

Effectiviteit als criterium voor interventies?

Over de rol van effectiviteitscriteria in de Nederlandse besluitvorming over
deelname aan militaire interventies



Master's Thesis

H.T. Teuben

Universiteit Utrecht

Effectiviteit als criterium voor interventies?

Over de rol van effectiviteitscriteria in de Nederlandse besluitvorming
over deelname aan militaire interventies

H.T. Teuben

MASTERTHESIS

Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief

Faculteit Geesteswetenschappen

Universiteit Utrecht

Begeleider: Dr. P.A.M. Malcontent

Inhoudsopgave

Inleiding	4
Srebrenica	5
Relevantie	8
Conceptualisering	9
Operationalisering	11
Effectiviteitscriteria	13
Inleiding	13
Legaliteit van militaire interventies	13
Van legaliteit naar effectiviteit	19
Toetsingscriteria	23
Conclusie	28
Besluitvorming Kosovo	29
Inleiding	29
Interventie in Kosovo	29
Nederlandse deelname	33
Conclusie	41
Besluitvorming Afghanistan	42
Inleiding	42
Oorlog in Afghanistan	42
Nederlandse deelname	51
Conclusie	63
Conclusie	65
Rol van effectiviteitscriteria in de Nederlandse besluitvorming	65
Een adviescommissie	68
Tot slot	69
Bibliografie	71
Literatuur	71
Publicaties Tweede Kamer	74
VN-Resoluties	75
Overige Bronnen	75

Overhaaste besluitvorming kan leiden tot slecht voorbereid ingrijpen op korte termijn, met het gevaar dat een vastgelopen operatie eindigt in een mislukking of een overhaaste aftocht.¹

Inleiding

Hedendaags militair interveniëren kan vergeleken worden met het overbruggen van een ravijn via een dun koord. Evenwicht bewaren is essentieel. Bij een militaire interventie bestaat een precare balans tussen het gebruik van geweld en humanitair optreden. De combinatie van afkeer voor menselijk lijden, de democratische noodzaak voor steun van de eigen achterban en de moderne media zorgt ervoor dat de interveniërende macht alles op alles zet om de illusie van een *clean war* te scheppen. Hedendaagse militaire interventies hebben dan ook andere doelstellingen dan traditionele oorlogen. Interventies zijn bijvoorbeeld gericht op een verbetering van de humanitaire situatie of op het herstel van de internationale vrede en veiligheid. Desalniettemin worden deze doelstellingen doorgaans nog steeds alleen bereikt door het gebruik van militair geweld. Deze moeilijke balans tussen het beperken van menselijk leed en het noodzakelijke gebruik van geweld zorgt voor nieuwe operationele uitdagingen.²

‘While military intervention operations require the use of as much force as is necessary, which may on occasion be a great deal, to protect the population at risk, their basic objective is always to achieve quick success with as little cost as possible in civilian lives and inflicting as little damage as possible so as to enhance recovery prospects in the post-conflict phase.’³

Hedendaagse militaire interventies moeten met andere woorden zo *effectief* mogelijk zijn. De doelstellingen moeten zo snel mogelijk en op een ‘nette’ manier behaald worden.

Deze constatering leidt mij er toe om te stellen dat de eventuele Nederlandse deelname aan een nieuwe militaire missie in grote mate af dient te hangen van de verwachte effectiviteit van de missie. Niet alleen is de Nederlandse overheid, die humanitaire doelstellingen hoog in het vaandel zegt te hebben, dit verplicht aan de bevolking van het te interveniëren land, het is ook nog eens noodzakelijk om de steun van de Nederlandse bevolking te krijgen en te behouden. Wij hebben als Nederland de noodzaak van effectief optreden in het recente verleden hardhandig ervaren. In Srebrenica hebben vele Moslimmannen het leven gelaten, juist vanwege het gebrek aan mogelijkheden om effectief op te treden tegen het Servische geweld. ‘De militaire invulling die aan

¹ Tweede Kamer, 23 591, nr. 5 (28 Juni 1995), 2.

² *The responsibility to protect: Report of the International commission on intervention and state sovereignty* (Ottawa 2001).

³ *Ibidem*, 57.

het concept van *safe areas* werd gegeven, toont aan hoe de effectiviteit van een vredesmacht wordt ondergraven als het conflict escaleert en politieke doelstellingen met te weinig militaire middelen moeten worden bereikt.⁴ Dit gebrek aan militaire middelen en militaire effectiviteit had in de politieke besluitvorming een belangrijke plaats in moeten nemen. Tot deze conclusie kwam men echter helaas pas nadat het leed al was geschied.

Het feit dat effectiviteitscriteria niet leidend waren in de besluitvorming over deelname aan de VN-missie in Bosnië-Herzegovina roept vragen op over de besluitvormingsprocessen van recente interventies. In deze scriptie worden deze besluitvormingsprocessen onderzocht en wordt er gekeken naar de rol van effectiviteitscriteria. De vraag die in dit onderzoek centraal staat is: *Wat is de rol van effectiviteitscriteria in de besluitvorming over de Nederlandse deelname aan militaire interventies gericht op het herstel van de internationale vrede en veiligheid?* De interventies in Kosovo en Afghanistan zullen hierbij als casus dienen. Op deze wijze zal er een beeld ontstaan van de Nederlandse besluitvorming over de belangrijkste interventies van de afgelopen jaren.

Srebrenica

De vraag naar de effectiviteit van een eventuele interventie werd in Nederland pas echt op de kaart gezet door het debacle in Srebrenica. De VN-missie in Bosnië-Herzegovina was eigenlijk al vanaf het prille begin een zeer moeilijke aangelegenheid.⁵ UNPROFOR ging van start als een *peacekeeping* missie terwijl er in verschillende gebieden nog hevig gevochten werd. Nederland was al langer bij de situatie in Bosnië betrokken en leverde sinds 1991 ondersteunende troepen voor een waarnemingsmissie. Toen de situatie in Bosnië in 1992 escaleerde nam Nederland deel aan de nieuw opgezette UNPROFOR missie met een verbindingsbataljon en, samen met België, een transportbataljon. De nadruk lag in de beginfase dus op humanitaire hulp. Toen de Bosnische Serviërs echter de aanval op enkele moslimsteden openden, creëerde de VN *safe areas* om de moslims te beschermen in ruil voor ontwapening. Onder zware druk van de Tweede Kamer gingen de tegenstribbelende minister van defensie en een negatieve landmachtleiding overstag. Een luchtmobiel bataljon werd, nagenoeg zonder randvoorwaarden, aan de VN aangeboden.⁶

Belangrijk hierbij was dat de blauwhelmen niet de sterkste aanwezige legermacht waren. De Serviërs konden succesvol dreigen met represailles bij eventuele luchtaanvallen van de VN, simpelweg omdat ze een overwicht op de grond hadden. Bovendien werd het handelen van de blauwhelmen beknot doordat ze bij elk gebruik van geweld de negatieve gevolgen voor het eigen personeel, maar ook voor de humanitaire hulpverlening en de vredesbesprekingen moesten

⁴ Rob de Wijk, *Vechten met één hand op de rug? Vredesondersteuning in escalerende conflicten* (Den Haag 1998), 28.

⁵ Christ Klep en Richard van Gils, *Van Korea tot Kosovo; De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945* (Den Haag 2005), 121-122.

⁶ *Ibidem*, 106-114.

meewegen. Al met al werd van de VN-soldaten verwacht dat ze met weinig militaire middelen en een te strak mandaat een sterkere tegenstander in bedwang hielden en gevechten tussen voornamelijk Serviërs en Moslims tegen gingen. Het compromis tussen *peacekeeping*, *peace-enforcement* en humanitaire hulp werkte helaas ook in het voormalig Joegoslavië niet.⁷

Deze onmogelijke gang van zaken ondervond Nederland aan den lijve in de enclave te Srebrenica. In deze enclave bevonden zich vooral Bosnische Moslims, die werden beschermd door het Nederlandse bataljon van de luchtmobiele brigade. 'De eenheid moest ongeveer veertigduizend hongerende en deels bewapende Moslims in een belegerde enclave beschermen. *Dutchbat* beschikte echter niet over de bijbehorende *peace-enforcement* middelen om de Bosnische Serviërs af te schrikken. Zware wapens ontbraken en het aantal infanteristen was begin juli 1995 tot beneden de tweehonderd gedaald.'⁸ Men vertrouwde er in Den Haag en New York op dat de NAVO-gevechtsvliegtuigen genoeg dreiging veroorzaakten om de Serviërs ervan te weerhouden de enclave aan te vallen. Dit bleek een misvatting. Op 11 juli 1995 zetten de manschappen van generaal Mladic hun aanval op Srebrenica in. Het bluffpoker dat Nederland en de Verenigde Naties met hun luchtaanvallen gespeeld hadden, was ongeloofwaardig omdat de Serviërs wisten dat er bij de grote mogendheden een duidelijke onwil was om tot militaire escalatie over te gaan. De risico's voor de aanwezige blauwhelmen en voor de vredesonderhandelingen waren te groot.⁹

Een bijkomend probleem was de ingewikkelde communicatie- en commandostructuur. De jachtbommenwerpers konden namelijk niet zomaar door Nederland aangevraagd worden, ook de VN en de NAVO moesten hiervoor hun toestemming geven. Deze communicatiestructuur was tijdrovend, terwijl luchtsteun juist snelheid vereist.¹⁰ Deze verwarring in de commandostructuur werkte ook door in andere onderdelen van de missie. Zo liepen de VN-commandostructuur en de nationale bevelslijnen regelmatig door elkaar. Die vermenging bleek vooral in noodsituaties zeer problematisch te zijn.¹¹

Kortom, de Nederlandse militairen moesten opereren onder een mistig mandaat, met te weinig mankracht, te lichte bewapening, verwarrende bevelslijnen en met politiek egoïstische bondgenoten. Uit deze opsomming van operationele problemen blijkt dat de blauwhelmen zich in een vrijwel onmogelijke situatie bevonden doordat politieke compromissen leidend waren geweest in het besluitvormingsproces. Het is echter niet mijn doel om de schuldvraag hier te behandelen. Ik wil slechts aangeven dat de mogelijkheden om effectief op te treden voor *Dutchbat* beperkt waren. Bovendien hadden beleidsbepalers dit vooraf in kunnen schatten.

⁷ Ibidem, 122.

⁸ Ibidem, 123.

⁹ Mient Jan Faber, *Srebrenica, de genocide die niet werd voorkomen* (Kampen 2002), 17-18.

¹⁰ Klep, *Korea tot Kosovo*, 123.

¹¹ Faber, *Srebrenica, de genocide die niet werd voorkomen*, 94-95.

Het drama in Srebrenica is voor deze scriptie van belang, omdat geclaimd wordt dat Nederland van dit debacle geleerd heeft. Op dit echec volgden reeksen analyses en onderzoeken. Meer dan eens werd er gewezen naar 'de politiek' en de besluitvorming. Vooral het punt dat men van te voren had kunnen weten dat de Nederlandse aanwezigheid in Srebrenica niet toereikend en effectief zou zijn, werd door velen genoemd.¹² Naar aanleiding van deze kritiek werden er enkele maatregelen getroffen. De centrale defensie staf kreeg grotere bevoegdheden om zo de aansturing en informatievoorziening te verbeteren. In de tijd voorafgaand aan het debacle had de Tweede Kamer reeds een grotere invloed op de besluitvorming rond de deelname aan vredesoperaties geëist. Zo probeerde de Kamer bijvoorbeeld middels een motie van de latere minister van Defensie, van Middelkoop (GPV), een goedkeuringsrecht te bewerkstelligen.¹³ Dit proces kwam, mede door de moeizame besluitvorming en de overduidelijke tekortkomingen van de Nederlandse militaire aanwezigheid in Srebrenica, op gang. De regering voelde echter weinig voor dit goedkeuringsrecht en wilde haar primaire verantwoordelijkheid voor het uitzendbeleid behouden. Een tweede manier waarop het parlement zijn greep op de uitzending van militairen probeerde te versterken, was het zogenaamde toetsingskader.¹⁴ Deze lijst met criteria waaraan de inzet van militairen moest voldoen, moest ervoor zorgen dat de besluitvorming via een gestandaardiseerd proces verliep, zodat de Kamer de regering hierop kon aanspreken. In 1995 produceerden de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, respectievelijk de ministers van Mierlo en Voorhoeve, het gevraagde toetsingskader. Het document omvatte veertien aandachtspunten opgebouwd rondom politieke wenselijkheid en praktische haalbaarheid.¹⁵ Het kader was primair bedoeld om 'het risico van overreactie of door de actualiteit gestuurde selectiviteit' te vermijden.¹⁶ Het toetsingskader kon dus bijdragen aan een zorgvuldige afweging van effectiviteitscriteria in de besluitvormingsfase. In het kader bleef echter voldoende ruimte voor eigen invulling bestaan. Bovendien zorgden juist de snelheid en onvoorspelbaarheid van de gebeurtenissen er in de praktijk voor dat de besluitvorming haastig verliep. Het toetsingskader zou dan ook al vrij snel achterhaald blijken en slechts een marginale rol spelen.¹⁷ Desalniettemin was het kader onderdeel van een Nederlandse poging om de besluitvorming te stroomlijnen en effectiviteitscriteria op de bestuurlijke kaart te zetten. Zowel de

¹² Klep, *Korea tot Kosovo*, 132-138.

¹³ Tweede Kamer, 23 591, nr. 2 (21 December 1994).

¹⁴ Tweede Kamer, 23 591, nr. 5 (28 Juni 1995).

¹⁵ Deze veertien aandachtspunten moeten ervoor zorgen dat het besluit om deel te nemen aan een militaire missie weloverwogen genomen wordt. De punten behandelen onder andere de rechtsgrond, de politieke wil, het mandaat, het maatschappelijk draagvlak, de commandostructuur, risicoanalyses en Rules of engagement. Het toetsingskader tracht door middel van deze aandachtspunten de legitimiteit en de effectiviteit van toekomstige interventies te verbeteren. Zie voor een opsomming van de veertien aandachtspunten: Tweede Kamer, 23 591, nr. 5 (28 Juni 1995), 11-12.

¹⁶ Tweede Kamer, 23 591, nr. 5 (28 Juni 1995), 2.

¹⁷ Klep, *Korea tot Kosovo*, 137-138.

besluitvorming voor de UNPROFOR-missie als het debacle in Srebrenica zorgden ervoor dat Nederland haar lessen probeerde te trekken.

Maar heeft Nederland wel geleerd van Srebrenica? Vijftien jaar na dato is deze vraag nog steeds belangrijk en actueel. Nederland neemt immers nog steeds actief deel aan internationale vredesmissies en poogt nog steeds een belangrijke rol te spelen in verschillende militaire operaties. Deze vraag wordt beantwoord door het bestuderen van twee aansprekende casussen. De interventies in Kosovo en Afghanistan zijn mogelijkheden om te onderzoeken of de lessen van Srebrenica ter harte zijn genomen. Een toetsingskader en een brede maatschappelijke discussie zijn op papier grote stappen voorwaarts. Echter, alleen als er opnieuw besluiten genomen moeten worden over eventuele interventies kan men zien of fouten uit het verleden niet worden herhaald. Bovendien kan men in deze besluitvormingen zien of effectiviteitscriteria ook daadwerkelijk op waarde geschat worden. Het kan immers zo zijn dat politieke besluitvoerders de analyse van de gemaakte fouten slechts ter kennisgeving aannemen, omdat andere belangen belangrijker geacht worden. Een onderzoek naar de besluitvorming over de belangrijkste interventies van de afgelopen jaren kan ons duidelijkheid verschaffen over de rol van effectiviteitscriteria.

Relevantie

Ondanks het feit dat er een grote hoeveelheid literatuur beschikbaar is over humanitaire interventies, is de vraag naar de effectiviteit ervan onderbelicht. Dit is opmerkelijk, aangezien in de discussie rondom het al dan niet inzetten van een dergelijk middel de vraag of het middel wel de gewenste effecten heeft, van belang lijkt. 'It is striking to see, however, that in the debate between advocates and opponents of the instrument of humanitarian intervention this question so far has been almost completely neglected.'¹⁸ De discussie lijkt zich voornamelijk toe te spitsen op de legaliteit en legitimiteit van humanitaire interventies. Ik hoop middels deze scriptie een eerste stap te zetten om dit gat te dichten. Lange tijd is er uitsluitend gediscussieerd over de legaliteit van interveniëren zonder daarbij te kijken naar de politieke gevolgen en de positie van de slachtoffers. Recent is hier echter verandering in gekomen. Deze omslag is duidelijk te zien bij het *Responsibility to Protect doctrine*. Deze doctrine stelt dat overheden de plicht hebben zorg te dragen voor de waarborging van de rechten van de bevolking. Als een overheid hierin faalt kan het land, in een extreem geval, haar soevereiniteit verliezen. De 'internationale gemeenschap' heeft dan de plicht om, desnoods door middel van geweld, de rechten van de bevolking alsnog te garanderen.¹⁹ De door het Responsibility to protect doctrine ingeslagen weg hoop ik in dit onderzoek te volgen zodat de

¹⁸ Peter Malcontent, 'From protecting to violating human rights: Explaining the ineffectiveness of humanitarian interventions', Key note speech, AHRI Conference Oslo, 17 September 2004.

¹⁹ *The responsibility to protect: Report of the International commission on intervention and state sovereignty*.

aandacht zich nog verder kan verplaatsen van 'het recht om te interveniëren' naar de praktische situatie en de gevolgen van militair optreden.

Dit onderzoek heeft naast deze wetenschappelijke relevantie ook maatschappelijke waarde. Allereerst is onderzoek naar de kwaliteit van besluitvorming belangrijk voor de legitimiteit van een politiek systeem. Een zorgvuldig politiek besluitvormingsproces is immers een belangrijke democratische verworvenheid. Controleerbaarheid en verantwoordelijkheid zijn hiervoor van belang. Een onderzoek naar de kwaliteit van de besluitvorming kan bijdragen aan een beter bestuur. Een tweede punt is de noodzaak tot waarheidsvinding. Individuele Kamerleden kunnen zich vaak verschuilen achter het politieke proces, waardoor de meest in het oog springende figuren, zoals militairen en ministers, de storm van kritiek en de gevolgen van een negatieve publieke opinie opvangen. De ministers dragen weliswaar de formele verantwoordelijkheid, maar de Kamer stemde in grote meerderheid in met de interventies in Kosovo en Afghanistan. Als de publieke opinie zich vervolgens tegen de oorlog keert, is het belangrijk te beseffen dat deelname aan de oorlog plaatsvond met goedkeuring van de Tweede Kamer en dus in naam van de Nederlandse bevolking. Militairen die in dergelijke conflicten vechten, doen dat namens Nederland en haar bevolking. Als het besluitvormingsproces achteraf onzorgvuldig blijkt, is dit een belangrijk gegeven dat boven water dient te komen. Hier heeft zowel de Nederlandse bevolking als de Nederlandse militair recht op. Verreweg de belangrijkste waarde van dit onderzoek is echter de verplichting die de Nederlandse politiek heeft tegenover de militairen, hun familie en de bevolking van het geïntervenieerde land. In de interventies in Kosovo en Afghanistan zijn veel mensen gesneuveld, gewond geraakt of hebben geestelijke schade opgelopen. De Nederlandse politiek beslist in dergelijke gevallen over mensenlevens. Van politici mag dus verwacht worden dat ze hun besluiten zorgvuldig nemen met in achtneming van de te verwachten effectiviteit. Een niet-effectieve interventie kost immers meer mensenlevens, neemt meer tijd in beslag en bereikt in sommige gevallen niet de gestelde doelen.

Conceptualisering

Als we goed naar de onderzoeksvraag kijken, zien we enkele termen die voor meerdere interpretaties vatbaar zijn. Deze termen wil ik specificeren, zodat mijn onderzoek nauwkeurig uitgevoerd kan worden. 'Wat is de rol van effectiviteitscriteria in de besluitvorming over de Nederlandse deelname aan militaire interventies gericht op het herstel van de internationale vrede en veiligheid?'

Het eerste begrip dat uitleg vereist is het begrip 'effectiviteitscriteria'. Aan de uitwerking van dit begrip wordt in deze scriptie een volledig hoofdstuk gewijd. Kort gezegd is er een lange traditie van discussies over de legaliteit en de effectiviteit van militair optreden. In deze traditie zijn meerdere

punten genoemd die de effectiviteit van een interventie kunnen vergroten. Ik zal uit deze traditie vier criteria destilleren, die een ruwe samenvatting zijn van de meest gebruikte effectiviteitscriteria. Deze criteria zijn mede van belang, omdat onder het mom van humanitaire interventies steeds meer militaire optredens plaatsvinden die in zichzelf weer als bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid gezien kunnen worden.²⁰ Effectiviteitscriteria kunnen ervoor zorgen dat interventies scherper en nauwkeuriger optreden tegen het veronderstelde gevaar. Hierdoor wordt de kans op *collateral damage* kleiner en zal men beter in staat zijn om dreigingen te stoppen zonder dat de humanitaire missie zelf een gevaar voor de mensenrechten en de internationale vrede en veiligheid gaat vormen.

Een tweede ambiguïteit die verduidelijking verdient, is 'de besluitvorming omtrent Nederlandse deelname'. Wat is 'Nederlandse deelname' en wie zijn de te onderzoeken besluitvoerders? In Nederland kennen we een min of meer corporatief stelsel dat via een ingewikkeld model van inspraak en concessies tot besluiten komt. Het is belangrijk de besluitvorming duidelijk af te bakenen. Ik zal me in dit onderzoek concentreren op het parlement en haar controlerende functie en zal in de zijlijn aandacht besteden aan de verantwoordelijke ministers. Dit is van belang, omdat na Srebrenica het parlement juist verweten is dat ze haar controlerende functie niet serieus heeft genomen.²¹ Door een gebrekkige controle werden belangrijke zaken, zoals bijvoorbeeld de effectiviteit van de interventie, in de besluitvorming over Srebrenica grotendeels ondergraven.²² Dit is het parlement op zware kritiek uit de samenleving komen te staan.

Een derde punt dat nader gespecificeerd moet worden, is de zinsnede 'gericht op het herstel van internationale vrede en veiligheid'. Deze toevoeging lijkt op het eerste gezicht overbodig en voorbarig. Zeer waarschijnlijk hebben de verschillende interveniërende partijen immers meerdere en van elkaar verschillende doelstellingen. Als we echter de formele doelstellingen van interventies bekijken, zien we dat een groot aantal van de interventies in de afgelopen jaren het 'bevorderen van de internationale vrede en veiligheid' hoog in het vaandel hebben. Deze globale doelstelling is belangrijk, omdat dit veel zegt over de manier van oorlogvoeren. Vredesmissies hebben zoals gezegd een andere dynamiek, andere regels en andere operationele mogelijkheden. Het feit dat de missie gericht is op herstel van vrede en veiligheid, en niet bijvoorbeeld op het vergroten van het eigen grondgebied, bepaalt de grenzen waarbinnen de interventie zich dient af te spelen.²³ Door de jaren heen heeft het begrip 'internationale vrede en veiligheid', als gevolg van diverse resoluties van de

²⁰ Malcontent, 'From protecting to violating human rights'.

²¹ Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie, *Srebrenica, een 'veilig' gebied. Reconstructie, achtergronden en analyses van de val van een Safe Area* (Amsterdam 2002), 1099-1102.

²² Peter Malcontent en I. Duyvesteyn, 'VN-Vredesmachters; van beschermer tot schender van mensenrechten?', in: Cees Flinterman en W. van Genugten (Red.), *Niet-staatelijke actoren en de rechten van de mens; gevestigde warden, nieuwe wegen* (Den Haag 2003), 161-177, aldaar 172.

²³ The responsibility to protect, 57.

Veiligheidsraad, een steeds meer omvattend karakter gekregen.²⁴ Steeds frequenter werd hoofdstuk VII van het VN-Handvest, op basis waarvan de Veiligheidsraad militaire sancties kan treffen als er sprake is van een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid, aangegrepen om geweld te legitimeren. Door deze verbreding van het begrip 'vrede en veiligheid' omvat het sinds kort ook mensenrechten doelstellingen. Dit onderzoek is echter niet gericht op de analyse van humanitaire interventies. De definitie van humanitaire interventie is immers multi-interpretabel en Afghanistan en Kosovo zijn hierin prominente discussiegevallen.²⁵

Een laatste belangrijk constatering heeft betrekking op het feit dat alleen de interventies onderzocht worden waar Nederland ook daadwerkelijk aan deelgenomen heeft. Dit veroorzaakt een ernstige bias omdat ook de besluitvorming waarin men besluit *niet deel te nemen* aan een interventie veel informatie over de besluitvorming kan opleveren. Dit onderzoek verstrekt dus enkel conclusies over de rol van effectiviteitscriteria in het besluit tot deelname en niet over de rol van effectiviteitscriteria in de besluitvorming in het algemeen. Theoretisch gezien is het immers mogelijk dat er interventies zijn geweest waar Nederland van af heeft gezien juist *vanwege* een gebrek aan effectiviteit. Dit is een belangrijke nuance, aangezien Nederland verschillende verzoeken tot militaire bijdragen aan missies van de hand heeft gewezen (onder andere VN-missies in Rwanda, Albanië, Burundi, Nagorno-Karabach, Angola en Haïti). Zo werd Nederland in de zomer van 1994 bijvoorbeeld gevraagd om de UNAMIR-missie in Rwanda militair te ondersteunen, maar zag hiervan af vanwege de te grote risico's. Deze keuze werd mede ingegeven door de precaire situatie in Bosnië en de hernieuwde aandacht voor effectiviteit.²⁶ In dit onderzoek zullen deze besluitvormingsprocessen niet worden meegenomen, ondanks dat deze belangrijk zijn voor een compleet beeld van de rol van effectiviteitscriteria in de Nederlandse besluitvorming. Het in mijn onderzoek incorporeren van dergelijke 'geweigerde missies' zou het bestek van deze scriptie echter te buiten gaan.

Operationalisering

Als laatste wil ik in deze inleiding nog kort iets zeggen over de manier van onderzoeken. In dit onderzoek zal ik eerst een zo goed mogelijk beeld schetsen van de discussie omtrent legaliteit en effectiviteit. Vervolgens worden de twee interventies behandeld. Ik zal dit doen door beide interventies eerst te beschrijven en in hun context te plaatsen, om daarna naar de Nederlandse besluitvorming te kijken. Uiteindelijk worden de conclusies over de twee interventies in het concluderende hoofdstuk met elkaar in verband gebracht en de rol van effectiviteitscriteria

²⁴ Nicholas J. Wheeler, *Saving strangers: Humanitarian Intervention in International Society* (Oxford 2000), 285-299.

²⁵ Duco Hellema en Hilde Reiding, 'Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegenstelling', in: Duco Hellema en H. Reiding (Red.), *Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegenstelling* (Amsterdam 2004), 7-19.

²⁶ Klep, *Korea tot Kosovo*, 133.

geanalyseerd. In dit hoofdstuk zal ik tevens mijn bevindingen proberen te verklaren. De gehanteerde methode van onderzoek is het doorzoeken van Kamerstukken. Doordat de focus van dit onderzoek ligt op het parlement en de ministers, zijn de letterlijke verslagen van de Kamerdebatten en de bijhorende bijlagen de beste bronnen voor dit onderzoek.

De effectiviteitscriteria zoals geformuleerd in het eerste hoofdstuk, geven een goede weergave van het begrip effectiviteit. De vier criteria vormen een samenvatting van de door het invloedrijke Responsibility to protect doctrine geopperde effectiviteitscriteria.²⁷ Doordat de criteria een afspiegeling zijn van het begrip effectiviteit en een samenvatting van een breed scala aan effectiviteitscriteria, is het mogelijk om de besluitvorming op deze punten te onderzoeken. Dit onderzoek wil immers duidelijkheid verschaffen over de rol van effectiviteit in de besluitvorming. Hiervoor dienen de criteria die geformuleerd worden niet slechts vier willekeurige criteria te zijn, maar juist een weergave te geven van de kern van het begrip. Als de criteria niet de kern van het begrip effectiviteit zouden bestrijken, zou dit onderzoek slechts onderzoeken of de Kamer de criteria die ik als onderzoeker belangrijk acht, ook in haar besluitvorming meeneemt. Een dergelijk onderzoek zou geen antwoord kunnen geven op de vraag naar de rol van effectiviteit in de besluitvorming. Belangrijk hierbij is dat dit onderzoek de besluitvorming niet uitsluitend op deze criteria zal onderzoeken. Eventuele aanvullende effectiviteitscriteria worden ook in de analyse meegenomen, mits ze een rol in de besluitvorming spelen. Het onderzoek zal zich echter concentreren op de vier criteria die in het volgende hoofdstuk geformuleerd worden.

