bevat de Wodg zeer ruime delegatiebepalingen naar AMvB's en ministeriële regelingen, vaak zonder inhoudelijke begrenzing of voorhangprocedure. Zoals eerder uiteengezet in paragraaf 1.3, leidt deze constructie tot sluimerende bevoegdheidsuitoefening en normdoorbreking, in strijd met het legaliteitsbeginsel en de motie-Jurgens¹⁰. Bevoegdheden die de formele wetgever normaliter zelf zou moeten vaststellen, worden doorgeschoven naar de uitvoerende macht, zonder democratische controle vooraf.

Wat resteert is een wetsvoorstel dat zich presenteert als een uitvoeringsinstrument, maar feitelijk functioneert als een normatieve paradigmaverschuiving: van rechtsgelijkheid naar operationele beschikbaarheid, van parlementaire besluitvorming naar bestuurlijke praktijk, en van expliciete toetsing naar beleidsmatige discretionaire bevoegdheden. Deze paradigmashift is niet slechts juridisch-technisch, maar raakt aan de verhouding tussen militair bestuur en democratische rechtsorde.

Dat het anders kan, blijkt uit eerdere tijdelijke crisiswetgeving zoals de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 of de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag, waar juist expliciete evaluatie-, horizon- en activeringsbepalingen werden opgenomen¹¹. De Wodg kent dergelijke normatieve vangrails niet. In zijn huidige vorm is de Wodg geen technische gereedschapswet, maar een structurele verlegging van constitutionele en bestuursrechtelijke machtsverhoudingen die onvoldoende wordt gelegitimeerd door een gedocumenteerde noodzaak, dreigingsanalyse of rechtsstatelijke toetsing.¹²¹³

¹⁰ *Kamerstukken I 2005/06, 29701, C: motie-Jurgens (Eerste Kamer) bepaalt dat afwijking van wetgeving via lagere regelgeving slechts is toegestaan bij uitdrukkelijke grondslag, in uitzonderlijke situaties (zoals experimenten of crisis).*

¹¹ *Vergelijk: Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 (Stb. 2020, 317), artikel 2–3: kent horizonbepaling, tijdsduur en periodieke evaluatie. Ook de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg) bevat activeringsbesluit, formeel bij koninklijk besluit.*

¹² *Zie memorie van toelichting, par. 1.1 – 1.2: de Wodg beroept zich op het bestaan van een structurele dreiging, maar onderbouwt deze niet met concrete analyses of toetsbare criteria.*

¹³ *Zie ook EHRM, Klass v. Duitsland (6 september 1978, Serie A nr. 28): surveillance- of uitzonderingsmaatregelen mogen alleen onder voorwaarden van legaliteit, noodzakelijkheid, voorzienbaarheid en controle.*

Hoofdstuk 2 Gereed voor alles, gebonden aan niets: de bevoegdheidsstructuur van de Wodg

2.1 Taakstelling en bevoegdheidsstructuur: een sluisklep zonder constitutionele demping

Artikel 2.1 van het wetsvoorstel introduceert de kerntaak van de minister van Defensie: het zorgdragen voor de gereedstelling van de krijgsmacht. Deze taak wordt in zes onderdelen uitgewerkt — van personele beschikbaarheid tot materieelonderhoud, versterking van de informatiepositie en het trainen van eenheden — waarmee een breed en dynamisch takenpakket ontstaat. Toch blijft onduidelijk waar deze verantwoordelijkheid eindigt, aan wie zij verantwoording verschuldigd is, en op basis waarvan het parlement deze taakuitoefening zou kunnen bijsturen of begrenzen.

Artikel 2.1 fungeert daarmee niet als neutrale beleidsverwoording van Defensiedoelstellingen, maar als juridische sluisklep: het ontsluit vrijwel alle bevoegdheden elders in het wetsvoorstel. Gegevensverwerking, civiele verkenningen, ontheffingen, instructies aan decentrale overheden en internationale samenwerkingen worden gelegitimeerd met een beroep op deze taak — zonder specifieke activering, zonder voorafgaande parlementaire autorisatie, en zonder duidelijke beperkingen in duur, proportionaliteit of inhoudelijke reikwijdte.

De kernvraag luidt dan ook: is deze taakbepaling voldoende afgebakend, democratisch gelegitimeerd en rechtsstatelijk verankerd? Of, anders geformuleerd: is artikel 2.1 een grondslag voor uitvoering, of een sluisklep naar discretionaire macht? In de memorie van toelichting ontbreekt een motivering waarom deze open taakbepaling niet wordt voorzien van constitutionele remmen: geen horizonbepaling, geen toezichtmechanisme, geen onderscheid tussen vreedstijd en verhoogde paraatheid.

Wat deze opzet des te problematischer maakt, is dat de kerntaak van artikel 2.1 rechtstreeks doorwerkt in bevoegdheidsstructuren die burgers, bedrijven en decentrale overheden raken — zonder dat die bevoegdheden hun eigen toetsbare rechtsgrond kennen. Zo wordt via de abstracte ‘gereedstellingsplicht’ de inzet van persoonsgegevens gelegitimeerd, evenals instructies aan lagere overheden of vrijstelling van vergunningsplichten. Dit doet afbreuk aan het legaliteitsbeginsel in de zin van artikel 1:3 Awb en artikel 8 EVRM, zoals uitgelegd door het EHRM in o.a. *Klass v. Duitsland* en *Rotaru v. Roemenië*¹⁴

Het probleem beperkt zich niet tot een enkele bepaling. De hele systematiek van het wetsvoorstel is opgehangen aan deze centrale taakstelling, zonder toetsbare criteria, zonder juridische ondergrenzen, zonder parlementair signaalmoment. Dat betekent in de praktijk dat de minister van Defensie — zonder crisissituatie, zonder besluitvorming in het parlement — bevoegdheden kan uitoefenen die in andere wetten (zoals de Omgevingswet, de AVG of de Gemeentewet) juist onderworpen zijn aan zware normen en democratische verankering. Daarmee ontstaat een sluipend parallel stelsel, waarin Defensie wordt bevrijd van de rechtsstatelijke drempels die elders in het bestuursrecht als noodzakelijk worden gezien.

¹⁴ EHRM *Klass v. Duitsland*, 6 september 1978, Serie A no. 28; *Rotaru v. Roemenië*, 4 mei 2000, nr. 28341/95.

De legitimatie hiervoor — namelijk hybride dreiging en geopolitieke spanning — wordt in de memorie van toelichting enkel summier onderbouwd. De wetgever stelt wel dat de internationale context vraagt om stelselmatige gereedheid, maar verzuimt daarbij om te onderbouwen waarom reguliere bevoegdheden (zoals die in de Gemeentewet, de Wpg, de Wet veiligheid en defensie) hiervoor niet volstaan. Die onderbouwing is noodzakelijk, juist omdat het gaat om een permanente wet, zonder activeringsgrens of einddatum¹⁵.

In de volgende paragrafen wordt dit fundamentele kritiekpunt verder uitgewerkt aan de hand van vier structurele spanningsvelden:

1. **De vervaging van het legaliteitsbeginsel en normstelling via lagere regelgeving.** In toenemende mate worden bepalingen in de Wodg open gelaten voor uitwerking via AMvB's en ministeriële regelingen, zonder duidelijke begrenzing, voorhangprocedure of specifieke noodzaak. Dit is in strijd met de motie-Jurgens¹⁶ en Aanwijzing 2.25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, die afwijking van bestaande wetgeving slechts toestaan bij uitzondering. Vergelijk ook de kritiek van de Afdeling advisering op de Invoeringswet Omgevingswet¹⁷ en de vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak over het vereiste van kenbare grondslagen¹⁸.
2. **De ontheffingsstructuur als afzonderlijk bevoegdhedenregime.** Artikel 3.1 van de Wodg creëert de mogelijkheid om via AMvB af te wijken van milieuregels en vergunningen, op basis van door Defensie benoemde activiteiten. Deze bevoegdheid wordt niet begrensd door criteria uit de Omgevingswet en mist een wettelijke toets op proportionaliteit of tijdelijkheid. Vergelijk dit met de strikte motiveringsvereisten bij de kruimelgevallenregeling uit de voormalige Wabo. De Raad van State waarschuwde in haar jaarverslag 2017 al voor het creëren van “schaduwnormen via vrijstellingsbevoegdheden”¹⁹.
3. **De omkering van decentralisatie,** waarin bevoegdheden op het gebied van infrastructuur, uitvoering en informatie eenzijdig worden gecentraliseerd. De Wodg stelt de minister van Defensie in staat om, zonder instemming van decentrale overheden, vrijstellingen te verlenen die raken aan infrastructuur, ruimtelijke ordening en milieubeheer. Dit staat haaks op het uitgangspunt van medebewind en autonomie uit de Grondwet²⁰. Het rapport *Decentrale autonomie onder druk* waarschuwt hiervoor, evenals het ontbreken van een coördinatiemechanisme zoals geregeld in de Wet veiligheidsregio's²¹.
4. **De afwezigheid van EVRM-conforme rechtvaardiging,** ondanks bevoegdheden die structureel in burgerrechten ingrijpen. Diverse bepalingen in de Wodg — met name inzake gegevensverwerking, inzet van burgers en doorbreking van privacyrechten — vallen binnen

