

90 Research Paper

Politieke besluitvorming van de
missie in Uruzgan: een reconstructie

L.J. Hazelbag

December 2009

Publication of the Faculty of Military Sciences
Netherlands Defence Academy

Politieke besluitvorming van de missie in Uruzgan, een reconstructie

Politieke besluitvorming van de missie in Uruzgan, een reconstructie

L.J. Hazelbag

Research paper no. 90

Publicaties van de Faculteit Militaire Wetenschappen

Nederlandse Defensie Academie

Politieke besluitvorming van de missie in Uruzgan, een reconstructie
L.J. Hazelbag

Researchprogramma Krijgswetenschappen
Project Operaties in Afghanistan: ISAF

Nederlandse Defensie Academie (NLDA)
Faculteit Militaire Wetenschappen (FMW)
Postbus 90.002
4800 PA Breda

©2009 L.J. Hazelbag

Vormgeving tekst: Paul Ducheine, Peter van den Aker & Lenny Hazelbag
Omslag ontwerp: Eric Franken, bureau Multimedia NLDA
Drukwerk: PlantijnCasparie, Zwolle

Voor het opnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere complicatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de auteur(s) te wenden.
lj.hazelbag@nlda.nl

De meningen en opvattingen die in deze publicatie worden uitgesproken zijn en blijven voor de verantwoordelijkheid van de desbetreffende auteur. Zij geven niet noodzakelijk de mening van de Minister van Defensie weer.

ISBN: 978-90-8892-031-8
NUR Code: 689, 697

Nederlandse samenvatting

Na eerdere Nederlandse bijdragen in Afghanistan stemde op 2 februari 2006 een grote Kamermeerderheid in met het Kabinetsbesluit een missie naar Uruzgan te ontplooien. Op 3 februari 2006 werd dit bekrachtigd in de ministerraad. Daarmee kwam een einde aan het politieke besluitvormingsproces dat meer dan een jaar duurde en moeizaam verliep, de relaties binnen het kabinet Balkenende II onder grote druk zette en het begin was van een van de gevaarlijkste Nederlandse missies sinds de Korea oorlog.

De doelstelling van deze bijdrage is inzicht te geven in het besluitvormingsproces dat aan de missie in Uruzgan vooraf ging. Op basis van gesprekken met betrokken functionarissen en onderzoek naar openbare bronnen is een reconstructie tot stand gekomen. Om het besluitvormingsproces te kunnen begrijpen, wordt aandacht besteed aan het Toetsingskader 2001 (en het ontstaan daarvan). Het besluitvormingsproces wordt vergeleken met de procedure zoals die in het Toetsingskader wordt beschreven.

Vanaf januari 2005 komt de besluitvorming over de missie op gang, duidelijk wordt dat Nederland daar meerdere beweegredenen voor had. De missie was een logisch gevolg van eerdere Nederlandse inspanningen in Afghanistan. Nederland had zich immers al eerder uitgesproken over de noodzaak van hulp aan en opbouw van Afghanistan, met de missie kon daad bij woord worden gevoegd. Daarnaast beschikte Nederland over een krijgsmacht die tot een dergelijke missie in staat was, het zou ook een goede ervaring voor de krijgsmacht zelf zijn. Tevens kon de deelname aan de missie als een 'hefboom' op internationaal niveau gebruikt worden.

Het gehele besluitvormingsproces was, tot aan het daadwerkelijk besluit op 3 februari 2006, een soms moeizaam proces met *ups* en *downs* die tot twijfel bij betrokken bewindslieden hebben geleid en waarbij het doorgaan van de missie een aantal keren zeer onzeker is geweest. Door het opstellen van een lijst met zestien punten die opgelost dienden te worden en het 'wegwerken' van die punten, kon de twijfel bij de bewindslieden weggenomen worden en werd overeenstemming in de ministerraad mogelijk. Voor die overeenstemming dienden de D66-ministers overgehaald te worden. Dit werd mogelijk door te spreken van een 'voornemen' in plaats van een 'besluit'. Daarmee leken de problemen binnen de ministerraad opgelost, maar deed zich een nieuw probleem voor: zonder 'besluit' wilde de Tweede Kamer het 'voornemen' niet in behandeling nemen. Met een vertraging van bijna een maand (deels veroorzaakt door het kerstreces van 2005) nam de Tweede Kamer de brief over de missie uiteindelijk toch in behandeling.

Na het besluit over de missie heeft deze het stempel 'wederopbouwmissie' meegekregen. Die term heeft verkeerde verwachtingen gewekt. Toen bleek dat de Nederlandse militairen veel moesten vechten en de verwachte wederopbouw uitbleef, stuitte de missie op kritiek van zowel politici als militairen. Militairen voelden zich onbegrepen: iedereen sprak over wederopbouw terwijl zij iedere dag vochten. Begreep men wel wat men in Uruzgan aan het doen was? De kritiek van de politici, vooral van oppositiepartijen GroenLinks en SP, richtte zich met name op die gevechten. Als er zoveel moet worden gevochten, is er dan wel plaats voor wederopbouw?

Ondanks de *downs* kan geconcludeerd worden dat de besluitvorming conform het Toetsingskader 2001 en artikel 100 Grondwet is verlopen, met uitzondering van het ‘voornemen’ in plaats van een ‘besluit’. Daar is de regering inmiddels op terecht gewezen. Afgezien van kleine irritaties tussen het ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken, werd de samenwerking tussen de ministeries door betrokken functionarissen goed genoemd. Dit schept vertrouwen voor toekomstige missies.

Inhoudsopgave

Nederlandse samenvatting	v
Inhoudsopgave.....	vii
Politieke besluitvorming van de missie in Uruzgan, een reconstructie.....	1
1. Inleiding	1
2. De noodzaak van een reconstructie	2
3. Artikel 100 van de Grondwet en het Toetsingskader.	4
4. Eerdere Nederlandse bijdragen aan ISAF en OEF	8
4.1. International Security Assistance Force.....	8
4.2. Operation Enduring Freedom	10
5. Een nieuwe bijdrage aan ISAF.....	11
5.1. Uitbreiding van het ISAF-mandaat en toenadering door Canada in januari 2005	11
5.2. Beweegredenen voor de missie	11
5.3. Mei 2005. De politieke besluitvorming komt op gang	13
5.4. Publicatie van het MIVD-rapport, de missie wordt onzeker	15
5.5. De stemming wordt positiever.....	18
5.6. Het kabinet komt tot een voornemen, 22 december.....	21
6. Analyse.....	29
6.1. Politieke besluitvormingsprocedure.	29
6.2. Voornemen of besluit, materieel of formeel instemmingsrecht?.....	30
6.3. Aanpassing Toetsingskader: de notificatiebrief.	32
6.4. Terughoudendheid tussen notificatiebrief en artikel 100-brief.	32
6.5. Vechtmissie of wederopbouwmissie	34
6.6. Verschil in beweegredenen.	35
6.7. Kon Nederland nog 'nee' zeggen?.....	37
7. Conclusie	39
Geraadpleegde literatuur	41
Internetbronnen	42
Overige bronnen	43

Politieke besluitvorming van de missie in Uruzgan, een reconstructie

Door: L.J. Hazelbag¹

1. Inleiding

Op 2 februari 2006 steunde een grote Kamermeerderheid het besluit van het Kabinet een missie naar Uruzgan, een van de gevaarlijke zuidelijke provincies van Afghanistan, te ontplooiën.² Op 3 februari 2006 werd dit bekrachtigd in de ministerraad. Daarmee kwam een einde aan het politieke besluitvormingsproces dat meer dan een jaar duurde en moeizaam verliep, de relaties tussen de coalitiepartners CDA, VVD en D66 in het kabinet Balkenende II onder grote druk zette, tot het vertrek van D66-fractievoorzitter Boris Dittrich leidde en het begin was van een van de grootste en gevaarlijkste Nederlandse missies sinds de Tweede Wereldoorlog.

Waarom duurt een besluitvorming tot inzet van de krijgsmacht zo lang en waarom verloopt dit zo moeizaam? Om op deze vragen een antwoord te kunnen geven, is inzicht in het Nederlandse proces nodig. De doelstelling van deze bijdrage is dan ook het Nederlandse politieke besluitvormingsproces voor militaire missies inzichtelijk te maken door het traject dat aan de missie in Uruzgan vooraf ging, te reconstrueren.³ De centrale vraag van dit onderzoek luidt: hoe is de politieke besluitvorming voor de missie in Uruzgan tot stand gekomen?

Een reconstructie heeft meer te bieden dan inzicht in de politieke besluitvorming. Daarom worden allereerst de argumenten, waarom een reconstructie noodzakelijk is, opgesomd. Daarna wordt aangegeven hoe het huidige besluitvormingsproces in de Grondwet is veranderd en formeel is vastgelegd in het Toetsingskader. Aansluitend wordt aandacht besteed aan eerdere Nederlandse bijdragen in Afghanistan, zowel onder de *International Security Assistance Force* (ISAF) als onder *Operation Enduring Freedom* (OEF). Vervolgens komt de reconstructie van de besluitvorming zelf aan bod. Van de eerste sondering in januari 2005 tot aan het Kamerdebat op 2 februari 2006 wordt zo volledig mogelijk weergegeven hoe de missie tot stand is gekomen. De reconstructie is gebaseerd op onderzoek naar open bronnen zoals media en kamerbrieven en gesprekken met betrokken ambtenaren en politici van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.⁴ Een analyse van de reconstructie en aansluitende conclusies sluiten deze bijdrage af.

¹ Majoor der Infanterie, GFPI, drs. Lenny Hazelbag is onderzoeker bij de sectie Militair Operationele Wetenschappen, Faculteit Militaire Wetenschappen, NLDA.

² Coalitiepartij D66 en oppositiepartijen GroenLinks en SP, evenals het Kamerlid G.M. van Heteren van de PvdA stemden tegen, de overige leden (127) stemden voor de missie. Verslag van debat over de Nederlandse deelname aan missie in Zuid Afghanistan. *Handelingen II* 2005-2006, 45-3035.

³ In verband met rubricering van informatie was het niet mogelijk om alle bronnen te onderzoeken. Daarom worden geen uitspraken gedaan over de kwaliteit van het besluit als product van de besluitvorming, maar is de bijdrage vooral gericht op het proces van de besluitvorming.

⁴ Vanwege privacy redenen worden de namen van de personen niet vermeld. De namen zijn bij de auteur bekend.

2. De noodzaak van een reconstructie

Een reconstructie van de politieke besluitvorming is om een aantal redenen noodzakelijk.

1. Materieel of formeel instemmingsrecht? Binnen de huidige structuur van parlementaire betrokkenheid bij de inzet van de krijgsmacht, beschikt de Tweede Kamer over een materieel instemmingsrecht. Het zou juist zijn om, zoals later duidelijk zal worden, te stellen dat de Tweede Kamer meent over een materieel instemmingsrecht te beschikken. Een werkgroep, aangewezen door de Vaste commissies van Buitenlandse Zaken en Defensie en onder voorzitterschap van VVD-kamerlid Hans van Baalen, adviseerde in haar rapport *Onderzoek NATO Response Force* dat “de gegroeide politieke praktijk waarbij de Tweede Kamer een feitelijk instemmingsrecht heeft verkregen formeel dient te worden vastgelegd”. Met andere woorden, een besluit tot inzet van de krijgsmacht buiten de nationale grenzen dient vooraf ter instemming aan de Tweede Kamer te worden voorgelegd. Daarmee zou het huidige materiële instemmingsrecht veranderen in een formeel instemmingsrecht.

Dit heeft dit tot nu (herfst 2009) toe nog niet tot een verandering van de huidige procedure geleid. Om een goede afweging te kunnen maken dient de vraag naar formeelinstemmingsrecht te worden afgezet tegen de werkbaarheid van de huidige praktijk. Dat betekent dat een reconstructie gebruikt kan worden om aan te tonen of de huidige situatie voldoet.

2. Evaluatie van het besluitvormingsproces in het kader van heroverweging van het Toetsingskader. Naast de discussie over het instemmingsrecht, is de procedure van het Toetsingskader onderwerp van discussie, met name voor wat betreft de strekking en reikwijdte van het Toetsingskader. Ook indien het huidige instemmingsrecht gehandhaafd blijft, moet wel bezien worden of de overige delen van het Toetsingskader en de daarin beschreven procedure bijgesteld dienen te worden. Door een grondige evaluatie van de politieke besluitvorming kan worden bezien of aanpassingen noodzakelijk zijn.

3. De regering regeert, het parlement controleert. Aldus luidt het bekende adagium. Om een goede controle mogelijk te maken, dient het parlement te beschikken over alle relevante informatie. Dergelijke evaluaties zijn mogelijk met een goede reconstructie.

4. Evaluatie van de missie. In augustus 2010 loopt de huidige missie in Uruzgan ten einde. Indien er nogmaals een beroep op Nederland wordt gedaan, zal men in de maanden daarvoor moeten beslissen of de missie daadwerkelijk wordt beëindigd of opnieuw zal worden verlengd of zal worden aangepast. In alle gevallen is een evaluatie op zijn plaats. Bereikt de missie de gestelde doelen, wat zijn succesfactoren en wat zijn verbeterpunten en wegen de kosten tegen de baten op? De politieke besluitvorming is nu eenmaal het startpunt van de militaire operatie. De politieke besluitvorming bepaalt de *restraints* en *constraints* (beperkingen en verplichtingen) van de militaire operatie. Om antwoord te kunnen geven op bovengenoemde vragen, is een goede evaluatie en daarmee een reconstructie van het politieke besluitvormingsproces nodig. Opgemerkt moet worden dat conform het Toetsingskader een missie eens per jaar geëvalueerd dient te worden en aan het eind van de missie een slotevaluatie moet plaats vinden.⁵

5. Evaluatie van het besluitvormingsproces in het kader van het effectiever maken van de 3D-benadering. Nederland geeft door middel van een ‘3D-benadering’ – *Defence, Development and Diplomacy* – invulling aan de missie in Uruzgan. Functionarissen van de ministeries van Buitenlandse Zaken (inbegrepen Ontwikkelingssamenwerking) en Defensie (en in voorkomend geval van andere ministeries) werken nauw met elkaar samen. Dit betekent dat een interdepartementale samenwerking noodzakelijk is. Om te bezien of deze interdepartemen-

⁵ AIV, 2007.

tale samenwerking effectief is of hoe deze interdepartementale samenwerking kan verbeteren, is een inzicht in de besluitvorming noodzakelijk. Hoe worden besluiten genomen, wie zijn de actoren en wat is de interactie tussen de verschillende actoren? Ook daar is een goede reconstructie voor nodig.

3. Artikel 100 van de Grondwet en het Toetsingskader

Sinds de jaren '70 van de vorige eeuw treedt de regering met de Kamer in overleg over voornemens en besluiten om de krijgsmacht in te zetten ten behoeve van vredesoperaties. Aan het begin van de jaren '90, bij inzet van de krijgsmacht tijdens de Golfoorlog, kwam er een discussie op gang over de mate van parlementaire betrokkenheid. Kamerlid M. van Traa (PvdA) en later E. van Middelkoop (destijds GPV) pleitten voor het “formeel en nadrukkelijk”⁶ betrekken van de Kamer bij de besluitvorming. In 1993, tijdens de behandeling van de Prioriteitennota, sprak Van Middelkoop van de noodzaak tot een sterke formele basis voor de parlementaire betrokkenheid. In eerste instantie was de regering terughoudend, maar door het aannemen van de motie-Van Middelkoop c.s. op 21 december 1994 waarin de regering werd verzocht “een regeling voor te bereiden waarin is vastgelegd dat het parlement bij uitzending van militaire eenheden een formeel instemmingsrecht wordt verleend”,⁷ werd de regering ‘gedwongen’ een wetsvoorstel tot verandering van de Grondwet voor te bereiden. Dit wetsvoorstel werd op 26 mei 1997 ingediend en voorzag in een nieuw artikel 100 Grondwet. Na een aantal amendementen, werd het aangepaste voorstel door beide Kamers goedgekeurd. Sinds 18 juli 2000 zijn de nieuwe bepalingen van kracht.⁸

Artikel 100 Grondwet

-1. De regering verstrekt de Staten-Generaal vooraf inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Daaronder is begrepen het vooraf verstrekken van inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict.

-2. Het eerste lid geldt niet, indien dwingende redenen het vooraf verstrekken van inlichtingen verhinderen. In dat geval worden inlichtingen zo spoedig mogelijk verstrekt.

Dit artikel 100 voorziet in een formele *inlichtingenplicht* aan het parlement en niet in een formeel *instemmingsrecht*, de regering heeft geen instemming van het parlement nodig om een uiteindelijk besluit te nemen. Deze constructie biedt de Staten-Generaal wel de mogelijkheid hun positie te bepalen en kenbaar te maken. In de loop van de jaren is een situatie ontstaan die door de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) als volgt werd omschreven:

In de regel zal de regering zich schikken naar het oordeel van de (Tweede) Kamer. Ook dat is onderdeel van de bestaande constitutionele verhoudingen. Mocht de regering de neiging hebben de zienswijze van de Kamermeerderheid te negeren, dan kan deze meerderheid een motie van wantrouwen indienen en de betrokken ministers of het hele kabinet tot aftreden dwingen. De Staten-Generaal hebben in ons stelsel het laatste woord.⁹

Dit wordt door de regering onderschreven. In een antwoord op de vraag van de Tweede Kamer of de regering zich “een situatie kan voorstellen waarbij zij militairen uitzendt in het kader van artikel 100 Grondwet zonder instemming van de Staten-Generaal?”¹⁰ stelt de regering:

Dit is in theorie denkbaar, maar de kans hierop moet, behoudens toepassing van het tweede lid van artikel 100, verwaarloosbaar klein worden geacht, daar de regering bij inzet van de krijgsmacht streeft naar een breed draagvlak in het parlement.¹¹

⁶ *Kamerstukken II* 1991-1992, 22 300 X, nr. 88, p. 6.

⁷ *Kamerstukken II* 1994-1995, 23 591, nr. 2.

⁸ *Kamerstukken II* 2005-2006, 30162, nrs. 2-3 (Onderzoek NATO Response Force).

⁹ AIV, 2007.

¹⁰ *Kamerstukken II* 2005-2006, 30 162, nr. 10, p. 4.

¹¹ Ibidem.

Daarmee beschikt het parlement niet over een formeel instemmingsrecht, maar toenmalig GPV-Kamerlid Van Middelkoop beschouwde het wel als een instemmingsrecht in *materiële* zin. Deze lezing wordt overigens wel door het parlement gedeeld, maar niet door de regering.

Gelijktijdig met de wens de gegroeide praktijk van parlementaire betrokkenheid meer te structureren, bestond de behoefte aan “de kwaliteit van de besluitvorming te waarborgen”¹² en “toetsbaar te maken”.¹³ Op 28 juni 1995 zonden de toenmalige minister van Defensie J.J.C. Voorhoeve en minister van Buitenlandse Zaken H.A.F.M.O. van Mierlo de Kamer het *Toetsingskader voor uitzending van militaire eenheden ten behoeve van internationale operaties* toe, welke in 2001 grondig werd herzien.

Het geactualiseerde Toetsingskader bestaat uit drie delen. Het eerste deel heeft betrekking op de strekking en reikwijdte van het Toetsingskader. “Het Toetsingskader heeft betrekking op de uitzending van militaire eenheden [dus geen uitzendingen van individuele militairen] waarvoor de informatievoorziening krachtens artikel 100 van de Grondwet geldt”.¹⁴ De aandachtspunten van het Toetsingskader betreffen alleen vrijwillige uitzendingen, dus geen missie uit hoofde van NAVO- of WEU-verplichtingen. Ook de inzet van militairen binnen het Koninkrijk, inclusief de Nederlandse Antillen en Aruba, valt buiten het Toetsingskader.¹⁵

Het tweede deel betreft de informatievoorziening van de regering aan het parlement. Indien de regering gaat onderzoeken of een Nederlandse bijdrage aan een vredesoperatie wenselijk en mogelijk is, dient de Tweede Kamer hierover geïnformeerd te worden. Daarmee moet voorkomen worden dat “de Kamer hiervan uitsluitend via de media kennis moet nemen”.¹⁶ Daartoe stuurt de regering, over het algemeen door de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken, een zogenaamde notificatie- of kennisgevingsbrief naar het parlement. De brief zal over het algemeen weinig concrete informatie bevatten, wellicht wordt wel ingegaan op de aanleiding voor het onderzoek (bijvoorbeeld een verzoek van de secretaris-generaal van de NAVO of de VN). Deze notificatie- of kennisgevingsbrief staat los van de artikel 100-procedure.

