

# 'Winning the hearts and minds'

*Hoe de Nederlandse regering de missie Task Force Uruzgan (2006-2010)  
legitimeerde in het politieke en maatschappelijke debat*

Nikki Kraaijenzank | 4291808

---



**Afbeelding 1: Militair geeft snoepjes aan Afghaanse kinderen in het dorp Ali Shirzai.**

**Bachelorscriptie Geschiedenis**  
Begeleider Liesbeth van de Grift  
Maandag 22 januari 2018



**Universiteit Utrecht**

# Inhoudsopgave

---

<b>LIJST MET AFKORTINGEN .....</b>	<b>2</b>
<b>INTRODUCTIE .....</b>	<b>3</b>
<b>HOOFDSTUK 1 .....</b>	<b>6</b>
1.1 HISTORISCHE CONTEXT .....	6
1.2 'HET BEVORDEREN VAN DE INTERNATIONALE RECHTSORDE' .....	7
<b>HOOFDSTUK 2 .....</b>	<b>11</b>
2.1 HISTORISCHE CONTEXT .....	11
2.2 VECHTEN OF OPBOUWEN? .....	12
2.3 DE 3D-BENADERING .....	13
<b>HOOFDSTUK 3 .....</b>	<b>16</b>
3.1 HISTORISCHE CONTEXT .....	16
3.2 DE EINDEVALUATIE .....	16
3.3 LESSONS LEARNED .....	18
<b>CONCLUSIE .....</b>	<b>20</b>
<b>BIBLIOGRAFIE.....</b>	<b>22</b>

## Lijst met afkortingen

---

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
CDA	Christen-Democratisch Appèl
CIMIC	Civil-Military Co-operation
COIN	Counter Insurgency
CU	ChristenUnie
D66	Democraten '66
EU	Europese Unie
ISAF	International Security Assistance Force
MINUSMA	Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in Mali
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
OEF	Operation Enduring Freedom
PRT	Provincial Reconstruction Team
PvdA	Partij van de Arbeid
SSR	Security Sector Reform
TFU	Task Force Uruzgan
VN	Verenigde Naties
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie

## Introductie

---

Sinds het einde van de Koude Oorlog heeft het Nederlandse buitenlandbeleid ten aanzien van vredesoperaties tegen de achtergrond van een nieuwe internationale wereldorde andere vormen aangenomen. Militaire vredesoperaties staan niet meer slechts in het teken van de Oost-West-dichotomie. Het garanderen van internationale vrede is daarentegen centraal komen te staan. Zowel de Verenigde Naties (VN), de Europese Unie (EU), als de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) ontwikkelden nieuwe strategieën, veelal in de vorm van multinationale geïntegreerde missies, de zogeheten *peacekeeping operations*. Omdat het hier gaat om grootschalige missies op de lange termijn is internationale samenwerking geboden, alsmede een verdeling van de hoge kosten.<sup>1</sup> Het doel van deze missies blijkt in de praktijk een ambigu karakter te hebben. Enerzijds ligt de nadruk op bescherming van de bevolking, wederopbouw en het versterken van de plaatselijke autoriteiten in het kader van vredeshandhaving. Anderzijds is geweld – onder breed interpreteerbare voorwaarden – een middel om die vrede af te dwingen.<sup>2</sup> Dit leidt tot het morele en juridische vraagstuk over wanneer en in welke mate geweld geoorloofd is teneinde vrede af te dwingen. Dat vraagstuk zorgt voor spanningen op de grond, maar vormt bovenal een probleem voor de wijze waarop de doelen en geoorloofde militaire middelen van vredesoperaties worden gelegitimeerd en gecommuniceerd naar het parlement en de eigen bevolking. Het is voor regeringen moeilijk om publieke steun te verkrijgen voor dit soort missies wanneer het doel vaag blijkt en politieke woorden en militaire daden elkaar lijken tegen te spreken.<sup>3</sup>

Dit communicatieve probleem over de wijze van legitimatie ten aanzien van vredesoperaties wil ik verder onderzoeken middels een *case study* over de Nederlandse bijdrage aan de *Task Force* missie naar Uruzgan van 2006 tot 2010. Daarmee leverde Nederland een bijdrage aan de *International Security Assistance Force* (ISAF), geleid door de NAVO en gemandateerd door de VN-Veiligheidsraad. *Winning the hearts and minds* is in dit licht een ironische titel. Het is een frase die veelvuldig voorkomt in de mandaten van vredesoperaties, die er in strategisch opzicht op zijn gericht om stabiliteit te genereren middels de steun van de plaatselijke bevolking. Op die manier proberen militairen een vertrouwelijk netwerk op te bouwen in de haarvaten van de samenleving, waardoor rebellen en terroristen minder voet aan de grond kunnen krijgen en de plaatselijke autoriteiten hun gezaghebbende functie kunnen hervatten. Dit was eveneens het credo in Uruzgan.<sup>4</sup>

De missie was onderhevig aan veel controverse. In dit onderzoek staat de vraag ‘op welke wijze legitimeerde de Nederlandse regering de deelname aan ISAF in Uruzgan in het politieke en maatschappelijke debat?’ centraal. Om antwoord te kunnen geven op deze vraag zijn een aantal deelvragen geformuleerd. Hoe rechtvaardigde het kabinet het voornemen om deel te nemen aan deze missie in de Tweede Kamer (hoofdstuk 1)? Na instemming met de missie door de Tweede Kamer op 2 februari 2006, besloot het kabinet de dag daarop in de Ministerraad tot deelname. De controverse rondom de stelling of het in de missie om ‘vechten’ of ‘opbouwen’ ging, manifesteerde zich direct na dit besluit. De missie ging 1 augustus 2006 van start en werd in 2007 met twee jaar verlengd. In hoeverre werd het strategisch narratief van de regering

---

<sup>1</sup> Duco Hellema, *Nederland in de wereld: buitenlandse politiek van Nederland* (Houten 2010) 389.

<sup>2</sup> Tessa Op den Buijs, Wendy Broesder en Marten Meijer, ‘Strain and stress: Role ambiguity in an unfriendly environment’, in: Robert Beeres, Jan van der Meulen, Joseph Soeters en Ad Vogelaar, *Mission Uruzgan. Collaborating in multiple coalitions for Afghanistan* (Amsterdam 2012) 107-117.

<sup>3</sup> George Dimitriu en Beatrice de Graaf, ‘De missie in Uruzgan als strategisch narratief’, *Atlantisch Perspectief* 8 (2011) 9-13.

<sup>4</sup> Kamerstuk 27925, nr. 193, TK 2005-2006 (Den Haag 22 december 2005) 11.

aangepast tijdens het verlengingsbesluit (hoofdstuk 2)? Welke rol speelde de term '3D-benadering' (*development, defence* en *diplomacy*) in het strategisch narratief van de regering (hoofdstuk 2.3)? De controverse in het politieke en publieke debat bleef echter bestaan. In de nacht van 19 op 20 februari 2010 bleek dat de verschillende opvattingen tussen coalitiepartners CDA en PvdA onoverbrugbaar waren. Het kabinet Balkenende IV viel ten gevolge van onenigheid over de verlenging van de Nederlandse deelname aan de missie *Task Force Uruzgan* (TFU). De missie werd beëindigd en de Nederlandse troepen werden uit Afghanistan teruggetrokken. Hoe werd de missie achteraf gerechtvaardigd en gerepresenteerd (hoofdstuk 3.2)? Welke lessen werden er getrokken (hoofdstuk 3.3)?

Het gaat in dit onderzoek dus niet om de vraag *of* de missie legitiem was, maar *op welke wijze* de regering de missie gelegitimeerd heeft. Onderzoek naar de Uruzgan-missie geeft inzicht in het proces van *framing* met betrekking tot vredesmissies van de Nederlandse regering. Het begrip *framing*, volgens de definitie van de sociologen Robert D. Benford en David A. Snow, zal leidend zijn in de analyse van het primaire bronnenmateriaal.

Framing denotes an active, processual phenomenon that implies agency and contention at the level of reality construction.<sup>5</sup>

De geloofwaardigheid en mate waarin een frame weerklinkt vindt bij het publiek is onderhevig aan zowel ontkrachting als bevestiging van het frame. Als een frame niet correspondeert met de werkelijkheid of als een frame wordt aangevallen door (succesvolle) concurrerende frames, zal het aan geloofwaardigheid inboeten. Het frame van de Nederlandse regering met betrekking tot de Uruzgan-missie over 'winning the hearts and minds' wordt bijvoorbeeld ondermijnd als in de praktijk blijkt dat de Nederlandse krijgsmacht duizenden burgerslachtoffers maakt onder de Afghaanse bevolking. Wat gebeurt er vervolgens met het oorspronkelijke frame? Wordt dit aangepast of wordt de realiteit dusdanig geframed dat het nog steeds binnen het beleid van de regering past? De beelden van Nederlandse militairen die worden onthaald door de Afghaanse bevolking daarentegen, maken het frame extra krachtig en zullen het *strategisch narratief* van de regering ondersteunen.

Het strategisch narratief is het tweede concept dat leidend is in mijn onderzoek naar de wijze waarop de Uruzgan-missie is gelegitimeerd door de Nederlandse regering.

A strategic narrative does not seek to predict events but to convince others to act in such a way that the story will follow its desired course.<sup>6</sup>

Strategische narratieven zijn allesomvattende verhalen die een vooropgezette strategie ondersteunen en overbrengen. Ze geven betekenis aan gebeurtenissen door vanuit het beoogde raamwerk de politieke doelen te verklaren. In tegenstelling tot frames zijn strategische narratieven dynamisch in tijd en ruimte. Een frame is statisch; het is een momentopname. Tezamen vormen frames de bouwstenen van een strategisch narratief. Daarom is het proces van *framing* een integraal onderdeel van strategische narratieven.<sup>7</sup>

Dit concept is ontleend aan de theorie van Lawrence Freedman, emeritus-hoogleraar *War*

---

<sup>5</sup> Robert D. Benford en David A. Snow, 'Framing processes and social movements: An overview and assessment', *Annual Review of Sociology* 26 (2000) 611-639, aldaar 614.