¹⁵ *Memorie van Toelichting bij de Wodg, §1.2 en § 1.5: verwijst naar WRR/AIV adviezen, maar zonder concreet dreigingsbeeld of knelgevallenanalyse.*

¹⁶ *Kamerstukken I 2006/07, 21.109, A: motie-Jurgens; geen afwijking via AMvB zonder uitdrukkelijke en begrensde wettelijke grondslag.*

¹⁷ *Kamerstuk 34 986, nr. 4, p. 10: Afdeling advisering RvS over flexibiliteit in Omgevingswet.*

¹⁸ *ABRvS 17 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:392 (onvoldoende normering van bevoegdheidsuitoefening).*

¹⁹ *Jaarverslag Raad van State 2017, p. 31: kritiek op het creëren van parallelle vrijstellingsregimes.*

²⁰ *Grondwet artikelen 124–125: medebewind vereist wettelijke regeling en instemming voor centrale instructies.*

²¹ *Raad voor het Openbaar Bestuur, Decentrale autonomie onder druk (2019), p. 18–22; artikel 7.1 Wet veiligheidsregio's als voorbeeld van coördinatie met decentrale overheden*

het bereik van artikel 8 EVRM. Het EHRM heeft in *S. and Marper v. UK* en *Zakharov v. Rusland* onderstreept dat inmenging slechts toegestaan is bij duidelijke wettelijke basis, noodzaak in een democratische samenleving en toetsbare waarborgen²². De Nederlandse Afdeling bestuursrechtspraak heeft dit bevestigd in onder meer de uitspraak over cameratoezicht²³.

Deze vier spanningsvelden tonen aan dat de Wodg niet slechts de krijgsmacht versterkt in haar operationele kerntaken, maar ook een machtsconcentratie tot stand brengt binnen het civiel-bestuurlijke stelsel. Daarbij worden rechtswaarborgen, lokale autonomie en grondrechtbescherming niet tijdelijk opgeschort in een crisis, maar permanent en preventief verzwakt — zonder toetsing aan artikel 103 Grondwet, zonder waarborgen uit het proportionaliteitsbeginsel, en zonder publiek-politieke weging van de offers die deze wet vraagt van burgers en medeoverheden.

2.2 Ontheffingen buiten de Omgevingswet: het militaire vrijstellingsmodel als systeemafwijking

Een opvallend element van het wetsvoorstel is de bevoegdheid van de minister van Defensie om — via een wijziging van de Omgevingswet — bestaande regels buiten toepassing te verklaren die normaal gelden voor milieu, infrastructuur of ruimtelijke ordening. Dit gebeurt niet via coördinatie of versnelde besluitvorming, maar via een ontheffingsstructuur waarbij normen tijdelijk of permanent worden gedeactiveerd op basis van een ministerieel besluit. De bevoegdheid gaat dus verder dan bevoegdheidsuitoefening: zij doorbreekt het geldende rechtssysteem.

De verschillen met het reguliere Omgevingsrecht zijn systematisch en ingrijpend:

Aspect	Wodg	Omgevingswet
Reikwijdte	Ontheffing bij militaire gereedstelling	Algemeen omgevingsbeleid: milieu, RO, infrastructuur
Normmechanisme	Norm buiten werking	Norm blijft gelden, bevoegd gezag kan verschuiven
Bevoegd gezag	Minister van Defensie	Gemeente, provincie of minister van IenW
Procedure	Ministerieel besluit, geen zienswijzen of bezwaar	Coördinatiebesluit, zienswijzen, participatie
Dynamiek	Gericht op snelheid, geheimhouding, urgentie	Gericht op afweging, transparantie, planvorming
Effect op decentrale regels	Buitentoe passingstelling	Decentrale regels blijven gelden
Transparantie	Beperkt, intern overleg	Wettelijke participatie en motivering vereist

²² EHRM *S. and Marper v. UK*, 4 december 2008, nr. 30562/04; *Zakharov v. Rusland*, 4 december 2015, nr. 47143/06.

²³ ABRvS 6 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1177 (EVRM-conforme motivering vereist bij cameratoezicht en verwerking persoonsgegevens)

In de memorie van toelichting (pag. 41) wordt deze bevoegdheid gelegitimeerd met het argument dat met snelheid moet worden omgegaan in situaties waarin de gereedstelling onaanvaardbaar wordt vertraagd of belemmerd, zonder dat daarvoor eerst de voorbereiding van wet- of regelgeving hoeft te worden afgewacht. Het wetsvoorstel drukt daartoe het grote belang van gereedstelling uit en van het snel kunnen optreden, maar, volgens de MVT, geeft dat het wetsvoorstel niet het karakter van staatsnoodrecht. Defensie bepaalt zowel of de activiteit noodzakelijk is als of de geldende norm mag vervallen — met ruime discretionaire bevoegdheid zonder democratische borging (parlementaire betrokkenheid of tijdelijkheid) of tegenmacht (onafhankelijk adviesorgaan of een andere dergelijke voorziening zoals inspraak) vooraf.

Deze opzet breekt met fundamentele uitgangspunten van de Omgevingswet: normbehoud, decentrale uitvoering en integrale belangenafweging. De Afdeling advisering van de Raad van State waarschuwde al in 2018 voor dit type afwijkingsbevoegdheden zonder waarborgen, activering of horizonbepaling²⁴. Toch herhaalt de Wodg dit patroon: centrale normdoorbreking zonder inspraak, zonder transparantie en zonder toetsing vooraf.

Ter vergelijking: de Wet publieke gezondheid (Wpg) bevat óók uitzonderlijke bevoegdheden die diep ingrijpen in grondrechten — zoals bewegingsvrijheid, lichamelijke integriteit en privacy. Maar deze wet kent een duidelijke fasering, een noodtoestandverklaring (artikel 58a Wpg oud) en verplichte tijdelijke werking, met parlementaire controle en rechtsbescherming. De Wpg legitimeert ingrijpen niet op basis van een open taakbepaling, maar op strikt omschreven gronden, geactiveerd bij daadwerkelijke noodzaak²⁵.

Ook het rijksinpassingsplan onder de Wet ruimtelijke ordening (en nu Omgevingswet) biedt een zinvolle parallel. Daar wordt het bevoegde gezag verschoven naar het Rijk, maar de norm blijft intact. De planprocedure — inclusief inspraak, zienswijzen en rechterlijke toetsing — blijft volledig van kracht. Het plan vervangt slechts het bestemmingsplan, maar onder de democratische en juridische spelregels van het omgevingsrecht²⁶.

De Wodg daarentegen onttrekt de bevoegdheidsuitoefening volledig aan deze structuur. Er is geen planprocedure, geen normbeoordeling, geen rechterlijke toetsing vooraf, geen publiek debat. De minister van Defensie doorbreekt sectorale wetgeving met een discretionair besluit, zonder participatie, motivering of bezwaar. Een dergelijke constructie is niet alleen bestuurlijk ongewenst, maar rechtsstatelijk problematisch.

²⁴Afdeling advisering Raad van State, advies bij de Invoeringswet Omgevingswet, Kamerstuk 34 986, nr. 4, p. 10: “Afwijkingsbevoegdheden dienen uitzonderlijk te zijn, onderworpen aan waarborgen, en tijdelijk van aard.”

²⁵Wet publieke gezondheid (Wpg), art. 58a en 58s Wpg oud: bevoegdheden mogen slechts worden ingezet bij vastgestelde noodsituatie en voor bepaalde tijd, met instemming parlement; zie ook Kamerstukken II 2020/21, 35 526, nr. 3.

²⁶Zie o.a. ECLI:NL:RVS:2017:2942: uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak over rechtmatigheid rijksinpassingsplan; het plan vervangt bestemmingsplan maar vereist zelf een volwaardige procedure incl. EHRM S. and Marper v. UK, nr. 30562/04 (4 december 2008), Zakharov v. Rusland, nr. 47143/06 (4 december 2015): inmenging in grondrechten vereist “in accordance with the law”, “necessary in a democratic society” en met adequate remedies. Zie inspraak en toetsing.

De opzet van de Wodg creëert een asymmetrisch normmodel waarin het vertrekpunt is dat militaire belangen de civiele belangen altijd overstijgen zonder noemenswaardige checks and balances. De mogelijkheid tot buitentoepassingstelling van wetgeving zonder proportionaliteitstoets of parlementaire betrokkeneheid staat haaks op artikel 10 Grondwet (openbaarheid bestuur) en artikel 8 EVRM (privacy, eigendom, huisrecht). In de jurisprudentie van het EHRM geldt dat normdoorbreking slechts mogelijk is als sprake is van duidelijke wettelijke grondslagen, noodzaak in een democratische samenleving, en toetsbare waarborgen.

Het alternatief is wél voorhanden. De Omgevingswet voorziet al in coördinatie, belangenafweging, uitzonderingsbepalingen en versnelde procedures. Juist in tijden van geopolitieke spanning en verhoogde paraatheid is het van belang dat militaire gereedstelling wordt ingebed binnen de reguliere Nederlandse wetgeving, en niet erbuiten wordt geplaatst met vergaande ontheffingen, vrijstellingen en ruime discretionaire afwijkingsbevoegdheden. Door het wettelijke stelsel te vervangen door wettelijk mogelijk gemaakt militair unilateralisme, wordt de weg vrijgemaakt voor structurele normerosie — zonder noodtoestand, zonder horizon, en zonder democratische besluitvorming.