In academische kringen is er nauwelijks geschreven over het belang van effectiviteitscriteria in het besluitvormingsproces. Rondom het drama in Srebrenica was er echter wel aandacht voor de gemaakte fouten en het gebrek aan effectiviteit. Veel academische auteurs hebben in die dagen gewezen op effectiviteitscriteria. Ook de landelijke politiek erkende de noodzaak van het vooraf bestuderen van de effectiviteit van een eventuele interventie. Na enkele jaren ebde deze aandacht echter ook weer weg. Meerdere auteurs noemen de noodzaak van deze criteria zijdelings, maar gaan niet over tot inhoudelijk onderzoek. Internationaal gezien is het vooral het Responsibility to Protect doctrine die de criteria duidelijk op de kaart zette. Binnen Nederland hebben auteurs als Dick Leurdijk en Rob de Wijk de criteria voor het voetlicht gebracht. Ook de discussies rondom het herziene toetsingskader hebben voor een korte opleving gezorgd. Al met al mag men echter concluderen dat effectiviteitscriteria opvallend onderbelicht zijn. In dit onderzoek zal ik me dus voornamelijk richten op een primaire bron; de Kamerstukken. Op deze wijze hoop ik bij te dragen aan een hernieuwde waardering voor effectiviteitscriteria.

²⁷ *The responsibility to protect*, 57-68.

*The Commission concludes that every operation should be based on a precisely defined objective, expressed in a clear mandate and conducted by a military commander with adequate resources and with a single chain of command, which reflects unity of command and purpose.*²⁸

Effectiviteitscriteria

Inleiding

Voor een onderzoek naar de rol van effectiviteitscriteria in de besluitvorming aangaande militaire interventies is het uiteraard belangrijk om eerst een goed beeld van de criteria te schetsen. In dit hoofdstuk zullen deze effectiviteitscriteria gedefinieerd en nader toegelicht worden. Hiervoor zal eerst een korte weergave van het debat over de legaliteit van militaire interventies gegeven worden. Dit is noodzakelijk aangezien de discussie over effectiviteitscriteria hieruit is voortgekomen en er dus niet los van gezien kan worden. Hierbij zal de geschiedenis van dit debat en de waarde van deze criteria in relatie tot de militaire interventies weergegeven worden. Vervolgens zal gekeken worden naar de definitie van effectiviteit en zal ik het *Responsibility to protect* rapport nader toelichten. Dit is noodzakelijk om een goed beeld te krijgen van de discussie over de rol van effectiviteitscriteria. Op deze wijze zullen enkele effectiviteitscriteria geformuleerd worden die als maatstaf te gebruiken zijn voor dit onderzoek.

Legaliteit en legitimiteit van militaire interventies

Het debat over de legaliteit van militaire interventies is voor mijn definiëring van de effectiviteitscriteria van belang aangezien het een kader vormt waarbinnen de criteria tot stand komen. De ontwikkeling van dit debat en de geschiedenis van het just war discours hebben de criteria gevormd en beïnvloed. Er zal dan ook aandacht gegeven worden aan de delen van dit debat die betrekking hebben op de historische ontwikkelingen omtrent de formulering van effectiviteitscriteria.

De legitimiteit van oorlog wordt sinds jaar en dag bediscussieerd. De vraag of het voeren van oorlog rechtvaardig kan zijn, kent veel mogelijke antwoorden. Aan de ene kant van het spectrum bevinden zich pacifisten die beargumenteren dat oorlog, zeker door de moderne militaire mogelijkheden, nooit

²⁸ Edward Newman, 'Humanitarian intervention, legality and legitimacy', *The international journal of human rights*, Vol. 6, No. 4 (2004), 102-120.

gerechtvaardigd kan zijn.²⁹ Hiertegenover staan realisten die het verdedigen van nationale belangen reden genoeg vinden om tot oorlog over te gaan.³⁰ Geen van beide ideeën stelt ons echter in staat om een morele dimensie aan de discussie over oorlog toe te voegen. Realisme zet grote vraagtekens bij de effectiviteit van moreel handelen tijdens een oorlog en benadrukt het subjectieve karakter van moraliteit. Pacifisme stelt dat moord en geweld simpelweg niet moreel toelaatbaar kunnen zijn. Beide theorieën in hun pure vorm kunnen dus uiteindelijk weinig zeggen over de morele dimensie die onlosmakelijk verbonden lijkt te zijn met oorlog zelf. Daarbij zijn de theorieën niet in staat een 'morele handleiding' te bieden voor het voeren van oorlog.³¹ Staten die interveniëren in andere staten willen hun acties echter verklaren en legitimeren, zowel voor de eigen bevolking als voor de buitenwereld. Deze legitimatie is onder andere noodzakelijk voor de internationale status en beeldvorming. Bij het legitimeren van eigen acties doen staten vaak een beroep op rechtvaardigheid en het concept van een just war. De just war traditie is een tweeduizend jaar oud debat over de legitimiteit van oorlog. In de loop der jaren zijn enkele belangrijke principes en regels uitgekristalliseerd en zijn er enkele conventies ontstaan. De just war traditie creëert een mogelijkheid voor inhoudelijke discussie over de legitimiteit van oorlog en kan gebruikt worden als richtlijn voor het handelen van overheden. Het is echter geen eenduidig middel dat politieke beslissingen en uitkomsten kan bepalen.³² Kort samengevat bestaat de just war traditie uit een verzameling regels die betrekking hebben op de beslissing om een oorlog te beginnen (*jus ad bellum*) en op het oorlogvoeren zelf (*jus in bello*). De traditie bestaat uit verschillende subtradities (realisme, positive law en natural law). Deze subtradities verschillen onderling van mening over de regels en benadrukken elk andere aspecten.³³ Het discours als geheel is echter gericht op de vragen aangaande legitimiteit en rechtvaardigheid.

Ondanks het feit dat in andere culturen ook nagedacht wordt over de legitimatie van oorlog is de just war traditie een veelal westers gedachtegoed. De traditie loopt via westerse, voornamelijk Europese, juristen, theologen en filosofen. Tegenwoordig heeft het just war discours zich echter ook verspreid in de niet-westerse wereld. Vaak werd het discours met open armen ontvangen aangezien veel culturen en religies soortgelijke theorieën kenden en daarop konden voortbouwen.³⁴ Het nadenken over de legitimiteit van oorlog is dus niet specifiek westers, het hier behandelde discours is dat van oorsprong wel.

²⁹ Alex J. Bellamy, 'Is the war on terror just?', *International Relations*, Vol. 19, No. 3 (2005), 275-296, aldaar 279-282.

³⁰ Ibidem, 276-279.

³¹ Ibidem, 275-276.

³² Alex J. Bellamy, *Just wars from Cicero to Iraq* (Cambridge 2006), 3.

³³ Ibidem, 125-126.

³⁴ Simon Caney, *Justice beyond borders: A global political theory* (Oxford 2005), 87.

Geschiedenis

Een volledig overzicht van de ontwikkeling van de just war traditie is onmogelijk te geven. Mijn opsomming van invloedrijke ideeën binnen deze traditie zal dan ook zeer beknopt en onvolledig zijn. Het doel is echter om het kader waarbinnen effectiviteitscriteria tot stand konden komen inzichtelijk te maken. Hiertoe zal een summiere weergave van de traditie toereikend zijn.³⁵ Mijn weergave van het just war discours begint in de tijd van het vroege christendom. Aurelius Augustinus (354 - 430) leverde met zijn theologische werken een belangrijke bijdrage aan de just war traditie. In zijn werken creëerde hij geen afgebakend theoretisch stelsel maar beantwoordde hij voornamelijk vragen over specifieke oorlogen.³⁶ Augustinus maakte een duidelijk onderscheid tussen een daad in zichzelf en de intenties waarmee een daad begaan wordt.³⁷ Door dit onderscheid wees hij op de noodzaak van 'juiste intenties' bij het plegen van geweld. Een verkeerde en egoïstische intentie maakt de handeling moreel verwerpelijk, terwijl een goede intentie, gericht op de bescherming van de staat en andere individuen, geweld kan legitimeren.³⁸ Tevens wees hij op de noodzaak van een autoriteit bij de oproep tot geweld. Augustinus zag de sociale orde, veiligheid en wetgeving als gegeven door God en noodzakelijk voor de waarborging van een stabiele samenleving. Ze waren nodig voor de mens om dichter tot God te komen.³⁹ Geweld en oorlog waren dus geen zaken waar het individu over kon beslissen. God riep, via de door hem aangewezen autoriteit, op tot dergelijk handelen. Heel kort samengevat stelde Augustinus dus dat een oorlog alleen is gerechtvaardigd als deze geïnspireerd is door de juiste intenties en ertoe opgeroepen is door een gezaghebbende autoriteit.⁴⁰

Ook in de Middeleeuwen werd nagedacht over de legitimatie van oorlog. Hoewel de politieke situatie sterk veranderd was, bleef het werk van Augustinus invloedrijk. Thomas van Aquino (1225 - 1274) herhaalde het belang van een juiste intentie en een gezaghebbende autoriteit in de beslissingen omtrent oorlog. In zijn argumentatie vervangt rationaliteit echter de geloofsuitspraken van Augustinus. Als scholasticus probeerde hij religieuze en filosofische theorieën te combineren om zo op basis van rationaliteit tot een gefundeerde claim te komen. Naast deze verandering in onderbouwing voegde Thomas van Aquino ook een nieuw element aan de just war traditie toe: de *double effect doctrine*.⁴¹ Deze doctrine behandelt het moeilijke vraagstuk aangaande *collateral damage* en burgerslachtoffers en is vandaag de dag nog zeer invloedrijk.⁴² De doctrine stelt dat een

³⁵ Voor een completer overzicht van de ontwikkeling van de just war traditie zie Bellamy, *Just wars from Cicero to Iraq*.

³⁶ Jonathan Riley-Smith, *The crusades, christianity and islam* (New York 2008), 12-13.

³⁷ Bellamy, *Just wars from Cicero to Iraq*, 26.

³⁸ Alex J. Bellamy, 'Motives, outcomes, intent and the legitimacy of humanitarian intervention', *Journal of Military Ethics*, Vol. 3, No. 3 (2004), 216-232, aldaar 225-227.

³⁹ Bellamy, *Just wars from Cicero to Iraq*, 27.

⁴⁰ Ibidem, 29.

⁴¹ Ibidem, 37-38.

⁴² Michael Waltzer, *Just and unjust wars* (New York 2006), 151-159.

geweldshandeling altijd twee effecten heeft: een beoogd effect en een niet-beoogd effect. Dit niet-beoogde effect moest volgens Aquino in de afweging meegenomen worden.⁴³ Het beoogde effect moet zwaarder wegen dan het niet-beoogde effect van de handeling.⁴⁴ De doctrine stelt ons dus in staat om op een andere wijze het begrip van proportionaliteit te benaderen. De positieve consequenties van de handeling moeten immers gewogen worden ten opzichte van de negatieve consequenties. Een belangrijk gevolg van deze doctrine is het duidelijke onderscheid tussen intenties en uitkomsten. Dit onderscheid moet meegenomen worden in de beoordeling van een geweldshandeling.

Een belangrijke en veel bediscussieerde denker in de just war traditie is Niccolò Machiavelli (1469 – 1527). Hij wordt gezien als exponent van het vroege realisme.⁴⁵ Machiavelli's boodschap verschilde sterk van de ethische concepten van veel van zijn voorgangers. Hij stelde dat 'het goede' beschermd wordt door de staat. Iedere daad die goed is voor de staat en de heerser is in zichzelf goed.⁴⁶ Moraliteit en rechtvaardigheid zijn waarden die slechts kunnen bestaan in de context van een samenleving. Voordat er samenlevingen waren, was er geen moraliteit en rechtvaardigheid volgens Machiavelli.⁴⁷ Het primaire doel van een heerser is de bescherming van deze samenleving. Om dit te bereiken moet hij pragmatisch zijn en dient hij boven de wet te staan. Een belangrijke verandering in het denken over de legaliteit van geweldshandelingen die Machiavelli en andere realisten teweegbrachten, was dat rationele argumenten ethische concepten vervingen. Waar de scholastici nog streefden naar een samensmelten van theologie en filosofie stelden realisten dat de theologische argumenten vervangen dienden te worden door redeneringen vanuit de menselijke ervaring.⁴⁸ Een gevolg hiervan was dat idealistische waarden in het realistische discours vervangen werden door 'zichtbare' waarden als behoud van macht en suprematie over tegenstanders. Deze lijn van argumentatie is later door denkers als Hobbes en Hegel voortgezet en is tegenwoordig zeer invloedrijk.

Mede door de verlichting ontstond er een verdere secularisering in de argumentatie van het just war discours. Aangezien het steeds moeilijker werd om een overtuigend beroep te doen op religieuze ethische regels namen de *menselijke wil* en het *naturrecht* een steeds prominentere plaats in.⁴⁹ Het onderscheid tussen deze twee vormen van argumentatie is nog steeds van belang. Het idee van een *natural law* waarbij mensen en instituties dienen te handelen volgens een natuurlijke orde werd in

⁴³ Ibidem, 153.

⁴⁴ Ibidem, 153.

⁴⁵ Quentin Skinner, *The foundations of modern political thought, Vol. 1: The Renaissance* (Cambridge 1978), 253.

⁴⁶ Bellamy, *Just wars from Cicero to Iraq*, 65.

⁴⁷ Ibidem, 56-57.

⁴⁸ Ibidem, 56-58.

⁴⁹ Stanford encyclopedia of Philosophy, 'The natural law tradition in ethics', URL: <http://plato.stanford.edu/entries/natural-law-ethics>, 29 Oktober 2009.

de 18^e eeuw door voornamelijk Europese denkers verder ontwikkeld. Steeds meer auteurs zagen echter in de vrije wil van staten, onderdeel van de *positive law*, een logischere basis voor argumentatie.⁵⁰ Op basis van de vrije wil van staten werd een notie van internationaal recht gecreëerd. Onder andere de Nederlander Hugo de Groot (1583 – 1645) ontwikkelde theorieën over het internationaal recht als systeem dat staten aan elkaar verbonden hield.⁵¹ Belangrijke veranderingen die in de 19^e eeuw optraden door deze wijze van argumentatie waren de opkomst van het *subjectivisme* en de relatieve nadruk op het *jus in bello* in plaats van het *jus ad bellum*.⁵² Nu God dood verklaard was, werd het moeilijker om een objectieve basis te vinden voor het oordelen over de legitimiteit van oorlog. In reactie hierop verschoof de focus naar hoe men diende te handelen in een oorlog.

In de negentiende en de twintigste eeuw werden het *legalisme* en het *realisme* steeds invloedrijker. Het legalisme, eveneens onderdeel van de *positive law*, wil het handelen van staten door middel van internationale wetgeving, beïnvloeden.⁵³ Staten hebben een mate van keuzevrijheid en kunnen zich door internationale regels binden aan andere staten. Hierdoor ontstaat een systeem van internationale wetten dat het handelen van staten kan sturen.⁵⁴ Met name in de tweede helft van de 20^e eeuw nam het belang van deze denkwijze toe. Mede door de grootschalige oorlogen die de wereld in de voorgaande jaren hadden geteisterd, groeide de wens om het geweld te beteugelen.⁵⁵

Contemporaine stromingen

Uit deze korte weergave van de geschiedenis van de just war traditie blijkt dat twee normatieve stromingen van groot belang zijn bij het vraagstuk omtrent de legitimiteit van oorlog: *positive law* en *natural law*. Deze twee stromingen zijn nauw verbonden en zijn tegenwoordig nog altijd invloedrijk. Anderhalve eeuw geleden was het idee van een natuurlijke orde prominent, sindsdien heeft het idee van een *natural law* echter haar invloed grotendeels verloren. Dit kwam mede doordat het concept van natuurlijk recht te vaag was, het politieke leiders in de praktijk niet in hun handelen belemmerde en omdat wat werd aangezien voor een 'natuurlijk recht' vaak niets anders was dan een vorm van liberalisme.⁵⁶ Kort samengevat zijn er twee bronnen van *natural law*: een theologische bron en een seculiere bron. De mens krijgt van God een positie, gaven en intuïties. Dit brengt bepaalde rechten en verantwoordelijkheden met zich mee die ook in tijd van oorlog in acht moeten worden

⁵⁰ Bellamy, *Just wars from Cicero to Iraq*, 71-76.

⁵¹ Ibidem, 71-72.

⁵² Ibidem, 86-87.

⁵³ Richard Falk, 'Legality to Legitimacy: The Revival of the Just War Framework', *Harvard International Review*, Vol. 26, No. 1 (2004), 40-45.

⁵⁴ Waltzer, *Just and unjust wars*, 61-63.

⁵⁵ Bellamy, *Just wars from Cicero to Iraq*, 107.

⁵⁶ Bhikhu Parekh, 'Rethinking humanitarian intervention', *International Political Science Review*, Vol. 18, No. 1 (1997).

genomen.⁵⁷ De seculiere variant volgt grotendeels dezelfde lijn van argumentatie, zij wijst echter op een andere bron, de rationele mens met inherente rechten en behoeften.⁵⁸

Positive law daarentegen beroept zich op een juridisch systeem waaraan staten zich committeren en dat hun handelen kan sturen. Positive law kent drie primaire bronnen: geschreven verdragen die geratificeerd zijn door staten, gewoonteregels en *opinio juris* (de beslissingen van internationale instituties met een zekere juridische autoriteit zoals het *International Court of Justice*).⁵⁹ Veel auteurs binnen het positive law discours interpreteren de waarde van de internationale wetgeving echter verschillend. De logisch positivisten binnen het discours wijzen op de letterlijke en absolute waarde van de wetten. De constructivisten wijzen op het belang van het proces waarbij dergelijke wetten tot stand komen. Slechts in dit proces worden staten gedwongen tot interactie en kan een norm ontstaan.⁶⁰ De manier waarop het proces wordt vormgegeven heeft immers gevolgen voor de interactie tussen staten en creëert een norm in zichzelf. Zogezegd bepaalt het proces zelf de grenzen van wat in de internationale politiek als acceptabel wordt beschouwd. Beide stromingen wijzen op het belang van *judges and juries* die de validiteit van juridische claims testen en op basis daarvan het politieke gedrag van staten sturen.⁶¹

De eerder genoemde impact van de twee wereldoorlogen was tevens van groot belang voor de ontwikkeling van het realisme. Na de Tweede Wereldoorlog heeft het realisme een sterke morele dimensie gekregen die bijvoorbeeld duidelijk wordt in het werk van Hans Joachim Morgenthau.⁶² Realisme is vaak getypeerd als anti-ethisch en als grote tegenhanger van de just war traditie.⁶³ Dit lijkt echter, zeker vandaag de dag, een onterechte stereotypering. Na de Tweede Wereldoorlog heeft het realisme zich sterk toegelegd op de vraag hoe het handelen van staten moreel gestuurd kan worden. Volgens veel realisten kon men twee grote lessen leren uit de Tweede Wereldoorlog. Allereerst had het pure najagen van eigenbelang door staten enkele donkere kanten die gecontroleerd dienden te worden. Belangrijker was nog dat de Tweede Wereldoorlog ons leerde dat een te groot vertrouwen in moraliteit en internationale wetgeving gevaarlijk was omdat deze uiteindelijk het handelen van staten niet kunnen beteugelen.⁶⁴ Internationale regels zijn alleen effectief als een groot gedeelte van de mensen de moraliteit van deze regels onderschrijft en als er duidelijke sancties staan op het overtreden van deze regels.⁶⁵ Aangezien dit doorgaans niet het geval is in de internationale politiek is een te groot vertrouwen in positive law onverstandig. Het idee van

⁵⁷ Bellamy, *Just wars from Cicero to Iraq*, 119-121.

⁵⁸ *Ibidem*, 119-121.

⁵⁹ *Ibidem*, 120.

⁶⁰ *Ibidem*, 120.

⁶¹ Rosalyn Higgins, *Problems and process: international law and how we use it* (Oxford 1994), 7.

⁶² Bellamy, *Just wars from Cicero to Iraq*, 103-106.

⁶³ Waltzer, *Just and unjust wars*, 3-20.

⁶⁴ Hans J. Morgenthau, *A new foreign policy for the United States* (New York 1969).

⁶⁵ Bellamy, *Just wars from Cicero to Iraq*, 103-107.

moraliteit speelt dus wel degelijk een rol in het hedendaagse realisme; het realisme stelt echter dat moraliteit en internationale wetgeving secundair zijn ten opzichte van macht en de rationele afweging van de praktische situatie.⁶⁶ Het realisme formuleert een duidelijk punt van kritiek op het idee van positive law; een te blind vertrouwen in moraliteit en internationale wetgeving is niet alleen irreëel maar ook gevaarlijk aangezien het een goede analyse van politieke beslissingen onmogelijk maakt.⁶⁷

Een belangrijke nuance bij dergelijke opdelingen is dat het voornamelijk om theoretische categorieën gaat. In de academische literatuur worden, na analyse van de gegeven verklaringen, verschillen benoemd en gecategoriseerd. In werkelijkheid zijn de verschillen niet altijd duidelijk zichtbaar en lopen de verschillende stromingen in elkaar over. Zo bedienden staten zich bijvoorbeeld vaak van argumenten op basis van zowel positive law als natural law.

Discussies over de legaliteit van militaire interventies hebben grote raakvlakken met de discussies over de effectiviteit van interventies. Veel van de effectiviteitscriteria komen voort uit het debat over legaliteit. Proportionaliteit, verantwoordelijkheden van de internationale gemeenschap en langetermijnvisie zijn begrippen die in de overlap tussen beide discussies een belangrijke rol spelen.

Van legaliteit naar effectiviteit

Om een duidelijk beeld te geven van het debat over de effectiviteit van militaire interventies zullen nog twee prominente hedendaagse auteurs belicht worden: Nicholas J. Wheeler en Alex J. Bellamy. In dit hoofdstuk heb ik tot dusver een zeer beknopte weergave gegeven van de ontwikkeling van het discours aangaande de legaliteit van oorlog. De discussie over de legaliteit van oorlog grenst aan de vraag naar de effectiviteit ervan. Wheeler en Bellamy zijn prominente auteurs waarbij de overlap tussen deze twee discussies zichtbaar wordt.

Wheeler

De grond waarop oorlogen gerechtvaardigd werden, veranderde in de tweede helft van de twintigste eeuw snel. Humanitaire claims waren in de jaren '70 geen acceptabele rechtvaardiging voor het gebruik van geweld. In de jaren '90 ontstond echter de norm dat humanitaire interventies legaal konden zijn als daartoe was opgedragen door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties.⁶⁸ De noodzaak van een gezaghebbende autoriteit werd al door Augustinus benadrukt, in de internationale politiek na de Tweede Wereldoorlog leek de Veiligheidsraad daar het meeste aanspraak op te

⁶⁶ Ibidem, 107.

⁶⁷ Stephan D. Krasner, *Sovereignty: organized hypocrisy* (New Jersey 1999), 43-72.

⁶⁸ Bellamy, 'outcomes, intent and the legitimacy of humanitarian intervention', 218-219.

maken. Alhoewel de legaliteit van een interventie nog altijd bepaald wordt door de Veiligheidsraad, heeft het toegenomen besef dat vrede en veiligheid enerzijds en mensenrechten anderzijds niet van elkaar los te koppelen zijn ertoe geleid dat interventies steeds vaker hun oorsprong vinden in humanitaire overwegingen. Humanitaire noodsituaties worden steeds vaker geïnterpreteerd als bedreiging van de internationale vrede en veiligheid zodat de Veiligheidsraad, op basis van hoofdstuk VII van het VN-Handvest, tot militair ingrijpen kan oproepen.⁶⁹ Het lijkt er dan ook op dat er in de jaren '90 een nieuwe norm ontstond die stelde dat het stoppen van een humanitaire crisis een legitieme reden was om tot interventie over te gaan.⁷⁰

Wheeler is een prominente auteur die duidelijk stelling neemt voor een nieuwe, solidaristische norm ter legitimering van humanitaire interventie. Voor hem is de Veiligheidsraad niet strikt noodzakelijk voor een gelegitimeerde interventie. Wheeler ziet zich zelf als solidarist en plaatst deze stroming tegenover het pluralisme, een Britse stroming die gelijkenissen vertoont met het Amerikaanse realisme. Pluralisten zijn geen voorstanders van humanitaire interventies, zeker niet van unilaterale interventies. Zij stellen dat de internationale politiek pluralistisch van aard is. Het goede kan dus binnen verschillende staatkundige contexten bestaan.⁷¹ Op basis hiervan zien zij een regel die humanitaire interventie mogelijk zou maken, als een gevaar. Staten hebben immers verschillende opvattingen over 'het goede' en een dergelijke regel zou er voor zorgen dat landen op basis van de eigen morele keuzes legitiem in andere landen zouden kunnen interveniëren. Ook stellen zij dat interventies niet alleen subjectief maar ook selectief toegepast worden. Landen zullen slechts interveniëren, en dus hun soldaten in gevaar brengen, om hun eigen belangen te behartigen. Niet de humanitaire motieven, maar de rationele afweging van eigenbelangen zal volgens pluralisten doorslaggevend zijn.⁷²

Wheeler brengt hier zijn *solidarist theory of legitimate intervention* tegenin. Hij stelt in navolging van veel just war theoretici dat interventies aan enkele criteria moeten voldoen om als humanitair te kunnen worden aangeduid. Deze criteria gelden als een minimumeis en aanvullende criteria kunnen de legitimiteit van de interventie verhogen.⁷³ Om een interventie als humanitair te betitelen moet er in ieder geval sprake zijn van een ernstige humanitaire noodzaak; succes door middel van vreedzame initiatieven mag geen reële optie meer zijn. Het geweld moet proportioneel zijn en er moet zicht zijn op een positief humanitair resultaat, zowel op de korte als op de lange termijn. Wheeler interpreteert deze criteria echter wel op een eigenzinnige wijze. Zo benadrukt hij weliswaar het belang van geweld als laatste redmiddel, maar stelt hij tegelijkertijd dat preventief

⁶⁹ Malcontent, 'VN-Vredes machten; van beschermer tot schender van mensenrechten?', 161.

⁷⁰ Bellamy, 'outcomes, intent and the legitimacy of humanitarian intervention', 221.

⁷¹ Wheeler, *Saving strangers*, 27.

⁷² Ibidem, 27-33.

⁷³ Ibidem, 33.

optreden tot de mogelijkheden behoort als dit een groter lijden kan voorkomen.⁷⁴ De legitimiteit van de interventie kan nog verder vergroot worden als de interventie naast deze minimeisen ook nog legaal, niet selectief en op humanitaire motieven gebaseerd is.⁷⁵ Deze stelling van Wheeler is zeer controversieel omdat hij humanitaire motieven dus niet strikt noodzakelijk acht. Hij stelt dat het resultaat uiteindelijk doorslaggevend moet zijn. 'The primacy of humanitarian motives is not a threshold condition. But if it can be shown that the motives behind the intervention, or the reasons behind the selection of means, are inconsistent with a positive humanitarian outcome, then it is disqualified as humanitarian.'⁷⁶ De motivatie achter een interventie is slechts van belang als deze een negatief effect heeft op het humanitaire resultaat. Zo moet een beslissing bijvoorbeeld niet gedomineerd worden door de angst om eigen soldaten te verliezen.⁷⁷ Deze *outcome approach* staat in schril contrast met veel van de literatuur over het internationaal recht waarin doorgaans gesteld wordt dat het primaire doel van een interventie het stoppen van humanitair leed moet zijn.⁷⁸

Wheeler wijkt dus sterk af van het door het realisme gedomineerde internationaal rechtelijke debat over de legaliteit van oorlog. Als solidarist verplaatst hij de discussie van 'het recht' van een staat om te interveniëren naar de noodzaak van het stoppen van menselijk lijden. Hij stelt dat er nog geen gewonterechtelijke regel is ontstaan die ongeautoriseerde humanitaire interventies legaliseert, maar dat een dergelijke norm sinds de jaren '90 wel aan kracht lijkt te winnen. Hij verdedigt dan ook dat het voldoen aan enkele criteria een interventie de benodigde legitimiteit kan verschaffen. Humanitaire motieven kunnen de legitimiteit vergroten maar zijn in zijn ogen niet noodzakelijk.