<sup>6</sup> Beatrice de Graaf, George Dimitriu en Jens Ringsmose, 'Conclusion: How to operate strategic narratives: interweaving war, politics, and the public' in: Beatrice de Graaf, George Dimitriu en Jens Ringmose (red.), *Strategic narratives, public opinion, and war: winning domestic support for the Afghan war* (New York 2015) 351-367, aldaar 352.

<sup>7</sup> Beatrice de Graaf en George Dimitriu, "'Fighting" versus "reconstructing": Framing the Dutch mission in Afghanistan' in: De Graaf, Dimitriu en Ringmose (red.), *Strategic narratives*, 241-262, aldaar 249.

*Studies*, die Beatrice de Graaf, George Dimitriu en Jens Ringsmose hebben toegepast in hun bundel *Strategic narratives, public opinion, and war: Winning domestic support for the Afghan war*. In dit werk doen zij, middels het concept 'strategische narratieven', onderzoek naar hoe verschillende betrokken westerse landen hebben geprobeerd de oorlog in Afghanistan te verkopen in het thuisland. Het is een comparatief onderzoek dat vertrekt vanuit het standpunt dat in huidige oorlogen de publieke opinie een beslissende rol speelt in de uitkomsten ervan.<sup>8</sup> Zij richten zich in hun onderzoek met name op het *effect* van strategische narratieven op het publiek. De nadruk ligt op de sterkte en zwakte van strategische narratieven.<sup>9</sup> In mijn onderzoek ligt de focus echter op de *ontwikkelingen* binnen het strategische narratief.

De militair historicus Christ Klep stelt in zijn boek *Uruzgan: Nederlandse militairen op missie 2005-2010* de vraag 'Hoe motiveerde de regering de Uruzgan-missie in de politieke en publieke arena?'<sup>10</sup> Hoewel Klep de invalshoek deelt met dit onderzoek, verschilt zijn methodologie. Hij probeert inzicht te krijgen in de 'fuiwerking' omtrent de besluitvorming van de missie die leidde tot de val van het kabinet, zonder theoretische begrippen zoals framing en strategische narratieven te hanteren. Zijn onderzoek is ingebed in de historische traditie van Nederlandse (vredes)missies, waardoor Kleps boek fungeert als een bruikbaar overzichtswerk in dit onderzoek ter ondersteuning van de primaire bronnen. Dit geldt ook voor de bundel *Mission Uruzgan: Collaborating in multiple coalitions for Afghanistan* van Robert Beeres, Jan van der Meulen, Joseph Soeters en Ad Vogelaar.<sup>11</sup> Het biedt een perspectief op de vele problemen waar de Nederlandse krijgsmacht mee te kampen had, waarbij de nadruk ligt op de internationale samenwerking, zowel op de grond als op diplomatiek niveau.

In dit onderzoek borduur ik, evenals Dimitriu en De Graaf, voort op de theorie van Freedman (zoals in het voorafgaande beschreven). Het bestaande concept van strategische narratieven fungeert als *instrument* in de analyse van het primaire bronnenmateriaal. Het is echter noodzakelijk het concept te concretiseren. Het strategisch narratief van de Nederlandse regering kent twee verschillende niveaus: het *abstracte* en het *concrete* niveau. Hoe stelde het kabinet de strategie samen en hoe werd dat vertaald naar een 'allesomvattend' strategisch narratief? En in hoeverre evolueerde het strategisch narratief binnen de tijdspanne van de missie (2005-2011), inclusief politieke aanloop en eindevaluatie? Speciale aandacht gaat uit naar de (in)consistentie die het strategische narratief van het kabinet uitdroeg.

De indeling van de hoofdstukken is gemaakt aan de hand van drie fases in de missie: het voornemen tot deelname, het besluit tot verlenging en de eindevaluatie. Ieder hoofdstuk wordt ingeleid met een paragraaf over de historische context, alvorens over te gaan op het beantwoorden van de deelvraag. Dit onderzoek zal met name bestaan uit een discoursanalyse van de formele communicatie tussen het kabinet en de Tweede Kamer. De officiële berichtgeving van de regering over de periode 2005-2011 met betrekking tot de missie in Uruzgan fungeert als primair bronnenmateriaal, het toetsingskader, de artikel-100 brieven en de eindevaluatie in het bijzonder. De brieven van het kabinet naar de Tweede Kamer zijn zeer bruikbaar, omdat de bewindspersonen uit het kabinet in deze brieven met één mond spreken. Elke bron behelst frames die in dit onderzoek worden ontleed en herleid tot een strategisch narratief. Deze narratieven, uit verschillende tijdperiodes, bieden een comparatieve kijk op het strategisch narratief van de regering. Is er sprake van continuïteit of discontinuïteit?

---

<sup>8</sup> Beatrice de Graaf, George Dimitriu en Jens Ringsmose, 'Introduction: Shaping societies for war: strategic narratives and public opinion' in: De Graaf, Dimitriu en Ringmose (red.), *Strategic narratives*, 3-13, aldaar 3.

<sup>9</sup> De Graaf en Dimitriu, "Fighting" versus "reconstructing", 242.

<sup>10</sup> Christ Klep, *Uruzgan: Nederlandse militairen op missie 2005-2010* (Amsterdam 2011) 10-11.

<sup>11</sup> Robert Beeres, Jan van der Meulen, Joseph Soeters en Ad Vogelaar (red.), *Mission Uruzgan: Collaborating in multiple coalitions for Afghanistan* (Amsterdam 2012).

# Hoofdstuk 1

Hoe rechtvaardigde de Nederlandse regering het voornemen om deel te nemen aan de Uruzgan-missie in de Tweede Kamer?

---

## 1.1 Historische context

---

Het einde van de Koude Oorlog betekende het eerste keerpunt in het Nederlandse defensiebeleid. De Nederlandse deelname van een bataljon blauwhelmen (*Dutchbat*) aan een door de VN geleide missie in Srebrenica mondde uit in een drama en markeerde het tweede keerpunt. De Nederlandse blauwhelmen waren op 11 juli 1995 niet in staat te voorkomen dat de Bosnische stad Srebrenica werd ingenomen door de Serviërs. *Dutchbat* kon de bevolking niet beschermen, terwijl er zich een genocide voltrok. In de periode na de val van Srebrenica richtte het Nederlandse defensiebeleid zich met name op groene missies, in plaats van blauwe. Groene missies hebben een helderder mandaat wat betreft het inzetten van geweld door de krijgsmacht (*Rules of Engagement*), want voor Srebrenica gold: 'Dit nooit meer.'<sup>12</sup> Heldere mandaten, duidelijke afspraken met partners, robuuste geweldsregels en een betonnen einddatum kregen na Srebrenica de voorkeur.<sup>13</sup>

Het derde keerpunt in de geschiedenis van de internationale oorlogsvoering betrof de terroristische aanslagen op 9 september 2001. De terroristische groep Al Qaida, onder leiding van Osama Bin Laden, was verantwoordelijk voor deze daad van terreur die duizenden mensen het leven kostten. Het leidde tot een tegenreactie van Amerikaanse kant. Middels een beroep op artikel 51 (zelfverdediging) van het Handvest van de Verenigde Naties verklaarde Amerika met *The War on Terror* het terrorisme de oorlog. Voor het eerst sinds de oprichting van de NAVO trad artikel 5 in werking. Een aanval tegen een of meerdere leden, werd beschouwd als een aanval tegen allen. In dit licht werd *Operation Enduring Freedom* (OEF) in Afghanistan in het leven geroepen. Deze militaire operatie moest de aanslagplegers in de kern bestrijden. De Amerikaanse regering was ervan overtuigd dat de terreurgroep Al Qaida sterke banden had met het Taliban regime in Afghanistan. Bovendien wilde de Taliban Osama Bin Laden, de hoofdverantwoordelijke voor de aanslag, niet uitleveren. Nederland leverde sinds november 2001 een bijdrage aan OEF, maar die was met name materieel en medisch van aard.

Vanaf april 2005 stuurde Nederland ook *Special Forces* ter ondersteuning van OEF. De besluitvorming over deze missie ging moeizaam. De PvdA stemde tegen en ook D66 uitte zich kritisch. De Amerikanen traden in hun werkwijze soms buiten het boekje van het oorlogsrecht. Om 'Amerikaanse toestanden' te voorkomen, werd door Minister Henk Kamp van Defensie (VVD) benadrukt dat de Geneefse Conventies gehandhaafd zouden worden. De *Special Forces* moesten inlichtingen verzamelen, maar konden ook ingezet worden voor gevechtsacties.<sup>14</sup>

Parallel aan OEF werd op 5 december 2001 het akkoord van Bonn gesloten door de belangrijkste Afghaanse groeperingen en de internationale gemeenschap. Het akkoord werd goedgekeurd door de VN-Veiligheidsraad.<sup>15</sup> Dit leidde tot de totstandkoming van de *International Security Assistance Force* (ISAF). Deze door de NAVO geleide en door de VN-gemandateerde missie ging 11 januari 2002 van start. ISAF kreeg gestalte ten opzichte van OEF door de *Provincial Reconstruction Teams* (PRT's) die voor wederopbouw in de Afghaanse provincies en herstel van de Afghaanse autoriteiten moesten zorgen. In 2004 nam Nederland de leiding van een PRT in de noordelijke provincie Baghlan op zich.<sup>16</sup> Een jaar later werd Nederland, op aandringen van de NAVO en de VN-Veiligheidsraad (resolutie 1623), gevraagd om een Task Force in de zuidelijke

---

<sup>12</sup> Klep, *Uruzgan*, 9-10.

<sup>13</sup> *Ibidem*, 30.

<sup>14</sup> *Ibidem*, 20.