2.3 Decentralisatie onder druk: functionele centralisatie zonder constitutionele waarborgen

Een van de meest verstrekkende elementen in het wetsvoorstel is dat de minister van Defensie verregaande bevoegdheden krijgt om activiteiten van de krijgsmacht te organiseren op of via gronden in beheer van andere overheden. Artikel 2.1 Wodg bepaalt dat de minister “verantwoordelijk is voor de voorbereiding op de inzet van de krijgsmacht in Nederland, met inbegrip van het organiseren van opleidings-, oefen- en voorbereidende activiteiten”. Dit lijkt een beleidsmatige opdracht, maar krijgt in samenhang met andere bepalingen een quasi-operationeel karakter.

Zo regelt artikel 23.3b van de Omgevingswet (via 3.5 Wodg) de medewerking van de decentrale overheden. Door de afwijking die mogelijk wordt gemaakt door de AMvB, kunnen bestuursorganen die bevoegd zijn voor de toepassing of handhaving van bepalingen die voor een concrete activiteit bij de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 3.1, buiten toepassing zijn verklaard, deze bevoegdheden niet meer uitoefenen. Zij moeten medewerking verlenen aan de uitvoering, waarvan zij uiterlijk twee weken voor die uitvoering op de hoogte worden gesteld door het ministerie. Daarin ligt een fundamenteel spanningsveld besloten: het Rijk reserveert eenzijdig ruimte en bevoegdheden ten koste van de autonomie van gemeenten en provincies, terwijl het constitutionele kader hier helderder begrenzing vraagt.

Volgens artikel 124 Grondwet beschikken decentrale overheden over een eigen huishouding en beleidsruimte, onder meer op het terrein van ruimtelijke ordening, openbare orde en volksgezondheid. Deze autonomie mag slechts worden beperkt indien dat noodzakelijk is voor het behartigen van een hoger openbaar belang en mits daarvoor een duidelijke wettelijke grondslag bestaat. Hoewel de Wodg in formele zin zo’n grondslag biedt, ontbreekt een inhoudelijke afweging van subsidiariteit en proportionaliteit. Daarmee wordt de lokale autonomie structureel onder druk gezet, zonder dat een toetsbaar evenwicht wordt gezocht tussen defensiebelang en decentraal belang.

De memorie van toelichting onderkent dat de belangen van Defensie op gespannen voet kunnen staan met de belangen van gemeenten en provincies maar volstaat met de vaststelling daarvan²⁷. In een gedecentraliseerde eenheidsstaat, is dat volstrekt onvoldoende. De wetgever moet voorzien in duidelijke en gemotiveerde bevoegdheidsafbakening, rechtszekerheid en zorgvuldige waarborgen op centraliserende tendensen.

Het wetsvoorstel institutionaliseert op deze manier een vorm van functionele centralisatie, zonder constitutionele verankering en afwezigheid van interbestuurlijke checks and balances. In plaats van de samenwerking met lagere overheden wettelijk te borgen, kiest men voor een model waarin de ministeriële verantwoordelijkheid van Defensie wordt uitgebreid tot operationele regie over gronden in andermans domein. Daarmee wordt een sluiproute gecreëerd waarbij grondrechten van bestuursorganen feitelijk worden omzeild onder het mom van nationale veiligheid.

Opvallend is dat het wetsvoorstel voorbijgaat aan fundamentele staatsrechtelijke inzichten over de verhouding tussen rijk en decentraal bestuur. De Raad van State heeft in meerdere adviezen benadrukt dat centralisatie slechts gelegitimeerd is indien expliciet wordt onderbouwd waarom het desbetreffende belang niet decentraal behartigd kan worden. In de publicatie *Decentraal, tenzij het alleen centraal kan* (2009) stelt de Raad ondubbelzinnig dat de bewijslast bij de rijksoverheid ligt: het moet gemotiveerd aantonen dat subsidiariteit, proportionaliteit en effectiviteit centralisatie noodzakelijk maken. In de Wodg is dat volstrekt afwezig. In plaats daarvan wordt centralisatie verondersteld, zonder voorafgaande analyse of rechtvaardiging.

Ook meer recente interbestuurlijke codes – waaronder de *Code Interbestuurlijke Verhoudingen* en aanbevelingen van de Raad voor het Openbaar Bestuur – onderstrepen dat elke beperking van de decentrale autonomie een inhoudelijke toets vereist. Daarbij hoort niet alleen een duidelijke wettelijke grondslag, maar ook een transparante belangenafweging, procesmatige waarborgen en indien nodig toegang tot een onafhankelijke geschillenbeslechting.

Op al deze punten faalt het wetsvoorstel volledig. Er is geen aparte motiveringsparagraaf opgenomen waarin wordt beargumenteerd waarom decentrale bestuursorganen onvoldoende in staat zouden zijn om ruimte voor Defensie veilig te stellen binnen hun eigen bevoegdheden. Er is geen procedurele verplichting tot overleg of instemming. En er is geen voorziening getroffen voor interbestuurlijke geschilbeslechting bij conflicten over gebruik, aanwijzing of toedeling van defensiegronden. Daarmee kiest de wetgever voor een model waarin het rijk zich de operationele ruimte toe-eigent, zonder tegenmacht of tegenspraak.

In essentie wordt hiermee een bestuurlijke sluiproute gelegitimeerd, waarbij Defensie onder de vlag van nationale veiligheid buiten het normale rechtsverkeer om directe invloed kan uitoefenen op lokale ruimtelijke ordening. De klassieke beginselen van het Nederlandse staatsrecht – waaronder de spreiding van macht en de bescherming van decentrale autonomie – worden daarmee opzijgezet

²⁷ Pag 54: Het NPRD laat zien dat het zoeken in Nederland naar meer oefen- en trainingslocaties soms op gespannen voet staat met de belangen van provincies en gemeenten. Immers, het uitbreiden van een bestaand militair terrein, het nieuw aanleggen van een militaire locatie, of het intensiever gebruik van locaties heeft impact op de leefomgeving. En kan betekenen dat decentrale overheden worden beperkt in de functietoedeling van die locaties voor andere activiteiten.

zonder enige deugdelijke motivering. Het voorstel miskent niet alleen de juridische contouren van het decentraal bestuur, maar ondermijnt ook de wederkerige bestuurscultuur waarop het Nederlandse openbaar bestuur is gestoeld.

Deze ontwikkeling is des te zorgelijker in een tijd waarin ruimtelijke keuzes steeds scherper moeten worden gewogen. Defensie, hoe legitiem haar belang ook is, mag in een democratische rechtsstaat niet opereren als ruimtelijke supermacht zonder wederkerige verantwoording of tegenmacht. De voorgestelde wet doet precies dat.

2.4 Geen noodrecht, maar sluimerend bevoegdhedenregime: de afwezigheid van activering, proportionaliteit en rechtsstatelijke rem

De Wet op de defensiegereedheid (Wodg) introduceert geen crisiswet, maar een permanent bevoegdhedenregime zonder activeringsmechanisme, zonder temporisering, en zonder toetsbare constitutionele begrenzing. Daarmee wijkt het wetsvoorstel fundamenteel af van de opzet van andere wetten waarin uitzonderlijke bevoegdheden worden toegekend met het oog op crisissituaties. Waar eerder in paragraaf 2.1 het ontbreken van fasering werd geconstateerd, en in 2.3 de afwezigheid van rechtsstatelijke waarborgen bij decentralisatie, komt hier het meest fundamentele manco aan het licht: het ontbreken van een constitutionele noodrem.

Crisiswetgeving: altijd tijdelijk, voorwaardelijk, toetsbaar

Crisiswetgeving in Nederland kent drie fundamentele kenmerken: tijdelijkheid, drempelmechanismen en toetsing. Uitzonderlijke bevoegdheden worden pas geactiveerd wanneer daartoe een expliciet besluit wordt genomen, doorgaans met voorafgaand parlementair of rechterlijk toezicht. Enkele voorbeelden:

- De **Wet publieke gezondheid (Wpg)** bevat een informatieplicht aan het parlement bij gebruik van ingrijpende bevoegdheden, een periodieke evaluatie van de wet en een voorhangbepaling. Besluiten van de burgemeester tot vrijheidsbeneming moeten vooraf door de rechter worden getoetst.
- De **Wet veiligheidsregio's (Wvr)** kent een besluit tot het uitroepen van een ramp- of crisissituatie. Pas dan treden de uitgebreide bevoegdheden van de voorzitter van de veiligheidsregio in werking.
- De **Crisis- en herstelwet (Chw)** staat versnelde procedures toe bij projecten van nationaal belang, maar vereist steeds dat:
 - het concrete project wordt vastgesteld;
 - wordt aangegeven van welke norm wordt afgeweken;
 - en hoe lang die afwijking geldt.

Deze wetten maken bevoegdheden afhankelijk van een concrete situatie, een expliciet besluit en een beperkte geldigheidsduur. Zij combineren uitvoeringsruimte met democratische en juridische controle.

Daartegenover staat de Wodg als structureel regime zonder fasering, zonder activering en zonder voorafgaande toetsing. De wet voorziet niet in:

- een procedure om bevoegdheden te activeren in reactie op een crisissituatie;
- een moment waarop grondrechten expliciet gewogen of afgewogen worden door een rechter;
- een voorhang of andere vorm van voorafgaande parlementaire instemming.

