

Een moeizame ontwikkeling



De parlementaire invloed op en
betrokkenheid bij Nederlandse
vredesmissies na de Koude Oorlog

Masterscriptie Bob van der Ven

Studentnummer: 3545776 | Email: vandervenbob@gmail.com

Begeleidend docent: prof. dr. D.A. Hellema | Inleverdatum: 4 augustus 2011

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Hoofdstuk I: Het debacle Srebrenica	6
Veranderde wereld, veranderde defensie	
De ineenstorting van Joegoslavië	
De gebrekkige besluitvorming	
Het monitoren van Srebrenica	
Resumé	
Hoofdstuk II: Toetsingskader en Grondwet	14
De ontwikkeling van het Toetsingskader	
Het nieuwe Grondwetsartikel	
Resumé	
Hoofdstuk III: Nederland naar Afghanistan	19
De oorlog in Afghanistan	
De Artikel-100-brief	
Het beslissende debat: Nederland gaat naar Uruzgan	
Het opbouwen van de missie in Uruzgan	
Resumé	
Hoofdstuk IV: Een lastige klus	33
De ontkenningfase: Nederlandse militairen als uitzendkrachten	
De ontkenningfase: transportcapaciteit en inlichtingen	
De ontkenningfase: vechtmis­sie of opbouwmissie?	
De ontkenningfase: bezoek aan Afghanistan	
De gewenningsfase: samenwerking op hoger niveau	
De gewenningsfase: schriftelijke vragen en opnieuw bezoek aan Afghanistan	
De gewenningsfase: kwetsbare strategie	
De gewenningsfase: verlenging of niet?	
Resumé	
Conclusie	53
Geraadpleegde archieven en literatuur	58

Inleiding

Op 26 april 2011 stemde de Tweede Kamer definitief in met een Nederlandse politie trainingsmissie naar de Afghaanse provincie Kunduz. Een aantal maanden debat ging vooraf aan de goedkeuring van de Tweede Kamer. Het kabinet-Rutte (bestaande uit VVD en CDA) was aangewezen op de steun van oppositiepartijen, daar de gedoogpartner PVV tegen de trainingsmissie was. De oppositiepartijen – met name GroenLinks en de ChristenUnie – hadden een aantal eisen ten aanzien van de missie. De discussies die de oppositiepartijen met de regering hebben gevoerd over de missie zijn interessant om meer te kunnen leren over de parlementaire betrokkenheid bij en de invloed op de besluitvorming omtrent het uitzenden van militairen en het deelnemen aan vredesoperaties. De Nederlandse missie naar de Afghaanse provincie Uruzgan – die van start ging in augustus 2006 – is ook een goed voorbeeld van een discussie tussen regering en parlement om aan voldoende parlementaire steun te komen voor deelname aan een vredesoperatie. Eén van de drie regeringspartijen (D66) was namelijk tegenstander van de missie, waardoor de regering was aangewezen op de steun van de oppositie.

Tegelijk was de missie naar Uruzgan de eerste vredesoperatie van enige omvang waar Nederland aan deelnam sinds de missie in Bosnië in de jaren negentig. Bij de besluitvorming om militairen naar Bosnië te sturen is het parlement ook betrokken geweest. Het mandaat van de missie was echter niet toereikend en de Nederlandse aanwezigheid op de Balkan eindigde met het debacle in Srebrenica in juli 1995. Als gevolg hiervan werd er een toetsingskader ontwikkeld met criteria waaraan het mandaat van een vredesoperatie zou moeten voldoen, alvorens de Nederlandse regering zou mogen besluiten tot deelname. Ook werd de rol van het parlement bij het uitzenden van militairen in de Grondwet vastgelegd. Een interessante vraag die hieruit volgt, is hoe de discussies in het parlement ten tijde van de missie naar Bosnië verschilden met de discussies ten tijde van de missie naar Uruzgan. Door een antwoord op die vraag te zoeken geeft deze scriptie inzicht in zowel de veranderingen in de formele kaders waarbinnen het parlement betrokken werd bij het uitzenden van militairen en deelname aan vredesoperaties, als in de veranderingen in de manier waarop het parlement zijn invloed en betrokkenheid liet gelden.

In de huidige (wetenschappelijke) discussie is de gangbare consensus dat Nederland de missie in Bosnië slecht heeft uitgevoerd en dat de missie in Uruzgan een (redelijk) succes was.¹ Dat is slechts ten dele waar. Ten eerste lijkt het inderdaad het geval te zijn geweest dat de Nederlandse krijgsmacht in 1995 er niet klaar voor was een lastige missie als die in Bosnië uit te voeren. Tegelijk was het parlement (en de politiek in zijn geheel) er niet op ingesteld een grote en complexe missie als die in Bosnië te beoordelen en kritisch te blijven volgen. Ten tweede is het ook zeker waar dat de prestaties van de Nederlandse militairen in Uruzgan iedereen hebben verbaasd en dat de Nederlanders zich sindsdien kunnen meten met de toplegers van de wereld (Nederland doet mee in

¹ Peter Giesen, 'Door Mladic is Nederland veranderd', *de Volkskrant*, 27 mei 2011.

de 'eredivisie', zoals minister van Defensie Hans Hillen eens zei).² De Nederlandse politiek (en het parlement) waren echter nog steeds niet helemaal ingesteld op een missie als Uruzgan. Het duurde enige maanden voordat de eerste woordvoerders Defensie en Buitenlandse Zaken van de fracties in de Tweede Kamer in de gaten kregen wat het betekende om een missie als die in Uruzgan uit te voeren, en met welke moeilijkheden dit gepaard ging. Deze scriptie zou daarom een kritische bijdrage kunnen leveren aan de discussie hierover, en tegelijk aan een beter begrip van een nog jonge geschiedenis over een van de zwaarste vredesmissies die ons land sinds de Tweede Wereldoorlog heeft uitgevoerd.

Er ontbreekt een duidelijk beeld over hoe de parlementaire discussie naar aanleiding van de missie in Uruzgan verliep. De vraag die dit onderzoek dan ook probeert te beantwoorden is hoe de parlementaire invloed op, en betrokkenheid bij de missie naar Uruzgan verschilde met de invloed op, en betrokkenheid bij de missie naar Bosnië. De hypothese is dat er een behoorlijk verschil valt op te merken tussen de twee cases. Dit komt waarschijnlijk omdat er als gevolg van Srebrenica een aantal veranderingen heeft plaatsgevonden in de formele kaders omtrent het uitzenden van militairen, waarbinnen de rol en mogelijke invloed van het parlement vervat waren. In concrete zin uitte zich dit ten tijde van de missie naar Uruzgan in een andere houding die het parlement aannam ten overstaan van het beleid van de regering: men was niet alleen kritischer op het uitvoeren van de missie dan men toentertijd op de missie naar Bosnië was, maar men trad tegelijk ook (te) veel in detail met het stellen van vragen aan bewindspersonen als waarborg voor een correct verloop van de missie. Deze verandering is niet alleen een indicatie dat het parlement in 2006 meer invloed probeerde uit te oefenen en meer betrokken was dan in de jaren negentig. Het betekent ook dat de manier waarop en de intensiteit waarmee het parlement betrokken was bij defensiebeleid in het algemeen en vredesoperaties in het bijzonder in een relatief kort tijdsbestek (ongeveer 15 jaar) zich ontwikkeld heeft tot een volwaardige tak van de parlementaire werkzaamheden.

Om dit in beeld te kunnen brengen zijn niet alleen de archieven van de plenaire vergaderingen ingekeken, maar ook die van de vaste Kamercommissies van Buitenlandse Zaken en Defensie. Deze Kamercommissies hebben tot doel om een aantal parlementsleden van verschillende signatuur maar met kennis van zaken over een en dezelfde portefeuille te verenigen in een overleg. Het dient vaak ter voorbereiding van plenaire vergaderingen van de Kamer zelf, of juist als een verlengstuk daarvan (de fracties nemen vrijwel altijd de standpunten van hun woordvoerder over). Vaak zijn de minister of staatssecretaris met de desbetreffende portefeuille ook aanwezig. Door dicht bij de bronnen te blijven en de discussie in de verschillende plenaire en commissievergaderingen in beeld te brengen, en dit af te zetten tegen bestaande literatuur over de missie in Bosnië, kan onderzocht worden hoe de parlementaire invloed op, en betrokkenheid bij de missie naar Uruzgan verschilde met de invloed op, en betrokkenheid bij de missie naar Bosnië.

In het eerste hoofdstuk staat de parlementaire discussie omtrent de missie naar Bosnië centraal, evenals het veranderde defensiebeleid in de jaren negentig. In het tweede hoofdstuk wordt aandacht geschonken aan het toetsingskader en de Grondwettelijke basis voor parlementaire invloed op het uitzenden van militairen. In het derde hoofdstuk komt de parlementaire discussie voorafgaand

² Bijvoorbeeld in: 'Hillen wil defensie toch in eredivisie houden', *Trouw*, 23 november 2010.

aan de missie naar Uruzgan aan bod, alvorens er wordt ingegaan op de verschillende momenten van parlementaire invloed en toetsing tijdens de opbouw van de missie, die tussen februari en augustus 2006 werd uitgevoerd. Het vierde hoofdstuk bestaat uit een analyse van de parlementaire invloed gedurende het eerste jaar van de missie in Uruzgan. De rest van de missie zal niet worden onderzocht. Om twee redenen is er gekozen voor deze periodisering. Ten eerste vanwege het praktische argument dat onderzoek naar de gehele missie (van 2006 tot 2010) van een te grote omvang is om in een masterscriptie te kunnen verwerken. Ten tweede omdat deze indeling een zo volledig mogelijk beeld geeft van alle aspecten van de missie (de besluitvorming, de opbouw, en de uitvoering) die van toepassing kunnen zijn op een analyse over de parlementaire invloed.

!

Het debacle Srebrenica

*'(...) want het ging maar om één zaak,(...) namelijk: hoe kunnen wij onze mensen daar enigszins veilig uithalen?'*³

Eimert van Middelkoop (GPV)

In dit hoofdstuk staat de rol van het parlement bij de besluitvorming en het monitoren van de Nederlandse VN-vredesmissie naar de Bosnische Moslim-enclave Srebrenica tussen 1994 en 1995 centraal. Ter inleiding wordt hieronder allereerst een overzicht gegeven van de bestaande literatuur over dit onderwerp. Vervolgens komt een korte geschiedenis van het begin van de jaren negentig aan bod in het licht van het veranderde defensiebeleid. Ook de ontwikkelingen in voormalig Joegoslavië en het sturen van de eerste Nederlandse soldaten in 1992 en 1993 wordt behandeld. Een korte uiteenzetting van de besluitvorming en het monitoren volgt daarna, evenals een evaluatie van de rol van het parlement daarbij.

In een proefschrift van T.J.G. van den Hoogen, dat handelt over de besluitvorming over de defensiebegroting ten tijde van de Koude Oorlog, wijdt hij een hoofdstuk aan de rol van het parlement met betrekking tot diezelfde besluitvorming.⁴ Daarbij kijkt de auteur niet alleen naar de machtspositie van het parlement tegenover de regering zoals deze in de praktijk was, maar ook naar de middelen die het in kon zetten om die machtspositie te verbeteren. Van vredesmissies was ten tijde van de Koude Oorlog echter nauwelijks sprake en de auteur gaat dus ook niet specifiek in op de invloed van het parlement bij het uitzenden van militairen. Maar Van den Hoogen concludeert wel dat de directe invloed van het parlement te verwaarlozen is. Hij spreekt over 'bijsturingen in de marge'.⁵

Over Bosnië en Srebrenica zijn de afgelopen vijftien jaar heel wat boeken verschenen over uiteenlopende deelonderwerpen. Zo hebben Christ Klep en Richard van Gils zich in hun boek gericht op alle Nederlandse militaire deelnames aan internationale vredesoperaties sinds 1945. In met name hoofdstuk vier komen de auteurs te spreken over het Nederlandse buitenlandse beleid en de defensie politiek van na 1989. Zij bespreken de missie naar Bosnië vanuit het veranderende Nederlandse defensiebeleid, dat na de val van de Muur niet langer gericht was op een concrete militaire dreiging, maar meer op ambities zoals die geformuleerd werden door de politiek. Vredesoperaties zouden een cruciale rol gaan spelen in het defensiebeleid. De rol van het parlement komt ook duidelijk naar voren. Volgens de auteurs probeerde de Tweede Kamer in deze periode grip te houden op een veranderende wereld door ten koste van de regering meer invloed te krijgen op het defensiebeleid en

³ *Missie zonder vrede: eindrapport.* Parlementaire Enquêtecommissie Srebrenica (Den Haag 2003), 93.

⁴ T.J.G. van den Hoogen, *De besluitvorming over de defensiebegroting. Systeem en verandering. Een onderzoek naar structuur, ontwikkeling en poging tot ingrijpende verandering van de besluitvorming met betrekking tot de Nederlandse defensiebegroting in de jaren 1951-1980* (Leeuwarden 1987).

⁵ Van den Hoogen, *Besluitvorming*, 117.

het uitzenden van militairen. Daarbij waren de opkomende rol van het toetsingskader en de veranderingen in de formele rechten van het parlement bij de uitzending van militairen een middel, aldus de auteurs.⁶

Een ander boek over Bosnië is geschreven door Ton Zwaan en Bob de Graaff, en is deels gebaseerd op enkele rapporten die beide auteurs op verzoek van het Joegoslavië-tribunaal hebben geschreven. Het gaat over het uiteenvallen van Joegoslavië en het grootschalige geweld dat daarmee gepaard ging. Het geeft goed weer in wat voor wespennest de Nederlandse militairen terecht kwamen. Het werk is vooral een feitenrelaas en niet zozeer een betoog waarin de auteurs de lezer ergens van proberen te overtuigen. Er wordt dus ook niet gesproken over de Nederlandse (politieke) kant van de zaak.⁷

In een boek van Norbert Both wordt wel gesproken over de Nederlandse rol in de Joegoslavië oorlogen. Het gaat vooral over de vraag hoe de regering van een Westers land als Nederland omging met deze oorlogen. Both vraagt zich af hoe het kon dat Nederland in Srebrenica op het punt was gekomen dat er eigenlijk geen weg terug meer was. Hij betoogt dat de marges van het Nederlandse buitenlandse beleid klein waren, daar de invloed op internationale zaken van een klein tot middelgroot land als Nederland gering was.⁸

Dan zijn er van overheidswege nog een aantal rapporten verschenen over Joegoslavië en de Nederlandse betrokkenheid daarbij. Een belangrijke daarvan is het onderzoeksrapport van het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (NIOD). Onder redactie van dr. J.C.H. Blom wordt in een drietal delen aandacht besteed aan uiteenlopende deelonderwerpen, zoals bijvoorbeeld de geschiedenis van het conflict op de Balkan, de gebeurtenissen tijdens de val van de moslimenclave Srebrenica, de training van Nederlandse militairen voor een vredesmissie, en de belangrijkste politieke, militaire en ambtelijke spelers. Analyses over de discussies tussen parlement en regering over de missie naar Bosnië en over de invloed van het parlement op de besluitvorming komen ook aan bod maar lijken van ondergeschikt belang te zijn geweest in het rapport: het stond altijd in de context van een ander onderwerp en niet op zichzelf. Een aantal belangrijke conclusies van het rapport was dat het mandaat van de missie naar Srebrenica zeer onduidelijk was, er geen vrede gehandhaafd kon worden in een gebied waar geen vrede was, er onvoldoende training en opleiding voor de militairen was, er onvoldoende inlichtingenwerk over de intenties van de strijdende partijen was, en dat er een onduidelijke exitstrategie was.⁹

Daarnaast zijn er een aantal achtergrondartikelen geschreven die het bovenstaand rapport begeleidden, zoals bijvoorbeeld een over het veranderende defensiebeleid in de jaren negentig, wat ook inzicht geeft in de ontwikkeling van de krijgsmacht om te kunnen voldoen aan de nieuwe ambities van de Nederlandse politiek om aan vredesoperaties deel te nemen.¹⁰

Een ander belangrijk werk is het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Srebrenica. Uiteraard komen daar de rol van het parlement, en de discussies die gevoerd zijn (al dan niet met de

⁶ Christ Klep en Richard van Gils, *Van Korea tot Kosovo. De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945* (Den Haag 2000).

⁷ Ton Zwaan, Bob de Graaff, *Genocide en de crisis van Joegoslavië, 1985-2005* (Amsterdam 2005).

⁸ Norbert Both, *From indifference to entrapment. The Netherlands and the Yugoslav crisis 1990-1995* (Amsterdam 2000).

⁹ J.C.H. Blom (red.), *Srebrenica, een 'veilig' gebied. Reconstructie, achtergronden, gevolgen en analyses van de val van een Safe Area* (Amsterdam 2002).

¹⁰ B.G.J. de Graaff, *Defensie in een veranderende wereld*, NIOD rapport Srebrenica (Amsterdam 2002).

regering) uitgebreid in terug. De motieven die de Tweede Kamer en het kabinet gebruikten om tot het sturen van militairen over te gaan zijn een belangrijk onderdeel van de analyse over wie er verantwoordelijkheid droeg bij de besluitvorming tot uitzending. Ook komen de gebeurtenissen in de zomer van 1995 (Srebrenica) voorbij, en probeert het rapport een antwoord te geven op de vraag wie de verantwoordelijkheid had gedragen voor de val van de moslim enclave. Belangrijke bevindingen waren dat er een onduidelijk mandaat was, er geen rekening werd gehouden (in de militaire planning) met een mogelijke val van de enclave Srebrenica, er door de politiek te weinig gehoor werd gegeven aan de bezwaren van de militaire top, er in Srebrenica te weinig was gedaan om de moslimmannen tot op het laatst te vergezellen, en dat er door aarzelend optreden van het VN-opperbevel onvoldoende luchtsteun was.¹¹

Veranderde wereld, veranderde defensie

In de eerste jaren na 1989 bestond in Nederland twijfel over de nieuwe mogelijkheden die de val van de Muur bood, met name over het opvoeren van het aantal vredesmissies. In NAVO-verband werd besloten dat de strijdkrachten van de lidstaten flexibeler zouden worden en bovendien vaker multinationalaal zouden optreden. Een reductie van de conventionele strijdkrachten werd samen met de (voormalig) leden van het Warschaupact overeengekomen in november 1990 in het CSE-akkoord.¹² In Nederland zou in maart 1991 de Defensienota verschijnen, waarin beleidsmatig antwoord werd gegeven op de vraag wat Nederland met de veranderde wereld en de internationale veiligheid aanmoest. Nederland was daarmee het eerste NAVO-land dat nieuw defensiebeleid maakte na de val van de Muur. De Defensienota sprak onder meer van de onzekerheid die voortkwam uit het ineensstorten van de Sovjet-Unie en de mogelijke gevolgen voor de (inter)nationale veiligheid. Vooral de situatie op de Balkan baarde zorgen.¹³

Tegelijk werd in de Defensienota ook gesproken over nieuwe taken voor de krijgsmacht, naast het verdedigen van nationaal en NAVO grondgebied: deelname aan multinationale operaties buiten het NAVO-verdragsgebied evenals aan vredesoperaties werden niet langer uitgesloten. De constructieve opstelling van de Sovjet-Unie/Rusland in de VN-veiligheidsraad zorgde ervoor dat de VN zich op meer *peacekeeping* en *peace-enforcing* operaties kon gaan toeleveren. De omvang van de Nederlandse krijgsmacht werd wel sterk verkleind als gevolg van drastische bezuinigingen. Er zou tegelijk een luchtmobiele brigade – voorzien van transporthelikopters – worden opgericht die volledig uit beroepsmilitairen zou bestaan. Deze eenheid kon daardoor snel worden ingezet bij acute noodsituaties en daarmee een belangrijke bijdrage leveren aan toekomstige VN-vredesoperaties.¹⁴

Maar de wereld veranderde snel en in navolging van de Defensienota volgde in januari 1993 de Prioriteitennota, waarin het ministerie van Defensie verregaande conclusies uit de huidige veiligheidssituatie trok. Zo werd gesteld dat een terugkeer van de militaire verhoudingen en situatie zoals die zich voor 1989 voordeed, vrijwel onmogelijk was. De kans op een grootschalig militair conflict was – in ieder geval voor de komende jaren – zeer onwaarschijnlijk. Een verdere reductie van dienstplichtige eenheden en het opvoeren van het aantal snel inzetbare parate eenheden – zoals de

¹¹ *Missie zonder vrede: eindrapport*. Parlementaire Enquêtecommissie Srebrenica (Den Haag 2003).

¹² De Graaff, *Defensie*, 7.

¹³ *Ibidem*, 7-8.

¹⁴ *Ibidem*, 9-11.

luchtmobiele brigade – was het gevolg. Er werd nog meer dan tevoren nadruk gelegd op multinationale samenwerking bij de handhaving van vrede en veiligheid. Het ministerie van Buitenlandse Zaken en de militaire top pleitten – in tegenstelling tot het ministerie van Defensie – voor terughoudendheid en waren nog niet overtuigd van een blijvende vrede met het voormalige Oostblok.¹⁵ Een Kamermeerderheid en de publieke opinie vonden echter dat het ‘vredesdividend nu flink kon worden geïnd’.¹⁶

Nederland zou voortaan een kleine, flexibele en mobiele krijgsmacht krijgen, volledig bestaande uit beroepsmilitairen om vredesmissies te kunnen uitvoeren. De ambities van het ministerie van Defensie waren om gelijktijdig aan vier vredeshandhavende operaties deel te kunnen nemen met een bijdrage van ongeveer een bataljon militairen, of een squadron jachtvliegtuigen, of een tweetal fregatten. Dit kwam neer op een inzet van ongeveer drie- tot vijfduizend militairen tegelijk. Rekening houdend met een uitzending van zes maanden per anderhalf jaar, moest er voor iedere eenheid die werd uitgezonden twee andere paraat staan. Een belangrijk verschil met de Koude Oorlog was dat de ambitie van de krijgsmacht niet meer uitsluitend gericht was op een analyse van de veiligheidssituatie, maar vooral ook een weerspiegeling was van de mate waarin de Nederlandse politiek bereid was bij te dragen aan het handhaven van de internationale rechtsorde en het verlenen van humanitaire hulp in tijden van crisis.¹⁷

De ineerstorting van Joegoslavië

Hoewel eind 1990 en begin 1991 Nederland deelnam aan de Golfoorlog tegen Irak kwam de eerste test voor de (nieuwe) Nederlandse krijgsmacht om deel te nemen aan vredesoperaties met de ineerstorting van Joegoslavië. Ten tijde van de Koude Oorlog werd er met de krijgsmacht – bestaande uit dienstplichtigen – vooral geoefend voor een vijand die nooit kwam. Maar na de val van de Muur werden Nederlandse militairen ineens op uitzending gestuurd terwijl ze dit niet gewend waren.

Met de dood van president Tito in 1980 begonnen er in het multi-etnische Joegoslavië nationalistische spanningen te ontstaan. Na de val van de Muur kwam dit in een stroomversnelling en in 1991 verklaarden zowel Slovenië als Kroatië zich onafhankelijk, wat een oorlog met de rest van Joegoslavië tot gevolg had. In april 1992 breidde de oorlog zich uit naar Bosnië-Herzegovina. Al vanaf juli 1991 waren er Nederlandse waarnemers voor de *European Community Monitoring Mission (Yugoslavia)* in Kroatië actief om een wapenstilstand tussen Kroaten en Serviërs te controleren. In april 1992 werd een Nederlands verbindings- en communicatiebataljon gestuurd. Kort daarop braken er gevechten in Bosnië uit. In november besloten Nederland en België om in het kader van UNPROFOR een gezamenlijk transportbataljon naar Bosnië te sturen om hulpgoederen te vervoeren. Het *peacekeeping* mandaat van UNPROFOR schoot echter volledig tekort in het uit elkaar houden van de strijdende partijen. Men was voor een succesvol optreden namelijk volledig aangewezen op de medewerking en *goodwill* van de lokale partijen. Ook voor het transportbataljon raakten de humanitaire hulpverlening en oorlogsbelangen met elkaar verstrengeld: konvooien werden door de lokale partijen vaak pas doorgelaten wanneer een deel van de lading werd afgestaan. De

¹⁵ Ibidem, 11-15.

¹⁶ Klep en Van Gils, *Korea tot Kosovo*, 106.

¹⁷ Ibidem, 106-108.

internationale gemeenschap wilde graag bij het conflict betrokken blijven, en daardoor bleek het erg lastig om een lopende missie met een onuitvoerbaar mandaat zomaar af te breken.¹⁸

Deze gang van zaken leek de Tweede Kamer aanvankelijk weinig te interesseren. De Kamer had het sturen van de bataljons met een ruime meerderheid gesteund, maar hield zich daarna afzijdig. Zelfs voordat het Belgisch-Nederlandse transportbataljon gestuurd werd – en het verbindingsbataljon dus al aanwezig was – was er al sprake van concrete risico's. Pas toen de situatie in Bosnië voor de Nederlanders (en Belgen) ernstig gevaarlijk begon te worden ging men zich zorgen maken over de omstandigheden waarin de militairen hun werk moesten doen. De veiligheid, bescherming en opleiding van de militairen werden allemaal besproken alsof de Kamer de verloren tijd goed probeerde te maken. Dat viel toenmalig minister van Defensie Relus ter Beek ook al op. Zo snel als dat de Kamer akkoord ging met, en zelfs aandrang op het sturen van militairen naar Bosnië, zo snel leek men hier op terug te komen toen het gevaarlijker werd. In beide gevallen leek de Kamer niet goed te letten op de uitvoerbaarheid van het mandaat of de risico's voor de militairen.¹⁹

Ondertussen 'sukkelde UNPROFOR op de grond als een beperkte *peacekeeping*-missie voort'.²⁰ Er kwamen steeds vaker berichten binnen over oorlogsmisdaden en etnische zuiveringen. Tegen maart 1993 hadden de Bosnische Serviërs bovendien een aantal steden van de Bosnische Moslims omsingeld, waaronder Srebrenica. De humanitaire situatie was onhoudbaar. De Franse bevelhebber van de VN-eenheden in Bosnië stelde ten overstaan van de internationale pers dat de inwoners van Srebrenica onder de bescherming zouden komen te staan van de VN. De Veiligheidsraad kon weinig anders doen dan in april 1993 Srebrenica uit te roepen tot *safe area*. Een *safe area* was een gebied grofweg ter grootte van een stad waar Bosnische Moslims veilig zouden zijn voor aanvallen van Bosnische Servische militairen. Toen de vredesonderhandelingen later in april mislukten, werden er in mei nog vijf andere *safe area*'s uitgeroepen. De VN vroegen om grondtroepen om de zes gebieden te beschermen en de strijdende partijen uit elkaar te houden.