<sup>15</sup> *Ibidem*, 16.

<sup>16</sup> *Ibidem*, 17.

provincie van Afghanistan, Uruzgan, te gaan leiden.<sup>17</sup> Uruzgan was een van de gevaarlijkste provincies. De mensen waren er arm, er vond weinig sociaaleconomische ontwikkeling plaats en het gebied lag geïsoleerd tussen de bergen waar de Taliban de dienst uitmaakte. Dit maakte de missie complex voor de Nederlandse krijgsmacht.<sup>18</sup>

Voorafgaand aan de deelname van Nederland aan Task Force Uruzgan werd de Tweede Kamer middels de artikel-100 brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken (Ben Bot, CDA), Defensie (Henk Kamp, VVD) en voor Ontwikkelingssamenwerking (Agnes van Ardenne, D66) geïnformeerd over de bijdrage van Nederland aan ISAF in het zuiden van Afghanistan.<sup>19</sup> De invloed van de Tweede Kamer op de besluitvorming ten aanzien van militaire missies is sinds het jaar 2000 met de artikel-100 brief toegenomen. In deze brief informeerde 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.<sup>20</sup> Officieel kan het parlement het besluit van de regering niet blokkeren, maar in de praktijk heeft de steun van de Kamer veel betekenis.<sup>21</sup>

In de artikel-100 brief staan onder andere de gronden voor deelname en het toekomstperspectief van de missie beschreven, kortom: de doelstellingen. De samenstelling van een strategie wordt voornamelijk bepaald op basis van de richtlijnen uit het toetsingskader.

Het toetsingskader draagt onveranderd het karakter van een reeks aandachtspunten die wordt gebruikt om per geval een weloverwogen politiek en militair oordeel te vellen over Nederlandse deelneming aan internationale crisisbeheersingsoperaties. Dergelijke operaties lopen uiteen wat belang, mandaat en geweldsniveau betreft. De aandachtspunten kunnen per operatie dan ook een ander gewicht hebben.<sup>22</sup>

‘In 1995 werd reeds voorzien dat het toetsingskader flexibel genoeg zou moeten zijn om in sterk verschillende situaties te kunnen worden toegepast. Bovendien zou het aangepast moeten kunnen worden aan veranderende omstandigheden.’<sup>23</sup> In 2001 werd het toetsingskader voor het eerst aangepast. Dit was naar aanleiding van het Brahimi-rapport van de VN. In 2009 werd het toetsingskader wederom aangepast wegens een rapport van de werkgroep *NATO Response Force*.

## 1.2 ‘Het bevorderen van de internationale rechtsorde’

Om antwoord te kunnen geven op de vraag ‘hoe rechtvaardigde de Nederlandse regering het voornemen om deel te nemen aan de ISAF-missie in Uruzgan in de artikel-100 brief?’ moet een tweede vraag gesteld worden. Welk strategisch narratief werd in de artikel-100 brief samengesteld door de regering op basis van het toetsingskader? Middels een analyse van de artikel-100 brief en het toetsingskader wordt de eerste deelvraag beantwoord. De verschillende typen frames die worden ingezet door de regering fungeren tezamen als de bouwstenen van het strategisch narratief dat de overheid wil communiceren naar politiek en maatschappij. Daarbij wordt in dit onderzoek een onderscheid gemaakt tussen het abstracte en het concrete niveau van

<sup>17</sup> Kamerstuk 27925, nr. 193, 6.

<sup>18</sup> ‘Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010’, bijlage bij Kamerstuk 27925, nr. 442, TK 2010-2011 (Den Haag 23 september 2011) 99-100.

<sup>19</sup> Kamerstuk 27925, nr. 193, 1-27.

<sup>20</sup> ‘Toetsingskader 2001’, bijlage bij Kamerstuk 23591 en 26545, nr. 7, TK 2000-2001 (Den Haag 13 juli 2001) 4.

<sup>21</sup> Klep, *Uruzgan*, 24-25.

<sup>22</sup> ‘Toetsingskader 2001’, 3.

<sup>23</sup> *Ibidem*, 2.



het strategisch narratief.

De stabilisering en wederopbouw van Afghanistan, in het bijzonder het zuiden waar de Taliban haar oorsprong vindt, is van groot belang voor de bevordering van de internationale rechtsorde en de bestrijding van het internationale terrorisme dat ook Europa bedreigt.<sup>24</sup>

Uit dit fragment afkomstig uit de artikel-100 brief van 22 december 2005 zijn twee abstracte frames te herleiden: de doelstellingen 'bevordering van de internationale rechtsorde' en 'bestrijding van het internationale terrorisme'. 'Het bevorderen van de internationale rechtsorde' is een doelstelling die conform de richtlijn 'gronden voor deelneming' in het toetsingskader is aangehaald.

Uitzending van militaire eenheden geschiedt ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Daaronder is ook begrepen het voorkómen of beëindigen van ernstige en massale schendingen van fundamentele mensenrechten alsmede uitzending van militaire eenheden voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict.<sup>25</sup>

Deze doelstelling vindt bovendien haar legitimatie in artikel 97 van de grondwet waarin staat dat er een krijgsmacht is ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de bevordering van de internationale rechtsorde.<sup>26</sup> De bestrijding van het internationale terrorisme valt hiermee samen, omdat het terrorisme de internationale rechtsorde ondermijnt en ook voor Europa (en dus het Nederlandse Koninkrijk) een bedreiging vormt.

Een buitenlandse, kostbare oorlog verkopen aan de eigen bevolking zonder dat het een nationaal belang dient is lastig. Om genoeg steun vanuit de Nederlandse bevolking en de Tweede Kamer te krijgen, was het van belang dat deelname aan de missie zo werd geframed dat het noodzakelijk leek in het kader van het landsbelang.<sup>27</sup> Uit het feit dat de titels van de brieven naar de Tweede Kamer 'bestrijding van het internationaal terrorisme' bedragen, valt af te leiden dat dit abstracte frame leidend was in de rechtvaardiging van de missie. Hiermee appelleerde het kabinet aan gevoelens van urgentie onder de Nederlandse bevolking.

De 'stabilisering' en 'wederopbouw' van Afghanistan zijn missie-gerelateerde frames uit de artikel-100 brief die ten dienste staan van het abstracte narratief. Deze frames worden in de brief ondersteund door factoren zoals solidariteit.<sup>28</sup> In het toetsingskader staat:

Bij de beslissing een concrete militaire bijdrage aan een militaire operatie in internationaal verband te leveren, betreft de regering factoren als solidariteit en geloofwaardigheid, alsmede de spreiding van verantwoordelijkheden, risico's en lasten. Ook de aard en omvang van de bijdragen van relevante landen spelen hierbij een rol.<sup>29</sup>

Die solidariteit was tweeledig, namelijk solidair met de Afghanen en met de internationale gemeenschap. Volgens het kabinet was het welslagen van de uitbreiding in de zuidelijke provincie van Afghanistan van groot belang voor het succesvol optreden van de internationale gemeenschap en de regering in Afghanistan. De NAVO moest in heel Afghanistan optreden als stabilisatiemacht om zo de wederopbouw van het land te faciliteren.<sup>30</sup> Het streven was om de Afghaanse autoriteiten zodanig te versterken dat zij op termijn zelfstandig in staat zouden zijn de

---

<sup>24</sup> Kamerstuk 27925, nr. 193, 3.

<sup>25</sup> 'Toetsingskader 2001', 5.

<sup>26</sup> Ibidem, 2.

<sup>27</sup> Dimitriu en De Graaf, 'De missie in Uruzgan als strategisch narratief', 9.

<sup>28</sup> Kamerstuk 27925, nr. 193, 3.

<sup>29</sup> 'Toetsingskader 2001', 6.

<sup>30</sup> Kamerstuk 27925, nr. 193, 2.

veiligheid en stabiliteit in het eigen land te garanderen.<sup>31</sup> Het steunen van besluiten van de VN- Veiligheidsraad en de NAVO zijn belangrijke pijlers van het Nederlandse buitenlandbeleid.<sup>32</sup> Hieruit vloeit de gedachte dat een land als Nederland verantwoordelijkheid moet nemen binnen de internationale gemeenschap.

Een factor op concreet niveau betreft de aanvaardbaarheid van de mogelijke risico's. Zijn de kosten en de mogelijke slachtoffers moreel te verantwoorden vanuit het (abstracte) doelenperspectief?

Het betreft een missie met reële militaire risico's. [...] Ofschoon niet kan worden uitgesloten dat bij de uitvoering van deze missie aan Nederlandse kant slachtoffers vallen, meent de regering dat met de opgedane kennis en ervaring, de opbouw en omvang van het Nederlandse detachement, en de verkregen verzekeringen inzake bijstand en inzet van de NAVO, deze risico's zodanig zijn teruggebracht dat de missie *verantwoord* [eigen cursivering] is.<sup>33</sup>

De regering beargumenteerde dat deze risico's aanvaardbaar waren wegens het grote belang van deze missie voor 'de bevordering van de internationale rechtsorde en de bestrijding van het internationaal terrorisme dat ook Europa bedreigt', ofwel de abstracte doelstellingen in het strategisch narratief van de regering.<sup>34</sup> 'De rest van de wereld, Europa inclusief, kan zich een dergelijke speelruimte voor terroristen niet veroorloven.'<sup>35</sup> Daarom moest een instabiel Afghanistan voorkomen worden. De ISAF-missie en de uitbreiding naar de zuidelijke provincie leverden daar een bijdrage aan.