Tegen deze achtergrond, en “onverlet artikel 68 van de Grondwet”, informeert de regering het parlement in de verschillende stadia van de besluitvorming als volgt:¹⁷

1. De regering deelt het parlement in een brief mee dat zij gaat onderzoeken of een Nederlandse bijdrage aan een internationale crisisbeheersingsoperatie of een hulpverleningsoperatie in een gewapend conflict wenselijk en mogelijk is [de zogenaamde notificatie- of kennisgevingsbrief]. Het onderzoek van de regering kan uitmonden in een positief besluit, waarover het parlement conform artikel 100 van de Grondwet wordt geïnformeerd, of in een negatief besluit, waarover het parlement eveneens wordt geïnformeerd.
2. Ingevolge artikel 100 van de Grondwet informeert de regering het parlement vooraf aan de hand van het toetsingskader over een besluit tot deelneming aan een internationale crisisbeheersingsoperatie of een hulpverleningsoperatie in een gewapend conflict, inclusief de eventueel daaraan verbonden voorwaarden, tenzij sprake is van een ‘speciale operatie’.¹⁸

¹² *Kamerstukken II* 1993-1994, 23 591, nr. 1, p. 4.

¹³ *Kamerstukken II* 1994-1995, 23 591, nr. 5, p. 2.

¹⁴ *Kamerstukken II* 2000-2001, 23 591 en 26 454 nr. 7, p. 3.

¹⁵ Ducheine, 2009, p. 52.

¹⁶ *Kamerstukken II* 2000-2001, 23 591 en 26 454 nr. 7, p. 3.

¹⁷ *Kamerstukken II* 2000-2001, 23591 en 26454, nr. 7, p. 4 en 5.

¹⁸ Hiervoor geldt de regeling die is beschreven in *Kamerstukken II* 1999-2000 26 800X, nr. 46, (23 augustus 2000)

De informatieplicht van de regering geldt ook bij een besluit de Nederlandse deelneming aan een operatie langer dan voorzien voort te zetten of eerder dan voorzien te beëindigen, bij een hernieuwde afweging in verband met een wijziging van het mandaat of de taken en bij een hernieuwde afweging in verband met een wijziging van de gebiedsverantwoordelijkheid die gevolgen heeft voor het mandaat of de taken.

3. Na het overleg met het parlement op grond van artikel 100 van de Grondwet deelt de regering de organisatie of het samenwerkingsverband dat de operatie aanstuurt schriftelijk mede, met verzoek om ontvangstbevestiging, welke militaire eenheden onder welke voorwaarden worden aangeboden. De reactie op het aanbod wordt aan het parlement meegegeeld.

4. Tijdens de voorbereiding van de uitzending en de uitvoering van de operatie wordt het parlement regelmatig geïnformeerd over de voortgang en de ontwikkelingen, conform de gegroeide praktijk.

5. Iedere derde woensdag in mei kan het parlement beschikken over een tussentijdse evaluatie van de lopende operaties waaraan Nederlandse militaire eenheden deelnemen, opgesteld onder verantwoordelijkheid van de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken. Na beëindiging van de Nederlandse inzet wordt een eindevaluatie opgesteld waarin zowel de militaire als de politieke aspecten aan de orde komen.

Ten derde bestaat het Toetsingskader uit een aantal inhoudelijke aandachtspunten voor de besluitvorming, welke van politieke (1-5), militaire (6-8), of organisatorisch/financiële aard (9 en 10) zijn:¹⁹

1. Gronden voor deelneming
2. Politieke aspecten
3. Mandaat van de operatie
4. Deelnemende landen
5. Mate van invloed op de besluitvorming
6. Haalbaarheid van de operatie
7. Risico's
8. Geschiktheid en beschikbaarheid
9. Duur van deelneming en aflossingsregelingen
10. Financiële aspecten

Wellicht doet bovenstaande opsomming denken aan een set van harde, bindende voorwaarden. In de praktijk is dit niet het geval. Het is meer “een voor de hand liggende opsomming van overwegingen” en het Toetsingskader wordt gezien als “een hulpmiddel, een nuttige checklist. De weging van de aandachtspunten bij verschillende actoren kan leiden tot verschillende conclusies. Elk besluitvormingsproces staat op zichzelf en heeft zijn eigen modaliteiten. Het Toetsingskader bevat voor zowel voor- als tegenstanders van een bepaalde uitzending altijd wel wat munitie.”²⁰ Resumerend kan gesteld worden dat, voor wat betreft de uitzending van militaire eenheden en de parlementaire betrokkenheid daarbij, drie artikelen van de Grondwet van belang zijn, artikel 68, 97 en 100.²¹

¹⁹ *Kamerstukken II* 2000-2001, 23591 en 26454, nr. 7, p. 5-7.

²⁰ AIV, 2004, p. 27.

²¹ Artikel 68 Grondwet.

De ministers en de staatssecretarissen geven de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat.

Bij situaties waarbij het tweede lid van artikel 100 van kracht kunnen zijn, valt te denken aan zogenaamde *Non-combattant Evacuation Operations* (NEO) waarbij zo snel mogelijk Nederlandse staatsburgers in een ander land in veiligheid moeten worden gebracht of een operatie waarbij door middel van een militaire actie een oorlogsmisdadiger in een ander land wordt ‘opgepakt’.²²

Artikel 97 Grondwet.

-1. Ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, is er een krijgsmacht.

-2. De regering heeft het oppergezag over de krijgsmacht.

²² Ducheine & Walgemoed, 2005, pp. 58 en 67.

4. Eerdere Nederlandse bijdragen aan ISAF en OEF

De Nederlandse aanwezigheid in Afghanistan kan worden teruggevoerd op de aanslagen op 11 september 2001 in de VS. Om de huidige Nederlandse bijdrage in de juiste context te kunnen plaatsen, mogen eerdere inspanningen niet onvermeld blijven. In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de eerdere bijdragen van Nederland in Afghanistan, zowel onder ISAF- als onder OEF-mandaat.

4.1. International Security Assistance Force

Na de aanslagen op de Twin Towers en het Pentagon op 11 september 2001 begonnen de VS en het Verenigd Koninkrijk op 7 oktober 2001 met militaire acties (als onderdeel van *Operation Enduring Freedom*) tegen militaire installaties en trainingskampen van Al Qa'ida en het Taliban-regime in Afghanistan.²³ De acties waren een onmiddellijk gevolg van de gewapende aanval van Al Qa'ida op de VS en het niet voldoen, door het Taliban-bewind, aan de direct na de aanslagen door de VS gestelde eisen. Deze eisen waren het sluiten van terroristische trainingskampen, het overdragen van de leiders van Al Qa'ida aan de VS en het vrijlaten van westerse hulpverleners. Secretaris-generaal van de VN Kofi Annan verklaarde op 8 oktober 2001 dat de militaire acties in overeenstemming waren met het recht op zelfverdediging uit het Handvest van de Verenigde Naties. Daarnaast richtte de internationale aandacht zich op de toekomst van Afghanistan. Onder leiding van de speciale vertegenwoordiger van de secretaris-generaal van de VN, Lakhdar Brahimi, werd gewerkt aan een politieke oplossing voor Afghanistan. Besloten werd een bijeenkomst te organiseren met vertegenwoordigers van de belangrijkste etnische, politieke en religieuze groeperingen om overeenstemming te bereiken over het raamwerk voor het toekomstige bestuur van Afghanistan. Op uitnodiging van Duitsland werd de bijeenkomst gehouden van 27 november tot 5 december 2001 in een conferentiecentrum op de Petersberg, nabij Bonn.²⁴ Daarbij werden tevens de VN-lidstaten uitgenodigd zich in te zetten voor de wederopbouw van Afghanistan. Op 6 december 2001 bekrachtigde de VN-veiligheidsraad met resolutie 1383 het akkoord van Bonn. Op 20 december van dat jaar ging zij akkoord met de oprichting van de *International Security Assistance Force* (ISAF). ISAF kreeg in eerste instantie alleen mandaat voor de hoofdstad Kabul (resolutie 1386). Het akkoord van Bonn liet wel de mogelijkheid open het ISAF-mandaat naar de rest van Afghanistan uit te breiden.²⁵

Op 21 december 2001 besloot Nederland met een infanteriecompagnie en bijbehorende ondersteuning deel te nemen aan de missie van ISAF. Daags na kerst vertrok een kwartiermakersgroep naar Kabul om de missie voor te bereiden die vanaf januari 2002 moest plaats vinden. De eenheid maakte deel uit van een Duitse *battlegroup*. De *battlegroup* opereerde onder leiding van de *Kabul Multinational Brigade* die op haar beurt ressorteerde onder commando van het hoofdkwartier van ISAF. Van februari 2003 tot augustus 2003 werd het hoofdkwartier gevormd uit de staf van het 1^e Duits/Nederlandse Legerkorps (1 GNC).²⁶ Op 30 januari 2004 besloot Nederland deel te nemen met zes AH-64D *Apache* helikopters. Van april 2004 tot maart 2005 maakte dit detachement van 135 personen deel uit van het helikopterbataljon dat onder de *Kabul Multinational Brigade* viel.²⁷

²³ Gill, T.D., 2003; Ducheine, 2008, p. 183-184.

²⁴ <www.minbuza.nl/nl/actueel/ambtsberichten,2003/05/afghanistan_situatie_x_31_12_02.html>

²⁵ Klep & van Gils, 2005.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem.

Zoals aangegeven richtte de aandacht van ISAF zich in eerste instantie op Kabul, terwijl OEF de overige delen van Afghanistan voor zijn rekening nam. Om de veiligheid in Afghanistan te laten toenemen zonder een grote vredesmacht te moeten ontplooiën, namen de VS het initiatief tot oprichting van *Provincial Reconstruction Teams* (PRT's). Het doel van een PRT is het creëren van een stabiele en veilige omgeving zodat wederopbouw mogelijk wordt.²⁸ Het Amerikaanse PRT-concept voorzag in een combinatie van militair en civiel personeel, werkend in eenheden van 50 tot 100 personen onder militaire leiding. Personeel van het *Department of State* (Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken) en *USAID* (vergelijkbaar met de Ontwikkelingssamenwerking pendant binnen het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken) moesten samenwerken met militairen zoals *Civil Affairs*-specialisten en snelle reactie eenheden. Het eerste Amerikaanse PRT was op 31 december 2003 operationeel in de Afghaanse stad Gardez, de hoofdstad van de provincie Paktia (Gardez ligt ongeveer 90 km ten zuiden van Kabul). Het PRT-concept werd later overgenomen door landen als het Verenigd Koninkrijk, Nieuw-Zeeland en Duitsland.²⁹ Op dit moment zijn 26 PRT's in Afghanistan actief.³⁰

Op 28 juni 2004 besloot ook Nederland een bijdrage te leveren in de vorm van een PRT. De eenheid van uiteindelijk 220 militairen werd geplaatst in Pol-e-Khomri, provincie Baghlan en was op 1 oktober 2004 operationeel. Dit PRT werd in oktober 2007 overgedragen aan een Hongaarse eenheid.³¹

Ter ondersteuning van de Afghaanse presidentsverkiezingen op 9 oktober 2004 leverde Nederland een bijdrage van zes F-16's en een KDC-10.³² De eerste operationele missie werd op 15 september 2004 gevlogen en deze missie keerde op 19 en 20 november 2004 in Nederland terug. Dit detachement opereerde onder ISAF-commando.³³ Tevens werd in het kader van deze verkiezingen een beveiligingsdetachement van 40 militairen aan het Duitse PRT in Kunduz geleverd.³⁴

Daar ISAF permanent behoefte had aan gevechtsvliegtuigen, besloot Nederland op 25 februari 2005 om vanaf 1 april van dat jaar drie F-16's op het vliegveld van Kabul te stationeren. Deze bijdrage is tot op dit moment (najaar 2009) gehandhaafd met de opmerking dat in oktober van 2006 de vliegtuigen zijn overgeplaatst naar *Kandahar Airfield* (KAF) en dat het aantal heeft gefluctueerd.³⁵

Van begin augustus tot eind oktober 2005 werd ten slotte een bataljon van het Korps Mariniers in Afghanistan ontplooid om ISAF te ondersteunen bij de lokale- en parlementsverkiezingen van 18 september van dat jaar.³⁶

²⁸ Field Manual 3-07 (uitgave oktober 2008) van het Amerikaanse leger omschrijft een PRT als volgt: "A provincial reconstruction team (PRT) is an interim civil-military organization designed to operate in an area with unstable or limited security. The PRT leverages all the instruments of national power—diplomatic, informational, military, and economic—to improve stability. However, the efforts of the PRT alone will not stabilize an area; the combined military and civil efforts are required to reduce conflict while developing the local institutions to take the lead in national governance, the provision of basic services, fostering economic development, and enforcement of rule of law."

²⁹ O'Brien, 2003.

³⁰ <www.globalsecurity.org/military/facility/afghanistan.htm> en <www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/placemat.pdf> (benaderd 22-9-2009)

³¹ <www.nimh.nl/korea_tot_kabul/index.html>.

³² Die in Kirgizië gestationeerd waren.

³³ <www.nimh.nl/korea_tot_kabul/index.html>.

³⁴ <www.nimh.nl/korea_tot_kabul/index.html>.

³⁵ Klep & van Gils, 2005.

³⁶ *Kamerstukken II* 2004-2005, 27 925 nr. 177.

4.2. Operation Enduring Freedom

Naast de deelname aan ISAF, nam Nederland ook deel aan OEF, de Amerikaanse zelfverdedigingsreactie op '9/11'. Naast diverse *backfill* operaties³⁷ en operaties in het kader van OEF in de Hoorn van Afrika (bijvoorbeeld Nederlandse fregatten rond het Arabisch schiereiland), zijn verschillende middelen in Afghanistan ingezet. Zo opereerde van 23 december 2002 tot 23 juni 2003 een P-3C *Orion* boven Afghanistan, voerde een C-130 Hercules detachement van 18 april tot 27 september 2002 transportvluchten uit vanuit Manas (Kirgizië) naar onder andere Afghanistan en opereerde van oktober 2002 tot oktober 2003 een detachement van een KDC-10 (tot 1 april 2003) en zes F-16's vanaf Manas voor *Air Support Operations*,³⁸ verkenningsvluchten en het bieden van *Close Air Support*.^{39,40} Tijdens de laatste bijdrage van Nederland aan OEF in Afghanistan werd vanaf april 2005 een taakgroep *special forces* (commando's en mariniers) en vier *Chinook* helikopters op *Kandahar Airfield* geplaatst. Deze bijdrage werd in april 2006 beëindigd.⁴¹

³⁷ Aflossen van eenheden zodat deze elders voor andere taken ingezet kunnen worden.

³⁸ In dit geval *Air to Air Refueling Operations*.

³⁹ Close Air Support (CAS) is een luchtactie tegen vijandelijke doelen die zich in de onmiddellijke nabijheid van vriendschappelijke strijdkrachten bevinden en waarbij nauwkeurige coördinatie van elke luchtmissie met de vuurkracht en bewegingen van de eigen strijdkrachten is vereist (Koninklijke Luchtmacht, 2002: 61).

⁴⁰ Klep & van Gils, 2005.

⁴¹ <www.nimh.nl/korea_tot_kabul/index.html>

5. Een nieuwe bijdrage aan ISAF

5.1. Uitbreiding van het ISAF-mandaat en toenadering door Canada in januari 2005

In eerste instantie was ISAF een zogenoemde *Coalition of the Willing*. Vanaf augustus 2003 voert de NAVO het commando over ISAF. De VN-veiligheidsraad stemde op 13 oktober 2003 in met een uitbreiding van het ISAF-mandaat naar de rest van Afghanistan. De Noord-Atlantische Raad keurde op 14 april 2004 een nieuw operatieplan van de NAVO voor ISAF goed. Hiermee stelde de raad ISAF in staat gefaseerd het operatiegebied tot heel Afghanistan uit te breiden.⁴² Op 1 juli 2004 werd het herziene operatieplan van de NAVO van kracht. Dit operatieplan voorzag in een uitbreiding van ISAF in vier stadia; in stadium 1 werd naar het noorden uitgebreid, in stadium 2 naar het westen, in stadium 3 naar het zuiden en ten slotte in stadium 4 naar het oosten.⁴³

Aan het eind van 2004 had Nederland goede ervaringen met haar PRT in het noorden van Afghanistan en overwoog men een tweede PRT in Afghanistan te plaatsen. Canada op haar beurt overwoog een PRT te starten in de zuidelijke provincie Kandahar. Deze Canadese gedachte werd op 10 januari 2005 ingebracht in de Stuurgroep Militaire Operaties (SMO).⁴⁴ De Nederlandse en Canadese overwegingen leken op elkaar aan te sluiten. Op 20 januari 2005 kon dan ook aan de SMO worden gemeld dat de eerste contacten tussen Nederland en Canada hadden plaatsgevonden. In de daarop volgende weken werden deze contacten geïntensiveerd en werd ook met het Verenigd Koninkrijk contact gelegd. Op 10 februari meldde de Directeur Operatiën van de Defensiestaf aan de SMO dat een overleg met het Verenigd Koninkrijk en Canada betreffende ISAF stadium 3 in Zuid-Afghanistan had plaatsgevonden. De drie landen onderzochten de mogelijkheid om gezamenlijk aan een missie in dat deel van Afghanistan deel te nemen.

5.2. Beweegredenen voor de missie

Zowel Defensie als Buitenlandse Zaken stond niet afwijzend tegenover de gedachte om een missie in Zuid-Afghanistan voor te bereiden, hoewel Buitenlandse Zaken in eerste instantie sceptisch was. In het voorjaar van 2005 werd namelijk besloten dat Nederland de missie in Irak niet zou verlengen. Wat zouden de reacties zijn indien de regering aankondigde na deze missie weer over een nieuwe missie naar Zuid-Afghanistan na te denken? Wat zou het politieke draagvlak daarvoor zijn en wat was de reactie van de Nederlandse bevolking?⁴⁵

De beweegredenen van het ministerie van Defensie zijn divers en verschilden per directie. Zo was de Hoofddirectie Algemeen Beleid (HDAB) over het algemeen terughoudend: er werd getwijfeld over de haalbaarheid en de politieke consequenties van de missie. De Defensiestaf zag juist de kansen van de missie voor de toekomst van de krijgsmacht.

Geïnterviewde functionarissen van Defensie gaven verschillende beweegredenen zoals de volgende verkiezingen in Nederland, het multinationale kader, de oorlog tegen het internati-

⁴² Ibidem.

⁴³ *Kamerstukken II* 2004-2005, 27 925 nr. 177 en in deze serie: Ducheine & Pouw, 2009, Research paper Nr. 91.

⁴⁴ De Stuurgroep Militaire Operaties is een wekelijks interdepartementaal overleg tussen het ministerie van Algemene Zaken van de minister-president, het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Defensie. Ministerie van Defensie, 2007.

⁴⁵ Ooggetuige van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

onaal terrorisme, de steun aan de Afghaanse bevolking, het ‘hefboomeffect’⁴⁶ en de ervaring die de Nederlandse krijgsmacht met de missie zou opdoen.