De gebrekkige besluitvorming

Met het verergeren van de humanitaire situatie in Bosnië werd de wil om daar iets tegen te doen steeds groter. De Tweede Kamer en publieke opinie vonden dat er desnoods gevechtseenheden naar één of meerdere *safe area*'s gestuurd moesten worden. Minister Ter Beek en de militaire top voelden echter weinig voor een optreden van Defensie met gevechtstroepen nu men na de Prioriteitennota midden in een reorganisatie en inkringing van de krijgsmacht zat. Ter Beek wees er bovendien op dat er al tweeduizend militairen op uitzending waren, onder meer in andere delen van Bosnië en in Cambodja. De Kamer eiste echter dat er meer moest gebeuren dan alleen de logistieke operaties die in Bosnië gaande waren. Het eerste parate bataljon van de nieuw opgerichte 11^{de} Luchtmobiele Brigade zou gestuurd kunnen worden. De lichtbewapende luchtmobiele militairen zouden dan wel eerst omgeschoold moeten worden tot pantserinfanterie, aldus de Kamer.

De militaire top had sterke bedenkingen wat betreft deze constructie. Bovendien was het de vraag met welk mandaat en met welke opdracht de militairen uitgezonden werden. De blauwhelmen in

¹⁸ Ibidem, 103-104.

¹⁹ Ibidem, 104-105.

²⁰ Ibidem, 109.

Bosnië waren nog altijd van de *goodwill* van de strijdende partijen afhankelijk, daar veranderde de *safe area*'s niets aan. De bevelhebber van de landmacht, luitenant-generaal Hans Couzy ergerde zich aan het gemak waarmee de Kamer aandrong op het sturen van manschappen zonder duidelijkheid over waartoe de inzet moest dienen. De Kamer vond echter dat de generaal zich moest schikken naar het oordeel van de politiek.²¹

Tijdens een Tweede Kamer debat op 19 mei 1993 nam de Kamer met een overgrote meerderheid de motie-Van Traa/Van Vlijmen aan. Deze motie vroeg de regering 'de luchtmobiele brigade ook geschikt te maken voor optreden in voorzienbare VN-operaties door operationele bataljons zo snel mogelijk tevens een adequate training en opleiding met zwaarder materieel te geven, waaronder pantservoertuigen'.²² Hoewel hier niet specifiek over een *safe area* werd gesproken, was wel duidelijk dat met 'voorzienbare VN-operaties' de ontplooiing van blauwhelmen in Bosnië bedoeld werd. Ter Beek kon weinig anders dan instemmen met de wens van de Kamer (vooral omdat de Kamer nog moest beslissen over de aanschaf van de helikopters van de luchtmobiele brigade).²³ In juni 1993 bood premier Lubbers een logistieke eenheid aan, en in september werd ook de luchtmobiele brigade aangeboden aan UNPROFOR ten behoeve van een eventuele implementatiemacht voor een eventuele vredesregeling in Bosnië. Die vredesregeling kwam er niet door en in oktober werd Nederland door de VN-Veiligheidsraad verzocht de luchtmobiele brigade dan maar voor een *safe area* beschikbaar te stellen. Op 16 november werd vervolgens met de Tweede Kamer gesproken over de inzet van de luchtmobiele brigade in Bosnië, terwijl er over de locatie nog niets bekend was. Wanneer begin december de locatie Srebrenica – een *safe area* dus – kenbaar werd gemaakt, had Nederland geen andere keus dat te accepteren, omdat er van tevoren door de regering geen voorwaarden aan de locatie waren gesteld. Er werd een brief naar de Kamer gestuurd die hem voor kennisgeving aannam. Vanaf april 1994 zouden de eerste Nederlandse militairen in Srebrenica gelegerd gaan worden.²⁴

Op 21 december 1993 en 1 februari 1994 werd de Nederlandse ontplooiing in Srebrenica tweemaal besproken door de Tweede Kamer. In december kwam de inzet slechts zijdelings aan de orde. In februari beperkte de discussie zich vooral tot het niveau van de bewapening van de militairen. Er werd met een uitzending ingestemd en op de keuze van de locatie werd verder niet ingegaan.²⁵ In het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Srebrenica merkte voormalig minister Ter Beek op dat er in feite nooit afzonderlijk gediscussieerd was over de uitzending van de luchtmobiele brigade naar een *safe area*, omdat de discussie aanvankelijk ging over algemene deelname aan VN-operaties in Bosnië. Toen deelname eenmaal was toegezegd, was er een *point of no return* bereikt, omdat UNPROFOR verder besliste over de inzet van de luchtmobiele brigade. Zoals toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Peter Kooijmans (CDA) opmerkte: 'U moet dus heel duidelijk onderscheid maken tussen het ter beschikking stellen voor Bosnië en het ter beschikking stellen voor Srebrenica.'²⁶ Al met al wist men dus eigenlijk niet goed waar Nederland aan begon: er was nooit afzonderlijk

²¹ Ibidem, 110-111.

²² *Handelingen Tweede Kamer (HTK) 1992-1993*, 22975, nr. 22. Tevens: Klep en Van Gils, *Korea tot Kosovo*, 111.

²³ Klep en Van Gils, *Korea tot Kosovo*, 110-112.

²⁴ *Missie zonder vrede*, 90-91, 99. Tevens: Both, *Indifference*, 181.

²⁵ *Missie zonder vrede*, 91.

²⁶ Ibidem, 92.

gediscussieerd of nagedacht over het mandaat waarmee de militairen naar de lastige situatie in Srebrenica werden gestuurd.

Het monitoren van Srebrenica

De hoofdargumenten die gebruikt werden om Nederlandse gevechtstroepen uit te zenden naar Bosnië/Srebrenica waren het leed van de lokale bevolking, de politieke signaalfunctie, het verkrijgen van politiek-internationale invloed, en de mogelijkheid om de troepen alsnog terug te halen als de situatie onhoudbaar leek. Maar het ideaal van vredeshandhavende missies in een gebied dat alles behalve vredig was, is onmogelijk gebleken. De politieke wenselijkheid verschilde dus veel met de militaire realiteit van de missie, vooral omdat de lokale partijen niet aan een wapenstilstand of vredesregeling leken mee te werken. Het Nederlandse bataljon had een opdracht voor *peacekeeping*, maar de praktijk was een stuk weerbarstiger en leek meer op *peace-enforcing*. De Nederlandse militairen waren echter niet goed uitgerust om geloofwaardig de vrede af te kunnen dwingen. In militair opzicht waren de *safe area*'s onrealistisch te noemen.²⁷

In september 1994 constateerde de nieuwe minister van Defensie Joris Voorhoeve (VVD) ook al dat de situatie in Srebrenica militair gezien 'uitzichtloos' was.²⁸ De militairen werden in Srebrenica door de Bosnische Serviërs actief tegengewerkt. Een effectieve verdedigingsstrategie was niet mogelijk, onder meer vanwege de geografische isolatie en de lichte bewapening van de Nederlanders. Men kon niets anders doen dan patrouilleren, faciliteren (van medische hulp) en rapporteren. De politieke situatie was echter nog niet geheel uitzichtloos. De vredesonderhandelingen liepen nog (zij het langzaam) en de regering probeerde internationale aandacht te krijgen voor de haast onhoudbare (humanitaire) situatie in Srebrenica.²⁹

In januari 1995 werd besloten om voor een derde maal voor ongeveer een halfjaar een Nederlands bataljon naar Srebrenica te sturen. De Kamer werd hierover geïnformeerd door de regering, die ondanks de moeilijke omstandigheden nog altijd van mening was dat een bijdrage aan UNPROFOR geboden en verantwoord was. In de maanden daarop werd door de Kamer en het kabinet regelmatig gediscussieerd over een verdere verlenging van de Nederlandse bijdrage. Liefst wilde men ergens anders dan Srebrenica gaan opereren. Maar er was in de internationale gemeenschap geen animo om Nederland af te lossen nu de situatie steeds moeilijker werd. Tijdens de debatten daarover kwam van de Kamerleden vooral hun zorg over de veiligheidssituatie voor de Nederlandse militairen naar voren. Maar getuige de bereidheid van de Kamer de missie – mocht er geen opvolger voor Nederland gevonden worden – voort te zetten, lijkt er zich bij de Kamerleden nog altijd geen inzicht te hebben ontwikkeld dat Srebrenica in huidige vorm in feite onuitvoerbaar was. Dat inzicht kwam ook niet na een bezoek van de Vaste Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie aan Bosnië in maart 1995.³⁰

Het gat tussen *peacekeeping* en *peace-enforcing* bleef te groot. Pogingen van de Britten, Fransen en Nederlanders om het gat tussen hoofdstuk Zes (*peacekeeping*) en hoofdstuk Zeven (*peace-enforcing*) van het Handvest van de VN te dichten door middel van een *Multinational Rapid*

²⁷ Klep en Van Gils, *Korea tot Kosovo*, 112-113, 133.

²⁸ *Missie zonder vrede*, 99.

²⁹ *Ibidem*, 99, 105-107.

³⁰ *Ibidem*, 123-139.

Reaction Force bleken niet succesvol, vooral omdat het takenpakket hiervan ook volstrekt onduidelijk was. Toen bovendien in april 1995 uitlekte dat de Veiligheidsraad gesproken had over het opgeven van Srebrenica en andere enclaves, leek de situatie voor de Nederlanders tegenover de Bosnische Serviërs helemaal onhoudbaar te worden. Hoe het ook zij, de val van Srebrenica op 11 juli 1995 – en de massamoord een aantal dagen later, waarbij naar schatting achtduizend moslimmannen werden omgebracht – betekende het einde van Nederlandse deelname aan het beschermen van de, met een voortaan ongelukkige term omschreven, *safe area's*.³¹

De vraag in hoeverre Nederland schuld droeg voor de genocide is een lastige. Zoals gezegd was het mandaat onduidelijk en waren de Nederlandse militairen slecht uitgerust om geloofwaardig de vrede af te kunnen dwingen. De bevelsstructuur van de VN was omslachtig om een effectieve luchtsteun te kunnen garanderen. In feite stonden de blauwhelmen machteloos tegenover de Serviërs toen zij op 11 juli de enclave binnentrokken. Maar aan de andere kant was Nederland naar Srebrenica gekomen om de Bosnische Moslims te beschermen, iets waarin het schromelijk had gefaald.

Resumé

De invloed van de Tweede Kamer bij het besluit tot het uitsturen van militairen naar Bosnië is groot geweest. Tegelijk was de betrokkenheid van de Kamer bij het correct uitvoeren van die missie en het waarborgen van de opdracht van de militairen veel kleiner. In 1992 leek de Kamer niet eens geïnteresseerd te zijn in de veiligheid van de militairen van het transportbataljon totdat die concreet in gevaar kwam. Dat de Kamer toen op de rem trapte en vragen begon te stellen, getuigt van weinig inzicht in de complexiteit van deelname aan een vredesoperatie. Toen in 1993 besloten werd tot het uitzenden van het eerste bataljon van de luchtmobiele brigade, werd er sporadisch gedebatteerd in de Kamer over de inzet van Nederlandse militairen in Bosnië. De discussies gingen echter vooral over zaken als het niveau van de bewapening. De uitvoerbaarheid van het mandaat in de praktijk en de voortgang van het behalen van de politiek-strategische en operationele doelstellingen leken niet ter sprake te komen.³² Over de mogelijke implicaties en risico's van het beschermen van een *safe area* lijkt in de besluitvormings- en monitorfase dus te weinig te zijn nagedacht. Het enthousiasme en de gedrevenheid waarmee de Tweede Kamer de regering min of meer had gedwongen om gevechtstroepen in Bosnië te ontplooiën stak lelijk af tegen de pijnlijke gevolgen van een complexe samenloop van omstandigheden. Het was de complexiteit van de realiteit in Bosnië die door veel Kamerleden leek te zijn onderschat.

³¹ Klep en Van Gils, *Korea tot Kosovo*, 121-126.

³² *Missie zonder vrede*, 91.

II

Toetsingskader en Grondwet

*(...) irreëel te veronderstellen dat de regering tegen de wil van de volksvertegenwoordiging in, militairen zou uitzenden.*³³

Minister van Buitenlandse Zaken Hans van Mierlo (D66)

Dit hoofdstuk zal gaan over de gevolgen van het drama van Srebrenica voor de formele kaders waarbinnen het parlement sinds 1995 de voortgang van een missie zou kunnen en mogen toetsen. Ter inleiding wordt hieronder eerst een korte beschrijving gegeven van de nasleep van de Nederlandse VN-missie in Srebrenica. Vervolgens komt de ontwikkeling van het nieuwe toetsingskader voor deelname aan vredesmissies aan bod, evenals een aantal nieuwe Grondwettelijke rechten van het parlement bij de uitzending van militairen. Ook worden in dit hoofdstuk de bevindingen van de commissie-Van Baalen besproken.

In het vorige hoofdstuk is het veranderde defensiebeleid aan het begin van de jaren negentig al aan bod geweest. Nederland zou volgens het nieuwe beleid meer gaan bijdragen aan internationale VN-vredesmissies. Die ambities werden deels gesmoord als gevolg van het drama van Srebrenica. Nederland werd toen met de neus op de feiten gedrukt: het nobele streven om waar ook ter wereld de mensenrechten te beschermen was zonder steun van een grootmacht feitelijk onmogelijk gebleken. In de nasleep van het drama van Srebrenica kwamen enkele rapporten uit die antwoord moesten geven op de vraag wat er mis was gegaan tijdens de voorbereiding en de uitvoering van de missie. De belangrijkste waren het eerder genoemde NIOD-rapport uit 2002 en het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Srebrenica uit 2003. Over de schuldvraag werd in dat laatste rapport geconcludeerd dat de Nederlandse militairen in Srebrenica met een onduidelijk mandaat te maken hadden en dat er op de kritieke momenten onvoldoende (lucht)steun was geweest van de VN. Tegelijk kon het optreden van de Nederlandse militairen niet geheel op de internationale politieke context worden afgeschoven. De politiek had te weinig geluisterd naar de bezwaren van de militaire top en er was te weinig rekening gehouden met een *worst case scenario*.³⁴

De nieuwe politieke consensus direct na de val van Srebrenica luidde dat er voor het nationale belang een grotere plaats diende te worden ingeruimd. Ambitieuze troepenleveringen hadden de voorgaande jaren niets opgeleverd aan meer internationaal-politieke invloed: dat werd pijnlijk duidelijk toen Nederland buiten NAVO- en VN-contactgroepen werd gehouden die het vredesproces op de Balkan regelden. Maar ondanks de pijnlijke lessen bleef Nederland vasthouden aan het ambitieniveau

³³ *HTK* 1994-1995, Kamerstuk 23461, nr. 10, 5. Verslag algemeen overleg Vaste Kamercommissies Buitenlandse Zaken en Defensie.

³⁴ <http://www.parlement.com/9353000/1f/j9vvhy5i95k8zxl/vh8lnhrpmxvc>. Geraadpleegd op 2 juni 2011. Tevens: *Missie zonder vrede*.

van de Prioriteitennota. Het welvarende Nederland zag het nog altijd als een morele verplichting de mensenrechten te ondersteunen en waar nodig te verbeteren. Het ingrijpen door de NAVO in Servië en Montenegro (of de Federale Republiek van (klein) Joegoslavië) als gevolg van de erbarmelijke omstandigheden in Kosovo in 1999 is daar een voorbeeld van. Een belangrijk verschil met de vredesoperaties van voor 1995 was echter dat de beslissing niet meer overhaast en onvoorbereid werd genomen: missies met een onduidelijk of onwerkbaar mandaat – en zonder medewerking van een land als de Verenigde Staten – konden op nog maar weinig steun in de Kamer rekenen.³⁵

De ontwikkeling van het Toetsingskader

In de eerste helft van de Koude Oorlog was het Nederlandse militaire aandeel binnen de NAVO relatief groot. De invloed van het parlement op het defensiebeleid was toen marginaal. Vanaf de jaren zeventig begon dit echter te veranderen en werd een grotere plaats in de discussie voor het parlement bedongen, die op haar beurt het Nederlandse militaire aandeel binnen de NAVO wilde terugdringen.³⁶ Begin jaren negentig probeerde de Kamer al de gegroeide staatsrechtelijke praktijk van een grotere betrokkenheid van het parlement bij de besluitvorming omtrent het uitzenden van militairen te formaliseren. Tijdens de behandeling van de Defensienota 1991 in de Tweede Kamer werd een motie van Maarten van Traa (PvdA) aangenomen, waarin voorwaarden werden gesteld aan de deelname aan militaire operaties buiten het NAVO grondgebied. Zo moest de operatie de internationale rechtsorde handhaven en waarborgen, het moest in overeenstemming zijn met het Handvest van de VN, en de inzet zou zich moeten beperken tot vredeshandhaving en/of humanitaire hulpverlening.³⁷

In december 1994 werd in de Kamer de motie-Van Middelkoop c.s. aangenomen, waarin de regering werd verzocht 'een regeling voor te bereiden waarin is vastgelegd dat het parlement bij uitzending van militaire eenheden een formeel instemmingsrecht wordt verleend.'³⁸ De regering voerde deze motie echter niet uit omdat ze hem overbodig vond, daar het niet denkbaar was dat de regering zonder de (brede) steun van de Kamer militairen zou uitzenden. Maar de Kamer wenste alsnog een grotere invloed op de besluitvorming rond de deelname aan vredesoperaties, met het argument dat de fouten die met het sturen van gevechtstroepen naar Bosnië waren gemaakt, in de toekomst vermeden moesten worden. In 1995 kwam de regering als gevolg van de besluitvorming over Srebrenica met een Toetsingskader omtrent deelname aan een vredesoperatie en het uitzenden van militairen. Nu kon aan de hand van een aantal punten de politieke wenselijkheid en militaire haalbaarheid van een missie getoetst worden. Hoe duidelijker de criteria waren geformuleerd, des te concreter de Kamer het beleid van een aankomende missie kon toetsen.³⁹

Tussen april 1999 en september 2000 heeft de commissie-Bakker een parlementair onderzoek gedaan naar de besluitvorming omtrent het uitzenden van militairen. Een van de conclusies van het rapport was dat het Toetsingskader moest worden uitgebreid en dat de

³⁵ Klep en Van Gils, *Korea tot Kosovo*, 133-136, 145. Tevens: Both, *Indifference*, 183.

³⁶ De Graaff, *Defensie*, 4.

³⁷ Klep en Van Gils, *Korea tot Kosovo*, 98-102.

³⁸ *HTK* 1994-1995, Kamerstuk 23591, nr. 2. Betrokkenheid van het parlement bij de uitzending van militaire eenheden.

³⁹ Klep en Van Gils, *Korea tot Kosovo*, 137-138.

inlichtingenpositie van het parlement verbeterd moest worden. Het toetsingskader met de aanvullingen uit 2000 staat hieronder weergegeven.⁴⁰ De negentien criteria zijn als volgt (in willekeurige volgorde):

- Uitzending geschiedt op grond van Nederlandse belangen, waaronder bescherming van de internationale vrede en veiligheid en/of de bevordering van de internationale rechtsorde.
- Uitzending dient in overeenstemming te zijn met het volkenrecht en gebeurt bij voorkeur op grond van een duidelijk mandaat van de Verenigde Naties.
- Factoren als solidariteit, geloofwaardigheid en spreiding van verantwoordelijkheden spelen een rol.
- Een multinationale benadering verdient de voorkeur.
- Uitzending is geen automatisme. De Nederlandse regering beslist per geval. Een besluit wordt, behoudens uitzonderingen, pas uitgevoerd nadat het parlement erover is ingelicht. Er moet voor uitzending voldoende draagvlak in de samenleving zijn.
- Er moet sprake zijn van een concrete militaire opdracht.
- De regering moet beoordelen of de gestelde politieke en militaire doelstellingen van de missie redelijkerwijs haalbaar zijn.
- Voorkomen moet worden dat de last van internationale operaties gedragen wordt door een kleine groep landen. Afspraken over aflossing en financiering zijn wenselijk.
- Er moeten eenheden beschikbaar zijn.
- Er moet een duidelijke commandostructuur zijn.
- De risico's voor het uit te zenden personeel dienen zo goed mogelijk te worden beoordeeld.
- Er moeten goede internationale afspraken over de missie zijn en de taken moeten uitvoerbaar zijn.
- De financiering moet gewaarborgd zijn.
- Uitzending moet aan een termijn worden gebonden. Na afloop wordt de deelname beëindigd. Bij voortzetting is een nieuw besluit nodig.
- De regering moet de motieven voor deelname aan vredesoperaties zo volledig mogelijk opsommen. Dat geldt ook bij voortzetting en afronding.
- Alle aspecten van de missie moeten in één document worden vermeld.
- Bij de haalbaarheid moet zowel de operatie als geheel als de militaire haalbaarheid worden beoordeeld.
- Niet de vraag welke eenheden aan de beurt zijn voor inzet, maar welke eenheden het beste in staat zijn de opdracht uit te voeren, moet centraal staan.
- Er moet een goede exitstrategie zijn.

Wat opvalt is dat de criteria vrijwel uitsluitend van toepassing zijn op een toetsing van een vredesoperatie voordat deze zou beginnen. Criteria die gebruikt kunnen worden om de voortgang van de vredesoperatie te toetsen ontbreken vrijwel geheel. Uiteraard kunnen die criteria voor een groot deel vervat zijn in de operationele en politiek-strategische doelstellingen van de vredesmissie zelf,

⁴⁰ Toetsingskader gevonden in: <http://www.parlement.com/9291000/modulesf/h75gey1l>. Geraadpleegd op 6 mei 2011.

maar dat neemt niet weg dat het Toetsingskader vrijwel uitsluitend bruikbaar lijkt te zijn om een missie voor aanvang ervan te beoordelen op zijn haalbaarheid.

Het nieuwe Grondwetsartikel

Om de regering bij het uitzenden van militairen te controleren en invloed uit te oefenen had het parlement aanvankelijk de beschikking over artikel-68 van de Grondwet, de zogenaamde (algemene) informatieverplichting, wat inhield dat de regering het parlement altijd moest informeren, ook als de laatste daar niet om verzocht. Daarnaast had men de beschikking over artikel-96, artikel-97 en artikel-98 die te maken hebben met de samenstelling van de krijgsmacht, de leiding over de krijgsmacht, en oorlogsverklaring. Naar aanleiding van het parlementaire onderzoeksrapport werd in 2000 de inlichtingenpositie van het parlement verbeterd door middel van een nieuwe Grondwetsartikel. Artikel-100 stelt dat de regering de Staten-Generaal vooraf in dient te lichten over de inzet van militairen. Wanneer dit niet kan dient zij dit zo snel als mogelijk te doen. De precieze tekst van het artikel staat hieronder:

1. De regering verstrekt de Staten-Generaal vooraf inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Daaronder is begrepen het vooraf verstrekken van inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict.
2. Het eerste lid geldt niet, indien dwingende redenen het vooraf verstrekken van inlichtingen verhinderen. In dat geval worden inlichtingen zo spoedig mogelijk verstrekt.

Staatsrechtgeleerde Besselink stelt dat het recht van het parlement om een oorlogsverklaring goed of af te keuren sinds de Grondwetsherziening in 2000 is uitgekleeft. Dat betekent dat 'de Staten-Generaal hun formele constitutionele beslissingsmacht hebben ingeruild voor het mogen ontvangen van inlichtingen in de gevallen waarin er geen enkele internationale verplichting is ten aanzien van deelname aan militaire operaties, en voor humanitaire bijdragen van de krijgsmacht.'⁴¹ Ook de staatsrechtgeleerde Bovend'Eert stelt dat artikel-100 in vergelijking met de artikelen-96 t/m 98 juridisch gezien niet veel voorstellen.⁴² In 2006 heeft een parlementaire werkgroep onder voorzitterschap van Hans van Baalen (VVD) onderzoek gedaan naar de aard en reikwijdte van artikel-100 van de Grondwet. Ook de Kamer was namelijk van mening dat het artikel niets zegt over parlementaire goedkeuring: de regering formeel gezien nog altijd zonder steun van de Tweede Kamer besluiten om over te gaan tot het uitzenden van militairen.

Dit zou betekenen dat er geen parlementaire betrokkenheid kan of hoeft te zijn voorafgaand aan, of ten tijde van een missie. In Nederland bestaat echter de traditie dat er niet besloten wordt tot uitzenden van militairen zonder (brede) parlementaire steun. De belangrijkste conclusie van het

⁴¹ L.F.M Besselink, 'Van constitutionele beslissingsmacht tot vermeende zeggenschap. Parlementaire betrokkenheid bij de deelname van de Nederlandse krijgsmacht aan internationale militaire operaties', in: M. van Damme (red.), *De Grondwet en het inzetten van strijdkrachten* (Antwerpen 2005).