Waren de doelstellingen haalbaar? Onder het kopje 'haalbare resultaten' worden de richtlijnen uit het toetsingskader met betrekking tot de haalbaarheid van de missie uiteengezet. Dit is een vrij elastisch begrip en de inhoud die eronder schuift is eveneens sterk onderhevig aan interpretatie. Succes is moeilijk te meten. De regering kon de doelstellingen formuleren in abstracte termen, maar als het aankomt op de concretisering van die doelstellingen in de militaire praktijk, bleek dat de doelstellingen niet aansloten bij de onvoorspelbare situaties waarmee de Nederlandse krijgsmacht te kampen had.<sup>36</sup> Dit resulteert in de volgende bewoordingen in de artikel-100 brief:

Het is dan ook niet realistisch te verwachten dat na de twee jaar in Uruzgan veiligheid, stabiliteit en voorspoedige economische ontwikkelingen zullen kunnen bestaan zonder de hulp van buiten. Wel kan in deze periode door Nederland een wezenlijke bijdrage worden geleverd aan het tot stand brengen van een situatie in Uruzgan waarin de Afghaanse autoriteiten hun invloed en gezag in de provincie hebben vergroot en in toenemende mate zelfstandig voor veiligheid en stabiliteit kunnen gaan zorgen.<sup>37</sup>

'Een wezenlijke bijdrage' is natuurlijk een breed begrip dat niet concreet kan worden beoordeeld op het slagen ervan. 'De regering benadrukt dat aansprekende resultaten niet vanaf het begin zichtbaar zullen zijn maar enige tijd zullen vergen. Wel verwacht de regering dat tegen het einde van de voorziene inzetperiode van twee jaar er sprake zal zijn van zichtbare resultaten.'<sup>38</sup>

---

<sup>31</sup> Kamerstuk 27925, nr. 193, 2.

<sup>32</sup> Klep, *Uruzgan*, 14.

<sup>33</sup> Kamerstuk 27925, nr. 193, 3.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> *Ibidem*, 6.

<sup>36</sup> Ludo Hekman, 'Uruzgan: was er wel een plan?' (versie 14 februari 2017)

<https://missieafghanistan.bnnvara.nl/alleberichten/2017/2/13/uruzgan-er-was-geen-plan> (10 januari 2018).

<sup>37</sup> Kamerstuk 27925, nr. 193, 4.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

Wanneer die resultaten dan zichtbaar zijn, blijft in het ongewisse. Hierdoor heeft de regering veel ruimte om te bepalen of de missie succesvol is en moet worden voortgezet.

Voor een succesvol Nederlands militair optreden is het van belang de steun van de bevolking te winnen voor de eigen aanwezigheid. Uitgangspunten van het Nederlandse optreden zijn een respectvolle benadering van alle bevolkingsgroepen, een open attitude, presentiepatrouilles en veelvuldige contacten met de bevolking. Activiteiten op de gebieden van CIMIC en wederopbouw, alsmede het faciliteren van wederopbouw maken een belangrijk onderdeel uit van de Nederlandse aanwezigheid.<sup>39</sup>

Het winnen van de 'hearts and minds' was een belangrijk kenmerk van het militair optreden van de Nederlanders. Het karakter van de Nederlandse bijdrage aan de missie in Afghanistan, de 'respectvolle benadering', werd hieraan ontleend. De ISAF-missie was echter gemandateerd op basis van hoofdstuk VII van het VN-Handvest, dat robuuste *Rules of Engagement* mogelijk maakt, ofwel geweld geoorloofd acht om de doelstellingen te realiseren. Hoewel de Nederlandse regering in de officiële berichtgeving naar de Tweede Kamer deze handelwijzen nooit tegenover elkaar heeft gezet, ontstond er in het politieke en publieke debat controverse over de (vermeende) tegenstelling 'vechten versus opbouwen'.<sup>40</sup> In het volgende hoofdstuk over het verlengingsbesluit wordt dit debat nader toegelicht.

---

<sup>39</sup> Kamerstuk 27925, nr. 193, 14.

<sup>40</sup> Ibidem, 17; Klep, *Uruzgan*, 41-42.

## Hoofdstuk 2

In hoeverre werd het strategisch narratief van de regering aangepast tijdens het verlengingsbesluit?

---

### 2.1 Historische context

---

Nog voor de officiële start van de missie werd de tegenstelling ‘vechten versus opbouwen’ het onderwerp van veel discussie in het Nederlandse politieke en maatschappelijke debat.<sup>41</sup> In het Tweede Kamerdebat van 2 februari 2006, dat volgde op de artikel-100 brief, stelde Wouter Bos (PvdA): ‘Er mag geen enkele twijfel over bestaan dat de regels van het humanitair oorlogsrecht worden nageleefd.’<sup>42</sup> Femke Halsema (GroenLinks) stelde eveneens deze voorwaarde. De werkwijze van de Amerikanen en The War on Terror werden in de Tweede Kamer bekritiseerd door de oppositie. Vooral de omgang met krijgsgevangenen was onderdeel van de discussie over mensenrechten. De PvdA en GroenLinks wilden er zeker van zijn dat er niemand onder de hoede van de Nederlanders in Guantánamo Bay terecht zou komen.<sup>43</sup> De eventuele vermenging van de ISAF-missie met OEF vormde een probleem dat volgens de oppositie vermeden moest worden.

Op 3 februari 2006 kwam het definitieve besluit dat Nederland zou deelnemen aan de ISAF-missie in Uruzgan en een leidende rol zou vervullen in het zuiden van Afghanistan. Canada beheerde de provincie Kandahar en Groot-Brittannië had de provincie Helmand onder haar hoede. Deze missie ging 1 augustus 2006 van start en zou tenminste twee jaar duren. Die deadline was er om de missie beter behapbaar en verkoopbaar te maken.<sup>44</sup> ISAF nam op 31 september 2006 het commando over van OEF. Deze overdracht moest de verschuiving van vechten naar stabilisatie en wederopbouw zichtbaar maken.<sup>45</sup> Het doel was dat de Nederlandse troepen twee bases zouden overnemen en van daaruit hun invloed gestaag zouden uitbreiden om veiligheid en stabiliteit in de provincie te bewerkstelligen. Dit militaire concept staat bekend als de inktvlekstrategie.<sup>46</sup>

De discussie over de verlenging van de Nederlandse bijdrage aan ISAF kwam begin 2007 al op gang. Op 22 februari 2007 trad een nieuwe regering aan, Balkenende IV. In de coalitie van CDA, PvdA en CU traden nieuwe ministers aan, zoals de Minister van Defensie, Eimert van Middelkoop (CU), Minister van Buitenlandse Zaken, Maxime Verhagen (CDA) en Bert Koenders (PvdA) als Minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Eind juni 2007 was daar de notificatiebrief van de nieuwe regering, waarin werd geïnformeerd over het voornemen de missie te verlengen tot 1 augustus 2010. In beginsel zouden er 1200 militairen en civiel personeel naar het zuiden van Afghanistan gaan, maar in 2009 waren dit er bijna 2000.<sup>47</sup> De Nederlandse krijgsmacht had in april 2007 zelfs nog steun van 300 Australische special forces gekregen.<sup>48</sup> De missie naar Uruzgan was de grootste missie van de Nederlandse krijgsmacht sinds de dekolonisatiestrijd in Indonesië van 1945 tot 1949.<sup>49</sup>

---

<sup>41</sup> Beatrice de Graaf, ‘The Dutch Mission in Uruzgan: Political and military lessons’, *Atlantisch Perspectief* 7 (2010) 18-24, aldaar 19-20.

<sup>42</sup> Tweede Kamerdebat, ‘Uitzending Nederlandse militairen’, TK 45, (2 februari 2006) 3013-3035, aldaar 3015.

<sup>43</sup> Klep, *Uruzgan*, 17-19; TK 45, 3015-3017.

<sup>44</sup> Klep, *Uruzgan*, 124.

<sup>45</sup> *Ibidem*, 39.

<sup>46</sup> De Graaf, ‘The Dutch mission in Uruzgan’, 2.

<sup>47</sup> Kamerstuk 27925, nr. 330, TK 2008-2009 (Den Haag 13 maart 2009) 17.

<sup>48</sup> Klep, *Uruzgan*, 45.

<sup>49</sup> Klep, *Uruzgan*, 9.

## 2.2 Vechten of opbouwen?

---

Twee regeringsdocumenten zijn van belang om te onderzoeken in hoeverre het strategisch narratief van de regering werd aangepast in de artikel-100 brief over de verlenging van de Nederlandse deelname aan ISAF. Bovenal de artikel-100 brief, maar ook de herziening van het toetsingskader bieden perspectief op deze deelvraag. De aanpassing van het narratief strekt in de periode tijdens de missie verder dan de artikel-100 brief, wat slechts een momentopname is binnen de vier jaar durende missie. Net als in hoofdstuk 1 zal een onderscheid worden gemaakt tussen het abstracte en het concrete niveau van het strategisch narratief.

Als een regering de bevolking wil overtuigen van de noodzaak om deel te nemen aan een bepaalde oorlog, moeten de bewindslieden, generaals en strategen een gedeelde opvatting hebben over het verhaal dat ze willen creëren, stellen Beatrice de Graaf en George Dimitriu.<sup>50</sup> Zij stellen dat de Nederlandse overheid er niet in is geslaagd om vanaf het begin een coherent en overtuigend strategisch narratief neer te zetten, wat heeft bijgedragen aan het ontstaan van het 'vechten versus opbouwen' debat.<sup>51</sup> Deze dichotomie domineerde het politieke en maatschappelijke debat. In de artikel-100 brief van 30 november 2007 had het kabinet een nieuwe kans om zich te positioneren binnen dit debat. In de brief werd de Kamer geïnformeerd over het besluit tot verlenging van de deelname aan ISAF in Uruzgan.<sup>52</sup> De weerslag van het 'vechten versus opbouwen' debat dat na de artikel-100 brief van 22 december 2005 ontstond, was beslist zichtbaar in deze brief, waarin stond dat 'opbouwen waar mogelijk en militair optreden waar nodig in deze benadering het Nederlandse adagium blijft.'<sup>53</sup>

De legitimiteit van de missie werd ontleend aan het argument van wederopbouw. Tegelijkertijd werd er in de berichtgeving van de regering duidelijk vermeld dat militairen geen geweld hoefden te schuwen, indien nodig. Christ Klep stelt dat de regering nooit ontkend heeft dat de risico's aanzienlijk waren en dat de kans op gevechten en slachtoffers groot waren. Toch werd met name het wederopbouwaspect benadrukt door de regering 'om de (toch al omstreden) missie een positief doel te kunnen geven en zo beter verkoopbaar te maken.'<sup>54</sup> Het strategisch narratief van de regering op abstract niveau behelsde immers 'het bevorderen van de internationale rechtsorde' en 'de bestrijding van het internationaal terrorisme'. De doelstelling 'stabilisering en wederopbouw van Afghanistan' diende volgens de eerste artikel-100 brief gerealiseerd te worden middels de 'winning the hearts and minds'-werkwijze.