Ten eerste de verkiezingen. De missie *Stabilization Force Iraq* (SFIR) zou in het voorjaar van 2005 aflopen. Men vreesde dat – bij uitblijven van een nieuwe missie – het na de volgende verkiezingen wederom tot een bezuinigingsronde voor Defensie zou leiden. Ten tweede het multinationale kader. Afghanistan was voor de NAVO een testcase geworden. Een mislukking in Afghanistan zou negatieve gevolgen kunnen hebben voor de NAVO als organisatie en voor de trans-Atlantische band; een organisatie en een band waar Nederland altijd een groot voorstander van is geweest. Daarnaast, ten derde, waren de oorlog tegen het internationaal terrorisme en hulp aan de Afghaanse bevolking in overeenstemming met het buitenlandbeleid van het kabinet Balkenende II.⁴⁷ Ten vierde was Defensie overtuigd van het hefboomeffect dat de Nederlandse deelname op internationaal gebied kon hebben.⁴⁸ Tot slot de ervaring voor de krijgsmacht. Na het einde van de Koude Oorlog was het ministerie van Defensie onderwerp van een groot aantal bezuinigingen en reorganisaties geweest. Het militaire apparaat was omgebouwd van een krijgsmacht bestemd voor de verdediging van de Noord-Duitse laagvlakte tot een expeditieaire krijgsmacht. De krijgsmachtdelen hadden in de jaren ’90 van de vorige eeuw en de eerste jaren van deze eeuw al ervaring opgedaan in diverse missies zoals in voormalig Joegoslavië en in Irak, maar de missie in Zuid-Afghanistan zou de ‘zwaarste missie sinds Korea’ worden. Niet alleen zou Nederland verantwoordelijk worden voor een van de zuidelijke provincies, maar ook bij toerbeurt een half jaar het commando over de gehele operatie in Zuid-Afghanistan krijgen. Dat zou een goede ervaring voor de krijgsmacht betekenen.

Voor toenmalig minister H. Kamp speelden de verkiezingen geen rol, hij onderscheidde zich hiermee van een aantal andere functionarissen van het ministerie. Na de aanslagen van 11 september 2001 moest niet alleen het Taliban bewind ten val worden gebracht en Al-Qaida worden opgespoord, maar tevens moest de Afghaanse bevolking een goed alternatief worden geboden. Dat waren voor hem de redenen geweest waarom Nederland aan eerdere missies in Afghanistan had deelgenomen. Kamp’s ratio voor een missie in Zuid-Afghanistan lag in het feit dat Nederland zich eerder had uitgesproken over de noodzaak van de opbouw van Afghanistan. In Zuid-Afghanistan zou die opbouw moeilijk zijn, maar Nederland beschikte over een kwalitatief hoogstaande en expeditieaire krijgsmacht. Nederland was in staat deel te nemen en moest dat, gezien de eerdere uitspraken, ook doen. Beweegredenen zoals verkiezingen verwerpt Kamp.⁴⁹

Het ministerie van Buitenlandse Zaken vond het ‘ervaringsargument’ van Defensie te weinig steekhoudend om daarvoor een dergelijke missie te ondernemen. Voor Buitenlandse Zaken speelden dan ook andere beweegredenen zoals geopolitiek, de oorlog tegen het internatio-

⁴⁶ Prof. Dr. Ir. J.J.C. Voorhoeve doelt met ‘hefboom’ op de Nederlandse bereidheid tot bijdrage aan een missie om iets gedaan te krijgen: “Als we iets voor elkaar willen krijgen, doen we dat door bijdragen te leveren aan internationale verbanden. In het algemeen kun je in een multilaterale multinationale operatie waarin een aantal grote landen de leiding heeft, een bijdrage leveren die zijn kracht mede ontleent aan de partners. Als je meteen zegt: ja ik doe mee, of nee ik doe niet mee, dan ben je je invloed kwijt. Als je zegt: ja, mits, dan gebruik je je bereidheid als hefboom. Maar je kunt geen voorwaarden stellen en, als men daar dan op ingaat, zeggen: ik doe het toch maar niet.”
<www.nrc.nl/krant/article200758.ece/Te_wapen,_hoe_dan_ook>. Ik duid in dit kader op het gebruik van de Nederlandse bijdrage als hefboom op internationaal gebied.

⁴⁷ Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66.
<www.parlement.com/9291000/d/regak03.pdf>

⁴⁸ Ooggetuige van het ministerie van Defensie.

⁴⁹ H. Kamp in een interview met de auteur d.d. 25 juni 2008.

naal terrorisme, het hefboomeffect op internationaal niveau en het multilaterale kader van de missie. Opgemerkt moet worden dat Buitenlandse Zaken zich niet te snel aan de missie wilde committeren, eerst was meer informatie benodigd. Tevens vroegen functionarissen van Buitenlandse Zaken zich af wat 'niet gaan' voor consequenties zou kunnen hebben voor de Nederlandse betrekkingen met de VS, het Verenigd Koninkrijk en de NAVO en de positie van secretaris-generaal van de NAVO J. de Hoop Scheffer.

Allereerst de geopolitieke redenen. De missie in Irak verliep in het voorjaar van 2005, zeker in Zuid-Irak, relatief voorspoedig. Buitenlandse Zaken was van mening dat indien door de inspanningen van een aantal landen twee democratische polen (Irak en Afghanistan) in de regio gecreëerd konden worden, dit een positief effect op de omringende landen en de gehele regio kon hebben (Iran, Pakistan). De tweede reden (de oorlog tegen het internationaal terrorisme) en de derde beweegreden (het hefboomeffect) deelde Buitenlandse Zaken met Defensie.

Hetzelfde lijkt het geval met de vierde beweegreden, het multinationale karakter, alleen om een andere reden. Voor Defensie was de NAVO een belangrijke reden, voor Buitenlandse Zaken was het juist van belang dat de missie werd uitgevoerd met landen als het Verenigd Koninkrijk en Canada, landen met een, internationaal gezien, groot statuut. Voor Buitenlandse Zaken was dit een mogelijkheid om Nederland internationaal te kunnen profileren. Door deelname aan deze missie kon Nederland in de 'ereditie van landen' terecht komen, de internationale positie zou verbeteren en de invloed kon toenemen. Dit zou het eerder genoemde hefboomeffect op internationaal niveau ten goede komen.

Ten slotte deelde Buitenlandse Zaken een aantal beweegredenen met minister Kamp. Ook Buitenlandse Zaken zag de missie in Zuid-Afghanistan als een logisch vervolg op de eerdere inspanningen in andere delen van Afghanistan. Daarnaast was Nederland tot de missie in staat en kon Nederland daarmee de daad bij het woord voegen.

5.3. Mei 2005. De politieke besluitvorming komt op gang

Op 3 mei 2005 komen minister-president J.P. Balkenende, minister Kamp en minister B. Bot op het ministerie van Defensie bij elkaar om over de stand van zaken op de hoogte te worden gebracht. Na deze briefing kunnen de betrokken ministeries vooralsnog hun voorbereidende werkzaamheden voortzetten.

Op 24 mei 2005 vindt er wederom een overleg plaats tussen premier Balkenende, minister Bot, minister Kamp en ambtenaren van de desbetreffende ministeries over de mogelijkheid van een missie naar Zuid-Afghanistan. Het resultaat van het overleg was onduidelijk: geen volmondig ja, maar de missie werd ook niet afgeblazen. De betrokken ministeries konden hun voorbereidingen voor de missie wel voortzetten. Tevens werd besloten dat minister Bot de fracties van D66 en PvdA zou sonderen over hun mogelijke steun voor een missie naar Zuid-Afghanistan. Tot deze sondering werd besloten naar aanleiding van de ervaringen met de uitzending van 250 militairen, hoofdzakelijk *special forces* van het Korps Commandotroepen en Korps Mariniers, naar Afghanistan in het kader van de *Operation Enduring Freedom*. Op 25 februari 2005 zonden de ministers Bot en Kamp een kennisgeving over die missie naar de kamer en op 10 maart 2005 werd daarover gedebatteerd.⁵⁰ Hoewel de Tweede Kamer zich met ruime meerderheid voor deze missie uitsprak, werd het als pijnlijk ervaren⁵¹ dat de PvdA tegen die missie was. Deze ervaring wilden de betrokken ministers ten aanzien

⁵⁰ OEF betreft een missie die buiten de reikwijdte van artikel 100 Grondwet valt.

⁵¹ Minister Kamp noemde het 'pijnlijk' dat de missie geen steun krijgt van de PvdA.
<www.elsevier.nl/nieuws/politiek/artikel/asp/artnr/32958/index.html>

van de aanstaande missie voorkomen. Tot verbazing van diverse beleidsmedewerkers stemden zowel D66 als PvdA met het idee in.⁵²

Met steun van minister-president Balkenende en de ministers Bot en Kamp kreeg de missie tijdens een overleg op 8 juni voorlopig ‘groen licht’. De voorbereidingen voor de missie konden worden voortgezet. Op 14 juni 2005 vertrok een team van personeel van Defensie en Buitenlandse Zaken voor een *Fact Finding Mission* (FFM) naar Afghanistan onder leiding van het hoofd van de sectie J5 (plannen)⁵³ van de Directie Operatiën van het ministerie van Defensie. Een van de doelstellingen van deze FFM was om te bepalen in welke zuidelijke provincie Nederland haar inspanning wilde en kon leveren. Er werden bezoeken gebracht aan de Afghaanse regering in Kabul en aan de betrokken provincies. De voorkeur van Nederland ging in eerste instantie uit naar de provincie Kandahar. Daar lag een goed vliegveld met een basis van waaruit goed kon worden geopereerd. Tevens begon Nederland ervaring te krijgen in deze provincie door de aanwezigheid van haar *special forces*. Echter, Kandahar was inmiddels in Canadese handen en Canada wilde haar inspanning in deze provincie voortzetten. Het was al snel duidelijk dat het Verenigd Koninkrijk een grote voorkeur voor Helmand had, tevens zag Nederland in dat deze provincie een maatje te groot was voor haar ambitieniveau. De provincie Day Khundi was alleen in de zomer bereikbaar. Tevens zou er, indien Uruzgan niet bezet werd door een coalitiepartner, een ‘gat’ blijven tussen de provincies Helmand, Kandahar en Day Khundi, wat geen wenselijke optie was. Nederland heeft lang overwogen een aanbod te doen voor Nimroz, de provincie ten westen van Helmand. Daar waren wederopbouw projecten goed mogelijk, echter, de nood was in Uruzgan het hoogst (zowel vanuit het perspectief van wederopbouw als het perspectief van *counter-insurgency*)⁵⁴ waardoor de uiteindelijke keuze op Uruzgan viel.⁵⁵ Overigens merkte een ooggetuige bij een bezoek in mei 2005 aan het hoofdkwartier van ISAF in Kabul op, dat op de kaart van Afghanistan de Nederlandse vlag in Uruzgan was geplaatst. Het is niet duidelijk of dit een wens was of voorkennis.⁵⁶

Op 16 juni, twee dagen na het vertrek van de FFM, stuurde minister Kamp een brief aan de Kamer over de NAVO-defensieministeriële bijeenkomst van 9 en 10 juni 2005 te Brussel. De brief gaf in grote lijnen weer wat op die bijeenkomst besproken was. Tevens was in die brief, mede namens minister Bot, de volgende tekst opgenomen:

naar aanleiding van het verzoek van de SG NAVO heb [ik] aangekondigd dat Nederland mogelijkheden gaat onderzoeken om in samenwerking met het Verenigd Koninkrijk en Canada, en mogelijk met andere partners, een bijdrage te leveren aan de uitbreiding van ISAF naar het zuiden van Afghanistan (stadium 3).⁵⁷

⁵² Ooggetuige van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

⁵³ In militaire staven worden de verschillende secties volgens een vast patroon genummerd. Zo is de sectie 1 verantwoordelijk voor personeelszaken, de sectie 2 voor inlichtingen, de sectie 3 voor operatiën, de sectie 4 voor logistiek en de sectie 5 voor plannen. De ‘J’ is afkomstig van ‘Joint’, wat doelt op de samenwerking van meerdere krijgsmachtdelen binnen een staf.

⁵⁴ *Insurgency* (letterlijk: oproer of oproerigheid) duidt op het gebruik van geweld door een groep mensen die de kloof tussen hun politieke verwachtingen en mogelijkheden als te groot ervaart. De doelstelling van de *insurgency* is het omverwerpen van de gevestigde regering door het gebruik van subversie en gewapend conflict. *Counterinsurgency* is gericht op het tegengaan van deze beweging (Kitzen, 2008). De US Army omschrijft *Counterinsurgency* als “(...) those military, paramilitary, political, economic, psychological, and civic actions taken by a government to defeat insurgency (US Army, 2006).

⁵⁵ Ooggetuigen van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.

⁵⁶ Ooggetuige van het ministerie van Defensie.

⁵⁷ *Kamerstukken II* 2004-2005, 28 676 nr. 22, p. 1.

Met deze *kennisgeving* werd de Tweede Kamer voor het eerst geïnformeerd over de plannen voor een missie naar Zuid-Afghanistan. Er is achteraf kritiek geweest over deze wijze van kennisgeving. Kamerleden klaagden dat de kennisgeving ‘weggemoffeld’ was in een brief over een NAVO-bijeenkomst.⁵⁸

5.4. Publicatie van het MIVD-rapport, de missie wordt onzeker

Op de eerder genoemde NAVO-bijeenkomst op 9 en 10 juni in Brussel hebben Canada, het Verenigd Koninkrijk en Nederland hun plannen in Zuid-Afghanistan kenbaar gemaakt. Tevens heeft Nederland daar aangegeven voor deze inspanning behoefte te hebben aan een partner. Deze partner werd gevonden in Australië. Door bemiddeling van de VS en het Verenigd Koninkrijk werd Australië bereid gevonden om met Nederland samen te werken.⁵⁹ Voor Nederland had en heeft dit meerdere voordelen. Ten eerste omdat Australië in het kader van OEF al met *special forces* in Uruzgan actief was. Australië beschikte dus over kennis van de provincie die Nederland nog ontbeerde. Daarnaast beschikt Australië over een moderne krijgsmacht, belangrijk voor de interoperabiliteit.

Daarmee liepen de voorbereidingen voor de missie relatief voorspoedig. Eind september of begin oktober 2005 nemen minister-president Balkenende en de ministers Bot en Kamp een beginselbesluit.⁶⁰ Nederland zal deelnemen aan de ISAF-missie in Uruzgan onder voorwaarde van parlementaire instemming. Dit besluit wordt aan NAVO secretaris-generaal De Hoop Scheffer gemeld.

Ondanks dit beginselbesluit lijkt de missie in de herfst 2005 door een aantal elkaar versterkende ontwikkelingen steeds onzekerder te worden. Zo verscheen op 19 oktober een rapport van de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD). Dit kritische rapport schetste een uiterst somber beeld van de provincie Uruzgan. Opbouwwerkzaamheden zouden sterk bemoeilijkt worden door de aanwezigheid van *Opposing Militant Forces* (OMF). Tevens zouden slachtoffers aan Nederlandse zijde te verwachten zijn.⁶¹

Daarnaast brachten van 18 tot 20 oktober de Plaatsvervangend Commandant der Strijdkrachten (PCDS), de Directeur-Generaal Politieke Zaken (DGPZ) van het ministerie van Buitenlandse Zaken en ambtenaren van beide ministeries een bezoek aan Australië. Het bezoek verliep goed, maar het verslag van het bezoek leidde tot twijfel. De Australiërs herhaalden tijdens het bezoek keer op keer dat – hoe goed bedoeld de missie ook was – en hoe goed de *hearts and minds*-operatie ook zou verlopen, de bevolking van Uruzgan nooit aan de kant van de coalitietroepen zou gaan staan.⁶²

Tevens presenteerde op 27 oktober 2005 de Commandant der Strijdkrachten (CDS) zijn militaire advies aan de minister van Defensie. De CDS omschreef de missie als uitdagend, maar uitvoerbaar en verantwoord. Dit leek niet te stroken met het kritische rapport van de MIVD.⁶³

Ten slotte waren er binnen het ministerie van Defensie voor- en tegenstanders van de missie. De tegenstanders twijfelen aan de uitvoerbaarheid van de missie en of de missie niet een maatje te groot is voor Nederland.⁶⁴

⁵⁸ Ooggetuige van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Zie hierna § 6.3: normaliter wordt deze kennisgeving of notificatie in een aparte kamerbrief gemeld.

⁵⁹ Ooggetuige van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

⁶⁰ Geïnterviewde kon zich het exacte moment niet herinneren.

⁶¹ Ooggetuige van het ministerie van Defensie.

⁶² Ooggetuige van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

⁶³ Ooggetuige van het ministerie van Defensie.

⁶⁴ Ooggetuige van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

In de media ontstaat de indruk dat er grote twijfels zijn over het doorgaan van de missie. Het ministerie van Buitenlandse Zaken zou terughoudend zijn, minister Kamp zou enerzijds de missie willen 'doordrukken' en anderzijds ook twijfels hebben en ook minister-president Balkenende worden twijfels toegedicht.⁶⁵ Een citaat uit de Volkskrant van 29 december 2005 is illustratief voor de berichtgeving over die periode in de media:

Gewapend met de informatie van zijn militairen besloot Kamp, kort voor een werkbezoek aan Afghanistan, de ministerraad op 28 oktober verslag uit te brengen. CDA-collega Bot zag de bui hangen. Zijn diplomaten waren, net als Kamps militairen, al maandenlang in overleg met NAVO-bondgenoten en andere landen over de Afghanistan-missie. Maar er bestonden volgens Bot zoveel onzekerheden dat het onderwerp niet rijp was voor behandeling in het kabinet. Dat Kamp, aanvankelijk fervent voorstander, aan het twijfelen was, zou het kabinet kunnen nopen tot een vroegtijdig negatief besluit. Dan had Bot in het buitenland heel wat uit te leggen. De verwarring sloeg toe, ook bij Balkenende, die beide ministers om opheldering vroeg. Kamerleden hadden de indruk dat Kamp een positief besluit wilde forceren. Ze maakten hem het verwijt dat hij 'voor de troepen uitloopt'. Ook zou hij uit het oog verliezen dat Bot de eerstverantwoordelijke is voor het uitzenden van troepen. De kritiek zat Kamp hoog. Toen hij een paar weken later op een EU-bijeenkomst collega Bot zag lopen, liet hij zich ontvallen: 'Daar komt mijn baas.' Het zou tot begin december duren voordat beide ministers eendrachtig een voorstel aanboden aan de ministerraad.

Het komt op 28 oktober 2005 niet tot een geforceerde beslissing in de ministerraad, maar de meningsverschillen tussen Kamp en Bot komen in de media.⁶⁶ Een voorbeeld hiervan is de discussie over de 'ijzerwinkel'. In de Volkskrant van 30 oktober 2005 wordt het artikel *Bot doet het beleid, Kamp de ijzerwinkel* gepubliceerd waarin wordt gesteld dat Kamp zich door zijn opstelling aangaande de Uruzgan-missie, maar ook zijn voorkeur voor *Tomahawk*-raketten voor de Koninklijke Marine te veel op het beleidsterrein van Buitenlandse Zaken begeeft.

Bij militaire operaties is de minister van Buitenlandse Zaken de eerstverantwoordelijke. Niet voor niets noemen diplomaten het ministerie van Defensie 'de ijzerwinkel'. Buitenlandse Zaken bepaalt het beleid, Defensie levert vervolgens mankracht en materieel. In de woorden van CDA-Kamerlid Ormel is 'Buitenlandse Zaken de architect en Defensie de aannemer'. Onder minister Kamp is die rolverdeling niet zo helder. In Kamerdebatten betreedt de minister geregeld het terrein van zijn collega van Buitenlandse Zaken, die dan moeite heeft om zijn ergernis te verbergen.⁶⁷

Minister Kamp reageert op 31 oktober 2005 tijdens een bijeenkomst van zijn partij. Hij "vindt het 'stuitend' dat de krijgsmacht op het ministerie van Buitenlandse Zaken 'de ijzerwinkel' wordt genoemd. 'Dat is een buitengewoon denigrerende opmerking voor een mensenorganisatie die een moeilijke taak heeft te vervullen en zo loyaal is naar het eigen land'."⁶⁸ Door deze krantenartikelen geeft GroenLinks-Kamerlid Karimi aan vragen te willen stellen "over de berichten die in de media zijn verschenen over meningsverschillen ten aanzien van een nieuwe militaire missie in Afghanistan".⁶⁹ Bot en Kamp voelen zich genoodzaakt een

⁶⁵ Bijvoorbeeld in: *Kabinet neigt naar nee tegen Afghanistan-missie*. (<www.nu.nl/news.jsp?n=634375&c=11>); *Afghanistan, zelf gezaaide verwarring* (Elsevier, 7 januari 2006) en *De lange weg naar de missie* (Volkskrant, 29 december 2005).