De bevoegdheden zijn permanent beschikbaar en kunnen direct worden ingezet, ook in reguliere omstandigheden. Er is geen sluis tussen norm en toepassing, zoals artikel 103 Grondwet vereist bij afkondiging van noodtoestand, of zoals artikel 3:4 Awb voorschrijft bij de afweging van belangen. Zelfs bij bevoegdheden die raken aan fundamentele rechten — zoals eigendom, lichamelijke integriteit, privacy of bewegingsvrijheid — ontbreekt elke vorm van toetsing of motivering.

Dat is niet slechts staatsrechtelijk problematisch, maar staat ook op zeer gespannen voet met jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de Nederlandse bestuursrechter. Het EVRM laat uitzonderingen op grondrechten toe in het belang van nationale veiligheid, maar stelt daarbij wel scherpe eisen aan proportionaliteit, transparantie en toezicht.

- In *Klass v. Germany* (EHRM 1978) oordeelde het Hof dat staatsveiligheid geheimhouding kan vergen, maar nooit mag leiden tot uitholling van het recht zelf (“the essence of the right”). Onafhankelijk toezicht blijft vereist.
- In *Rotaru v. Romania* (EHRM 2000) werd geoordeeld dat gegevensverwerking zonder transparantie, tijdsbeperking of correctiemechanismen strijdig is met artikel 8 EVRM.

Het permanente karakter van de Wodg, in combinatie met de afwezigheid van activeringsprocedures of rechtsstatelijke toetsing, voldoet niet aan deze minimumnormen.

Uitzonderlijke bevoegdheden vergen een uitzonderlijke wettelijke grondslag. Dat betekent:

- een sluisbepaling tussen bevoegdheid en toepassing;
- een tijdshorizon of herbeoordelingsmoment;
- en expliciete grondrechtentoetsing bij ingrepen in de persoonlijke levenssfeer.

De Wodg voldoet op geen van deze punten. Daarmee ontstaat een bevoegdhedenregime dat — ondanks zijn defensiegericht karakter — structureel buiten de orde van de rechtsstaat functioneert. Niet als noodwet, maar als sluimerende uitzondering.

Het verdient dan ook geen aanbeveling, maar is noodzakelijk dat in de wet een activeringsstructuur wordt opgenomen, vergelijkbaar met artikel 58 Wpg of artikel 39 Wvr. Alleen met een expliciet besluit, voorafgaande motivering, parlementaire betrokkenheid en een duidelijke tijdsgrens kan de inzet van uitzonderlijke bevoegdheden worden gelegitimeerd. Zonder die remmen dreigt de Wodg een permanente uitzondering op de rechtsstaat te worden.

2.5 Afsluitende beschouwing hoofdstuk 2

Hoofdstuk 2 laat zich samenvatten als een fundamentele waarschuwing tegen sluipende systeemverandering onder de vlag van Defensiegereedheid. Wat op het eerste gezicht een operationele wet lijkt, blijkt bij nadere beschouwing een juridisch regime dat diep ingrijpt in het

bestuursrechtelijke en constitutionele bestel — zonder deugdelijke democratische of juridische waarborgen.

De kern van de kritiek rust op drie pijlers:

Ten eerste ontbreekt elke vorm van fasering of activering in de taakopdracht van Defensie. De Wodg omschrijft een permanente opdracht, zonder onderscheid tussen normale en uitzonderlijke omstandigheden. Daarmee krijgt de uitvoerende macht ruimte om verregaande bevoegdheden uit te oefenen, zonder dat vooraf sprake is van een dreiging, besluit of toets.

Ten tweede worden decentrale overheden in de praktijk geconfronteerd met aanwijzingen en ingrepen, zonder bestuurlijke overlegplicht of instemmingsrecht. De Wodg voorziet niet in interbestuurlijk overleg op basis van gelijkwaardigheid, maar institutionaliseert een vorm van functionele centralisatie waarbij gemeenten en provincies het nakijken hebben.

Ten derde ontbreekt elk juridisch of grondwettelijk waarborgmechanisme. In tegenstelling tot bestaande crisiswetten kent de Wodg geen tijdelijke werking, geen sluisbepaling, geen grondrechtentoetsing en geen betrokkenheid van parlement of rechter bij de inzet van uitzonderlijke bevoegdheden. Het resultaat is een permanent en ongeclausuleerd bevoegdhedenregime, dat niet past binnen het rechtsstatelijk kader van de Grondwet of het EVRM.

In samenhang bezien hertekent de Wodg niet alleen de ruimtelijke of organisatorische slagkracht van Defensie, maar herschrijft zij het bestuursrechtelijk krachtenveld: structureel, zonder tijdshorizon, en met verzwakking van democratische controle en constitutionele bescherming. Daarmee dreigt het evenwicht tussen veiligheid en recht blijvend uit het lood te raken.

Wat deze wet des te riskanter maakt, is de precedentwerking. Als deze wijze van bevoegdhedenoverdracht — zonder activering, zonder begrenzing, zonder tegenmacht — eenmaal als model wordt aanvaard, ligt toepassing in andere beleidsdomeinen voor de hand. De Wodg is dan niet langer een uitzondering, maar het begin van een nieuwe norm: een staatsrechtelijk schuivend front in stilte.

Hoofdstuk 3 – Paraat op papier: een krijgsmacht zonder mensen, mandaat of maatschappelijk kompas

3.1 Inleiding – Bevoegdheid zonder beschikbaarheid is bestuurlijk wishful thinking

De Wet op de Defensiegereedheid (Wodg) presenteert zich als sluitstuk van juridische paraatheid, maar blijft opmerkelijk stil over de personele werkelijkheid waarop die paraatheid zou moeten rusten. Het wetsvoorstel regelt bevoegdheden, structuren en procedures, maar abstraheert vrijwel volledig van het feit dat die bevoegdheden uiteindelijk moeten worden uitgevoerd door mensen.

Die spanning tussen bevoegdheid en beschikbaarheid ondermijnt de geloofwaardigheid van het stelsel: de krijgsmacht is op papier paraat, maar kampt met structurele tekorten, afnemend draagvlak en een personeelsmodel dat juridisch noch strategisch is uitgewerkt. In dit hoofdstuk worden drie onderling samenhangende tekortkomingen benoemd: de onduidelijke juridische basis van personele inzet, de structurele discrepantie tussen ambitie en capaciteit, en het ontbreken van sociaal draagvlak en morele legitimatie.

3.2 Juridische contouren van paraatheid – dienstplicht, reservisten en rechtspositie

De opschorting van de opkomstplicht in 1997 vond plaats via een koninklijk besluit, zonder dat de Dienstplichtwet werd gewijzigd. Al in 1995 uitte de Raad van State stevige kritiek op deze constructie, vanwege het ontbreken van een wettelijke grondslag, het gebrek aan parlementaire betrokkenheid en het ontbreken van activeringscriteria. Toch is die kritiek nooit serieus opgevolgd — niet in de toelichting op de Wodg, en ook niet in recente Defensienota's.

Opvallend is dat hoewel artikel 98 Grondwet expliciet verwijst naar dienstplichtigen als onderdeel van de krijgsmacht, de Wodg niet doelt op dienstplichtigen maar vertrouwt op vrijwilligers. In het openbaar hebben de bewindspersonen van Defensie zich hier ook over uitgelaten: de opheffing van de opschorting van de dienstplicht is niet aan de orde. Men zet nog steeds in op vrijwillig dienende militairen, een professionele krijgsmacht, waarbij het Dienjaar en de reservisten een belangrijke rol spelen naast de professionele beroepskrachten natuurlijk.

Het zogeheten “Dienjaar” wordt gepresenteerd als innovatief instrument, maar telt in 2024 slechts 521 deelnemers. Doorstroom is hoog, effectiviteit onduidelijk, wettelijke verankering ontbreekt. Kamerstukken spreken ondertussen over opschaling naar 200.000 inzetbaren in crisissituaties — via reservisten, herintreders, civiel-militaire samenwerking en tijdelijke professionals. De beoogde groei naar 20.000 reservisten in 2030 is ambitieus, maar hun rechtspositie is versnipperd, hun inzet vrijblijvend en hun verhouding tot beroepsmilitairen of dienstplichtigen onduidelijk. De overgang van Dienjaar-deelnemer naar reservist is nergens wettelijk vastgelegd. De Wodg vertrouwt daarmee op een wankel personeelsmodel.

De wet suggereert paraatheid, maar verzwijgt de fysieke en organisatorische onmogelijkheid daarvan. In 2025 telt Defensie 2.490 openstaande operationele functies; de vullingsgraad schommelt rond de 80%, met forse tekorten in specialistische eenheden. Opleidingscapaciteit, keuringsinfrastructuur en logistieke ondersteuning zijn onvoldoende om bij escalatie snel op te

schalen. Toch zwijgt de wet over mobilisatietermijnen, keuringseisen, opleidingsscenario's of bevoorradingsstrategieën.

Paraatheid is ook een sociaal contract. Toch ontbreekt in de toelichting bij de Wodg elke reflectie op draagvlak, motivatie of maatschappelijke legitimiteit. Geen verwijzing naar opinieonderzoek, geen analyse van jongerenbereidheid, geen doordenking van de gevolgen van grootschalige (her)inzet. Dat is pijnlijk in het licht van het verleden. De gebrekkige omgang met veteranen met PTSS, de trage erkenning van dienstsachtoffers en de moeizame uitvoering van de Veteranenwet laten zien hoe kwetsbaar het sociale contract rond militaire inzet is. Rechtbanken en ombudsinstituten signaleren structurele tekortkomingen. Toch zwijgt de wet daarover.