In de praktijk bleek dat de realisatie van de (abstracte) doelstellingen van de missie lastig meetbaar was. De stabilisering en wederopbouw van Afghanistan kan namelijk op verschillende manieren geïnterpreteerd worden, alsmede de middelen die voor dit doel gerechtvaardigd zijn. Het is een universeel en breed argument, stelt ook Christ Klep.<sup>55</sup> In de brief over het verlengingsbesluit werd hier als volgt op ingespeeld:

Hoe realistisch de doelstellingen die de regering zich in de artikel-100 brief van 22 december 2005 heeft gesteld ook waren, de werkelijkheid geeft een gemengd beeld. Het is op sommige terreinen moeilijker dan verwacht, maar perspectief op duurzame verbetering van de situatie in Uruzgan is zichtbaar aanwezig.<sup>56</sup>

De argumenten voor de voorzetting van de deelname verschilden niet veel van de argumenten uit de brief voorafgaand aan de missie.

---

<sup>50</sup> De Graaf, Dimitriu en Ringsmose, 'Conclusion', 353.

<sup>51</sup> Dimitriu en De Graaf, 'De missie in Uruzgan als strategisch narratief', 12.

<sup>52</sup> Kamerstuk 27925, nr. 279, TK 2007-2008 (Den Haag 30 november 2007).

<sup>53</sup> Ibidem, 5.

<sup>54</sup> Klep, *Uruzgan*, 45.

<sup>55</sup> Ibidem, 136.

<sup>56</sup> Kamerstuk 27925, nr. 279, 4.

Internationale en bondgenootschappelijke veiligheid, solidariteit en geloofwaardigheid spelen bij de keuze van de regering een rol. Maar vooral ook ondersteuning van de Afghaanse regering en verbondenheid met de Afghaanse bevolking, de zorg voor de mensenrechten en armoedebestrijding hebben de regering tot dit besluit gebracht. Dit alles rechtvaardigt een voorgezette Nederlandse militaire- en diplomatieke aanwezigheid alsmede aanwezigheid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking in Afghanistan en Uruzgan juist nu Nederland aldaar zoveel kennis en ervaring heeft opgedaan. Tenslotte is de regering van mening dat dit besluit het eigen, nationale, veiligheidsbelang dient.<sup>57</sup>

Het abstracte strategische narratief van de regering bleef onveranderd, desalniettemin waren er op concreet niveau aanzienlijke veranderingen waar te nemen.

De opgedane kennis en inzichten gedurende de missie leidde ertoe dat de uitgangspunten en aannames moesten worden bijgesteld. De accentverschuiving in de artikel-100 brief uit 2007 laat dit zien; meer dan voorheen gaat de aandacht uit naar capaciteitsopbouw van het leger en de politie en Afghanisering. Het lerend vermogen bleek door de jaren heen groot; reeds gedurende de missie is een aantal lessen geleerd en in de praktijk gebracht.<sup>58</sup>

Deze accentverschuiving naar de capaciteitsopbouw van het leger en de politie betekende een aanpassing van het strategisch narratief op concreet niveau. Dit blijkt eveneens uit de aspecten die de Nederlandse regering heeft meegewogen in haar besluit tot verdere deelname van 1 augustus 2008 tot 1 augustus 2010, met behoud van een leidende rol: de bijdragen van andere landen, het draagvlak onder de Afghaanse bevolking en de solidariteit met die bevolking, het belang van het waarborgen van de ingezette geïntegreerde benadering (3D), alsmede het helpen realiseren van genoemd perspectief op duurzame vooruitgang.<sup>59</sup> De term '3D-benadering' deed zijn intrede. Hoewel er in de artikel-100 brief van 2005 wel werd gesproken over het winnen van de 'hearts and minds' van de bevolking en de nadruk lag op wederopbouw, werd deze benadering in de artikel-100 brief van 2007 aan kracht bijgezet met de 3D-term.

Hieruit valt af te leiden dat de richtlijnen in het toetsingskader leidend waren bij de samenstelling van de artikel-100 brief (op abstract niveau), maar dat die richtlijnen 'kneedbaar' waren afhankelijk van de situatie. Het strategisch narratief kwam door *cherry picking* tot stand of, in de bewoordingen van Christ Klep, door het afvinken van het toetsingskader.<sup>60</sup> Bovendien werd het toetsingskader na het verlengingsbesluit aangepast. Het toetsingskader uit 2001 werd naar aanleiding van het rapport van de werkgroep *NATO's Response Force* aangepast in 2009. De aanpassingen bestaan voornamelijk uit de toevoeging van een paragraaf over ontwikkelingssamenwerking die is gebaseerd op wederopbouwactiviteiten, speciale aandacht voor gender en het integrale karakter van de operatie, ofwel de samenhang binnen de missie.<sup>61</sup> Dit was de erfenis van de Uruzgan-missie. Hieruit kan worden geconcludeerd dat het strategisch narratief van de regering ten aanzien van militaire operaties, dat sterk onderhevig is aan de richtlijnen uit het toetsingskader, is veranderd gedurende de periode van de Uruzgan-missie.

### 2.3 De 3D-benadering

---

De intrede van de 3D-benadering in de officiële berichtgeving van de Nederlandse regering is reeds genoemd (hoofdstuk 2.2) Welke rol speelde de term '3D-benadering' in het strategisch narratief van de regering? De '3D-Approach' of 'Comprehensive Approach' staat voor

---

<sup>57</sup> Kamerstuk 27925, nr. 279, 4.

<sup>58</sup> 'Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010', 100.

<sup>59</sup> Kamerstuk 27925, nr. 279, 4.

<sup>60</sup> Klep, *Uruzgan*, 191.

<sup>61</sup> 'Toetsingskader 2009', Kamerstuk 30162, nr. 11, TK 2008-2009 (Den Haag 1 juli 2009) 5.

*development, diplomacy en defence*. Dit begrip verscheen voor het eerst in de brief van de regering over de verlenging van de Nederlandse deelname aan ISAF. Het gaat om een geïntegreerde benadering, waar zowel civiele als militaire taken worden uitgevoerd. Militaire, diplomatieke en ontwikkelingsinspanningen worden zoveel mogelijk op elkaar afgestemd.<sup>62</sup> Deze benadering wordt vanaf het begin van deze eeuw door zowel internationale organisaties als landen toegepast in crisisbeheersingsoperaties.<sup>63</sup> De geïntegreerde 3D-benadering was niet alleen van toepassing op operationeel niveau, maar was ook van belang in Den Haag. De Uruzgan-missie heeft de samenwerking tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Defensie versterkt. In 2008 werd bovendien besloten om de missie niet alleen door een militair commandant te laten leiden, maar in samenwerking met een diplomaat.<sup>64</sup>

George Dimitriu en Beatrice de Graaf schrijven in hun artikel 'The Dutch COIN approach: three years in Uruzgan, 2006-2009' dat de term '3D-benadering' juist verwarring zaait, omdat er geen theorie of doctrine aan gekoppeld is, waardoor de term vrij geïnterpreteerd kan worden. Voor een eenduidige strategie is dit problematisch. De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) stelde in april 2009 dat vage en brede concepten als een 3D-benadering niet alleen voor verwarring zorgden, maar ook de gepolariseerde discussie stimuleerden op momenten dat democratische legitimiteit, publieke en politieke steun voor een militaire missie cruciaal waren.<sup>65</sup>

Volgens militair historicus Thijs Brocades Zaalberg heeft het verzwijgen van de juiste term, *counter insurgency* (COIN), met betrekking tot de aard van de missie bijgedragen aan de dubbele opvatting in het politieke en maatschappelijke debat over de missie en de tegenstelling: 'vechten versus opbouwen'. Volgens Zaalberg gaat het om een typische COIN-missie.<sup>66</sup> Beatrice de Graaf sluit zich hierbij aan: 'Yet a uniform political description of the mission as a COIN operation would have been the best choice.'<sup>67</sup> Volgens De Graaf is het noodzakelijk voor het functioneren van de COIN-strategie dat de regering een helder politiek plan en een bijpassende communicatiestrategie heeft voor zowel de regering zelf als het parlement.<sup>68</sup>

Hoewel de term allesomvattend is en militairen deze term wel hanteerden – counter insurgency kwam wel voor in de ISAF-mandaten – werd COIN in de communicatie vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Defensie nooit gebruikt. De verantwoordelijke ministers hebben in de artikel-100 brief van 30 november 2007 een aantal aspecten die kenmerkend zijn voor COIN genoemd – het verkrijgen van steun onder de Afghaanse bevolking, het versterken van de legitimatie van de Afghaanse autoriteit, het steunen van de Afghaanse overheid en het belang van het trainen van lokale veiligheidstroepen als een essentieel onderdeel van Security Sector Reform (SSR) – maar nooit onder deze term samengebracht.<sup>69</sup> Volgens De Graaf en Dimitriu werd COIN vermeden in het politieke debat, omdat de term een negatieve connotatie behelst die te herleiden is tot een ongemakkelijk gevoel over het koloniale verleden van Nederland. Dit in tegenstelling tot andere landen, zoals Frankrijk, Groot-Brittannië en de

---

<sup>62</sup> 'Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010', 107.