Bellamy

In het artikel 'Motives, outcomes, intent and the legitimacy of humanitarian intervention' formuleert Bellamy een duidelijk punt van kritiek op Wheelers benadering. Bellamy stelt dat er zowel aan de door Wheeler bekritiseerde *motives approach* als aan Wheeler's *outcome approach* grote nadelen kleven.⁷⁹ Een duidelijk nadeel van de *motives approach* is de oncontroleerbaarheid. Het is voor landen gemakkelijk om niet-humanitaire motieven te 'verkopen' als humanitair. Motieven zijn immers niet altijd zichtbaar en controleerbaar. Regeringen kunnen bijvoorbeeld stellen dat ze deelnemen aan een interventie omdat ze de internationale vrede en veiligheid willen handhaven, terwijl ze in werkelijkheid primair geïnteresseerd zijn in het verbeteren van de eigen strategische

⁷⁴ Ibidem, 34-35.

⁷⁵ Ibidem, 37-42.

⁷⁶ Ibidem, 38.

⁷⁷ Ibidem, 37.

⁷⁸ Zie bijvoorbeeld Wil Verwey, 'The legality of humanitarian intervention after the Cold War', in: E. Ferris (red.), *A challenge to intervene: A new role for the United Nations?* (Upsala 1992) 12-36.

⁷⁹ Bellamy, 'Motives, outcomes, intent and the legitimacy of humanitarian intervention', 221-225.

positie. Een tweede nadeel is dat de benadering geen reëel beeld van de internationale politiek kan geven, aangezien staten niet bereid zullen zijn om enkel voor humanitaire redenen hun eigen soldaten op te offeren. Veel auteurs erkennen dit echter en wijzen erop dat humanitaire motieven niet de enige maar wel de primaire overweging moeten zijn.

Belangrijker voor dit onderzoek is echter dat de motives approach geen rekening houdt met de uitkomst van een militaire interventie en de manier waarop deze bereikt wordt. De motivatie voor een interventie zegt immers niets over de manier waarop de interventie wordt vormgegeven en hoe het eindresultaat bereikt dient te worden. Volgens een strikte hantering van de motives approach kunnen operaties die een slechte afloop kennen toch als humanitair worden betiteld.⁸⁰ De outcome approach van Wheeler lost deze problemen echter slechts ten dele op. Het dwingt politieke leiders weliswaar om na te denken over het resultaat van een interventie, en hoe dat op een humanitaire manier bereikt kan worden, maar het verduidelijkt de keuzes omtrent een interventie niet.⁸¹ De empirische outcome approach is namelijk voor beleidsmakers niet vooraf te gebruiken als criterium. De uitkomst van een interventie is immers vooraf niet bekend. Een benadering waarbij men alleen achteraf kan vaststellen of een interventie als humanitair te betitelen valt, is in veel opzichten ontoereikend. Bovendien vindt Bellamy dat er ook kanttekeningen geplaatst moeten worden bij de moraliteit van de benadering. Kun je wel van een humanitaire interventie spreken als aan de belangrijkste voorwaarde, het humanitaire succes, toevalligerwijs voldaan wordt? 'Whatever the fortunate indirect consequences of my act, the *act itself* remains wrong.'⁸²

Bellamy bekritiseert dus zowel de motives approach als de outcome approach en komt vervolgens met een alternatieve benadering. Hij stelt dat de motives approach vaak verkeerd gebruikt wordt doordat men motieven met *intenties* verwart. Het handelen van een staat hoeft niet gemotiveerd te zijn door humanitaire overwegingen zolang het zich bij een interventie maar tot doel stelt de humanitaire crisis te stoppen. Een staat kan gemotiveerd zijn door het handhaven van vrede en veiligheid zodat de eigen economie en maatschappij beter beschermd zijn of door het handhaven of herstellen van een machtsbalans. Volgens Bellamy zijn dit legitieme motieven zolang de daaropvolgende interventie de intentie heeft om de humanitaire crisis te stoppen.⁸³ Verwijzend naar Augustinus stelt hij dat een interventie alleen legitiem is als deze voortkomt uit een *right intent*. De regering van de interveniërende staat dient dan ook vooraf aan te geven waarom er tot interventie wordt overgegaan. Aan de hand van de double effect doctrine kan deze right intent dan gecheckt worden. Men kan immers onderzoeken of de gebruikte strategie correspondeert met de vooraf

⁸⁰ Ibidem, 223.

⁸¹ Ibidem, 224.

⁸² Ibidem, 224.

⁸³ Ibidem, 224-225.

aangegeven intenties en of de gebruikte middelen proportioneel zijn.⁸⁴ In zijn benadering combineert Bellamy de belangrijkste punten uit de motives approach en de outcome approach; hij houdt rekening met de uitkomst van een interventie en de manier waarop deze bereikt wordt, maar stelt beleidsmakers bij de keuzes voorafgaand aan een interventie ook in staat zich te committeren aan een *humanitaire* interventie.

Mede door het rapport van de ICISS, getiteld 'The responsibility to protect', dat later in dit hoofdstuk nog behandeld zal worden, is de discussie over de legaliteit en legitimiteit van een interventie grotendeels verschoven van het recht om te interveniëren naar de plicht om hulp te bieden. Deze verschuiving zorgt er voor dat de effectiviteit van een interventie nog belangrijker wordt bij de vragen over legaliteit en humaniteit. In het werk van Wheeler en Bellamy is deze verschuiving duidelijk zichtbaar. De legaliteit en de effectiviteit van een interventie hangen nauw met elkaar samen.

Toetsingscriteria

Dit onderzoek beantwoordt de vraag naar de mate waarin de effectiviteit van een interventie door de regering meegenomen wordt in de afweging om deel te nemen aan de interventie. Hiervoor dienen enkele effectiviteitscriteria geformuleerd te worden zodat gekeken kan worden of deze een rol hebben gespeeld in de besluitvoering. Voordat we deze criteria kunnen formuleren is het echter goed om te kijken naar de vraag wat effectiviteit is. Ook zal het Responsibility to protect rapport nog kort behandeld worden aangezien de criteria hieruit voortvloeien.

Effectiviteit

Effectiviteit is een moeilijk begrip en zegt iets over het gebruikte middel, in dit geval de militaire interventies. Een middel verwijst uiteraard altijd naar een doel. De formele doelstellingen van de in dit onderzoek behandelde interventies verschillen echter aanzienlijk van elkaar. Dit komt mede door het feit dat de door mij onderzochte interventies niet per definitie humanitair zijn; De interventie in Kosovo zal volgens veel maatstaven wel als humanitaire interventie bestempeld kunnen worden, terwijl dat voor de interventie in Afghanistan duidelijk moeilijker ligt. Over de doelstellingen van humanitaire interventies bestaat een grote hoeveelheid literatuur. Zo stelt het rapport van *the Independent International Commission on Kosovo* bijvoorbeeld dat: 'The method of intervention must be reasonably calculated to end the humanitarian catastrophe as rapidly as possible, and must specifically take measures to protect all civilians, and to preclude any secondary punitive or retaliatory action against the target government.'⁸⁵ Dit geldt echter niet per definitie voor een

⁸⁴ Ibidem, 225-229.

⁸⁵ The report of the independent international commission on Kosovo (Oxford 2000) 193-194.

ongeautoriseerde interventie. Een ongeautoriseerde, niet humanitaire, interventie kan bijvoorbeeld het omverwerpen van een regime als doel hebben. Een effectief middel daarbij kan het onder druk zetten van de bevolking zijn. In de analyse van de effectiviteit zal dan ook gekeken worden naar de formele, vooraf geformuleerde doelstellingen van de Nederlandse regering. Deze doelstellingen zullen uiteraard gerelateerd zijn aan het bewerkstelligen van internationale vrede en veiligheid. Idealiter worden op deze doelstellingen de te gebruiken middelen en tactiek afgestemd. Wil men immers deze doelstellingen bereiken dan zal de interventie aan bepaalde criteria moeten voldoen.

The Responsibility to Protect

De effectiviteitscriteria die later in dit hoofdstuk geformuleerd zullen worden, vloeien voort uit de Responsibility to protect doctrine. Ik wil echter eerst mijn keuze voor het gebruik van deze doctrine nader toelichten.

Het rapport van the International commission on intervention and state sovereignty getiteld 'The responsibility to protect' veroorzaakte een verschuiving in het debat over humanitaire interventies. In het rapport staat, kort gezegd, dat er een nieuwe norm ontstaat die stelt dat soevereiniteit niet een privilege, maar juist een verantwoordelijkheid is.⁸⁶ Deze doctrine bestaat uit grofweg drie delen.⁸⁷ Allereerst heeft een staat de verantwoordelijkheid zijn bevolking te beschermen tegen genocide, oorlogsmisdaden, misdaden tegen de mensheid en etnische zuiveringen. Ten tweede, als een staat niet in staat is zijn bevolking te beschermen dient de internationale gemeenschap ondersteuning te verlenen. Ten derde, als een staat zichtbaar faalt in het beschermen van de bevolking en vreedzame initiatieven vanuit de internationale gemeenschap blijken niet te werken, dan heeft diezelfde internationale gemeenschap de verantwoordelijkheid om te interveniëren. Dat gebeurt eerst door middel van diplomatieke druk en pas als laatste redmiddel wordt er militair ingegrepen. De internationale gemeenschap heeft de verantwoordelijkheid om burgers te beschermen en die verantwoordelijkheid bestaat uit een *responsibility to prevent, to react and to rebuild*.⁸⁸

Het Responsibility to protect rapport is een verfrissende en nieuwe benadering van de oude discussies over militaire interventies. Het rapport is echter niet onbekritiseerd gebleven. De meeste kritiek concentreert zich op het punt dat het rapport de objectieve beschrijving van de werkelijkheid en de normatieve benadering van hoe de werkelijkheid zou moeten zijn met elkaar verward.⁸⁹ In werkelijkheid wordt aan soevereiniteit niet een dergelijke voorwaarde gesteld. Landen bezitten soevereiniteit, ook als ze de rechten van hun burgers niet beschermen.

⁸⁶ *The responsibility to protect: Report of the International commission on intervention and state sovereignty* (Ottawa 2001).

⁸⁷ Newman, 'Humanitarian intervention, legality and legitimacy', 105-109.

⁸⁸ *Ibidem*, 106-107.

⁸⁹ *Ibidem*, 117-119.

In dit onderzoek zal het Responsibility to protect rapport, ondanks deze kritiek, echter wel gebruikt worden bij het formuleren van mijn effectiviteitscriteria. Hiervoor is gekozen op basis van drie argumenten. Allereerst omdat deze benadering de rechten van de slachtoffers van onverantwoordelijke regimes in ogenschouw neemt. Het is naar mijn mening niet vruchtbaar om te blijven concentreren op de interveniërende partij en haar rechten. Ten tweede neemt de invloed van de doctrine in de internationale politiek sterk toe. Niet alleen wordt er in officiële politieke documenten en verdragen steeds vaker naar verwezen⁹⁰, staten lijken zich er ook steeds meer door te laten sturen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat er sinds 1999 opvallend veel ongeautoriseerde interventies hebben plaatsgevonden (bijvoorbeeld in Burundi, in de Centraal-Afrikaanse Republiek, in Ivoorkust, in Afghanistan, in Liberia en in Macedonië) en dat deze allemaal, afgezien van de inval in Irak door de Verenigde Staten in 2003, op relatief weinig weerstand stuitten.⁹¹ Veel van deze interventies worden juist door een groot deel van de 'internationale gemeenschap' gelegitimeerd door te verwijzen naar de schending van mensenrechten. Gevechtsoperaties lijken niet langer per definitie door de VN gemandateerd te hoeven zijn.⁹² De laatste en belangrijkste reden waarom het rapport gebruikt wordt, is omdat dit rapport het meest de aandacht vestigt op de effectiviteit van interveniëren. De Responsibility to protect stopt namelijk niet met de verantwoordelijkheid om te reageren, maar benadrukt ook de verantwoordelijkheid om te voorkomen en te herbouwen.⁹³ 'It provides clear answers for the 'who, when, and how' of humanitarian intervention, whilst acknowledging that some tensions will remain irreconcilable.'⁹⁴ Juist deze nadruk op effectiviteit is van groot belang voor mijn onderzoek.

Toetsingscriteria

De Responsibility to protect omhelst dus naast een responsibility to react ook een responsibility to prevent en een responsibility to rebuild. Dit zijn belangrijke zaken als het gaat om de strategische planning van een interventie. Men kan volgens deze doctrine niet naar willekeur interveniëren. Voordat er tot militair ingrijpen mag worden overgegaan moeten de vreedzame alternatieven uitgeput zijn. Ook moet de interveniërende partij er rekening mee houden dat er na de interventie een fase van wederopbouw aanbreekt. Vooral in hoofdstuk 7 van het rapport wordt duidelijk dat deze verantwoordelijkheden een bijzondere nadruk leggen op effectiviteit en efficiëntie. In dat hoofdstuk worden punten aangedragen die belangrijk zijn voor een effectieve interventie. Hierbij

⁹⁰ Bellamy, 'Outcomes, intent and the legitimacy of humanitarian intervention', 220.

⁹¹ Ibidem, 220-221.

⁹² Klep en Richard van Gils, *Van Korea tot Kabul; De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945* (Den Haag 2005), 180.

⁹³ Malcontent, 'From protecting to violating human rights'.

⁹⁴ Newman, 'Humanitarian intervention, legality and legitimacy', 106.

wordt er aandacht besteed aan de planning, de uitvoering en aan de overdracht van een militaire interventie.⁹⁵

Op basis van dit Responsibility to protect rapport zijn enkele criteria geformuleerd die betrekking hebben op de effectiviteit van een interventie. De vier effectiviteitscriteria die in dit onderzoek gehanteerd worden zijn:

- Is de coalitie eensgezind?
- Is er de politieke wil en zijn er de militaire middelen om de doelstellingen te bereiken?
- Is er een duidelijk beeld van de overgang van een militaire interventie naar een civiele postinterventie?
- Is de gekozen strategie proportioneel?

In het laatste gedeelte van dit hoofdstuk zullen deze vier effectiviteitscriteria nader toegelicht worden.

Is de coalitie eensgezind? Deze vraag is vandaag de dag van groot belang. Militaire interventies zijn immers steeds vaker coalities van meerdere nationale legers; politieke en militaire samenwerking is dan van essentieel belang. De eensgezindheid van een coalitie dient op twee niveaus te worden onderzocht: op politiek en op militair niveau. 'The cohesion of an intervening coalition – politically and militarily – is critical to the prospects for success, and the fragility of the intervening coalition has thus been one of the most vulnerable aspects of past interventions.'⁹⁶ Politieke eensgezindheid is van belang omdat deelnemende landen vaak verschillende opvattingen over de te bereiken doelen hebben. Staten kunnen om verschillende redenen deelnemen aan een interventie en zullen hun handelwijze afstemmen op hun eigen doelstellingen. Dit effect wordt nog eens versterkt doordat multilaterale beslissingen altijd bestaan uit compromissen. Dergelijke compromissen worden vaak bewust vaag en halfslachtig geformuleerd zodat de deelnemende partijen er hun eigen interpretatie aan kunnen geven. Dit zorgt er voor dat landen weliswaar sneller zullen deelnemen aan een voorgestelde interventie, maar de interventie verliest daardoor wel aan daadkracht door een gebrek aan scherpe doelstellingen. Politieke eensgezindheid is echter niet genoeg. De deelnemende legers moeten op militair vlak ook een consensus bereiken over de strategie. Militaire samenwerking en overeenstemming, bijvoorbeeld over de te gebruiken middelen, is eveneens essentieel voor succes. Vaak wordt de handelwijze tijdens een interventie bepaald door de laagste gemeenschappelijke deler. Dit houdt in dat niet altijd de meest effectieve handelwijze wordt gekozen maar veeleer de handelwijze waar elke partij zich in kan vinden. Vaak spelen

⁹⁵ *The responsibility to protect*, 57-68.

⁹⁶ *Ibidem*, 58.

politieke, in plaats van militaire, overwegingen hierbij de grootste rol. Dit kan ervoor zorgen dat militairen in het veld met onuitvoerbare taken worden geconfronteerd.

Het tweede effectiviteitscriterium luidt: is er politieke wil en zijn er de militaire middelen om de doelstellingen te bereiken? Deze vraag gaat vooral in op het inschatten van de kans op succes. Zijn de deelnemende landen bereid zich aan de interventie te committeren? Een succesvolle interventie heeft immers naast voldoende militaire middelen ook voldoende steun en doorzettingsvermogen nodig. De deelnemende partijen moeten bereid zijn tegenslagen te incasseren en zich in te zetten voor het behalen van de doelstellingen. Vragen die hierbij een belangrijke rol spelen, zijn: is men bereid slachtoffers te accepteren? Is het mandaat toereikend? Is er voldoende steun onder de bevolking van de deelnemende landen? Dergelijke zaken zijn voorafgaand aan een interventie niet exact bekend. Toch moeten ze wel in de overweging worden meegenomen, aangezien ze een grote impact hebben op de kans op succes. Vooral een kritische analyse van het mandaat is belangrijk. Dit document kan immers inzage geven in de militaire mogelijkheden en de politieke wil.⁹⁷ Het is hierbij tevens van belang dat de politieke wil en de militaire uitvoerbaarheid op elkaar worden afgestemd. Dit is vooral belangrijk aangezien Nederland in het verleden hiermee een aantal keren in de fout is gegaan. Lessen uit het verleden leren ons dat er een terugkerend gat is tussen de Nederlandse politieke wenselijkheid en de militaire uitvoerbaarheid van de interventies waaraan deelgenomen wordt.⁹⁸

Het derde effectiviteitscriterium luidt: is er een duidelijk beeld van de overgang van een militaire interventie naar een civiele postinterventie? Deze vraag is onderwerp van veel discussie geweest. Hoewel iedereen zal erkennen dat er na een militaire interventie weer een stabiele samenleving zal moeten ontstaan, is de vraag hoe en wanneer sterk bediscussieerd. Waar men in het verleden vaak door middel van een snelle en krachtige interventie de humanitaire noodsituatie wilde beëindigen om zich vervolgens zo snel mogelijk weer terug te trekken, opteert men tegenwoordig steeds vaker voor een langdurige militaire aanwezigheid. 'Humanitaire interventies en vredesmissies dienen steeds vaker een algehele hervorming en democratisering van de maatschappelijke en politieke orde te bewerkstelligen.'⁹⁹ Ook het Responsibility to protect rapport schrijft een dergelijke lange militaire aanwezigheid voor. Dit, omdat een gestructureerde wederopbouw essentieel is voor een blijvende oplossing. 'The immediate aftermath of any civil war spawns organized crime, revenge attacks, arms proliferation, looting and theft. [...] The military has remained the only viable instrument although this reality has been obscured by the notion of peace as the antithesis of

⁹⁷ Ibidem, 60.

⁹⁸ Zie hiervoor bijvoorbeeld Christ Klep en R. van Gils, *Van Korea tot Kosovo; De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945* (Den Haag 1999).

⁹⁹ Duco Hellema, 'Humanitaire interventie en de verbreiding van democratie', in: Duco Hellema en H. Reiding (Red.), *Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegenstelling* (Amsterdam 2004), 175-186, aldaar 176.

war.¹⁰⁰ Vragen die bij deze overgangssituatie een grote rol spelen zijn: is er nagedacht over de overdracht van macht? Is er genoeg commitment voor lange termijn peace-building en beschermingstaken? Dergelijke vragen moeten voorafgaand aan de interventie nauwkeurig onderzocht worden. Ervaringen uit het verleden hebben immers geleerd dat het verslaan van de directe militaire vijand dikwijls niet de moeilijkste taak van een interventie is. Juist het langdurig herstellen van orde en gezag, en het creëren van een situatie waarin een vreedzame samenleving kan ontstaan, blijken zeer lastig te bewerkstelligen.

Is de gekozen strategie proportioneel? Dit is het vierde en laatste effectiviteitscriterium dat in dit onderzoek toegepast wordt. Dit criterium vloeit voort uit het principe dat interventies het handhaven van de internationale vrede en veiligheid tot doel hebben. Proportionaliteit is in dat geval noodzakelijk, omdat een interventie anders een tegengesteld effect kan creëren. Het Responsibility to protect rapport stelt dan ook dat 'the mandate [...] should spell out that the desired end state is the restoration of good governance and the rule of law.'¹⁰¹ Dit houdt in dat niet al het geweld geoorloofd is en dat de gebruikte middelen goed afgestemd moeten worden op het bestaande humanitaire gevaar en de te bewerkstelligen doelen. Bevordering van de internationale vrede en veiligheid is immers niet te bewerkstelligen als de interventie zelf ervoor zorgt dat buitensporig geweld grote delen van de bevolking bedreigt. De schaal van de interventie, de duur van de interventie en de intensiteit van de gebruikte middelen moeten geminimaliseerd worden tot dat wat nodig is om de humanitaire doelstellingen te halen.¹⁰²

Conclusie:

In dit hoofdstuk is de geschiedenis van het debat aangaande de legaliteit van militaire interventies weergegeven en is aangetoond dat dit debat nauw samenhangt met de vraag naar de effectiviteit van militaire interventies. Op basis van dit debat in het algemeen en het Responsibility to protect rapport in het bijzonder zijn de volgende vier criteria geformuleerd: is de coalitie eensgezind? Is er de politieke wil en zijn er de militaire middelen om de doelstellingen te bereiken? Is er een duidelijk beeld van de overgang van een militaire interventie naar een civiele postinterventie? Is de gekozen strategie proportioneel? Deze criteria zullen in het vervolg van dit onderzoek gebruikt worden om de Nederlandse deelname aan de recente interventies in Kosovo en Afghanistan te onderzoeken.

¹⁰⁰ *The responsibility to protect*, 64-65.

¹⁰¹ *Ibidem*, 60.

¹⁰² *Ibidem*, 37.

*De regering zal deze risico's zorgvuldig blijven wegen en zoveel mogelijk waarborgen dat een eventueel optreden van Nederlandse militairen verantwoord is. Maar de onaanvaardbare schending van fundamentele mensenrechten dwingt de internationale gemeenschap tot steeds zwaardere drukmiddelen teneinde een politieke oplossing te bereiken.*¹⁰³

Besluitvorming Kosovo

Inleiding

Operatie Allied Force is in meerdere opzichten een bijzondere militaire interventie voor Nederland geweest. Niet alleen was het voor het eerst in vijftig jaar dat Nederlandse militairen deelnamen aan een oorlog in Europa, het was ook de eerste keer sinds 1815 dat Nederland de soevereiniteit van een ander land schond zonder dat daar een internationaal geschil aan voorafging. Nederlandse vliegtuigen namen deel aan een luchtoorlog gericht tegen het Joegoslavië van Slobodan Milošević. In dit hoofdstuk zal onderzocht worden wat de rol was van effectiviteitscriteria in de besluitvorming tot deelname. Hiervoor zal eerst de situatie in Kosovo kort weergegeven worden. Vervolgens zal de Nederlandse besluitvorming beschreven worden. Als laatste zal de rol van de geformuleerde effectiviteitscriteria onderzocht worden.

Interventie in Kosovo

Enkele jaren voor de escalatie van het conflict in Kosovo was Joegoslavië uiteengevallen na een bloedige oorlog in Bosnië en Kroatië. Het door de Serviërs gedomineerde Joegoslavië viel uit elkaar. Bosnië-Herzegovina en Kroatië werden onafhankelijk. In de Dayton Akkoorden van 1995 werd een harde vrede aan de Serviërs opgelegd. Het Joegoslavië dat na deze vrede sterk gereduceerd was, bleef echter een intern verdeelde staat. De provincies Kosovo en Montenegro hadden beide een sterk gevoel van onafhankelijkheid. De etnische Albanese in Kosovo werden al sinds lange tijd gediscrimineerd en sinds een grondwetswijziging in 1974 werden hun ook formeel veel rechten ontnomen.¹⁰⁴ Zo werden bijvoorbeeld, als gevolg van deze wetswijziging, 115 000 van de 170 000 Albanese die in Kosovo werkzaam waren in de publieke sector ontslagen.¹⁰⁵ Ook werden de 500 000 Albanese kinderen vrijwel volledig buitengesloten van het onderwijssysteem.¹⁰⁶ De Dayton Akkoorden waren dan ook een slag in het gezicht van veel Kosovaren. Na jarenlange, voornamelijk vreedzame, acties had men gehoopt op internationale erkenning van hun autonomie. Deze bleef

¹⁰³ Tweede Kamer 22 181, nr. 213 (8 Oktober 1998), 4.

¹⁰⁴ Wheeler, *Saving strangers*, 257-258.

¹⁰⁵ Albrecht Schnabel en R. Thakur, *Kosovo and the challenge of humanitarian intervention* (New York 2000), 53.

¹⁰⁶ *Ibidem*, 53.

echter achterwege waardoor de spanningen toenamen.¹⁰⁷ Ook de extreme armoede - Kosovo was het armste deel van Joegoslavië geworden - en de absolute en relatieve bevolkingstoename van de Albanese Kosovaren zorgden ervoor dat het Kosovaars verzet verhardde.¹⁰⁸ Deze verharding werd duidelijk toen het Kosovaarse vrijheidsleger (UCK) in 1998 de aanval op het Servische leger in de Drenicavallei opende.¹⁰⁹ Na enkele kleine successen bleek echter al snel dat het Servische leger superieur was ten opzichte van de slecht georganiseerde en slecht bewapende UCK. Als reactie op de aanhoudende aanvallen startte het Servische leger campagnes die gericht waren tegen de bevolking. Tussen maart en oktober 1998 werden ongeveer 2000 Albanese gedood, vele dorpen platgebrand en moesten ongeveer 400 000 burgers vluchten.¹¹⁰

Doordat onder andere China en Rusland niets zagen in vergaande sancties stond de VN relatief machteloos. Het geweld werd doorgaans afgekeurd, maar de autonomie van de Joegoslavische republiek werd bevestigd.¹¹¹ Een groot gedeelte van de NAVO-landen vond echter dat er ingegrepen moest worden, desnoods met geweld. Het gewelddadig ingrijpen kende twee grote obstakels. Allereerst voelde de NAVO er niet veel voor om 'de luchtmacht van de UCK' te worden.¹¹² De reden was dat Kosovaren op enkele plaatsen militaire successen boekten, en de NAVO dit niet te sterk wilde ondersteunen aangezien dat de zelfstandigheid van Kosovo tot gevolg kon hebben. Een tweede probleem werd aangedragen door enkele NAVO-lidstaten. Voornamelijk Griekenland, Italië en Duitsland twijfelden over een militaire ingreep zonder goedkeuring van de Veiligheidsraad.¹¹³ De drie landen gingen echter na verloop van tijd overstag omdat het Servische geweld tegen de Kosovaren bleef aanhouden. Door een kort bombardement van de NAVO op Servische doelen werd in oktober 1998 een vredesverdrag afgedwongen.¹¹⁴ De UCK zag hierin echter geen heil omdat minder autonomie werd geboden dan voor de grondwetwijziging in 1974.¹¹⁵ De UCK bleef vechten en het Servische leger reageerde wederom buitensporig. Zo vermoordde het in januari 1999 te Raçak 45 burgers, als vergelding voor de dood van twee politiemannen.¹¹⁶ De internationale verontwaardiging over deze misdaad zorgde ervoor dat de NAVO de Serviërs terug aan de onderhandelingstafel dwong. Toen in het Franse Rambouillet echter geen overeenstemming bereikt kon worden, werden de contouren van een oorlog zichtbaar. De Serviërs wilden niet akkoord gaan

¹⁰⁷ Wheeler, *Saving strangers*, 258.

¹⁰⁸ Raymond Detrez, *Kosovo. De uitgestelde oorlog* (Antwerpen 1999), 77-112.

¹⁰⁹ Ibidem, 258.

¹¹⁰ Schnabel en Thakur, *Kosovo and the challenge of humanitarian intervention*, 34. Deze cijfers zijn echter onderworpen aan hevige discussie. Ik heb voor deze statistieken gekozen omdat dit uit officiële VN-bronnen komt en dus een duidelijk herleidbare oorsprong heeft. In zijn weergave van het conflict gaat Wheeler er echter bijvoorbeeld van uit dat er tussen maart 1998 en maart 1999 'slechts' 500 Albanese Kosovaren gedood zijn (Wheeler, *Saving strangers*, 269).