⁴² P.P.T. Bovend'Eert, 'De inzet van strijdkrachten zonder toestemming van de Staten-Generaal', in: *Nederlands Juristenblad* (1998), 1596. Tevens: L.F.M Besselink, 'Parlementaire instemming met inzet van strijdkrachten en de staatsrechtelijke begeleiding van grondwetsherzieningen', in: *Nederlands Juristenblad* (1999), 130-131.

onderzoeksrapport in 2006 was dan ook dat het feitelijke instemmingsrecht van de Kamer formeel vastgelegd diende te worden in de Grondwet.⁴³ Tot op heden is daar nog weinig mee gedaan, maar dat betekent dus niet dat de Kamer niet betrokken kan zijn bij de voortgang van een missie. Tijdens de voorbereiding en uitvoering van een missie wordt 'het parlement regelmatig geïnformeerd over de voortgang en de ontwikkelingen, conform de gegroeide praktijk.'⁴⁴

Hoe werkt de artikel-100 procedure in de praktijk? Allereerst informeert de regering – nog altijd op basis van artikel-68 van de Grondwet – het parlement per brief dat zij gaat onderzoeken of een Nederlandse bijdrage aan een internationale crisisbeheersingsoperatie of een hulpverleningsoperatie in een gewapend conflict wenselijk en mogelijk is. Wanneer besloten wordt tot die bijdrage, informeert de regering – op basis van artikel-100 van de Grondwet – het parlement vooraf aan de hand van het toetsingskader over een besluit tot deelneming aan een internationale crisisbeheersingsoperatie of een hulpverleningsoperatie in een gewapend conflict. De informatieplicht geldt ook wanneer de operatie langer of korter duurt dan voorzien, en bij hernieuwde afweging in verband met een wijziging van het mandaat. Zoals gezegd wordt het parlement ook tijdens een operatie op de hoogte gehouden van ontwikkelingen.

Resumé

De formele en informele rechten van het parlement bij het uitoefenen van invloed op de besluitvorming met betrekking tot het uitzenden van militairen zijn in de jaren negentig aan verandering en brede interpretatie onderhevig geweest. Waar de Tweede Kamer in 1992 en 1993 de regering nog min of meer dwong tot het sturen van militairen naar Bosnië, kon het zich met het Toetsingskader en het nieuwe Grondwetsartikel die luxe niet meer permitteren. Het primaat voor het uitzenden van militairen en het voorbereiden van deelname aan een vredesoperatie lag voortaan bij de regering. De ongeschreven regel dat men niet zou overgaan tot het sturen van militairen zonder goedkeuring van de Tweede Kamer bleef niettemin van kracht. Het nieuwe Grondwetsartikel was echter voor meerdere interpretaties vatbaar en de Kamer zou dus niet altijd even adequaat op de hoogte gesteld hoeven te worden. Ook het toetsingskader bood geen concrete garantie op invloed op de besluitvorming.

⁴³ HTK 2005-2006, Kamerstuk 30162, nr. 2-3. Onderzoek NATO Response Force, 69.

⁴⁴ HTK 2000-2001, Kamerstuk 23591 en 26454, nr. 7. Betrokkenheid van het parlement bij de uitzending van militaire eenheden. Besluitvorming uitzendingen.

III

Nederland naar Afghanistan

*'Voert u zonder mitsen of maren uit wat het parlement hier vandaag besluit?'*⁴⁵

Bert Koenders (PvdA)

In dit hoofdstuk staat de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvormingsfase rondom Nederlandse deelname aan de *International Security Assistance Force* (ISAF) in de Afghaanse provincie Uruzgan centraal. Allereerst wordt een overzicht gegeven van de bestaande literatuur over dit onderwerp. Vervolgens wordt een korte historische context gegeven. Daarna volgt een korte bespreking van de eerste aanzet naar Nederlandse deelname aan ISAF: de artikel-100 brief van de regering uit december 2005 en de Kamervragen die daar op volgden. Een uitgebreide uiteenzetting van het moment dat de Kamer besloot de missie (op 2 februari 2006) te steunen volgt daarop, evenals de parlementaire betrokkenheid bij de opbouw van de missie tussen februari en augustus 2006.

Wetenschappelijke literatuur over de missie in Uruzgan is nog vrijwel niet voorhanden. Het belangrijkste en meest recente boek is dat van Christ Klep, dat focust op zowel het politieke proces rondom de missie, als de militaire component. Klep stelt zichzelf de vraag of de Nederlandse inzet in Uruzgan nut heeft gehad, en of Nederland daar iets blijvends tot stand heeft gebracht. Hij betoogt dat de betrokkenheid van het parlement bij de missie juist bijdroeg aan een moeizame besluitvorming daarover, en dat toekomstige vredesoperaties daar ook nog last van hebben.⁴⁶

Er zijn ook enkele boeken verschenen van journalisten die in Uruzgan een tijdje te velde hebben meegedraaid. Een voorbeeld daarvan is het werk van Riekelt Pasterkamp. Hij is bij militairen in Nederland en Uruzgan langs geweest om hun ervaringen aan papier toe te kunnen vertrouwen. Ook heeft hij toenmalig minister Henk Kamp geïnterviewd. Maar dit werk bevat eigenlijk nauwelijks analyse. Hoewel het een zeer interessant beeld geeft van de militairen, hun ervaringen, de lokale omstandigheden en de politicus Henk Kamp, geeft het weinig inzicht in de (politieke) achtergrond van de missie.⁴⁷

Een ander voorbeeld is Deedee Derksen, ook een journaliste. Kern van haar boek is de corruptie in Afghanistan. Ze heeft enkele jaren lang verschillende actoren in het huidige Afghanistan op de voet gevolgd, ook de Taliban. Haar belangrijkste conclusie is dat door de eenzijdige focus van de (westerse) media op de Taliban de aandacht is afgeleid van het grootste probleem in het land, namelijk het corrupte, criminele en incompetent bestuur van Afghanistan. Een bestuur dat bovendien in het zadel is geholpen door het Westen. Hoewel ze het niet met zoveel woorden zegt, lijkt uit werk

⁴⁵ *HTK 2005-2006*, Kamerstuk 27925, nr. 207. Bestrijding internationaal terrorisme (Verslag algemeen overleg Vaste Kamercommissies Buitenlandse Zaken en Defensie op 2 februari 2006).

⁴⁶ Christ Klep, *Uruzgan. Nederlandse militairen op missie 2005-2010* (Amsterdam 2011).

⁴⁷ Riekelt Pasterkamp, *Militair, mens, missie* (Kampen 2007).

toch naar voren te komen dat om de oorlog in Afghanistan te kunnen winnen, de corruptie eerst aangepakt moet worden.⁴⁸

Farah Karimi heeft enkele jaren geleden ook een boek geschreven over haar ervaringen met, en indrukken over Afghanistan. Ten tijde van de publicatie was zij lid van de Tweede Kamer namens GroenLinks. In het boek stelt ze onder meer dat de Nederlandse regering een gebrekkig zicht had op de actuele gang van zaken in Afghanistan, en dat het bovendien niet in staat was om de juiste strategische doelen te stellen. Karimi's bevindingen waren verder dat er maar enkele mogelijkheden waren om de oorlog in Afghanistan tot een einde te brengen: het aanpakken van de corruptie om vervolgens een geloofwaardige Afghaanse krijgsmacht en politieapparaat op te kunnen bouwen die konden voorzien in de eigen verdediging van het land en het bestrijden van de Taliban. Ze gaat echter niet heel diep in op haar ervaringen als parlementariër tijdens de debatten over Uruzgan. Desalniettemin is het boek wel interessant omdat het iets zegt over de politica Karimi, aangezien zij een van de weinige parlementariërs was die meerdere malen in Afghanistan is geweest en het land (en de acute problemen waarmee het te kampen heeft) kent.⁴⁹

Zo diep als dat Karimi op Afghanistan ingaat, zo diep gaat een publicatie van het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis in Nijmegen in op de parlementaire discussie over Afghanistan. Het CPG brengt ieder jaar het zogenaamde Jaarboek CPG uit. In 2010 stond er een artikel in over het Tweede Kamerdebat begin dat jaar over de voortzetting van de missie in Uruzgan, en de val van het kabinet-Balkenende IV. Hoewel het voor onderzoek naar de laatste maanden van de missie een uitstekend artikel is, met inzichten in de politieke en parlementaire verhoudingen in de discussie, zegt het maar weinig over de voorgaande jaren.⁵⁰

De oorlog in Afghanistan

Na de aanslagen van elf september 2001 begonnen de Verenigde Staten in oktober een campagne tegen Al-Qa'ida en de Taliban in Afghanistan. Nadat de Amerikanen relatief snel heel Afghanistan bezet hadden, was het zaak het land te stabiliseren en te beginnen met de wederopbouw. Hiervoor werd ISAF opgericht, waarin zich – met een mandaat van de Verenigde Naties – voornamelijk NAVO-partners verenigden om Afghanistan bij de wederopbouw te helpen. Het bestrijden van de Taliban zou echter doorgaan onder *Operation Enduring Freedom* (OEF). Deze Amerikaanse operatie stond in principe los van de doelstellingen van ISAF, maar OEF was wel onderschikt aan de bevelsstructuur ervan. ISAF begon eind 2001 in Kabul, en werd met steeds een nieuwe fase geleidelijk over Afghanistan uitgebreid. De fases I en II werden respectievelijk in 2004 in het noorden en in 2005 in het westen van Afghanistan ingesteld.

Al vanaf november 2002 was Nederland betrokken bij ISAF-I in het noorden van Afghanistan. In 2004 werd in de provincie Baghlan een Nederlands Provinciaal Reconstructie Team (PRT) opgericht om extra veiligheid te bieden bij wederopbouwprojecten. De inzet van het PRT in Baghlan is door de Kamer meermaals besproken. Zo werd op 30 augustus 2005 in een vergadering van de Vaste

⁴⁸ Deedee Derksen, *Thee met de Taliban. Oorlogsverslaggeving voor beginners* (Breda 2010).

⁴⁹ Farah Karimi, *Slagveld Afghanistan* (Amsterdam 2006).

⁵⁰ Marij Leenders, 'Rouwheid en formalisme. Het spoeddebat over de 'politieke situatie rondom de besluitvorming Uruzgan' (18 februari 2010)', in: Carla van Baalen e.a. (red.), *Jaarboek 2010. Waarheidsvinding en waarheidsbeleving* (Nijmegen 2010) 97-111.

Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie de verlenging van de inzetperiode van het PRT besproken, evenals een tijdelijke extra uitzending van een mariniersbataljon om de parlamentsverkiezingen van Afghanistan in het noorden te helpen beveiligen. Op dat moment was al bekend dat de Nederlandse regering werkte aan een artikel-100 brief om de Kamer te informeren over de mogelijke Nederlandse ontplooiing in het zuiden van Afghanistan.⁵¹ De vergadering stond daarom ook in het teken van de voortgang en het succes van de wederopbouw, evenals van de veiligheidssituatie in heel Afghanistan.

De meeste Kamerleden stelden kritische vragen aan de minister van Buitenlandse Zaken Ben Bot (CDA) en de minister van Defensie Henk Kamp (VVD). Uit die vragen blijkt dat de voor- en tegenstanders van de Nederlandse aanwezigheid in Afghanistan grofweg in het kamp van respectievelijk de regerings- en oppositiepartijen zaten (enkele uitzonderingen daargelaten). Daarbij valt op dat het debat erg statisch was: de voorstanders herhaalden keer op keer waarom het nodig was om in Afghanistan aanwezig te blijven (wederopbouw, het wegnemen van de voedingsbodemp van terrorisme), en de tegenstanders noemden juist de nadelige aspecten (het agressieve optreden van de Amerikanen bijvoorbeeld). De Kamer stond – in tegenstelling tot de missie in Bosnië – dus niet als één man tegenover de regering om deze te dwingen een bepaalde actie te ondernemen.⁵²

De Artikel-100-brief

De Kamer begon zich in het najaar van 2005 steeds meer te realiseren dat de regering onderzoek uitvoerde om een missie voor te bereiden in het zuiden van Afghanistan. Duidelijk werd dat de doelstellingen van de VN en de NAVO voor Afghanistan (stabilisatie, controle en wederopbouw) niet bereikt konden worden zolang de Taliban nog actief waren in delen van het land. Daarom moest ook het zuiden onder controle gebracht worden. In 2006 zou daartoe ISAF-III van start moeten gaan, en de discussie in Nederland draaide om de vraag of men de leidende positie in een van de provincies zou moeten nemen. Het kabinet was daar voorstander van.

Op 22 december 2005 stuurde de regering de langverwachte brief naar de Tweede Kamer om deze te informeren 'op grond van art. 100 van de Grondwet over de uitkomsten van dit onderzoek.'⁵³ De brief was opgesteld aan de hand van het Toetsingskader 2001. Er werd onder meer aandacht besteed aan de gronden voor deelname, de politieke aspecten, de haalbare resultaten, het mandaat, de veiligheidssituatie en de risico's, verschillende militaire aspecten zoals het vereiste militaire vermogen, de wijze van optreden, de geweldsinstructie en de bevelsstructuur; de geschiktheid en beschikbaarheid van de Nederlandse troepen, de samenwerking met andere landen, de duur van de bijdrage, en de financiële aspecten.⁵⁴ De uitvoerbaarheid van de missie speelde in tegenstelling tot eerdere missies van begin af aan een grote rol.

Nederland wilde met de missie naar het zuiden van Afghanistan een impuls geven aan de wederopbouw en aan het verbeteren van de levensomstandigheden van de bevolking. In de Artikel-

⁵¹ In deze periode waren het CDA, de VVD en D66 verenigd in het kabinet-Balkenende II, hoewel in juni 2006 de laatstgenoemde uit het kabinet stapte en de andere twee partijen missionair met een rompkabinet doorgingen.

⁵² HTK 2004-2005, Kamerstuk 27925, nr. 183. Bestrijding internationaal terrorisme (Verslag algemeen overleg Vaste Kamercommissies Buitenlandse Zaken en Defensie op 28 juni 2005).

⁵³ HTK 2005-2006, Kamerstuk 27925, nr. 193. Bestrijding internationaal terrorisme (Brief van ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking op 22 december 2005).

⁵⁴ Idem.

100 brief stond onder meer het volgende vermeld: 'Het is niet realistisch te verwachten dat na twee jaar in Uruzgan veiligheid, stabiliteit en voorspoedige economische ontwikkeling zullen bestaan zonder hulp van buiten. Wel kan in deze periode een wezenlijke bijdrage worden geleverd aan het tot stand brengen van een situatie in Uruzgan waarin Afghaanse autoriteiten hun invloed en gezag in de provincie hebben vergroot en in toenemende mate zelfstandig voor veiligheid en stabiliteit kunnen gaan zorgen.'⁵⁵ Het doel van de missie was dus niet zozeer het brengen van vrede, veiligheid en wederopbouw, als wel het faciliteren daarin.

De Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie stelden aan het kabinet als reactie op deze brief honderden schriftelijke vragen, over onderwerpen uiteenlopend van de unanimitie in de ministerraad over de missie, tot de mogelijkheid van de Nederlandse krijgsmacht om aan andere missies bij te kunnen dragen wanneer het ook in Uruzgan zit. Een belangrijke vraag die gesteld werd, was of de regering bereid was zich te schikken naar een meerderheidsbesluit van de Kamer over de missie. De regering wilde zich echter niet op voorhand committeren aan het oordeel van de Tweede Kamer en behield zich de vrijheid mogelijkerwijs te besluiten tot het uitzenden van militairen naar Uruzgan zonder de volledige steun van de Kamer. Een andere belangrijke vraag ging over de lengte van de missie. Vanuit de Kamer waren twijfels over de opvolging die na twee jaar zou moeten plaatsvinden. Had de regering wel voldoende nagedacht over de omstandigheden waaronder er misschien sprake zou zijn van een eventuele verlenging (of verkorting) van de missie? Volgens de regering waren daar heldere afspraken over gemaakt tussen Nederland en de NAVO en was het niet nodig om vooruit te lopen op omstandigheden 'waaronder de beoogde inzetduur zou kunnen worden bekort of verlengd.'⁵⁶

In het verlengde daarvan wilde de Kamer ook een inschatting van de termijn waarbinnen de Afghaanse regering in staat werd geacht zelfstandig te kunnen zorgen voor stabiliteit, democratie en wederopbouw. De regering hield het op vijf jaar of langer, maar kon daarvoor geen sluitende argumentatie geven. Dat leek erop te wijzen dat er door noch de NAVO noch door de regering een eenduidige strategie of stappenplan was opgesteld dat als leidraad kon dienen voor operationele doelstellingen. De Kamer had ook haar zorgen over OEF die met het vergaren van inlichtingen en het bestrijden van de Taliban te weinig oog had voor het lot van de burgerbevolking. Was deze operatie eigenlijk wel succesvol geweest en stond het ISAF niet nodeloos in de weg? De regering voorzag daarin geen problemen en steunde de aard van OEF nog altijd. Verdere vragen van de Kamer gingen onder meer over de operationele sterkte van ISAF-partners in andere zuid-Afghaanse provincies, over de coördinatie tussen het PRT en de verschillende wederopbouwprojecten (zogenaamde *Civilian and Military Co-operation*, oftewel CIMIC-activiteiten), over het besteden van ontwikkelingsgeld, over de concrete militaire risico's, over de cultureel-etnische opbouw van de bevolking van de provincie Uruzgan, over het vermogen van de Nederlandse helikopters om twee jaar deze missie te ondersteunen, over de procedures rondom de benoeming van de gouverneur van de provincie, etc.⁵⁷ Op al deze vragen werd eind januari 2006 per brief een antwoord gegeven. Het was nu aan de

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ HTK 2005-2006, Kamerstuk 27925, nr. 201. Bestrijding internationaal terrorisme (Lijst van vragen en antwoorden op 31 januari 2006).

⁵⁷ Idem.

Tweede Kamerleden om op 2 februari in een laatste debat te discussiëren over de standpunten van de verschillende fracties en tot een besluit te komen.

Het beslissende debat: Nederland gaat naar Uruzgan

Op 2 februari 2006 vond voorafgaand aan het debat in de Tweede Kamer een vergadering plaats van de vaste Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie. Naast de woordvoerders van de verschillende Kamerfracties waren ook minister Bot van Buitenlandse Zaken, minister Kamp van Defensie en minister Agnes van Ardenne-van der Hoeven (CDA) van Ontwikkelingssamenwerking aanwezig. Tijdens deze vergadering kwamen de woordvoerders achtereenvolgens aan bod om hun mening te geven over een mogelijke ISAF-missie naar Uruzgan. Het debat diende niet alleen ter voorbereiding op de vergadering in de Tweede Kamer maar vooral om knopen door te hakken. Partijen die nog twijfelden, wilden zich naar eigen zeggen tijdens deze vergadering laten overtuigen. Tegelijk wilden zowel de voor- als tegenstanders van de missie toezeggingen en antwoorden op vragen van de betrokken ministers. Dit debat wordt hieronder uiteengezet door de standpunten van de verschillende woordvoerders te behandelen.

Uit de woorden van Henk Jan Ormel (CDA) bleek dat zijn partij voorstander was van de ISAF-missie. Het CDA erkende dat er heel wat moest gebeuren in Uruzgan en dat de wederopbouw vooral een zaak van de lange adem was. Om de wederopbouw te beschermen meende Ormel dat het nodig was de harde kern van Talibanstrijders te bestrijden. Hij waarschuwde voor een moeilijke provincie waar al 26 jaar lang een strijd om de macht gaande was. 'Als ISAF dit vacuüm niet opvult, komen Taliban met in hun kielzog Al-Qa'ida onherroepelijk terug.'⁵⁸ Hiermee zette Ormel de missie in een veiligheidsperspectief: dat leek voor hem de belangrijkste drijfveer te zijn om naar Uruzgan te gaan. Volgens Joanna Nathan van de denktank *The International Crisis Group* was de grote aanwezigheid van de Taliban in het zuiden namelijk als volgt te verklaren: 'De internationale gemeenschap heeft het zuiden van Afghanistan vier jaar lang links laten liggen. Er hadden veel eerder vredeshandhavers heen moeten worden gestuurd. Nu heeft men het daar laten etteren.'⁵⁹

Ormel zag dat de dreiging van de Taliban in het zuiden niet het enige probleem zou zijn voor de Nederlandse troepen en voor de veiligheid in de regio. De problemen zouden namelijk 'niet bij de Pakistaanse grens ophouden. Daar niets doen, laat ons in Uruzgan dweilen met de kraan open.'⁶⁰ Verder vertrouwde Ormel erop dat de militairen goed toegerust op pad zouden gaan en voldoende bewapening en bescherming bij zich zouden hebben gezien de te verwachten risico's. Dit is opmerkelijk, aangezien er tegen de zomer van 2006 enkele artikelen in onder meer *de Volkskrant* en het *NRC Handelsblad* verschenen, dat de militairen niet de juiste uitrusting hadden en dat er vooral een chronisch gebrek was aan pantserwagens die voldoende bescherming konden bieden aan de inzittenden.⁶¹

⁵⁸ HTK 2005-2006, Kamerstuk 27925, nr. 207. Bestrijding internationaal terrorisme (Verslag algemeen overleg Vaste Kamercommissies Buitenlandse Zaken en Defensie op 2 februari 2006).

⁵⁹ Deedee Derksen, 'Krachtmeting met Taliban komt vroeg of laat', *de Volkskrant* 29 augustus 2006.

⁶⁰ HTK 2005-2006, Kamerstuk 27925, nr. 207. Bestrijding internationaal terrorisme (Verslag algemeen overleg Vaste Kamercommissies Buitenlandse Zaken en Defensie op 2 februari 2006).

⁶¹ Stieven Ramdharie, 'Lichte, open jeep is al geschrap't', *de Volkskrant*, 12 juni 2006. Tevens: 'Pantserwagen komt later', *de Volkskrant*, 14 juli 2006. Tevens: 'Defensie wil bomvrije jeeps voor Uruzgan', *NRC Handelsblad*, 2 juni 2006.

De VVD was ook voorstander van de missie en de woordvoerder Defensie Hans van Baalen vond dat aan alle voorwaarden – getraindheid, uitrusting, professionaliteit, gereedheid, en motivatie van de militairen – was voldaan. Daarnaast was hij van mening dat het onderscheid tussen ISAF en OEF helder was, maar wilde wel van de regering weten of dat onderscheid ook voor de Afghaanse bevolking duidelijk te maken viel. Van Baalen wees er tot slot op dat verloren gegaan of beschadigd materieel niet op rekening mocht komen van het ministerie van Defensie. Vergoeding van operationele verliezen moesten dus buiten de Defensiebegroting komen te liggen en hij wilde van de minister weten welke toezeggingen er op dit gebied gemaakt konden worden.⁶² In het licht van de eerder genoemde artikelen in *de Volkskrant* en het *NRC Handelsblad* is het opmerkelijk te noemen dat ook de VVD niet heeft aangedrongen op zwaarder materieel en betere uitrusting voor de troepen. Des te meer omdat Van Baalen dacht dat de wederopbouw vanwege de onveiligheid erg moeizaam zou verlopen en dat resultaten niet op korte termijn te verwachten zouden zijn.

De vergoedingen van operationele verliezen – en de algehele kosten voor de missie – hadden ook de bijzondere interesse van Mat Herben (LPF). Ook zijn partij was voorstander van de missie naar Uruzgan, maar Herben maakte zich ernstig zorgen over de mogelijkheid van stijgende kosten. Hij was het niet eens met het feit dat lidstaten van de NAVO die hun nek uitstaken om in Afghanistan vrede en veiligheid te brengen – lees: Nederland – ook nog eens voor de kosten ervan moesten opdraaien. De solidariteit binnen het bondgenootschap werd hiermee sterk op de proef gesteld, vond ook generaal-majoor b.d. Kees Homan van Clingendael: '(...) veiligheid is een collectief goed, dat niet in eenheden kan worden gesplitst die uitsluitend aan een of meer belanghebbenden toekomen. Wanneer een internationale organisatie een gemeenschappelijk aanvaard doel nastreeft, dan komt dit ten goede aan alle leden van de organisatie.'⁶³ Uit de woorden van minister Bot bleek echter dat slechts in een paar gevallen de zogenaamde *common funding* zal worden toegepast. Een voorbeeld hiervan was het vliegveld van Kandahar, of de aanleg van belangrijke (strategische) infrastructuur in Afghanistan.

De omvang van de missie baarde Herben ook zorgen, met name de gevolgen voor de uitzenddruk. Omdat Nederland zo'n 1400 militairen in Afghanistan wilde stationeren, waarbij iedere eenheid vier maanden werd uitgezonden, zouden vrijwel alle militaire eenheden van de landmacht betrokken worden bij de roulatie.⁶⁴ Er zou dus nauwelijks mankracht overblijven voor de andere verplichtingen van de Nederlandse krijgsmacht, zoals bijvoorbeeld de vredesmissies op de Balkan, de NAVO *Response Force* of de EU *Battle Groups*. Herben zag graag dat hier door minister Kamp nog eens naar gekeken werd, aangezien Herben anders de uitvoerbaarheid van deze missie (en andere) in gevaar zag komen. Daar kwam bij dat Herben zijn twijfels had of de klus überhaupt wel te klaren was binnen twee jaar. Niet alleen vanwege de moeilijkheid van de wederopbouw, maar ook omdat

⁶² *HTK* 2005-2006, Kamerstuk 27925, nr. 207. Bestrijding internationaal terrorisme (Verslag algemeen overleg Vaste Kamercommissies Buitenlandse Zaken en Defensie op 2 februari 2006).

⁶³ 'NAVO moet kosten eerlijk delen', *de Volkskrant*, 6 juli 2006.

⁶⁴ *HTK* 2005-2006, Kamerstuk 27925, nr. 207. Bestrijding internationaal terrorisme (Verslag algemeen overleg Vaste Kamercommissies Buitenlandse Zaken en Defensie op 2 februari 2006). Tevens: *HTK* 2005-2006, Kamerstuk 21501, nr. 33. Defensieraad (Verslag algemeen overleg Vaste Kamercommissie Defensie op 23 februari 2006). Tevens: *HTK* 2005-2006, Kamerstuk 30574, nr. 1. Verslag van een werkbezoek van een delegatie uit de vaste commissie voor Defensie aan Turkije van 7 tot en met 11 mei 2006.

Defensie had gesproken over een missie van 'minimaal 2 jaar'.⁶⁵ De LPF was tegen een verlenging en wenste daarom ook duidelijkheid van de regering over de lengte van de missie.