<sup>63</sup> Jaïr van der Lijn, 'Comprehensive approaches, diverse coherences: the different levels of policy coherence in the Dutch 3D approach in Afghanistan' *Small Wars & Insurgencies* 26 (2015) 1, 72-89, aldaar 72.

<sup>64</sup> 'Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010', 108.

<sup>65</sup> George Dimitriu en Beatrice de Graaf, 'The Dutch COIN approach: three years in Uruzgan, 2006-2009' *Small Wars & Insurgencies*, 21 (2010) 3, 429-458, aldaar 435; Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), 'Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten, de noodzaak van een samenhangende aanpak' (Maart 2009), 17.

<sup>66</sup> Thijs Brocades Zaalberg, 'The use and abuse of the 'Dutch Approach' to Counter-Insurgency', *Journal of Strategic Studies* 36 (2013) 6, 867-897.

<sup>67</sup> De Graaf, 'The Dutch mission in Uruzgan', 21.

<sup>68</sup> *Ibidem*, 19.

<sup>69</sup> Kamerstuk 27925, nr. 279, 18.

Verenigde Staten die de term wel hanteerden, waardoor de politieke doelstellingen beter overeenkwamen met de militaire strategie.<sup>70</sup>

De 3D-benadering werd later omgedoopt tot 'Dutch Approach' door de Amerikanen.<sup>71</sup> Hoewel de Nederlandse regering en ISAF deze term bewust niet zelf in de mond namen wegens het niet willen ondermijnen van het bondgenootschappelijke collectief, kreeg de 'Dutch Approach' veel aandacht in het onderzoek naar de Uruzgan-missie.<sup>72</sup> Toch werd de unieke situatie in Uruzgan ten opzichte van de andere provincies door de Nederlandse regering benadrukt en uitgelicht. Maxime Verhagen zag zelfs een voorbeeldfunctie in de Nederlandse 3D-aanpak.<sup>73</sup>

Thijs Brocades Zaalberg stelt echter dat er weinig bewijs is dat er zoiets bestaat als een 'Dutch Approach'. Het gebruik van deze term in de huidige context vindt oorsprong in Irak 2003-2005. De veronderstelde traditie gaat echter veel verder terug in de geschiedenis. Het begrip 'tolerantie' staat centraal in de handelswijze van de Nederlanders ten tijde van oorlog en militaire operaties. De vermeende historisch-culturele oorsprong bestaat volgens hem niet. De term belichaamt representatie in plaats van strategie. Het is een construct dat in perspectief moet worden geplaatst.<sup>74</sup>

---

<sup>70</sup> Dimitriu en de Graaf, 'The Dutch COIN approach', 433.

<sup>71</sup> Klep, *Uruzgan*, 41-42.

<sup>72</sup> Ibidem.

<sup>73</sup> Ibidem, 127.

<sup>74</sup> Zaalberg, 'The use and abuse of the 'Dutch Approach' to Counter-Insurgency', 888.



## Hoofdstuk 3

Hoe werd de missie achteraf gerechtvaardigd en gerepresenteerd en wat betekent dit voor de toekomst van dergelijke missies?

---

### 3.1 Historische context

---

Na een langdurige samenkomst van de Ministerraad op 20 februari 2010 viel het vierde kabinet Balkenende (CDA, PvdA en CU) wegens een onvermogen om tot overeenstemming te komen over het verlengen van de deelname aan ISAF. Wouter Bos van de PvdA stapte uit de coalitie. Na vier jaar (2006-2010) kwam er voor Nederland een einde aan de Uruzgan-missie voor Nederland. Aan Nederlandse kant vielen er 25 dodelijke slachtoffers.<sup>75</sup> Nederland was sinds 2001 actief betrokken bij de stabilisatie en wederopbouw van Afghanistan. Op 23 september 2011 verscheen de eindevaluatie.

De Nederlandse troepen van TFU droegen op 1 augustus 2010 het commando over aan de Amerikaanse strijdkrachten. De Nederlandse bijdrage aan de sociaaleconomische ontwikkeling van Uruzgan duurde tenminste tot 2014 voort. Daarnaast werd er van juni 2011 tot juli 2013 in het noorden van Afghanistan, Kunduz, een geïntegreerde politietrainingsmissie ontplooid voor de overdracht van verantwoordelijkheden aan de Afghaanse overheid.<sup>76</sup> De ISAF-missie in haar geheel werd op 28 december 2014 beëindigd.

### 3.2 De eindevaluatie

---

De Nederlandse bijdrage aan de missie in Uruzgan kwam tot een abrupt einde door de val van Balkenende IV. Het toetsingskader bepaalde dat er na de beëindiging van de Nederlandse inzet in een operatiegebied een eindevaluatie werd opgesteld onder verantwoordelijkheid van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie. De eindevaluatie toetst in hoeverre de doelstellingen, zoals geformuleerd in de artikel-100 brieven, zijn behaald en of er lessen kunnen worden getrokken uit die informatie (zie 3.3). De evaluatie is door een commissie van onafhankelijke deskundigen begeleid en beoordeeld.<sup>77</sup> De eindevaluatie biedt een perspectief op het kabinetsbeleid ten aanzien van de missie over een langere periode (2005-2010). Het laat zien hoe de missie achteraf werd gerepresenteerd, alsmede hoe het strategisch narratief van de regering is geëvolueerd.

Waren de inspanningen voor niets geweest of was er 'een wezenlijke bijdrage' geleverd aan de stabilisatie en wederopbouw van Afghanistan? In de aanvullende brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken, Uri Rosenthal (VVD), en Defensie, Hans Hillen (CDA), bij de eindevaluatie van de Nederlandse bijdrage aan ISAF werd het volgende geconcludeerd:

Vier jaar is niet genoeg geweest om de lokale Afghaanse overheid in staat te stellen volledig zelfstandig voor veiligheid, goed bestuur en ontwikkeling te zorgen. De missie heeft wel een stevige basis gelegd voor de opvolgers en de Afghaanse autoriteiten. Uruzgan was in 2010 een geheel andere provincie dan in 2006.<sup>78</sup>

Welke argumenten werden gebruikt om de missie te rechtvaardigen in de eindevaluatie? Volgens de Ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie paste de Nederlandse deelname aan ISAF in

---

<sup>75</sup> 'Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010', 99.

<sup>76</sup> Ibidem, 100.

<sup>77</sup> Aanvullende brief bij 'Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010', bijlage bij Kamerstuk 27925, nr. 442, TK 2010-2011 (23 september 2011) 1.

<sup>78</sup> Ibidem, 2.

een lange Nederlandse traditie om actieve bijdragen te leveren aan de internationale rechtsorde.<sup>79</sup> De behaalde resultaten van de Nederlandse bijdrage moeten bezien worden vanuit een brede internationale inzet.<sup>80</sup> De evaluatiebrief benadrukt dat de bredere doelstellingen in internationaal verband (met de Afghaanse overheid en internationale gemeenschap) waren geformuleerd in het *Afghanistan Compact* uit 2006: 'Deze doelstellingen zijn in het algemeen niet gehaald.'<sup>81</sup> Dit kwam doordat de abstracte doelstellingen te ambitieus waren en de regio te complex. Desalniettemin was de Nederlandse regering van mening dat de Nederlandse inspanningen in Uruzgan zichtbare resultaten hebben opgeleverd. 'De veiligheidssituatie is tussen 2006 en 2010 geleidelijk verbeterd, de economische ontwikkeling van de provincie is op gang gekomen en het provinciale bestuur functioneert langzaam beter.'<sup>82</sup> Ook buiten de 'Nederlandse provincie' heeft de Nederlandse krijgsmacht bijgedragen aan de resultaten. De inktvlekstrategie heeft ervoor gezorgd dat een steeds groter deel van de bevolking binnen de bescherming van ISAF en de Afghaanse autoriteiten was gekomen, maar de wens om het handhaven van de veiligheid over te dragen aan de Afghanen is niet gerealiseerd.<sup>83</sup>

Hoewel in de praktijk bleek dat de complexiteit van de lokale omstandigheden en de daarmee gepaarde problemen in de provincie Uruzgan waren onderschat, bleef de wens om zichtbare resultaten te behalen aan.<sup>84</sup> In paragraaf 1.2 is al geconcludeerd dat de brede formulering van de doelstellingen het toetsen van de resultaten te veel afhankelijk maakte van interpretatie. In de eindevaluatie kwam dit aspect eveneens naar voren: 'Het bleek vooraf lastig concrete doelstellingen en indicatoren te formuleren wat het meten van resultaten achteraf bemoeilijkt.'<sup>85</sup> In het volgende citaat uit de eindevaluatie werd dit probleem naar aanleiding van het AIV-advies aan de kaak gesteld in de eindevaluatie:

In de reactie op het AIV-advies no. 64 beaamde de regering dat in de uitvoering van crisisbeheersingsoperaties zoals in Afghanistan, principes als 'samenwerking en samenhang' en 'bescheidenheid en nuchterheid' leidend zijn. In navolging van het AIV-advies onderschreef de regering dat er in crisisbeheersingsoperaties in Afghanistan en elders in de wereld realisme moest zijn ten aanzien van de mate waarin de operaties volledige verwezenlijking van hun doelstellingen konden bewerkstelligen. Het formuleren van een realistische ambitie met meetbare, concrete doelstellingen is daarvan een afgeleide.<sup>86</sup>

Desondanks werd door de regering vastgesteld dat een groter deel van de Afghaanse bevolking onder de bescherming van ISAF, dan wel de Afghaanse overheid, was gekomen door de Nederlandse bijdrage. De veiligheid kwam steeds meer in Afghaanse handen te liggen, mede door de versterking van het Afghaanse leger. De veiligheidssituatie was echter precair, want 'niet onomkeerbaar'. Voor de verbetering van het lokale bestuur zijn eerste stappen gezet en resultaten geboekt, maar voor structurele verbetering was meer tijd nodig. Meer gemarginaliseerde stammen waren betrokken bij het lokale bestuur en diplomatieke verworvenheden hebben gezorgd voor meer fondsen voor ontwikkelingsprogramma's in Uruzgan. De capaciteit, alsmede kwaliteit, van het onderwijs en de gezondheidszorg was gegroeid. Dit geldt eveneens voor de infrastructuur en de economie, volgens de bevindingen in de eindevaluatie.<sup>87</sup>

Het 'vechten versus opbouwen' debat kwam eveneens in de eindevaluatie terug. De vraag

---

<sup>79</sup> Aanvullende brief bij 'Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010', 3.