Ondertussen groeit het politieke appel op maatschappelijk draagvlak. De NAVO-top van juni 2025 leidde tot meer politieke steun voor Defensie-uitgaven, maar actieve bereidheid blijft laag: slechts 12% van de Nederlanders overweegt dienst; 7% van de ouders zou hun kind daartoe aanmoedigen. Premier Schoof erkende op Veteranendag impliciet dat middelen alleen niet volstaan. Een krijgsmacht zonder sociaal vertrouwen is op papier paraat, maar moreel ontkoppeld van de samenleving. Een wet die dat negeert, ondermijnt haar eigen legitimatie.

Juridisch maakt de dienstplichtige nog steeds onderdeel uit van de militaire ambtenarenwetgeving. Uiteraard, de dienstplicht is immers niet opgeheven. De Wodg gaat uit van een professioneel leger, de bewindspersonen doen dat ook. Toch zal het gezien het bovenstaande m.b.t. werving, ziekteverzuim en draagvlak, moeilijk blijken te zijn te komen tot personeel in de gewenste aantallen. Dan komt uiteindelijk de dienstplicht weer om de hoek kijken. De Wodg zwijgt daarover, en kan dat makkelijk doen. Immers, als het zover mocht komen dan kan de dienstplicht met één koninklijk besluit opnieuw worden geactiveerd — zonder wetswijziging, parlementair debat of maatschappelijke reflectie. Niet het behoud van de dienstplicht is problematisch, al ben ik er geen voorstander van, maar het ontbreken van elk democratisch gesprek over de voorwaarden, beperkingen en gevolgen van herinzet. Het is een sluimerende bevoegdheid zonder politieke rem.

De wetgever weigert principieel te kiezen voor een professionele krijgsmacht. Als de woorden van de bewindspersonen iets mogen betekenen dan wordt de dienstplicht afgeschaft óf wordt de mogelijkheid tot beëindiging van de opschorting wettelijk geregeld onder strikte voorwaarden met parlementaire betrokkenheid. Nu dit niet zo is en ook de Wodg noch in de toelichting, noch in de wettekst zelf hier iets over zegt ontstaat een juridisch-politieke sluiproute: wanneer het tekort escaleert, kunnen bestaande bevoegdheden tot beëindiging van de opschorting razendsnel worden geactiveerd — zonder debat, zonder drempel. Strategisch vaag, democratisch riskant, rechtsstatelijk onwenselijk.

3.3 Afsluitende beschouwing hoofdstuk 3

Waar de Wodg bevoegdheden regelt, blijft zij zwijgen over het personele fundament waarop die bevoegdheden zouden moeten rusten. De krijgsmacht wordt juridisch paraat verklaard, terwijl het personeelsmodel waarop deze paraatheid berust strategisch vaag, juridisch incompleet en maatschappelijk onvoldoende gelegitimeerd is.

Drie gebreken springen in het oog.

Ten eerste ontbreekt elke herijking van de juridische inzetstructuur. De dienstplicht blijft juridisch bestaan, zonder waarborgen aan de beëindiging van de opschorting. Reservisten worden opgevoerd als oplossing, maar hun rechtspositie is onduidelijk, hun status niet wettelijk verankerd.

Ten tweede bestaat er een fundamentele kloof tussen ambitie en capaciteit. Structurele tekorten, tekortschietende opleiding en falende wervingsinstrumenten ondermijnen de uitvoerbaarheid van de wet. Toch blijft de Wodg op dit punt formeel stil.

Ten derde ontbreekt elke reflectie op draagvlak, erkenning en maatschappelijke legitimatie. De krijgsmacht wordt als systeem versterkt, maar de menselijke voorwaarden blijven buiten beeld.

Opvallend en zorgelijk is het politieke effect van dit zwijgen. Doordat de dienstplicht in de Wodg niet wordt benoemd, kan de parlementaire discussie hierover tijdens de behandeling van het wetsvoorstel worden afgedaan als 'buiten de orde'. De minister kan stellen dat het wetsvoorstel daar niet over gaat — en heeft formeel gelijk. Maar precies dát maakt de sluimerende bevoegdheid des te gevaarlijker. De dienstplicht blijft juridisch beschikbaar, maar wordt op het relevante moment politiek onbespreekbaar. Dat is geen onschuldige omissie, maar een stilgelegde democratische besluitvorming over een van de meest ingrijpende staatsbevoegdheden die we kennen.

Een wet die personele paraatheid als kernelement beschouwd zonder te verantwoorden wie ze moet uitvoeren, hoe ze gefinancierd worden, en of daarvoor maatschappelijk draagvlak bestaat, is niet compleet — maar riskant. De Wodg mist daarmee de grond onder haar eigen belofte van paraatheid.

Hoofdstuk 4 – Gegevensverwerking: parallel regime zonder constitutionele borging

De bepalingen in hoofdstuk 4 van de Wet op de Defensiegereedheid (Wodg) bevatten verstreckende bevoegdheden tot het verzamelen, verwerken, analyseren en delen van persoonsgegevens, ook van personen zonder formele of operationele relatie tot Defensie. Deze bevoegdheden zijn gegoten in termen van “gereedstelling”, “informatiepositie” en “digitale paraatheid”, en zijn vooralsnog weinig in het publieke debat besproken. Toch vormt juist dit hoofdstuk een van de meest pregnante onderdelen van het wetsvoorstel: het behelst de systematische introductie van een zelfstandig gegevensverwerkingssysteem binnen het militaire domein, buiten de bestaande kaders van de Wet op de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (WMID) en zonder evenwaardige waarborgen.

De wetgever kiest voor een opzet waarin persoonsgegevens van burgers — waaronder mogelijk gevoelige gegevens — kunnen worden verzameld, geanalyseerd, gepseudonimiseerd, gecombineerd en doorgegeven aan bondgenoten of andere partijen, zonder externe voorafgaande toetsing, zonder effectieve rechtsbescherming en zonder helder toezichtskader. Daarmee ontstaat een juridisch kader dat functioneel verregaande gelijkenis vertoont met het inlichtingenregime van de WMID, maar zonder de constitutionele waarborgen die dat stelsel kenmerken.

1. Vergelijking met de WMID

De WMID bevat — juist vanwege het risicovolle karakter van gegevensverwerking door de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst — een meerlagige waarborgenstructuur:

- De Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden (TIB) toetst vooraf of gevoelige bevoegdheden zoals interceptie of hacken rechtmatig worden ingezet;
- De Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) houdt onafhankelijk en openbaar toezicht op de toepassing van de bevoegdheden;
- Verwerkingen worden begrensd in doel, duur, betrokkenencategorieën en techniek, en moeten worden gemeld, gelogd en (eventueel) vernietigd;
- Betrokkenen hebben indirect rechtspositie (via klacht, bezwaar, beroep).

Tegenover deze verankerde structuur zet de Wodg een systeem neer waarin:

- Ministeriële goedkeuring fungeert als enige toets bij gevoelige of persoonsgerichte verwerking;
- Persoonsgegevens structureel mogen worden gedeeld met bondgenoten, buitenlandse diensten of derden, ook zonder toestemming of kennisgeving;
- De Wodg maakt gebruik van de uitzonderingsgrond van artikel 23 AVG, maar zonder de vereiste motivering, afbakening of compenserende waarborgen. Daarmee wordt de geest van het Europese gegevensbeschermingsrecht fundamenteel ondergraven.
- Mededeling van verwerking wordt beperkt (4.13) en inzage geweigerd op basis van brede en discretionaire belangenafwegingen (artikel 4.16);
- Onafhankelijk toezicht op systeemniveau ontbreekt: er is geen verantwoordingsstructuur richting CTIVD, AP of een vergelijkbare toezichthouder;

- Er géén formeel toezicht is op gegevensverwerking buiten de WMID, zelfs als die feitelijk samenvalt met inlichtingenverwerking (denk aan profilering, monitoring of analyse van signalen).

Tabel: vergelijking Wodg-hoofdstuk 4 vs. WMID-regime

Beoordelingsaspect	WMID (MIVD)	Wodg hoofdstuk 4
Externe toetsing vooraf	Ja, via TIB	Nee
Onafhankelijk toezicht achteraf	Ja, via CTIVD	Nee
Reikwijdte gegevensverwerking	Gedefinieerd en stelselmatig beperkt	Ruim, zonder duidelijke doelcategorieën
DPIA, logging, documentatieverplichting	Ja	Niet structureel geregeld
Meldplicht aan betrokkene	Beperkt, maar wettelijk geregeld	In beginsel afwezig of optioneel (art. 4.13)
Wettelijke restrictie op bijzondere gegevens	Ja, met expliciete procedure	Nee, artikel 4.5 en 4.6 staan dit structureel toe
Rechtspositie van burger	Klachtrecht, bezwaar, CTIVD-beroep	Een schriftelijke verklaring over onjuistheden, geen effectieve rechtsgang
Verstrekking aan derden/buitenland	Alleen bij juridische basis en bescherming	Ruim toegestaan zonder effectieve waarborgen

Het verschil is niet gradueel, maar fundamenteel. De Wodg biedt een gelijke of grotere reikwijdte aan bevoegdheden als de WMID, maar ontbeert elk van de verankerde controlemechanismen die de WMID haar legitimiteit geven. Daarmee is sprake van een asymmetrisch juridisch kader dat niet past binnen de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

2. Artikel 4.4 – structurele uitsluiting van bescherming onder de AVG

Artikel 4.4 bepaalt dat de Wodg “van overeenkomstige toepassing” is op de AVG en de Uitvoeringswet AVG, maar sluit daarbij expliciet de kernbepalingen uit die individuele rechten en toezicht regelen. Onder meer het verbod op verwerking van bijzondere persoonsgegevens (artikel 9 AVG), het recht op inzage en bezwaar (artikel 15–18 AVG), en de meldplicht bij datalekken (artikel 33–34 AVG) zijn buiten toepassing verklaard. Ook de vereiste tot voorafgaande raadpleging van de Autoriteit Persoonsgegevens bij risicovolle verwerkingen (artikel 36 AVG) wordt uitgeschakeld.