Een belangrijke tegenstander van de missie was een van de regeringspartijen, D66. Hun woordvoerder Bert Bakker was van mening dat, hoe goed de bedoelingen van ISAF ook waren, er maar weinig van de wederopbouw terecht zou kunnen komen, mede door de toename van het aantal Taliban in de regio, evenals door het aantal aanslagen dat in de zes maanden voorafgaand aan het debat op 2 februari was gepleegd. Hoewel zijn partij in 2001 wel een voorstander was geweest van OEF, achtte hij deze missie nu niet langer succesvol. Bakker was vooral van mening dat OEF contraproductief had gewerkt en dat iedere poging die nu door ISAF in Uruzgan zou worden ondernomen alleen maar in het kwade daglicht van (de contraproductiviteit van) OEF geplaatst zou worden door de lokale bevolking. Bakker leek al voor de aanvang van het debat zijn keuze te hebben gemaakt, tot irritatie van de andere aanwezigen (zowel voor- als tegenstanders), die gehoopt hadden op een volwaardig en open debat. Bakker sloot zich overigens wel aan bij Herben in zijn kritiek dat de missie wellicht langer dan twee jaar ging duren als het aan Defensie lag, ook omdat de NAVO dit volgens Bakker graag zou willen.⁶⁶

Ook Harry van Bommel (SP) was tegen de missie omdat OEF het terrorisme alleen maar aangewakkerd zou hebben. Nederland zou niet de 'onderaannemer (...) van het Amerikaanse buitenlands beleid' moeten worden.⁶⁷ Als er steun verleend werd aan ISAF zou dat betekenen dat Den Haag feitelijk steun gaf aan de Amerikaanse plannen voor Afghanistan. ISAF en OEF zouden door elkaar lopen en de Afghaanse bevolking zou geen verschil kunnen zien tussen militairen die kwamen slopen en militairen die kwamen bouwen. Van Bommel was wel voorstander van wederopbouw, maar gaf het weinig kans van slagen en vond het hoogst onverantwoord om niet-gouvernementele organisaties (NGO's, bijvoorbeeld (inter)nationale hulporganisaties) onder bescherming van militairen te laten werken, omdat zij dan alleen maar als verlengstuk van de militairen zouden worden gezien. Er werd volgens Van Bommel ook te weinig rekening gehouden met de reële risico's en slachtoffers aan Nederlandse zijde. De open aanpak van de Nederlandse militairen zou volgens hem te gevaarlijk zijn omdat de burgers in Uruzgan er niet op zaten wachten.⁶⁸

Farah Karimi (GroenLinks) was voorstander van vredesmissies onder auspiciën van de VN, maar dacht dat de missie in Uruzgan niet uitvoerbaar zou zijn omdat volgens haar het mandaat onduidelijk was: 'Van Srebrenica hebben wij juist geleerd dat goede bedoelingen niet genoeg zijn en dat je nooit met een onduidelijke en onuitvoerbare opdracht op pad moet gaan.'⁶⁹ De veiligheidssituatie in Uruzgan kon bovendien niet slechter en aangezien het een bolwerk van de Taliban betrof was het nog maar de vraag of Nederland de capaciteiten had om hen te verslaan, zeker als het eerder de Amerikanen niet was gelukt, aldus Karimi. Hoewel ze zich ten volle realiseerde dat de Nederlandse krijgsmacht geschikt was voor inzet in het allerhoogste geweldsspectrum, en dat het door middel van de bewapening, uitrusting en training behoorde tot een klein clubje landen die toentertijd deze missie konden uitvoeren, was zij er niet van overtuigd dat de Nederland en de NAVO

⁶⁵ HTK 2005-2006, Kamerstuk 27925, nr. 207. Bestrijding internationaal terrorisme (Verslag algemeen overleg Vaste Kamercommissies Buitenlandse Zaken en Defensie op 2 februari 2006).

⁶⁶ Idem.

⁶⁷ Idem.

⁶⁸ Idem.

⁶⁹ Idem.

vrede en stabiliteit konden gaan brengen in Uruzgan. Ze achtte de kans op een vechtmis­sie reëel en vroeg aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking 'hoe zij denkt dat ontwikkeling en wederopbouw ook werkelijk mogelijk zullen zijn in een oorlogssituatie. (...) Deze missie wordt voorgesteld als een opbouwmissie, maar in de praktijk zal het een vechtmis­sie worden.'⁷⁰

De houding van de PvdA was in dit debat cruciaal, aangezien de kleinste regeer­ingspartij (D66) waarschijnlijk geen steun aan de missie zou geven. Volgens Bert Koenders was zijn partij voor­stander van verantwoordelijke missies – zoals ISAF zou kunnen zijn – maar tegen­stander van vechtmis­sies als OEF. In noorden van Afghanistan zag hij vooruitgang, aangezien 'vluchtelingen zijn teruggekeerd, meisjes gaan weer naar school, verkiezingen worden gehouden, de voedingsbodem voor terrorisme is onvruchtbaar gemaakt.'⁷¹ Ook Uruzgan zou niet aan het lot overgelaten mogen worden en er zou een begin gemaakt moeten worden met de wederopbouw. Koenders was echter net als een paar collega's zeer kritisch over het onderscheid tussen OEF en ISAF, en wilde daar absolute duidelijkheid over. Toch was het vreemd dat Koenders en de PvdA dachten dat wanneer de provincie overgedragen zou worden van OEF naar ISAF er meteen sprake zou zijn van een wederopbouwmissie. De Taliban, zo blijkt bijvoorbeeld ook uit artikelen van het *NRC Handelsblad* in de maanden na februari, probeerden de Nederlanders op de proef te stellen en het geweld – en daarmee de kans op een vechtmis­sie – in Uruzgan nam tussen februari en augustus 2006 alleen maar toe.⁷² Het was dus *wishful thinking* dat wanneer er een duidelijk onderscheid zou zijn tussen OEF en ISAF er ook duidelijk onderscheid zou zijn tussen vechten en wederopbouw.⁷³

Daarnaast had Koenders zorgen over de militaire inzet van Nederland. Dit was een ander argument dan de kritiek van Herben, die van mening was dat de krijgsmacht te snel aan haar plafond zou zitten. Koenders had namelijk zijn twijfels of er wel voldoende militairen naar Uruzgan gingen om de missie überhaupt tot een goed einde te brengen. Ook had hij twijfels of er adequate transportcapaciteit voorhanden was. Net als Herben vond hij dat twee jaar ook daadwerkelijk twee jaar zou moeten betekenen, niet meer en niet minder. Hij zei echter niets over de nog bestaande onduidelijkheid over de mogelijke opvolger van Nederland in augustus 2008.⁷⁴

Uiteindelijk zouden diezelfde avond in de plenaire vergadering 127 parlementsleden – van CDA, ChristenUnie, Groep-Wilders, LPF, PvdA (met uitzondering van Godelieve van Heteren), SGP en VVD – voor de missie naar Uruzgan stemmen. Tegenstanders waren D66, GroenLinks en SP. De missie kon dus van start gaan. Het duurde echter nog een aantal maanden voordat de kwartiermakers hun werk in Uruzgan zouden hebben voltooid en de militairen met hun opdracht konden beginnen. In deze maanden bleef de Kamer de werkzaamheden van de kwartiermakers in Uruzgan op de voet volgen om het kabinet hierover aan de tand te voelen en desgewenst de missiedoelen nog bij te kunnen stellen. Dit gebeurde voornamelijk door schriftelijke vragen te stellen aan de betrokken bewindspersonen, maar ook door enkele commissievergaderingen te houden.

⁷⁰ Idem.

⁷¹ Idem.

⁷² Bijvoorbeeld in: 'Militaire patrouille van Nederlanders beschoten in Uruzgan', *NRC Handelsblad*, 28 april 2006. Tevens: Jaco Alberts, 'Incident wordt vaker een gevecht', *NRC Handelsblad*, 12 juni 2006. Tevens: Steven Derix, 'Iedereen moet weten hoe gevaarlijk de ISAF-missie is', *NRC Handelsblad*, 20 juli 2006. Tevens: Raymond van den Boogaard, 'Doden, nog voor de officiële missie is begonnen', *NRC Handelsblad*, 22 juli 2006.

⁷³ *HTK 2005-2006*, Kamerstuk 27925, nr. 207. Bestrijding internationaal terrorisme (Verslag algemeen overleg Vaste Kamercommissies Buitenlandse Zaken en Defensie op 2 februari 2006).

⁷⁴ Idem.

Het opbouwen van de missie in Uruzgan

De eerste schriftelijke vragen die gesteld werden gingen over het lot van de door de Nederlandse troepen gevangen genomen strijders. Er was een Kamerbrede overtuiging dat deze strijders niet naar Guantánamo Bay gebracht zouden mogen. De regering zegde toe dat dit niet zou gebeuren. Ook werden er vragen gesteld over de onderkomens van de militairen in Uruzgan. Er zou sprake zijn van een type leefcontainer die minder bescherming bood dan het type dat beloofd was door Defensie. Maar deze bleek duur en niet in geruime mate voorhanden. Om toch voldoende bescherming te bieden aan de militairen moesten de containers omringd worden door zandzakken en verstevigd worden met metalen balken. Dit leidde tot kritiek vanuit de Kamer, onder meer van de PvdA, VVD en SP. Deze kwestie gaf volgens hen aan dat Defensie het een en ander had onderschat.⁷⁵ Uit andere schriftelijke vragen (van Karimi) blijkt bovendien dat er ook een tekort was aan onderofficieren, waardoor een aantal korporaals – weliswaar met voldoende ervaring, maar zonder de juiste onderofficierenopleiding van de Koninklijke Militaire School (KMS) – tijdelijk gepromoveerd moest worden alvorens zij naar Uruzgan werden uitgezonden. Volgens minister Kamp konden zij de opdrachten van een onderofficier ook uitvoeren, maar het loste het tekort niet structureel op.⁷⁶

Na het belangrijke debat van 2 februari, werd er pas op 13 juni 2006 weer gediscussieerd over Uruzgan door de Kamercommissies Buitenlandse Zaken en Defensie. Zowel minister Bot als Kamp waren hierbij aanwezig. Ditmaal ging het voornamelijk over de voorbereidingen die getroffen werden, anderhalve maand voor het begin van de missie. Ormel begon de vergadering en nam (als regeringspartij) een bijzonder kritische houding aan tegenover het kabinet. Hij ging onder meer in op de toegenomen onveiligheid in Uruzgan. Ten oosten van Tarin Kowt en in het district Chora waren de activiteiten van de Taliban toegenomen, terwijl deze gebieden in februari door Defensie nog als relatief rustig waren omschreven. Ormel wist niet hoe dit kwam en wilde graag antwoorden. Volgens minister Bot kwam dit doordat de Taliban hun nieuwe vijand wilden uittesten. Ormel verzuimde echter de vraag te stellen of die tegenstand in februari al geanticipeerd was, aangezien in april 2006 al door Defensie besloten was tot het zenden van tweehonderd extra militairen, plus een aantal pantserhouwitsers.⁷⁷

Ormel ging verder in op het aspect van de financiering van de missie. Hij wees erop dat er nog altijd onduidelijkheid bestond over de bekostiging van operationele verliezen en incidentele kostenstijgingen. Hij vond zelfs dat als één helikopter zou neerstorten de financiële grenzen van Defensie al bereikt waren. Behalve dat hierdoor risico's konden ontstaan voor de Nederlandse militairen in Uruzgan, betekende het ook dat de financiering nog altijd niet op orde was. Een gevolg daarvan was dat er te weinig financiële ruimte leek te zijn om nieuwe pantserwagens aan te schaffen die volgens Defensie en enkele Kamerleden nodig waren om de militairen beter te beschermen. De kosten van de missie kwamen überhaupt op 100 miljoen euro meer uit dan in februari was geraamd, in totaal zo'n 380 tot 410 miljoen euro.

⁷⁵ HTK 2005-2006, Aangangsel 1041. Vragen gesteld door leden van de Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden (Vragen van de leden Van Baalen (VVD) en Koenders (PvdA) aan de minister van Defensie op 9 februari 2006).

⁷⁶ HTK 2005-2006, Aangangsel 1459. Vragen gesteld door leden van de Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden (Vragen van het lid Karimi (GroenLinks) aan de minister van Defensie op 20 april 2006).

⁷⁷ Stieven Ramdharie, 'Lichte, open jeep is al geschrap', *de Volkskrant*, 12 juni 2006. Tevens: 'Kabinet stuurt meer militairen naar Uruzgan', *NRC Handelsblad*, 19 april 2006.

De heren Bakker en Van Baalen waren – net als Ormel – als leden van regeringspartijen ook bijzonder verontrust over de verslechterde veiligheidssituatie. Bakker had zijn twijfels of er vanaf augustus wel ‘de juiste en ook voldoende capaciteit voorhanden is voor de gevechten die noodgedwongen gevoerd moeten worden, en of het juiste en voldoende materieel beschikbaar is.’⁷⁸ Bakker was geen voorstander van het op kosten jagen van Defensie, maar voorzag ook problemen als extra kosten voor de missie uit algemene middelen betaald zou moeten worden. Hij leek daarom voorstander van een gezamenlijk NAVO fonds.

Minister Kamp maakte enkele opmerkingen over de aanschaf van een nieuw pantservoertuig: ‘Geen enkele andere militaire eenheid in Afghanistan is zo goed en volledig uitgerust als die van Nederland. Nederland heeft alles in eigen hand en is niet afhankelijk van gevechtshelikopters, grote pantserhouwitsers of access teams van anderen, maar heeft zijn eigen commando’s voor verkenningen en zijn eigen pantservoertuigen. De Kamer is goed geïnformeerd over het materieel. Defensie is voortdurend alert op wat er in de markt is en wat er moet worden aangevuld of veranderd.’⁷⁹ Koenders haakte hier op in door te stellen dat hij de informatievoorziening aan de Kamer juist gebrekkig vond. Om een goed oordeel over de situatie te kunnen vellen had hij naar eigen zeggen behoefte aan eenduidige informatie in plaats van aan brokstukken uit de pers. Bakker was het daar mee eens, Van Baalen niet en vond dat niet elk detail aan de Kamer voorgelegd hoefde te worden, alleen de overkoepelende strategie. Als de minister op basis van gegevens van de militaire adviseurs tot de conclusie kwam dat er meer of andere troepen nodig waren, dan ondersteunde Van Baalen hem bij voorbaat. Daar bedoelde hij mee dat het ondoenlijk zou zijn als de minister elk detail van de missie zou aan de Kamer zou voorleggen, wat hem uiteraard niet onthield van de verplichting dat te doen als hierom gevraagd werd.

In dat licht is het logisch dat Van Baalen tijdens de vergadering aandacht had voor de (strategische) rol van Pakistan. Hij wilde weten of Islamabad zowel politiek als militaire gezien in staat was de grens af te sluiten om te voorkomen dat er grote groepen Taliban naar Uruzgan trokken. In de Defensiecommissie waren de leden goed op de hoogte van het strategisch belang van Pakistan in het bestrijden van de Taliban en het brengen van vrede en veiligheid in Uruzgan. Realistisch was Van Baalen overigens niet door te denken dat Pakistan zomaar de grens met Afghanistan af kon sluiten. Dat heeft alles te maken met aartsrivaal India. In het geval van een oorlog tussen beide landen heeft Pakistan iedere soldaat aan de oostgrens nodig. Daarbij heeft het ook de strategische diepte van Afghanistan nodig om te kunnen manoeuvreren. Open grenzen en goede infrastructuur in die regio zijn daarbij van belang. Dat betekent echter dat de Taliban makkelijker vanuit Pakistan naar Afghanistan (en dus Uruzgan) kunnen gaan. De bergachtige terreinomstandigheden zorgen er ook voor dat de Taliban dit vrijwel onopgemerkt kunnen doen. Pas als bijvoorbeeld de Amerikanen de verdediging van de oostgrens over zouden nemen, of harde afspraken met India kunnen maken, kan Islamabad (een deel van) zijn troepen naar het westen verplaatsen om iets tegen de Taliban te doen.

Van Bommel had als lid van de oppositie eveneens zijn twijfels over de veiligheidssituatie en ging zelfs zover door te stellen dat er sprake was van een nieuwe vechtmisssie. Als er soldaten met

⁷⁸ HTK 2005-2006, Kamerstuk 27925, nr. 222. Bestrijding internationaal terrorisme (Verslag algemeen overleg Vaste Kamercommissies Buitenlandse Zaken en Defensie op 13 juni 2006).

⁷⁹ Idem.

een taak uitgezonden moesten worden anders dan waar het parlement goedkeuring voor had gegeven, dan zou er een nieuwe artikel-100-procedure gevolgd moeten worden. 'Er is destijds wel een scenario geschetst dat de situatie moeilijker zou worden, (...). Heeft de regering de situatie onderschat (...)? Of heeft zij de situatie iets anders voorgesteld, in de hoop dat de Kamer er wat makkelijker mee akkoord zou gaan?'⁸⁰ Karimi voegde daar als tegenstander van de missie later in de vergadering aan toe: 'Een legitieme vraag is of dit wel de missie is waarvoor de Kamer toestemming heeft gegeven en of een ISAF-missie die wederopbouw en stabilisatie tot doel heeft, wel uitvoerbaar is.'⁸¹ Natuurlijk had de regering met het opstellen van de artikel-100-brief rekening gehouden met het feit dat de veiligheidssituatie kon verslechteren. Sterker nog, het was juist een van de doelen van de Nederlandse regering geweest om de verslechterde situatie te verbeteren, en aldus een bijdrage te leveren aan het stabiliseren van Uruzgan en het centrale gezag.⁸² Maar, resultaten waren volgens de artikel-100 brief (en de antwoorden van de bewindslieden tijdens deze vergadering) niet op korte termijn te verwachten, waardoor de conclusies van Karimi en Van Bommel wat voorbarig leken.

Koenders had het in deze vergadering, net als zijn collega's, over de verslechtering van de veiligheidssituatie in Uruzgan. Als voorstander van de missie plaatste hij de veiligheidssituatie echter in het kader van de te verwachten tegenstand en het uittesten van de Nederlandse militairen door de Taliban. Hij wilde wel graag weten of de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) een verkeerde inschatting had gemaakt over de Talibanstrijders in de regio. Koenders benadrukte ook nog eens dat de aard van de missie anders moest zijn dan OEF, alsof hij wilde waarschuwen dat de missie niet om moest slaan nu er fikse tegenstand geboden werd door de Taliban: 'Bij een stabilisatiemissie wordt gestreefd naar een combinatie van een nieuw bestuur, zoals een nieuwe gouverneur en politiechef en overleg met tribale leiders, het begin van wederopbouw door irrigatie, aanleg van bruggen en andere projecten, en fors optreden als er tegenstand is.'⁸³

Toch was er ook kritiek van Koenders op het feit dat er te weinig regie zou zijn bij de regering. Dat had mede te maken met het feit dat toenmalig minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties Alexander Pechtold (D66) publiekelijk twijfel had gezaaid over de missie. Koenders en een aantal van zijn collega's hadden eerder al aangegeven dat wanneer de missie door zou gaan, de regering als één man achter de militairen moesten gaan staan. Daarnaast wilde Koenders graag weten of de regering – ondanks de duidelijk afspraken tussen OEF en ISAF – zicht had op de acties van de Amerikanen in Uruzgan, die een offensief leken te hebben ingezet. Want hij achtte het optreden van de Amerikanen niet in het belang van Nederland als de steun van de lokale bevolking daardoor verloren zou gaan.⁸⁴

Overigens was Bakker het met Koenders eens dat het kabinet over de missie met één mond zou moeten spreken, en wel in de vorm van de meest betrokken minister. Daarnaast haakten hij, Van Bommel en Karimi als tegenstanders van de (vecht)missie uiteraard ook aan op de zorgen van Koenders over de OEF-missie die de Amerikanen in Uruzgan uitvoerden: 'De kans is groot dat de

⁸⁰ Idem.

⁸¹ Idem.

⁸² *HTK* 2005-2006, Kamerstuk 27925, nr. 193. Bestrijding internationaal terrorisme (Brief van ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking op 22 december 2005).

⁸³ *HTK* 2005-2006, Kamerstuk 27925, nr. 222. Bestrijding internationaal terrorisme (Verslag algemeen overleg Vaste Kamercommissies Buitenlandse Zaken en Defensie op 13 juni 2006).

⁸⁴ Idem.

Nederlandse troepen worden gezien als een onderdeel van de Global War on Terror, onder leiding van de Verenigde Staten. Het risico is dat het draagvlak ter plaatse de laatste weken niet is versterkt, (...). Welke invloed heeft dat op de kans op succes van de Nederlandse aanpak, die erop is gericht om de hearts and minds van de bevolking te winnen?⁸⁵ De minister kon er om operationele redenen geen eenduidig antwoord op geven.

Voor Herben leek de toename van de vijandelijkheden nauwelijks een probleem omdat dat niet buiten de lijn der verwachtingen lag. Een knelpunt voor hem was echter de voorgenomen uitbreiding van de troepensterkte. Dit was voor de PvdA en VVD een aantal weken eerder ook al een knelpunt gebleken. De uitzenddruk zou door de verhoging van het aantal militairen nog hoger worden dan deze al was (waar Herben tijdens de Commissievergadering op 2 februari 2006 al zijn bedenkingen over had). Niet alleen zou het ten koste gaan van de getraindheid en het materieel van de achterblijvers, maar ook van het wel en wee van de militairen die te weinig tijd zouden krijgen om bij te komen van de missie voordat ze (eventueel) weer zouden worden uitgezonden. Dit gold met name voor specialisten waar een tekort aan was. Kamp bevestigde dit en stelde dat er weinig aan gedaan kon worden, behalve dan de roulatie voor specialisten aan te passen.⁸⁶

Herben sprak tijdens de vergadering ook over het bezoek van de Defensiecommissie aan Turkije dat tussen 7 en 11 mei 2006 had plaatsgevonden. Daar hadden de leden van de Commissie onder meer gesproken met de commandant van het Turkse III Legerkorps. De generaal was van mening dat de coalitietroepen in Afghanistan een lange adem moesten hebben om de Taliban te verslaan en de oorlog te kunnen winnen. Herben concludeerde dat de generaal optimistisch was 'over de langere termijn, maar verwacht dat er nog tien tot vijftien jaar nodig is voor deze operatie.'⁸⁷ Eerdere twijfels die Herben had over dat de missie wel eens langer dan twee jaar zou kunnen duren werden voor hem hiermee bevestigd. In ieder geval betekende het dat de effectiviteit van een missie die twee jaar duurde in twijfel kon worden getrokken, evenals de termijn van vijf jaar (om de oorlog in Afghanistan te kunnen winnen) die de regering eerder had aangegeven.

Overigens kwam Karimi tijdens de vergaderingen nog met een interessante oplossing en alternatief voor de (korte) Nederlandse aanwezigheid in Uruzgan. In mei had zij gesprekken in Afghanistan gehad met het Afghaanse ministerie van Defensie en met politiefunctionarissen. Er zou meer geïnvesteerd moeten worden 'in het leger en de politie van Afghanistan. Als betrokkenen die taken voor hun rekening kunnen nemen, is de aanwezigheid van westerse militairen niet meer nodig.'⁸⁸ Dit sloot niet alleen aan bij de bevindingen uit haar werk uit 2006, maar ook bij de opvattingen van Herben en de eerder genoemde Turkse generaal, dat er vooral tijd nodig was om de oorlog te kunnen winnen.⁸⁹ Deze opmerkingen pasten vooral binnen de latere, meer constructieve opstelling van GroenLinks tijdens de debatten over Uruzgan.

⁸⁵ Idem.

⁸⁶ Ibidem. Tevens: *HTK* 2005-2006, Kamerstuk 30300, nr. 111. Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2006 (Verslag algemeen overleg Vaste Kamercommissie Defensie op 23 mei 2006).

⁸⁷ *HTK* 2005-2006, Kamerstuk 27925, nr. 222. Bestrijding internationaal terrorisme (Verslag algemeen overleg Vaste Kamercommissies Buitenlandse Zaken en Defensie op 13 juni 2006). Tevens: *HTK* 2005-2006, Kamerstuk 30574, nr. 1. Verslag van een werkbezoek van een delegatie uit de vaste commissie voor Defensie aan Turkije van 7 tot en met 11 mei 2006.

⁸⁸ *HTK* 2005-2006, Kamerstuk 27925, nr. 222. Bestrijding internationaal terrorisme (Verslag algemeen overleg Vaste Kamercommissies Buitenlandse Zaken en Defensie op 13 juni 2006).

⁸⁹ Karimi, *Afghanistan*.

Interessant om hier om te merken is dat ook Geert Wilders, toen nog een eenmansfractie, voorstander van de missie naar Uruzgan was. Zijn motivatie was echter het actief bestrijden van terrorisme door middel van militair optreden. Hij was niet tegen wederopbouw, maar waarschuwde voor het feit dat er zonder stabiliteit weinig wederopbouw zou kunnen plaatsvinden. Uit verdere woorden van Wilders bleek dat hij ISAF als een soort verlengde zag van OEF, en daarmee stond zijn visie haaks op die van bijvoorbeeld het CDA, die stabiliteit en terrorismebestrijding vooral door middel van ISAF (en dus wederopbouw) wilde bereiken.⁹⁰

Resumé

Samenvattend vallen een aantal zaken op in deze paar maanden van besluitvorming. Ten eerste dat de regering en het parlement in goed overleg met elkaar spraken over de aankomende missie naar Uruzgan. Tijdens de commissievergaderingen werd er uitgebreid gediscussieerd met de betrokken bewindspersonen en konden de leden van de Tweede Kamer kritische vragen stellen. Dat sommige parlementsleden het vervolgens niet eens waren met de antwoorden van de ministers deed niets af aan het feit dat de regering de nodige inlichtingen verschaftte volgens de bepalingen in artikel-100 van de Grondwet. Het werd duidelijk dat de regering waarde hechtte aan een Kamermeerderheid die steun zou geven, wat overigens niet per definitie betekende dat een Kamermeerderheid voor het uitvoeren van de missie een vereiste was.