¹¹¹ Ivo H. Daalder en M.E. O'Hanlon, *Winning ugly: NATO's war to save Kosovo* (Washington 2000), 63-100.

¹¹² Wheeler, *Saving strangers*, 259.

¹¹³ Ibidem, 260.

¹¹⁴ Daalder en O'Hanlon, *Winning ugly*, 49-59.

¹¹⁵ Wheeler, *Saving strangers*, 264.

¹¹⁶ Ibidem, 264.

met een NAVO-vredesmacht in Kosovo.¹¹⁷ Deze uitkomst was niet geheel verrassend, aangezien de verschillende partijen over totaal verschillende onderwerpen spraken; de NAVO zag dit conflict in het kader van internationaal recht terwijl de Serviërs het conflict als een intern en territoriaal probleem beschouwden.¹¹⁸

Na de gestrande vredesbesprekingen bleek dat de Serviërs onmiddellijk verdergingen met hun campagne van etnische discriminatie en onderdrukking.¹¹⁹ In reactie hierop opende de NAVO op 24 maart 1999 de aanval. Wat de daadwerkelijke aanleiding was, de gewelddadigheden of het falen van Rambouillet, is onderwerp van discussie.¹²⁰ De westerse landen verdedigden de aanval op vier manieren. Het handelen was allereerst gericht op het tegengaan van een humanitaire catastrofe. Ten tweede stond de geloofwaardigheid van de NAVO op het spel. Ten derde was er, vanwege de stabiliteit van de regio, geen plaats voor etnische zuiveringen in de Europese beschaving. Als laatste verklaarde de NAVO dat haar geweld in overeenstemming was met resoluties van de Veiligheidsraad.¹²¹

Operatie Allied Force

Op 24 maart 1999 lanceerde de NAVO Operatie Allied Force. De NAVO trok voor het eerst in haar vijftigjarig bestaan ten strijde. De strijd was gericht tegen Slobodan Milošević en zijn Servische leger. De oorlog bestond vanaf de kant van de NAVO volledig uit bombardementen. NAVO-schepen en -vliegtuigen bombardeerden Servische doelen. De NAVO-leiding verwachtte dat het bombardement slechts van korte duur zou zijn en dat Milošević relatief snel op zijn knieën kon worden gedwongen.¹²² Dit bleek een grote misvatting. Tweeënhalve maand van intensieve bombardementen op zowel militaire, politieke en burgerdoelen was noodzakelijk. De grote legermacht van de NAVO - er waren alleen al 650 Amerikaanse vliegtuigen aanwezig¹²³ - moest een uiterste inspanning leveren om de gewenste doelstellingen te bereiken. Deze doelstellingen waren relatief gematigd; de oorlog was niet bedoeld om het Joegoslavische leger te verslaan, niet om de regering in Belgrado omver te werpen noch om Kosovo's onafhankelijkheid te bewerkstelligen. De aanval was gericht op het beëindigen van het Servische geweld jegens de Albanese Kosovaren en op het afdwingen van nieuwe vredesbesprekingen.¹²⁴ De lengte van de oorlog werd mede bepaald doordat de Serviërs relatief

¹¹⁷ Schnabel en Thakur, *Kosovo and the challenge of humanitarian intervention*, 34-35.

¹¹⁸ David Chandler, *From Kosovo to Kabul and beyond: human right and international intervention* (Londen 2002), 174-180.

¹¹⁹ Wheeler, *Saving strangers*, 265.

¹²⁰ Christine M. Chinkin, 'Kosovo: A 'good' or 'bad' war?', *The American Journal of International Law*, Vol. 93, No. 4 (1999), 841-847, aldaar 843.

¹²¹ Wheeler, *Saving strangers*, 265-266.

¹²² Schnabel en Thakur, *Kosovo and the challenge of humanitarian intervention*, 36-37.

¹²³ Wheeler, *Saving strangers*, 266.

¹²⁴ Daalder en O'Hanlon, *Winning ugly*, 2-3.

succesvol hun zware materieel konden verbergen voor de luchtaanvallen.¹²⁵ Het gebrek aan snelle militaire successen voor de NAVO had echter grote gevolgen. Waar men gehoopt had op een snelle overwinning bleken de luchtaanvallen als katalysator voor de genocide te werken. De Serviërs intensifieerden hun programma van etnische zuiveringen mede doordat de oorlog een dekmantel kon bieden voor de misdaden.¹²⁶

Een tweede gevolg was dat de NAVO naast strikt militaire doelen zich steeds meer ging richten op strategische burgerdoelen en overheidsgebouwen. Infrastructurele doelen als bruggen, olieraffinaderijen, brandstofdepots, industriële complexen en een tv-station werden het doelwit van de NAVO-bombardementen. Dit zorgde voor een forse toename in de hoeveelheid burgerslachtoffers.¹²⁷ De bombardementen waren vooral gericht op het pijnigen van Servië en niet op het verslaan van de Servische troepen. Zowel het niet stoppen van de Servische genocide als het bombarderen van niet-militaire doelen leidde tot grote kritiek op de interventie.¹²⁸ De bombardementen droegen echter wel bij aan de beëindiging van het conflict. Op 3 juni 1999 moest Belgrado een nieuwe vrede accepteren. Naast de hevige bombardementen waren nog drie factoren van invloed op de beslissing in dit conflict.¹²⁹ Allereerst dreigde de NAVO met de inzet van grondtroepen in Kosovo. Voorbereidingen hiervoor werden reeds getroffen vanuit Albanië. Een tweede aanvullende factor was het gebrek aan steun van Rusland voor de Serviërs. De Russen onthielden zich uit angst voor hun geopolitieke situatie van openlijke steun voor de Serviërs en zetten zich steeds sterker in voor een diplomatieke oplossing. Een laatste factor was de veranderende balans in militaire strijdkrachten. De UCK was sterk in kracht toegenomen en dwong de Servische strijdkrachten in de openbaarheid te treden, waardoor ze makkelijke doelwitten voor de NAVO-bombardementen werden.¹³⁰

Vrede

Het conflict werd door de NAVO gewonnen, al was het met meer moeite dan verwacht. De vredesverdragen die aan de Serviërs opgelegd werden waren zwaarder dan die in Rambouillet.¹³¹ Deze verdragen waren onder grote tijdsdruk door diplomaten van de Europese Unie en Rusland gefabriceerd. De NAVO-landen vreesden dat Milošević een wapenstilstand zou aanbieden waarin hij zou beloven de Albanezen niet meer aan te vallen. Hiermee had hij een groot gedeelte van de steun voor de NAVO-interventie kunnen ondermijnen en toch de macht over de provincie kunnen

¹²⁵ Wheeler, *Saving strangers*, 271.

¹²⁶ Ken Booth, 'The Kosovo tragedy: epilogue to another 'low and dishonest decade'', *Politikon*, Vol. 27, No. 1 (2000), 5-18.

¹²⁷ Wheeler, *Saving strangers*, 269-270.

¹²⁸ Bellamy, *Just wars from Cicero to Iraq*, 216-217.

¹²⁹ Wheeler, *Saving strangers*, 273-274.

¹³⁰ *Ibidem*, 273-274.

¹³¹ Schnabel en Thakur, *Kosovo and the challenge of humanitarian intervention*, 57.

behouden.¹³² Uiteindelijk verbond de NAVO zware voorwaarden aan de vrede. Kosovo bleef weliswaar onderdeel van het door de Serviërs gedomineerde Joegoslavië, maar kreeg vergaande zelfstandige bevoegdheden. Daarbij kwam de verplichte terugtrekking van het Servische leger en politie en het accepteren van een internationale vredesmacht onder leiding van de NAVO.¹³³ Deze internationale vredesmacht, onder de naam KFOR, bestond uit 50 duizend militairen en zwaar materieel.¹³⁴ Ook werd er een verklaring in de vredesverdragen opgenomen dat de inmiddels meer dan 1 miljoen Albanese vluchtelingen veilig naar hun huizen moesten kunnen terugkeren.¹³⁵

De internationale vredesmacht KFOR kende enkele grote problemen. Zo was de rol van de Russen ambigue, dit zorgde meermalen voor onderlinge spanningen. Belangrijker was echter dat de vredesmacht niet in staat was het oploeiende geweld tegen de Servische bevolking te temperen.¹³⁶ Doordat de machtsbalans in de oorlog volledig was omgeslagen, werden de Servische burgers van Kosovo nu het slachtoffer van etnische zuiveringen. Duizenden Serviërs zijn in de dagen na het einde van de oorlog gevlucht uit angst voor verdere represailles.¹³⁷ Een derde probleem waar de veiligheidsmacht mee geconfronteerd werd, was de bestuurlijke controle over de regio. De KFOR troepenmacht was snel op gang gekomen en in september 1999 was de volledige troepenmacht reeds aanwezig in Kosovo. De opleiding van lokale ordehandhavers liep echter grote vertraging op. Mede hierdoor kwam in de jaren die volgden het effectieve bestuur en de controle in grote mate bij de VN en de NAVO te liggen.¹³⁸

Nederlandse deelname

Nederland nam deel aan Operatie Allied Force en was een van de landen die in de aanloop naar de oorlog sterk aanstuurde op harde maatregelen. In totaal zette Nederland zestien F-16's, drie P-3C Orion patrouillevliegtuigen, twee fregatten en een onderzeeboot in gedurende Operatie Allied Force.¹³⁹ Aan de Nederlandse deelname ging een uitvoerige besluitvormingsprocedure vooraf. De Tweede Kamer en het tweede paarse kabinet stuurden uiteindelijk aan op een gewelddadig ingrijpen. Wat was de rol van effectiviteitscriteria in dit proces?

Nederlandse besluitvorming

De relatie tussen Nederland en de Socialistische Federale Republiek Joegoslavië (SFRJ) was al geruime tijd gespannen. Nederland weigerde lange tijd handels- en samenwerkingsakkoorden met

¹³² Daalder en O'Hanlon, *Winning ugly*, 165.

¹³³ Ibidem, 165.

¹³⁴ Wheeler, *Saving strangers*, 273.

¹³⁵ Daalder en O'Hanlon, *Winning ugly*, 165.

¹³⁶ Wheeler, *Saving strangers*, 274.

¹³⁷ Ibidem, 274.

¹³⁸ Daalder en O'Hanlon, *Winning ugly*, 176-180.

¹³⁹ Klep, *Van Korea tot Kosovo*, 408-411.

de FRJ te tekenen en ook erkende ze de nieuw opgerichte staat niet.¹⁴⁰ Pas in april 1996 zou Nederland, samen met enkele andere Europese landen, de Federale Republiek Joegoslavië (FRJ) erkennen als lid van het internationale statenstelsel.¹⁴¹ Na deze erkenning schreef de minister van Buitenlandse Zaken Hans van Mierlo een brief aan de Tweede Kamer waarin hij uitlegde wat de belangrijkste factoren voor een goede relatie met de FRJ zouden zijn.

‘De ontwikkeling van goede relaties tussen de FRJ en Nederland zal afhankelijk zijn van de opstelling van de FRJ ten aanzien van wederzijdse erkenning van alle republieken die zijn voortgekomen uit de voormalige SFRJ, naleving van het vredesakkoord dat in Dayton overeen werd gekomen inclusief samenwerking met het Internationale oorlogsmisdadentribunaal, het bereiken van overeenstemming over vraagstukken aangaande statensuccessie, samenwerking met betrekking tot het implementeren van een vreedzame oplossing voor de problemen in Oost-Slavonië en respect voor de mensenrechten en rechten van minderheden, in het bijzonder in Kosovo.’¹⁴²

In april 1996 werd dus al door de Nederlandse regering benadrukt dat respect voor de mensenrechten in Kosovo een aandachtspunt diende te zijn. Nederland was dan ook reeds in een relatief vroeg stadium argwanend over de spanningen in Kosovo. In januari 1997 schreef minister van Mierlo, dat de ‘situatie in Kosovo onveranderd ernstig’ was, [...] ‘willekeurige arrestaties, huiszoekingen, oproepen voor ‘informatieve gesprekken’, discriminatie bij functies enzovoort, vinden regelmatig plaats’.¹⁴³ De spanningen in Kosovo namen in de daaropvolgende maanden een steeds prominentere plaats in om vervolgens vanaf begin 1998 niet meer van de politieke agenda te verdwijnen.

De Nederlandse benadering was niet uniek. Grote delen van de internationale gemeenschap uitten eveneens geregeld zorgen over de situatie in Kosovo. Men zocht naar manieren om greep te houden op de situatie. In de beginfase gebeurde dit hoofdzakelijk door de diplomatieke druk op Belgrado op te voeren. Al in een relatief vroeg stadium werd er gezinspeeld op de mogelijkheid van het gebruik van geweld.¹⁴⁴ Dit kwam mede doordat men bang was dat de spanningen zouden overslaan naar bijvoorbeeld Albanië en Macedonië. Ook de Nederlandse regering hield rekening met dit *spill-over* effect. Vooral in NAVO-verband zond zij duidelijke signalen uit naar de regering in Belgrado. Zo nam de Nederlandse krijgsmacht bijvoorbeeld deel aan militaire oefeningen in Albanië

¹⁴⁰ Tweede Kamer, 22 181, nr. 147 (20 Februari 1996), 16.

¹⁴¹ Tweede Kamer, 22 181, nr. 162 (6 Juni 1996), 3.

¹⁴² Tweede Kamer, 22 181, nr. 152 (12 April 1996).

¹⁴³ Tweede Kamer, 22 181, nr. 175 (6 Januari 1997), 1.

¹⁴⁴ Dick A. Leurdijk, ‘Terug naar AF: de aanloop naar de Nederlandse deelname aan Operatie ‘Allied Force’’, *Internationale Spectator*, Vol. 53, No. 10 (1999), 539-545, aldaar 540.

en Macedonië.¹⁴⁵ Op 24 september 1998 deelde het kabinet de Kamer mee dat de NAVO-leiding had besloten tot een *Activation warning* voor luchtoperaties.¹⁴⁶ Hierdoor kon de benodigde luchtvloot worden opgebouwd. Deze luchtvloot zou de eis van de VN, zoals uiteengezet in resolutie 1199, kracht bij kunnen zetten. De VN, en de NAVO in haar kielzog, eisten 'stopzetting van het 'excessief geweld' tegen de burgerbevolking, terugtrekking van (para-) militaire en speciale politie-eenheden, terugkeer van ontheemden en vluchtelingen, toelaten van humanitaire hulporganisaties, internationale *monitoring* van de situatie en het op gang brengen van een politieke dialoog tussen de partijen.'¹⁴⁷ De Nederlandse regering gaf verscheidene keren aan dat ze zich voorbereidde op de te nemen stappen maar dat er pas een politiek besluit genomen zou worden als er een formeel verzoek van de NAVO zou komen. De motieven achter de NAVO-keuze voor het gebruik van het luchtwapen werden hierdoor nauwelijks besproken. Een heldere analyse van de effectiviteit van het gekozen wapen werd in de Tweede Kamer niet gemaakt. Dergelijke zaken hoefden immers pas besproken te worden als het verzoek van de NAVO binnengekomen was. Desalniettemin stelde de regering onder andere zestien F-16-vliegtuigen beschikbaar, een besluit dat ze in de brief van 8 oktober aan de Tweede Kamer uitvoerig motiveerde.¹⁴⁸ In deze brief stelden de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, respectievelijk de ministers van Aartsen en De Grave, dat militair optreden alleen aan de orde kon zijn als alle politieke en diplomatieke middelen uitgeput waren. Vooral nog lag de nadruk dus nog op geweldloze actie. Militair geweld behoorde echter wel tot de mogelijkheden en was, volgens de ministers, gelegitimeerd bij een blijvende weigering om resolutie 1199 uit te voeren. De situatie in Kosovo werd inmiddels volgens hoofdstuk VII van het Handvest van de VN geïnterpreteerd als een gevaar voor de vrede en veiligheid in de regio.¹⁴⁹

De NAVO dreigde inmiddels expliciet met luchtaanvallen. Wanneer de NAVO-lidstaten zouden instemmen met de *Activation Order* (ACTORD) kon een luchtoorlog tegen de FRJ binnen enkele uren van start gaan. In de brief aan de Tweede Kamer van 8 oktober 1998 gaven de ministers duidelijkheid over de voorwaarden waaronder Nederland akkoord zou gaan met deze orders. Het besluit tot ACTORD moest door de hele NAVO worden gesteund, er moest een grote meerderheid van bondgenoten actief deelnemen aan de operaties, de NAVO moest overeenstemming vinden over de legitimiteit van het militaire optreden, men moest in elke fase politieke controle garanderen en rekening houden met de invloed van de besluiten op latere fasen.¹⁵⁰ Deze voorwaarden, en het bericht dat de operatie zou voldoen aan het Nederlandse toetsingskader, suggereren dat er binnen de regering was nagedacht over de effectiviteit van de interventie. Later zal hierop nader worden

¹⁴⁵ Ibidem, 540.

¹⁴⁶ Tweede Kamer, 22 181, nr. 210 (24 September 1998).

¹⁴⁷ Leurdijk, 'Terug naar AF', 540

¹⁴⁸ Tweede Kamer, 22 181, nr. 213 (8 Oktober 1998).

¹⁴⁹ Leurdijk, 'Terug naar AF', 541.

¹⁵⁰ Tweede Kamer, 22 181, nr. 213 (8 Oktober 1998).

ingegaan, ook zal de rol van het parlement hierbij onderzocht worden. Voor nu is het belangrijk om te stellen dat de Nederlandse regering de Kamer informeerde over de te nemen stappen en de door Nederland gestelde voorwaarden. Een eventuele aanval was volgens de Nederlandse regering legitiem, gericht op militair-strategische doelen, en slechts een laatste red- en pressiemiddel, mochten politieke en diplomatieke initiatieven dreigen te verzanden.

Enkele dagen later ging Nederland echter al akkoord met het van kracht worden van de ACTORD. De regering had ingestemd met dit NAVO-besluit, mede om de inspanningen van de Amerikaanse diplomaat Richard Holbrooke te ondersteunen.¹⁵¹ In deze onderhandelingen met Belgrado ging Milošević akkoord met de in resolutie 1199 gestelde eisen en werd besloten een verificatieregime op te richten dat moest toezien op de naleving van deze eisen. Dit verificatieregime werd van kracht middels resolutie 1203 waarin tevens gesteld werd dat er gebruikgemaakt kon worden van geweld, zowel ter verdediging van de waarnemers als bij niet-naleving van de gestelde eisen.¹⁵² Ook Nederland ging na uitvoerig overleg in de Tweede Kamer akkoord met de Kosovo Verificatie Missie (KVM), maar pas nadat voldaan was aan de drie Nederlandse voorwaarden.¹⁵³ De veiligheid van de waarnemers werd gewaarborgd door een *Extraction Force* en door de druk van de ACTORD, voor de brede participatie was vooral de deelname van Rusland belangrijk en de rechtsbasis kwam er in de vorm van resolutie 1203. Het uiteindelijke besluit van de Nederlandse regering om deel te nemen aan zowel de lucht- als grondmissie van de KVM en aan de *Extraction Force* werd met uitzondering van de SP door de gehele Kamer gesteund.¹⁵⁴

Na de voorbereidende fase, de discussie over de ACTORD en de discussie over het verificatieregime kwam er plotseling een vierde fase in de Nederlandse besluitvorming. De ontwikkelingen in Kosovo zorgden ervoor dat de verificatiemissie al overbodig werd voordat deze goed en wel gestart was. In januari 1999 voltrok zich het eerder genoemde bloedbad te Raçak.¹⁵⁵ Volgens internationale waarnemers werden er 45 Kosovaarse Albanezen, onder wie enkele vrouwen en een kind, op brute wijze vermoord. Van naleving van de gestelde eisen was dus geen sprake. Een laatste onderhandeling in Rambouillet mislukte en een interventie werd onvermijdelijk. Op de woensdagavond van 24 maart 1999 stegen zes Nederlandse F-16's op vanaf de Italiaanse luchtbasis Amendola. Hiermee begon Operatie Allied Force; en Nederland vocht mee.

¹⁵¹ Leurdijk, 'Terug naar AF', 542.

¹⁵² Ibidem, 542.

¹⁵³ Tweede Kamer, 22 181, nr. 217 (20 Oktober 1998), 1-2.

¹⁵⁴ Tweede Kamer, 22 181, nr. 232 (16 December 1998), 10.

¹⁵⁵ Wheeler, *Saving strangers*, 264.

Effectiviteitscriteria

Om erachter te komen wat de rol was van effectiviteitscriteria in de besluitvorming omtrent de deelname aan Operatie Allied Force is een bestudering van Kamerstukken en verklaringen van de regering noodzakelijk. Hieruit wordt echter duidelijk dat er opvallend weinig is gesproken over de effectiviteit van het gekozen middel. Slechts de SP en GroenLinks hebben er vragen over gesteld in de Kamercommissies.¹⁵⁶ De regering zelf heeft wel aangegeven dat ze eisen stelde voordat ze akkoord zou gaan met de ACTORDS. Deze eisen hadden onder andere te maken met de effectiviteit van de interventie. Ik wil nu eerst kort kijken naar de spaarzame keren dat er wel gesproken is over de effectiviteit van de interventie om vervolgens te analyseren waarom effectiviteitscriteria niet een grotere rol speelden in de besluitvoering aangaande Operatie Allied Force.

Zoals gezegd is de effectiviteit van de interventie in de besluitvorming onderbelicht gebleven. Dit fenomeen zal onderzocht worden aan de hand van de in het voorgaande hoofdstuk genoemde effectiviteitscriteria. Recapitulerend: effectiviteitscriteria hebben betrekking op de eensgezindheid van de coalitie, op de wil en de middelen om de doelstellingen te bereiken, op het hebben van een beeld van de overgang naar postinterventie en op de proportionaliteit van de interventie. Als we naar deze effectiviteitscriteria kijken dan zien we slechts enkele opmerkingen hierover in de debatten. Kamerlid Marijke Vos (GroenLinks) stelde bijvoorbeeld vragen over de toereikendheid van het luchtwapen.¹⁵⁷ Ze vroeg zich af of het luchtwapen er wel voor kon zorgen dat vluchtelingen veilig konden terugkeren en of dit wapen de vluchtelingen juist niet verder in gevaar bracht. Zij en haar fractie vroegen om nadere informatie over de effectiviteit van het beoogde middel en de risico's die aan het gebruik van dat middel kleefden.¹⁵⁸ Een duidelijk antwoord kregen ze hier echter niet op. In het debat van 1 oktober antwoordde de minister van Defensie dat de bombardementen primair bedoeld waren om Milošević te dwingen de door de internationale gemeenschap gestelde eisen te accepteren.¹⁵⁹ GroenLinks pleitte echter voor de inzet van grondtroepen om zo de gevaren voor de vluchtelingen te minimaliseren. Ook de SP was niet overtuigd van de effectiviteit van het luchtwapen. Kamerlid Harry van Bommel stelde dat hij en zijn fractie vreesden voor verdere escalatie van het conflict en dat ze liever maximaal wilden inzetten op het voeren van onderhandelingen.¹⁶⁰ De heer Valk van de PvdA bevroeg de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken over het criterium van eensgezindheid. Hij vroeg zich af of in de NAVO-raad overeenstemming bestond over de politieke

¹⁵⁶ Tweede Kamer, 22 181, nr. 221 (8 Oktober 1998) en Tweede Kamer, 22 181, nr. 227 (1 Oktober 1998).

¹⁵⁷ Tweede Kamer, 22 181, nr. 227 (1 Oktober 1998), 4.

¹⁵⁸ Tweede Kamer, 22 181, nr. 221 (8 Oktober 1998), 6.

¹⁵⁹ Tweede Kamer, 22 181, nr. 227 (1 Oktober 1998), 5.

¹⁶⁰ Tweede Kamer, 22 181, nr. 221 (8 Oktober 1998), 11.

doelen die men wilde bereiken met de inzet van het luchtwapen.¹⁶¹ Duidelijke antwoorden op deze vragen werden er echter wederom niet gegeven door de bevoegde ministers. Bij het doorlezen van de Kamerstukken ontstaat de indruk dat het bevragen van de effectiviteit van de interventie geen prioriteit geniet en dat succes als vanzelfsprekend beschouwd werd.

Het enige criterium dat veelvuldig besproken is in de Tweede Kamer en in de Kamercommissies is de proportionaliteit van de interventie. Dit is echter voornamelijk behandeld met het oog op de vraag naar de legaliteit van de interventie. Zo is er bijvoorbeeld vaak gesproken over de angst voor burgerslachtoffers en over de te bombarderen doelen. De regering verzekerde echter dat slechts militair-strategische doelen gebombardeerd zouden worden en dat er veel aandacht werd besteed aan het beperken van *collateral damage*.¹⁶² Mocht Milošević echter blijven weigeren de door de internationale gemeenschap gestelde eisen te accepteren, dan kon het begrip 'militair-strategisch' worden verruimd. Dit zou betekenen dat bijvoorbeeld ook elektriciteitscentrales en olieopslagplaatsen gebombardeerd konden gaan worden.

Ondanks het feit dat de Tweede Kamer weinig aandacht besteedde aan de effectiviteit van de interventie bleef het vanaf de kant van de regering niet stil. Vooral de ministers van Defensie en Buitenlandse zaken hebben enkele malen de noodzaak tot effectief optreden benadrukt. Het is zeker niet zo dat ze aanstuurden op een uitgebreide discussie over de effectiviteit van de interventie maar de noodzaak voor effectiviteit werd af en toe wel benoemd. Dit wordt bijvoorbeeld duidelijk uit de door de regering gestelde eisen aan het accepteren van de ACTORDS. Vier van de gestelde eisen verwijzen rechtstreeks naar de in dit onderzoek geformuleerde effectiviteitscriteria. Een besluit tot ACTORD moest door de hele NAVO worden ondersteund, een zo groot mogelijke meerderheid van de bondgenoten moest actief aan de operaties meedoen, diplomatieke en politieke middelen moesten maximaal gebruikt worden om tot een vreedzame oplossing te komen en in elke fase moest men rekening houden met de implicaties voor de besluitvorming in latere fasen.¹⁶³ Deze eisen verwijzen respectievelijk naar de eensgezindheid, toereikende politieke wil en militaire middelen, proportionaliteit en het rekening houden met de periode na de interventie. Ondanks dat het zeer onwaarschijnlijk was dat aan deze eisen reeds was voldaan, ging de Nederlandse regering vijf dagen na het debat echter al akkoord met de activering van de ACTORDS.¹⁶⁴ Nederland had mede met het NAVO-besluit ingestemd om de onderhandelingen van de Amerikaanse diplomaat Holbrooke te ondersteunen.¹⁶⁵ De regering besteedde in dit geval dus wel degelijk aandacht aan de effectiviteitscriteria maar besloot op basis van andere factoren tot handelen over te gaan.

¹⁶¹ Ibidem, 2.

¹⁶² Ibidem, 9.

¹⁶³ Leurlijk, 'Terug naar AF', 541.

¹⁶⁴ Tweede Kamer, 22 181, nr. 215 (13 Oktober 1998).

¹⁶⁵ Leurlijk, 'Terug naar AF', 542.

Een in de literatuur veel gebruikt effectiviteitscriterium is het hebben van een heldere commandostructuur.¹⁶⁶ In dit onderzoek wordt dit criterium niet geïncorporeerd, ik wil het hier wel kort benoemen aangezien de regering expliciet naar dit criterium verwezen heeft. In de brief van 8 oktober 1998 werd de Kamer ingelicht over het door Nederland beschikbaar gestelde materieel. Hierbij verklaarde de regering dat een heldere commandostructuur verzekerd was aangezien het in NAVO-verband zou worden ingezet.¹⁶⁷ Met Srebrenica in het achterhoofd werd aan de communicatie en aan de commandostructuur dus expliciet aandacht besteed.

We mogen concluderen dat zowel de Tweede Kamer als de regering effectiviteitscriteria geen prioriteit toekenden. Dit wordt nog eens onderstreept doordat achteraf duidelijk is geworden dat de regering ook bewust een rooskleuriger beeld schetste van de eensgezindheid binnen de NAVO.¹⁶⁸ De lidstaten van de NAVO dachten verschillend over de te hanteren strategie en over de volkenrechtelijke basis van de eventuele aanvallen. Deze politieke verschillen zorgden ervoor dat niet per definitie de meest efficiënte strijdwijze gekozen werd, maar veeleer de strijdwijze waar alle landen hun steun aan wilden en konden verlenen.¹⁶⁹ 'The intervention by NATO in Kosovo demonstrated that the pace and intensity of military operations may be seriously affected by the lowest common political denominator among member states.'¹⁷⁰ Een dergelijke vorm van onenigheid heeft de effectiviteit van de interventie sterk beïnvloed. De regering achtte het echter niet noodzakelijk deze politieke inbreuk op de militaire effectiviteit met de Kamer te bespreken.