Er wordt geen plaatsvervangend systeem van waarborgen opgebouwd — géén interne ethische toets, géén logging, géén onafhankelijke review. Dat betekent dat de burger bij gegevensverwerking onder de Wodg fundamenteel is uitgesloten van elke bescherming onder het Europese gegevensbeschermingsrecht. Dit is juridisch onhoudbaar en tast het beginsel van minimale harmonisatie onder de AVG rechtstreeks aan. Juist de ‘essentie van het recht’, zoals vereist in de

jurisprudentie van het Europees Hof (o.a. *Klass e.a.*), ontbreekt: er is geen waarborg dat de kern van het recht op gegevensbescherming behouden blijft.

3. Artikel 4.7 lid 4 – gegevensverwerking op basis van een "ernstig vermoeden"

Artikel 4.7 lid 4 van de Wodg maakt het mogelijk om persoonsgegevens te verwerken van personen bij wie een "ernstig vermoeden" bestaat dat zij relevant zijn voor de gereedstellingstaak van Defensie. De MvT geeft een ruime aanduiding van de personen die het betreft: vijandelijke militaire commandanten of daarmee gelijk te stellen personen, zoals rebellen, etc.

De artikelsgewijze toelichting stelt dat het moet gaan om een "redelijk te objectiveren" vermoeden, gebaseerd op *vooraf bepaalde indicatoren of categorieën*, die bij ministeriële regeling worden vastgesteld. Maar juist daarin schuilt de juridische kwetsbaarheid van deze constructie:

- Het wetsartikel definieert het "ernstig vermoeden" niet nader, en geeft geen criteria of drempelwaarden. De term 'ernstig vermoeden' is afkomstig uit het straf(proces)recht en vereist daar een nauwkeurige onderbouwing en rechterlijke toetsing;
- De delegatie-opdracht bevat geen elementen of indicatoren die normeren wanneer er sprake is van het "ernstig vermoeden" en aangezien ook de toelichting hier geen duiding aan geeft, is de regering vrij in het invullen ervan bij AMvB;
- In tegenstelling tot de Wiv 2017 — waar de inzet van verregaande bevoegdheden wél vooraf wordt getoetst door de TIB, en onder toezicht staat van de CTIVD — is er bij de Wodg geen externe toetsing of bezwaarstructuur voorzien.

Verwerking van gevoelige gegevens kan plaatsvinden op basis van niet-transparante criteria, zonder mogelijkheid tot correctie of bezwaar. Een betrokkene weet immers niet dat hij "in beeld" is, en heeft geen rechtsingang om zich daartegen te verweren.

Kortom: artikel 4.7 lid 4 introduceert een mechanisme van *proactieve gegevensverzameling* op basis van vermoedens en risicoprofielen, zonder toetsing vooraf, zonder rechtswaarborgen, en zonder heldere afbakening van doel en doelgroep. Dat is in strijd met fundamentele beginselen van het gegevensbeschermingsrecht, zoals voorzienbaarheid, proportionaliteit en rechtsbescherming (zie ook EHRM *Rotaru* en *Big Brother Watch*).

Dit regime kan worden verbeterd indien :

- het "ernstig vermoeden" wordt genormeerd in de wet zelf;
- de indicatoren en categorieën ten minste bij AMvB met voorhang worden vastgesteld;
- verwerking op basis van vermoeden wordt gekoppeld aan voorafgaande toetsing, logging en bezwaarstructuur;

Zonder deze aanpassingen staat de bepaling naar aard en strekking op gespannen voet met artikel 8 EVRM en de kernbeginselen van de AVG.

4. Artikel 4.12 – internationale gegevensverstrekking zonder constitutionele drempel

Artikel 4.12 Wodg maakt het mogelijk om persoonsgegevens te delen met andere overheden, diensten en bondgenoten. Daarbij kan — onder omstandigheden die door de minister zelf worden ingevuld — de afweging gemaakt worden dat de veiligheid, bescherming en zwaarwegende belangen van de bondgenoot zelf zwaarder weegt dan de fundamentele rechten van de betrokkene. In dat geval mag de gegevensverstrekking doorgang vinden, zonder toestemming van de betrokken persoon, zonder rechterlijke machtiging en zonder dat de Autoriteit Persoonsgegevens vooraf wordt geraadpleegd.

Deze constructie druist in tegen artikel 49 AVG, dat doorgifte aan derde landen slechts onder restrictieve voorwaarden toestaat (zoals expliciete toestemming, internationaal beschermingsniveau of bindende bedrijfsvoorschriften). Ook artikel 8 EVRM vereist dat elke inbreuk op het privéleven op deugdelijke wijze bij wet is geregeld, proportioneel en voorzienbaar is, en onderworpen aan effectieve rechtsmiddelen. De minister fungeert daarmee feitelijk als gegevensautoriteit, zonder onafhankelijke toetsing of tegenmacht. De bepaling voldoet niet aan de eisen van legaliteit, proportionaliteit of voorzienbaarheid onder artikel 8 EVRM en artikel 49 AVG.

5. Jurisprudentie – toetsing aan artikel 8 EVRM en gegevensverwerking

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft in diverse arresten criteria ontwikkeld voor gegevensverwerking door staten. De kern daarvan: bij inbreuken op artikel 8 EVRM (privéleven) moet sprake zijn van:

- wettelijke basis (legality);
- voorzienbaarheid en kenbaarheid van de bevoegdheden (foreseeability);
- noodzakelijkheid in een democratische samenleving;
- effectieve waarborgen tegen misbruik;
- mogelijkheid tot onafhankelijke toetsing of bezwaar.

Relevante jurisprudentie:

- *Klass e.a. t. Duitsland* (1978): bevoegdheden tot surveilleren vereisen wettelijke precisie en toezicht.
- *Rotaru v. Roemenië* (2000): opslag van openbare informatie over burgers vereist waarborgen en transparantie.
- *S. and Marper v. UK* (2008): opslag van biometrische gegevens zonder afweging en bewaartermijn schendt artikel 8 EVRM.
- *Big Brother Watch v. UK* (Grote Kamer, 2021): massasurveillance vereist stelsel van toetsing, logging, toezicht en rechtsbescherming.

Het Hof benadrukt daarbij steeds dat individuele waarborgen niet volstaan: alleen een stelselmatige inrichting van toezicht, logging en rechtsbescherming maakt vergaande bevoegdheden toelaatbaar.

Toepassing op de Wodg: Hoofdstuk 4 voldoet op geen van deze punten aan de gestelde eisen. Er is geen toezicht, geen voorzienbaarheid, geen beperkingsstructuur, geen rem op doelverschuiving, en geen rechtspositie voor betrokkenen.

6. Parlementaire rol – structurele uitholling via open delegatie

Een bijzonder punt van zorg is dat meerdere bepalingen in hoofdstuk 4 (zie bijv. artikelen 4.3, 4.4, 4.8, 4.12) essentiële normen delegeren aan een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) of aan de minister bij regeling. Zo kunnen bijvoorbeeld:

- bewaartermijnen worden verlengd (artikel 4.3 lid 2–3);
- uitzonderingen op de toepasselijkheid van de AVG worden aangewezen (artikel 4.4 lid 2);
- gegevens aan derden of bondgenoten worden verstrekt (artikel 4.12 lid 1 - 5);
- en concrete regels over de reikwijdte van gegevensverwerking en technische hulpmiddelen worden bepaald.

Daarbij geldt telkens: geen parlementaire voorhang, geen openbaar adviestraject en geen toetsing vooraf. Het gevolg is dat de meest privacygevoelige toepassingen buiten het zicht van de wetgever vallen. Dit ondermijnt de constitutionele verantwoordingsrelatie tussen kabinet en Kamer. Daarmee staat het delegatiemodel van de Wodg op gespannen voet met artikel 81 Grondwet en het legaliteitsbeginsel zoals nader uitgewerkt in de jurisprudentie. Ook de Raad van State heeft herhaaldelijk gewaarschuwd voor open delegatie bij grondrechtenbeperkingen, onder meer in haar advisering over de Wiv 2017 en de digitale overheid.