Ten tweede valt op dat het grootste deel van de gestelde vragen in de gevoerde discussies tijdens de commissievergaderingen gingen over het financiële plaatje en praktische problemen. Zo waren er discussies over de kostenstijging van de missie, over het feit dat er geen structurele oplossing gevonden was voor de operationele verliezen, en over het tekort aan adequate pantservoertuigen, leefcontainers, onderofficieren, en tactisch/strategisch luchttransport. Hoewel het ministerie van Defensie op deze punten inderdaad tekort schoot, bleven het slechts vragen over details die weinig te maken hadden met de strategische en geopolitieke doelstellingen van de missie. Immers, het al dan niet inzetten van zware pantservoertuigen of gepantserde leefcontainers zegt meer over de veiligheid van de militairen te velde dan over de haalbaarheid van het faciliteren van de randvoorwaarden die de Afghaanse overheid nodig hadden om het gezag in Uruzgan te kunnen herstellen.

Toch werd de doelstelling van de missie niet volledig genegeerd. Het derde opvallende punt is namelijk dat enkele parlementsleden – ondanks de toon van de discussie, die neigde naar vragen over details – wel degelijk het inzicht hadden door te vragen naar de strategische omstandigheden en uitdagingen. Van Baalen wilde bijvoorbeeld weten hoe het zat met Pakistan, en of dat land kon helpen in het bestrijden van de Taliban in de grensregio, om in Uruzgan de druk te verlichten. Karimi wilde weten of de mogelijkheid bestond dat Afghanistan zelf zou gaan zorgen voor de eigen veiligheid zodat Nederland en de NAVO niet jarenlang hoefden te blijven. En het was Herben die waarschuwde voor het feit dat er in twee jaar tijd waarschijnlijk te weinig kon gebeuren om vrede en stabiliteit te faciliteren voor de Afghanen. Natuurlijk moet de kanttekening geplaatst worden dat Nederland niet het enige

⁹⁰ *HTK 2005-2006, Kamerstuk 27925, nr. 207. Bestrijding internationaal terrorisme (Verslag algemeen overleg Vaste Kamercommissies Buitenlandse Zaken en Defensie op 2 februari 2006).*

land was dat in Afghanistan opereerde. De NAVO had qua strategische doelstellingen natuurlijk het laatste woord.

Alles in oenschouw nemend lijkt het er dus op alsof het parlement in de besluitvormingsfase het initiatief volledig had verloren, als gevolg van de veranderde formele kaders en het spook van Srebrenica dat nog steeds rondwaarde. Men kon vragen stellen aan de regering, men kon informatie en inlichtingen eisen, men kon zelfs de regering aan de hand van het Toetsingskader wijzen op inconsistentie of gemaakte fouten. Maar het was de regering die alles in gang zette en de Kamerleden naderhand door middel van een artikel-100 brief informeerde. De Kamer kon dus niet meer de regering sturen of zelfs dwingen een bepaalde actie te ondernemen. De enige concrete invloed bestond hem in het feit dat de Kamer geraadpleegd werd en zijn goedkeuring kon geven.

Maar tegelijk was er in deze periode sprake van een soort monisme, omdat het parlement met een ruime meerderheid van stemmen akkoord is gegaan met het voorstel van de regering. De goedkeuring van de Kamer ging weliswaar gepaard met veel overleg, maar de hoeveelheid discussies betekende ook dat de Kamer een gedeelde verantwoordelijkheid droeg. Men kon de regering achteraf niet zomaar afrekenen op zaken waar de Kamer tot in detail over gediscussieerd had en goedkeuring aan gegeven had. Dit verklaarde ook waarom de tegenstanders van de missie in hun kritiek zover durfden te gaan als te zeggen dat er sprake was van een vechtmis­sie, of in ieder geval een hele andere missie dan waarvoor de Kamer haar goedkeuring had gegeven. Dat terwijl de voorstanders in hun kritiek wel repte­ten over het feit dat men verrast was door de verslechterde veiligheidssituatie, maar deze vervolgens probeerde te nuanceren of goed te praten alsof men deze situatie verwacht had. Deze contradictie is wellicht een uiting van de worsteling waar de voorstanders van de missie mee zaten: ze hadden tot in detail goedkeuring gegeven aan het beleid van de regering, maar kwamen erachter dat ook zij voor hun gevoel in de besluitvormingsfase – in hun controle op de regering en de missie – zaken hadden laten liggen. Het gevecht om invloed op de missie tussen regering en parlement zorgde al met al voor een moeizame besluitvormingsfase.

IV

Een lastige klus

*'Ik vind het geen micromanagement als de Kamer over een gevaarlijke missie zoals die in Uruzgan met de regering van gedachten wil wisselen.'*⁹¹

Farah Karimi (GroenLinks)

In dit hoofdstuk staat het monitoren tijdens het eerste jaar van de missie in Uruzgan centraal. Hieronder wordt allereerst een korte omschrijving gegeven van een aantal gebeurtenissen in deze periode, met name over de Nederlandse binnenlandse politiek. Daarna volgen de uitgebreide uiteenzettingen van een aantal commissievergaderingen, werkbezoeken, en schriftelijke vragenreeksen die de Tweede Kamerleden gebruikten om de missie in Uruzgan te blijven monitoren. Deze gehele periode valt grofweg in te delen in twee fasen. De eerste is de ontkenningfase, waarbij de toon van het debat er deels op gericht was de missie in Uruzgan als een vechtmis­sie (in plaats van een wederopbouwmissie) te bestempelen. De tweede is de gewenningsfase, waarbij er in het debat steeds vaker sprake was van opbouwende kritiek en constructief meedenken door Kamerleden, maar waarbij men tegelijk het nut en de noodzaak van een verlenging van de missie besprak.

Vanaf augustus 2006 ging de missie in Uruzgan dus officieel van start. De regering hield de Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie op de hoogte van de politieke en militaire ontwikkelingen in Uruzgan en Afghanistan. Bij de Nederlandse manier van optreden in Uruzgan – de zogenaamde olievlekbenadering – kwam de nadruk te liggen op 'versterking van het gezag van de lokale en nationale overheid en op ondersteuningsactiviteiten ten behoeve van de bevolking. Door de inspanningen geografisch te concentreren en geleidelijk uit te breiden wordt te grote spreiding voorkomen en kunnen zichtbare verbeteringen in bestuur en leefomstandigheden worden bereikt voor de bevolking.'⁹²

Dit betekende niet dat de Nederlanders alleen maar bezig waren met de wederopbouw. Vanaf het begin van de missie braken er sporadisch gevechten uit tussen Nederlandse militairen en de Taliban. Hoewel er in de eerste maanden nog geen soldaten waren gesneuveld – de Nederlanders stonden bij de bondgenoten in het zuiden van Afghanistan bekend als de *Lucky Dutch* – waren er wel gewonden gevallen. In juni 2007 vond een klassieke veldslag plaats nabij de stad Chora. Naar schatting meer dan duizend Talibanstrijders vielen het voor hen strategisch belangrijke Chora aan, dat verdedigd werd door uiteindelijk ongeveer vijfhonderd Nederlandse militairen. Na vier dagen strijd won Nederland de veldslag. Er sneuvelden twee Nederlanders en tientallen Afghaanse burgers en

⁹¹ HTK 2006-2007, Kamerstuk 27925, nr. 236. Bestrijding internationaal terrorisme (Verslag algemeen overleg Vaste Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie op 18 september 2006).

⁹² HTK 2005-2006, Kamerstuk 27925, nr. 226. Bestrijding internationaal terrorisme (Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking op 1 september 2006).

strijders. Klassieke veldslagen als die bij Chora waren niet tekenend voor de missie in Uruzgan, maar de Nederlandse militairen bewezen ook hier hun moed en competentie.

In november 2006 vonden er verkiezingen voor de Tweede Kamer plaats, en de politieke verhoudingen verschoven daardoor enigszins. Vanaf november was er dus ook sprake van een nieuwe samenstelling van de Kamercommissies. Totdat in februari 2007 het kabinet-Balkenende IV aantrad bleef het demissionaire kabinet zijn werk doen. Daarna was er opnieuw sprake van een wijziging in de samenstelling van de Kamercommissies, evenals van een wijziging van de leden van het kabinet. Aan de frequentie van de commissievergaderingen is echter te zien dat er rondom november verkiezingstijd was en dat men daarna bezig was met het formeren van een regering: er werd minder vergaderd en minder schriftelijke vragen gesteld aan de betrokken bewindspersonen. Op 22 februari 2007 werd het kabinet-Balkenende IV beëdigd, bestaande uit het CDA, de PvdA en de ChristenUnie (CU). Dit betekende dat de leden van de vaste Kamercommissies te maken hadden met nieuwe bewindsliden. Minister van Buitenlandse Zaken werd Maxime Verhagen (CDA), minister van Defensie werd Eimert van Middelkoop (CU), dezelfde als van de motie-Van Middelkoop begin jaren negentig. Minister voor Ontwikkelingssamenwerking werd Bert Koenders.

De ontkenningfase: Nederlandse militairen als uitzendkrachten

De eerste belangrijke vergadering van de Kamercommissies Buitenlandse Zaken en Defensie, na het officiële begin van de missie, vond plaats op 18 september 2006. Alleen minister Kamp van Defensie was hierbij aanwezig. De heer Ormel opende het debat en zijn houding als lid van een regeringspartij was duidelijk: hier en daar kritisch, maar vooral gericht op constructieve samenwerking. Hij bedankte de regering voor de grote openheid inzake berichtgeving over Afghanistan. Wel had hij zijn twijfels over (hooggeplaatste) militairen die in de pers hun mening gaven over de missie. Zo had de plaatsvervangend commandant in Uruzgan in een interview zijn zorgen uitgesproken over de situatie in de grensregio met Pakistan.⁹³ Ormel vond dat dit niet kon bijdragen aan het creëren van een breed draagvlak en begrip voor de missie, zowel in de Kamer als in de samenleving. Ormel ging verder over de mogelijkheid van het uitlenen van Nederlandse militairen aan andere NAVO partners in het zuiden. In november 2006 zou Nederland het commando over de hele provincie overnemen – de Amerikanen waren tot die tijd in sommige delen nog actief – en hij wilde weten wat voor gevolgen dat zou hebben voor het uitlenen van militairen. Liepen Nederlandse militairen nu bijvoorbeeld extra risico doordat de andere NAVO-landen kennelijk onvoldoende bereid waren om troepen te leveren?

Ormel realiseerde zich dat een maand na het begin van de missie er nog nauwelijks sprake kon zijn van structurele wederopbouwprojecten, maar vroeg de regering wel om een planning van meetbare successen. Hij was in ieder geval verheugd dat er al begonnen was met een aantal lange-termijn-projecten, evenals met goed zichtbare korte-termijn-projecten, en het trainen van de Afghaanse politie. Ormel vond het tevens een goede ontwikkeling dat de Pakistaanse president Afghanistan had bezocht, maar hij was wel bezorgd over het feit dat Pakistan nog altijd als vrijhaven kon dienen voor terroristen van Al-Qa'ida. Nederland zou meer betrokken moeten zijn met de politiek

⁹³ Bijvoorbeeld in: 'Hoge Nederlandse militair somber over missie', *de Volkskrant*, 15 september 2006.

en het volk van Pakistan. Ormel had nog wel steeds zijn vraagtekens over de financiering van de missie en stelde dat er nog steeds geen geld was om operationele verliezen te compenseren.⁹⁴

Van Baalen had min of meer dezelfde houding als Ormel, maar wenste minder in detail te treden, daar hij nog altijd van mening was dat de politiek zich niet moest verliezen in militair micromanagement. 'De operaties van de Nederlandse militairen vinden onder verantwoordelijkheid van het kabinet plaats. De Kamer moet de algemene strategie hooghouden.'⁹⁵ Hij doelde hier ook op de opmerkingen van Ormel over het uitlenen van Nederlandse militairen. In de artikel-100-brief stond duidelijk dat het mogelijk was dat de Britse, Canadese en Nederlandse troepen in het zuiden van Afghanistan elkaar tijdelijk bij konden staan. Van Baalen wilde alleen weten aan welke tijdspanne de minister dacht bij een tijdelijk optreden. Een andere tegenstelling met Ormel was dat hij het geen probleem vond als militairen zich in interviews uitlieten over de missie, en vond zelfs dat dit bijdroeg aan een beter begrip en inzicht.

Van Baalen kwam ook nog met de opmerking dat hij de verschillende operaties in Afghanistan – ISAF, OEF, en de strijd tegen de papaverteelt – graag onder één leiding geplaatst zag. Er zou een sterke coördinatie tussen de verschillende operaties moeten zijn, een integrale aanpak, opdat ze elkaar zouden versterken in plaats van tegenwerken. Daarom had de VVD-fractie er geen bezwaar tegen dat Nederlandse militairen deel zouden nemen aan anti-drugs operaties. Wel moest er dan voor gezorgd worden dat de bevolking in staat werd gesteld om in plaats van drugs andere gewassen te telen. 'Misschien moeten boeren gesubsidieerd worden omdat papaver altijd meer oplevert dan andere gewassen.'⁹⁶ Een aantal andere Kamerleden, zoals Ormel, Bakker, en Herben waren het hier grondig mee eens.

Karimi was het niet met Van Baalen eens op het punt van militair micromanagement, en vond juist dat er zoveel mogelijk over een gevaarlijke missie zoals die in Uruzgan met de regering van gedachten gewisseld moest worden. Daarom sprak Karimi over de actieve deelname van Nederlandse militairen aan operatie Medusa, want dit zou volgens haar niet in het oorspronkelijke mandaat passen. Operatie Medusa was een Canadese operatie in de zuid-Afghaanse provincie Kandahar om meer controle te krijgen over een bepaald deel van deze provincie. Nederland had hieraan deelgenomen. Alleen in noodsituaties zou evenwel wederzijdse hulp worden verleend. Minister Kamp en de hoogste Nederlandse generaal D.L. Berlijn zagen dit wel degelijk als een noodsituatie, maar volgens Karimi had generaal Berlijn 'tegelijktijd kritiek op de aanpak van de Britten, die zich niet zouden houden aan de binnen ISAF III afgesproken olievlekbenadering. Nederland wordt daardoor meegezogen in een keiharde confrontatie, die buiten het mandaat valt.'⁹⁷

Daarnaast was Karimi van mening dat de NAVO met ISAF-III de missie OEF naadloos had opgevolgd. De *hearts and minds* van de bevolking zouden gewonnen moeten worden, in plaats van dat Nederlandse troepen in gevecht raakten met de Taliban. Ze concludeerde dan ook dat Nederland was meegesleurd in een bloedige vechtmis­sie. Hoeveel meer troepen wilde de NAVO nog sturen en waar leidde dat toe? Zij verwees in dezen naar het magere resultaat dat de 100 000 Russische

⁹⁴ HTK 2006-2007, Kamerstuk 27925, nr. 236. Bestrijding internationaal terrorisme (Verslag algemeen overleg Vaste Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie op 18 september 2006).

⁹⁵ Idem,

⁹⁶ Idem.

⁹⁷ Idem.

militairen in de jaren tachtig in Afghanistan hebben bereikt. ‘Nederland blijkt geen breuk met de gemaakte fouten te kunnen bewerkstelligen en had nooit naar Uruzgan moeten gaan.’⁹⁸

Net als Ormel was Karimi van mening dat Nederland meer betrokken moest zijn bij Pakistan, om in het zuiden van Afghanistan de veiligheid te kunnen garanderen. ‘Voor iedere dode taliban staan vier of vijf nieuwe talibanstrijders klaar die goed getraind en voorzien van moderne wapens vanuit Pakistan Afghanistan binnentreden.’⁹⁹ De president van Pakistan wilde zijn regeringstroepen uit de tribale grensgebieden terugtrekken, maar juist in deze gebieden hielden de Taliban en Al-Qa’ida-leden zich schuil. Karimi wilde weten welk antwoord de NAVO had op deze plannen van Pakistan.

Van Bommel wilde net als Karimi zoveel mogelijk over de missie met de regering van gedachten wisselen, om er vervolgens vooral kritiek op te kunnen leveren. Daarom was hij het bijvoorbeeld ook met Van Baalen eens dat de militairen (in Uruzgan) hun eigen geluid mochten laten horen over de situatie in Afghanistan. Het eerder genoemde interview met de plaatsvervangend commandant in Uruzgan leek hem een adequate illustratie van de situatie in Afghanistan, en hij wilde weten wat dit betekende voor de beoordeling van de Nederlandse regering van de politieke situatie en veiligheid in Uruzgan en de grensregio met Pakistan. Het feit dat de Pakistaanse regering troepen uit de grensregio haalde baarde hem grote zorgen. Daar kwam bij dat hij van mening was dat de verschillende missies door elkaar begonnen te lopen en dat de activiteiten van de Nederlandse militairen niet meer pasten in het door de Kamer verleende mandaat. Door de ‘talibanisering van een deel van Pakistan’ werden de problemen groter dan was voorzien.¹⁰⁰ Daarom vond Van Bommel dat er een nieuwe veiligheidsanalyse gemaakt moest worden en dat er opnieuw naar het mandaat van de missie gekeken moest worden.

Van Bommel vond het ergerlijk dat de NAVO zich moeite moest getroosten om extra troepen te krijgen. Hierdoor zouden de spanningen binnen het bondgenootschap oplopen, wat niet ten goede kwam aan het uitvoeren van de missie. Daar kwam bij dat als de Taliban zich steeds meer gingen profileren als een verzetsbeweging tegen de buitenlandse troepen, diezelfde buitenlandse troepen onderdeel werden van het probleem. Uiteindelijk zou het dus de bedoeling zijn dat de Afghanen zelf met hun eigen politie en militairen het gebied zouden gaan beheersen en zouden gaan werken aan de wederopbouw. Hij wilde weten hoe de regering dacht over deze mogelijkheid.

D66 had – zoals eerder al was gebleken – de missie in Afghanistan liever niet gezien. Maar nu deze een feit was wilde Bakker constructief meedenken, zo blijkt uit zijn opmerkingen: ‘Gebrek aan munitie of onderdelen mag niet voortvloeien uit perikelen over de begroting.’¹⁰¹ Zonder afbreuk te willen doen aan de reeds geleverde inspanningen op het gebied van wederopbouw, wees hij op het feit dat in de media de nadruk werd gelegd op de gevechten die de Nederlandse militairen met de Taliban voerden. Eén van de voorwaarden die de Kamer had gesteld, was dat OEF en ISAF goed uit elkaar gehouden moesten kunnen worden. Dat gold voor de afspraken op militair niveau binnen de NAVO, maar zeker ook voor de Afghaanse bevolking die het onderscheid tussen OEF en ISAF moest kunnen begrijpen, mede omdat dit van belang was voor het welslagen van de missie. Voor Bakker was dit onderscheid niet meer duidelijk. Volgens hem was Operatie Medusa, die niet tijdelijk maar

⁹⁸ Idem.

⁹⁹ Idem.

¹⁰⁰ Idem.

¹⁰¹ Idem.

voor langere tijd een beroep had gedaan op ondersteuning door ISAF, in het licht van de artikel-100-brief dubieus.

Hij begreep echter wel dat Uruzgan niet als een geïsoleerd gebied kon worden beschouwd. Het ging immers om een NAVO-operatie in een groot gebied waarin de Taliban ook over provinciegrenzen heen opereerde. 'Het is dan raar om het mandaat beperkt te zien tot een gebied met scherpgetrokken grenzen. Het feit dat de OEF en de ISAF onvoldoende gescheiden kunnen worden, is een veel groter probleem.'¹⁰² Daarnaast had Bakker kritiek op de manier waarop de Verenigde Staten de oorlog in Afghanistan voerden. Het moreel gezag van de VS werd volgens hem voortdurend uitgehouden. Dat zou volgens hem ook de reden zijn dat de NAVO-coalitie in Afghanistan zo smal was. Bakker vond het daarom van groot belang dat de Nederlandse regering dit probleem bij de Amerikanen aan de orde stelde en tevens een eenduidige Europese opstelling nastreefde. Vanwege de toenemende anti-westerse houding van bijvoorbeeld Pakistan, vroeg hij zich af of een andere internationale aanpak dan het sturen van meer troepen niet veel verstandiger was.¹⁰³ Tot slot vroeg Bakker om meetbare einddoelen op te stellen die na twee jaar getoetst zouden kunnen worden.

Koenders probeerde de argumenten van tegenstanders van de missie te nuanceren zonder afbreuk te doen aan de ernst van sommige problemen. Zo stelde hij bijvoorbeeld dat het nog te vroeg was om conclusies te trekken over de wederopbouw, omdat het een traject van de lange termijn was. Tegelijk merkte hij op dat de coalitie in het zuiden van Afghanistan met forse problemen te kampen had. De Britse troepen waren uitgeput en de professionaliteit van de Taliban was toegenomen. Voor de fractie van de PvdA was het dan ook niet de vraag of de NAVO in Afghanistan moest zijn, maar wel hoe aan haar aanwezigheid in Afghanistan het beste gestalte kon worden gegeven. Koenders wees erop dat het 'waar ook ter wereld moeilijk is om te zorgen voor economische wederopbouw en een nieuw bestuur als tegelijkertijd fors opgetreden moet worden tegen groeperingen die dat willen voorkomen.'¹⁰⁴ Het was voor hem in ieder geval duidelijk dat voor de combinatie van vertrouwen winnen en offensieve operaties uitvoeren nog niet het juiste aantal troepen in Afghanistan aanwezig was. Dat betekende niet dat er eindeloos meer troepen naar Afghanistan gestuurd moesten worden, en zeker geen Nederlandse. Wat het wel betekende was dat Koenders zijn twijfels had bij de Nederlandse deelname aan operatie Medusa. Hij begreep dat bondgenoten in nood geholpen zouden moeten worden, maar hij vond het risicovol 'om het ene gat met het andere te vullen.'¹⁰⁵

De versterking van de Taliban vanuit Pakistan was een enorm risico volgens Koenders. Maar tegelijk begreep hij niet waarom de Amerikanen bij het bestrijden van deze toename opraden volgens het credo *shoot to kill*. Dit zou teveel slachtoffers met zich meebrengen en bovendien de kansen op het welslagen van het winnen van de *hearts and minds* van de lokale bevolking doen dalen. Daarmee wilde Koenders niet zeggen dat offensieve operaties overbodig waren, maar de Nederlandse benadering – doordringen tot de bevolking in plaats van militair machtsvertoon – was volgens hem wel de kern van een succesvolle en moderne stabilisatiemissie. Daarnaast was het volgens hem van belang dat de regeringen die bij de missie in Afghanistan betrokken waren, zouden moeten spreken

¹⁰² Idem.

¹⁰³ Idem.

¹⁰⁴ Idem.

¹⁰⁵ Idem.

over een gematigde benadering van de Taliban. De oplossing kon niet alleen op het militaire vlak liggen.

Herben was geneigd – zoals eerder al naar voren was gekomen – om wat meer dan zijn collega's naar de tactisch-operationele kant van de missie te kijken. Daarom verdedigde hij als een van de weinigen juist het optreden van de Nederlandse militairen in operatie Medusa. Een Nederlands kamp zou aan een belangrijke konvoiroute liggen die dwars door Kandahar liep en mede door Nederlandse militairen was aangelegd. Het was dan ook volstrekt logisch – en mede vanuit eigen belang – dat de Nederlanders deze route hielpen beveiligen en in die streek van Kandahar tegen de Taliban zouden optreden. Ook vond hij dat de opmerkingen van de plaatsvervangend commandant in Uruzgan goed aansloten op de richtlijnen van de regering om de commandolijnen van de Taliban tussen Afghanistan en Pakistan te verstoren. Op die manier zou er een einde moeten komen aan de infiltraties vanuit de grensstreek, en de praktijk dat de Taliban zich vanuit Pakistan hergroepeerde, trainde en organiseerde. Herben vroeg zich wel of het verstandig was om vast te houden aan de olievlekstrategie en of het niet veel logischer was om de aanvoerlijnen af te snijden door middel van intensieve grenspatrouilles. Het probleem hiervan was dat de militairen zich dan volledig zouden richten op het militaire aspect van de missie, terwijl het doel juist de wederopbouw en daardoor het faciliteren van stabiliteit was.¹⁰⁶

Minister Kamp maakte aan het einde van de zitting nog een aantal opmerkingen naar aanleiding van de vragen en discussiepunten van de Kamerleden. Hij was verrast door de hevige tegenstand die de Taliban in het zuiden van Afghanistan voerden. Maar hij stelde ook dat het beeld dat in de media naar voren kwam dat er overal gevochten werd, niet klopte. ISAF was voor negentig procent bezig met de wederopbouw. Kamp kon uit veiligheidsoverwegingen echter geen volledige openheid geven over de einddoelen van de verschillende wederopbouwprojecten. Tegelijk vormde de onmogelijkheid van de Afghaanse regering om zichtbare verbeteringen voor de bevolking te realiseren in de ogen van de minister ook een gevaar voor het succes van de wederopbouw (en de missie). Voorts merkte hij op dat Pakistan naar verwachting nog lang een probleem zou blijven.¹⁰⁷

Aangezien sommige vragen aan het eind van deze vergadering onbeantwoord bleven, probeerden een aantal Kamerleden per brief alsnog antwoorden te krijgen. De interessantste van deze brieven werd op 21 september door Koenders en Karimi naar de regering gestuurd, met vragen over het onderscheid tussen OEF en ISAF. In een antwoord verzekerde minister Kamp hen dat er wel degelijk een onderscheid was tussen de doelstelling en het mandaat van beide operaties, maar dat vanwege de zware tegenstand van de Taliban in het zuiden ISAF 'naast het bewaken van de stabiliteit indien nodig robuust en zonodig preventief' moest optreden.¹⁰⁸ Tegelijk was OEF niet uitsluitend bezig met het opjagen van de Taliban, maar ook met het opleiden van het Afghaanse leger en met enige wederopbouwprojecten. Hoewel het dus gescheiden operaties betrof, konden de verschijningsvormen van de beide operaties in voorkomend geval gelijk zijn.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Idem.

¹⁰⁷ Idem.

¹⁰⁸ HTK 2006-2007, Aanhangsel 60. Vragen gesteld door leden van de Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden (Vragen van het lid Koenders (PvdA) aan de minister van Defensie op 21 september 2006).

¹⁰⁹ HTK 2006-2007, Aanhangsel 30. Vragen gesteld door leden van de Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden (Vragen van het lid Karimi (GroenLinks) aan de minister van Defensie op 21 september 2006).