Dit hoofdstuk heeft laten zien dat effectiviteitscriteria sporadisch wel werden benoemd en soms zelfs (zeer kortstondig) bediscussieerd werden. In de uiteindelijke besluitvorming speelden ze echter nauwelijks een rol. Andere factoren lijken doorslaggevend te zijn geweest. Als we gaan kijken waarom effectiviteitscriteria een dergelijke beperkte rol speelden, dringen meerdere verklaringen zich op. Zoals gezegd was de gebruikte strategie sterk beïnvloed door politieke compromissen. Niet alleen heerste er binnen de NAVO veel onenigheid over het al dan niet ingrijpen, ook het *lijkzakkensyndroom* zorgde er voor dat halfslachtig optreden op de loer lag.¹⁷¹ De angst dat de beelden van gesneuvelde NAVO-soldaten de steun in het Westen zou doen afbrokkelen maakte dat men een beeld schetste van een *clean war*. In werkelijkheid betekende dit dat er niet per definitie gekozen werd voor de effectiefste strategie maar veeleer voor een strategie die de risico's voor de eigen soldaten minimaliseerde: een luchtoorlog in plaats van een grondoorlog.

¹⁶⁶ Zie bijvoorbeeld *The responsibility to protect*, 61.

¹⁶⁷ Tweede Kamer, 22 181, nr. 213 (8 Oktober 1998), 3.

¹⁶⁸ Leurdijk, 'Terug naar AF', 544.

¹⁶⁹ Wheeler, *Saving strangers*, 260.

¹⁷⁰ *The responsibility to protect*, 59.

¹⁷¹ Malcontent en Duyvesteyn, 'VN-Vredes machten; van beschermer tot schender van mensenrechten?', 175-176.

Een tweede verklaring voor de marginale rol van effectiviteitscriteria in de besluitvorming heeft betrekking op de mate van sturing door de Nederlandse regering. Het lijkt er namelijk op dat de Nederlandse regering en de Tweede Kamer de controle over het proces reeds in een vroeg stadium verloren waren. Het is zeer de vraag of men beseftte dat de ACTORDS dergelijke verregaande consequenties konden hebben. Een groot gedeelte van de Nederlandse politiek dacht dat het uiteindelijk niet op oorlog aan zou komen en dat de ACTORDS dus primair een diplomatiek instrument waren.¹⁷² Door zich aan de ACTORDS te committeren verloor de Nederlandse regering de controle over het besluitvormingsproces en werd zij, na het falen van diplomatieke oplossingen, 'onverwachts' een oorlog in gesleept.

Dit argument hangt samen met de fouten die Nederland en een groot deel van de Internationale Gemeenschap maakten bij de inschatting van het conflict in Kosovo. Mede door de ervaringen met Milošević tijdens de Dayton-onderhandelingen verkeerden de Westerse bondgenoten in de waan dat er wel een deal te sluiten viel met deze opportunist.¹⁷³ Hierbij werd echter over het hoofd gezien dat Kosovo, veel meer dan Bosnië, Milošević' directe belangen raakte. Kosovo werd door veel Serviërs gezien als de bakermat van de Servische beschaving en Milošević had een groot gedeelte van zijn politieke successen te danken aan zijn harde optreden bij de bescherming van de Servische minderheid in Kosovo. Milošević's machtspositie en de legitimiteit van zijn bewind waren dus nauw verbonden met het lot van de Servische Kosovaren en het behoud van Kosovo. De NAVO-bondgenoten zagen de bombardementen echter als onderdeel van het diplomatieke spel terwijl er voor Milošević al geen weg terug meer was.¹⁷⁴ Effectiviteitscriteria werden niet van groot belang geacht omdat men ervan uitging dat het niet op een gewapende confrontatie zou uitlopen. Milošević zou door de ACTORDS inzien dat de NAVO serieus van plan was haar eisen aan de FRJ af te dwingen. Mocht deze dreiging niet voldoende zijn dan zou een korte *show of force* toereikend zijn om de rasopportunist Milošević de gestelde eisen te doen accepteren. Dit bleek een totaal verkeerde inschatting van de situatie.

Naast deze verkeerde inschatting lijkt een gebrek aan feitenkennis eveneens leidend te zijn geweest voor het besluitvormingsproces. Zowel het demoniseren van Milošević als de dramatisering van het conflict zorgden ervoor dat de Kamer aandrang op hardere maatregelen. Exacte gegevens over het aantal slachtoffers in de periode voor Operatie Allied Force zijn moeilijk verkrijgbaar en onderwerp van hevige politieke discussie. Het is echter wel duidelijk geworden dat de situatie in Kosovo door de Nederlandse media en politiek sterk overdreven werd. Het irrationale politieke klimaat waarin beslissingen werden genomen kan worden geïllustreerd aan de hand van een

¹⁷² Leurdijk, 'Terug naar AF', 544.

¹⁷³ Malcontent en Duyvesteyn, 'VN-Vredes machten; van beschermer tot schender van mensenrechten?', 167.

¹⁷⁴ Michael Ignatieff, *Virtual war. Kosovo and Beyond* (Londen 2000), 48-52.

interview van het tv-programma Netwerk met Kamerlid Joris Voorhoeve (VVD). De voormalig minister van Defensie stelde: 'Dit is een *Endlösung*. Er is een holocaust aan de gang in het hart van Europa. Over tien dagen is Kosovo leeg. Vele tienduizenden mensen zijn al omgekomen. Er vinden massa-executies plaats.'¹⁷⁵ Ook de Amerikaanse president Bill Clinton sprak over een holocaust en 'een tweede Bosnië'.¹⁷⁶ De Amerikaanse minister van Defensie William Cohen stelde zelfs dat de Serviërs misschien al wel 100 duizend Albanezen hadden gedood.¹⁷⁷ In werkelijkheid is het overgrote gedeelte van de slachtoffers gevallen nadat, en wellicht *doordat*, Operatie Allied Force gelanceerd werd. Zelfs het Joegoslavietribunaal heeft haar schattingen van ongeveer 10 duizend doden verlaagd tot 2 700, waarbij de personen die zijn gestorven in gevechten zijn meegeteld.¹⁷⁸ Uiteraard is het zeer ernstig dat een dergelijke hoeveelheid mensen gedood is, maar het staat niet in verhouding tot de commentaren in de media en in de Tweede Kamer. Mede doordat de Nederlandse regering in de veronderstelling verkeerde dat er grootschalige etnische zuiveringen plaatsvonden, heeft zij besloten deel te nemen aan de gewelddadige acties tegen de FRJ. Terugkijkend blijken deze veronderstellingen echter naïef en onjuist. Dit gebrek aan feitenkennis heeft er mede voor gezorgd dat emoties een belangrijke rol in de Kamerdebatten innamen. De emotionele besluitvoering en het gebrek aan kennis zorgden ervoor dat effectiviteitscriteria niet zorgvuldig bestudeerd werden en de Tweede Kamer sterk aandrang op het nemen van harde maatregelen.

Conclusie

In dit hoofdstuk is de aanloop naar Operatie Allied Force beschreven. Uit de bestudering van het Nederlandse besluitvormingsproces blijkt dat de genoemde effectiviteitscriteria nauwelijks een rol speelden. De criteria werden slechts sporadisch benoemd en zeer kortstondig bediscussieerd. Dit werd mede veroorzaakt door de verkeerde beeldvorming en het gebrek aan kennis over het conflict en de situatie in Kosovo. Een nauwkeurige bestudering van het conflict zou ervoor hebben kunnen zorgen dat Kamerleden zich kritischer hadden opgesteld en het gebruikte middel beter hadden onderzocht. Zowel de aard van het conflict als de politieke gevolgen werden door gebrek aan informatie verkeerd ingeschat.

¹⁷⁵ Jan Marijnissen en Karel Glastra van Loon, *De Laatste Oorlog. Gesprekken over de nieuwe wereldorde* (Amsterdam 2000), 49-50.

¹⁷⁶ Dick Leurdijk en Dick Zandee, *Kosovo. Van Crisis tot Crisis* (Den Haag 1999) 64-65.

¹⁷⁷ Stephen Pearlstein, 'NATO Continues Attacks on Kosovo', *Washington Post*, 17 Mei 1999.

¹⁷⁸ Jonathan Steele, 'Serb killings exaggerated by west', *The Guardian*, 18 Augustus 2000.

In zijn militair advies heeft de Chef Defensiestaf, mede op basis van een risico- en dreigingsanalyse van de Militaire Inlichtingen Dienst, geconcludeerd dat de militaire risico's in deze gecompliceerde operatie weliswaar aanzienlijk zijn, maar dat de inzet van Nederlandse militairen, gelet op de met deze operatie gemoeide belangen, het mandaat, de overige deelnemende landen en de betrokkenheid van de VS, verantwoord is.¹⁷⁹

Besluitvorming Afghanistan

Inleiding

De oorlog in Afghanistan markeert het proces van globalisering en politieke vervlechting. Twee passagiersvliegtuigen die het World Trade Center invliegen hebben ogenschijnlijk immers niets te maken met een bergachtige en straatarm land aan de andere kant van de wereld. Toch zorgde de aanslag van 11 september ervoor dat Afghanistan wederom verzeild raakte in een oorlog. Ook Nederland nam deel aan deze oorlog in het Zuid-Aziatische land. Zowel Operation Enduring Freedom als de internationale vredesmacht ISAF konden rekenen op Nederlandse steun. In dit hoofdstuk worden de besluitvormingsprocessen aangaande de ISAF-missie onderzocht, met speciale aandacht voor de rol van effectiviteitscriteria in die besluitvormingen. Bij aanvang van dit hoofdstuk wordt eerst een beeld geschetst van het conflict in Afghanistan. Vervolgens komt de Nederlandse bijdrage aan dit conflict aanbod, en de wijze waarop deze tot stand kwam. De rol die effectiviteitscriteria hierin hebben gespeeld, wordt onderzocht door een analyse van de betreffende Kamerstukken.

Oorlog in Afghanistan

Afghanistan kent een geschiedenis die doordrenkt is van oorlog. De afgelopen honderden jaren lijken een aaneenrijging van conflicten en invasies. Zonder onnodig ver terug te gaan in de geschiedenis zijn de wortels van het huidige conflict te vinden in de oorlog tussen de Sovjet Unie en Afghaanse Moedjahedien. In deze oorlog, die van 1979 tot 1989 duurde, kwam de Saoedi-Arabisch miljonair Osama bin Laden de Afghaanse strijders te hulp. Bin Laden en zijn organisatie Al Qaida, bevochten de Russische indringers vanuit de overtuiging dat een aanval op het land van de Islam een aanval op de Islam betekende.¹⁸⁰ Nadat bin Laden, financieel gesteund door de Amerikanen¹⁸¹, en de Afghaanse Moedjahedien de Russen in 1989 hadden verslagen, richtte bin Laden zijn aandacht op het Midden-Oosten en het Westen. Hij verhuisde eerst naar Saoedi-Arabië en later naar Soedan.

¹⁷⁹ Tweede Kamer 27 925, nr. 35 (21 December 2001), 2.

¹⁸⁰ Richard Bonney, *From Qur'an to bin Laden* (New York 2004), 324-335.

¹⁸¹ Loretta Napoleoni, *Modern Jihād. Tracing the Dollars behind the Terror Networks* (Londen 2003), 80-83.

Vanuit Soedan begon bin Laden een terreurcampagne gericht tegen Amerikaanse burgers en de belangen van de Verenigde Staten. Vooral in Saoedi-Arabië sloeg Al Qaida enkele malen hard toe. Bin Laden was verontwaardigd over de aanwezigheid van Amerikaanse legerbasis in dit heilige land en verzette zich door middel van bomaanslagen.¹⁸² In 1996 werd bin Laden Soedan uitgezet en keerde hij terug naar Afghanistan. Zijn nauwe banden met Mullah Mohamed Omar, de leider van de Taliban, zorgden ervoor dat hij, ondanks de Amerikaanse druk, veilig was in dit Aziatische land.¹⁸³ De regering van president Clinton probeerde meerdere malen de Taliban ertoe te bewegen hem uit te leveren, maar zonder resultaat. In Afghanistan was hij veilig voor de Amerikaanse druk en de pogingen om hem te vermoorden. Hij werd beschermd door een regering die een groot gedeelte van zijn extremistische opvattingen deelde.¹⁸⁴ Vanuit Afghanistan vervolgde hij zijn terreurcampagne gericht tegen het Westen in het algemeen en de Verenigde Staten in het bijzonder. Zo was zijn organisatie bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de bomaanslagen op de Amerikaanse ambassades in Kenia en Tanzania en voor de aanval op het Amerikaanse marineschip de USS Cole.¹⁸⁵

De terroristische aanslagen die de internationale politiek hevig zou veranderen waren de aanslagen op 11 september 2001. Twee passagiersvliegtuigen, gekaapt door Al Qaida, vlogen de Twin Towers in New York binnen en zorgden ervoor dat de immense wolkenkrabbers instortten. Tegelijkertijd stortte een ander gekaapt vliegtuig zich in het Pentagon te Washington. Een vierde vliegtuig werd gekaapt, maar de passagiers wisten de daders te overheesteren voordat het zich in een overheidsgebouw, waarschijnlijk het Witte Huis of het Capitool, kon boren. In totaal stierven bijna 3000 mensen en raakten meer dan 6000 mensen gewond door de aanslagen. De beelden van de ineens stortende torens en de aswolken boven New York en Washington schokten de Westerse wereld. Deze aanslagen zorgden ervoor dat de Amerikaanse president Bush een *war on terror* afkondigde en Osama bin Laden een van de meest besproken personen op aarde werd.

War on terror

De link tussen het arme Afghanistan en de ineens stortende torens in Manhattan was één bijzonder individu: Osama bin Laden. Aangezien zijn Al Qaida al vrij snel als schuldige werd aangewezen, schreeuwden de Amerikanen om zijn uitlevering. President Bush stelde dat Amerika geen onderscheid zou maken 'between the terrorists who committed these acts and those who harbor

¹⁸² Osama Bin Laden, *Declaration of War against the Americans Occupying the Land of the Two Holy Places* (1996), URL: http://www.pbs.org/newshour/terrorism/international/fatwa_1996.html, 23 Juni 2010.

¹⁸³ Kenneth Katzman, 'Afghanistan: Post-War Governance, Security, and U.S. Policy', Congressional Research Service Reports – Federation of American Scientists (Washington 2007), 4.

¹⁸⁴ Rick Fawn, 'From ground zero to war in Afghanistan', in: Mary Buckley and Rick Fawn (Red.), *Global responses to terrorism: 9/11, Afghanistan and beyond* (Londen 2003), 11-24, aldaar 11.

¹⁸⁵ Kenneth Katzman, 'Al Qaeda: profile and threat assessment', Congressional Research Service Reports – Federation of American Scientists (Washington 2005), 4-5.

them'.¹⁸⁶ Dit was een direct dreigement richting Afghanistan. Het was de Amerikanen immers al geruime tijd bekend dat bin Laden zich in Afghanistan schuil hield en dat hij hierbij geholpen werd door de Taliban.

Voordat de VS daadwerkelijk tot oorlog overgingen, voerden ze echter nog een tweevoudig diplomatiek offensief. Allereerst zetten de VS de Taliban verder onder druk door internationale steun voor haar strijd tegen het terrorisme te verkrijgen. Zo verlangden ze bijvoorbeeld openlijke steun van NAVO-bondgenoten en van enkele Aziatische bondgenoten, waaronder het zeer belangrijke Pakistan. Een dag na de aanslagen drongen de VS er tevens bij de Verenigde Naties op aan om resolutie 1368 aan te nemen. In deze resolutie werden de terroristische aanslagen afgekeurd en getypeerd als een gevaar voor de internationale vrede en veiligheid. Ook stelde de resolutie dat de Verenigde Staten het recht had zichzelf tegen terrorisme te verdedigen.¹⁸⁷ Enkele dagen later werd ook resolutie 1373 aangenomen. In deze resolutie werden alle VN-lidstaten, op basis van hoofdstuk VII van het VN-handvest, verplicht tot het bestrijden van terrorisme binnen de eigen landsgrenzen.¹⁸⁸ Binnen de NAVO verklaarde men het bijstandsartikel 5 van kracht. Ook Nederland steunde deze stap.¹⁸⁹

Naast het opvoeren van de druk door het vergaren van internationale steun, was er ook sprake van directe diplomatie tussen de VS en de Taliban. De VS eisten dat de Taliban resolutie 1267 van de VN-veiligheidsraad uit voerden. Deze twee jaar oude resolutie riep de Taliban op om bin Laden uit te leveren aan de VS en om te stoppen met het financieren van terrorisme.¹⁹⁰ President Bush stelde eisen en gaf een ultimatum: 'Deliver to United States authorities all the leaders of al Qaeda who hide in your land. [...] Release all foreign nationals, including American citizens, you have unjustly imprisoned. Protect foreign journalists, diplomats and aid workers in your country. Close immediately and permanently every terrorist training camp in Afghanistan, and hand over every terrorist, and every person in their support structure, to appropriate authorities. [...] Give the United States full access to terrorist training camps, so we can make sure they are no longer operating.'¹⁹¹ Het mag duidelijk zijn dat het voor de Taliban nagenoeg onmogelijk was om aan deze eisen te voldoen.¹⁹² De contouren van een oorlog in Afghanistan werden zichtbaar.

¹⁸⁶ George W. Bush, 'Statement by the President in His Address to the Nation', 11 September 2001, URL: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010911-16.html>, 24 Juni 2010.

¹⁸⁷ United Nations Security Council, Resolutie 1368, 12 September 2001.

¹⁸⁸ United Nations Security Council, Resolutie 1373, 28 September 2001.

¹⁸⁹ Klep *Van Korea tot Kabul*, 175.

¹⁹⁰ United Nations Security Council, Resolutie 1276, 15 Oktober 1999.

¹⁹¹ George W. Bush, 'Address to a joint session of Congress and the American people', 20 September 2001, URL: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html>, 24 Juni 2010.

¹⁹² Carl Conetta, 'Strange Victory: A Critical appraisal of Operation Enduring Freedom and the Afghanistan war', Project on Defense Alternatives, *Research Monograph*, No.6 (2002), 11-12.

Op 6 oktober 2001 waarschuwde president Bush de Taliban dat het ultimatum bijna verliep en dat ze nog maar weinig tijd hadden om aan de gestelde eisen te voldoen.¹⁹³ Achter de schermen was de Bush-administratie al sinds 11 september bezig met het voorbereiden van een oorlog tegen Afghanistan. De beleidsbepalers in Washington wilden door middel van deze oorlog bin Laden gevangen nemen en de macht van Al Qaida breken.¹⁹⁴ Daarnaast wilde men de Taliban uit Afghanistan verdrijven dan wel hun macht breken en hun koers wijzigen door de radicale individuen in de organisatie te doden of gevangen te nemen.¹⁹⁵ Op 7 oktober verklaarde president Bush dat de tijd voor de Taliban verstreken was en dat Amerikaanse en Britse strijdkrachten waren begonnen met het aanvallen van doelwitten in Afghanistan.¹⁹⁶ De oorlog in Afghanistan was nu daadwerkelijk begonnen.

De oorlog

Onder de naam *Operation Enduring Freedom* ging de oorlog in Afghanistan van start. De operatie was niet door de VN-veiligheidsraad geautoriseerd en werd door de Verenigde Staten gelegitimeerd als zelfverdediging. Het internationaal terrorisme was de vijand en de interventie in Afghanistan was volgens de Amerikanen noodzakelijk om zichzelf tegen deze vijand te beschermen. Doordat de operatie ook gericht was tegen de Taliban en niet slechts tot doel had om Al Qaida te verslaan was de inzet van groot materieel en een grootschalige militaire operatie noodzakelijk.¹⁹⁷ De operatie begon met Amerikaanse en Britse luchtaanvallen gericht op het vernietigen van infrastructuur en installaties van Al Qaida en de Taliban. De voornaamste doelen waren trainingskampen en verdedigende stellingen, ook bombardeerde men 'targets of opportunity', zoals militaire voertuigen.¹⁹⁸ Men zag in de beginfase echter af van het bombarderen van militairen omdat men hoopte dat de schade die men aanbracht voldoende was om de Afghaanse strijders te doen deserteren.¹⁹⁹ Bovendien rukte de Noordelijke Alliantie, een verzameling van militaire groeperingen die in het Noorden van Afghanistan zich al geruime tijd succesvol verzette tegen de Taliban, met behulp van Westerse luchtsteun steeds verder op. De Amerikaanse en Britse strijdkrachten ondersteunden deze opmars echter slechts in beperkte mate omdat ze er niet van overtuigd waren dat een machtsovername door de Noordelijke Alliantie hun doelen van stabiliteit en gematigd

¹⁹³ George W. Bush, 'Radio Address of the President to the nation', 6 Oktober 2001, URL: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/10/20011006.html>, 26 Juni 2010.

¹⁹⁴ Conetta, 'Strange Victory', 10.

¹⁹⁵ Ibidem, 12.

¹⁹⁶ George W. Bush, 'Presidential address to the nation', 7 Oktober 2001, URL: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/10/20011007-8.html>, 26 Juni 2010.

¹⁹⁷ Conetta, 'Strange Victory', 11.

¹⁹⁸ Tim Youngs, Paul Bowers en Mark Oakes, 'The Campaign against International Terrorism: prospects after the fall of the Taliban', *International Affairs and Defence Section*, Research paper 01/112, House of Commons Library, 11 December (2001), 11.

¹⁹⁹ Ibidem, 11.

bestuur, diende.²⁰⁰ 'Thus, support for the Alliance's war effort was minimally configured to sustain their front and pressure the Taliban without enabling a rapid Alliance sweep.'²⁰¹

De bombardementen hadden echter niet het gewenste effect. De Taliban werd er niet door gedwongen zich over te geven en behaalde zelfs een grote overwinning op de troepen van de Noordelijke Alliantie toen deze de stad Mazar-i-Sharif probeerden in te nemen.²⁰² Als reactie op de falende tactiek intensifieerden de Amerikanen en de Britten de bombardementen. Men ging vaker en zwaarder bombarderen, maakte gebruik van clusterbommen en bombardeerde nu ook Talibantroepen.²⁰³ De intensivering van de bombardementen en het gebruik van clusterbommen zorgden ervoor dat het aantal onbedoelde slachtoffers sterk toenam. De falende bombardementen hadden, mede door de hoeveelheid burgerslachtoffers, tot gevolg dat de internationale steun voor de gekozen strategie afbrokkelde en de publieke opinie in Afghanistan zich steeds meer tegen de invasie keerde. Hierdoor werden eventuele langetermijndoelstellingen van de VS negatief beïnvloed.²⁰⁴

Ondanks het grote aantal onbedoelde slachtoffers zorgde de intensivering van de bombardementen er wel voor dat de Talibanstrijders meer en meer in de verdrinking kwamen. De troepen van de Noordelijke Alliantie konden steeds verder optrekken richting het zuiden. Op 9 november slaagden ze erin de strategisch belangrijke stad Mazar-i-Sharif in te nemen.²⁰⁵ Inmiddels was de tweede fase van de oorlog aangebroken en had de Westerse coalitie speciale eenheden ingeschakeld om communicatieve, humanitaire en vooral militaire hulp te bieden.²⁰⁶ Na de val van Mazar-i-Sharif stortte de verdediging van de Taliban in hoog tempo in elkaar. 'After the fall of Mazar-i-Sharif and Kabul, most of the original 60,000-strong Taliban membership, many of whom were believed to be still armed, were simply absorbed back into the nearest towns and mountains and melted away into the broader Afghan population.'²⁰⁷

Op 12 november had de Noordelijke Alliantie de noordelijke helft van Afghanistan reeds veroverd.²⁰⁸ Na wederom hevige bombardementen en zware veldslagen ten noorden van Kabul, kon de Noordelijke Alliantie op 13 november de hoofdstad verrassend probleemloos innemen. Bij het binnentreden van de stad bleek dat duizenden Taliban- en Al Qaida-strijders gevlucht waren naar

²⁰⁰ Mark Oakes, 'Operation *Enduring Freedom* and the Conflict in Afghanistan: An Update', *International Affairs and Defence Section*, Research paper 01/81, House of Commons Library, 31 Oktober (2001), 34.

²⁰¹ Conetta, 'Strange Victory', 15.

²⁰² Ibidem, 15.

²⁰³ Youngs, Bowers en Oakes, 'The Campaign against International Terrorism', 11.

²⁰⁴ Conetta, 'Strange Victory', 15-17.

²⁰⁵ Benjamin S. Lambeth, *Air Power Against Terror. America's Conduct of Operation Enduring Freedom* (Santa Monica 2005), 119.

²⁰⁶ Stephen Bidle, *Afghanistan and the Future of Warfare: Implications for Army and Defense Policy* (Washington 2002), 8-10.

²⁰⁷ Lambeth, *Air Power Against Terror*, 137.

²⁰⁸ Ibidem, 130.

respectievelijk het zuiden en het oosten van het land.²⁰⁹ De Taliban had de luchtmacht van de VS en de wilskracht van de Noordelijke Alliantie zwaar onderschat. 'The result was not just a tactical retreat on their part but a rout.'²¹⁰ De militaire successen volgden elkaar nu in rap tempo op. Toen op 25 november de laatste *stronghold* van de Taliban, de stad Kunduz, werd ingenomen, was de Taliban in het hele land, afgezien van het gebied rondom Kandahar, verslagen en gevlucht.²¹¹ De verrassende successen, die grotendeels te danken waren aan de gekozen strategie van bombardementen, *special forces* en een lokale partner, zorgden ervoor dat critici verstomden.²¹² Terwijl veel leden van Al Qaida richting de gebergtes robom de Pakistaanse grens vluchtten, trok de Talibanleiding zich terug naar het zuiden. De strategie was om met de beste strijders de bakermat van de Taliban, het gebied rondom Kandahar, te verdedigen en van daaruit een guerrillaoorlog te voeren.²¹³

Voor de Westerse coalitie bleven zodoende nog twee belangrijke militaire doelwitten over: de Taliban rondom Kandahar en Al Qaida in het Tora Bora gebergte bij Jalalabad. Om ook deze laatste twee verzetshaarden te verslaan moest de coalitie haar tactiek veranderen. De Noordelijke Alliantie kon niet gebruikt worden in het zuidelijke gedeelte van Afghanistan, omdat dit de etniciteit van het conflict te veel zou benadrukken. Het door Pashtuns gedomineerde zuiden zou zich verzetten tegen de militaire aanwezigheid van noordelijke stammen.²¹⁴ De VS en Engeland zetten dan ook steeds meer soldaten in voor de veldslagen in het zuiden. Na langdurige bombardementen, waarbij enkele hooggeplaatste Talibanleiders omkwamen, gaven de Talibanstrijders in Kandahar zich op 7 december over aan een leger van verzamelde Afghaanse oppositietroepen, gesteund door Amerikaanse en Britse soldaten. Onder deze troepen bevonden zich ook de Pathanen van het latere staatshoofd Hamid Karzai.²¹⁵ Hiermee kwam een einde aan het bijna zes jaar lange bewind van de Taliban in Afghanistan.

De nederlaag van de Taliban betekende echter niet dat de gevechten in Afghanistan stopten. Bin Laden, Al Qaida en hooggeplaatste Talibani hielden zich nog steeds op in de bergen in het oosten van het land. Nadat de Westerse coalitietroepen, met behulp van extreem zware bombardementen, het Tora Bora gebergte innamen in een gecoördineerde poging bin Laden gevangen te nemen, leek de vijand verslagen. Bin Laden werd echter, ondanks de uitgebreide *intelligence* vergaring en zelfs een maritieme zoekactie in de Arabische zee en de Perzische golf, niet gevonden.²¹⁶ Ook bleek dat de vijand bij lange na niet verslagen was. In de jaren die volgden, bleef hetzelfde patroon zich herhalen: na verloren veldslagen vluchtten de Afghaanse strijders om zich vervolgens te hergroeperen en hun

²⁰⁹ Conetta, 'Strange Victory', 55.