<sup>80</sup> 'Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010', 99.

<sup>81</sup> *Ibidem*, 102.

<sup>82</sup> Aanvullende brief bij 'Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010', 2.

<sup>83</sup> 'Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010', 103.

<sup>84</sup> *Ibidem*, 100.

<sup>85</sup> *Ibidem*.

<sup>86</sup> *Ibidem*, 102.

<sup>87</sup> Aanvullende brief bij 'Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010', 2.

of het om een vechtmis­sie ging werd positief beantwoord: ‘Optreden op een hoog geweldsniveau was bij de uitvoering van de inktvlekstrategie in de eerste jaren regelmatig noodzakelijk.’<sup>88</sup> Het eindoordeel in de evaluatie sluit aan bij de verklaring van de Ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie destijds, namelijk dat de mis­sie niet zo eenvoudig was als de tegenstelling ‘vechten versus opbouwen’ deed vermoeden. Misschien is dat juist wat de 3D-aanpak voor de Nederlandse regering in de kern inhoudt? Het is in dit verband opmerkelijk dat de term counter insurgency in de artikel-100 brieven is vermeden, zoals reeds is gesteld in hoofdstuk 2.3, terwijl deze in de eindevaluatie helder werd vermeld: ‘ISAF hanteerde in Afghanistan een counter insurgency doctrine waarbij het zwaartepunt ligt op het verkrijgen van steun van de bevolking. Nederland gaf hier invulling aan door in Uruzgan gebruik te maken van de ‘inktvlek’-strategie.’<sup>89</sup>

Bovendien is het opmerkelijk dat in de eindevaluatie ‘het in staat stellen van de Afghaanse overheid om grotendeels op eigen kracht veiligheid, goed bestuur en ontwikkeling te kunnen verzorgen’ als belangrijkste doelstelling uit de artikel-100 brief van 2005 werd genoemd. Deze doelstelling moest worden gerealiseerd door het winnen van de ‘hearts and minds’ van de Afghaanse bevolking.<sup>90</sup> Het wederopbouwaspect werd in de eindevaluatie dus wederom benadrukt.

### 3.3 *Lessons learned*

---

Artikel 100 en het Toetsingskader zijn typische *lessons learned*-instrumenten. Ze zijn bedoeld om frustraties en fouten uit eerdere missies te vermijden en meer rust te brengen in de besluitvorming. Belangrijkste leermoment was ongetwijfeld, als gezegd, de tragedie in Srebrenica van 1995: Nederland mocht nooit meer in de val van een uitvoerbare mis­sie stappen, zo was de eenstemmige mening onder politici.<sup>91</sup>

Dit citaat van Christ Klep verwijst naar de artikel-100 brief en het toetsingskader als instrumenten om lessen te trekken uit het besluitvormingsproces van missies uit het verleden. De conclusie dat de Uruzgan-besluitvorming inhoudelijk onbevredigend is verlopen, is volgens hem te kort door de bocht. Hij wijst de specifieke kenmerken en ‘zelfvoorzienende’ werking van de artikel-100 procedure en het toetsingskader aan als oorzaak. Beide instrumenten bieden een bepaalde schijnzekerheid omdat ze procedurele en inhoudelijke logica en volledigheid suggereren. ‘In werkelijkheid zijn internationale missies een te complex en onvoorspelbaar fenomeen om in dergelijke instrumenten te vatten.’<sup>92</sup> De algehele tendens in de besluitvorming van de Nederlandse regering over militaire missies is een sterkere nadruk op het procedurele narratief dan het inhoudelijke. Uit de voorafgaande analyse blijkt vooral dat het toetsingskader leidend was, waardoor het abstracte strategische narratief van de regering maar gedeeltelijk werd ondersteund met een strategisch narratief op concreet niveau.

Enkele lessen die uit deze evaluatie worden getrokken zijn reeds meegenomen in de totstandkoming van de huidige politietrainingsmissie in Afghanistan. Zo zijn ervaringen uit Uruzgan van grote invloed geweest op de ver doorgevoerde geïntegreerde opzet en aanpak van de huidige politietrainingsmissie in Afghanistan. Daarnaast is bij deze nieuwe mis­sie ook meer aandacht besteed aan de formulering van specifieke resultaatindicatoren met het oog op de integrale aansturing, de monitoring en de evaluatie van de resultaten van de politietrainingsmissie.<sup>93</sup>

---

<sup>88</sup> ‘Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010’, 103.

<sup>89</sup> *Ibidem*, 102.

<sup>90</sup> *Ibidem*, 101.

<sup>91</sup> Klep, *Uruzgan*, 84.

<sup>92</sup> *Ibidem*, 87.

<sup>93</sup> Aanvullende brief bij ‘Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010’, 2.

Het benadrukken van het wederopbouwaspect was in de eindevaluatie een les voor de toekomst. De nadruk moest volgens de Nederlandse regering in de toekomst meer op het trainen van politie komen te liggen. Het accent op de training van Afghaanse politie en militairen kreeg lang voor de officiële Kunduz-missie gestalte. Dit accent werd verlegd na de eerste termijn van de Uruzgan-missie in de tweede artikel-100 brief (30 november 2007).<sup>94</sup>

Een andere les die de evaluatiecommissie trok voor toekomstige missies is dat 'goede gezamenlijke afspraken tussen de betrokken ministeries over mediabeleid, voorlichting en woordvoering nodig zijn om de externe beeldvorming over de missies te ondersteunen en draagvlak voor de missie te creëren.'<sup>95</sup> Gezien het feit dat het kabinet Balkenende IV viel ten gevolge van onenigheid binnen de coalitie over het 'vechten versus opbouwen' debat, lijkt mij deze les evident. Bovendien werd er in de eindevaluatie gesteld dat 'de gangbare (nationale en NAVO) doctrines op COIN-gebied bijstelling en vervolgens permanente aandacht behoeven.'<sup>96</sup> Daar werd aan toegevoegd dat 'bij een 3D-aanpak een integrale planning van activiteiten en goede institutionele inbedding van verantwoordelijkheden vanaf het begin van de planning is aan te raden.'<sup>97</sup> De wens van de Nederlandse regering om zichtbare resultaten te behalen sluit daarbij aan en leidde tot de volgende les:

Voorafgaand aan een missie moeten bij voorkeur specifieke resultaatindicatoren (bijvoorbeeld voor de ontwikkeling van veiligheid of van bevolkingsvertrouwen) geformuleerd zijn. Deze kunnen dan dienen voor monitoring en evaluatie.<sup>98</sup>

Op procedureel niveau dient een kanttekening te worden gemaakt. Het is opmerkelijk dat in de eindevaluatie de aandachtspunten uit het toetsingskader van 2009 worden behandeld, terwijl beide artikel-100 brieven (2005, 2007) zijn opgesteld aan de hand van de richtlijnen uit het toetsingskader van 2001. Dit roept de vraag op of een tussentijdse aanpassing van het toetsingskader de resultaten in de eindevaluatie kan misleiden.

---

<sup>94</sup> Kamerstuk 27925, nr. 279, 5; 'Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010', 100.

<sup>95</sup> Dimitriu en De Graaf, 'De missie in Uruzgan als strategisch narratief', 9; 'Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010', 111.

<sup>96</sup> 'Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010', 111.

<sup>97</sup> Ibidem.

<sup>98</sup> Ibidem.

## Conclusie

---

De nasleep van Srebrenica bracht een nieuwe tendens in het buitenlandbeleid van Nederland. Beperkte en vage geweldsinstructies werden sinds het desastreuze verloop van deze missie geschuwd. Het accent werd van blauwe naar groene missies verlegd. In dit onderzoek komt echter naar voren dat deze tendens veranderde tijdens de Uruzgan-missie (2006-2010). Het strategisch narratief van de Nederlandse regering ten aanzien van internationale vredesoperaties veranderde tijdens de Task Force missie in Uruzgan. Door het 'vechten versus opbouwen' debat verschoof het accent van het Nederlandse buitenlandbeleid naar missies waar het inzetten van geweld minder noodzakelijk was en de wederopbouwaspecten de boventoon voerden, zoals de politietrainingsmissie in Kunduz en de *Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in Mali* (MINUSMA).

De begrippen *framing* en *strategische narratieven* fungeerden als analytische instrumenten ten behoeve van een inzicht in de vraag die centraal staat in dit onderzoek: op welke wijze legitimeerde de Nederlandse regering de deelname aan ISAF in Uruzgan in het politieke en maatschappelijke debat? Het procedurele karakter van het strategisch narratief is hierbij van groot belang. Het strategisch narratief van de Nederlandse regering ten aanzien van de Uruzgan-missie kwam tot stand middels het toetsingskader. Vervolgens werd aan de hand van de richtlijnen in het toetsingskader een narratief samengesteld, afhankelijk van de specifieke omstandigheden van de missie. Dit narratief werd in een artikel-100 brief van de regering naar de Tweede Kamer gecommuniceerd.