De ontkenningfase: transportcapaciteit en inlichtingen

Pas op 12 oktober 2006 werd er weer vergaderd over de situatie in Afghanistan door de Kamercommissies Buitenlandse Zaken en Defensie. Minister Bot en Kamp waren ook aanwezig. Sommige leden (van de regeringspartijen) hadden korte en bondige vragen, zoals Van Baalen, die wilde weten hoe het stond met de problemen rondom de capaciteit van het luchttransport. Bart van Winsen (CDA) wilde weten hoe het stond met problemen op het gebied van coördinatie, logistiek, personeel, financiën en materieel. Hij vroeg dit met het oog op eventuele toekomstige vredesmissies die Nederland zou uitvoeren.¹¹⁰

Karimi kwam daarentegen, als lid van de oppositie, met wat meer vragen. Ze wilde van minister Bot weten hoe hij oordeelde over het functioneren van de Provinciale Reconstructie Teams. Daarnaast wilde ze weten hoe de minister oordeelde over de benoemingen van een aantal 'foute personen in provinciale besturen' door president Karzai van Afghanistan.¹¹¹ Ze was namelijk van mening dat het mandaat waarmee Nederlandse militairen op pad werden gestuurd uitvoerbaar moest zijn en de militairen zouden niet ter plekke opgezadeld mogen worden met de afweging of zij het provinciale bestuur moesten steunen of niet. Bot erkende dat ook hij niet alle benoemingen van Karzai ideaal achtte. Maar de invloed die men op Kabul kon uitoefenen was beperkt, aangezien Nederland slechts aanwezig is op uitnodiging van de Afghaanse regering, en niet als een soort bezettende macht.

Frans Timmermans (PvdA) had ook bezwaren over de transportcapaciteit. Complexe operaties zoals die in Uruzgan, in combinatie met een grote afstand tot Nederland, trokken een enorme wissel op de logistieke capaciteit van de krijgsmacht. Deze leek hierin vast te lopen als er geen oplossing werd geboden. Die oplossing was niet alleen het zelf verwerven van extra middelen, maar ook het investeren in intensievere internationale samenwerking. Ook de verwerving, verwerking en analyse van inlichtingen bij operaties als die in Uruzgan was een knelpunt volgens Timmermans. Bij iedere militaire operatie achtte hij inlichtingen cruciaal voor de bescherming van de eigen troepen, maar de Nederlandse krijgsmacht kon daar in Afghanistan niet alleen voor zorgen. Men zou in het diplomatieke verkeer en in gesprekken met de bondgenoten moeten kunnen afgaan op informatie die zij gaven. Maar hij had de indruk dat er bij partners nog altijd grote huiver bestond 'om inlichtingen ruimhartig te delen.'¹¹²

Minister Kamp erkende dat de inlichtingenvoorzieningen nog niet optimaal waren. Ook hij zou het liefst komen tot één gezamenlijke inlichtingencel met een eenhoofdige leiding, waar alle inlichtingen samenkwamen en voor de commandanten te velde beschikbaar waren. In antwoord op de kritiek op de transportcapaciteit meldde Kamp dat ondanks alle knelpunten het steeds was gelukt om alle transporten te laten plaatsvinden. Tegelijk zocht Nederland samenwerking met andere landen in de opbouw van strategisch luchttransport, terwijl ze de eigen tactische luchtvloot uitbreidde. Kamp stelde dat een grotere strategische en tactische luchttransportcapaciteit paste bij de Nederlandse krijgsmacht van de toekomst.¹¹³

¹¹⁰ *HTK 2006-2007*, Kamerstuk 29521, nr. 34. Nederlandse deelname aan vredesmissies (Verslag algemeen overleg Vaste Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie op 12 oktober 2006).

¹¹¹ Idem.

¹¹² Idem.

¹¹³ Idem.

De ontkenningfase: vechtmis­sie of opbouw­mis­sie?

Twee weken later werd – op 26 oktober 2006 – wederom vergaderd over de actuele situatie in Afghanistan door de Kamercommissies Buitenlandse Zaken en Defensie. Minister Bot, Kamp en Van Ardenne-van der Hoeven waren hier ook bij aanwezig. Karimi had wederom stevige kritiek op de aard van de mis­sie, want zij vroeg zich af ‘in hoeverre er inmiddels sprake is van een oorlog in Afghanistan.’¹¹⁴ Ze vond bovendien dat de regering ernstige inschatting­fouten had gemaakt, afgaande op het feit dat ze stelde dat toen de mis­sie begon er sprake was van het sturen van ongeveer duizend Nederlandse soldaten. Er waren echter ruim veertienhonderd soldaten actief, en Karimi vroeg zich af wanneer er sprake was van een kleine kwantitatieve aanpassing en wanneer van een kwalitatieve verandering van de mis­sie. Uit een artikel van *de Volkskrant* op 21 oktober 2006 bleek dat er bovendien nog eens 130 militairen naar Uruzgan zouden vertrekken. Volgens het artikel was er van de wederopbouw en het weerbaar maken van de Afghaanse troepenmacht nog maar weinig terecht gekomen, en het kon ook niet uitgesloten worden ‘dat de geleidelijke uitbreiding van de Nederlandse troepenmacht door de Taliban juist als een aanmoediging wordt gezien de strijd met onze militairen aan te gaan.’¹¹⁵

Karimi stelde vast dat aan de basis van de hele operatie een foute analyse had gestaan. Een hooggeplaatste Amerikaanse generaal zou volgens haar hebben toegegeven dat er veel anders was gelopen dan men had verwacht. Wat betekende dit voor de uitvoering van de mis­sie? Ze vroeg zich af of minister Kamp nog altijd kon volhouden dat het om dezelfde mis­sie ging als hij de Kamer begin 2006 had voorgespiegeld. Karimi concludeerde dat ISAF-III in de voetsporen van OEF was getreden. Ze wilde bovendien weten of het beeld klopte dat in de media werd geschetst dat de militairen vooral in de kampementen bleven omdat zij onvoldoende voor hun eigen veiligheid konden zorgen, laat staan een bijdrage konden leveren aan de wederopbouw. En wat betekende het overnemen van het commando over de ISAF-troepen in het zuiden van Afghanistan door Nederland voor het optreden van de Nederlandse militairen? De ministers Bot en Kamp stelden in hun antwoord dat de aangepaste troepensterkte binnen de marges van het mandaat viel, en dat er geen sprake was van een karakterverandering van de mis­sie, noch van een voortzetting van OEF door ISAF-III. Ook spraken ze tegen dat Nederlandse militairen uitsluitend op de kampementen bleven. Men ging iedere dag meermalen de poort uit om te zorgen voor voorbereidende werkzaamheden voor projecten ten behoeve van de bevolking. Dat sommige kranten schreven dat er niks aan de wederopbouw werd gedaan en dat er sprake was van een oorlog in Afghanistan, stond volgens Kamp ver af van de werkelijkheid.¹¹⁶

Van Bommel sloot zich volledig bij de woorden van Karimi aan en stelde dat het karakter van de mis­sie langzaam maar zeker veranderde, en dat er eigenlijk een nieuwe artikel-100-procedure nodig was. Koenders was iets genuanceerder en vond alleen dat elke substantiële troepenuitbreiding in het parlement besproken moest worden, nog los van de vraag of dat via een artikel-100-procedure moest. Hij wilde best instemmen met een beperkte uitbreiding, mits die militairen op controleerbare

¹¹⁴ Idem.

¹¹⁵ ‘Van het Afghaanse front’, *de Volkskrant*, 21 oktober 2006.

¹¹⁶ *HTK 2006-2007*, Kamerstuk 27925, nr. 239. Bestrijding internationaal terrorisme (Verslag algemeen overleg Vaste Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie op 26 oktober 2006).

wijze gebruikt werden voor de aan hen opgedragen taken. In de ogen van Koenders was dus nog steeds sprake van een stabilisatiemissie, waarbij wederopbouw en veiligheidsoperaties soms moeilijk samengingen. De Nederlandse bijdrage raakte wel langzamerhand aan zijn taks. De NAVO kon door achterblijvende bijdragen van bondgenoten nog altijd niet over alle troepen beschikken die oorspronkelijk waren gevraagd. Koenders verwachtte van de regering dat zij er binnen de NAVO op aan zouden dringen dat deze troepen alsnog geleverd werden. Hij vond het 'buitengewoon zorgwekkend dat bondgenoten zo weinig reageerden op oproepen om troepen te leveren.'¹¹⁷ Tot slot vroeg hij zich af of er op het punt van de grensbewaking tussen Afghanistan en Pakistan een gezamenlijke strategie met de Amerikanen was, en of Nederland bereid was om te onderhandelen met de Taliban. Bot liet weten dat met terroristen niet onderhandeld werd, maar hij was het er mee eens dat men wellicht in contact moest treden met stammen die sympathie hadden voor de Taliban.

Bakker schaarde zich eigenlijk achter de mening van Karimi en Van Bommel doordat hij zich afvroeg of de Kamer een ander besluit had genomen als de regering begin 2006 had voorgesteld om met ruim vijftienhonderd militairen te gaan vechten in Uruzgan. Hij stelde dat er de facto sprake was van een oorlogssituatie in het zuiden van Afghanistan. 'De uitzending van extra troepen valt volgens de regering binnen het mandaat van de Kamer. (...) Wanneer valt het uitzenden van extra troepen niet meer binnen het mandaat en is er sprake van een wijziging van de opzet van de missie?'¹¹⁸ Deze opmerking was echter meer een waarschuwing aan het adres van de regering, want Bakker beschouwde de recente uitbreiding van het aantal troepen niet als een overschrijding van het mandaat. Ook Ormel en Van Baalen vonden dat de uitbreiding van het aantal troepen binnen het mandaat van de missie viel. Van Baalen was het helemaal niet eens met Karimi en Van Bommel, daar hij vond dat de regering juist continue moest bezien hoeveel manschappen zij nodig had om adequaat te kunnen reageren op de actuele situatie in Uruzgan, en dat de regering bovendien 'ruim de mogelijkheid moet hebben om voortdurend flexibel in te spelen op de steeds veranderende omstandigheden.'¹¹⁹

Herben had zoals gebruikelijk weinig negatief commentaar op de ontwikkelingen in Uruzgan. Zijn enige bezwaar was dat de missie, met het continue uitbreiden van het aantal militairen, een te zware belasting werd voor de Nederlandse krijgsmacht, in zowel financieel als personeel opzicht. Minister Kamp sprak dit tegen en stelde dat de inzet in Afghanistan gecombineerd kon worden met de activiteiten van de *NATO Response Force* en de *EU Battlegroup*. Er zou zelfs nog ruimte over zijn om andere activiteiten te ondernemen. Wel liet minister Bot weten dat de kosten voor de missie op waren gelopen tot ergens tussen de 480 en 510 miljoen euro.¹²⁰

De ontkenningfase: bezoek aan Afghanistan

Een aantal weken na deze vergadering volgden de verkiezingen voor de Tweede Kamer. Gedurende de maanden november en december was het relatief stil rondom de missie in Uruzgan. Er werden wel enkele schriftelijke vragen gesteld, maar deze brachten weinig nieuwe inzichten in de situatie in Afghanistan. Tussen 8 en 11 januari 2007 bracht de Kamercommissie voor Defensie een werkbezoek

¹¹⁷ Idem.

¹¹⁸ Idem.

¹¹⁹ Idem.

¹²⁰ Idem.

aan Afghanistan. Het hoofddoel van de reis was het bezoeken van de uitgezonden Nederlandse militairen ter plaatse. Ook zou bij een aantal andere bezoeken aandacht worden besteed aan de voortgang van de wederopbouw. Er werd ook gesproken met de Nederlandse ambassadeur in Afghanistan, Roeland van de Geer, die enkele factoren noemde die de situatie in het land aanmerkelijk bemoeilijkten.

Ten eerste was dat volgens Van de Geer de gebrekkige reputatie en de corruptie van de Afghaanse regering, waardoor het wantrouwen onder de bevolking blijft. En dit terwijl juist een loyale Afghaanse bevolking noodzakelijk was om de samenwerking met de Taliban te beperken en daarmee de rekrutering te bemoeilijken. Ten tweede was dat de lastige samenwerking tussen sommige NAVO-landen. Er bestond geen gezamenlijke politieke toekomstvisie, met name met het oog op de geopolitieke betrekkingen. Ook de dialoog tussen de EU en de Centraal Aziatische landen was onvoldoende. Ten derde was dat de situatie in buurland Pakistan. De spanningen tussen Pakistan en India hadden hun uitwerking op de situatie in Afghanistan. Zolang de kwestie Kashmir niet opgelost was bleef er strategische speelruimte voor de Taliban in Pakistan. De ambassadeur noemde het wel een goede ontwikkeling dat de VS was gaan bemiddelen tussen Afghanistan en Pakistan, in hun overleg over het grensgebied. Ten vierde was dat het gebrek aan voldoende kennis over de Taliban. De behoefte aan data, inlichtingen en analyse was groot, maar vooralsnog te weinig ontwikkeld. Ten vijfde was dat de drugsproblematiek. Drugs maakte het land corrupt, faciliteerde de machtspositie van de *warlords* en vertraagde het economisch herstel. Dit zag de ambassadeur als het grootste probleem in Afghanistan. Om de drugspraktijk te stoppen moest er economische groei geboden kunnen worden voor een reëel alternatief. Daarvoor waren wegen nodig, irrigatiesystemen en een open economie.¹²¹

Tijdens het bezoek spraken de Kamerleden ook met Nederlandse militairen, lokale bestuurders, en hooggeplaatste officieren binnen ISAF. Waarschijnlijk hadden de Kamerleden veel van deze gesprekken opgestoken, daar de meeste gesprekspartners hen op een zeer open manier leken te benaderen. Ook werd duidelijk dat de meeste militairen zich bewust waren van het doel van hun missie, zo bleek uit de woorden van luitenant-kolonel Marr. Hij vertelde dat elke weg, school of wachtpost een product moest zijn van, en opgebouwd moest worden door Afghanen. ISAF maakte het alleen mogelijk. Hij stelde ook dat het besef begon te groeien dat de gouverneur daadwerkelijk iets kon doen voor zijn bevolking. Uit verdere gesprekken met militairen bleek ook dat met de wederopbouw langzaam een begin werd gemaakt, en dat de situatie veiliger was geworden dankzij checkpoints, patrouilles en het contact tussen de stamhoofden, de bevolking en de (lokale) overheid. De commandant van de Nederlandse troepen in Uruzgan, kolonel T.W.B. Vleugels wees er echter op dat de olievlekbenadering nog altijd kwetsbaar was, aangezien het precaire vertrouwen dat de lokale bevolking in de Nederlandse soldaten en ISAF had, met één enkele terreuraanslag teniet kon worden gedaan. Extra kwetsbaar noemde hij het district Chora, dat door de Afghanen zelf werd beveiligd. Als de Taliban dit district zouden heroveren ontstond een zwakke plek in de provincie Uruzgan.¹²² In juni 2007 hebben de Taliban dus daadwerkelijk geprobeerd Chora te veroveren, maar dit werd mede door adequaat optreden van Nederlandse militairen voorkomen.

¹²¹ HTK 2006-2007, Kamerstuk 27925, nr. 243. Bestrijding internationaal terrorisme (Verslag werkbezoek Afghanistan Vaste Kamercommissie voor Defensie tussen 8 en 11 januari 2007).

¹²² Idem.

De gewenningsfase: samenwerking op hoger niveau

Op 1 februari 2007 vond er een zitting plaats van de Kamercommissies Buitenlandse Zaken en Defensie. Dit was de laatste keer dat de oude bewindslieden aanwezig waren, aangezien er drie weken later een nieuw kabinet aan zou treden. Tegelijk was dit de eerste belangrijke vergadering met de nieuw samengestelde Tweede Kamer, hoewel er met het aantreden van Balkenende IV nog het een en ander in de samenstelling van de Kamer zou veranderen.

Er werd eerst nog kort gesproken over het bezoek in januari naar Afghanistan van de Kamercommissie Defensie, maar daarna kwam de actualiteit weer aan de orde. De heer Van Baalen was nog altijd van mening dat Pakistan een grote strategische rol vervulde in Afghanistan, afgaande op het feit dat hij zijn bezorgdheid uitsprak over de situatie in Pakistan. Hij wilde weten of Islamabad werk maakte van de bestrijding van de Taliban. Ormel wilde deze problemen niet bagatelliseren, maar concentreerde zich liever op Afghanistan. Want hij zag de corrupte regering in Kabul als een groter probleem, omdat deze niet alleen geen vertrouwen genoot onder de eigen bevolking, maar ook betrokken was bij de papaverteelt in het land. Ormel zette ook vraagtekens bij de olievlekbenadering – door verschillende Kamerleden ook wel de inktvlekstrategie genoemd – en vroeg zich af hoe de gaten in de militaire bezetting opgevuld zouden worden als de inktvlek groter werd. Hoe stond het bijvoorbeeld met de vijfhonderd man versterking van het Afghaanse leger? Hij was wel onder de indruk van de opbouwactiviteiten in Uruzgan. Hij was op de hoogte van de voornemens tot een uitbreiding van deze activiteiten, maar wilde wel weten of daar genoeg capaciteit voor was. Ook vond hij dat de agrarische ontwikkeling moest worden gestimuleerd, niet alleen in het kader van de ontwikkelingssamenwerking en wederopbouw, maar ook om papaverboeren een alternatief te kunnen bieden.¹²³

De heer Hero Brinkman (PVV) was duidelijk onder de indruk van het bezoek aan Afghanistan. Hij vond de verzoeken van de plaatselijke bevolking en bestuurders aan Nederland om langer in Uruzgan te blijven begrijpelijk. Maar zijn partij stond niet te popelen gehoor te geven aan verzoeken van de NAVO om langer te blijven. Daarom was Brinkman deels gericht op de strategische rol van Pakistan, te zien aan het feit dat hij tijdens de vergadering vroeg om meer politieke druk op Pakistan om de problemen aan de grens met Afghanistan aan te pakken. Brinkman was ook niet te spreken over Nederlandse NGO's. Hij stelde dat als de NGO's hun budgetten – die werden 'gesponsord met overheidsgeld' – zeker wilden stellen, zij naar Uruzgan moesten komen.¹²⁴ Ook al stonden zij daar niet om te springen vanwege de veiligheid. Maar het argument van de veiligheid ging niet op als ook Tweede Kamerleden het gebied konden bezoeken, aldus Brinkman. Dat NGO's ook particulier geld ontvingen, volledig los opereerden van overheidsbemoediging, en verschillend waren op het gebied van expertise, capaciteit, ambities en betrokkenheid bij andere projecten leek hem niet te deren.

Van Bommel had nog altijd dezelfde soort kritiek op de regering: volgens hem ging alles mis. Zo was het voor hem (nog steeds) volstrekt onduidelijk hoeveel burgerslachtoffers er vielen in Uruzgan, daar hij van ambassadeur Van der Geer had begrepen dat het er enkele honderden waren,

¹²³ HTK 2006-2007, Kamerstuk 27925, nr. 247. Bestrijding internationaal terrorisme (Verslag algemene vergadering Vaste Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie op 1 februari 2007).

¹²⁴ Idem.

terwijl de regering sprak over enkele tientallen burgerslachtoffers. De corruptie binnen de Afghaanse regering baarde Van Bommel eveneens zorgen, en hij stelde dat dit waarschijnlijk niet beperkt bleef tot de hoofdstad, maar ook voorkwam in provincies als Uruzgan en Kandahar. Onder deze omstandigheden was het volgens hem lastig om het vertrouwen van de lokale bevolking te winnen. Daar kwam bij dat een toename van het aantal Talibanstrijders om een gezamenlijk optreden vroeg, terwijl er 'geen gemeenschappelijke toekomstvisie van de NAVO op de geopolitieke ontwikkelingen in Afghanistan' was.¹²⁵ Hij vroeg of het kabinet een visie had voor de korte en de middellange termijn, en welk land Nederland in de zomer van 2008 zou gaan aflossen, aangezien het niet gemakkelijk zou zijn om weg te gaan als er geen opvolgers waren. Volgens een artikel in *de Volkskrant* in januari 2007 zou het voor Nederland feitelijk onmogelijk zijn om na juli 2008 uit Uruzgan te vertrekken. Geen enkel NAVO-land was bereid Nederland af te lossen, maar een eenzijdige aftocht zou ook niet mogelijk zijn, gezien de wederzijdse afhankelijkheid tussen Nederland, Canada en Groot-Brittannië in het zuiden van Afghanistan.¹²⁶ Tot slot wilde hij weten hoe het stond met de gezamenlijke aanpak van de drugsproblematiek.

Koenders was deze vergadering kritischer dan normaal, maar tegelijk was hij meer gericht op het strategische plaatje. Zo stelde hij dat de veiligheidssituatie in het zuiden van Afghanistan de afgelopen maanden niet verbeterd was, ondanks een aantal offensieve veiligheidsoperaties. Dat was volgens hem ten dele te wijten aan de houding van Pakistan. Maar Koenders maakte zich zorgen over het verschil in benadering van Islamabad door de verschillende NAVO-landen. Gezamenlijk optreden was nodig, maar dat gebeurde niet, waardoor Pakistan zich nauwelijks iets aantrok van de druk. En er was betreft de samenwerking tussen de NAVO-landen nog meer niet in orde volgens Koenders: er was op de korte termijn nog steeds maar tachtig procent van de gevraagde mankracht beschikbaar voor inzet op de grond. Hij vroeg niet om meer troepen, maar om het nakomen van de afspraken door de bondgenoten. Zijns inziens zou de missie als geheel veel meer kritische massa hebben kunnen krijgen als op het gebied van politieke samenwerking tussen de NAVO, de EU, de VN en Pakistan meer werd bereikt.¹²⁷

De heer Pechtold was van mening dat de missie in Uruzgan deels uit opbouwen en deels uit vechten bestond. Met de discussie daarover zou zijns inziens moeten worden gestopt. Hij ging een kritische maar coöperatieve samenwerking met de regering niet uit de weg. Hij wilde net als Koenders dat de regering zich zou concentreren op een structurele samenwerking en coördinatie tussen de NAVO, de EU en de VN. Hij achtte de kans groot dat de internationale aanwezigheid in Afghanistan nog lang zou duren, evenals die van Nederland. Een situatie zoals die in 2005 – waarin er plots sprake was van een missie naar Uruzgan – wilde Pechtold voorkomen, en hij vroeg welke signalen er naar de NAVO uitgingen. Hij wilde daarover tijdig eerst in de Tweede Kamer of commissieverband over kunnen oordelen. Zijns inziens diende bij een verlenging aan bepaalde voorwaarden te worden voldaan. Hij dacht aan bijvoorbeeld de sluiting van Guantánamo Bay of een minimumaantal Afghaanse soldaten dat op eigen kracht kon functioneren en opereren, opdat de NAVO troepen kon terugtrekken. Maar hij vertrouwde niet erg op de toezeggingen van de Afghaanse minister van

¹²⁵ Idem.

¹²⁶ 'Verliezen is geen optie in Uruzgan', *de Volkskrant*, 17 januari 2007.

¹²⁷ *HTK 2006-2007*, Kamerstuk 27925, nr. 247. Bestrijding internationaal terrorisme (Verslag algemene vergadering Vaste Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie op 1 februari 2007).

Defensie. Pechtold was daarentegen wel tevreden dat er werd nagedacht over de drugsproblematiek. Hij stelde echter dat de steun onder de lokale bevolking snel kon afnemen als de drugsvelden werden vernietigd zonder dat er alternatieven werden geboden. Tot slot wilde Pechtold iedereen nogmaals op het hart drukken dat een discussie over de vraag of het verstandig was deel te nemen aan een missie in Uruzgan geen zin meer had. Hoewel hij nog altijd tegenstander was, wilden hij en zijn fractie zich coöperatief opstellen om de missie tot een goed einde te brengen.¹²⁸

Daar sloot GroenLinks zich volledig bij aan. De nieuwe woordvoester van GroenLinks – Mariko Peters – was namelijk van mening dat nu de missie een gegeven was er gezorgd moest worden voor goede samenwerking en diplomatie tussen de bondgenoten. Tegelijk moest serieus werk gemaakt worden van de wederopbouw. De zogenaamde 3D-benadering (*diplomacy, defence, development*) werd volgens haar nog altijd onvoldoende in de praktijk gebracht. Het invullen van die benadering was een moeilijk leerproces waarvoor altijd te weinig middelen, te weinig troepen en vooral te weinig tijd beschikbaar waren, aldus Peters. Daar kwam bij dat in haar ogen de Afghaanse overheid niet altijd even betrouwbaar was, laat staan capabel. Bovendien hadden de bondgenoten niet altijd dezelfde stijl van opereren, en was Pakistan een onderschat probleem. ‘De wens om snel resultaten te boeken staat op gespannen voet met de lange adem die nodig is om tot een duurzame ontwikkeling te komen.’¹²⁹ Peters wilde dan ook graag nadenken en discussiëren over de verdere uitbouw van de ontwikkelingssamenwerking en diplomatie. Naar haar oordeel was het van cruciaal strategisch belang dat de bevolking vertrouwen kon krijgen in de (lokale) autoriteiten. Daarvoor moest met vereende krachten (‘desnoods met de vuist op tafel’) aan goed bestuur worden gewerkt.¹³⁰ Zij vroeg wat Nederland kon doen om te bevorderen dat de familie Karzai, die volgens haar bekend stond als de grootste drugsrunners ter wereld, niet langer de scepter zwaaide in Afghanistan. Daarnaast hadden Peters en GroenLinks nog altijd de indruk dat OEF en ISAF door elkaar liepen, niet in de laatste plaats vanwege het feit dat de laatstgenoemde een operatie van OEF kon verbieden, wat het in feite verantwoordelijk maakte voor alles wat OEF deed.¹³¹

In een korte reactie gaven de ministers een aantal antwoorden op vragen. Minister Bot was het met de meeste Kamerleden eens dat de bevolking van Uruzgan blijvend overtuigd diende te worden dat samenwerking met de overheid en verzet tegen de Taliban de enige oplossing was. Daarvoor moesten zij wel vooruitgang zien in de wederopbouw, veiligheid en stabiliteit. Het verplaatsen van vijfduizend Britse militairen naar het zuiden van Afghanistan was volgens Bot in ieder geval een helder signaal aan het adres van de Taliban dat de NAVO niet rustig zou afwachten. Betreft de Nederlandse aanwezigheid in Afghanistan na de zomer van 2008 zei Bot dat de NAVO verantwoordelijk was voor het vinden van een opvolger. Misschien dat er door een volgend kabinet op basis van nieuw input opnieuw een artikel-100-procedure gestart kon worden. Minister Kamp bevestigde dat de beloofde troepen door de Afghaanse regering niet geleverd werden en dat dit op termijn voor problemen kon zorgen omdat er gaten in de bezetting zouden kunnen vallen. Ook sprak hij over een toename van het aantal Talibanstrijders en geweldsincidenten in het zuiden van

¹²⁸ Idem.