²¹⁰ Lambeth, *Air Power Against Terror*, 131.

²¹¹ Ibidem, 135-138.

²¹² Ibidem, 136.

²¹³ Conetta, 'Strange Victory', 55.

²¹⁴ Lambeth, *Air Power Against Terror*, 136.

²¹⁵ Youngs, Bowers en Oakes, 'The Campaign against International Terrorism', 15-16.

²¹⁶ Lambeth, *Air Power Against Terror*, 151.

aanvallen en guerrillacampagnes te hervatten. De vrede en veiligheid in Afghanistan is door dit geweld voorlopig nog zeker niet gewaarborgd.

De wederopbouw van Afghanistan

Al in de beginfase van het conflict werden voorbereidingen getroffen om het verwoeste land weer op te bouwen zodra de gevechten beëindigd waren. De regering van de Verenigde Staten liet de verantwoordelijkheid voor de wederopbouw en de politieke transformatie van Afghanistan, over aan de Verenigde Naties.²¹⁷ Na de val van Kabul moesten de bestuurlijke vernieuwingen vorm krijgen. Het land moest zo snel mogelijk weer over een centrale overheid beschikken. Dit was mede van belang, omdat de overwinning van de Noordelijke Alliantie ervoor gezorgd had dat er opnieuw een opleving was van lokale criminele heersers. 'Attendant on the Taliban's defeat and Northern Alliance victory there has been a revival of warlordism, banditry, and opium production in Afghanistan. Military power is more decentralized and has fragmented along ethnic and tribal lines.'²¹⁸

Uiteindelijk nodigden de VN alle belangrijke Afghaanse groeperingen, afgezien van de Taliban, uit voor een conferentie in Bonn. De groeperingen die aanwezig waren op deze conferentie behelsden de vier belangrijkste stromingen in Afghanistan: de Noordelijke Alliantie, een delegatie uit Rome rondom de voormalige koning Zahir Shah, de Peshawar Groep bestaande uit stamhoofden en religieuze leiders van de Pashtuns, en de *Cyprus-groep*, een groep van niet-Pashtuns die nauwe banden met Iran hebben.²¹⁹ Op deze conferentie zetten de verschillende groeperingen hun onderlinge geschillen opzij en kwamen zij tot een compromis. Er werd besloten een interim-regering op te zetten. Deze interim-regering zou Afghanistan besturen en moest binnen zes maanden een *loya jirga*, een nationale vergadering van de belangrijkste groeperingen in Afghanistan, organiseren. Deze *loya jirga* moest vervolgens een overgangsregering kiezen.²²⁰ Een dag nadat de overeenkomst bereikt was, werd deze door middel van resolutie 1383 bekrachtigd door de VN-veiligheidsraad.²²¹ Terwijl in Afghanistan een bloedige veldslag om Kandahar gaande was, werd in Bonn de bestuurlijke toekomst van het land bepaald. De overeenkomst stelde bovendien dat de interim-regering en de *loya jirga* respect moesten hebben voor mensenrechten en zich moesten houden aan bepalingen betreffende de behandeling van vrouwen en minderheden. Ook werd besloten een Afghaans leger op te richten dat onder leiding van de interim-regering stond.²²² De eensgezindheid waarmee deze overeenkomst tot stand kwam en de manier waarop de groeperingen over hun specifieke eigenbelang heen stapten, werd door Amerikaanse ambassadeur Dobbins terecht omschreven als 'a

²¹⁷ United Nations Security Council, Resolutie 1378, 14 November 2001.

²¹⁸ Conetta, 'Strange Victory', 7.

²¹⁹ Youngs, Bowers en Oakes, 'The Campaign against International Terrorism', 24.

²²⁰ Lambeth, *Air Power Against Terror*, 147.

²²¹ United Nations Security Council, Resolutie 1383, 6 December 2001.

²²² Ibidem.

minor miracle'.²²³ Veel partijen waren niet onverdeeld enthousiast over de uitkomsten van de onderhandelingen maar zagen in dat tijdelijke offers noodzakelijk waren voor de toekomst van Afghanistan.

Hamid Karzai was degene die de interim-regering en de daarna door de loya jirga gekozen overgangsregering leidde. Karzai kreeg de volledige steun van de voormalige koning en ook de leider van de Noordelijke Alliantie, voormalig president Barhanuddin Rabbani, erkende zijn gezag. De nieuw gekozen regering had een termijn van twee jaar en diende in die periode eerlijke en vrije verkiezingen te organiseren. Bovendien zou een constitutioneel gremium in de tussentijd een nieuwe grondwet ontwerpen. Deze nieuwe grondwet werd uiteindelijk begin 2004 goedgekeurd. Nu de grondwet geratificeerd was, diende de overgangsregering voor vrije en eerlijke verkiezingen te zorgen, zodat er een door de bevolking gekozen regering kon komen. Deze verkiezingen kwamen er op 9 oktober 2004 en werden wederom gewonnen door Karzai. Hij werd op 7 december 2004 ingezworen als president van de islamitische republiek Afghanistan. Een volgende stap in het democratiseringsproces was de verkiezing van een nieuw parlement. Verkiezingen hiervoor werden gehouden op 18 september 2005, nadat ze eerder uitgesteld waren vanwege twijfels over de veiligheid van de verkiezing.²²⁴ In 2009 werd Karzai herkozen als president van Afghanistan. In de tussentijd groeiden echter de geruchten over fraude en corruptie. De verkiezing van 2009 was volgens critici alles behalve vrij en eerlijk. Ook zouden zijn regeringsleiders niet gekozen zijn op basis van hun capaciteiten maar vanwege etniciteit en omkoping.²²⁵ Formeel heeft Afghanistan sinds de overwinning op de Taliban grote stappen gezet in haar democratiseringsproces. De bekende bezwaren tegen een opgelegd democratiseringsproces gaan echter ook hier grotendeels op.²²⁶

Naast de bestuurlijke vernieuwingen veranderde er ook veel in de buitenlandse militaire aanwezigheid. Reeds op de conferentie in Bonn was besloten om Afghanistan open te stellen voor een internationale vredesmacht. Op 20 december 2001 werd dit besluit door de VN-veiligheidsraad bekrachtigd.²²⁷ De door de NAVO geleide vredesmissie kreeg de naam *International Security Assistance Force*, kortweg ISAF. De missie moest, op basis van een mandaat dat duidelijk verwees naar hoofdstuk VII van het VN-handvest zorgdragen voor de veiligheid in en rond Kabul. In een later stadium werd de zeggenschap van ISAF uitgebreid tot geheel Afghanistan.²²⁸ Naast het actief zeker stellen van de veiligheid, helpt ISAF tevens bij de training van het Afghaanse leger en bij de

²²³ James Dobbins, 'Afghanistan's Faltering Reconstruction', *New York Times*, 12 September 2002.

²²⁴ Carlotta Gall en Somini Sengupta, 'Afghan voters take next step to democracy', *New York Times*, 19 September 2005.

²²⁵ BBC News, 'Afghan MPs reject most Karzai cabinet nominees', 2 Januari 2010.

²²⁶ Zie voor een uitgebreide analyse van het democratiseringsproces in Afghanistan: Anna Larson, 'Towards an Afghan Democracy? Exploring Perceptions of Democratisation in Afghanistan', *Afghanistan Research and Evaluation Unit*, Discussion paper, September 2009.

²²⁷ United Nations Security Council, Resolutie 1386, 20 December 2001.

²²⁸ BBC News, 'NATO's Afghan mission to expand', 4 Augustus 2005.

wederopbouw van Afghanistan met behulp van *provincial reconstruction teams*.²²⁹ Naast het door de NAVO geleide ISAF zijn op de dag van schrijven nog twee militaire machten in Afghanistan actief. Het Afghaanse nationale leger (ANA), onder het bewind van president Karzai, is primair verantwoordelijk voor de veiligheid in het land. De ANA is echter te zwak om deze taak uit te voeren en wordt hierbij intensief begeleid door ISAF. Het derde leger dat actief is zijn voornamelijk Amerikaanse militairen die nog altijd, onder een zeer onduidelijk mandaat, missies uitvoeren in het kader van Operation Enduring Freedom. Deze operatie begon als een zelfverdedigingactie na de aanslagen van 11 september zonder een duidelijk mandaat van de VN. Secondaire taken die Enduring Freedom met de ISAF-missie deelt zijn het trainen van het Afghaanse leger en de wederopbouw met behulp van de eerder genoemde provincial reconstruction teams. De primaire taak van de operatie blijft echter de jacht op voortvluchtige Talibanstrijders en leden van Al Qaida. Terroristen die door acties in het kader van Enduring Freedom gevangen genomen werden, zijn onder andere naar de beruchte Guantanamo Bay gevangenis gestuurd.²³⁰

Naast politieke hervormingen en militaire operaties is ook economische steun een belangrijke peiler van de wederopbouw. De internationale gemeenschap, met name de Verenigde Staten, hebben grote hoeveelheden geld toegezegd. Aan het eind van 2005 was er al 30 miljard dollar aan Afghanistan beloofd, maar slechts een gedeelte van die steun was ook al daadwerkelijk ontvangen.²³¹ Ook zijn er in de afgelopen jaren structurele investeringen geweest in de Afghaanse economie. Zo zijn er bijvoorbeeld veel nieuwe wegen aangelegd, want 'where the roads end, the Taliban begin'.²³²

De oorlog in Afghanistan is nog steeds gaande. Alhoewel de Westerse coalitie na een moeizaam begin grote successen boekte bij de strijd tegen de Taliban en Al Qaida, is de situatie nog steeds explosief. Recentelijk erkende Panetta, de directeur van de Amerikaanse inlichtingendienst CIA, dat de oorlog in Afghanistan harder is en trager vordert dan men oorspronkelijk verwacht had.²³³ In hoeverre de strijd tegen de Taliban en Al Qaida gewonnen kan worden, hangt af van de nabije toekomst. Democratie, vrede en veiligheid lijken binnen handbereik, maar Afghanistan heeft nog een lange en moeilijke weg te gaan.

²²⁹ Robert M. Perito, 'The U.S. Experience with Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan', *United States Peace Institute Special Report*, Vol. 152 (2005).

²³⁰ Daryl A. Mundis, 'Agora: Military Commissions: The Use of Military Commissions to Prosecute Individuals Accused of Terrorist Acts', *American Journal of International Law*, Vol. 96, No. 2 (2002), 320-328.; Voor gevangen naar de Abu Ghraib gevangenis zie: Karen J. Greenberg en Joshua L. Dratel (Red.), *The Torture Papers: The Road to Abu Ghraib* (Cambridge 2005), 144.

²³¹ Kenneth Katzman, 'Afghanistan: Post-War Governance, Security and U.S. Policy', Congressional Research Service Reports – Prepared for Members and Committees of Congress (Washington 2010), 49-52.

²³² Ron Moreau, Sami Yousafzai en Michael Hirsh, 'The rise of Jihadistan', *Newsweek*, 2 Oktober 2006.

²³³ BBC News, 'CIA says Afghan war harder and slower than expected', 27 Juni 2010.

Nederlandse deelname

Omdat in Afghanistan de verschillende missies sterk door elkaar lopen, is ook het besluitvormingsproces bij tijden onoverzichtelijk en verwarrend. De besluitvorming rondom de twee militaire missies die momenteel actief zijn, Operation Enduring Freedom en de ISAF-missie, is op te delen in vier trajecten: de besluitvorming tot deelname aan Enduring Freedom, de besluitvorming tot uitzending *special forces*, de besluitvorming tot deelname aan de ISAF-missie en het besluit om de ISAF-missie uit te breiden. Vooral dit laatste besluit heeft in Nederland veel stof doen opwaaien. Voor Nederland betekende dit dat een groot aantal militairen naar de gevaarlijke provincie Uruzgan gestuurd zouden worden om onder forse tegenstand toe te werken naar een wederopbouw van Afghanistan. Operation Enduring Freedom wordt in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten, omdat het initiële besluit geen ruimte liet voor gevechtshandelingen en omdat het tweede besluit niet in de Kamer bediscussieerd is. De besluitvorming voor deelname aan Operation Enduring Freedom kan niet onderzocht worden op de rol van effectiviteitscriteria omdat Nederland slechts ondersteunend materieel beschikbaar stelde. Effectiviteit zal in de besluitvorming geen belangrijke rol spelen als men slechts anderen ondersteunt en niet zelfstandig operationele doelstellingen probeert te verwezenlijken. In een later stadium nam Nederland wel met gevechtseenheden deel aan Enduring Freedom. Die uitzending is echter niet vooraf in de Kamer bediscussieerd. Vanwege de aard van deze uitzending heeft de regering de procedure voor speciale operaties gevolgd. Dit betekent dat het besluit in besloten kring genomen is en dat de Kamer niet geïnformeerd mocht worden.²³⁴ Een ministeriële kerngroep voor speciale operaties heeft op 14 februari 2005 besloten om een taakgroep van ongeveer 250 militairen, opgebouwd uit een grondcomponent van 165 militairen, een luchtcomponent van 85 militairen en vier Chinookhelikopters, beschikbaar te stellen.²³⁵ De Kamer werd hier pas nadat het besluit reeds genomen was over ingelicht. Een uitvoerige discussie was niet mogelijk, omdat details over de uitzending ontbraken.

Nederlandse besluitvorming

Afghanistan is inmiddels bekend terrein voor de Nederlandse krijgsmacht. Nederland is, via de ISAF-missie in Kabul, militair betrokken bij het land sinds december 2001. Vanaf dit jaar leverde het ook ondersteunend materieel voor Operation Enduring Freedom. Daarna heeft Nederland samen met Duitsland van februari tot augustus 2003 de militaire leiding gehad over ISAF en was het in het Provincial Reconstruction Team van Baghlan betrokken bij de gefaseerde expansie van ISAF. In 2005 en in 2006 nam Nederland deel aan Enduring Freedom met onder andere eenheden van het Korps

²³⁴ Tweede Kamer 26 800 X, nr. 46 (23 Augustus 2000).

²³⁵ Tweede Kamer 27 925, nr. 159 (25 Februari 2005).

Commandotroepen, Korps Mariniers en F-16 gevechtsvliegtuigen.²³⁶ De grootste inzet van Nederlandse militairen vindt echter plaats in de zuidelijke provincie Uruzgan. In deze provincie leidt Nederland een PRT. Uit bovenstaande acties blijkt dat Nederland reeds geruime tijd intensief betrokken is bij de veiligheid in Afghanistan. Hoe kwamen deze missies tot stand en hoe verliep de besluitvormingsfase?

Reeds ver voor de Amerikaanse interventie in 2001 was de relatie tussen Nederland en Afghanistan gespannen. Zowel het communistische regime van de jaren '80 en '90 als het latere Taliban regime werden kritisch door Nederland gade geslagen. In Nederland was er dan ook weinig bezwaar tegen de inval in Afghanistan. Verschillende politieke partijen stelden kritische vragen over het aantal burgerslachtoffers, maar over de rechtsgrond werd niet veel gesproken.²³⁷ De noodzaak om terrorisme te bestrijden was blijkbaar van groter belang dan een accurate juridische grondslag. Toen Nederland in 2001 een concreet verzoek kreeg tot deelname aan de ISAF-missie, was het besluit dan ook snel genomen. Dit kwam mede door de grote internationale steun voor de missie en het feit dat de missie door de VN gemandateerd was. Bovendien hadden de aanslagen van 11 september en de daaropvolgende *war on terror* het besef dat interne en externe veiligheid nauw samenhangen versterkt. 'De bevordering van de stabiliteit en de bestrijding van het internationaal terrorisme door Nederlandse militairen elders in de wereld', schreef minister van Defensie Kamp aan de Kamer, 'kunnen immers niet los worden gezien van de veiligheid van Nederlandse en Europese burgers in hun eigen leefomgeving.'²³⁸ Nederland stemde op 22 december 2001 in met een relatief beperkte deelname van een versterkte compagnie van ongeveer 200 man. Nederland zou in de daaropvolgende jaren echter steeds meer hooi op de vork nemen en meer militairen en materieel sturen om steeds zwaardere taken op zich te nemen.²³⁹

Ook het besluit tot deelname aan Operation Enduring Freedom was in november eerder dat jaar relatief snel en gemakkelijk genomen. Op 9 november stemde de Nederlandse regering in onder twee voorbehouden: de militaire middelen mochten niet voor gevechtshandelingen in Afghanistan worden ingezet en de eenheden waren in beginsel voor een periode van twaalf maanden beschikbaar.²⁴⁰ De Nederlandse deelname aan Enduring Freedom beperkte zich dan ook voornamelijk tot ondersteunende werkzaamheden en *backfill*-operaties. In totaal stelde Nederland voor deze operatie vier P-3C Orion maritieme patrouillevliegtuigen, drie fregatten, twee mijnenjagers, een onderzeeboot, zes F-16 jachtvliegtuigen voor verkenningstaken, een KDC-10 voor

²³⁶ J.A. van Reijn, 'De missie Uruzgan: politieke besluitvorming nader bezien', *Carré. Orgaan van de Nederlandse Officieren Vereniging*, Vol. 30, No. 5 (2007), 20-25, aldaar 22.

²³⁷ De Volkskrant, 'VS informeerden Nederland niet over begin aanval', 8 Oktober 2001.

²³⁸ Tweede Kamer, 28 600, nr. 49 (30 Juni 2003).

²³⁹ Klep, *Van Korea tot Kabul*, 454-458.

²⁴⁰ *Ibidem*, 444.

tanker- en transporttaken en een C-130 Hercules voor transportzaken ter beschikking.²⁴¹ In 2005 en in 2006 nam Nederland tevens deel aan offensieve taken binnen Enduring Freedom. Nederland stelde *special forces* en de daarbij benodigde luchtsteun beschikbaar. Hiertoe werd besloten na een formeel verzoek van de Verenigde Staten.²⁴² Vrij snel na de bevestiging van dit verzoek werd het principebesluit tot deelname genomen. Door dit besluit werd het mogelijk om in januari 2005 aanvullende informatie van de Verenigde Staten te krijgen. Deze informatie was noodzakelijk voor het definitieve besluit dat op 14 februari door de Ministeriele Kerngroep genomen werd.²⁴³ Nederlandse elite-eenheden zouden, gesteund door Nederlandse helikopters, actief deelnemen aan de zwaar bekritiseerde Operation Enduring Freedom.

Waar de besluitvorming tot deelname aan Enduring Freedom en deelname aan ISAF nog redelijk eenvoudig verliep, was het besluit tot uitbreiding naar Uruzgan een moeizaam proces. Dit werd mede veroorzaakt door onduidelijkheid en onenigheid in het kabinet. In eerste instantie leek deelnemen aan de uitbreiding een logische optie; Defensie had de ambitie om militaire operaties die 'hoger in het geweldsspectrum' stonden uit te voeren en de NAVO was hard op zoek naar troepen die ingezet konden worden in het gevaarlijke zuiden en oosten van het land. De behoefte van de NAVO en de ambities bij defensie leken keurig op elkaar aan te sluiten.²⁴⁴ Echter, 'Een gemakkelijk besluit was het allerminst: uitgelekte MIVD-rapportages, onduidelijkheid over de missie zelf, veel politieke weerstand, een schimmenspel rond 'besluit of voornemen' en een regeringscoalitie die in z'n voegen kraakte.'²⁴⁵

De moeilijkheden begonnen al bij het informeren van de Kamer over het standpunt van de regering. Conform artikel 97 en 100 van de Grondwet overwoog de regering de krijgsmacht in te zetten 'ten behoeve van de handhaving en bevordering van de internationale orde', en lichtte zij de Kamer hierover in. Binnen de coalitie bleek echter allerminst eensgezindheid te heersen. De kwestie Uruzgan speelde al sinds juni 2005, toen Nederland een formeel verzoek van de NAVO had gekregen om een bijdrage te leveren aan de uitbreiding van ISAF.²⁴⁶ In de daarop volgende periode bleek dat de regeringspartijen CDA en VVD positief tegenover zo'n missie stonden, terwijl de derde regeringspartij D66 duidelijk terughoudend was. De formulering van de 'Artikel 100 brief' was zo dat het niet duidelijk was of een besluit tot deelname reeds genomen was. De brief stelde dat de regering 'de Kamer informeert over de *voorgenomen* bijdrage aan ISAF'.²⁴⁷ Deze onduidelijkheid werd waarschijnlijk bewust gecreëerd om zo de bal bij de Kamer te leggen. Door zich niet uit te

²⁴¹ Ibidem, 443-444.

²⁴² Kamerstuk 27 925, nr. 105 (19 November 2003). Dit verzoek is door de Verenigde Staten schriftelijk bevestigd op 26 November 2004.

²⁴³ Kamerstuk 27 925, nr. 159 (25 Februari 2005).

²⁴⁴ Van Reijn, 'De missie Uruzgan', 22.

²⁴⁵ Ibidem, 20.

²⁴⁶ Tweede Kamer, 28 676, nr. 22 (16 Juni 2005).

²⁴⁷ Tweede Kamer, 27 925, nr. 193 (22 December 2005).

spreken kon het kabinet eerst de stemming in de Kamer peilen en dus het maatschappelijke draagvlak beoordelen, en pas daarna een besluit nemen. De ministers van D66, Pechtold en Brinkhorst, hadden bovendien waarschijnlijk tegengestemd als er in een vroeger stadium al een besluit genomen was.²⁴⁸ D66 probeerde al geruime tijd via alle kanalen haar bezwaren duidelijk te maken. De D66-fractie dreigde zelfs, bij monde van fractievoorzitter Boris Dittrich, met een kabinetscrisis bij een positief besluit van het kabinet.²⁴⁹ Dit was opmerkelijk, omdat door de regering, waar D66 deel van uitmaakte, een diepgaand onderzoek was aangekondigd.²⁵⁰ Er werd kritisch en met verbazing gereageerd toen bleek dat D66 dit onderzoek niet afwachtte en haar standpunt reeds bepaald had. Al met al was de positie van de regering dus onduidelijk en deze onduidelijkheid zorgde voor onrust bij de oppositie, de militairen en hun families en de NAVO-bondgenoten. Uiteindelijk moesten de D66-ministers toch in lijn gaan staan met de rest van de coalitie en gaf fractievoorzitter Dittrich toe dat er een politiek spel was gespeeld.²⁵¹ Hoewel de D66-fractie in de Tweede Kamer tegen de missie in Uruzgan stemde, zou men het dreigement van een kabinetscrisis nooit hard maken. Dit 'Haagse kunstje' zou de fractievoorzitter van D66 uiteindelijk de kop kosten.²⁵²

Ondanks de eerlijke en duidelijke voorlichting die het kabinet gaf over het dreigende geweld, stemde de Tweede Kamer in met de missie in Uruzgan. Zowel in de artikel 100 brief als in eerdere brieven waren de ministers helder en open over het dreigende geweld. Er werd onder andere gesproken over de sterke tegenstander, gebrekkige steun van de lokale bevolking, geslaagde bomaanslagen en aanvallen op patrouilles.²⁵³ Ook gaven de ministers duidelijk aan dat Nederlandse slachtoffers bij gevechtshandelingen niet uitgesloten konden worden:

'Er waren in de periode van april tot en met oktober niet alleen steeds meer incidenten, maar de aanvallen worden technisch en tactisch ook beter uitgevoerd en gecoördineerd. De OMF²⁵⁴ kenmerken zich in toenemende mate als een standvastige tegenstander die steeds vaker [...] een directe confrontatie met de coalitiestrijdkrachten en de ANA niet uit de weg gaat [...]. Delen van de provincie Uruzgan [...] kunnen worden beschouwd als een thuishaven waar de OMF veel steun onder de lokale bevolking genieten en waar de coalitiestrijdkrachten en de Afghaanse regering tot nu toe weinig invloed uitoefenen. Hierdoor hebben de OMF er veel bewegingsvrijheid en wordt het gebied als uitvalsbasis gebruikt voor aanslagen en acties in de gehele zuidelijke regio [...]. De risico's die zijn gemoeid met deze missie zijn aanzienlijk [...]. Rekening moet worden gehouden

²⁴⁸ Elsevier, 'D66 blokkeert nieuwe Afghanistan-missie', 16 December 2005.

²⁴⁹ Elsevier, 'D66: Kabinetscrisis bij ja tegen Afghanistan', 20 December 2005.

²⁵⁰ Tweede Kamer, 27 925, nr. 182 (26 Augustus 2005).

²⁵¹ Tweede Kamer, Handelingen 2005-2006, nr. 45, 3013-3035, aldaar 3026-3027.

²⁵² Elsevier, 'Dittrich stapt op; Van der Laan gaat D66 leiden', 3 Februari 2006.

²⁵³ Zie bijvoorbeeld: Tweede Kamer, 27 925, nr. 193 (22 December 2005); Tweede Kamer, 27 925, nr. 177 (3 Juni 2005) en Tweede Kamer, 27 925, nr. 182 (26 Augustus 2005), Tweede Kamer, Handelingen 2005-2006, nr. 45, 3013-3035.

²⁵⁴ 'Opposing Militant Forces'.

met aanvallen, zowel op patrouilles, als op de logistieke aanvoer door de lucht en over de weg, en op de bases van de ISAF-eenheden. Zoals hierboven aangegeven, kan niet worden uitgesloten dat bij gevechtshandelingen aan Nederlandse zijde slachtoffers vallen.’²⁵⁵

Dit is een opvallende constatering, omdat in een later stadium de regering juist op dit punt veelvuldig bekritiseerd is. Critici menen dat de interventie ‘verkocht’ is als opbouwmissie in plaats van als vechtmissie. Uit de bestudering van de Kamerstukken blijkt dat deze kritiek onterecht is. Er is in de Kamer veelvuldig gesproken over het dreigende gevaar. Men achtte de Nederlandse krijgsmacht echter in staat de missie in Uruzgan succesvol te kunnen voltooien.²⁵⁶

onterecht is. Er is in de Kamer veelvuldig gesproken over het dreigende gevaar, men achtte de Nederlandse krijgsmacht echter in staat de missie in Uruzgan succesvol te kunnen voltooien.²⁵⁷

Het besluit tot deelname aan de missie in Uruzgan kwam pas na enkele grote meningsverschillen en politieke steekspelen tot stand. Dit blijkt onder andere uit de uitgebreide lijst van Kamervragen die ingeleverd werd voor het Algemeen Overleg van 2 februari 2006.²⁵⁸ De grootste punten van kritiek en zorg hadden betrekking op eventuele meningsverschillen tussen Defensie en Buitenlandse Zaken, de verhouding tussen Operation Enduring Freedom en ISAF, het lot van de gevangenen en de mogelijkheid van wederopbouw in een conflictsituatie.²⁵⁹ Uiteindelijk stemde een meerderheid in met de ISAF-missie in Uruzgan. Alleen de fracties van de SP, GroenLinks en D66 stemden tegen.²⁶⁰ Vooral het in juni 2005 aangekondigde onderzoek naar de intensivering van de ISAF-missie, ging in veel gevallen bevredigend in op de vragen van de Tweede Kamer.²⁶¹ Zo gaf de regering bijvoorbeeld veel garanties voor een eerlijk proces van door Nederland gevangen genomen strijders. Onder andere de afspraak met Denemarken tot wederzijdse controle op de naleving van de Geneefse conventies werd positief ontvangen. Ook bleek uit het onderzoek dat de regering alles in het werk zette om de ISAF-missie en Operation Enduring Freedom van elkaar te scheiden. Ten aanzien van de verhouding tussen opbouwen en vechten kon de regering nog niet al te veel duidelijkheid verschaffen, maar duidelijk werd wel dat de informatieverstrekking aan de Tweede Kamer op dit punt zorgvuldig was.²⁶² De resultaten van dit onderzoek hebben zeer waarschijnlijk bijgedragen aan de positieve uitkomst van de stemming.

²⁵⁵ Zie bijvoorbeeld Tweede Kamer, 27 925, nr. 193 (22 December 2005), 12.

²⁵⁶ Zie bijvoorbeeld Tweede Kamer, Handelingen 2005-2006, nr. 45, 3013-3035.

²⁵⁷ Zie bijvoorbeeld Tweede Kamer, Handelingen 2005-2006, nr. 45, 3013-3035.

²⁵⁸ Tweede Kamer, 27 925, nr. 201 (31 Januari 2006).

²⁵⁹ Van Reijn, ‘De missie Uruzgan’, 22-25.

²⁶⁰ Tweede Kamer, Handelingen 2005-2006, nr. 45, 3013-3035.