⁶⁶ Bijvoorbeeld in: *Kabinet neigt naar nee tegen Afghanistan-missie*. (<www.nu.nl/news.jsp?n=634375&c=11>); *Afghanistan, zelf gezaaide verwarring* (Elsevier, 7 januari 2006) en *De lange weg naar de missie* (Volkskrant, 29 december 2005).

⁶⁷ *Bot doet het beleid, Kamp de ijzerwinkel* (<www.volkskrant.nl/den_haag/article147693.ece>).

⁶⁸ *Kamp vindt 'ijzerwinkel' een belediging* (<www.volkskrant.nl/den_haag/article147780.ece>).

⁶⁹ *Handelingen II 2005-2006*, 15-865.

brief aan de Kamer te sturen waarin zij schrijven dat “er geen sprake [is] van een meningsverschil tussen ons beiden”.⁷⁰

Omtrent de twijfels bestaan meerdere lezingen: vanuit eenieders eigen perspectief op de ‘waarheid’. Zo erkent toenmalig minister Kamp twijfels te hebben gehad over de missie, maar hij geeft aan dat dit goed indenkbaar is. Over bepaalde aspecten moest nog duidelijkheid komen en aan een aantal voorwaarden moest nog worden voldaan. In tegenstelling tot wat doorgaans zijn gewoonte is, stelde Kamp zelf een lijst op met een aantal eisen die aan de missie moeten worden gesteld en laat deze binnen het ministerie rondgaan.⁷¹ Hij bestrijdt overigens een grote strijd tussen de verschillende stromingen binnen zijn ministerie. In zijn ogen was niet iedereen in gelijke mate voorstander van de missie en waren twijfels over de uitvoerbaarheid legitiem, maar door een transparant besluitvormingsproces in verschillende stappen zag iedereen de mogelijkheden van de missie in.⁷²

Betrokken functionarissen van Buitenlandse Zaken zien bij het ministerie van Algemene Zaken verschillende stromingen van voor- en tegenstanders met ieder hun invloed op minister-president Balkenende. Tegenstanders vrezen voor een ‘hoofdpijnmissie’. De voorstanders zien juist de kansen van de missie in. Ook minister-president Balkenende heeft inmiddels ernstige twijfels over de missie, vooral vanwege het gebrek aan steun in de Tweede Kamer, maar ook vanwege de risico’s die aan de missie zijn verbonden.

Binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt er verschillend tegen de twijfels aangekeken. Voor de een betekenen de twijfels mogelijke ‘showstoppers’ voor de missie, voor de ander komen de twijfels slechts voort uit problemen die nog opgelost dienen te worden. Indien de problemen zijn weggenomen, worden ook de twijfels weggenomen. Voor hen is het beginselbesluit duidelijk, de missie gaat door, problemen zijn slechts hindernissen die opgelost dienen te worden en zijn geen reden om de missie te heroverwegen.

Van 31 oktober tot 2 november 2005 brengt minister Kamp een bezoek aan Afghanistan en aan de *special forces* in Kandahar. De minister ontvangt een Amerikaanse briefing over Uruzgan. Na terugkomst formuleren de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie op basis van de eerder genoemde lijst van minister Kamp gezamenlijk een 16 puntenlijst, punten aangaande de missie die verbeterd dienen te worden alvorens met de missie in te kunnen stemmen.⁷³ Bij het opstellen van de lijst werd de vraag gesteld welke punten van kritiek de Tweede Kamer en de media op de missie kunnen hebben. Die kritiek moest voorkomen worden door het ‘te regelen’.

Een van de verbeterpunten is de vraag hoe om te gaan met de *special forces* onder OEF-mandaat en de Taskforce onder ISAF-mandaat. Hoe moeten deze twee missies zich tot

⁷⁰ *Kamerstukken II* 2005-2006, 27 925 nr. 189, p. 1.

⁷¹ Ooggetuige van het ministerie van Buitenlandse Zaken en toenmalig minister Kamp in een interview met de auteur d.d. 25 juni 2008.

⁷² H. Kamp in een interview met de auteur d.d. 25 juni 2008.

⁷³ De lijst van verbeterpunten bestond onder meer uit het aanblijven van Amerikaanse militairen in het noorden van Uruzgan (bezet houden van de noordelijke bases *Anaconda* in Kaz Uruzgan en *Cobra* in Shahidi Hassas); het aanblijven van Amerikaanse militairen van tenminste een *battlegroup* en een PRT in Zabul (provincie ten zuidoosten van Uruzgan); financiering van Kandahar Airfield door de NAVO in plaats van door de deelnemende landen; de beschikking over voldoende geld om de opbouwwerkzaamheden te financieren; indien meer troepen nodig zijn dan Nederland in eerste instantie had verondersteld, dan dient de NAVO daarvoor te zorgen; de VS blijft betrokken bij de opbouw van de Afghan National Army (ANA) en Afghan National Police (ANP) in Uruzgan; de Afghaanse regering zorgt vanaf het begin van de missie voor goed bestuur en een functionerende ANP waar de Nederlandse missie op voort kan bouwen; de Afghaanse regering dient over voorzieningen te beschikken waardoor Nederlandse troepen gevangenen verantwoord aan Afghanistan kunnen overdragen en het vraagstuk van de *special forces* in Kandahar.

elkaar verhouden en op elkaar worden afgestemd? Het antwoord wordt gevonden met het overgaan van de *special forces* in de ISAF-taskforce. Daarmee verdwijnt een van de verbeterpunten voortijdig en wordt de lijst teruggebracht tot 15 punten ter verbetering.

5.5. De stemming wordt positiever

Gezamenlijk trachten Buitenlandse Zaken en Defensie de overgebleven 15 ‘obstakels’ weg te nemen. Aanvankelijk levert dat weinig resultaat op, zo wil de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Condoleezza Rice in een telefoongesprek ambtgenoot Bot weinig toezeggingen doen aangaande Amerikaanse steun.⁷⁴

Gaandeweg komt er verbetering, al gaat het met horten en stoten. Op 14 november heeft minister Bot een overleg met president H. Karzai in Wenen. Karzai doet een aantal toezeggingen omtrent versterking van overheidsstructuur, de lokale politie, de aanwezigheid van het Afghaanse leger in Uruzgan en een correcte behandeling van gevangenen. Een week later wordt de stemming weer negatief doordat VVD-buitenland woordvoerder H. van Baalen zich tijdens een debat over de begroting van Buitenlandse Zaken op 23 en 24 november 2005 kritisch uitlaat over respect voor de mensenrechten in Afghanistan:⁷⁵

Ook voor de VVD-fractie geldt dat zowel in het geval van het aanvragen van nieuwe missies, ex. artikel 100, als bij het voortzetten van de lopende missies het internationale recht voor de Kamer en de regering een ijkpunt moet zijn. Als het internationale recht bij bepaalde missies niet wordt gerespecteerd, zal de VVD-fractie daaraan zeker niet vanzelfsprekend steun geven. Men mag er dus niet van uitgaan dat de VVD-fractie onder alle omstandigheden dit soort verzoeken van de regering zal ondersteunen.⁷⁶

Om zijn woorden kracht bij te zetten dient Van Baalen een motie in, waarin hij de regering verzoekt bij zowel verlenging van lopende operaties als bij nieuwe operaties nadrukkelijk te onderzoeken of conform het internationale recht kan worden opgetreden en de Kamer daarover te informeren, waarbij dan de gehele missie en/of operatie in beschouwing wordt genomen en niet alleen het aandeel van Nederland daarbij. Tevens verzoekt hij de regering er bij de bondgenoten, waaronder de Verenigde Staten, op aan te dringen dat gedetineerden in operaties waaraan Nederland deelneemt, overeenkomstig de Geneefse Conventies worden behandeld.⁷⁷ Uit onverwachte hoek lijkt de steun in de Kamer nog minder groot te worden.

In een reactie geeft minister Bot aan dat hij met Afghanistan in onderhandeling is over *Memoranda Of Understanding* (MOU) over gevangenen en de doodstraf.⁷⁸ Deze onderhandelingen zijn een vervolg op het overleg dat minister Bot op 14 november 2005 met president Karzai in Wenen heeft gehad.

Ondanks het eerdere beginselbesluit van de betrokken bewindslieden over de missie en de pogingen om de obstakels van de missie weg te nemen, lijkt de twijfel over de missie alom. Minister-president Balkenende twijfelt vanwege het gebrek aan steun in de Kamer. Het Reformatorisch Dagblad bericht op 29 november 2005:

⁷⁴ Ooggetuige van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

⁷⁵ De opmerkingen over de schending van de mensenrechten en respectering van de internationale rechtsorde moeten worden geplaatst in het kader van de (vermeende) geheime CIA-vluchten op Schiphol, (vermeende) geheime detentiekampen in (onder andere) Polen en Roemenië en de situatie rond Guantánamo Bay.

⁷⁶ *Handelingen II* 2005-2006, 25-1636.

⁷⁷ *Handelingen II* 2005-2006, 25-1770.

⁷⁸ *Handelingen II* 2005-2006, 26-1740.

De PvdA, GroenLinks en SP zijn tegen de missie. Maar ook het CDA en D66 hebben grote bedenkingen. ‘Het lijkt nog geen goede tijd voor een missie van de internationale troepenmacht ISAF in Uruzgan’, zegt D66–Kamerlid Bakker. ‘Misschien doet het kabinet er verstandig aan een besluit een paar maanden uit te stellen’. Van de regeringspartijen lijkt de VVD nog het meest te voelen voor de operatie die volgend jaar juni moet beginnen. VVD–Kamerlid Van Baalen liet dinsdag [29 november 2005, LH] weten dat zijn fractie er in principe voorstander van is manschappen naar het gebied te sturen “mits de veiligheidsrisico’s aanvaardbaar zijn en er heldere afspraken over gevangenen kunnen worden gemaakt. Het is bij ons niet ‘nee, tenzij’, maar ‘ja, mits’.

Minister Kamp’s twijfel is ook nog niet weggenomen en voor minister Bot staan nog steeds een aantal vragen open. Zo wil Bot van de Verenigde Staten veiligheidsgaranties voor de militairen, een eis die in eerste instantie niet wordt ingewilligd (de VS willen geen troepen achter de hand houden om Nederland te hulp te kunnen schieten). Tevens wil Bot opheldering over vermeende CIA-gevangenschappen en het humanitair oorlogsrecht. Kortom, de media berichten dat het Kabinet naar ‘nee’ neigt tegen de Afghanistan-missie, overigens zonder dat de betrokken bewindslieden zich openlijk uitspreken tegen de missie.⁷⁹

Ondertussen neemt de druk op Nederland, om met de missie in te stemmen, toe. Kamerleden storen zich aan de oproep van secretaris-generaal van de NAVO De Hoop Scheffer dat Nederland moet opschieten met het besluit om militairen naar Zuid-Afghanistan te sturen.⁸⁰ Op 30 november 2005 brengen de Amerikaanse onderministers D. Florey (Defensie) en D. Fried (Buitenlandse Zaken) een bezoek aan Nederland om over de missie te praten. Volgens een ooggetuige van Buitenlandse Zaken is de stemming op het ministerie aan het begin van de dag pessimistisch, de missie heeft weinig kans van slagen. Door de gesprekken met de onderministers neemt de stemming in de loop van de dag een optimistische wending; het vertrouwen neemt toe. Aanvankelijk was er geen gesprek gepland tussen minister Bot en de onderministers. Door de gunstige ontwikkelingen vindt op de avond van 30 november 2005 wel een gesprek plaats. De CDS is daar niet bij aanwezig, hij is naar Brussel vertrokken om de resultaten van die dag te bespreken met NAVO-opperbevelhebber,⁸¹ generaal J. Jones.⁸² De gezamenlijke aanpak van Buitenlandse Zaken en Defensie lijkt zijn vruchten af te werpen, punt voor punt wordt de 15-puntenlijst afgewerkt. Op 8 december 2005 is minister Bot, na terugkomst van een NAVO-bijeenkomst in Brussel, overtuigd van de missie. Hij is tevreden met de verklaringen van de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Rice over de behandeling van terrorismeverdachten. Tevens krijgt hij voldoende garanties voor steun van bondgenoten indien de Nederlandse militairen in nood komen. “Zowel op het gebied van bescherming van Nederlandse troepen als de behandeling van Afghaanse gevangenen voel ik mij op mijn gemak om een defensiemissie in de Nederlandse regering te verdedigen”.⁸³ Uiteindelijk werd voor alle 15 overgebleven punten een adequate regeling getroffen, met uitzondering van de Amerikaanse troepen in Zabul. In plaats van een complete *battle group* blijven de VS met een compagnie.⁸⁴

⁷⁹ Bijvoorbeeld in: *Kabinet neigt naar nee tegen Afghanistan-missie*. (<http://www.nu.nl/news.jsp?n=634375&c=11>); *Afghanistan, zelf gezaaide verwarring* (Elsevier, 7 januari 2006) en *De lange weg naar de missie* (Volkskrant, 29 december 2005).

⁸⁰ *Handelingen II* 2005-2006, 25-1623.

⁸¹ De Amerikaanse generaal Jones was *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR) en daarmee de NAVO-opperbevelhebber.

⁸² Ooggetuige van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

⁸³ <headlines.nos.nl/forum.php/list_messages/853>.

⁸⁴ Een *battlegroup* bestaat over het algemeen uit drie tot vier compagnieën. Afhankelijk van de aard van de compagnie bestaat deze uit 130 tot 200 militairen. Een *battlegroup* varieert van 600 tot 1000 militairen.

Inmiddels is de missie in de Ministerraad van 2 december 2005 ingebracht en wordt deze opnieuw voor 9 december geagendeerd. Op die dag presenteert de CDS de missie, ondersteund door ministers Kamp en Bot. Door de discussie over de hoge energiekosten (compensatie van de minima voor de gestegen energiekosten) en de kritiek van met name minister Pechtold op de late informatie over de missie, komt het die dag niet tot een besluit. Minister-president Balkenende verklaart op de persbijeenkomst na de ministerraad over het uitblijven van een besluit: “De zorgvuldigheid wint het van de snelheid”.⁸⁵ Op 19 december 2005 moet de missie opnieuw worden gezien.

In diezelfde periode worden de fracties van de politieke partijen op het ministerie van Defensie gebriefd over de missie naar Uruzgan. Op 16 december 2005 wordt de D66-fractie door de CDS en Hoofddirecteur Algemeen Beleid van het ministerie van Defensie, L. Castelijns, voorgelicht. Reeds voor de voorlichting (op het ministerie van Defensie) neemt D66-fractie leider Dittrich contact op met RTL-4 voor een afspraak.⁸⁶ Direct na de voorlichting geeft hij aan RTL-4 een verklaring af dat D66 tegen de missie is.⁸⁷

De politieke reactie komt enigszins laat op gang, want juist op die dag zijn alle parlementsleden aanwezig op de receptie ter ere van het 25-jarige ambtsjubileum van Koningin Beatrix op Paleis Noordeinde. In het paleis zijn voorzieningen aangebracht waardoor mobiele telefoons geen ontvangst hebben. Pas na afloop van de receptie weten de Kamerleden welke verklaring Dittrich heeft afgelegd. De verklaring van Dittrich slaat in als een bom.⁸⁸

De afwijzing brengt de D66-ministers Pechtold en Brinkhorst en daarmee het kabinet in een precarie situatie. Juist nu Nederland van Afghanistan en andere bondgenoten toezeggingen heeft gekregen en de twijfel bij de betrokken bewindslieden is verdwenen, zorgt Dittrich nog vóór een kabinetsbesluit voor veel commotie. Indien de D66-ministers in lijn met de eigen fractie tegen de missie zullen stemmen, heeft Nederland internationaal wat uit te leggen en kan dit consequenties hebben voor het kabinet dat daardoor in een crisis kan komen. Tegelijkertijd, indien Pechtold en Brinkhorst voor de missie stemmen, betekent dit een breuk in de partij.⁸⁹

PvdA-fractie leider W. Bos is verrast en verwacht dat het kabinet geen voorstel aan de Kamer zal doen. Op de vraag van een NOS-verslaggever of daarmee geconcludeerd kan worden dat de missie van tafel is, antwoord Bos: “Dat lijkt mij de enig juiste conclusie”.⁹⁰ Ook op het ministerie van Buitenlandse Zaken denken beleidsambtenaren dat de missie voorbij is.⁹¹ Minister-president Balkenende laat via zijn woordvoerder weten: “Maandag [19 december 2005] maakt het kabinet de balans op. Dan zal het de feiten en argumenten wegen”.⁹² Secretaris-generaal van de NAVO De Hoop Scheffer spreekt de hoop uit dat het kabinet op 19 december zich alsnog positief uitspreekt voor de missie en voert daarmee de druk op.⁹³

⁸⁵ *Afghanistan, zelf gezaaide verwarring*. Elsevier, 7 januari 2006.

⁸⁶ Ooggetuige van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

⁸⁷ RTL-4 nieuws van 16 december 2005.

⁸⁸ Voormalig CDA-fractielid Dr. Th. B.F.M. Brinkel.

⁸⁹ Ooggetuige van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

⁹⁰ <www.nos.nl/nosjournaal/artikelen/2006/2/2/020206_afghanistan_debat.html>. Zoek op *De besluitvorming rond de missie naar Afghanistan*.

⁹¹ Ooggetuige van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

⁹² RTL-4 nieuws en NOS journaal van 16 december 2005.

⁹³ RTL-4 nieuws van 17 december 2005.

5.6. Het kabinet komt tot een voornemen, 22 december

Ook op 19 december komt de ministerraad niet tot een besluit, minister Brinkhorst is nog niet terug van zijn werkbezoek uit Hong Kong. De dag daarop wordt naarstig gezocht naar een oplossing van de situatie. Op 21 december komen de ministers Kamp, Bot, Pechtold en Brinkhorst bijeen op het bureau van de laatst genoemde. De missie staat op 22 december wederom op de agenda. Het is gebruikelijk dat op de avond voor de Ministerraad het bewindspersonenoverleg⁹⁴ plaats vindt, zo ook die avond. Bot probeert de D66-ministers te masseren om met de missie in te stemmen. Hij begrijpt de situatie waarin zij zich bevinden en oppert om in de artikel 100-brief het woord ‘besluit’ te vervangen door ‘voornemen’. De D66-ministers stemmen in en de artikel 100-brief wordt direct aangepast.⁹⁵

Daarmee stellen de D66-ministers zich diametraal op ten opzichte van de eigen fractie. De fractie is, ook na het bewindspersonenoverleg, niet van plan haar mening aan te passen. Minister Pechtold daarover: “Dat is het standpunt van de fractie en morgen besluit het kabinet erover”.⁹⁶ D66-Kamerlid B. Bakker stelt na het overleg dat het kabinet “zijn eigen verantwoordelijkheid” heeft. “Het zou kunnen zijn dat er in de komende weken en maanden nog volop debat ontstaat, ook in de Kamer, en daar heb ik geen enkel probleem mee”.⁹⁷ Daarmee lijkt de kou uit de lucht, op 22 december wordt na de Ministerraad Kamerstuk 27 925 nummer 194 aan de Tweede Kamer gestuurd. De Ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking stellen daarin:

Per bijgaande brief (Kamerstuk 27 925, nr. 193), informeert de regering u aangaande de voorgenomen bijdrage aan ISAF in Zuid-Afghanistan. De regering handelt daarbij conform artikel 100 van de Grondwet en volgt de aandachtspunten uit het Toetsingskader 2001.⁹⁸

In de brief wordt conform het Toetsingskader 2001 de politieke wenselijkheid en militaire haalbaarheid van de missie geformuleerd.⁹⁹

Alhoewel het ‘voornemen’ een goede vondst bleek om de D66-ministers in de boot te houden, leverde het veel kritiek op uit de Tweede Kamer. Van Baalen (VVD) wil opheldering van het kabinet: “Is dit nu een besluit of een voornemen? Daarover is het kabinet ambivalent”.¹⁰⁰ Kamerlid B. Koenders (PvdA) geeft in een eerste reactie een voorschot op de latere patstelling tussen Kamer en Kabinet: “Zoiets als een voornemen tot een besluit kennen we niet. De Kamer kan ook niet debatteren over een besluit dat niet bestaat”.¹⁰¹ GroenLinks-Kamerlid Karimi gaat verder in haar kritiek: “De regering regeert gewoon niet. Ze durven het niet aan. Zo'n gevaarlijke missie, en dan durft het kabinet er niet voluit voor te gaan”.¹⁰²

⁹⁴ Tijdens een bewindspersonenoverleg roepen de premier en zijn vice-premiers op hun eigen ministerie alle belangrijke partijgenoten (alle ministers, staatssecretarissen, de top van de fractie, de partijvoorzitter én de belangrijkste adviseurs en voorlichters) bij elkaar. Tijdens dat bewindspersonenoverleg wordt voor een deel de agenda van de ministerraad voor de volgende dag doorgenomen. De agenda van de ministerraad is officieel geheim maar circuleert al vroeg in de week rond op ministeries, in de top van de regeringsfracties in de Tweede Kamer en bij goed ingevoerde journalisten. Gevoelige politieke zaken worden dus door leden van het kabinet met hun partijgenoten buiten de regering besproken vóór dat het kabinet op vrijdag een besluit neemt.