¹²⁹ Idem.

¹³⁰ Idem.

¹³¹ Idem.

Afghanistan. Zijn lange termijn visie was dat de bevolking zicht moest krijgen op een beter leven, waarbij veiligheid, goed bestuur en wederopbouw van groot belang waren.¹³²

De gewenningsfase: schriftelijke vragen en opnieuw bezoek aan Afghanistan

In de weken na deze vergadering volgden nog enkele schriftelijke vragen van Kamerleden. Van Baalen bijvoorbeeld was nog altijd bezorgd over de onvoldoende steun van sommige NAVO-landen en wilde van de minister weten hoe hij de solidariteit binnen het bondgenootschap trachtte te vergroten. Ook wilde hij meer weten van een mogelijk vroegtijdig terugtrekken van de Canadezen, en welke gevolgen dit zou hebben voor de Nederlandse militairen. Van dat laatste was volgens de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie geen sprake. Over de onvoldoende steun gingen de ministers niet verder dan een algemeen antwoord dat er regelmatig met de bondgenoten werd gesproken over bijdragen in Afghanistan. Met harde afspraken kwam men niet.¹³³ Angelien Eijnsink (PvdA) had vragen over Nederlandse troepen die in Afghanistan zouden opereren zonder dat de Tweede Kamer hiervan op de hoogte was. Dit bleken echter de militairen te zijn die in februari 2006 al naar Uruzgan waren gestuurd. Zij waren nog altijd belast met het opbouwen van de Nederlandse kampementen en zouden eind maart 2007 terugkeren.¹³⁴

Begin maart bracht de Kamercommissie van Buitenlandse Zaken een meerdaags bezoek aan Afghanistan en Pakistan. Het hoofddoel van de reis was nader inzicht te krijgen in de politieke situatie in Pakistan en Afghanistan, de veiligheidssituatie in de regio en de relaties tussen beide landen. Verder wilde men informatie opdoen over de rol van de NAVO, de EU en de VN bij de stabilisering en wederopbouw van Afghanistan. Er werd onder meer gesproken met deskundigen over Pakistan, waaruit bleek dat de onveiligheid in dat land toenam. Ook werd gesproken met de nieuwe Nederlandse ambassadeur in Afghanistan, die de Kamercommissie erop wees dat de 3D-benadering door Nederland optimaal werd toegepast in Uruzgan. De Nederlandse aanpak was tegelijk compact en robuust. De Afghanen maakten onderscheid tussen militairen uit verschillende landen, en stonden positief tegenover het optreden van de Nederlanders in Uruzgan. Volgens de ambassadeur was de Pakistaanse inlichtingendienst ISI direct betrokken bij de operaties van de Taliban in Afghanistan. Een regionaal vredesproces was daarom van vitaal belang. Er werd ook gesproken met de commandant van ISAF, generaal McNeill, die erop wees dat om de NAVO te doen slagen een veel grotere bijdrage van de Afghaanse militairen nodig was. De meeste gesprekken echter vormden slechts een aanvulling op het werkbezoek van de Kamercommissie van Defensie in januari.¹³⁵

In de maanden maart en april volgden wederom enkele schriftelijke Kamervragen. Wilders en Brinkman wilden meer weten over de uitspraken van de Commandant der Strijdkrachten over de mogelijke beëindiging van de Nederlandse bijdrage in Uruzgan. Nederland zou nog hooguit een jaar blijven, en de heren wilden weten of dit ook de visie van het kabinet was en hoe het beleid er de komende jaren uit zou zien. De PVV was nog altijd voorstander van een beëindiging van de missie

¹³² Idem.

¹³³ HTK 2006-2007, Aanhangsel 926. Vragen gesteld door leden van de Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden (Vragen van het lid Van Baalen (VVD) aan de minister van Defensie op 23 februari 2007).

¹³⁴ HTK 2006-2007, Aanhangsel 957. Vragen gesteld door leden van de Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden (Vragen van het lid Eijnsink (PvdA) aan de minister van Defensie op 20 februari 2007).

¹³⁵ HTK 2006-2007, Kamerstuk 27925, nr. 251. Bestrijding internationaal terrorisme (Verslag werkbezoek Afghanistan Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken tussen 4 en 9 maart 2007).

wanneer deze in augustus 2008 op zijn einde liep. Uit het antwoord van de minister werd duidelijk dat de Commandant der Strijdkrachten nooit gesproken had over een tijdsspanne. Van enig besluit over de mogelijke Nederlandse deelname aan ISAF na de zomer van 2008 was nog geen sprake. De regering richtte zich voornamelijk op de uitvoering van de huidige missie. Pas in de zomer van 2007 zou de regering kunnen besluiten of Nederland in Afghanistan bleef, en in welke vorm.¹³⁶ Ook verschenen er in deze maanden met name in *de Volkskrant* enkele artikelen over de mogelijkheid van een verlenging van de Nederlandse aanwezigheid in Afghanistan. In een artikel op 4 april werd gesuggereerd dat als Nederland zou vertrekken zonder opvolger, het verantwoordelijk zou zijn voor de gevolgen. De verwachting was dan ook dat er eindeloos zou worden gediscussieerd over een vervolgmis­sie, totdat men op het punt aan zou komen dat terugtrekken niet meer verantwoordelijk zou zijn, waardoor men gedwongen werd te blijven.¹³⁷

In diezelfde maand werd duidelijk dat voor wat betreft het kabinet alle opties open lagen, maar dat er ook nog geen NAVO-land naar voren was getreden dat Nederland zou kunnen opvolgen. Overigens zou volgens een uitgelekte interne notitie van het ministerie van Defensie een vervolgmis­sie ernstige gevolgen hebben voor (het functioneren van) de krijgsmacht. GroenLinks wilde graag een spoeddebat over deze zaak, maar kreeg niet voldoende steun, en zelfs kritiek uit de Kamer van onder mee de VVD. Die was van mening dat het ongepast was dat GroenLinks de missie ter discussie probeerde te stellen. Het zaaien van twijfel zou geen recht doen aan de inzet van de militairen en bovendien de Taliban aanmoedigen hun acties tegen Nederlandse militairen te richten.¹³⁸ Ook had GroenLinks via schriftelijke vragen aan de minister-president geprobeerd om meer informatie los te krijgen over een eventuele verlenging van de missie. GroenLinks wilde niet alleen weten hoe het stond met signalen aan de Amerikaanse ambassadeur in Den Haag dat Nederland wel iets voelde voor verlenging, maar ook waarom de Kamer niets hoorde van de inspanningen van de regering om andere NAVO-partners te bewegen om Nederland af te lossen. Uit het antwoord van de regering bleek dat niets was meegedeeld aan de ambassadeur van de VS, en bovendien was het een volgens de regering een collectieve verantwoordelijkheid van de NAVO om een opvolger te vinden.¹³⁹

De gewenningsfase: kwetsbare strategie

Op 25 april 2007 werd een vergadering gehouden van de Kamercommissies Buitenlandse Zaken en Defensie. Minister Verhagen, Van Middelkoop en Koenders waren hier ook bij aanwezig. Niet alleen werd het bezoek van enkele Kamerleden aan Afghanistan behandeld, ook werd er gesproken over een eventueel verlengen van de missie. Evaluaties van de actuele stand van zaken, en een herhaling van bepaalde standpunten of opvattingen werden daarbij niet geschuwd. Karien van Gennip (CDA) benadrukte namens haar partij (nogmaals) dat de wederopbouw een proces van de lange adem was. Alleen hierdoor konden de *hearts and minds* van de bevolking worden gewonnen en kon de Taliban

¹³⁶ HTK 2006-2007, Aanhangsel 1075. Vragen gesteld door leden van de Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden (Vragen van de leden Wilders en Brinkman (beiden PVV) aan de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken op 15 maart 2007).

¹³⁷ J. Schaberg, 'Nederland is een rijk, maar bang NAVO-land', *de Volkskrant*, 4 april 2007.

¹³⁸ 'Langer missie Uruzgan belast krijgsmacht zwaar', *de Volkskrant*, 19 april 2007.

¹³⁹ HTK 2006-2007, Aanhangsel 1427. Vragen gesteld door leden van de Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden (Vragen van de leden Halsema en Peters (beiden GroenLinks) aan de minister-president, minister van Algemene Zaken op 20 april 2007).

irrelevant gemaakt worden. Maar deze aanpak zou in het buitenland onder vuur liggen. Van Gennip wilde daarom niet alleen weten of de wederopbouw op schema lag, maar ook welke reacties de regering ontving van haar internationale contacten omtrent de *Dutch approach*. Volgens Verhagen en Van Middelkoop was het een komen gaan van waarnemers in Tarin Kowt, die met eigen ogen wilden zien hoe de 3D-benadering in de praktijk werkte. Dat het een succes was werd ook steeds vaker onderkend, zoals bijvoorbeeld bleek uit de toename van het aantal bondgenoten dat verbonden was aan het *Regional Command South*. Zo versterkten Slowaakse, Litouwse, Bulgaarse en Australische contingents de in het zuiden van Afghanistan aanwezige troepenmacht. De opbouwactiviteiten van de Nederlanders zouden in ieder geval op schema liggen.¹⁴⁰

Van Bommel was nog altijd zeer kritisch, want hij stelde dat de afgelopen maanden het bloedigste waren sinds de inval in 2001. Er waren volgens hem onduidelijkheden over de situatie in Afghanistan als gevolg van het ontbreken van goede informatie over de gevolgen van militaire acties. Daarom was het moeilijk te beoordelen wat de impact van de Nederlandse militaire inzet was geweest op de invloed van de Taliban in Uruzgan. Tijdens het werkbezoek was volgens Van Bommel gebleken dat onderhandelen met de Taliban de enige oplossing was. Hij wilde weten hoe de regering hierover dacht en wat het betekende voor de positie van de Nederlandse militairen. Een recente operatie in het zuiden van Afghanistan liet volgens hem zien dat het accent van de missie steeds meer kwam te liggen op militair optreden in plaats van wederopbouw. Het was verder zorgelijk dat bij die operatie Nederlandse militairen waren ingezet, want daaruit bleek dat de inzet van Nederlanders buiten Uruzgan, in strijd met toezeggingen van de regering, een structureel in plaats van incidenteel karakter had, aldus Van Bommel. Er zou dus sprake zijn van een nieuwe strategie en hij wilde weten wat de gevolgen waren voor het aantal gevechtshandelingen, de risico's voor de Nederlandse militairen, en de wederopbouw. Van Middelkoop benadrukte dat de strategie voor Uruzgan ongewijzigd was en nog altijd tot doel had de Taliban irrelevant te maken door middel van wederopbouw.¹⁴¹

Arend Jan Bokestijn (VVD) kwam met vragen over mogelijke begrotingsproblemen op het Ministerie van Defensie. Deze zouden aanzienlijk zijn omdat er voor 370 miljoen euro aan vervanging van de Chinook helikopters zou moeten worden gevonden. Hij was het ook niet eens met de beslissing om twee Apache helikopters in Uruzgan door twee F-16's te vervangen, omdat straaljagers niet voor dezelfde taak als helikopters ingezet konden worden. Kon deze vermindering van de luchtsteuncapaciteit nog wel de veiligheid van de Nederlandse militairen garanderen, vroeg hij zich af. Daar kwam bij dat het aantal Afghaanse militairen in Uruzgan nog maar driehonderd was, terwijl er twaalfhonderd waren toegezegd. Aangezien de minister niet verwachtte dat deze militairen op korte termijn geleverd zouden worden, kon dit een grote beperking voor de inktvlekstrategie betekenen. Ook het gebrek aan capabele politieagenten was een probleem. Bokestijn noemde het verder 'een schandaal dat belangrijke NAVO-landen als Frankrijk, Spanje, Italië en Duitsland niet bereid waren om Nederland in zuid-Afghanistan bij te staan. Wat doet de regering om deze landen te bewegen alsnog een bijdrage te leveren?'¹⁴² Verhagen noemde het onterecht om de NAVO-partners verwijten te maken, aangezien er al dertien landen actief waren in het zuiden. Van Middelkoop benadrukte dat het

¹⁴⁰ HTK 2006-2007, Kamerstuk 27925, nr. 252. Bestrijding internationaal terrorisme (Verslag algemeen overleg Vaste Kamercommissies Buitenlandse Zaken en Defensie op 25 april 2007).

¹⁴¹ Idem.

¹⁴² Idem.

vanzelfsprekend was dat de Nederlandse krijgsmacht bij een grote operatie tegen haar grenzen aanliep. Alle problemen konden echter binnen het groter geheel van ISAF opgelost worden, zo ook de luchtsteuncapaciteit.¹⁴³

Wilders vond dat Nederland goed werk verrichtte in Afghanistan, maar hij zag ook dat de situatie snel verslechterde. Hij vroeg zich af of dit geen reden was om de Taliban zo hard mogelijk aan te pakken. Het zou een illusie zijn om te denken dat wederopbouw en bestrijding van de Taliban gelijk op zouden kunnen gaan, aldus Wilders. Hij vond het ook zorgelijk dat de uitbreiding van de Afghaanse troepenmacht achterbleef en dat de corruptie binnen de Afghaanse regering nog altijd welig tierde. Slechts vijftien procent van de Afghaanse bevolking zou de eigen overheid steunen.

Peters haakte daar op in en stelde dat de door Den Haag gekozen strategie voor Afghanistan kwetsbaar was omdat Nederland daarbij samen moest werken met de Afghaanse en Pakistaanse overheden. Er was sowieso geen militaire oplossing mogelijk voor Afghanistan, dus was het geen tijd om een duidelijke visie te ontwikkelen op de nut en noodzaak van onderhandelingen met de Taliban? Ze vroeg ook of de wenselijkheid van zo'n strategiewijziging met de andere NAVO-partners besproken kon worden. Ze wilde tot slot weten waarom de regering niet bereid was om al te spreken en te discussiëren over een mogelijke verlenging van de missie. Van Middelkoop stelde dat Nederland niet een eigen militaire strategie had, maar binnen de kaders van ISAF opereerde. Verhagen liet weten dat de Kamer er in het verleden sterk op had aangedrongen dat zij geen voornemens maar besluiten van de regering voorgelegd wil krijgen. De Kamer zou dan ook pas over de voortzetting van de missie in Afghanistan geïnformeerd worden als de regering hierover een besluit had genomen, in de zomer van 2007.¹⁴⁴

Volgens Pechtold was de Nederlandse missie in Afghanistan 'helaas niet meer dan een druppel op de gloeiende plaat.'¹⁴⁵ Dan nam niet weg dat volgens hem de Nederlandse bijdrage aan de wederopbouw voor de verre toekomst van Afghanistan waardevol kon zijn. Maar de ontwikkelingen hierover konden naar de mening van Pechtold maar moeilijk gecontroleerd worden door het parlement. De discussie over de voortzetting van de missie liet volgens hem zien dat er zo snel als mogelijk duidelijkheid moest komen over problemen met het materieel en de mogelijkheden om daadwerkelijk aan wederopbouw te doen. Pechtold benadrukte dat het wel degelijk de verantwoordelijkheid van de regering was om te zoeken naar een opvolger voor Uruzgan. De vraag wie Nederland zou kunnen opvolgen moest immer betrokken worden bij de discussie in het parlement over de beslissing om de missie al dan niet te verlengen. Uit het commentaar van Verhagen en Van Middelkoop werd echter duidelijk dat zij de NAVO verantwoordelijk achtten voor het vinden van een opvolger van Nederland. Ook vonden zij dat – aangezien de missie nog niet eens halverwege was – er nog geen hoge verwachtingen gekoesterd mochten worden ten aanzien van de voortgang van de wederopbouw. Die vonden overigens wel degelijk plaats, alleen konden er nog geen concrete resultaten van worden gegeven.¹⁴⁶

De gewenningsfase: verlenging of niet?

¹⁴³ Idem.

¹⁴⁴ Idem.

¹⁴⁵ Idem.

¹⁴⁶ Idem.

In de maanden na april 2007 werd er opvallend weinig vergaderd over Uruzgan. Ook werden er weinig schriftelijke vragen gesteld. Begin juni werd door enkele Kamerleden van de PvdA gevraagd wat de implicaties waren voor de te volgen strategie naar aanleiding van de burgerslachtoffers in Afghanistan. In de kranten waren toen enkele artikelen verschenen over de te volgen strategie in Afghanistan, en of het mandaat wel voldoende was om de doelstellingen te halen.¹⁴⁷ In het Duitse parlement zou bij enkele parlementariërs van de SPD en de Groenen de opvatting heersen dat OEF het uitvoeren van de wederopbouw in de weg stond. De Britse minister van Defensie Lord Browne zou bovendien hebben gezegd dat er behoefte was een aan gezamenlijk strategische plan (niet slechts militair-strategisch) waarin militaire actie, drugsbestrijding en het creëren van een rechtsorde moesten samenkomen. Volgens de Nederlandse regering, die deze opvatting steunde, was er al een gezamenlijke strategie die was vastgelegd in het operatieplan van de NAVO. De Nederlandse aanpak in Uruzgan was hier op gebaseerd. Deze aanpak was er tevens op gericht het aantal burgerslachtoffers tot het minimale te beperken om het vertrouwen van de bevolking te winnen en goed bestuur en wederopbouw te bevorderen.¹⁴⁸

Op 2 juli 2007 werd een vergadering van de Kamercommissies Buitenlandse Zaken en Defensie gehouden. Ministers Verhagen, Van Middelkoop en Koenders waren aanwezig. De Kamerleden vervielen deels in het vragen naar details over bijvoorbeeld de papaverteelt, de financiële situatie op het ministerie van Defensie of de veiligheid van de militairen. Echter, er waren Kamerleden die – met het oog op de aankomende besluitvorming over het al dan niet verlengen van de missie en het feit dat de missie bijna een jaar bezig was – ook wilden weten hoe de stand van zaken was ten aanzien van het bereiken van de doelstellingen in Uruzgan en Afghanistan. Volgens Eijnsink bijvoorbeeld was het belangrijk om duidelijkheid te krijgen over de resultaten van de 3D-benadering en wat er werd gedaan ter versterking van de democratie. Een risicoanalyse, afgezet tegen de specifieke tussendoelen zoals bepaald op 2 februari 2006 was wat haar betreft ook een mogelijkheid. Van Bommel wilde weten wat het oordeel was van de regering over de inktvlekstrategie in het bereiken van veiligheid en wederopbouw in Uruzgan. Hij achtte de opbouw en versterking van de Afghaanse krijgsmacht van groot belang om de Afghanen in de nabije toekomst voor hun eigen veiligheid te laten zorgen. Volgens Pechtold was de lijst van wederopbouwprojecten klein en waren de meesten nog niet begonnen. Hij wilde weten wat het oordeel van de regering was over de voortgang van de wederopbouw en waarom er een militaire missie nodig was om de relatief kleine projecten mogelijk te maken. Peters vraagt zich af of de juiste strategie werd gevolgd aangezien de veiligheid en wederopbouw nauwelijks verbeterd waren, ondanks alle inzet van Nederlandse militairen en diplomaten.¹⁴⁹

De ministers reageerden door te stellen dat het doel van ISAF was om de Afghaanse autoriteiten te helpen bij het creëren van veiligheid in Afghanistan, maar dat het tegelijk te vroeg is voor een grondige evaluatie van de missie. Ook na twee jaar zou het niet reëel zijn om te verwachten dat er sprake zou zijn van veiligheid, stabiliteit en voorspoedige economische ontwikkelingen. Het

¹⁴⁷ Philippe Remarque, 'Met het verkeerde mandaat op een gevoelige missie', *de Volkskrant*, 19 juni 2007.

¹⁴⁸ HTK 2006-2007, Aangangsel 1944. Vragen gesteld door leden van de Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden (Vragen van de leden Eijnsink en Van Dam (beiden PvdA) aan de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie op 7 juni 2007).

¹⁴⁹ HTK 2006-2007, Kamerstuk 27925, nr. 267. Bestrijding internationaal terrorisme (Verslag algemeen overleg Vaste Kamercommissies Buitenlandse Zaken en Defensie op 2 juli 2007).

enige wat men kon doen was het vergroten van de invloed en het gezag van de Afghaanse autoriteiten, opdat zijzelf in toenemende mate konden zorgen voor veiligheid en stabiliteit. Dit lag volgens de regering op koers. Pogingen om te missie te bestempelen als een opbouwmissie of een vechtmis­sie zou geen recht doen aan de complexe aard van de 3D-benadering. Een risicoanalyse afgezet tegen de tussendoelen behoorde volgens het kabinet niet tot de mogelijkheden, aangezien deze in een vertrouwelijke briefing waren gemeld. Men was bereid om wederom een vertrouwelijke briefing te organiseren, maar er werd door de ministers getwijfeld over de toegevoegde waarde van die gedachtewisseling.¹⁵⁰

Resumé

Tijdens het eerste jaar van de missie vallen een aantal zaken op. Ten eerste dat een aantal Kamerleden van mening waren dat de missie in Uruzgan het karakter had van een vechtmis­sie in plaats van een opbouwmissie. Dat kwam volgens hen onder meer doordat de Nederlandse militairen steun verleenden aan bondgenoten in andere provincies bij het bestrijden van de Taliban, of doordat de Taliban de Nederlandse aanwezigheid in Uruzgan probeerde te ontwrichten. De meeste Kamerleden leken geschrokken van het geweld waarmee de Nederlandse militairen te maken kregen. In het najaar van 2006 waren een aantal Kamerleden (met name Karimi en Van Bommel) van mening dat het mandaat van de missie niet toereikend was, of in ieder geval overschreden werd, waardoor een nieuwe artikel-100-procedure in gang gezet moest worden. Echter, het beeld dat in de media werd geschetst dat er voornamelijk gevochten werd in Uruzgan, bleek bij een werkbezoek van de leden van de Defensiecommissie aan Afghanistan niet helemaal juist te zijn. Er was wel degelijk aandacht voor de wederopbouw en de militairen waren zich zeer bewust van de door hen te volbrengen taak.

Een tweede punt was dat men vanaf begin 2007 zich meer ging richten op het kritisch evalueren van de missie zonder in termen van vechten of opbouwen te denken. Een aantal tegenstanders (met name D66 en GroenLinks) van de Nederlandse aanwezigheid in Uruzgan begrepen dat het weinig zin had om de missie constant in twijfel te trekken. Het waren niet zozeer hun standpunten over de missie die aan verandering onderhevig was, als wel hun houding ten opzichte van de interactie met de regering. Beter was het dus te kijken naar hoe men de doelen in Uruzgan zou kunnen verwezenlijken. Van Baalen vond zelfs dat de Kamercommissies meer naar het groter geheel moesten kijken en de details van de missie aan het oordeel van de minister over moesten laten. Dat verklaart waarom de aandacht voor Pakistan steeds groter werd. Vooral de rol van dat land bij de bestrijding van de Taliban in de grensregio werd uitgebreid bediscussieerd. Met de discussies over Pakistan leek ook het besef te groeien dat men voor het bereiken van de doelstellingen in Uruzgan nog een lange weg van multilateraal overleg en samenwerking te gaan had. Tegelijk bleven er vragen over kleinere details bestaan, met name over het tekort aan militairen van ISAF-partners die in Uruzgan (of het zuiden van Afghanistan) gestationeerd werden.

Maar toch lijkt het er op alsof het parlement in de monitorfase (vooral vanaf begin 2007) meer initiatief naar zich toe had getrokken. De regering werd regelmatig gevraagd om meetbare

¹⁵⁰ Idem.

(eind)resultaten en toetsingsmomenten. Doordat de Kamercommissies de mogelijke verlenging van de missie bediscussieerden begon men de lopende operaties beter te evalueren. Het feit dat de Kamer niet zou worden betrokken bij een besluit over een eventuele verlenging van de missie doet niets af aan het feit dat de regering te maken had met een kritische Kamer die – over het algemeen – constructief meedacht over de te behalen geopolitieke en strategische doelstellingen. Dit compenseerde wellicht het gebrek aan invloed in de besluitvormingsfase. Maar de groeiende invloed van de Kamer in de monitorfase lag waarschijnlijk niet alleen aan het feit dat er nieuwe formele kaders waren, want ook de proactieve wijze waarop sommige Kamerleden optraden moet genoemd worden. En die proactiviteit kwam wellicht weer voort uit het feit dat de Kamer in 2006 met een grote meerderheid had ingestemd met de missie: men wilde de controle niet verzaken uit vrees voor een gedeelde verantwoordelijkheid wanneer de missie op een fiasco zou uitlopen.

Conclusie

Sinds het einde van de Koude Oorlog in 1989 heeft de parlementaire betrokkenheid bij en invloed op het uitzenden van Nederlandse militairen op vredesmissies een grote verandering doorgemaakt. Dat begon met de val van de Muur. Begin jaren negentig werd in Nederland het defensiebeleid aangepast op een snel veranderde wereld. Er werd ruimte ingebouwd om voortaan aan een aantal internationale vredeshandhavende – of vredesafdwingende – operaties mee te gaan doen. Dit resulteerde in een drastische verkleining, professionalisering en modernisering van de krijgsmacht.

De motieven om in de toekomst aan vredesoperaties deel te nemen waren een combinatie van idealisme en machtsrealisme. Het idealisme was terug te vinden in het feit dat men vond dat het rijke en welvarende Nederland een soort morele verplichting had om vrede en veiligheid te gaan brengen in landen of gebieden waar dit niet (meer) vanzelfsprekend was. Het was haast een nieuw beschavingsideaal, een nieuwe *White Man's Burden*. Het machtsrealisme kwam terug in de motieven die men had om naar Bosnië of Srebrenica te gaan: het zou onder meer een groeiende internationaal-politieke invloed hebben moeten opleveren.