²⁶¹ Tweede Kamer, 27 925, nr. 193 (22 December 2005)

²⁶² Ibidem.

Effectiviteitscriteria

In de hoogste kringen van de Amerikaanse overheid en de NAVO was al in een vroeg stadium duidelijk dat de oorlog in Afghanistan een moeizame en lange oorlog zou worden. Na het verslaan van de Taliban stelde Richard Haass, een hoge Amerikaanse functionaris die het Amerikaanse beleid met betrekking tot Afghanistan coördineerde, reeds dat 'We need to be prepared for tactical setbacks. Attacks by individuals or small groups of terrorists or Taliban sympathizers could continue for months or even years'.²⁶³ Deze uitspraak blijkt in retrospectief maar al te juist. Het gevaar voor tegenslagen en hevig gewelddadig verzet zou de Nederlandse regering ertoe kunnen hebben gebracht om extra aandacht te besteden aan de effectiviteit van de interventie. In dit onderzoek ligt de focus op de rol van effectiviteitscriteria in de Nederlandse besluitvorming tot deelname aan de ISAF-missie in Kabul en de intensivering van de ISAF-missie in de provincie Uruzgan. Deze opdeling is enigszins gechargeerd, maar werkbaar. Dit zijn twee momenten waarop een duidelijke omslag in het beleid is waar te nemen, in werkelijkheid werden continue kleine aanpassingen gedaan. Als eerste volgt een korte analyse van de genoemde besluitvormingsfasen en de verschillen tussen de twee besluiten. In de besluitvorming omtrent de uitbreiding naar Uruzgan speelden effectiviteitscriteria, in tegenstelling tot het initiële besluit over de ISAF-missie, namelijk wel een belangrijke rol. Later in deze paragraaf wordt nog ingegaan op dit fenomeen en op de oorzaken ervan.

De vier effectiviteitscriteria uit hoofdstuk één zijn de leidraad voor de analyse van de twee besluitvormingsprocessen. Recapitulerend: effectiviteitscriteria hebben betrekking op de eensgezindheid van de coalitie, de wil en de middelen om de doelstellingen te bereiken, het hebben van een beeld van de overgang naar postinterventie en de proportionaliteit van de interventie. Deze criteria komen deels terug in de besluitvorming tot deelname aan de ISAF-missie in Kabul. Zowel de regering als de Kamer besteedden sporadisch aandacht aan de effectiviteit van de ISAF-missie. De Nederlandse regering heeft op 11 december 2001 de Tweede Kamer, zoals artikel 100 van de Grondwet voorschrijft, ingelicht over de mogelijke militaire deelname.²⁶⁴ Exact tien dagen later heeft de regering een uitgebreide brief naar de Kamer gestuurd met daarin het definitieve besluit tot deelname aan de missie en de overwegingen die bij dit besluit een rol speelden.²⁶⁵ De regering besloot hiertoe, omdat er een brede internationale steun voor de missie bestond en omdat de Afghaanse leiders ermee akkoord waren.²⁶⁶ De internationale steun bleek uit het feit dat de VN-veiligheidsraad de missie goedkeurde en uit het feit dat enkele grote Westerse landen aan de missie

²⁶³ Committee on Foreign Relations United States Senate, Hearing 107-263: 'The political future of Afghanistan', 6 December 2001, URL: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_senate_hearings&docid=f:77065.pdf, 12 Juli 2010.

²⁶⁴ Tweede Kamer 27 925, nr. 32 (11 December 2001).

²⁶⁵ Tweede Kamer 27 925, nr. 35 (21 December 2001).

²⁶⁶ *Ibidem*, 1-2.

deelnamen. De Afghaanse conferentie in Bonn, waar bijna alle Afghaanse groeperingen vertegenwoordigd waren, had om hulp gevraagd en ingestemd met de missie. Een laatste belangrijke overweging was het mandaat van de interventie dat duidelijk verwees naar hoofdstuk VII van het VN-handvest. Op 22 december werd deze brief in de vaste Kamercommissies van Buitenlandse Zaken en Defensie bediscussieerd en het besluit bekrachtigd.²⁶⁷ Zowel in de brief van de regering als in het daaropvolgende debat werd de effectiviteit van de interventie besproken, maar bleven andere overwegingen, zoals 'het benutten van het momentum' en het belang van democratisering, de boventoon voeren.

De vraag of er sprake was van een eensgezinde coalitie is in de besluitvoering nauwelijks behandeld. Er werd weliswaar veelvuldig verwezen naar de brede coalitie en de aanbiedingen tot deelname van bijna 100 landen, maar over hun eensgezindheid werd niet gesproken.²⁶⁸ Wel werd duidelijk aangegeven dat er tussen de deelnemende landen overeenstemming bestond over de bevelsstructuur en dat deze overzichtelijk en slagvaardig werd gevonden.²⁶⁹ Er waren echter ook kritische geluiden te horen. Zo stelde SP-Kamerlid van Bommel bijvoorbeeld dat de ISAF-missie nooit goed gescheiden kon worden van Operation Enduring Freedom en dat verschillende belangen elkaar zouden doorkruisen.²⁷⁰ Toch werd in de besluitvorming nauwelijks gesproken over de eensgezindheid van de coalitie, dit is opvallend omdat het gevaar van een desintegrerende Noordelijke Alliantie wel uitvoerig aan de orde was geweest.²⁷¹ De rol van dit effectiviteitscriterium in de besluitvorming tot deelname aan de ISAF-missie was dus marginaal.

Over de benodigde militaire middelen is wel veelvuldig gesproken. Zo werd bijvoorbeeld gediscussieerd over de benodigde hoeveelheid militairen, het benodigde zware materieel en het robuuste mandaat. Afgezien van vragen van de heer van Bommel (SP), mevrouw Karimi (Groenlinks) en meneer van der Berg (SGP), leek de Kamer het echter met de regering eens te zijn dat ISAF goed voor haar taak was uitgerust.²⁷² De ministers stelden dan ook dat de veiligheidsmacht 'in deze samenstelling beschikt [...] over de juiste middelen om op verantwoorde en geloofwaardige wijze zijn taken uit te voeren.'²⁷³ Zoveel als er gediscussieerd werd over de toereikendheid van de militaire middelen, zo zweeg men over de benodigde politieke wil. In de voor dit onderzoek bestudeerde

²⁶⁷ Tweede Kamer 27 925, nr. 42 (22 December 2001).

²⁶⁸ Zie bijvoorbeeld Tweede Kamer 27 925, nr. 35 (21 December 2001), 1-3; en Tweede Kamer 27 925, nr. 42 (22 December 2001) 15.

²⁶⁹ Zie bijvoorbeeld Tweede Kamer 27 925, nr. 35 (21 December 2001), 11-12; en Tweede Kamer 27 925, nr. 42 (22 December 2001) 12.

²⁷⁰ Tweede Kamer 27 925, nr. 42 (22 December 2001), 9.

²⁷¹ Zie bijvoorbeeld Tweede Kamer 27 925, nr. 35 (21 December 2001), 9 en; Tweede Kamer 27 925, nr. 42 (22 December 2001), 7-8.

²⁷² Tweede Kamer 27 925, nr. 42 (22 December 2001).

²⁷³ Tweede Kamer 27 925, nr. 35 (21 December 2001), 11.

brieven, debatten en bijlagen is geen opmerking of vraag gevonden die verwees naar de noodzaak van politieke wil bij de bondgenoten. Er is weliswaar gesproken over het gebrek aan instemming bij veel leden van de Noordelijke Alliantie, maar over *commitment* van de NAVO-bondgenoten bleef het stil. Dit is opvallend, omdat interventies in het verleden meer dan eens zijn vastgelopen op een gebrek aan draagkracht en wil. Ook heeft Nederland in een later stadium moeilijkheden gehad met het vinden van een land dat Nederland in Uruzgan wilde vervangen. Dit probleem had wellicht voorkomen kunnen worden als men vooraf de politieke wil bij bondgenoten gepeild had.

Een derde effectiviteitscriterium is de planning van de overgang naar de periode na de interventie. In de besluitvorming rond de deelname aan de ISAF-missie speelde dit een duidelijke rol. Dat is niet verwonderlijk, aangezien de missie was gestart met het doel de interim-regering te beschermen en haar te helpen bij het opbouwen van een stabiele regering en zo de bevolking van Afghanistan een beter toekomstperspectief te bieden. Zowel de Nederlandse regering als de Kamer spraken uitvoering over de wederopbouw van Afghanistan en hoe de ISAF-missie daaraan kon bijdragen. Zo sprak de minister van Buitenlandse Zaken, de heer Van Aartsen: 'Nederland is ook bereid op langere termijn in multilateraal verband ruimhartig bij te dragen aan de humanitaire hulp en aan een duurzame politieke en economische wederopbouw van een vreedzaam Afghanistan. De minister wijst op de bepalingen in het Akkoord van Bonn over de rol van de Verenigde Naties bij de bevordering van het respect voor mensenrechten en de heldere taal van resolutie 1386, over de rechten van de vrouw in het bijzonder.'²⁷⁴ De termijn van de oorspronkelijke missie was zes maanden, maar er werd duidelijk aangegeven dat dit in een later stadium verlengd kon worden. Alles zou afhangen van de behoeften van de Afghaanse overheid en de progressie die men boekte bij het herstel van orde en veiligheid. De meest negatieve schattingen gingen uit van een periode van maximaal vier jaar. In die tijd zou de interim-regering de kans krijgen een *loya jirga* te organiseren die op haar beurt weer een datum voor eerlijke en vrije verkiezingen zou vaststellen.

Het vierde criterium, de proportionaliteit van de interventie, bleef eveneens onbesproken in het besluitvormingsproces. Proportionaliteit was in mindere mate een punt van discussie, omdat het hier in zekere zin niet ging om een aan de bevolking opgelegde interventie. De ISAF-missie, waar de Kamer in december 2001 over sprak, ging van start als een vredeshandhavingmissie op verzoek van de Afghaanse interim-regering en met goedkeuring van de VN-veiligheidsraad. De ISAF-missie werd gezien als een missie gericht op het herstel van de door *Enduring Freedom* aangerichte schade. Proportionaliteit is doorgaans geen punt van discussie als het om wederopbouw en vredeshandhaving gaat.

²⁷⁴ Tweede Kamer 27 925, nr. 42 (22 December 2001), 12.

De rol van effectiviteitscriteria in de besluitvorming tot deelname aan de ISAF-missie in Kabul is niet gemakkelijk te typeren. Enerzijds is er een zekere aandacht voor de effectiviteit van de interventie, niet onlogisch gezien de herziening van het toetsingskader eerder dat jaar²⁷⁵, anderzijds lijkt het politieke klimaat waarin het besluit genomen werd er niet een te zijn van weigering of kritische bevraging. Alleen GroenLinks en de SP stelden zich kritisch op en stemden niet zonder meer in met de interventie. Dit is ook niet verwonderlijk gezien de toenmalige inschatting van de aard en omvang van de missie. Zo stelde de heer van Middelkoop (ChristenUnie): ‘De inzet van ISAF is heel bescheiden. De Afghaanse autoriteiten en de VN-vertegenwoordigers krijgen als het ware tijdelijk een militaire bodyguard, met het oog op een spoedige herneming van de eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid, interne vrede en wederopbouw.’²⁷⁶ Nu, bijna negen moeizame jaren later, lijken dergelijke uitspraken overmoedig. Met deze verwachtingspatronen in het achterhoofd is de marginale rol van effectiviteitscriteria geen verrassing. De vooruitzichten voor wat betreft de efficiëntie, leken in december 2001 goed. De missie zou van korte duur zijn, had een relatief beperkt doel en een krachtig mandaat. Bovendien waren er voldoende militaire middelen beschikbaar, die ook nog eens geleverd werden door sterke Westerse mogendheden. Ook de steun die de missie van de bevolking van Kabul en de Afghaanse leiders leek te krijgen, was hoopgevend. Dat aan diezelfde missie in 2010 bijna 120 duizend militairen zouden deelnemen, lijkt niet door de Kamer verwacht te zijn. Men nam in december 2001 een besluit over een kleine missie, waarvan de 3000 militairen goed gewapend leken tegen de mogelijke gevaren.

Onderzoek naar de rol van effectiviteitscriteria in de besluitvorming over de uitbreiding van de ISAF-missie naar Uruzgan levert een ander, meer eenduidig beeld op dan het besluit deel te nemen aan de ISAF-missie in Kabul: alle vier de criteria zijn uitvoerig behandeld.

Het besluit om deel te nemen aan de missie in Uruzgan stond al langer op de agenda. Op de NAVO-defensieinterministeriële bijeenkomst van 9 en 10 juni 2005 werden de plannen reeds uitgebreid besproken.²⁷⁷ Zoals gezegd leidden deze plannen tot verdeeldheid binnen de regering en de Kamer en kwam er een groot maatschappelijk debat op gang. Uiteindelijk werd eind januari 2006 een besluit genomen. Nederland zou, voor een afgebakende periode van twee jaar, deelnemen aan de uitbreiding van de ISAF-missie. De Nederlandse krijgsmacht zou in het kader van deze missie, samen met civiele organisaties, een Provincial Reconstruction Team leiden in de gevaarlijke provincie Uruzgan. De grote rol die effectiviteitscriteria in dit besluitvormingsproces hebben gespeeld, wordt onder andere duidelijk uit de uitgebreide lijst met 190 Kamervragen en de openbare hoorzitting die

²⁷⁵ Tweede Kamer 23 591 en 26 454, nr. 7 (13 Juli 2001).

²⁷⁶ Tweede Kamer 27 925, nr. 42 (22 December 2001), 10.

²⁷⁷ Tweede Kamer 28 676, nr. 22 (16 Juni 2005).

daarop volgde.²⁷⁸ Hieronder wordt deze conclusie kort uiteengezet aan de hand van enkele voorbeelden uit de hiervoor genoemde bronnen. Daarbij wordt aangegeven waarom deze criteria zo uitgebreid aan bod kwamen.

De vraag naar de eensgezindheid van de coalitie is in meerder opzichten aan bod gekomen in het besluitvormingsproces. Er werden onder andere vragen gesteld over de *commitment* van de Verenigde Staten, de bereidheid van andere landen om eventuele extra troepen te leveren, de samenwerking van Nederland binnen ISAF en de solidariteit binnen de NAVO.²⁷⁹ De regering had bovendien meerdere malen aangegeven dat het veel waarde hechtte aan het feit dat de missie door de Veiligheidsraad gemandateerd was en dat de NAVO eensgezind in Afghanistan opereerde.²⁸⁰ Geen van de partijen leek te twijfelen aan eensgezindheid binnen de coalitie. Mede doordat de interventie geleid werd door de NAVO was men gerust over de kwaliteit van de samenwerking. Bovendien had de NAVO-commandant beloofd dat mocht Nederland in geval van nood om extra troepen vragen, deze beschikbaar gesteld zouden worden. 'De hoogste NAVO-commandant (Saceur) heeft meegedeeld dat hij een Nederlands verzoek voor extra troepen zal ondersteunen. Saceur zal deze troepen, in overleg met de NAVO-lidstaten, zo snel mogelijk beschikbaar maken.'²⁸¹ Dergelijke beloften waren voor de meeste Kamerleden voldoende waarborging van de *commitment* bij bondgenoten. Wel werden kritische vragen gesteld over het verschil in aanpak tussen de deelnemende landen.²⁸² Zo leek het verschil tussen de Nederlandse benadering en de aanpak van de Amerikanen erg groot; misschien zelfs te groot voor een effectieve en eensgezinde missie. Deze zorg lijkt door de regering gedeeld te worden. 'Ook in NAVO-verband wordt gewerkt aan verbetering van de onderlinge afstemming en uniforme aanpak van de PRT's, waarbij men kan leren van elkaars goede ervaringen (best practices).'²⁸³

De toereikendheid van de militaire middelen en de politieke wil is in het besluitvormingsproces meerdere malen aan bod gekomen. Zo zijn de hoeveelheid militairen, de mogelijkheden voor extra steun, het zware materieel, de luchtsteun en de kracht van de tegenstander uitvoerig bediscussieerd.²⁸⁴ De regering was van mening dat de troepenmacht, in combinatie met de mogelijke steun van de Verenigde Staten en andere NAVO-bondgenoten, toereikend was. 'De grondslag voor de troepensterkte is een analyse van de opdracht en de veiligheidssituatie. De troepensterkte is toereikend om twee bases in het zuidelijk deel van Uruzgan

²⁷⁸ Tweede Kamer, 27 925, nr. 201 (31 Januari 2006); en Tweede Kamer, Handelingen 2005-2006, nr. 45, 3013-3035.

²⁷⁹ Tweede Kamer, 27 925, nr. 201 (31 Januari 2006).

²⁸⁰ *Ibidem*, 18.

²⁸¹ *Ibidem*, 10.

²⁸² *Ibidem*, 20.

²⁸³ Tweede Kamer 27 925, nr. 197 (13 Januari 2006), 3.

²⁸⁴ Tweede Kamer, 27 925, nr. 201 (31 Januari 2006).

te bezetten en de missie rondom deze locaties uit te voeren. Deze troepensterkte omvat ook reserves in Uruzgan die de Nederlandse taakgroep kan inzetten in samenhang met Nederlandse Apache-helikopters en F-16's.²⁸⁵ De politieke wil van de interveniërende coalitie en van de Afghaanse militairen, waarmee Nederland samenwerkte, kwam eveneens ter sprake. Zo vroeg de Kamer zich bijvoorbeeld af hoe in Australië, het land waar Nederland in Uruzgan nauw mee samen diende te werken, over de strijd tegen het terrorisme werd gedacht.²⁸⁶ De regering was in meerdere opzichten zeker van de grote wil van de Afghaanse bevolking, de Afghaanse leiders en de NAVO-partners, om Afghanistan te stabiliseren en opnieuw op te bouwen.²⁸⁷

Het criterium dat wellicht het meest aan bod is gekomen in de besluitvormingsfase, is het beeld van de periode na de interventie. Mede door de, voor veel mensen, onverwacht lange duur van de oorlog, was de vraag naar de doelmatigheid veelgehoord. De Nederlandse samenleving had grote vragen met betrekking tot het nut van interveniëren en de haalbaarheid van een 'stabiel en vreedzaam Afghanistan'. De Kamer en de ministers namen deze twijfels uitgebreid mee in hun overwegingen. Vragen die de Kamer de regering stelde waren bijvoorbeeld: 'Welke inschatting maakt u over de termijn dat de NAVO in Afghanistan als stabilisator zal moeten optreden en welke fasering ziet u voor een ontwikkelingsperspectief? In welke termijnen denkt u voordat de Afghaanse regering zelfstandig voor stabiliteit, democratie en wederopbouw kunnen zorgen?'²⁸⁸ Ook werd uitvoerig stilgestaan bij de doelstellingen van de Nederlandse deelname en eventuele concrete meetpunten.²⁸⁹ Voor de regering waren dergelijke doelstellingen en meetpunten uiteraard moeilijk 'hard' te maken. Wel wordt uit de verschillende discussies duidelijk dat Nederland actief wilde bijdragen aan de wederopbouw. Daarvoor zou Nederland deelnemen aan de bouw van scholen, ziekenhuizen en politiebureaus, maar wilde het vooral de Afghanen begeleiden op hun weg naar zelfstandig bestuur.

De vraag naar de proportionaliteit van de interventie is ook in dit besluitvormingsproces enigszins onderbelicht. Dit is geen onverwachte gang van zaken, gezien de aard en de duur van de missie. Zoals reeds eerder vermeld, is de ISAF-missie een door de Veiligheidsraad gemandateerde vredesmissie op uitnodiging van de Afghaanse leiders. De proportionaliteit van de missie was nauwelijks onderwerp van gesprek, omdat de aard van de missie in theorie geen excessief optreden toelaat. Alleen SP-fractievoorzitter Jan Marijnissen uitte kritiek op de proportionaliteit van de missie in Uruzgan. Hij stelde: 'Wat wij doen, moet legitiem zijn. Het moet doelmatig zijn en proportioneel. Bescheidenheid als het gaat om de pretenties, behoedzaamheid en terughoudendheid, zeker als het om geweld gaat, horen bij internationale interventies de sleutelwoorden te zijn, zodat wordt

²⁸⁵ Ibidem, 10.

²⁸⁶ Ibidem, 11.

²⁸⁷ Zie bijvoorbeeld Tweede Kamer, 27 925, nr. 193 (22 December 2005), 8.

²⁸⁸ Tweede Kamer, 27 925, nr. 201 (31 Januari 2006), 6.

²⁸⁹ Zie bijvoorbeeld Tweede Kamer, 27 925, nr. 201 (31 Januari 2006), 18.

voorkomen dat het middel uiteindelijk erger zal blijken te zijn dan de kwaal. [...] Mijn fractie stemt niet in met het plan weer militairen naar Afghanistan te sturen. Wij wijzen de strategie en tactiek af die daar worden toegepast. Het geweld dat wordt toegepast is niet proportioneel, maar – en dit is nog belangrijker – werkt contraproductief.²⁹⁰ Ondanks de kritiek van de SP bleef de vraag naar de proportionaliteit van de missie onderbelicht. In dit besluitvormingsproces werd de proportionaliteit van de Operation Enduring Freedom daarentegen wel meerdere malen bekritiseerd. Die missie heeft dan ook een ander karakter en andere doelstellingen dan de ISAF-missie.

Het is opvallend dat het besluit om militairen naar Uruzgan te sturen in grote mate gebaseerd is op de effectiviteitscriteria. Dit staat immers in schril contrast met voorgaande besluitvormingsprocessen. Zou Nederland na tien jaar dan toch de lessen van Srebrenica ter harte hebben genomen? Voordat deze conclusie getrokken kan worden, moet ik hierbij een belangrijke kanttekening maken. Het besluitvormingsproces kan alleen in zijn context op juiste wijze geïnterpreteerd worden. In deze situatie is het namelijk van belang ons te realiseren dat Nederland al vijf jaar in Afghanistan actief was. De Nederlandse bevolking was goed op de hoogte en had een grote interesse in deze, voor Nederlandse begrippen, grote militaire operatie. Mede door de politieke geschillen tussen D66 enerzijds en de overige regeringspartijen anderzijds, was Uruzgan tijdenlang het meest besproken onderwerp. Door deze maatschappelijke ophef lag het besluitvormingsproces onder een vergrootglas. De grote aandacht voor de Uruzgan noopte Kamerleden en ministers ertoe zeer precies te werk te gaan. De media en de bevolking hielden iedere beweging immers nauwlettend in de gaten. De kwaliteit van het besluitvormingsproces was uiteindelijk dan ook zeer hoog. Het herziene toetsingskader was strak gevolgd en de Kamer nam haar controlerende functie uiterst serieus. In deze context speelde de vraag naar de effectiviteit van de interventie een grote rol.

Kabul en Uruzgan

Na de analyse van deze twee besluitvormingsprocessen, wordt een opvallend verschil duidelijk; terwijl effectiviteitscriteria in 2001 nog nauwelijks een rol speelden, waren ze in 2006 zeer prominent aanwezig. De rol van effectiviteitscriteria bij de besluitvorming over deelname aan de ISAF-missie in Uruzgan is bovendien opvallend, omdat Srebrenica en Kosovo een ander verwachtingspatroon geschapen hadden. Dit verschil is deels te verklaren uit de maatschappelijke omstandigheden. Waar de ISAF-missie in 2001 voor sommigen nog een mooie en vreedzame taak leek te zijn, was men zich er in 2006 van bewust dat Uruzgan een gevaarlijke provincie was. De ISAF-missie in Kabul had het karakter van een vredesmissie. Bovendien was men positief gezind, omdat de Taliban verslagen leek,

²⁹⁰ Handelingen 2005-2006, nr. 45, 3013-3035, aldaar 3021.

de Bonn-conferentie succesvol was verlopen en de bevolking welwillendheid tentoonspreidde. Bij de besluitvorming over de missie in Uruzgan daarentegen, was bekend dat het een vijandig gebied betrof. Daarnaast waren de moeilijkheden met de wederopbouw inmiddels bekend en bleek de Taliban, vooral in Uruzgan, allerm minst verslagen. In werkelijkheid was de missie in Kabul ook van een andere orde dan de missie in Uruzgan. Het initiële besluit ging over een relatief beperkt aantal soldaten dat ingezet werd in een, naar Afghaanse begrippen, rustig gebied. Achteraf kunnen we echter concluderen dat de situatie in Afghanistan in 2001 hierdoor onderschat werd. Het besluit in 2001 leek vooraf slechts een klein besluit voor een relatief lichte missie. Deze verkeerde inschatting door Nederlandse Kamerleden wordt geïllustreerd door de woorden van de heer Van den Berg (SGP). Hij verwachtte dat de ISAF-missie in Kabul en Operation Enduring Freedom elkaar niet zouden doorkruisen, omdat de militairen voor de ISAF-missie pas eind januari 2002 zouden worden ingezet. 'Hij neemt aan dat de strijd met de restanten van Al-Qaeda dan ongeveer afgerond zal zijn.'²⁹¹ Tegen deze achtergrond lijkt de effectiviteit van de interventie geen punt van discussie. Dit irreële positivisme had in 2006 ruimschoots plaatsgemaakt voor kritische geluiden.

Een opvallende bijkomstigheid die hierbij aansluit is het verschil in kennis van de Kamerleden. De kwaliteit en de gedetailleerdheid van de vragen was in 2006 vele malen groter dan in 2001. Als de Kamerverslagen van de twee besluitvormingsprocessen naast elkaar gelegd worden, is dit verschil duidelijk waar te nemen. De kwaliteit van de vragen laat zien dat de Kamer zich, na enkele jaren ervaring met Afghanistan, heeft ingelezen en kennis van de materie heeft opgedaan.

Conclusie

In dit hoofdstuk is de context van de oorlog in Afghanistan weergegeven. Afghanistan werd het doelwit van een Amerikaanse interventie, in het kader van de war on terror. Ook Nederland raakte betrokken bij militaire operaties in het land. In de besluitvormingsfase om deel te nemen aan de ISAF-missie in Kabul speelden effectiviteitscriteria slechts een marginale rol. De criteria kwamen in de Kamerdebatten slechts af en toe aan bod en waren niet van doorslaggevend belang. Het tegenovergestelde kan gezegd worden over de rol van effectiviteitscriteria in het besluit om de ISAF-missie uit te breiden naar Uruzgan. In die besluitvormingsfase werden effectiviteitscriteria uitgebreid besproken. Dit opvallende verschil kan verklaard worden door een belangrijk onderscheid tussen de beide missies; in 2001 betrof het een pure vredesmissie, maar in 2006 was duidelijk dat het om een gevaarlijk gebied ging met bijbehorende risico's. Daarnaast was er ook sprake van een onjuist verwachtingspatroon bij de Kamerleden; men dacht dat de ISAF-missie in Kabul slechts van korte duur zou zijn. In de besluitvorming rondom de uitbreiding van de missie wist men beter wat hen te

²⁹¹ Tweede Kamer 27 925, nr. 42 (24 Januari 2002), 12.

wachten stond en voor hoe lang. Tenslotte zorgde de maatschappelijke aandacht voor Uruzgan ervoor dat het besluitvormingsproces, in tegenstelling tot in 2001, onder een vergrootglas kwam te liggen. Hierdoor kregen effectiviteitscriteria onvermijdelijk een prominentere rol.

Omdat afzijdigheid in een aantal gevallen een non-optie is en nimmer kan worden uitgesloten dat een vredesmacht met escalatie van het conflict te maken krijgt, dient te worden gestreefd naar verhoging van de effectiviteit van vredesondersteunende operaties.²⁹²

Conclusie

In deze scriptie is onderzoek gedaan naar de rol van effectiviteitscriteria in de besluitvorming over de Nederlandse deelname aan militaire interventies gericht op het herstel van de internationale vrede en veiligheid. Hiervoor zijn de besluitvormingsfasen over deelname aan de missies in Kosovo en Afghanistan onderzocht. Deze twee interventies zijn getoetst aan een viertal effectiviteitscriteria, die betrekking hebben op de eensgezindheid van de coalitie, op de politieke wil en de militaire middelen om de doelstellingen te bereiken, op het hebben van een beeld van de overgang naar postinterventie en op de proportionaliteit van de interventie. Uit de analyse van de politieke besluitvormingsfasen is geen eenduidig beeld gekomen van de rol van effectiviteitscriteria in de Nederlandse besluitvorming. Desalniettemin zal ik in dit hoofdstuk de verkregen resultaten met elkaar in verband brengen, verklaren en waar mogelijk relevante conclusies verbinden. Aan het begin van dit hoofdstuk zal de rol van effectiviteitscriteria worden geschetst om vervolgens de vindingen te verklaren. Tot slot zullen enkele, op dit onderzoek gebaseerde, aanbevelingen worden geformuleerd over een betere toepassing van effectiviteitscriteria in besluitvorming rondom militaire interventie.