⁹⁵ Ooggetuige van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

⁹⁶ <www.nos.nl/nosjournaal/artikelen/2005/12/21/211205_afghanistan.html>

⁹⁷ <www.nos.nl/nosjournaal/artikelen/2005/12/21/211205_afghanistan.html>

⁹⁸ *Kamerstukken II* 2005-2006, 27 925 nr. 194, p. 1.

⁹⁹ *Kamerstukken II* 2005-2006, 27 925 nr. 193.

¹⁰⁰ <www.nos.nl/nosjournaal/artikelen/2005/12/22/reactiesafghanistan.html>

¹⁰¹ <www.nos.nl/nosjournaal/artikelen/2005/12/22/reactiesafghanistan.html>

¹⁰² <www.nos.nl/nosjournaal/artikelen/2005/12/22/reactiesafghanistan.html>

Door Kamervragen over een ‘voornemen’ dan wel ‘besluit’ zijn de betrokken bewindslieden genoodzaakt nogmaals een brief aan de Kamer te sturen waarin zij duidelijk proberen te maken dat het kabinet een besluit heeft genomen zonder dat woord te gebruiken:

Met het zenden van deze artikel 100-brief maakt de regering duidelijk dat zij de intentie heeft aan deze operatie deel te nemen.¹⁰³

Daar neemt de Tweede Kamer geen genoegen mee. Vooral VVD, PvdA, SP en D66 willen niet inhoudelijk op de artikel 100-brief ingaan alvorens het kabinet een besluit heeft genomen.

Dit is niet het enige politieke probleem waar het kabinet mee te maken krijgt. Op voordracht van Kamerlid H.J. Ormel verbindt de CDA-fractie een nieuwe voorwaarde aan de missie: steun van een tweederde Kamermeerderheid. Daarmee wordt de uitzending in feite afhankelijk van de instemming van de PvdA-fractie.¹⁰⁴

Ten slotte speelt nog het probleem met de D66. Alhoewel het ‘voornemen’ een artikel 100-brief mogelijk heeft gemaakt, is de verdeeldheid binnen de partij nog niet opgelost. De situatie wordt verder op scherp gezet door een interview met Kamerlid Bakker in de Elsevier. Daarin verklaart hij luid en duidelijk dat D66 tegen een derde missie in Afghanistan is en blijft: “Of het kabinet komt tot inkeer en besluit niet te gaan. Of het kabinet komt er niet uit en klap uit elkaar”.¹⁰⁵ Fractieleader Dittrich wilde niet van een crisis spreken en ook D66-minister Brinkhorst vond het “te dwaas” om over een val van het kabinet te spreken: “Dit kabinet moet door. Het is nu een oogstjaar”.¹⁰⁶

Op 13 januari 2006 is door de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking een brief aan de Tweede Kamer gestuurd. In deze brief probeert het kabinet wederom duidelijk te maken dat zij een besluit heeft genomen over de uitzending van militairen naar Zuid-Afghanistan, wederom zonder het woord ‘besluit’ te noemen:

Mede met het oog op het voorziene overleg met uw Kamer en in aanvulling op de brieven d.d. 22 december en 27 december 2005 (Kamerstuk 27 925, nr. 193, 194, en 195) informeert de regering u nader over (...) de bereidheid deel te nemen aan ISAF in Zuid-Afghanistan, waartoe eerder is besloten.¹⁰⁷

Met deze brief hoopt het kabinet dat de artikel-100 brief wel in behandeling zal worden genomen. In de ogen van de Tweede Kamer heeft het kabinet nog steeds geen besluit genomen, maar zij is zich bewust van de tijdsdruk waaronder de missie leeft en besluit de brief te behandelen. “We moeten wel. De zaak is te belangrijk. De Kamer neemt nu zelf het heft in handen”,¹⁰⁸ aldus PvdA-kamerlid Koenders na het debat op 13 januari 2006.

Eén passage in die brief is wel nieuw:

Met de oplegbrief van 22 december jl. en de brief van 27 december jl. heeft de regering aangegeven dat zij na de oordeelsvorming door uw Kamer over de beoogde inzet zal bezien welke gevolgen moeten worden verbonden aan dat parlementaire oordeel.¹⁰⁹

Daarmee lijkt de beslissing bij het parlement te liggen, in plaats van bij de regering. Zo wordt dat in ieder geval door de PvdA en de VVD opgevat.¹¹⁰

¹⁰³ *Kamerstukken II* 2005-2006, 27 925 nr. 195, p. 1.

¹⁰⁴ NRC Handelsblad, 28 december 2005.

¹⁰⁵ Elsevier, 14 januari 2006.

¹⁰⁶ <www.nos.nl/nosjournaal/artikelen/2006/1/12/120106_d66.html>

¹⁰⁷ *Kamerstukken II* 2005-2006, 27 925 nr. 197, p. 1.

¹⁰⁸ NRC Handelsblad, 14 januari 2006.

¹⁰⁹ *Kamerstukken II* 2005-2006, 27 925 nr. 197, p. 4.

¹¹⁰ NRC Handelsblad, 14 januari 2006.

In de procedurevergadering van 17 januari 2006 wordt vastgesteld hoe de missie in de Kamer behandeld dient te worden.¹¹¹ In de periode tussen 22 december 2005 en 17 januari 2006 uiten de Kamerfracties wensen over die procedure. In ieder geval dienen een schriftelijke vragenronde, een hoorzitting en een vertrouwelijke briefing plaats te vinden alvorens een Algemeen Overleg gehouden kan worden. Daarnaast wordt gedacht aan een bezoek aan Afghanistan en zelfs aan Uruzgan.¹¹² Tevens uiten de fracties hun voorkeuren voor wie op de hoorzitting gehoord moet worden. In de procedurevergadering wordt uiteindelijk besloten dat eerst een schriftelijke vragenronde zal plaatsvinden en op 30 januari vervolgens de hoorzitting. Het Algemeen Overleg wordt op 2 februari gepland, waarbij de Vaste Commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie in twee termijnen met de bewindslieden zullen debatteren en een plenaire vergadering in derde termijn is gepland.¹¹³

Eerder die dag heeft minister Kamp door middel van een kamerbrief laten weten geen inzage te willen geven in het MIVD-rapport. Wel heeft hij aangegeven een vertrouwelijke briefing te willen laten geven door de CDS en de Directeur MIVD.¹¹⁴ Daar nemen de Vaste Commissies geen genoegen mee en vragen in de procedurevergadering nogmaals om inzage in het MIVD-rapport en het advies van de CDS.¹¹⁵

Op 24 januari 2006 meldt minister Kamp in een Kamerbrief dat de Commissie voor Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CIVD)¹¹⁶ in staat zal worden gesteld inzage te krijgen in de rapporten van de MIVD van 19 oktober en 17 november 2005. Daarbij wordt opgemerkt dat gegevens “waarvan het verstrekken in strijd is met het belang van de staat” worden weggelaten.¹¹⁷ Alhoewel de brief ingaat op het militaire advies van de CDS, reageert de minister niet op de vraag om inzage in het advies van de CDS. Het verzoek om inzage wordt

¹¹¹ Tijdens procedurevergaderingen nemen Tweede Kamercommissies (waaronder de Vaste Commissies) besluiten over de te volgen procedures en werkwijze. Zo vindt besluitvorming plaats over de planning van vergaderingen, hoorzittingen, werkbezoeken en gesprekken met externe personen en organisaties. <www.europa-nu.nl/9353000/1/j9vvh6nf08temv0/vh8lnhrpmxv6>

¹¹² Dit bezoek gaat uiteindelijk niet door omdat dit door logistieke problemen op een dusdanig korte termijn niet gepland kan worden.

¹¹³ In een algemeen overleg wordt door één of meer Tweede Kamercommissies met één of meer ministers en/of staatssecretarissen van gedachten gewisseld over het beleid. Dit gebeurt bijvoorbeeld naar aanleiding van een brief van het kabinet. Bij een algemeen overleg mogen met instemming van de minister ook ambtenaren inlichtingen aan de commissie verschaffen. Normaal gesproken vindt een debat over een onderwerp in twee termijnen plaats. In de ‘eerste termijn Kamer’ kunnen de woordvoerders van de partijen reageren op het plan of voorstel van het kabinet en kunnen zij vragen stellen aan de betrokken minister. Aansluitend reageert de minister in eerste termijn op de reacties en vragen van de Kamer. In de ‘tweede termijn’ Kamer reageren de woordvoerders opnieuw op de antwoorden en opmerkingen van de minister in de eerste termijn. Vervolgens reageert de minister weer in tweede termijn. Beide termijnen worden in een van de bijzalen gehouden. Alleen bij de behandeling van een uitzending van militairen wordt een derde termijn gehouden, een plenaire bijeenkomst in de grote vergaderzaal. <www.europa-nu.nl/9353000/1/j9vvh6nf08temv0/vhnnmt7lkh3r#p2>

¹¹⁴ *Kamerstukken II* 2005-2006, 27 925 nr. 198.

¹¹⁵ Ooggetuige van het ministerie van Defensie.

¹¹⁶ De commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten is belast met de parlementaire controle op de geheime aspecten van het overheidsbeleid rond de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD). De voorzitters van de verschillende fracties zijn lid van de commissie, met uitzondering van de Socialistische Partij, die uit principiële overwegingen niet deelneemt. De commissie vergadert in beslotenheid. Dat gebeurt omdat de door de verantwoordelijke bewindspersonen aan de commissie verstrekte inlichtingen geheim zijn. De commissie doet jaarlijks verslag van haar werkzaamheden aan de Kamer. <www.tweedekamer.nl/kamerleden/commissies/IV/sub/index.jsp>

¹¹⁷ *Kamerstukken II* 2005-2006, 27 925, nr. 199, p. 1.

dus niet gehonoreerd.¹¹⁸ In antwoord op de brief laat de CIVD weten geen rol voor zichzelf in een dergelijke inzage te zien.¹¹⁹

Op 25 januari 2006 stuurt minister Kamp wederom een brief naar de Tweede Kamer waarin hij aangeeft de rapporten van de MIVD te sturen. Tevens verleent hij toestemming om de rapporten door de fractiewoordvoerders in te laten zien. Delen van de rapporten zijn zwart gemaakt.¹²⁰ Op 26 januari geven de CDS en Directeur MIVD, in het bijzijn van minister Kamp, een vertrouwelijke briefing aan de Vaste Commissie Buitenlandse Zaken. Op 30 januari worden *slides* van die presentatie ter inzage naar de Tweede Kamer gestuurd en kunnen door de fractiewoordvoerders worden ingezien.¹²¹

Niet alleen de procedure van de besluitvorming was onderwerp van gesprek, ook de inhoud van het besluit, de missie in Uruzgan zelf, kwam voor het voetlicht. In de artikel 100-brief van 22 december 2005 trachtten de betrokken ministers een genuanceerd beeld van de missie neer te zetten met aandacht voor wederopbouw, maar ook voor het belang van de veiligheid én de risico's die aan de missie kleven. De doelstelling van de missie is de ondersteuning en versterking van de Afghaanse autoriteiten, zodat deze op termijn in staat zijn de veiligheid en stabiliteit in eigen land te garanderen.

Het Nederlandse detachement zal zich overeenkomstig het ISAF-mandaat richten op het bevorderen van stabiliteit en veiligheid door het vergroten van de steun van de lokale bevolking voor de Afghaanse autoriteiten, en het verminderen van de steun voor de Taliban en aanverwante groeperingen. Het bevorderen van goed bestuur, een efficiënte politie en leger, bevordering van de rechtstaat, het verrichten van CIMIC- en wederopbouwactiviteiten, en het bevorderen van wederopbouwactiviteiten door anderen zijn belangrijke onderdelen van deze aanpak.¹²²

Tevens benadrukt de regering dat het een missie met “reële militaire risico's betreft”, waarbij “aansprekende resultaten niet vanaf het begin zichtbaar zullen zijn, maar enige tijd zullen vergen”.¹²³ Ondanks dit beoogde genuanceerde beeld in de artikel 100-brief, blijft na de afronding van de besluitvorming op 3 februari 2006 toch vooral de aandacht voor wederopbouw ‘hangen’, niet in de laatste plaats door het belang en het te verwachten succes dat de Tweede Kamer op wederopbouw legt en de wijze waarop dit in de media wordt verwoord (door zowel de media, Kamerleden als bewindslieden).¹²⁴ Dat leidt tot herhaalde kritiek op de missie gedurende de daadwerkelijke uitvoering, vooral tijdens periodes waarin veel en intensief moet worden gevochten. Is de missie nu een wederopbouwmissie of een vechtmis­sie?

Ondertussen worden de ontwikkelingen in Nederland met argusogen bekeken. Op 9 januari 2006 stelt P. Bremer III¹²⁵ in de Volkskrant dat het afhaken van Nederland niet zonder

¹¹⁸ *Kamerstukken II* 2005-2006, 27 925 nr. 199.

¹¹⁹ Ooggetuige van het ministerie van Defensie.

¹²⁰ <www.mindef.nl/actueel/nieuws/2006/01/20060125_mivdrapporten.aspx>

¹²¹ *Kamerstukken II* 2005-2006, 27 925 nr. 200.

¹²² *Kamerstukken II* 2005-2006, 27 925 nr. 193, p. 3.

¹²³ *Kamerstukken II* 2005-2006, 27 925 nr. 193, p. 3 en 4.

¹²⁴ Bijvoorbeeld: “Volgens Bos is de gevechtsmissie gescheiden van de wederopbouwmissie waar de Nederlanders aan zullen meedoen” (Elsevier, 31 januari 2006). “Nederland gaat deelnemen aan de ISAF-missie van de NAVO in de Afghaanse provincie Uruzgan. Deze missie is gericht op wederopbouw” (<www.nos.nl/nosjournaal/artikelen/2006/2/2/020206_afghanistan_debat.html>) “Vrijdag 3 februari heeft de Nederlandse Regering besloten definitief deel te nemen aan ISAF (International Security Assistance Force) stage 3. Medio dit jaar vertrekken 1200 militairen naar Uruzgan voor hun wederopbouw-missie” (Persmap ministerie van Defensie naar aanleiding van het besluit tot deelname op 3 februari 2006”. (<www.mindef.nl/binaries/Persmap_tcm15-59979.pdf>).

¹²⁵ Amerikaans oud-bewindvoerder in Irak en van 1983 tot 1986 ambassadeur in Nederland.

gevolgen zal blijven. Deze harde woorden worden al snel tegengesproken door de Amerikaanse topdiplomaat K. Volker.¹²⁶ Hij stelt dat Washington “geen enkele druk” uitoefent en dat Nederland niet gestraft zal worden voor een eventueel ‘nee’. “Als Nederland niet meedoet aan de missie in Afghanistan moet de NAVO maar op zoek naar een andere partner die de taak wel wil uitvoeren”, zegt Volker op 17 januari. Tevens geeft hij aan dat Bremer III niet meer spreekt namens de Amerikaanse regering.¹²⁷ Op 10 januari spreekt de Amerikaanse onderminister van Buitenlandse Zaken Fried zijn verwondering uit over het volgens hem “oververhitte debat in Nederland over de voorgenomen troepenverzending naar Afghanistan”.¹²⁸

Dergelijke uitlatingen worden door de Tweede Kamer gevoeld als politieke druk, een middel waar de leden niet van gecharmeerd zijn. CDA-kamerlid Ormel noemt de Amerikaanse lobby vervelend en eerder contraproductief dan productief, PvdA-kamerlid Koenders concludeert ook dat de druk averechts werkt en VVD-kamerlid van Baalen acht de druk ongepast.¹²⁹

Ook buitenlandse media berichten over de besluitvorming. De Nederlandse aarzelingen kunnen op kritiek uit de VS rekenen. Vance Serchuk van het *American Enterprise Institute* beschimpt de Nederlandse besluiteloosheid:

The Netherlands' skittishness makes for an important cautionary tale not only about the near-farcical indecision of a European ally in the war on terror, but more important, the risks inherent in outsourcing ever-greater responsibility for Afghanistan to NATO (...).¹³⁰

De *Financial Times* legt een verband met de toekomst van de NAVO: “NATO’s future credibility is now in Dutch hands”.¹³¹ Ook William Pfaff van *The International Herald Tribune* is van mening dat de toekomst van de NAVO op het spel stond. “Whether the Dutch realize it or not, the future of both NATO and Afghanistan may be what their parliament really will be debating”.¹³² Constanze Stelzenmuller, NAVO-deskundige van het *German Marshall Fund of the United States* begrijpt de kritiek wel:

Het gaat om de geloofwaardigheid van westerse interventies in het algemeen. De Nederlanders staan bekend als pragmatisch, als goede militairen en vrienden van de Verenigde Staten. Als de Nederlanders nu afhaken, zal er een gevoel ontstaan dat er iets mis is – niet alleen met de NAVO, maar met het politieke bondgenootschap waarvan de NAVO de militaire arm is.¹³³

Zoals besloten in de procedurevergadering hebben de Vaste Commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie de mogelijkheid schriftelijke vragen te stellen. Gedurende het weekend van 21 en 22 januari 2006 hebben militairen en ambtenaren van de betrokken ministeries gewerkt aan de beantwoording van de in totaal 190 vragen. Op 27 januari gaan de antwoorden per brief naar de Tweede Kamer.¹³⁴

¹²⁶ Volker is plaatsvervangend onderminister voor Europese en Euroaziatische Zaken van het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken en daarmee de plaatsvervanger van de eerder genoemde onderminister Fried. <www.state.gov/p/eur/>

¹²⁷ <www.nos.nl/nosjournaal/artikelen/2006/1/17/index.html>. Zoek naar reportage *VS geen druk op Afghanistan debat*.

¹²⁸ Volkskrant, 11 januari 2006.

¹²⁹ Volkskrant, 11 januari 2006.

¹³⁰ <www.aei.org/publications/filter.all.pubID.23651/pub_detail.asp>

¹³¹ The Financial Times, 18 januari 2006.

¹³² <www.williampfaff.com/modules/news/article.php?storyid=93>

¹³³ <www.nrc.nl/krant/article200758.ece>.

¹³⁴ *Kamerstukken II* 2005-2006, 27 925 nr. 201.