7. Conclusie: constitutioneel grensoverschrijdend

De informatieparagraaf van de Wodg, gegoten in hoofdstuk 4, is geen neutrale uitvoeringsbepaling. Het is een juridisch regimeshift: het instellen van een nieuwe gegevensverwerkingsstructuur onder de vlag van militaire paraatheid, zonder dat de constitutionele normen van rechtsbescherming, transparantie en toetsbaarheid worden gerespecteerd. Waar de MIVD slechts onder strikte wettelijke voorwaarden mag opereren — met voorafgaande toetsing, toezicht en beperkte toepassing — introduceert de Wodg een stelsel waarin vergelijkbare bevoegdheden structureel buiten toetsing blijven. Dat is geen omissie, maar een fundamentele verschuiving. Hoofdstuk 4 creëert een parallel regime dat niet alleen de geest van het gegevensbeschermingsrecht schendt, maar ook de structurele legitimiteit van het Nederlandse rechtstelsel ondergraaft.

Hoofdstuk 5 – Bijzondere bepalingen

1. Artikel 3.9 – aanwijzingsbevoegdheid en militaire mobiliteit

Hoewel artikel 3.9 formeel niet valt onder hoofdstuk 4, raakt het in rechtsstatelijk opzicht aan vergelijkbare zorgen. Het betreft een aanwijzingsbevoegdheid aan decentrale overheden met het oog op militaire mobiliteit. Daarbij is sprake van dwingend medebewind, waarvoor op zichzelf binnen het kader van artikel 124 Grondwet ruimte bestaat. De betrokkenheid van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) wordt via een instemmingsvereiste juridisch afgedekt, waarmee competentieconflicten worden vermeden.

Opvallender is echter de verwijzing naar de Vervoersnoodwet (1966), juist ook omdat de Wodg volgens eigen zeggen geen noodwetgeving betreft. Deze Vervoersnoodwet is ontworpen voor civiele uitzonderingssituaties zoals blokkades, oorlogsdreiging of pandemieën. Het is dan ook juridisch dubieus om — in het kader van structurele gereedstellingsactiviteiten — een beroep te doen op een noodwet die primair is bedoeld voor incidentele crisissituaties, zeker gezien de bewering in de toelichting van de Wodg dat het niet om noodwetgeving gaat. Wanneer “structurele paraatheid” wordt geframed als impliciete crisis, vervaagt het onderscheid tussen nood- en regulier recht, met risico op normalisering van buitengewone bevoegdheden. Dit staat op gespannen voet met het beginsel van legaliteit en voorzienbaarheid in de rechtsstaat, waarin uitzonderingsrecht alleen via formele activering en toetsbare criteria mag worden toegepast. Juist dit schuivend regime, zonder expliciete activering of parlementaire betrokkenheid, maakt de inzet van artikel 3.9 — zeker in combinatie met hoofdstuk 4 — grondwettelijk precair.

2. Hoofdstuk 6 – aanbestedingsvrijstelling voor Defensie

Hoofdstuk 6 van de Wodg voorziet in een vergaande uitzondering op het reguliere aanbestedingsrecht, door Defensie vrij te stellen van de aanbestedingsplicht voor leveringen, diensten en werken die samenhangen met gereedstelling.

Hoewel artikel 346 VWEU het lidstaten toestaat om — bij uitzondering — van Europese aanbestedingsregels af te wijken ter bescherming van wezenlijke veiligheidsbelangen, geldt dat deze uitzondering strikt en restrictief moet worden uitgelegd. Zowel het Hof van Justitie van de EU als de Europese Commissie hanteren een toetsingskader dat vraagt om:

- een concrete en zwaarwegende veiligheidsbehoefte;
- een onderbouwing van noodzakelijkheid en proportionaliteit;
- en een casuïstische toepassing, dus géén generieke of structurele uitsluiting van de aanbestedingsregels.

Het begrip ‘ernstige belemmering van de gereedstelling of dreiging daarvan’ geeft ruimte voor toepassing buiten strikt militaire context. Het ontbreken van een wettelijke definitie van ‘gereedstelling’ maakt de vrijstellingsbepaling niet alleen breed toepasbaar, maar ook juridisch onvoorspelbaar, wat indruist tegen het vereiste van voorzienbaarheid onder het rechtszekerheidsbeginsel.

Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie (o.a. C-222/84, C-275/08) blijkt dat lidstaten slechts in specifieke gevallen — onder vermelding van concrete veiligheidsbelangen — mogen afwijken van het aanbestedingsrecht. Structurele uitzonderingsregimes zonder transparantie of toetsing zijn in strijd met het Unierecht. Het Hof van Justitie heeft herhaaldelijk geoordeeld dat artikel 346 VWEU slechts mag worden ingeroepen bij aantoonbare, concrete risico's voor essentiële veiligheidsbelangen, en uitsluitend wanneer die belangen niet op andere wijze kunnen worden beschermd.¹ De Commissie heeft in het verleden meerdere lidstaten aangesproken op het onterecht inroepen van deze uitzondering.²⁸

In de Nederlandse context bestaat wel enige jurisprudentie over defensiegerelateerde aanbestedingen, maar deze spitst zich doorgaans toe op concrete geschillen over transparantie, geschiktheidseisen of proportionaliteit binnen aanbestedingsprocedures, en niet over structurele vrijstellingen zoals hier voorgesteld. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de civiele rechter hanteren in die zaken doorgaans een terughoudende toetsing, maar wijzen op het belang van expliciete motivering indien afgeweken wordt van het aanbestedingskader. Een structurele afwijking zonder wettelijke motiveringsplicht — zoals voorgesteld in de Wodg — is in de Nederlandse rechtspraak niet eerder aanvaard, en mist de toetsende infrastructuur die afwijking van het aanbestedingsrecht rechtvaardigt.

De huidige opzet ondermijnt rechtszekerheid, gelijke toegang tot overheidsopdrachten en controle op overheidsuitgaven.

²⁸ Zie bijv. HvJ EU 16 september 1999, Commissie t. Spanje, C-414/97, ECLI:EU:C:1999:417, r.o. 22 e.v.; HvJ EU 26 oktober 2006, Commissie t. Italië, C-148/04, ECLI:EU:C:2006:659; en HvJ EU 8 april 2008, Commissie t. Duitsland (*militaire vrachtwagens*), C-337/05, ECLI:EU:C:2008:203.

Hoofdstuk 6 – Vangnet, evaluatie en inwerkingtreding

6.1. Artikel 8.0 – vangnetbepaling

Artikel 8.0 van het wetsvoorstel bevat een zogenoemde vangnetbepaling die de Minister van Defensie de bevoegdheid geeft om nadere regels te stellen voor de uitvoering van deze wet, "voor zover daarin niet bij of krachtens deze wet is voorzien". De memorie van toelichting (MvT) rechtvaardigt deze constructie als noodzakelijk voor "een werkbare implementatie", zeker nu de Wodg op verschillende onderdelen afhankelijk is van nadere uitwerking in lagere regelgeving. De bepaling heeft daarmee een open en residueel karakter: zij biedt de regering de ruimte om ook onderwerpen te regelen die niet expliciet in het wetsvoorstel zijn voorzien, mits deze functioneel gerelateerd zijn aan de uitvoering van de Wodg.

Deze vangnetbepaling is in wetgevingstechnisch opzicht niet ongebruikelijk, maar roept in deze context fundamentele vragen op over reikwijdte, proportionaliteit en democratische controle.

Het artikel kent geen materiële begrenzing: het opent de deur naar regelgeving die buiten het bestaande hoofdstuk- of bevoegdhedenstelsel valt, zolang het maar onder het doel van de wet — Defensiegereedheid — wordt geschaard. Deze open formulering is risicovol. Zeker in een wet die reeds uitzonderlijke bevoegdheden bevat (waaronder gegevensverwerking, aanwijzingen aan decentrale overheden en aanbestedingsvrijstelling), is het onwenselijk om zonder expliciete inhoudelijke of procedurele waarborgen een ongedefinieerd regelstellingsmandaat te creëren.

Bovendien ontbreekt een voorhangbepaling of een ander parlementair controlemechanisme. De minister kan dus zelfstandig regelgeving uitvaardigen zonder voorafgaande betrokkenheid van het parlement, hetgeen wringt met het legaliteitsbeginsel en het uitgangspunt van machtscheiding. In combinatie met het ontbreken van een horizonbepaling of evaluatieverplichting voor deze specifieke bepaling ontstaat zo een juridisch grijze zone waarin normstelling op het snijvlak van bevoegdheid en discretionaire beleidsvrijheid kan plaatsvinden.

In de huidige formulering is artikel 8.0 dan ook meer dan een technische sluitpost: het is een constitutioneel risicopunt. Om die reden zou een aanzienlijke beperking in formulering, reikwijdte en toepassingsbereik op zijn plaats zijn. Zoals artikel 89 lid 2 Grondwet vereist, moeten algemene maatregelen van bestuur een voldoende specifieke wettelijke grondslag hebben, zeker indien zij bevoegdheden toekennen of inbreuk maken op rechten. In lijn met de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak geldt dat bij ingrijpende bevoegdheden niet mag worden volstaan met een residuele bepaling zonder afbakening, omdat dit in strijd is met het legaliteitsbeginsel en het vereiste van voorzienbaarheid.

Aanbeveling:

- Beperk de reikwijdte van artikel 8.0 door het artikel te herformuleren tot een limitatief omschreven set uitvoeringsonderwerpen.
- Leg de bevoegdheid tot nadere regelgeving uitsluitend bij AMvB's onder voorhang van het parlement.

- Voeg een expliciete beperking toe dat geen nieuwe bevoegdheden kunnen worden gecreëerd via deze bepaling, slechts nadere uitwerking van reeds bestaande wettelijke bepalingen.