Uit de analyse van de artikel-100 brief van 22 december 2005, in het eerste hoofdstuk, blijkt dat de 'bevordering van de internationale rechtsorde' en de 'bestrijding van het internationaal terrorisme' abstracte frames waren die het voornemen om deel te nemen aan de missie in Uruzgan hebben gelegitimeerd. De behartiging van zowel het nationale als internationale belang waren inherent aan deze frames. De druk van het NAVO-lidmaatschap en het publieke draagvlak wogen zwaar. De stabilisatie en wederopbouw van Afghanistan waren missie-afhankelijke doelstellingen op abstract niveau die onderdeel waren van het strategisch narratief. Dit narratief werd ondersteund door factoren zoals het mandaat, de militaire aspecten (wijze van optreden), de aanvaardbare risico's en haalbaarheid op concreet niveau. Deze concrete doelstellingen speelden in de uitvoer van de missie een grote rol en bepaalden samen met de 'winning the hearts and minds'-methode de restricties voor de krijgsmacht.

In hoeverre werd het strategisch narratief van de regering aangepast tijdens het verlengingsbesluit? De analyse van de tweede artikel-100 brief van 30 november 2007 over de verlenging van de missie beslaat het tweede hoofdstuk. De controverse over de tegenstelling 'vechten versus opbouwen' was zichtbaar in het verlengingsbesluit, waar nog extra werd benadrukt dat er werd opgebouwd waar mogelijk en militair werd opgetreden waar nodig. Om de tegenstelling 'vechten versus opbouwen' te deconstrueren werd de 3D-benadering in de tweede artikel-100 brief aan kracht bijgezet. Het verzwijgen van de term 'counter insurgency' en het gebruiken van de term '3D-benadering', wat een belangrijk onderdeel in het strategisch narratief van de regering was, heeft echter voor verwarring gezorgd in het politieke en publieke debat, alsmede bij de krijgsmacht. Dit had eveneens invloed op de herziening van het toetsingskader uit 2009 waarin een extra paragraaf over ontwikkelingssamenwerking werd opgenomen. Het toetsingskader was de spil in de samenstelling van het strategisch narratief in de artikel-100 brieven.

Hoe werd de missie achteraf gerechtvaardigd en gerepresenteerd? In het derde hoofdstuk bleek dat de regering het bovenal lastig vond om vooraf concrete doelstellingen en indicatoren te formuleren, wat het meten van resultaten achteraf bemoeilijkte. Dit bleek uit bewoordingen als 'een aanzienlijke bijdrage'. Het toetsingskader was, zoals reeds gesteld, leidend in de totstandkoming van het strategisch narratief, maar betrof voornamelijk abstracte richtlijnen waardoor het abstracte strategische narratief van de regering in de artikel-100 brief maar

gedeeltelijk werd ondersteund met een strategisch narratief op concreet niveau. Bovendien roept het tussendoor aanpassen van het toetsingskader de vraag op of dit de resultaten in de eindevaluatie kan misleiden. Voor een antwoord op deze vraag is verder onderzoek vereist. Desalniettemin kan worden vastgesteld dat het strategisch narratief van de Nederlandse regering met betrekking tot de missie in Uruzgan met name op concreet niveau veranderde ten tijde van de missie (2006-2010). Daarbij sluit ik mij aan bij de opvatting van Beatrice de Graaf, George Dimitriu en Jens Ringsmose; strategische narratieven zijn niet statisch, maar veranderlijk.

De officiële berichtgeving van de regering geeft maar een beperkt beeld van de besluitvormingsprocedure met betrekking tot de missie naar Uruzgan. De primaire bronnen die in dit onderzoek zijn geanalyseerd, beslaan slechts de korte aanloop, het verloop en de evaluatie van de missie. Het is relevant om een bredere tijdspanne van de besluitvorming te betrekken bij een vervolgonderzoek. Christ Klep heeft zich bijvoorbeeld gericht op de 'fuiwerking' in het besluitvormingsproces. Helaas is de informatie uit de artikel-100 brieven, de toetsingskaders en de eindevaluatie niet volledig genoeg om basis daarvan een conclusie te trekken.

Ter aanvulling van dit onderzoek kunnen de theorieën van Beatrice de Graaf, George Dimitriu en Jens Ringsmose over het effect van publiek draagvlak op het strategisch narratief van de regering worden gekoppeld aan dit onderzoek over de ontwikkeling van het strategisch narratief. Daarnaast bieden de ervaringen van militairen uit de praktijk een aanvullend perspectief dat het waard is om nader te onderzoeken. De relatie tussen het abstracte en het concrete niveau van het strategisch narratief kan hierdoor meer gestalte krijgen, omdat het narratief op concreet niveau in de besluitvormingsinstrumenten zoals de artikel-100 brief en het toetsingskader ondergeschikt was aan het abstracte narratief.

# Bibliografie

---

## Afbeeldingen

Afbeelding 1: Militair geeft snoepjes aan Afghaanse kinderen in het dorp Ali Shirzai (versie 5 september 2017) <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/09/05/eerst-de-vorige-missie-evalueren-voor-je-weer-ten-oorlog-trekt-12844050-a1572295> (19 januari 2018).

## Primaire bronnen

Aanvullende brief bij 'Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010', bijlage bij Kamerstuk 27925, nr. 442, TK 2010-2011 (23 september 2011).

Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), 'Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten, de noodzaak van een samenhangende aanpak' (Maart 2009).

Brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking, Kamerstuk 27925, nr. 193, TK 2005-2006 (Den Haag 22 december 2005).

Brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking, Kamerstuk 27925, nr. 279, TK 2007-2008 (Den Haag 30 november 2007).

'Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010', bijlage bij Kamerstuk 27925, nr. 442, TK 2010-2011 (23 september 2011).

Toetsingskader 2001, Kamerstuk 23591 en 26454, nr. 7, TK 2000-2001 (Den Haag 13 juli 2001).

Toetsingskader 2009, Kamerstuk 30162, nr. 11, TK 2008-2009 (Den Haag 1 juli 2009).

Tweede Kamer, 'Uitzending Nederlandse militairen', TK 45, (2 februari 2006) 3013-3035.

Voortgang van de missie in Afghanistan, Kamerstuk 27925, nr. 330, TK 2008-2009 (Den Haag 13 maart 2009).

## Secundaire literatuur

Beeres, Robert, Jan van der Meulen, Joseph Soeters en Ad Vogelaar (red.), *Mission Uruzgan: Collaborating in multiple coalitions for Afghanistan* (Amsterdam 2012).

Benford, Robert D., en David A. Snow, 'Framing processes and social movements: An overview and assessment', *Annual Review of Sociology* 26 (2000) 611-639.

Brocades Zaalberg, Thijs en Arthur ten Cate, 'A gentle occupation: unravelling the Dutch approach in Iraq, 2003-2005', *Small Wars & Insurgencies* 23 (2012) 1, 117-143.

Brocades Zaalberg, Thijs, 'The use and abuse of the 'Dutch Approach' to counter-insurgency', *Journal of Strategic Studies* 36 (2013) 6, 867-897.

Buijs, T. Op den, Wendy Broesder en Marten Meijer, 'Strain and stress: Role ambiguity in an unfriendly environment', in: Robert Beeres, Jan van der Meulen, Joseph Soeters en Ad Vogelaar, *Mission Uruzgan. Collaborating in multiple coalitions for Afghanistan* (Amsterdam 2012) 107-117.

Dimitriu, George en Beatrice de Graaf, 'De missie in Uruzgan als strategisch narratief', *Atlantisch Perspectief* 8 (2011) 9-13.

Dimitriu, George en Beatrice de Graaf, 'The Dutch COIN approach: three years in Uruzgan, 2006-2009', *Small Wars & Insurgencies*, 21 (2010) 3, 429-458.

Graaf, Beatrice de, George Dimitriu en Jens Ringsmose, (red.), *Strategic narratives, public opinion and war: Winning domestic support for the Afghan war* (New York 2015).

Graaf, Beatrice de, George Dimitriu en Jens Ringsmose, 'Introduction: Shaping societies for war: strategic narratives and public opinion' in: Beatrice de Graaf, George Dimitriu en Jens Ringsmose (red.), *Strategic narratives, public opinion, and war: Winning domestic support for the Afghan war* (New York 2015) 3-13.

Graaf, Beatrice de, George Dimitriu en Jens Ringsmose, 'Conclusion: How to operate strategic narratives: interweaving war, politics, and the public' in: Beatrice de Graaf, George

- Dimitriu en Jens Ringsmose (red.), *Strategic narratives, public opinion, and war: Winning domestic support for the Afghan war* (New York 2015) 351-367.
- Graaf, Beatrice de, en George Dimitriu, "'Fighting" versus "reconstructing": Framing the Dutch mission in Afghanistan' in: Beatrice de Graaf, George Dimitriu en Jens Ringmose (red.), *Strategic narratives, public opinion, and war: Winning domestic support for the Afghan war* (New York 2015) 241-262.
- Graaf, Beatrice de, 'The Dutch mission in Uruzgan: Political and military lessons', *Atlantisch Perspectief* 7 (2010) 18-24.
- Hekman, Ludo, 'Uruzgan: was er wel een plan?', (versie 14 februari 2017)  
<https://missieafghanistan.bnnvara.nl/alleberichten/2017/2/13/uruzgan-er-was-geen-plan>  
(10 januari 2018).
- Hellema, Duco, *Nederland in de wereld: buitenlandse politiek van Nederland* (Houten 2010).
- Klep, Christ, *Uruzgan: Nederlandse militairen op missie 2005-2010* (Amsterdam 2011).
- Kronenberg, Mark, 'Militaire missies moeten succesjes brengen', *NRC Handelsblad*, 5 december 2017.
- Lijn, Jaïr van der, 'Comprehensive approaches, diverse coherences: the different levels of policy coherence in the Dutch 3D approach in Afghanistan', *Small Wars & Insurgencies* 26 (2015) 1, 72-89.
- Meulen, Jan van der, Robert Beeres, Joseph Soeters en Ad Vogelaar, 'Introduction: Among hosts, allies and opposing forces; the Dutch military in Uruzgan' in: Robert Beeres, Jan van der Meulen, Joseph Soeters en Ad Vogelaar (red.), *Mission Uruzgan: Collaborating in multiple coalitions for Afghanistan* (Amsterdam).