Op 30 januari 2006 vindt de openbare hoorzitting plaats. Van 08.30 tot 22.00 uur kunnen de Kamerleden (ervarings-)deskundigen aan de tand voelen.¹³⁵ De hoorzitting wordt door de betrokken ministeries georganiseerd, maar de Tweede Kamer had in de voorbereiding de mogelijkheid om deskundigen voor het programma in aanmerking te laten komen. Het ministerie van Buitenlandse Zaken denkt dat de hoorzitting een goede mogelijkheid kan zijn om de PvdA op positieve gedachten te brengen en om het draagvlak in de samenleving te vergroten.¹³⁶ Ondanks de mogelijkheid voor de Tweede Kamer om inbreng in het programma te hebben, is er achteraf kritiek op de hoorzitting. Deze zou te eenzijdig en te weinig kritisch zijn geweest. Door de keuze van sprekers zou de setting en daarmee de uitkomst van de hoorzitting zijn beïnvloed.¹³⁷

Op diezelfde dag brengt ook secretaris-generaal van de VN, Kofi Annan, een bezoek aan Nederland. Na zijn ontmoeting met premier Balkenende maakt de secretaris-generaal van de gelegenheid gebruik om publiekelijk de hoop uit te spreken dat “het Nederlandse parlement de juiste beslissing neemt over het sturen van troepen naar Afghanistan”.¹³⁸ Tevens maakt de Australische minister van Buitenlandse Zaken, Alexander Downer, op die dag bekend dat Australië overweegt een wederopbouwmacht te sturen.¹³⁹ Australië was het land waar in de artikel-100 brief melding van is gemaakt:

(...) zal in de provincie Uruzgan door Nederland worden samengewerkt met een solide, militair relevante partner. Definitieve besluitvorming in dit partnerland zal plaatsvinden nadat Nederland heeft besloten tot deelname. Deze volgtijdelijkheid ligt voor de hand gezien het verschil in omvang van de militaire bijdragen van beide landen.¹⁴⁰

Het kan tevens niet eerder bekend worden gemaakt daar Australië zelf ook in haar procedure van politieke besluitvorming was verwickeld.¹⁴¹

Op 31 januari 2006, daags na de hoorzitting, meldde PvdA-fractieleader Bos: “(...) het is duidelijk dat een aantal eisen die we [PvdA] op tafel hebben gelegd, dat daardoor het kabinet een beweging in de goede richting wordt gemaakt”.¹⁴² Hij doelt daarmee op eisen zoals de scheiding tussen de ISAF-operatie en Operatie Enduring Freedom. Hij stelt dat de informatie, zoals die gegeven is tijdens de voorlichting van de CDS en de directeur MIVD en de hoorzitting het “voor ons gemakkelijker [heeft gemaakt] een oordeel te vormen over of de missie eigenlijk wel doelstellingen heeft die realiseerbaar zijn”.¹⁴³ Alhoewel Bos nog opmerkt dat het uiteindelijke oordeel op 2 februari 2006 gemaakt zal worden, lijkt de steun in de Tweede Kamer voor de missie flink te groeien.

Op 1 februari 2006 krijgen de Vaste Commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie een vertrouwelijke briefing over de *Rules of Engagement* (RoE) van de Nederlandse militairen. Tevens wordt toegezegd dat vertrouwelijke inzage wordt gegeven in de *Aide Memoire* en de Geweldsinstructiekaart (vertalingen van de Rules of Engagement naar respectievelijk commandanten en soldatenniveau). Daarnaast vragen de commissies om inzage in de Rules of Engagement zoals die door de NAVO is opgedragen aan ISAF III. Uiteindelijk ontvangen de commissies op 8 februari 2006 vertrouwelijke inzage in de gevraagde documenten.¹⁴⁴

¹³⁵ Hoorzitting Tweede Kamer: <www.parlement.com/9291000/modulesf/g7ghc7a8?key=h7idt4d7>

¹³⁶ Ooggetuige ministerie van Buitenlandse Zaken.

¹³⁷ Ooggetuige ministerie van Buitenlandse Zaken.

¹³⁸ <www.nos.nl/nosjournaal/artikelen/2006/1/30/300106_afghanistan_kamer.html>

¹³⁹ <www.mindef.nl/actueel/nieuws/2006/01/20060130_bezoekaustalie.aspx>

¹⁴⁰ *Kamerstukken II* 2005-2006, 27 925 nr. 193, p. 23.

¹⁴¹ Ooggetuige van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

¹⁴² <www.nos.nl/nosjournaal/artikelen/2006/1/31/index.html>

¹⁴³ <www.nos.nl/nosjournaal/artikelen/2006/1/31/index.html>

¹⁴⁴ Ooggetuige van het ministerie van Defensie.

Op 2 februari komen de Vaste Commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie en de ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking in twee termijnen bij elkaar in het Algemeen Overleg. In eerste termijn wordt duidelijk dat de CDA voor de missie is, in verband met de noodzakelijke wederopbouw. Het PvdA laat blijken met de missie in te kunnen stemmen mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan, waarbij een duidelijke scheiding tussen ISAF en OEF de belangrijkste is. De VVD verklaart dat de militaire operatie in Uruzgan een haalbare missie is: “Aan de militaire voorwaarden om deze missie te laten slagen, is wat mijn fractie betreft voldaan”,¹⁴⁵ aldus woordvoerder Van Baalen. De eerdere kritiek over de mensenrechten en de internationale rechtsorde (tijdens de behandeling van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken op 23 en 24 november 2005) zijn tijdens de hoorzitting en de voorlichting van de CDS en Directeur MIVD weggenomen. De SP geeft aan dat de partij in navolging van het niet steunen van de eerdere missies in Afghanistan en Irak, geen steun kan uitspreken voor deze missie. “De SP heeft die missies niet gesteund omdat zij meent dat het ongeloofwaardig is om in een en hetzelfde land tegelijkertijd oorlog te voeren en te proberen de vrede te bewaren”.¹⁴⁶ Alhoewel GroenLinks met de voorgaande missies in Afghanistan heeft ingestemd, wil ze daar met deze missies van af wijken. De Nederlandse missie kan door de veiligheidssituatie in Uruzgan niet aan de gewenste wederopbouw toekomen. Overigens laat de partij blijken dat bij sluiting van de Guantánamo Bay gevangenis de missie wel op instemming van GroenLinks kan rekenen. Voor de LPF is de aard en de omvang van de missie niet passend te noemen voor de grootte van de krijgsmacht. Daarom is de partij voor de missie indien deze beperkt blijft tot een duur van een jaar, met een optie voor nog een jaar. D66 kan niet anders dan bij haar eerder betrokken stelling blijven. De partij krijgt wel de hoon van de overige leden over zich heen toen woordvoerder Bakker stelde dat ‘we’ er een potje van hadden gemaakt. Hij doelt daarmee op alle leden, maar VVD-woordvoerder Van Baalen voegt hem toe: “U en Pechtold, ja”.¹⁴⁷ Ten slotte laten de kleinere partijen zoals Christen Unie, SGP, Groep Wilders, en Groep Nawijn weten met de missie in te kunnen stemmen. In de eerste termijn reageren de bewindslieden op de vragen en opmerkingen van de fracties. In een korte tweede termijn wordt er nogmaals van gedachten gewisseld. Op de PvdA na lijken de posities bepaald.¹⁴⁸

Tussen het Algemeen Overleg en het plenaire debat dat op dezelfde dag om 20.00 uur zal plaatsvinden, houdt de PvdA een extra fractievergadering.¹⁴⁹ Tijdens de vergadering op 2 februari 2006 hebben fractieleider Bos en woordvoerder Koenders de fractie overgehaald om met de missie in te stemmen.¹⁵⁰

Tijdens het plenaire debat in derde termijn wordt niet gestemd. De fracties spreken slechts hun instemming uit, of niet. Zoals verwacht stemmen het CDA, de VVD en LPF in met de missie. De LPF laat daarbij haar eis vallen dat de missie slechts een jaar mag duren en stemt in met een missie van twee jaar. Tot opluchting van het kabinet geldt hetzelfde voor de PvdA. Daarmee wordt zoveel steun in de Tweede Kamer verworven dat het tegenstemmen van SP, GroenLinks en natuurlijk D66 niet langer van invloed is. De motie van Marijnissen,

¹⁴⁵ *Kamerstukken II 2005-2006*, 27 925, nr. 207, p. 10.

¹⁴⁶ *Kamerstukken II 2005-2006*, 27 925, nr. 207, p. 13.

¹⁴⁷ *Kamerstukken II 2005-2006*, 27 925, nr. 207, p. 33.

¹⁴⁸ *Kamerstukken II 2005-2006*, 27 925 nr. 207.

¹⁴⁹ De meeste partijen hebben reeds op 31 januari een fractievergadering ter bepaling van het standpunt van de fractie gehouden.

¹⁵⁰ Voormalig CDA-Kamerlid Dr. Th.B.F.M. Brinkel.

Halsema en Dittrich¹⁵¹ (fractieiders van respectievelijk SP, GroenLinks en D66) krijgt weinig steun.¹⁵²

¹⁵¹ *Kamerstukken II* 2005-2006, 27 925 nr. 204.

¹⁵² *Handelingen II* 2005-2006, 45-3013-3035.

6. Analyse

Deze reconstructie heeft niet tot doel uitspraken te doen over de kwaliteit van het genomen besluit (product van de besluitvorming). Vragen over de beschikbaarheid van alle relevante informatie om een goed besluit te kunnen nemen, de aanwezigheid van andere mogelijkheden of opties waaruit gekozen kon worden en of de consequenties van de keuzes goed overwogen zijn, worden niet gesteld en ook niet beantwoord. Wel kan op basis van deze reconstructie op andere punten van de besluitvorming (als proces) een analyse worden gemaakt.

In eerste instantie wordt gekeken naar een aantal opmerkelijke zaken van de besluitvorming in algemene zin. Vervolgens wordt ingegaan op de verwarring over het ‘voornemen’ danwel het ‘besluit’ van de regering tussen 22 december 2005 en 13 januari 2006. Aansluitend wordt aandacht besteed aan de notificatiebrief als onderdeel van het Toetsingskader en de beoogde terughoudendheid van parlement en ministeries in de periode tussen notificatiebrief en artikel 100-brief. Daarna komt het *strategic narrative* van de missie aan bod, is het een vechtmissie of een wederopbouwmissie? De analyse wordt afgerond met een tweetal aspecten, namelijk het verschil in beweegredenen tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie en of Nederland nog ‘nee’ kon zeggen.

6.1. Politieke besluitvormingsprocedure

Allereerst kan gesteld worden dat de besluitvorming een langdurig proces is geweest. In januari 2005 zijn de eerste gesprekken opgestart tussen Canada en Nederland en op 3 februari 2006 is de besluitvorming afgerond. De Tijdelijke Commissie Buitenlandse Uitzendingen (TCBU, ook wel ‘Commissie Bakker’ genoemd) heeft de besluitvorming van de Nederlandse missies tussen 1991 en 1999 in kaart gebracht. De lengte van de besluitvormingsprocedures van de 18 onderzochte missies varieert van een aantal weken tot negen maanden. Het merendeel van de procedures duurde drie à vier maanden.¹⁵³ De besluitvorming voor Uruzgan met meer dan een jaar lijkt daarmee een uitschieter te zijn, maar wat zegt dit over de besluitvorming? Missies en daarmee ook de besluitvorming daarvan zijn moeilijk met elkaar te vergelijken. De besluitvorming duurt zolang deze moet duren. Dat kan enerzijds uitgelegd worden als de periode die de regering nodig heeft voor de voorbereidingen en de onderhandelingen die bij een besluitvorming gepaard gaan. Anderzijds kan het uitgelegd worden als de periode die een besluitvorming mag duren. Een humanitaire ramp noopt tot sneller ingrijpen en daarmee tot een snellere besluitvorming dan bijvoorbeeld ingrijpen in Irak. De situatie in bijvoorbeeld Sudan laat overigens zien dat ook dat maar relatief is.

De geïnterviewden hebben zich wel op een andere wijze over de kwaliteit van het proces uitgesproken. Zij geven aan dat het proces in hun ogen relatief goed verlopen is. De opstelling van Buitenlandse Zaken versus Defensie en vice versa werd als “hard maar eerlijk” omschreven. De samenwerking verliep volgens de geïnterviewden over het algemeen goed. Dat is, in het licht van de Nederlandse 3D-benadering, een belangrijk gegeven.

Ondanks het beginselbesluit aan van september/oktober 2005 is de missie niet altijd even zeker geweest. Er kan met recht van *ups and downs* gesproken worden. Overigens werden de ‘downs’ door de een als *showstoppers* uitgelegd, terwijl ze voor de ander slechts hindernissen waren die overwonnen dienden te worden. Het eerste moment waarop aan de voortgang van de missie werd getwijfeld was de publicatie van het MIVD-rapport op 19 oktober 2005.

¹⁵³ *Kamerstukken II* 2000-2001, 26 454, nr. 11, p. 66 en 67.

Dit zorgde voor twijfel bij minister Kamp en indirect ook bij minister-president Balkenende. Deze laatste vreesde voor een gebrek aan parlementaire steun voor de missie. Deze vrees werd gevoed door de opstelling van de politieke partijen tijdens het Algemeen Overleg over de vaststelling van de begroting van het ministerie Van Buitenlandse Zaken op 23 en 24 november 2005. PvdA-Kamerlid Koenders verklaarde dat hij zich na het uitlekken van het kritische MIVD-rapport niet kon voorstellen dat de regering een positief besluit zou nemen. Ook de steun van de VVD leek met de voorwaarden voor respect voor de internationale rechtsorde (garanties tegen schending van het humanitair oorlogsrecht en mensenrechten) minder zeker.

Door het wegwerken van de 16-punten lijst kwam hier verbetering in. Een duidelijk keerpunt was het bezoek van de Amerikaanse onderministers Florey en Fried aan Nederland op 30 november 2005, het bezoek van CDS, generaal Dick Berlijn, aan NAVO-opperbevelhebber generaal Jones diezelfde dag en het bezoek van minister Bot aan de NAVO-bijeenkomst op 8 december 2005. Na afloop van die laatste bijeenkomst verklaarde Bot met de missie in te kunnen stemmen. Op 9 december 2005 wordt de missie in de Minister-raad besproken, maar komt het niet tot een besluit. Het besluit wordt 'doorgeschoven' naar 19 december. Echter, op 16 december lijkt D66 bij monde van fractieleider Dittrich de missie op te blazen. Door de afwezigheid van minister Brinkhorst kon op 19 december geen besluit genomen worden. Onderwijl werd naarstig naar een oplossing gezocht. Door inspanningen van minister Bot en zijn vondst ('voornemen' in plaats van 'besluit') kan de regering op 22 december toch tot een overeenkomst komen.

6.2. Voornemen of besluit, materieel of formeel instemmingsrecht?

Na de artikel 100-brief van 22 december 2005 heeft het tot 13 januari 2006 geduurd alvorens de Tweede Kamer de missie in behandeling wilde nemen. Dit werd veroorzaakt door de discussie omtrent de begrippen 'voornemen' en 'besluit'. De discussie heeft niet alleen betrekking op een woordspel. Het tast in de ogen van een aantal Kamerleden het materiële instemmingsrecht voor de uitzending van militairen van de Kamer aan, zoals dat in de jaren daarvoor is ontstaan.

In 2000 is op voordracht van toenmalig GPV-parlementariër Van Middelkoop een grondwetwijziging doorgevoerd: artikel 100 van de Grondwet. Daarin is vastgelegd dat de regering bij besluiten tot inzet ('uitzending') van militairen een informatieplicht heeft.¹⁵⁴ Door de jarenlange praktijk meent de Tweede Kamer een materieel instemmingsrecht te hebben verworven. Van Middelkoop zegt daar op 29 december 2005 het volgende over: "Het materiële instemmingsrecht waarover de Kamer desondanks beschikt, is een vrucht van de parlementaire praktijk".¹⁵⁵ Overigens krijgt de opvatting dat de Tweede Kamer een materieel instemmingsrecht heeft zowel bijval als kritiek. Voormalige ministers van Defensie Ter Beek en Voorhoeve erkennen het materiële instemmingsrecht, terwijl staatsrechtjuristen Boven' Eert en Besselink dit tegenspreken.¹⁵⁶

De toenmalige regering stelde bij de behandeling van de grondwetwijziging (aangaande artikel 100) begin 1998 vast "dat de verstrekking van inlichtingen aan de Kamers over de inzet van de krijgsmacht op grond van artikel 100, eerste lid, geen betrekking heeft op een voornemen maar op een besluit van de regering".¹⁵⁷ Tijdens het plenaire debat op 2 februari

¹⁵⁴ Lijnzaad, 2006.

¹⁵⁵ NRC Handelsblad, 29 december 2005.

¹⁵⁶ Besselink, 2005 en *Kamerstukken II* 2005-2006, 30 162 nrs. 2 en 3, p. 19 en 20.

¹⁵⁷ *Kamerstukken I*, Memorie van Antwoord 1997-1998, 25 367 (R1593), nr. 226b, p. 5.

2006 leidde dit tot de motie Van Aartsen en Bos waarin zij de regering verzoeken “slechts op basis van een eenduidig besluit een verzoek tot instemming met de uitzending van militairen op basis van artikel 100 van de Grondwet voor te leggen”.¹⁵⁸ Deze motie wordt met steun van de fracties van de SP, de VVD, GroenLinks, de PvdA, de Groep Wilders, de Christen Unie, de SGP en de LPF aangenomen.

Daarmee werd niet alleen de regering voor haar handelswijze in de artikel 100-brief op de vingers getikt, maar betekende dit ook een nieuwe aanzet voor de discussie over het formele instemmingsrecht:

(...) dat over de aard van artikel 100 van de Grondwet geen onduidelijkheid mag bestaan en dat daarom zowel van de kant van de Kamer in het kader van de werkzaamheden van de werkgroep NRF, als van de kant van de regering helderheid dient te worden geschapen.¹⁵⁹

Namens de Kamer stuurt de NRF werkgroep, onder leiding van VVD-Kamerlid Van Baalen, in 2006 haar onderzoek naar de Kamer. De werkgroep beveelt een wijziging van artikel 100 aan, waarin het huidige materiële instemmingsrecht wordt geformaliseerd. Dit formele instemmingsrecht moet volgens de werkgroep van toepassing zijn op alle

vormen van inzet van de Nederlandse krijgsmacht bij militaire operaties buiten het grondgebied van het Koninkrijk. De regering dient de Staten-Generaal in alle gevallen conform de procedure vooraf te informeren over de inzet van Nederlandse militaire eenheden, ook indien deze is gebaseerd op artikel 5 van het NAVO verdrag.¹⁶⁰

Over de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over de NRF en EU-Battlegroups¹⁶¹ begrijpt de werkgroep de problemen die kunnen ontstaan indien Nederland haar eerder toegezegde militaire eenheden niet wil uitzenden. Echter, zij concludeert dat de Kamer “desalniettemin [is] gehouden altijd haar eigen verantwoordelijkheid te nemen in het licht van de laatste stand van zaken”.¹⁶² Een dergelijke situatie kan voorkomen worden door tijdige en frequente informatieverstrekking van de regering aan de Kamer. Daarmee moet volgens de werkgroep niet alleen de artikel 100-procedure veranderen (van materieel- naar formeel instemmingsrecht), maar verandert ook de reikwijdte van het Toetsingskader. Immers, het huidige Toetsingskader is alleen van toepassing op uitzendingen die niet op een verdragsrechtelijke verplichting gebaseerd zijn. Tevens geeft de werkgroep aan dat de regering de Kamer in de artikel 100-brief informeert over een ‘besluit’. Daarmee onderstreept de werkgroep de motie Van Aartsen en Bos van 2 februari 2006.

In 2007, op verzoek van de Ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, publiceerde de AIV haar advies *Inzet van de krijgsmacht. Wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming*. De AIV is van mening dat complexe (staatsrechtelijke) complicaties van een eventuele aanpassing van artikel 100 niet opwegen tegen de verbetering van de huidige situatie. Daarmee wordt niet alleen de verandering van het instemmingsrecht bedoeld, maar ook de verruiming van de reikwijdte van het Toetsingskader. De huidige procedures werken in de ogen van de AIV goed en de AIV adviseert de regering de artikel 100-procedure niet aan te passen.¹⁶³

¹⁵⁸ *Kamerstukken II* 2005-2006, 27 925 nr. 203, p. 1.