Rol van effectiviteitscriteria in de Nederlandse besluitvorming

In de besluitvorming over deelname aan Operation Allied Force werden effectiviteitscriteria in de Tweede Kamer sporadisch benoemd en soms kortstondig bediscussieerd. In de uiteindelijke besluitvorming speelden ze echter nauwelijks een rol. Andere factoren lijken doorslaggevend te zijn geweest om deel te nemen aan de missie. Ook in de besluitvorming over deelname aan de initiële ISAF-missie in Kabul speelden effectiviteitscriteria een marginale rol. De criteria werden weliswaar vaker bediscussieerd dan in de besluitvorming over Kosovo, maar ze fungeerden niet als maatstaf voor kritisch onderzoek naar de plannen voor de militaire interventie. In de besluitvorming over deelname aan de uitbreiding van de ISAF-missie naar Uruzgan daarentegen, speelden effectiviteitscriteria wel degelijk een grote rol. De criteria kwamen, in verschillende vormen, prominent aan bod in de Kamerdebatten en in de argumentatie van de regering.

²⁹² De Wijk, *Vechten met één hand op de rug*, 61.

Gezien deze ontwikkeling lijkt het belang van effectiviteitscriteria in de loop der tijd toe te nemen. Het is echter zeer de vraag of deze bevindingen wel te extrapoleren zijn. In de onderzochte besluitvormingsfasen zijn omgevingsfactoren waarschijnlijk doorslaggevend geweest voor de rol die effectiviteitscriteria speelden. Zo lijkt de lichte opleving van aandacht voor de criteria in 2001 bijvoorbeeld ingegeven door de vernieuwing van het toetsingskader eerder dat jaar. Ook de bijzondere context waarin het besluit over Uruzgan werd genomen, heeft een belangrijke rol gespeeld. Door de aandacht die er was voor dit besluit kwam het besluitvormingsproces onder een vergrootglas te liggen. Hierdoor kregen effectiviteitscriteria een belangrijkere rol dan, gezien het verleden, logisch was.

Uit dit onderzoek kan echter wel geconcludeerd worden dat effectiviteitscriteria bij twee van de drie besluitvormingsprocessen niet de benodigde aandacht kregen; een patroon dat eerder al bij Srebrenica ingezet was. Ook hier bleven effectiviteitscriteria onderbelicht. Waarom dat toen en later weer gebeurde, is niet makkelijk te beantwoorden,²⁹³ maar er zijn wel enkele mogelijke oorzaken aan te wijzen, zoals de ‘emotionalisering’ van het besluitvormingsproces, het lijkzakkensyndroom, het politieke eigenbelang van deelnemende landen en de moeizame synthese tussen politieke doelstellingen en militaire uitvoerbaarheid.²⁹⁴ Deze opsomming is geenszins uitputtend. Politieke besluitvorming in crisissituaties lijkt een eigen dynamiek te creëren. De snelheid en onvoorspelbaarheid van gebeurtenissen in door oorlogsgeweld veroorzaakte, humanitaire noodsituaties zorgen er vaak voor dat besluiten ad hoc genomen worden. De emotionele roep om ‘iets te doen’ aan het humanitaire leed waar de Nederlandse bevolking en de Kamerleden via hun televisie getuige van zijn, kan een heldere besluitvorming vertroebelen. Bestuurders krijgen hierdoor vaak niet de tijd om zich in te lezen en zich voldoende te informeren. Ook kunnen politieke steekspellen de militaire effectiviteit aantasten. Zowel op internationaal niveau als op nationaal niveau worden politieke meningsverschillen uitgevochten. Vaak zijn compromissen de enige acceptabele uitkomst van deze politieke machtsstrijden. Of het bereikte compromis militair uitvoerbaar is, lijkt soms slechts van secundair belang te zijn.²⁹⁵

Als we de structurele verklaringen verlaten en kijken naar situationele verklaringen dan komen uit dit onderzoek veel beïnvloedende omgevingsfactoren naar voren. Een regering die de controle over het besluitvormingsproces verliest, verkeerde inschattingen van de politieke situatie, de demonisering van Milošević, de vernieuwing van het toetsingskader, de hoeveelheid maatschappelijke aandacht en een gebrek aan kennis, hebben het besluitvormingsproces beïnvloed. Ook de individuen in de regering en de Kamer zijn als situationele factor bepalend geweest. Zowel de

²⁹³ Zie voor een uitgebreide analyse van de oorzaken voor ineffectiviteit bijvoorbeeld Rob de Wijk, *Vechten met één hand op de rug? Vredesondersteuning in escalerende conflicten* (Den Haag 1998).

²⁹⁴ Malcontent, ‘VN-Vredes machten; van beschermer tot schender van mensenrechten?’, 168 – 171.

²⁹⁵ De Wijk, *Vechten met één hand op de rug*, 37-44.

Tweede Kamer als de regering hadden bij de verschillende interventies immers een andere samenstelling. Ook lagen de politieke machtsverhoudingen binnen de Kamer tijdens de drie besluitvormingsprocessen telkens anders. Zo stond Maxime Verhagen in de besluitvorming over Kosovo bijvoorbeeld nog lijnrecht tegenover de ministers van het paarse kabinet, terwijl hij enkele jaren later, in de hoedanigheid van minister van Buitenlandse Zaken, de genomen beslissingen verdedigde.²⁹⁶

Hoe begrijpelijk en verklaarbaar de kwaliteit van de besluitvorming ook mag zijn, het dient wel verbeterd te worden. In dergelijke crisissituaties wordt immers besloten over mensenlevens. Kamerleden en ministers zijn aan de militairen, hun families en de bevolking van het te interveniëren land, verplicht om hier zorgvuldig mee om te gaan. Deze tegenstelling tussen de snelheid van besluitvoering enerzijds en de zorgvuldigheid anderzijds, is echter niet gemakkelijk op te lossen. Een simpel toetsingskader, met al haar beperkingen, lost een dergelijk probleem niet zomaar op.

Een heldere communicatie- en commandostructuur wordt dikwijls als effectiviteitscriterium genoemd. Er is in dit onderzoek voor gekozen dit criterium niet te incorporeren. Een positieve ontwikkeling, die op basis van dit onderzoek geconstateerd wordt, is de lering die men getrokken heeft uit de chaotische bevelslijnen in Srebrenica. Naar aanleiding van de problemen met de aanvraag van luchtsteun bij de val van de enclave, werd juist over dit punt veel gesproken.²⁹⁷ De maatschappelijke ophef over de communicatieve problemen lijkt door de Kamerleden ter harte genomen te zijn. Zowel in de besluitvorming over Kosovo als in de besluitvormingen over de ISAF-missie werd opvallend veel aandacht besteed aan de commandostructuur.²⁹⁸ Dit is zeer waarschijnlijk het gevolg van de aandacht die het toetsingskader aan dit criterium besteedt. Punt 10 van het toetsingskader schrijft duidelijk voor dat een heldere commandostructuur noodzakelijk is. 'De Nederlandse eenheden dienen te opereren in een duidelijke commandostructuur. [...] Ongewenst is een situatie waarin bevelslijnen naast elkaar bestaan zonder dat een sluitende regeling is getroffen voor de coördinatie.'²⁹⁹ Uit dit onderzoek blijkt dat in de onderzochte besluitvormingsprocessen de Kamer uitgebreid aandacht heeft besteed aan dit punt. Dit is een goede ontwikkeling, want juist in crisissituaties zijn heldere communicatielijnen en een duidelijke bevelsstructuur van levensbelang.

²⁹⁶ Tweede Kamer 22 181, nr. 222 (18 November 1998).

²⁹⁷ NIOD, *Srebrenica, een 'veilig' gebied*.

²⁹⁸ Zie bijvoorbeeld Tweede Kamer, 22 181, nr. 213 (8 Oktober 1998); Tweede Kamer 27 925, nr. 42 (22 December 2001); en Tweede Kamer, 27 925, nr. 201 (31 Januari 2006).

²⁹⁹ Tweede Kamer, 27 925, nr. 5 (28 Juni 1995), 11.

Een adviescommissie

Op basis van de marginale rol die effectiviteitscriteria in de onderzochte interventies speelden enerzijds, en de noodzaak van effectief optreden anderzijds, is het advies aan de Tweede Kamer om voor ieder besluitvormingsproces een commissie te installeren die specifiek kijkt naar de effectiviteit van de interventie. Een dergelijke adviescommissie staat voor een zware, maar niet onmogelijke taak. In deze commissie dienen naast enkele Kamerleden, eveneens vertegenwoordigers van de regering, onafhankelijke militaire specialisten en enkele hooggeplaatste en verantwoordelijke officieren zitting te nemen. Op deze wijze worden bestuurders direct in contact gebracht met defensiepersoneel die de uiteindelijke beslissingen moeten uitvoeren, en experts die Kamerleden en ministers inhoudelijk kunnen adviseren. Hierdoor krijgen beleidsbepalers beter inzicht in de haalbaarheid van de geopperde plannen. Voor de zorgvuldigheid van de uiteindelijke adviezen is het raadzaam dat de verschillende Kamerfracties in de commissie vertegenwoordigd zijn. De primaire taak van de Kamerleden en vertegenwoordigers van de ministeries die in deze commissie plaatsnemen, is het aan de experts en aan het defensiepersoneel voorleggen van de geopperde plannen. De hoofdtaak voor de experts en voor de officieren is het onderzoeken van deze plannen op haalbaarheid en effectiviteit. Zij zijn in staat om nieuwe informatie te geven, wijzigingen voor te stellen en een afgewogen oordeel te geven over de effectiviteit van de eventuele interventie. De adviescommissie moet in de Kamer de ruimte krijgen zich nader te verklaren, zodat de adviezen meegenomen kunnen worden in het Kamerdebat.

Een dergelijke adviescommissie kent echter ook enkele serieuze bezwaren. Vooropgesteld is het niet altijd duidelijk waarover besloten dient te worden. Het besluitvormingsproces vordert vaak incrementeel en wordt beïnvloed door de actualiteit van de dag. Waar men op de dag voor het bloedbad in Raçak bijvoorbeeld nog sprak over een verificatiemissie, bleek deze enkele dagen later al grotendeels overbodig te zijn. De effectiviteit van een interventie kan pas bepaald worden wanneer duidelijk is hoe en wanneer er geïntervenieerd gaat worden. Deze gegevens zijn vaak zeer veranderlijk. Helaas gelden veel van de in dit onderzoek genoemde redenen voor ineffectiviteit ook voor een dergelijke commissie. De noodzaak tot een snelle besluitvoering zet de kwaliteit van het genomen besluit immers ook in een dergelijke commissie onder druk. In een dergelijke adviescommissie worden verschillende expertises echter gebundeld, zodat relevante informatie sneller beschikbaar is en daardoor in de besluitvorming kan worden meegenomen. Bovendien zorgt de kleine samenstelling ervoor dat er sneller en ad hoc adviezen gegeven kunnen worden. Zo had een adviescommissie waarschijnlijk kunnen voorspellen dat de autonomie van de provincie Kosovo voor Milošević niet onderhandelbaar was, en dat het opvoeren van de politieke druk door de ACTORDS daarom een gevaarlijke stap was.

Een probleem dat ondanks de inzet van een adviescommissie evenwel blijft bestaan, is de noodzaak tot duidelijke doelstellingen. Onheldere politieke doelstellingen en onduidelijkheid over de wijze waarop militairen kunnen bijdragen aan een politieke oplossing van een conflict, maken een analyse van de effectiviteit van een interventie onmogelijk.³⁰⁰ Doelstellingen moeten daarom helder worden geformuleerd, zodat de vooruitgang van de interventie gemeten kan worden. Zolang doelstellingen vaag en abstract geformuleerd worden, blijft een heldere analyse van de effectiviteit van een interventie moeizaam.

De uiteindelijke verantwoordelijkheid blijft, ondanks het bestaan van een adviescommissie, altijd bij de regering liggen. De ministers en hun ministeries zullen soms op basis van andere overwegingen een besluit nemen. Effectiviteit kan in dergelijke gevallen ondergeschikt raken aan nationale politieke belangen, zoals defensiecontracten en vriendschapsrelaties met bondgenoten. In die gevallen zal een dergelijke commissie wellicht niet in staat zijn het besluit te beïnvloeden, maar kan het wel alsnog inhoudelijke adviezen geven over de te hanteren strategie en tactiek. In hoeverre een adviescommissie dan dubbel werk verricht ten opzichte van beleidsadviseurs bij Defensie en Buitenlandse Zaken, is moeilijk te zeggen. Mocht een dergelijke commissie politiek niet haalbaar zijn, bijvoorbeeld omdat de regering in deze commissie een gevaar voor haar controle over het besluitvormingsproces ziet, dan is het raadzaam om een vast moment in de besluitvorming in te lassen, waarop men de effectiviteit van de interventie onderzoekt en bevrage.

Tot slot

Dit onderzoek is geenszins bedoeld als definitieve afsluiting van de discussie over effectiviteitscriteria in de Nederlandse besluitvorming. Uit het onderzoek is gebleken dat meer aandacht voor de effectiviteit van de interventie de kwaliteit van de besluitvorming kan verbeteren en dat dit positieve gevolgen voor de interventie, de militairen en de bevolking van het geïntervenieerde land kan hebben. Hopelijk kan deze scriptie als opstap dienen naar verder onderzoek. Een praktische aanbeveling die ik daarbij zou willen doen is onderzoek te doen naar besluitvorming over afgewezen interventies. Zoals reeds eerder in dit onderzoek aangegeven heeft Nederland sinds Srebrenica meerdere verzoeken tot deelname aan militaire interventies geweigerd. Ook deze besluitvormingsprocessen dienen, voor een evenwichtig oordeel over de rol van effectiviteitscriteria, bestudeerd te worden. De besluitvorming met een negatieve uitkomst springt weliswaar minder in het oog, maar is even belangrijk voor een genuanceerd beeld van de rol van effectiviteitscriteria, als de besluitvormingsprocessen met een positieve uitkomst. Wellicht dat in de besluiten om niet deel te nemen aan een interventie, effectiviteitscriteria een prominente rol innamen. Verder onderzoek naar

³⁰⁰ De Wijk, *Vechten met één hand op de rug*, 60.

de rol van effectiviteitscriteria in de besluitvorming is van essentieel belang, omdat door het verhogen van de effectiviteit van een militaire interventie, veel leed en slachtoffers voorkomen kunnen worden.

Bibliografie

Literatuur

- Bellamy, A.J., 'Is the war on terror just?', *International Relations*, Vol. 19, No. 3 (2005), 275-296.
- Bellamy, A.J., *Just wars from Cicero to Iraq* (Cambridge 2006).
- Bellamy, A.J., 'Motives, outcomes, intent and the legitimacy of humanitarian intervention', *Journal of Military Ethics*, Vol. 3, No. 3 (2004), 216-232.
- Bidle, S., *Afghanistan and the Future of Warfare: Implications for Army and Defense Policy* (Washington 2002).
- Bonney, R., *From Qur'ān to bin Laden* (New York 2004).
- Booth, K., 'The Kosovo tragedy: epilogue to another 'low and dishonest decade'', *Politikon*, Vol. 27, No. 1 (2000), 5-18.
- Caney, S., *Justice beyond borders: A global political theory* (Oxford 2005).
- Chandler, D., *From Kosovo to Kabul and beyond: human right and international intervention* (Londen 2002).
- Chinkin, C.M., 'Kosovo: A "good" or "bad" war?', *The American Journal of International Law*, Vol. 93, No. 4 (1999), 841-847.
- Conetta, C., 'Strange Victory: A Critical appraisal of Operation Enduring Freedom and the Afghanistan war', Project on Defense Alternatives, *Research Monograph*, No.6 (2002).
- Daalder, I.H. en M.E. O'Hanlon, *Winning ugly: NATO's war to save Kosovo* (Washington 2000).
- Detrez, R., *Kosovo. De uitgestelde oorlog* (Antwerpen 1999).
- Faber, M.F., *Srebrenica, de genocide die niet werd voorkomen* (Kampen 2002).
- Falk, R., 'Legality to Legitimacy: The Revival of the Just War Framework', *Harvard International Review*, Vol. 26, No. 1 (2004), 40-45.
- Fawn, R., 'From ground zero to war in Afghanistan', in: Mary Buckley and Rick Fawn (Red.), *Global responses to terrorism: 9/11, Afghanistan and beyond* (Londen 2003), 11-24.
- Greenberg, K.J. en Dratel, J.L. (Red.), *The Torture Papers: The Road to Abu Ghraib* (Cambridge 2005).
- Hellema, D. en H. Reiding, 'Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegenstelling', in: Duco Hellema en H. Reiding (Red.), *Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegenstelling* (Amsterdam 2004), 7-19.

- Hellema, D., 'Humanitaire interventie en de verbreiding van democratie', in: Hellema, D. en H. Reiding (Red.), *Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegenstelling* (Amsterdam 2004), 175-186.
- Higgins, R., *Problems and process: international law and how we use it* (Oxford 1994).
- Ignatieff, M., *Virtual War. Kosovo and Beyond* (Londen 2000).
- Katzman, K., 'Al Qaeda: profile and threat assessment', Congressional Research Service Reports – Federation of American Scientists (Washington 2005).
- Katzman, K., 'Afghanistan: Post-War Governance, Security, and U.S. Policy', Congressional Research Service Reports – Federation of American Scientists (Washington 2007).
- Katzman, K., 'Afghanistan: Post-War Governance, Security and U.S. Policy', Congressional Research Service Reports – Prepared for Members and Committees of Congress (Washington 2010).
- Klep, C. en R. van Gils, *Van Korea tot Kosovo; De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945* (Den Haag 1999).
- Klep, C. en R. van Gils, *Van Korea tot Kabul; De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945* (Den Haag 2005).
- Krasner, S.D., *Sovereignty: organized hypocrisy* (New Jersey 1999).
- Lambeth, B.S., *Air Power Against Terror. America's Conduct of Operation Enduring Freedom* (Santa Monica 2005).
- Larson, A., 'Towards an Afghan Democracy? Exploring Perceptions of Democratisation in Afghanistan', *Afghanistan Research and Evaluation Unit*, Discussion paper, September 2009.
- Leurdijk, D.A., 'Terug naar AF: de aanloop naar de Nederlandse deelname aan Operatie 'Allied Force'', *Internationale Spectator*, Vol. 53, No. 10 (1999), 539-545.
- Leurdijk, D. en D. Zandee, *Kosovo. Van Crisis tot Crisis* (Den Haag 1999).
- Malcontent, P., 'From protecting to violating human rights: Explaining the ineffectiveness of humanitarian interventions', Key note speech Oslo, AHRI Conference, 17 September 2004.
- Malcontent, P. en I. Duyvesteyn, 'VN-Vredes machten; van beschermer tot schender van mensenrechten?', in: Flinterman, C. en W. van Genugten (Red.), *Niet-statelijke actoren en de rechten van de mens; gevestigde warden, nieuwe wegen* (Den Haag 2003), 161-177.
- Marijnissen, J. en K. Glastra van Loon, *De Laatste Oorlog. Gesprekken over de nieuwe wereldorde* (Amsterdam 2000).
- Morgenthau, H.J., *A new foreign policy for the United States* (New York 1969).
- Mundis, D.A., 'Agora: Military Commissions: The Use of Military Commissions to Prosecute Individuals Accused of Terrorist Acts', *American Journal of International Law*, Vol. 96, No. 2 (2002), 320-328.

- Napoleoni, L., *Modern Jihād. Tracing the Dollars behind the Terror Networks* (Londen 2003).
- Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie, *Srebrenica, een 'veilig' gebied. Reconstructie, achtergronden en analyses van de val van een Safe Area* (Amsterdam 2002).
- Newman, E., 'Humanitarian intervention, legality and legitimacy', *The international journal of human rights*, Vol. 6, No. 4 (2004), 102-120.
- Oakes, M., 'Operation *Enduring Freedom* and the Conflict in Afghanistan: An Update', *International Affairs and Defence Section*, Research paper 01/81, House of Commons Library, 31 Oktober (2001).
- Parekh, B. 'Rethinking humanitarian intervention', *International Political Science Review*, Vol. 18, No. 1 (1997).
- Perito, R.M., 'The U.S. Experience with Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan', *United States Peace Institute Special Report*, Vol. 152 (2005).
- Reijn, J.A. van, 'De missie Uruzgan: politieke besluitvorming nader bezien', *Carré. Orgaan van de Nederlandse Officieren Vereniging*, Vol. 30, No. 5 (2007), 20-25.
- Riley-Smith, J., *The crusades, christianity and islam* (New York 2008).
- Schnabbel A. en R. Thakur, *Kosovo and the challenge of humanitarian intervention* (New York 2000).
- Skinner, Q., *The foundations of modern political thought, Vol. 1: The Renaissance* (Cambridge 1978).
- The report of the independent international commission on Kosovo (Oxford 2000).
- The responsibility to protect: Report of the International commission on intervention and state sovereignty (Ottawa 2001).
- Waltzer, M., *Just and unjust wars* (New York 1977).
- Wijk, R. de, *Vechten met één hand op de rug? Vredesondersteuning in escalerende conflicten* (Den Haag 1998).
- Verwey, W., 'The legality of humanitarian intervention after the Cold War', in: E. Ferris (red.), *A challenge to intervene: A new role for the United Nations?* (Uppsala 1992) 12-36.
- Wheeler, N.J., *Saving strangers: humanitarian intervention in international society* (Oxford 2000).
- Youngs, T., Bowers, P. en M. Oakes, 'The Campaign against International Terrorism: prospects after the fall of the Taliban', *International Affairs and Defence Section*, Research paper 01/112, House of Commons Library, 11 December (2001).

Publicaties Tweede Kamer

- Handelingen Tweede Kamer 2005-2006, nr. 45, 3013-3035.
- Kamerstuk, 22 181, nr. 147, *Brief ministers en staatssecretarissen inzake implementatie van het vredesakkoord voor Bosnië-Herzegovina (Dayton-akkoord)* (20 Februari 1996).
- Kamerstuk, 22 181, nr. 152, *Brief minister over erkenning van de Federale Republiek Joegoslavië (FRJ) door Nederland* (12 April 1996).
- Kamerstuk, 22 181, nr. 162, *Verslag algemeen overleg* (6 Juni 1996).
- Kamerstuk 22 181, nr. 175, *Brief van minister van Mierlo* (6 Januari 1997).
- Kamerstuk 22 181, nr. 210, *Brief van ministers van Aartsen, de Grave en Herfkens* (24 September 1998).
- Kamerstuk 22 181, nr. 213, *Brief van ministers van Aartsen, de Grave en Herfkens* (8 Oktober 1998).
- Kamerstuk 22 181, nr. 215, *Brief van ministers van Aartsen en de Grave* (13 Oktober 1998).
- Kamerstuk 22 181, nr. 217, *Brief van ministers van Aartsen en de Grave* (20 Oktober 1998).
- Kamerstuk 22 181, nr. 221, *Verslag algemeen overleg vaste Kamercommissies Buitenlandse Zaken en Defensie* (8 Oktober 1998).
- Kamerstuk 22 181, nr. 222, *Motie van de leden Verhagen en van Middelkoop* (18 November 1998).
- Kamerstuk 22 181, nr. 227, *Verslag algemeen overleg vaste Kamercommissies Buitenlandse Zaken en Defensie* (1 Oktober 1998).
- Kamerstuk 22 181, nr. 232, *Verslag Algemeen Overleg vaste Kamercommissies Buitenlandse Zaken en Defensie* (16 December 1998).
- Kamerstuk, 23 591, nr. 2, *Betrokkenheid van het parlement bij de uitzending van militaire eenheden* (21 December 1994).
- Kamerstuk, 23 591, nr. 5, *Betrokkenheid van het parlement bij de uitzending van militaire eenheden* (28 Juni 1995).
- Kamerstuk 23 591 en 26 454, nr. 7, *Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie* (13 Juli 2001).
- Kamerstuk 27 925, nr. 32, *Brief van de minister van Buitenlandse Zaken* (11 December 2001).
- Kamerstuk 27 925, nr. 35, *Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie* (21 December 2001).
- Kamerstuk 27 925, nr. 42, *Verslag van een algemeen overleg* (22 December 2001).
- Kamerstuk 27 925, nr. 159, *Brief van de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken* (25 Februari 2005).

- Kamerstuk 27 925, nr. 177, *Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Ontwikkelingssamenwerking* (3 Juni 2005).
- Kamerstuk 27 925, nr. 182 *Brief van de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken* (26 Augustus 2005).
- Kamerstuk 27 925, nr. 193, *Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Ontwikkelingssamenwerking* (22 December 2005).
- Kamerstuk 27 925, nr. 197, *Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Ontwikkelingssamenwerking* (13 Januari 2006).
- Kamerstuk 27 925, nr. 201, *Lijst van vragen en antwoorden* (31 Januari 2006).
- Kamerstuk 28 600, nr. 49, *Brief van de minister en de staatssecretaris van Defensie* (30 Juni 2003).
- Kamerstuk 28 676, nr. 22, *Brief van de minister van Defensie* (16 Juni 2005).

VN-Resoluties

- United Nations Security Council, Resolutie 1276, 15 Oktober 1999.
- United Nations Security Council, Resolutie 1368, 12 September 2001.
- United Nations Security Council, Resolutie 1373, 28 September 2001.
- United Nations Security Council, Resolutie 1378, 14 November 2001.
- United Nations Security Council, Resolutie 1383, 6 December 2001.
- United Nations Security Council, Resolutie 1386, 20 December 2001.

Overige Bronnen

- BBC News, 'NATO's Afghan mission to expand', 4 Augustus 2005.
- BBC News, 'Afghan MPs reject most Karzai cabinet nominees', 2 Januari 2010.
- BBC News, 'CIA says Afghan war harder and slower than expected', 27 Juni 2010.
- Bin Laden, O., *Declaration of War against the Americans Occupying the Land of the Two Holy Places* (1996), Online NewsHour: Bin Laden's fatwa, URL: http://www.pbs.org/newshour/terrorism/international/fatwa_1996.html, 23 Juni 2010.
- Bush, G.W., 'Statement by the President in His Address to the Nation', 11 September 2001, URL: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010911-16.html>, 24 Juni 2010.

- Bush, G.W., 'Address to a joint session of Congress and the American people', 20 September 2001, URL: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html>, 24 Juni 2010.
- Bush, G.W., 'Radio Address of the President to the nation', 6 Oktober 2001, URL: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/10/20011006.html>, 26 Juni 2010.
- Bush, G.W., 'Presidential address to the nation', 7 Oktober 2001, URL: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/10/20011007-8.html>, 26 Juni 2010.
- Committee on Foreign Relations United States Senate, Hearing 107-263: 'The political future of Afghanistan', 6 December 2001, URL: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_senate_hearings&docid=f:77065.pdf, 12 Juli 2010.
- Dobbins, J., 'Afghanistan's Faltering Reconstruction', *New York Times*, 12 September 2002.
- Elsevier, 'D66 blokkeert nieuwe Afghanistan-missie', 16 December 2005.
- Elsevier, 'D66: Kabinetscrisis bij ja tegen Afghanistan', 20 December 2005.
- Elsevier, 'Dittrich stapt op; Van der Laan gaat D66 leiden', 3 Februari 2006.
- Gall, C. en S. Sengupta, 'Afghan voters take next step to democracy', *New York Times*, 19 September 2005.
- Moreau, R., S. Yousafzai en M. Hirsh, 'The rise of Jihadistan', *Newsweek*, 2 Oktober 2006.
- Pearlstein, S., 'NATO Continues Attacks on Kosovo', *Washington Post*, 17 Mei 1999.
- Stanford encyclopedia of Philosophy, 'The natural law tradition in ethics', URL: <http://plato.stanford.edu/entries/natural-law-ethics/>, 29 Februari 2010.
- Steele, J., 'Serb killings exaggerated by west', *The Guardian*, 18 Augustus 2000.
- De Volkskrant, 'VS informeerden Nederland niet over begin aanval', 8 Oktober 2001.