Het Nederlandse parlement – en de Tweede Kamer in het bijzonder – was in het begin van de jaren negentig bijzonder actief om de regering te nopen tot het ondernemen van actie om de Nederlandse (vredes)ambities waar te maken. Maar de militaire top was nogal eens gekant tegen het uitzenden van zoveel duizenden Nederlandse militairen naar allerlei gevaarlijke oorlogsgebieden op het moment dat de krijgsmacht midden in een overgangperiode en reorganisatie zat. Het enthousiasme waarmee de Tweede Kamer de regering had gemaand tot actie in Bosnië, stak af tegen de soms ambivalente houding van de Kamer bij het monitoren van de operaties in Bosnië: er was duidelijk te weinig ervaring met het uitzenden van militairen op vredesmissies. De moeilijkheden waar de militairen tegenaan konden lopen – bijvoorbeeld een haast onuitvoerbare opdracht vanwege een tekort aan zwaar materieel in combinatie met een onwerkbaar mandaat – werden niet tijdig genoeg onderkend.

Als gevolg van de slechte ervaringen in Bosnië en Srebrenica werd een Toetsingskader ontwikkeld en de Grondwet aangepast. Dit zou het parlement een betere formele (wettelijke) basis moeten verschaffen in de controle van de regering bij het uitzenden van militairen. Het nieuwe artikel-100 van de Grondwet zorgde ervoor dat de regering de besluitvorming over een missie voortaan zou regelen, en dat het parlement die besluitvorming vervolgens zou controleren. De praktijk wees uit dat er uiteindelijk ook toestemming nodig was van de Kamer om tot een missie over te gaan. Bij het monitoren van een missie werd ook uitgegaan van het Toetsingskader, hoewel deze daar – gezien de criteria – minder geschikt voor leek. De door de regering gestelde doelen van een operatie in de artikel-100-brief konden eigenlijk beter dienen als leidraad voor controle, evenals het feit dat het parlement op basis van datzelfde artikel constant op de hoogte gehouden moest worden van recente ontwikkelingen.

In de besluitvormingsfase van de missie naar Uruzgan had het parlement de neiging nog veel naar details te vragen waardoor het grotere strategische plaatje uit beeld dreigde te raken. Dreigde, want er waren Kamerleden die niet verzaakten in die taak. De discussies tussen parlement en regering waren open, en de regering hechtte veel waarde aan een goedkeuring van de missie door de Tweede Kamer. Maar het initiatief om militairen naar Uruzgan te zenden lag volledig bij de regering. Tegelijk kon de Kamer met de regering wel ruimschoots van gedachten wisselen, waardoor er een soort gedeelde politieke verantwoordelijkheid ontstond om de missie tot een goed einde te brengen. Het gevecht om invloed op de missie tussen regering en parlement zorgde voor een moeizame besluitvormingsfase.

De motieven om aan deze vredesoperatie mee te doen waren net als in de jaren negentig een combinatie van idealisme en machtsrealisme. Aan de ene kant werden militairen naar Uruzgan gestuurd om door middel van het brengen van vrede en veiligheid de wederopbouw te stimuleren en faciliteren, evenals de Afghanen te helpen goed bestuur op te zetten. Het (vooruit) helpen van de Afghaanse bevolking stond hiermee voorop. Tegelijk was de achterliggende gedachte van het sturen van militairen dat Afghanistan nooit meer een broedplaats voor extremisme en terrorisme zou mogen worden. Als Afghanistan niet voldoende en correct gepacificeerd zou kunnen worden, zou de veiligheid van Nederland en de NAVO in gevaar kunnen komen.

In de monitorfase van de missie naar Uruzgan valt vooral de verandering in houding van enkele partijen ten opzichte van de missie op: de militaire aanwezigheid in Uruzgan kon bij sommige Kamerleden nog altijd niet op goedkeuring rekenen, maar dat was geen reden om niet coöperatief en constructief mee te denken over de missie en haar einddoelen. De gevolgen van de gedeelde verantwoordelijkheid – zoals die tijdens de besluitvormingsfase leek te zijn ontstaan – waren dat de voorstanders van de Nederlandse aanwezigheid in Uruzgan uitermate actief waren in het monitoren van de missie, wellicht uit angst voor een fiasco. Dat laatste zou ook een gevolg kunnen zijn van het spook van Srebrenica: het beeld dat op wraak beluste Talibanstrijders tekeer gaan tegen hulpeloze Afghanen – die Nederlandse militairen in Uruzgan hebben bijgestaan – moet nare herinneringen hebben opgebracht, ook al leek dit scenario onwaarschijnlijk. Ook doordat de mogelijke verlenging van de missie werd besproken begon men de lopende operaties beter te evalueren.

Het volgende over het verschil (tussen Bosnië en Uruzgan) in invloed en betrokkenheid van de Kamer op een lopende missie kan gezegd worden: het defensiebeleid is de afgelopen twee decennia aan verandering onderhevig geweest. Het dreigingsbeeld dat in de Koude Oorlog vrijwel unaniem door de gehele Nederlandse politiek (in verschillende gradaties) werd onderkend verschoof begin jaren negentig naar een dreigingsbeeld dat veel meer onderhevig was aan prioriteiten, zowel op de Defensiebegroting als daarbuiten. Maar de Nederlandse politiek moest daar nog wel mee om leren gaan. De pijnlijke lessen van Srebrenica werden echter goed gebruikt. Maar een combinatie van factoren – de ervaringen met Srebrenica, de nieuwe formele kaders inzake vredesoperaties, het verlies van initiatief door de Kamer en de gedeelde verantwoordelijkheid – heeft ervoor gezorgd dat de Kamer alleen nog maar door middel van samenwerking met en controle op de regering, invloed kon blijven uitoefenen op (de uitvoering van) een vredesoperatie. En dit heeft er in zekere zin voor

gezorgd dat de Kamer na 2006 veel beter op de hoogte was en dus ook veel beter in staat was om de regering te pareren, in vergelijking met de jaren negentig.

Maar dat is paradoxaal genoeg een negatieve implicatie van het verschil in invloed en betrokkenheid. De Kamer lijkt met de strijd om invloed op de vredesmissie deels op de stoel van de regering te zijn gaan zitten. Dit ogenschijnlijke monisme is natuurlijk schadelijk te noemen, niet alleen vanuit het perspectief van het daarmee verdrongen dualisme – wat Grondwettelijk gezien de kern is van de Nederlandse staatsvorm – maar ook voor de uitvoering van toekomstige missies. Want als door het gevecht om invloed het belang van het parlement uiteindelijk niet of nauwelijks verschilt met dat van de regering, dan is er ook niemand om de correctheid van de doelstellingen nog in twijfel te trekken nadat een vredesoperatie eenmaal begonnen is. Zeker wanneer angst mee gaat spelen – de angst voor het falen van een missie en de daarmee gepaard gaande verantwoordelijkheid – lijkt het dualisme helemaal zoek te zijn omdat (een meerderheid van) het parlement in hetzelfde schuitje zit als de regering. En de oppositie mist vooralsnog – zoals we gezien hebben – te vaak de nuance om het gat te vullen.

Aan de ene kant moet opgemerkt worden dat het ministerie van Defensie natuurlijk niet functioneert zoals andere ministeries: naast een ambtelijke top is er ook een militaire top. Zij hebben verstand van hun vak, en het is aan de Kamer om zelf een duidelijk onderscheid te maken tussen de politieke en militaire wenselijkheid van een missie. Maar de Kamer – hoe kundig veel Kamerleden ook zijn – kan onmogelijk alle militaire aspecten en factoren van een lopende missie zelf beoordelen: ze moet dus een deel van de controle uit handen durven geven aan de militairen en de ambtenaren van het ministerie van Defensie. Dat komt in feite neer op wat Van Baalen zei: het strategische aspect is van belang voor het parlement, het tactisch-operationele aspect is van belang voor de regering.

Aan de andere kant is het de taak van het parlement om de regering te controleren. De controle op het defensiebeleid is aan veel verandering onderhevig geweest, maar de Kamer had de smaak tegen 2006 redelijk te pakken. Wanneer de Grondwet stelt dat de regering het parlement over een vredesoperatie inlichtingen moet verschaffen, dan heeft zij dat te doen. Als de Kamer inlichtingen over specifieke tactisch-operationele zaken wenst te ontvangen – nog los gezien van het feit of dit in strijd is met de staatsveiligheid – dan heeft de regering daar dus naar te luisteren. Er moet dus nog een goede balans gevonden worden door zowel parlement als regering in de onderlinge verdeling van de invloed op een missie naar het buitenland. De strijd hierom mag hoe dan ook niet ten koste gaan van de doelstelling van de missie en (het welzijn van) de Nederlandse militairen op uitzending.

Er is ook een positieve implicatie te noemen van het verschil in invloed en betrokkenheid. Doordat de missie naar Uruzgan op een veel gestructureerde manier besproken (en goedgekeurd) werd dan de missie naar Bosnië, werd er ook beter nagedacht en geëvalueerd over (het succes van) het Nederlandse optreden tijdens een lopende missie. Zo was de Nederlandse aanpak van de problematiek in Uruzgan door middel van de 3D-benadering (*diplomacy, defence, development*) een nieuw concept dat niet eerder was gebruikt. Onder (vooral de kleinere) bondgenoten vond de 3D-benadering gretig aftrek omdat het succesvol was: de inwoners van Uruzgan waren zeer tevreden over de manier waarop ze door de Nederlandse militairen benaderd en behandeld werden, evenals over het succes van de wederopbouwprojecten en het vergroten van de veiligheid. Talloze

buitenlandse waarnemers kwamen in Uruzgan kijken naar de *Dutch approach*. Het leverde Nederland internationale erkenning op: Nederland als nieuw gidsland.

Waar echter geen verschil zat in de cases Bosnië en Uruzgan was het feit dat Nederland niet of nauwelijks aan internationaal-politieke invloed gewonnen had. Het grote militaire aandeel in de missies naar Bosnië hadden Nederland, tot grote teleurstelling van de politiek, te weinig opgeleverd. Maar ook de missie naar Uruzgan – waar Nederland met een significante hoeveelheid militairen en materieel in een van de gevaarlijkste provincies van Afghanistan opereerde – leverde relatief weinig invloed op. Het is zeker waar dat Nederland de afgelopen jaren een aantal keer bij de G20 mocht aanschuiven, maar dat was zeker geen blijvende verworvenheid. Toen er in 2007 al nagedacht werd over een mogelijke opvolger in Uruzgan werd duidelijk dat Nederland geen andere keus had dan te blijven als er geen vrijwilliger naar voren kwam: er bestond simpelweg geen mogelijkheid om de NAVO verantwoordelijk te houden voor het vinden van een opvolger. We hebben dat overigens ook in Srebrenica gezien. Toen Nederland in 2010 alsnog besloot uit Uruzgan te vertrekken werd dat – vooral door de Amerikanen – niet in dank afgenomen: meedoen met de G20 was voorbij.

Dat lijkt erop te duiden dat zowel parlement als regering nog altijd niet in de gaten hebben wat het betekent om aan een grote internationale vredesoperatie mee te doen. Ook al wordt ingestemd met een periode voor een of twee jaar: als betrokken land – en zeker als *lead nation* – heeft men de verantwoordelijkheid te blijven totdat de missie is volbracht, of totdat er een opvolger is gevonden. Dat roept wel de vraag op wat Den Haag in de toekomst zou gaan besluiten als Nederland gevraagd werd voor een soortgelijke missie als Uruzgan. Komt het eigenbelang meer op de voorgrond te staan omdat men zich niet langer voor meerdere jaren wil committeren? Daarmee zou het idealisme steeds meer naar de achtergrond verdwijnen om plaats te maken voor machtsrealisme: als een missie Nederland niets of nauwelijks iets (aan internationaal-politieke invloed) oplevert, waarom zouden we ons dan nog voor jaren in een oorlogsgebied inzetten?

Het volledig naar de achtergrond verdwijnen van idealisme als motief ten gunste van machtsrealisme zou een onlogische stap zijn. Het was juist het machtsrealisme als motief dat Nederland de afgelopen twee decennia nauwelijks iets heeft opgebracht. Dat betekent dat een toekomstige vredesoperatie eigenlijk alleen nog maar getoetst zou moeten worden aan de hand van wat het op een idealistisch vlak op zou leveren. Het lijkt er echter op dat het Nederlandse defensiebeleid niet deze weg gaat volgen. Minister van Defensie Hans Hillen (CDA) pleitte onlangs nog ten overstaan van zijn NAVO-collega's dat militair ingrijpen voortaan een korte aangelegenheid zou moeten zijn, waarbij militairen zich volledig gaan richten op het verslaan van de vijand. Wederopbouw – al dan niet in de vorm van de 3D-benadering – zou niet meer tot de kerntaken van de militairen moeten behoren. Dat betekent het verlaten van een door Nederland bedacht concept dat in een asymmetrisch conflict als in Uruzgan zijn vruchten heeft afgeworpen. Bovendien lijkt het beleid van Hillen erop gericht te zijn om snel een militaire overwinning te kunnen behalen om daarna de handen van een vredesmissie af te kunnen trekken en daarmee geen verantwoordelijkheid te hoeven dragen. Het kleine draagvlak voor vredesmissies in de Nederlandse samenleving zou daar een motief voor kunnen zijn.

Echter, de door Hillen voorgestelde benadering werd niet goed ontvangen door de NAVO-partners, dus het is nog maar de vraag of een snel militair ingrijpen dan wél ten gunste zou zijn van het Nederlandse internationaal-politieke prestige. Het zou bovendien van visie getuigen als de krijgsmacht er in de toekomst op ingericht zou worden om beiden te kunnen doen: bij vredesmissies allereerst – met bijvoorbeeld mariniers – een militaire overwinning behalen, om daarna met speciaal opgeleide militairen aan wederopbouw te gaan doen. De genoemde visie van Hillen lijkt vooral het gevolg te zijn van een nieuw motief om aan een vredesoperatie mee te doen: internationaal-politieke invloed is ingeruild voor economisch eigenbelang. Een nieuw soort machtsrealisme dus. In dat licht moet het behalen van een snelle militaire overwinning zonder wederopbouw dan ook vooral gezien worden. Voorbeelden daarvan lijken de huidige operaties tegen Libië of de anti-piraterij operaties van de Koninklijke Marine. In Libië helpt Nederland (indirect) met het verdrijven van kolonel Kadafi, zodat een nieuwe (democratische) regering in Libië straks gunstige oliecontracten met Nederland kan afsluiten. En vanwege de grote Nederlandse handelsbelangen op zee is het logisch dat de marine zoveel mogelijk kapingen door piraten probeert te voorkomen. Uiteraard spelen idealistische motieven (het helpen van de lokale bevolking in hun strijd tegen een dictator) ook een rol in deze operaties, evenals politiek machtsrealisme (het beschadigde Nederlandse imago na het vertrek uit Uruzgan moet opgepoetst worden).

De rol van het parlement bij toekomstige vredesmissies zal waarschijnlijk lijken op de rol die het heeft gespeeld tijdens de missie naar Uruzgan. De Kamer zal zowel blijvende betrokkenheid willen hebben bij, als invloed willen uitoefenen op een door Nederland uitgevoerde vredesoperatie. Maar omdat de missie – zeker in vergelijking met Srebrenica – een redelijk succes was, heeft er bij het parlement nog nauwelijks zelfevaluatie plaatsgevonden over de eigen rol. Daardoor zal er weinig verandering optreden in bijvoorbeeld het feit dat het parlement op de stoel van de regering lijkt te zijn gaan zitten (monisme), waardoor een effectieve controle op de missie naar Uruzgan niet mogelijk is gebleken.

Dit is enigszins vergelijkbaar met wat er ten tijde van Srebrenica gebeurde. Toen was er geen Toetsingskader op basis waarvan een missie voor aanvang getoetst kon worden, met een rampzalige operatie in Srebrenica tot gevolg. Bij Uruzgan was het Toetsingskader er wel, maar er ontbraken criteria die gebruikt konden worden bij het evalueren van een lopende operatie. De negatieve gevolgen hiervan zijn uitgebreid behandeld. Om in de toekomst dus een effectievere controle van het parlement te kunnen waarborgen zal er een nieuw Toetsingskader ontwikkeld moeten worden waarin deze criteria wel zijn opgenomen. De vraag welke criteria dit dan zijn is stof voor nader onderzoek. Wel kan nog gezegd worden dat de nieuwe criteria zich waarschijnlijk niet zullen ontwikkelen zoals ze zich na Srebrenica hebben ontwikkeld. Dat gebeurt pas wanneer een volgende operatie verkeerd afloopt. En dat is misschien nog wel het meest schrijnende gevolg van het Nederlandse succes in Uruzgan.

Geraadpleegde archieven en literatuur

Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal

Handelingen 1994-1995, Kamerstuk

- 23461, nr. 10, 5 Verslag algemeen overleg Vaste Kamercommissies Buitenlandse Zaken en Defensie.
- 23591, nr. 2. Betrokkenheid van het parlement bij de uitzending van militaire eenheden.

Handelingen 2000-2001, Kamerstuk

- 23591 en 26454, nr. 7 Betrokkenheid van het parlement bij de uitzending van militaire eenheden. Besluitvorming uitzendingen.

Handelingen 2004-2005, Kamerstuk

- 27925, nr. 183 Bestrijding internationaal terrorisme (Verslag algemeen overleg Vaste Kamercommissies Buitenlandse Zaken en Defensie op 28 juni 2005).

Handelingen 2005-2006, Aanghangsel

- 1041 Vragen gesteld door leden van de Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden (Vragen van de leden Van Baalen (VVD) en Koenders (PvdA) aan de minister van Defensie op 9 februari 2006).
- 1459 Vragen gesteld door leden van de Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden (Vragen van het lid Karimi (GroenLinks) aan de minister van Defensie op 20 april 2006).

Handelingen 2005-2006, Kamerstuk

- 21501, nr. 33 Defensieraad (Verslag algemeen overleg Vaste Kamercommissie Defensie op 23 februari 2006).
- 27925, nr. 193 Bestrijding internationaal terrorisme (Brief van ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking op 22 december 2005).
- 27925, nr. 201 Bestrijding internationaal terrorisme (Lijst van vragen en antwoorden op 31 januari 2006).
- 27925, nr. 207 Bestrijding internationaal terrorisme (Verslag algemeen overleg Vaste Kamercommissies Buitenlandse Zaken en Defensie op 2 februari 2006).

27925, nr. 222	Bestrijding internationaal terrorisme (Verslag algemeen overleg Vaste Kamercommissies Buitenlandse Zaken en Defensie op 13 juni 2006).
27925, nr. 226	Bestrijding internationaal terrorisme (Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking op 1 september 2006).
30162, nr. 2-3	Onderzoek NATO Response Force.
30300, nr. 111	Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2006 (Verslag algemeen overleg Vaste Kamercommissie Defensie op 23 mei 2006).
30574, nr. 1	Verslag van een werkbezoek van een delegatie uit de vaste commissie voor Defensie aan Turkije van 7 tot en met 11 mei 2006.

Handelingen 2006-2007, Aanhangsel

30	Vragen gesteld door leden van de Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden (Vragen van het lid Karimi (GroenLinks) aan de minister van Defensie op 21 september 2006).
60	Vragen gesteld door leden van de Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden (Vragen van het lid Koenders (PvdA) aan de minister van Defensie op 21 september 2006).
926	Vragen gesteld door leden van de Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden (Vragen van het lid Van Baalen (VVD) aan de minister van Defensie op 23 februari 2007).
957	Vragen gesteld door leden van de Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden (Vragen van het lid Eijssink (PvdA) aan de minister van Defensie op 20 februari 2007).
1075	Vragen gesteld door leden van de Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden (Vragen van de leden Wilders en Brinkman (beiden PVV) aan de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken op 15 maart 2007).
1427	Vragen gesteld door leden van de Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden (Vragen van de leden Halsema en Peters (beiden GroenLinks) aan de minister-president, minister van Algemene Zaken op 20 april 2007).
1944	Vragen gesteld door leden van de Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden (Vragen van de leden Eijssink en Van Dam (beiden PvdA) aan de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie op 7 juni 2007).

Handelingen 2006-2007, Kamerstuk

27925, nr. 236	Bestrijding internationaal terrorisme (Verslag algemeen overleg Vaste Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie op 18 september 2006).
27925, nr. 239	Bestrijding internationaal terrorisme (Verslag algemeen overleg Vaste Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie op 26 oktober 2006).
27925, nr. 243	Bestrijding internationaal terrorisme (Verslag werkbezoek Afghanistan Vaste Kamercommissie voor Defensie tussen 8 en 11 januari 2007).
27925, nr. 247	Bestrijding internationaal terrorisme (Verslag algemene vergadering Vaste Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie op 1 februari 2007).
27925, nr. 251	Bestrijding internationaal terrorisme (Verslag werkbezoek Afghanistan Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken tussen 4 en 9 maart 2007).
27925, nr. 252	Bestrijding internationaal terrorisme (Verslag algemeen overleg Vaste Kamercommissies Buitenlandse Zaken en Defensie op 25 april 2007).
27925, nr. 267	Bestrijding internationaal terrorisme (Verslag algemeen overleg Vaste Kamercommissies Buitenlandse Zaken en Defensie op 2 juli 2007).
29521, nr. 34	Nederlandse deelname aan vredesmissies (Verslag algemeen overleg Vaste Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie op 12 oktober 2006).

Literatuur

'Defensie wil bomvrije jeeps voor Uruzgan', *NRC Handelsblad*, 2 juni 2006.

'Hillen wil defensie toch in eredivisie houden', *Trouw*, 23 november 2010.

'Hoge Nederlandse militair somber over missie', *de Volkskrant*, 15 september 2006.

'Kabinet stuurt meer militairen naar Uruzgan', *NRC Handelsblad*, 19 april 2006.

'Langer missie Uruzgan belast krijgsmacht zwaar', *de Volkskrant*, 19 april 2007.

'Militaire patrouille van Nederlanders beschoten in Uruzgan', *NRC Handelsblad*, 28 april 2006.

Missie zonder vrede: eindrapport. Parlementaire Enquêtecommissie Srebrenica (Den Haag 2003), 93.

'NAVO moet kosten eerlijk delen', *de Volkskrant*, 6 juli 2006.

'Pantserwagen komt later', *de Volkskrant*, 14 juli 2006.

'Van het Afghaanse front', *de Volkskrant*, 21 oktober 2006.

'Verliezen is geen optie in Urzugan', *de Volkskrant*, 17 januari 2007.

Jaco Alberts, 'Incident wordt vaker een gevecht', *NRC Handelsblad*, 12 juni 2006.

L.F.M Besselink, 'Van constitutionele beslissingsmacht tot vermeende zeggenschap. Parlementaire betrokkenheid bij de deelname van de Nederlandse krijgsmacht aan internationale militaire operaties', in: M. van Damme (red.), *De Grondwet en het inzetten van strijdkrachten* (Antwerpen 2005).

P.P.T. Bovend'Eert, 'De inzet van strijdkrachten zonder toestemming van de Staten-Generaal', in: *Nederlands Juristenblad* (1998), 1596. Tevens: L.F.M Besselink, 'Parlementaire instemming met inzet van strijdkrachten en de staatsrechtelijke begeleiding van grondwetsherzieningen', in: *Nederlands Juristenblad* (1999), 130–131.

J.C.H. Blom (red.), *Srebrenica, een 'veilig' gebied. Reconstructie, achtergronden, gevolgen en analyses van de val van een Safe Area* (Amsterdam 2002).

Raymond van den Boogaard, 'Doden, nog voor de officiële missie is begonnen', *NRC Handelsblad*, 22 juli 2006.

Norbert Both, *From indifference to entrapment. The Netherlands and the Yugoslav crisis 1990-1995* (Amsterdam 2000).

Steven Derix, 'Iedereen moet weten hoe gevaarlijk de ISAF-missie is', *NRC Handelsblad*, 20 juli 2006.

Deedee Derksen, 'Krachtmeting met Taliban komt vroeg of laat', *de Volkskrant* 29 augustus 2006.

Deedee Derksen, *Thee met de Taliban. Oorlogsverslaggeving voor beginners* (Breda 2010).

Peter Giesen, 'Door Mladic is Nederland veranderd', *de Volkskrant*, 27 mei 2011.

B.G.J. de Graaff, *Defensie in een veranderende wereld*, NIOD rapport Srebrenica (Amsterdam 2002).

T.J.G. van den Hoogen, *De besluitvorming over de defensiebegroting. Systeem en verandering. Een onderzoek naar structuur, ontwikkeling en poging tot ingrijpende verandering van de besluitvorming met betrekking tot de Nederlandse defensiebegroting in de jaren 1951-1980* (Leeuwarden 1987).

Farah Karimi, *Slagveld Afghanistan* (Amsterdam 2006).

Christ Klep, *Uruzgan. Nederlandse militairen op missie 2005-2010* (Amsterdam 2011).

Christ Klep en Richard van Gils, *Van Korea tot Kosovo. De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945* (Den Haag 2000).

Marij Leenders, 'Rouwheid en formalisme. Het spoeddebat over de 'politieke situatie rondom de besluitvorming Uruzgan' (18 februari 2010)', in: Carla van Baalen e.a. (red.), *Jaarboek 2010. Waarheidsvinding en waarheidsbeleving* (Nijmegen 2010) 97-111.

Riekelt Pasterkamp, *Militair, mens, missie* (Kampen 2007).

Stieven Ramdharie, 'Lichte, open jeep is al geschrap't', *de Volkskrant*, 12 juni 2006.

Philippe Remarque, 'Met het verkeerde mandaat op een gevoelige missie', *de Volkskrant*, 19 juni 2007.

J. Schaberg, 'Nederland is een rijk, maar bang NAVO-land', *de Volkskrant*, 4 april 2007.

Ton Zwaan, Bob de Graaff, *Genocide en de crisis van Joegoslavië, 1985-2005* (Amsterdam 2005).

Internet

www.parlement.com