¹⁵⁹ *Kamerstukken II* 2005-2006, 27 925 nr. 203, p. 1.

¹⁶⁰ *Kamerstukken II* 2005-2006, 30 162, nrs. 2 en 3, p. 70.

¹⁶¹ NRF en EU-Battlegroups zijn snelle reactiemachten van respectievelijk de NAVO en de EU. De eerste eenheden van de NRF en EU-Battlegroups moeten binnen vijf tot dertig dagen na opdracht ontplooid kunnen worden. Lidstaten committeren zich voor een periode van 6 maanden tot het leveren van vooraf afgesproken militaire eenheden. Van werkelijke inzet van de snelle reactiemachten van de NAVO en de EU is het tot nog toe niet gekomen.

¹⁶² *Kamerstukken II* 2005-2006, 30 162, nrs. 2-3, p. 72.

¹⁶³ AIV, 2007.

De regering heeft het advies van de AIV vooralsnog overgenomen.¹⁶⁴ In navolging van de AIV vindt de regering een eventuele aanpassing van artikel 100 en verruiming van de reikwijdte van het Toetsingskader onnodig (de huidige procedures voldoen) en onwenselijk. De regering ziet in het rapport van de werkgroep en het advies van de AIV wel “aanknopingspunten om het Toetsingskader te actualiseren en te verbreden”.¹⁶⁵ Zoals eerder aangegeven dient in 2009 in een Algemeen Overleg nader over dit onderwerp gedebatteerd te worden.

6.3. Aanpassing Toetsingskader: de notificatiebrief

Zojuist is de discussie over de aanpassing van artikel 100 van de Grondwet en de reikwijdte van het huidige Toetsingskader 2001 besproken. Een ander deel van het Toetsingskader verdient ook aandacht, namelijk de notificatiebrief.

Op 16 juni 2005 gaf minister Kamp, mede namens zijn collega Bot, aan dat de regering de mogelijkheden onderzocht een bijdrage te leveren aan de uitbreiding van ISAF in Zuid-Afghanistan. Deze kennisgeving stond vermeld in een verslag over de NAVO-defensieinterministeriële bijeenkomst op 9 en 10 juni 2005. Kamerleden hadden kritiek op deze manier van kennis geven, zoals eerder vermeld leek de kennisgeving ‘weggemoffeld’ te zijn in een brief over een NAVO-bijeenkomst. De betrokken ministeries hebben zich deze kritiek aangetrokken en in het vervolg worden dergelijke kennisgevingen in een aparte brief (alleen aan de kennisgeving gewijd) aan de Kamer kenbaar gemaakt.¹⁶⁶ Daarmee is de procedure, voor wat betreft de notificatiebrief, enigszins aangepast.

6.4. Terughoudendheid tussen notificatiebrief en artikel 100-brief

Tijdens de behandeling van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken op 23 en 24 november 2005 ontstond een woordenwisseling tussen CDA-woordvoerder Ormel en PvdA-woordvoerder Koenders. Koenders wilde in dat debat vragen stellen over de missie naar Uruzgan. Hij werd terecht gewezen door Ormel omdat “de Kamer zich tussen het moment van ontvangst van de notificatiebrief – zo’n brief hebben wij over de uitzending ontvangen – en de artikel 100-brief, die wij in dit geval nog niet ontvangen hebben, uitermate terughoudend dient op te stellen”.¹⁶⁷ Ormel doelde met ‘terughoudendheid’ op de bevin-
dingen van de Tijdelijke Commissie Buitenlandse Uitzendingen (TCBU). Koenders antwoordde: “(...) dat is niet waar wat u nu zegt. Het woord ‘terughoudend’ staat er helemaal niet in”.¹⁶⁸ In het eindrapport van de Commissie Bakker wordt inderdaad niet over terughoudendheid van het parlement gesproken. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van dat rapport is daar wel over gedebatteerd. Commissievoorzitter Bakker geeft in een toelichting op aanbeveling 13 van het rapport aan dat de Kamer over een voornemen tot uitzending geïnformeerd dient te worden, maar dat de Kamer terughoudend moet zijn met het vellen van een oordeel over de missie.¹⁶⁹

¹⁶⁴ *Kamerstukken II* 2007-2008, 30 162, nr. 9.

¹⁶⁵ *Kamerstukken II* 2007-2008, 30 162, nr. 9, p. 12.

¹⁶⁶ Ooggetuige van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

¹⁶⁷ *Handelingen II* 2005-2006, 25-1616.

¹⁶⁸ *Handelingen II* 2005-2006, 25-1616.

¹⁶⁹ Aanbeveling 13 luidt: “Aangezien de regering slechts met de grootste moeite terug kan komen van een informeel aanbod aan de Verenigde Naties of een andere internationale organisatie, dient de Kamer ingelicht te worden over het voornemen tot een uitzending voordat een informeel aanbod aan de betreffende organisatie wordt overgebracht, ongeacht de omvang van de Nederlandse bijdrage”. *Kamerstukken II* 1999-2000, 26 454, nrs. 7 en 8, p. 494. De ‘notificatiebrief’ of ‘kennisgevingsbrief’ is een uitvoering van deze aanbeveling.

De Kamer zou er dus goed aan doen om in dit hele proces een rol te spelen op een zodanig moment dat er nog van invloed sprake kan zijn. Uiteraard vergt dat, op het moment van informatie, terughoudendheid van de Kamer ten aanzien van het oordeel. Natuurlijk kan de Kamer dan nog geen eindoordeel geven, maar zij moet het wel willen weten.¹⁷⁰

In het onderzoek naar de NATO Response Force van de Commissie Van Baalen wordt ook naar de terughoudendheid verwezen. Daarin wordt ten aanzien van de genoemde ‘terughoudendheid’ het volgende gezegd:

De Kamer is in dit stadium van de besluitvorming [tussen notificatiebrief en artikel 100-brief] terughoudend met het uitspreken van opvattingen over het al dan niet deelnemen aan de betreffende operatie. Dit is een van de lessen die de Kamer heeft getrokken uit het onderzoek van de TCBU [Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen] naar de uitzending van Nederlandse militairen naar Bosnië-Herzegovina begin jaren negentig.¹⁷¹

Enige terughoudendheid ligt voor de hand, immers, voor een artikel 100-brief weet het parlement niet wat het kabinet van plan is en kan derhalve slechts voor de muziek uitlopen. De mededeling van D66 op 16 december 2006 om niet met de missie in te kunnen stemmen (voor de artikel 100-brief van de regering) is dan ook hoogst merkwaardig, te meer omdat vervolgens met een kabinetscrisis wordt bedreigd.

Achtergrond van deze situatie is dat de D66-fractie zich in een conflict over het leiderschap van de partij bevond, actoren zijn minister Pechtold, fractieleider Dittrich en fractielid van L. der Laan. Dittrich verwachtte, door de eerdere twijfel bij de bewindslieden en het gebrek aan steun in de kamer, dat de missie niet door zou gaan. Door uit te spreken dat de D66 tegen de missie is, zou het afblazen van de missie door het kabinet positief afschijnen op Dittrich. Dit ‘succes’ maakt Dittrich de onbetwiste leider binnen de partij, zo is zijn gedachte. Deze lezing wordt later door fractielid Bakker weersproken. Hij verklaart in NRC Handelsblad dat de fractie vóór de voorlichting van de CDS al sterk twijfelde. Door de voorlichting werd dit alleen maar bevestigd. Dittrich en Bakker besluiten om dezelfde dag nog bekend te maken dat de D66-fractie tegen de missie is, dat zou het eerlijkst zijn, vinden ze.¹⁷²

Deze zaak wordt later tijdens het Algemeen Overleg in derde termijn op 2 februari 2006 door met name Marijnissen (SP) en Halsema (GroenLinks) tot onderwerp van gesprek gemaakt. D66-fractieleider Dittrich verklaart dat hij door het dreigement hoopte dat de PvdA ook niet zou instemmen en daarmee de missie onmogelijk zou maken. Dit wordt sterk bekritiseerd door Marijnissen:

U zegt dus eigenlijk dat uw fractie bedreigd heeft met een crisis, niet omdat zij dat echt meende, maar om het dreigement functioneel te laten zijn en om na te gaan of u daarmee in partijpolitiek opzicht iets kon bereiken. Voorzitter. Dit is een regeringspartij onwaardig, en ik zeg dat als lid van de oppositie.¹⁷³

Inmiddels was duidelijk geworden dat de D66-ministers met het kabinetsbesluit hadden ingestemd, dus Dittrich kan het dreigement van de crisis niet waar maken. Hij neemt zijn verlies en buigt voor de “politieke realiteit”.¹⁷⁴

¹⁷⁰ *Handelingen II* 2000-2001, 9-608.

¹⁷¹ *Kamerstukken II* 2005-2006, 30 162 nrs. 2-3, p. 30.

¹⁷² NRC Handelsblad, 14 januari 2006.

¹⁷³ *Handelingen II* 2005-2006, 45-3026.

¹⁷⁴ *Handelingen II* 2005-2006, 45-3025.

6.5. Vechtmissie of wederopbouwmissie

Zoals aangegeven heeft de missie in Uruzgan aanvankelijk het stempel ‘wederopbouwmissie’ meegekregen en heeft dit later kritiek opgeleverd. Functionarissen van Buitenlandse Zaken begrijpen deze kritiek. Voor de een wordt de nadruk op wederopbouwmissie verklaard door de aandacht die dit aspect van de missie (wederopbouw) in de periode tussen 22 december 2005 en 2 februari 2006 kreeg, vooral vanwege de noodzaak van het creëren van politiek en publiek draagvlak. Door het ‘mediaoffensief’ van Defensie en Buitenlandse Zaken en de keuze van de personen voor de hoorzitting van 30 januari 2006 is volgens die functionaris de nadruk op wederopbouw komen te liggen. Een andere functionaris van Buitenlandse Zaken ontkent een vooropgezet plan voor een mediaoffensief. Hij onderkent een grote aandacht voor de missie, maar dat is inherent aan de periode na een genomen besluit. Het was voor hem duidelijk dat Nederland behoefte had aan uitleg van dit besluit en bewindslieden daar beschikbaar voor moesten zijn. Dat zou de frequente aanwezigheid van Kamp en Bot in actualiteitenprogramma’s in die periode verklaren. Tevens is deze functionaris zich bewust van de nadruk op wederopbouw, maar dat was ook zijn oprechte mening. OEF zou voor de komst van de Nederlanders nog een *sweep*-actie door Uruzgan maken waarbij aanwezige Taliban uitgeschakeld of verdreven zou worden en daarmee zou de juiste uitgangssituatie voor wederopbouw gecreëerd worden.

Toenmalig minister Kamp onderstreept het aspect van het mediaoffensief, maar weersprekt de gedachte over wederopbouw. Voor hem was duidelijk dat de missie vanaf het begin moeilijk zou worden en dat er niet te veel nadruk op het wederopbouwaspect is gelegd.¹⁷⁵ Ook voormalig Commandant Der Strijdkrachten (CDS) generaal Berlijn kan zich niet in de kritiek vinden.

Ik verbaasde me ook over dat woord: wederopbouw-missie. Ik zei nog: dat woord hebben wij nooit zo gebruikt. In de Kamerbrief [artikel 100-brief] stond alleen dat we er zijn om wederopbouw mogelijk te maken. Maar er staat ook heel duidelijk dat we zouden moeten vechten en rekening moeten houden met verliezen.¹⁷⁶

Afgezien van de gedachten en bedoelingen in de eerste weken van 2006, kan men stellen dat de missie vanaf 3 februari 2006 een wederopbouwmissie werd genoemd. Die term heeft verkeerde verwachtingen geschapen. Toen bleek dat de Nederlandse militairen veel moesten vechten en de verwachte wederopbouw uitbleef, stuitte de missie op kritiek van zowel politici als militairen. Militairen voelden zich onbegrepen: terwijl iedereen het over wederopbouw had, werd er elke dag gevochten. Begreep Nederland wel wat de militairen aan het doen waren?¹⁷⁷ De kritiek van de politici, vooral van oppositiepartijen GroenLinks en SP, richtte zich met name op de gevechten. Als er zoveel moet worden gevochten, is er dan wel plaats voor wederopbouw? En is de missie niet te rooskleurig voorgesteld? Tegelijkertijd is het merendeel van de Nederlandse bevolking geen voorstander van de missie.¹⁷⁸

¹⁷⁵ H. Kamp in een interview met de auteur d.d. 25 juli 2008.

¹⁷⁶ Generaal Berlijn in zijn laatste interview als CDS. NRC Handelsblad, 12 april 2008.

¹⁷⁷ Een enquête in opdracht van NOVA onder de leden van de militaire vakbonden ACOM, VBM/NOV, NVO en KVMO geeft aan dat 73% van hen meent dat politici geen goed beeld hebben van de situatie in Afghanistan. <www.synovate.nl/nieuws/20080605013/news.aspx#>

¹⁷⁸ Onderzoek van het Ministerie van Defensie laat zien dat het percentage voorstanders voor de missie nooit hoger was dan 50% (alleen in juli 2007 was 50% van de Nederlandse bevolking voorstander of sterk voorstander van de missie, in de overige periodes schommelde het percentage van deze groep tussen de 25 en 47%). Dat betekent dat, op een maand na, alle andere maanden het merendeel (meer dan 50%) van de Nederlandse bevolking geen voorstander van de missie in Uruzgan was. Monitor Steun en Draagvlak, Ministerie van Defensie, 2008.

De regering heeft de AIV in 2006 om advies gevraagd over het behoud van het maatschappelijk draagvlak voor de krijgsmacht. In haar advies geeft de AIV aan dat er pas van maatschappelijk draagvlak kan worden gesproken als er voor “een militaire operatie niet alleen parlementaire steun is, maar ook van een (absolute) meerderheid in de samenleving”.¹⁷⁹ De AIV onderkent een aantal factoren van belang voor het draagvlak voor specifieke operaties, namelijk legitimiteit (bijvoorbeeld wel of geen VN-mandaat), belangen en waarden (doelstelling), succes van de missie, politiek leiderschap (als onderdeel van de kwaliteit van het politiek besluitvormingsproces) en ‘kosten’ (waaronder vooral het risico op slachtoffers). De AIV adviseert de regering, om een zo groot mogelijk maatschappelijk draagvlak voor elke militaire missie te bewerkstelligen, zich ten aanzien van bovenstaande factoren “duidelijk en onomwonden [te] blijven uitspreken bij haar besluiten over militaire operaties”.¹⁸⁰ De AIV constateert dat, met uitzondering van de factor leiderschap, alle factoren in de artikel 100-brief van 22 december 2005 staan vermeld.

Toch kunnen deze aspecten in toekomstige gevallen een sterker profiel krijgen, bijvoorbeeld door in het begin per aspect in een paar regels de kern daarvan neer te zetten. Deze moeten vervolgens ook centraal staan in de woordvoering over, en in het communicatieplan voor een operatie. Door explicieter aandacht aan deze vier factoren te besteden, wordt tegelijk meer inhoud gegeven aan de vijfde factor: leiderschap. Een element dat in de aanloop naar het besluit over Uruzgan op 2 februari naar de mening van de AIV onvoldoende naar voren is gekomen.¹⁸¹

Daarmee geeft de AIV aan waar de schoen wringt. De Nederlandse regering had door middel van een *strategic narrative*¹⁸² meer aandacht moeten besteden aan de verduidelijking en woordvoering van deze factoren, vooral de doelstelling van de operatie, beter uitleggen waarom Nederland militairen naar Uruzgan stuurt. Niet alleen voor de missie, maar ook tijdens de missie. Daarmee had de huidige discussie over vechten of wederopbouw grotendeels voorkomen kunnen worden.

Overigens heeft niet alleen Nederland moeite uit te leggen waarom ze in Afghanistan zijn en of ze succesvol zijn: ook andere landen kampen met dat probleem. Ik verwijs hier naar bijvoorbeeld de ingezonden brief van Ko Colijn¹⁸³ in de Volkskrant van 24 juni 2008. Colijn betoogt dat er geen eenduidigheid bestaat over het doel in Afghanistan en dat daarom moeilijk is vast te stellen wanneer dat doel is bereikt.

6.6. Verschil in beweegredenen

De ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie hadden voor de missie overeenkomsten, maar ook verschillende beweegredenen om aan de missie in Uruzgan deel te nemen. De beweegredenen die de beide ministeries deelden waren de oorlog tegen het internationaal terrorisme, het hefboomeffect op internationaal niveau, het multinationale karakter van de missie en het feit dat de missie een logisch gevolg leek op de eerdere inspanningen van Nederland in Afghanistan. De beweegreden van Defensie dat de missie een goede ervaring

¹⁷⁹ AIV, 2006.

¹⁸⁰ AIV, 2006.

¹⁸¹ AIV, 2006.

¹⁸² Een *strategic narrative* kan uitgelegd worden als een lijn van woordvoering of kernboodschap over de missie. Bovengenoemde factoren kunnen hierin genoemd worden, maar ook andere factoren. De *strategic narrative* moet niet alleen in Nederland gecommuniceerd worden, maar ook in het missiegebied zelf.

¹⁸³ Prof. Dr. Colijn is bijzonder hoogleraar Internationale betrekkingen, in het bijzonder mondiale veiligheidsvraagstukken aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit in Rotterdam (<www.eur.nl/fsw/staff/homepages/colijn/>).

voor de krijgsmacht zou zijn werd niet door Buitenlandse Zaken gedeeld. Hetzelfde geldt voor de geopolitieke redenen van Buitenlandse Zaken, welke niet door Defensie werden onderkend. Op het eerste gezicht lijken de beweegredenen dus met elkaar over een te komen en is het tegelijkertijd begrijpelijk dat beide ministeries niet exact dezelfde beweegredenen hebben, met name voor wat betreft de ervaring en de geopolitieke redenen, welke meer specifiek voor het betreffende ministerie zijn. Toch kunnen er twee opmerkingen over gemaakt worden.

Ten eerste kan afgevraagd worden welk ministerie het beleid aangaande buitenlandse missies bepaalt, Defensie of Buitenlandse Zaken. In de regel de laatste, maar aangaande Afghanistan lijkt het een ander verhaal. Toenmalig Eerste Kamerlid Van Middelkoop geeft in de Volkskrant van 30 oktober 2005 aan zich wel voor te kunnen stellen dat minister Kamp als “een halve minister van Buitenlandse Zaken wordt gezien. Zeker in Afghanistan, waar Nederland al een lange tijd troepen heeft gelegerd. Kamp bezoekt zijn mensen om de haverklap, en voelt zich nauw met hen verbonden. Hij is eigenlijk ‘minister voor Afghanistan’, zoals Jan Pronk ‘minister voor Afrika’ werd genoemd”.¹⁸⁴

Dit kan wel problemen opleveren. Nederland kent een zogenaamd collegiaal bestuur met collectieve verantwoordelijkheid. Dat betekent dat in de ministerraad collectief over wetsvoorstellen, algemene maatregelen van bestuur en beleidsnota's wordt besloten. Tegelijkertijd kent men het (ongeschreven) non-interventiebeginsel waarbij ministers zich alleen met het beleid van hun eigen ministerie of departement bezighouden en niet met dat van een ander.¹⁸⁵ Deze verantwoordelijkheid van ministers voor hun eigen ministerie heeft geleid tot een departementale autonomie. Tevens is sprake van het beginsel van de onderlinge ministeriële gelijkwaardigheid. Dit duidt op de staatsrechtelijke gelijkwaardigheid van de minister-president, ministers en ministers zonder portefeuille en betekent dat er geen hiërarchie binnen de regering is, ook niet tussen de minister-president en de ministers.¹⁸⁶ Dit impliceert dat indien een minister zich bemoeit met de verantwoordelijkheden van een ander departement, dat tot wrijving kan leiden. Een voorbeeld hiervan is de irritatie van toenmalig vice-premier Zalm in oktober 2005 toen minister Pechtold zich uitliet over de hypotheekrenteaftrek, een onderwerp welke niet tot zijn portefeuille behoorde.