Zonder deze beperkingen dreigt artikel 8.0 te functioneren als *carte blanche* binnen een toch al ruim opgezet bevoegdhedenkader.

6.2. Artikel 8.1 – Evaluatiebepaling: terugkoppeling zonder waarborg

Artikel 8.1 van de Wet op de Defensiegereedheid bepaalt dat de wet binnen vijf jaar na inwerkingtreding wordt geëvalueerd. Volgens de memorie van toelichting zal daarbij onder meer worden gezien of de wet “doeltreffend en doelmatig” is gebleken, en hoe deze zich in de praktijk verhoudt tot andere bevoegdheden en rechtsstatelijke normen.

Op het eerste gezicht is dit een gangbare evaluatiebepaling. Echter, anders dan in wetten waar gevoelige bevoegdheden worden ingevoerd (zoals de Wpg, de WMID of de Chw), bevat artikel 8.1 geen horizonbepaling, geen toetsingscriteria, geen verplicht adviestraject (zoals via de Raad van State) en geen voorwaardelijke herijking. Ook de terugkoppeling aan het parlement is vormvrij: er wordt geen debat of bindende conclusie voorgeschreven.

De evaluatie heeft daarmee het karakter van een vrijblijvende bestuursinterne terugblik, niet van een herijkmingsmechanisme met juridische consequenties. Gezien de verstrekkendheid van de bevoegdheden in deze wet — waaronder normdoorbreking, gegevensverwerking zonder toezicht en centralisatie van bevoegdheden — is dat vanuit rechtsstatelijk perspectief onvoldoende. De wet wordt niet vooraf getoetst op proportionaliteit (geen activeringsmechanisme), en ook achteraf niet onderworpen aan een grondwettelijk geborgd heroverwegingsmoment.

De keuze om geen horizonbepaling op te nemen — in combinatie met een summier evaluatieplicht — maakt dat de inbreuken op grondrechten structureel kunnen voortbestaan, zonder dat wetgever of rechter verplicht zijn daar opnieuw over te oordelen. Dit staat op gespannen voet met het legaliteitsbeginsel en met de jurisprudentie van het EHRM, waarin bij diepgaande bevoegdheden (zoals surveillance of normdoorbreking) niet alleen voorzienbaarheid, maar ook periodiciteit en herbeoordeling vereist zijn (vgl. *Big Brother Watch v. UK*, 2021).

Aanbeveling: de wetgever zou minimaal moeten voorzien in:

- een wettelijk verankerd toetsingskader bij evaluatie (rechtsstatelijkheid, proportionaliteit, subsidiariteit);
- een verplicht extern advies (bijv. Raad van State, CTIVD, AP);
- en een expliciete voorwaarde tot herijking of intrekking bij negatieve uitkomst.

Zonder die elementen dreigt de evaluatieplicht een schijncontrole te worden — onvoldoende als sluitstuk op een wet die diep ingrijpt in democratische en grondrechtelijke structuren.

6.3. Artikel 8.3 – Gefaseerde inwerkingtreding

Artikel 8.3 Wodg voorziet in een gefaseerde inwerkingtreding bij koninklijk besluit, zonder nadere normering of tijdpad. Daarmee krijgt de regering volledige ruimte om naar eigen inzicht onderdelen van de wet afzonderlijk, op onbepaalde tijdstippen en zonder parlementaire betrokkenheid in werking te stellen.

In de memorie van toelichting wordt deze aanpak slechts summier gemotiveerd. De toelichting stelt dat gefaseerde inwerkingtreding wenselijk is vanwege de “complexiteit” van het wetsvoorstel en de “vereiste voorbereidingstijd” voor uitvoeringsorganisaties. Maar deze redengeving is buitengewoon mager, zeker in het licht van de door de wetgever zelf geformuleerde analyse dat “de huidige juridische kaders het tempo van gereedstelling onvoldoende ondersteunen”. Wanneer de regering stelt dat de wet een antwoord biedt op structurele vertraging, is het des te opmerkelijker dat zij geen enkele tijdsdruk of horizon inbouwt bij de implementatie.

Er wordt in de toelichting niet ingegaan op welke onderdelen urgent zijn, noch wordt beargumenteerd waarom juist deze onderdelen eventueel zouden kunnen wachten. Ook ontbreekt elke reflectie op het risico van selectieve of strategische invoering, waarbij gevoelige bepalingen — zoals die over gegevensverwerking, aanwijzingsbevoegdheden of aanbestedingsvrijstellingen — eerder in werking kunnen treden dan meer beschermende of compenserende bepalingen. Daarmee ondermijnt de toelichting het eigen betoog van noodzakelijke wetgeving om knelpunten weg te nemen.

Daarnaast verzuimt de wetgever te reflecteren op de rechtsstatelijke implicaties van deze open constructie. Inwerkingtreding bij KB zonder parlementaire betrokkenheid raakt aan het legaliteitsbeginsel, dat vereist dat burgers en bestuursorganen voorzienbaar moeten kunnen weten welke bevoegdheden gelden, vanaf welk moment, en onder welke voorwaarden. Die voorzienbaarheid ontbreekt volledig zolang de regering — zonder motiveringsplicht — bevoegd is om bepalingen naar believen in te voeren of op te schorten.

Aanbeveling: Het is onontkoombaar dat zowel in de wet als in de toelichting wordt vastgelegd:

- welke onderdelen als prioritair gelden;
- welke termijnen of voorbereidingsfasen zijn voorzien;
- en op welke wijze het parlement bij inwerkingtredingsbesluiten wordt betrokken.

Zonder deze waarborgen dreigt een wet die pretendeert urgent te zijn, te verworden tot een politiek instrument met een juridisch uitgestelde werking — onvoorspelbaar, onbeheersbaar en oncontroleerbaar.

Slotbeschouwing – Over bevoegdheden, grenzen en de rechtsstaat

De Wet op de Defensiegereedheid (Wodg) pretendeert een noodzakelijke modernisering van het juridische kader rond militaire paraatheid te zijn. Maar wie het wetsvoorstel zorgvuldig leest, ziet vooral een systeemverschuiving die fundamentele vragen oproept over bevoegdheidsopbouw, rechtsstatelijke verankering en constitutioneel evenwicht.

In de kern introduceert de Wodg een permanent bevoegdhedenstelsel, zonder duidelijke activering, horizonbepaling of grondrechtentoets. De wet kent geen onderscheid tussen reguliere en uitzonderlijke situaties, maar maakt het mogelijk om ingrijpende bevoegdheden structureel te gebruiken, ook buiten crisissituaties. Daarmee vervaagt het onderscheid tussen normaal en noodrecht.

De wet ondergraaft het decentrale bestel door het ontbreken van instemmingsrechten, interbestuurlijke overlegprocedures of evenwichtige verhoudingen tussen rijk en decentrale overheden. Gemeenten en provincies worden geconfronteerd met aanwijzingen zonder duidelijke grenzen of rechtsbescherming.

De wet baseert zich op inzetvormen (zoals het Dienstjaar of reservistenstructuur) die niet juridisch zijn herijkt of helder gedefinieerd. De rechtspositie van sleutelgroepen is vaag, de uitvoerbaarheid onzeker, en het maatschappelijk draagvlak onverkend. Zwijgen over de dienstplicht is in dit kader geen neutraliteit, maar een ontwijking van het politieke debat.

Op het gebied van gegevensverwerking kiest de wetgever voor een eigenstandig militair regime, los van de WMID, maar met vergelijkbare reikwijdte. Deze gegevensstructuur ontbeert toetsing, toezicht en rechtsbescherming, en is daarmee niet verenigbaar met artikel 8 EVRM of de kernbeginselen van de AVG. Functioneel gezien ontstaat een parallel stelsel, maar zonder de waarborgen die voor inlichtingendiensten als onmisbaar gelden.

De bepalingen over mobiliteit, logistiek en aanbesteding verruimen de overheidsmacht in civiel domein, zonder toetsbare motivering of Europese inbedding. Artikel 346 VWEU wordt opgerekt tot structurele uitzonderingsgrond, en 'gereedstelling' fungeert als ongedefinieerd containerbegrip met potentieel brede reikwijdte.

Ten slotte bevat de wet een juridisch open achterdeur: artikel 8.0 biedt een generiek regelstellingsmandaat aan de minister, zonder afbakening, voorhang of toetsingsstructuur. Ook de evaluatiebepaling (artikel 8.1) en de gefaseerde inwerkingtreding (artikel 8.3) zijn procedureel zwak, zonder waarborg voor herijking of democratische betrokkenheid.

In samenhang bezien leidt dit alles tot één kernprobleem: de Wodg schuift het constitutionele evenwicht op in het voordeel van de uitvoerende macht, zonder dat voldoende remmen, drempels of correcties zijn ingebouwd. Bevoegdheden worden uitgebreid, maar hun legitimatie wordt beperkt tot interne motivering. Het parlement verliest zicht, de rechter mist toetsingsruimte, en de burger verliest bescherming.

De regering presenteert de Wodg als sluitstuk van Defensiegereedheid. In werkelijkheid is het een open regime met gesloten verantwoording. Zonder ingrijpende herziening van de activeringsstructuur, de grondrechtentoetsing, de gegevensbepalingen en het delegatiekader, kan deze wet niet worden beschouwd als in overeenstemming met de fundamentele beginselen van de democratische rechtsstaat.