Tijdens de voorbereidingen voor de missie Uruzgan zorgde de opstelling van minister Kamp voor wrijving tussen collega Bot en hemzelf. Al eerder is aangegeven dat dit leidde tot een woordenwisseling over ‘de ijzerwinkel’. De ferme opstelling van Kamp op het beleidsterrein van Buitenlandse Zaken (en het vermeende gebrek daarvan van minister Bot) zorgde ook voor Kamervragen tijdens het Algemeen Overleg over de vaststelling van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Bot werd zowel aangaande de Tomahawk-raketten (minister Kamp wilde deze raketten voor de Koninklijke Marine aanschaffen terwijl de aankoop van dergelijke wapensystemen een strategische keuze is op het beleidsterrein van Buitenlandse Zaken) als bij de voorbereiding van de missie Uruzgan door PvdA-Kamerlid Koenders een afwachtende houding aangerekend.

Hoe heeft u de Minister van Defensie zo het initiatief kunnen laten? Waarom verstopt de buigzame Bot zich in zijn diplomatenkoffer? Minister, kom uit die diplomatenkoffer en neem de coördinerende en leidende politieke rol op die de minister van Buitenlandse Zaken in het buitenlandsbeleid hoort te hebben. Wij hebben een minister van Buitenlandse Zaken nodig

¹⁸⁴ Volkskrant, 30 oktober 2005.

¹⁸⁵ Wat niet wegneemt dat in overeenstemming met artikel 45 van de Grondwet de ministers in de ministerraad gezamenlijk over wetsvoorstellen stemmen, ook al betreffen zij het beleidsterrein van één minister. Belinfante en de Reede, 2004: 53.

¹⁸⁶ Belinfante en de Reede, 2004: 56.

die in verwarrende internationale omstandigheden het heft in handen neemt, die zijn centrale en coördinerende rol voor het buitenlands beleid waarmaakt en niet het initiatief laat aan de minister van Defensie over vredesoperaties of over de strategische waarde van kruisraketten.¹⁸⁷

Ook GroenLinks-Kamerlid Karimi deelde deze mening en vroeg minister Bot meer op de voorgrond te treden.

Ten tweede kan een verschil in beweegredenen een verschil in doelstellingen betekenen, waardoor dit tot problemen in de toekomst kan leiden. Zoals aangegeven hebben de twee ministeries merendeels dezelfde beweegredenen, maar voor wat betreft geopolitieke redenen en de ‘ervaringsreden’ verschillen ze van mening. In een hypothetisch geval kan Defensie na twee jaar tevreden zijn met de opgedane ervaring, terwijl Buitenlandse Zaken haar geopolitieke doelstelling nog niet behaald ziet. Moet de missie dan voortgezet worden of worden beëindigd? Wie heeft de regie in voorkomend geval? Er dient naar eenduidigheid van beleid gestreefd te worden, de regie dient daarbij in handen te liggen van Buitenlandse Zaken. Daarmee houdt deze opmerking verband met de eerste opmerking in dit kader, maar ook met het eerder genoemde *strategic narrative*.

6.7. Kon Nederland nog ‘nee’ zeggen?

In deze reconstructie is eerder aangehaald dat een medewerker van Defensie bij een bezoek aan het hoofdkwartier van ISAF in Kabul in mei 2005 zag dat de Nederlandse vlag op de kaart van Uruzgan was gezet. Dit komt overeen met de opmerking van PvdA-Kamerlid Koenders:

Ik ben deze zomer [2005] met de Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken naar Afghanistan gegaan. Daar vertelde iedereen ons, tot in het NAVO-hoofdkwartier aan toe, dat onze jongens naar Afghanistan zouden gaan. Ons werd al enige weken geleden gezegd dat er een besluit van het kabinet zou zijn.¹⁸⁸

Daarnaast werden door onderhandelingen met Afghaanse autoriteiten, coalitielanden en de NAVO steeds meer condities van de 16-puntenlijst ingewilligd. Ten slotte hebben de ministers Kamp en Bot en minister-president Balkenende eind september of begin oktober 2005 een beginselbesluit voor de missie in Uruzgan genomen en dat meegedeeld aan de secretaris-generaal van de NAVO.

Afgevraagd kan worden of Nederland vanwege eigen toezeggingen en die van derden nog wel ‘nee’ kon zeggen. Een negatieve beslissing zou niet alleen de geloofwaardigheid van Nederland kunnen beschadigen, het zou ook de planning van de ISAF-missie in Zuid-Afghanistan ernstig in gevaar kunnen brengen. Immers, het was niet waarschijnlijk dat op korte termijn een alternatieve kandidaat voor de provincie Uruzgan kon worden gevonden. Alle geïnterviewden waren zich bewust van de schade en de problemen die een Nederlands ‘nee’ zou opleveren. Ondanks deze ‘druk’ verklaren de geïnterviewden dat in alle stadia van de besluitvorming duidelijk was dat het uiteindelijke besluit van de regering afhankelijk was van de opstelling van het parlement, de missie diende een ruime parlementaire instemming te hebben. Zo werd dat ook aan de coalitiepartners, de Afghaanse autoriteiten en de NAVO gemeld. In de ogen van de geïnterviewden kon Nederland dus altijd nog ‘nee’ zeggen, de andere partijen waren daarvan op de hoogte.

¹⁸⁷ Toenmalig PvdA-Kamerlid Koenders in het Algemeen Overleg over de vaststelling van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken. *Handelingen II* 2005-2006, 25-1616.

¹⁸⁸ *Handelingen II* 2005-2006, 25-1616.

Dat onderstreept enerzijds het materiële instemmingsrecht van het parlement, de mening van het parlement is een belangrijke factor in de totale besluitvorming, wellicht de doorslaggevende factor. Anderzijds geeft het ook een kwetsbaar deel van de besluitvormingsprocedure weer. In de voorbereiding kan alleen ‘onder voorwaarde’ onderhandeld worden. De vraag is hoe hard de toezeggingen van (en aan) de partners dan zijn.

7. Conclusie

Met de analyse werd de reconstructie van de politieke besluitvorming aangaande de Nederlandse ISAF-missie in Uruzgan afgerond. Door de uitbreiding van het ISAF-mandaat naar Zuid-Afghanistan, de gedachten van Nederland over een tweede PRT in Afghanistan en de ideeën van Canada over een PRT in Kandahar kwam in Nederland de besluitvorming over de missie naar Uruzgan in januari 2005 op gang. In overeenstemming met het Toetsingskader 2001 resulteerde dit in de ‘gecamoufleerde’ notificatiebrief van 16 juni 2005. Medio september/oktober hebben de betrokken bewindslieden een principebesluit genomen, waarmee niet gezegd kan worden dat de besluitvorming een *walk in the park* was, de besluitvorming ging met *ups* en *downs* gepaard en op enkele momenten leek de missie niet door te zullen gaan. Door het opstellen van een puntenlijst ter verbetering en het ‘wegwerken’ van deze punten, kon de regering tot overeenstemming komen.

Een van de ‘downs’ was de opstelling van de D66-fractie tegen de missie, nog voor het Kabinet een besluit had genomen. Om de tweespalt tussen de D66-fractie en de D66-ministers op te lossen werd in de Kamerbrief van 22 december 2005 van een ‘voornemen’ in plaats van ‘besluit’ voor de missie gesproken. Daarmee leken de problemen binnen de D66 opgelost, maar deed zich een nieuw probleem voor: zonder ‘besluit’ wilde de Tweede Kamer het ‘voornemen’ niet in behandeling nemen. Met een vertraging van bijna een maand (deels veroorzaakt door het kerstreces van 2005) nam de Tweede Kamer de missie uiteindelijk toch in behandeling. Dit resulteerde in een hoorzitting op 30 januari, het Algemeen Overleg op 2 februari, waarin het merendeel van de Tweede Kamer haar steun voor de missie uitsprak en de bekrachtiging in de Ministerraad van 3 februari 2006.

Zoals aangegeven leek doorgang van de missie op een aantal momenten allerm minst zeker. Voor een deel hebben de regering en betrokken ministeries daar zelf de hand in gehad. Zo trok het uitgelekte MIVD-rapport een wissel op het vertrouwen van een aantal bewindslieden. Daarnaast zorgde een openlijke tweestrijd binnen de regering voor spanningen in de coalitie.¹⁸⁹ Daartegenover staat dat door politieke behendigheid de missie een doorgang kon vinden. Door het ‘wegwerken’ van de 16-puntenlijst en de vondst van het ‘voornemen’ kon de stagnatie worden vlot getrokken. Opgemerkt moet worden dat een oplossing voor het ene probleem weer een aanleiding voor het volgende probleem kan zijn. Zo lijkt de vondst van het ‘voornemen’ een oplossing voor de problemen binnen de D66, maar veroorzaakte dat weer een vertraging in de besluitvorming omdat de Tweede Kamer het voornemen niet in behandeling wilde nemen.

Geconcludeerd kan worden dat de besluitvorming conform het Toetsingskader en artikel 100 Grondwet is verlopen, met uitzondering van het ‘voornemen’ in plaats van een ‘besluit’. Daar is de regering inmiddels op terecht geweest. Afgezien van de irritaties over ‘de ijzerwinkel’, werd de samenwerking tussen de ministeries door betrokken functionarissen goed genoemd. Dit schept vertrouwen voor toekomstige missies.

Door deelname aan diverse missies is het Toetsingskader en artikel 100 van de Grondwet ontstaan zoals we dat nu kennen. Missies in Cambodja en Irak aan het begin van de jaren ’90 vroegen om parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming. Daarmee werd een eerste aanzet tot artikel 100 Grondwet gegeven. Naar aanleiding van de missie in Srebrenica werd het Toetsingskader 1995 geformuleerd, welke naar aanleiding van de bevindingen van de Tijdelijke Commissie Buitenlandse Uitzendingen in 2001 grondig werd herzien. Ook de notificatiebrief is een exponent van de aanbevelingen van de TCBU. Op basis van de erva-

¹⁸⁹ Hiermee wordt zowel de tweestrijd tussen de ministers Kamp en Bot als de tweestrijd tussen de regeringspartijen (enerzijds CDA en VVD en anderzijds D66) bedoeld.

ringen van de besluitvorming voor Uruzgan is besloten dat de Kamer omtrent een ‘voornemen tot deelname’ of notificatie in het vervolg beter zal worden geïnformeerd (door middel van een Kamerbrief alleen aan de kennisgeving gewijd). Ook nu (herfst 2009) staat de procedure ter discussie: moet de Kamer een formeel instemmingsrecht verkrijgen? Ongetwijfeld zal de besluitvorming Uruzgan daar nieuwe inzichten toe geven.

De discussie over ‘vechten of wederopbouw’ is even begrijpelijk als zinloos. Aan de verwachtingen van wederopbouw wordt niet voldaan, militairen voelen zich onbegrepen en een *dialogue of the deaf* is ontstaan. Helaas lijkt het een niet mogelijk te zijn zonder het ander, vechten en wederopbouw gaan hand in hand met elkaar. Voor een deel wordt de discussie gevoed door een gebrek aan een *strategic narrative*: waarom zit Nederland in Afghanistan? De regering had door middel het vaststellen en uitdragen van een duidelijke doelstelling de discussie meer in eigen hand kunnen houden. Voor een ander deel wordt de discussie over vechten of wederopbouw gevoed door tegenstellingen in de percepties over de aard van het probleem en de oplossing van de huidige situatie in Zuid-Afghanistan. Het is zinvoller dat de discussie wordt verlegd naar de vraag of de gekozen strategie de juiste is. Een open debat over de aard van het probleem en de mogelijke oplossingen levert wellicht meer inzichten op, dit zou de aanpak in Uruzgan kunnen verbeteren.

Geraadpleegde literatuur

Adviesraad Internationale Vraagstukken

2004 *Nederland en crisisbeheersing. Drie actuele aspecten.* Den Haag.

2006 *Maatschappij en Krijgsmacht.* Den Haag.

2007 *Inzet van de krijgsmacht. Wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming.* Den Haag.

Belinfante, A.D. & J.L. de Reede

2004 *Beginselen van het Nederlands Staatsrecht.* Deventer: Kluwer.

Besselink, L.F.M.

2005 'Artikel 100 in de Grondwet van 2000', in: De Becker, A., Laenen, G., van Damme, M., Vandenbossche, E., *De Grondwet en het inzetten van strijdkrachten.* Antwerpen: Maklu.

Duchaine, P.A.L.

2009 'Verdieping Staatsrecht', in: P.J.J. van der Kruit (red.), *Handboek Militair Recht*, 2e herziene druk, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, pp. 43-82.

Duchaine, P.A.L. & Pouw, E.H.

2009 *Operaties in Afghanistan: Rechtsbases & Rechtsregimes.* Researchpaper nr. 91, Nederlandse Defensie Academie (Faculteit Militaire Wetenschappen).

Duchaine, P.A.L., & Walgemoed, G.F.

2005 'De strafrechtelijke positie van militairen na functioneel geweldgebruik', in: 174 *Militaire Spectator* (2), pp. 48-67.

Gill, T.D.

2003 *The 11th of September and the International Law of Military Operations* (Oratie UvA).

Kitzen, M.W.M.

2008 'Westerse militaire cultuur en counter-insurgency', in: 177 *Militaire Spectator* (3), p. 123 – 134.

Klep, C.P.M. & van Gils, R.J.A.

2005 *Van Korea tot Kabul. De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945.* Den Haag: Sdu Uitgevers.

Koninklijke Luchtmacht

2002 *Airpower Doctrine.* Den Haag

Lijnzaad, E.,

2006 'Sending Dutch troops abroad, some domestic legal aspects', in: Blokker, N.M. (red.), *The Netherlands in Court; essays in honour of Johan G. Lammers.* Leiden: Nijhoff.

Ministerie van Defensie

2006 *Persmap missie Uruzgan.* Den Haag.

2007 *Introductiebundel bewindslieden.* Den Haag.

2008 *Monitor Steun en Draagvlak.* Den Haag.

O'Brien, P.

2003 'PRTs – guaranteeing or undermining a secure future in Afghanistan?', in: *Forced Migration Review*, Vol.18, September 2003.

US Army

2006 *Counterinsurgency.* Field Manual 3-24. Washington DC.

2008 *Stability Operations.* Field Manual 3-07. Washington DC.

United States Institute of Peace

2003 *Record of the Center for Humanitarian Cooperation Civil Military Cooperation Conference.* Washington DC.

Internetbronnen

<www.regering.nl/Het_kabinet/Eerdere_kabinetten/Kabinet_Balkenende_II/Regeerakkoord>
<www.minbuza.nl/nl/actueel/ambtsberichten,2003/05/afghanistan_situatie_x_31_12_02.html>
<www.nimh.nl/korea_tot_kabul/index.html>
<www.parlement.com/9291000/d/regak03.pdf>
<www.nrc.nl/krant/article200758.ece/Te_wapen_hoe_dan_ook>
<www.elsevier.nl/nieuws/politiek/artikel/asp/artnr/32958/index.html>
<www.headlines.nos.nl/forum.php/list_messages/853>
<www.nos.nl/nosjournaal/artikelen/2005/12/21/211205_afghanistan.html>
<www.nos.nl/nosjournaal/artikelen/2005/12/22/reactiesafghanistan.html>
<www.nu.nl/news.jsp?n=634375&c=11>
<www.nos.nl/nosjournaal/artikelen/2006/1/12/120106_d66.html>
<www.europa-nu.nl/9353000/1/j9vvh6nf08temv0/vh8lnhrpmxv6>
<www.europa-nu.nl/9353000/1/j9vvh6nf08temv0/vhnnmt7lkh3r#p2>
<www.tweedekamer.nl/kamerleden/commissies/IV/sub/index.jsp>
<www.mindef.nl/actueel/nieuws/2006/01/20060125_mivdrapporten.aspx>
<www.state.gov/p/eur/>
<www.nos.nl/nosjournaal/artikelen/2006/1/17/index.html>. *VS geen druk op Afghanistan debat.*
<www.nos.nl/nosjournaal/artikelen/2006/2/2/020206_afghanistan_debat.html>
<www.nrc.nl/krant/article200758.ece>
<www.nos.nl/nosjournaal/artikelen/2006/1/30/300106_afghanistan_kamer.html>
<www.mindef.nl/actueel/nieuws/2006/01/20060130_bezoekaustralie.aspx>
<www.nos.nl/nosjournaal/artikelen/2006/1/31/index.html>
<www.elsevier.nl/nieuws/nederland/artikel/asp/artnr/181553/rss/true/index.html>
<www.volkskrant.nl/binnenland/article473180.ece/Uruzgan_kost_nu_al_1,2_miljard_euro>
<www.ad.nl/binnenland/2346337/Uruzgan_meer_gewonden_dan_andere_missies.html>
<www.parlement.com/9291000/modulesf/g7ghc7a8?key=h7idt4d7>
<www.volkskrant.nl/den_haag/article147693.ece>
<www.volkskrant.nl/den_haag/article147780.ece>
<www.globalsecurity.org/military/facility/afghanistan.htm>
<www.parlement.com/9291000/d/regak03.pdf>
<www.synovate.nl/nieuws/20080605013/news.aspx#>
<www.eur.nl/fsw/staff/homepages/colijn/>
<www.aei.org/publications/filter.all.pubID.23651/pub_detail.asp>
<www.mindef.nl/binaries/Persmap_tcm15-59979.pdf>).
<www.williampfaff.com/modules/news/article.php?storyid=93>

Overige bronnen

De Volkskrant, 30 oktober 2005.
Reformatoisch Dagblad, 29 november 2005.
RTL-4 nieuws van 16 december 2005.
NOS journaal van 16 december 2005.
RTL-4 nieuws van 17 december 2005.
NRC Handelsblad, 28 december 2005.
NRC Handelsblad, 29 december 2005.
De Volkskrant 29 december 2005. *De lange weg naar de missie.*
Elsevier 7 januari 2006. *Afghanistan, zelf gezaaide vernarring.*
De Volkskrant, 9 januari 2006.
De Volkskrant, 11 januari 2006.
Elsevier, 14 januari 2006.
NRC Handelsblad, 14 januari 2006.
The Weekly Standard, 16 januari 2006. *Dutch Retreat? The perils of turning Afghanistan over to NATO.*
The Financial Times, 18 januari 2006.
Elsevier, 31 januari 2006.
NRC Handelsblad, 12 april 2008.
De Volkskrant 24 juni 2008. *Geen woorden voor Afghanistan.*
De Volkskrant 4 juli 2008. *Bewoners Uruzgan negatief over ISAF.*

Kamerstukken I, Memorie van Antwoord 1997-1998, 25 367 (R1593), nr. 226b.
Kamerstukken II 1991-1992, 22 300 X, nr. 88.
Kamerstukken II 1993-1994, 23 591, nr. 1.
Kamerstukken II 1994-1995, 23 591, nr. 2.
Kamerstukken II 1994-1995, 23 591, nr. 5.
Kamerstukken II 2000-2001, 23 591 en 26 454, nr. 7.
Kamerstukken II 1999-2000, 26 454, nrs. 7 en 8.
Kamerstukken II 2000-2001, 26 454, nr. 11.
Kamerstukken II 2004-2005, 27 925, nr. 177.
Kamerstukken II 2005-2006, 27 92, nrs. 189, 193, 194, 195, 197, 198, 199, 200, 201, 204, 207.
Kamerstukken II 2004-2005, 28 676, nr. 22.
Kamerstukken II 2005-2006, 30 162, nrs. 2-3.
Kamerstukken II 2007-2008, 30 162, nr. 9.
Kamerstukken II 2007-2008, 30 162, nr. 10.
Kamerstukken II, Handelingen 2000-2001, 9-608.
Kamerstukken II, Handelingen 2005-2006, 15-865.
Kamerstukken II, Handelingen 2005-2006, 25-1616, 1623 en 1636.
Kamerstukken II, Handelingen 2005-2006, 26-1740 en 1770.
Kamerstukken II, Handelingen 2005-2006, 45-3025 en 3026.

NETHER
DEFE
ACAD