

Evaluaties crisisbeheersingsoperaties:

Weerslag van alle prominente facetten?
Een politieke analyse



Liesbeth Krol

Studentennummer: s 0550612

Datum: 23 juni 2014

1^e begeleider: per 1 april 2014 Prof. Dr. M. O. Hosli ¹

2^{de} begeleider: Dr. F.G.J. Meijerink

Universiteit Leiden/Campus Den Haag

Faculteit Sociale Wetenschappen

Instituut Politieke Wetenschappen

¹ Prof. Dr. R. de Wijk tot mei 2013

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Abstract	4
1. Introductie	5
1.1 Inleiding en probleemstelling	5
1.2 Wetenschappelijk en maatschappelijke relevantie	7
1.2.1. De wetenschappelijke relevantie.....	7
1.2.2. Maatschappelijke relevantie	7
1.3 Doelstelling van het onderzoek.....	8
1.4 Vraagstelling	8
1.5 Onderzoeksopzet (globaal) en leeswijzer	9
2. Theoretisch kader.....	11
2.1 Internationale betrekkingen theorieën.....	11
2.2 De keuze voor de Foreign Policy Analyses (FPA).....	14
3. De artikel 100 procedure.....	15
3.1 Inleiding	15
3.2. De artikel 100 procedure.....	16
4. Het onderzoek	19
4.1. Inleiding: methodologie	19
4.2. De casussen	19
4.3. De Kamerstukken	20
4.4. De interviews.....	21
4.5 Het onderzoek in uitvoering.....	21
4.6. Consequenties onderzoeksresultaten van de eerste fase	23
4.7. De analyse: uitwerking FPA dimensions met hoofdcategorieën	23
5. FPA: Intentional dimension	26
5.1. Inleiding	26
5.2. EUFOR Tsjaad	26
5.2.1. Politieke setting Nederland	26
5.2.2. Internationale setting EUFOR Tsjaad	26
5.2.3. Politieke resultaat.....	28
5.3. SFIR/Irak	28
5.3.1. Politieke setting Nederland	28
5.3.2. Internationale setting SFIR/Irak.....	29
5.3.3. Politieke resultaat.....	30
5.4. ISAF/Uruzgan	32
5.4.1. Politieke setting Nederland	32
5.4.2. Internationale setting ISAF/Uruzgan.....	33
5.4.3. Politieke resultaat.....	34
6. FPA: Structural dimension	36
6.1 Inleiding	36
6.2 EUFOR/CHAD	37
6.3 SFIR/Irak	38
6.4 ISAF/Uruzgan	40

7. Evaluatie en resultaten.....	42
8. Conclusies en discussie.....	45
Conclusie	45
Discussie	46
9. Literatuurlijst	48
Bijlage 1: Interviews	53
Bijlage 2: De artikel 100 procedure	61
Bijlage 3. Summary Foreign Politics Analysis (FPA, naar Carlsnaes (2008)).....	62
Bijlage 4. Voorbeeld Analyse schema crisisbeheersingsoperatie en FPA dimensions.....	64
Bijlage 5: Overzicht gebruikte Kamerstukken per crisisbeheersingsmissie.	65

Abstract

Making a decision on participation in crisis-management operations is part of foreign policy of a country. It is a government decision and in the Netherlands there has been an art.100 procedure developed that has several moments of public political involvement and interaction between government and parliament about the crisis-management operations. With the final evaluation of the operation the art.100 procedure is completed.

Central to the study is if the political result, which is the outcome of the interaction between the government and parliament during the parliamentary debate on the art.100 letter, is part of the final evaluation of the crisis-management operation.

On the basis of case studies, document analysis and interviews, the study was conducted within a specific framework of the Foreign Policy Analysis (FPA) as developed by Carlsnaes, namely the intentional and the structural dimension. The cases are three crisis-management operations, namely EUFOR Chad, SFIR/Iraq, ISAF/Uruzgan. These are completed crisis-management operations in which the Netherlands has made a substantial contribution and from both the art.100 letter and the final evaluation are available.

To determine the political result the relevant parliamentary publications were analysed for each case, with an analysis scheme and within the framework of the FPA. This scheme has criteria that are derived from three main categories, namely international relations theories, the assessment framework of 2001, and subjects from the self-reflection of the Lower House. Interviews were used to obtain additional insights on the art.100 procedure. The framework of the FPA enforces strict limitation on the political result.

The empirical analysis (the case studies) surprisingly shows that the political result is almost not visible in the final evaluation; it hardly plays a role in the art.100 procedure and with this, does not seem to affect the governmental decisions.

1. Introductie

1.1 Inleiding en probleemstelling

Sinds 1989 is het aantal crisisbeheersingsoperaties² in de wereld aanzienlijk toegenomen, zowel in aantal operaties als in betrokken aantal soldaten en andere participanten. Na de val van de Berlijnse Muur en daarmee de beëindiging van de Koude Oorlog, konden de tot dan toe door de grote mogendheden onderdrukte conflicten tot volle uitbarsting komen. Geen oorlogen tussen staten maar oorlogen binnen staten, burgeroorlogen, zijn het gevolg.

Crisisbeheersingsoperaties hebben tot doel de vechtenden in een burgeroorlog te scheiden, de gevechten te stoppen en de (her) bouw van de getroffen staat te starten³. Er zijn diverse aanbieders van dergelijke operaties, zoals naast de VN, ook de NAVO, de OVSE, de EU en zelfs specifieke 'coalitions of the willing' van samenwerkende landen.

Crisisbeheersingsoperaties worden altijd uitgevoerd door een aantal samenwerkende landen.

Het is voor een land een eigen keuze om wel of niet aan een crisisbeheersingsoperatie mee te doen. Theoretisch is een dergelijke keuze verbonden aan de buitenlandse politiek van een land en dan vooral aan het veiligheidsbeleid. Het is één van de buitenlandse politieke instrumenten die een land kan inzetten als zij wil opereren op het wereldtoneel ten behoeve van het behartigen van haar belangen. Die belangen kunnen variëren in tijd en omstandigheden.

Nederland heeft deelgenomen aan verschillende crisisbeheersingsoperaties, zowel in VN- als NAVO-, als in EU-verband. Hellema (2010) en Klep (2000) noemen een lange lijst van zeer verschillende belangen die een rol hebben gespeeld in de besluitvorming van Nederland om deel te nemen aan crisisbeheersingsoperaties. Deze belangen variëren van realistische belangen tot mensenrechten en internationaal recht, prestige belangen, druk van andere landen of druk vanuit de publieke opinie, maar ook militair activisme. Ook de overweging

² Crisisbeheersingsoperaties is de term die wordt gebruikt in de art.100 brief en wordt in deze thesis consequent gebruikt. In hoofdstuk 3 staat een toelichting op de art.100 brief.

³ Weiss *et al*, 2007

van een verwachte toename van internationale politieke invloed bleek prominent aanwezig. Echter, die verwachtingen werden niet altijd ingelost: Nederland werd geen lid van de contactgroep (Balkan) en werd niet geïnformeerd over het Brits en Franse initiatief om een European Defence Force (St. Malo, 1998) op te richten en werd niet gevraagd deel te nemen aan een informele bijeenkomst over Afghanistan in 2001⁴.

De besluitvorming over deelname aan een crisisbeheersingsoperatie kent in Nederland een speciaal daarvoor ontwikkelde procedure. Na de ervaringen in Srebrenica (1995) is er een parlementaire commissie gestart, de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen, kortweg de Commissie Bakker⁵. Deze commissie Bakker heeft de art.100 procedure ontwikkeld. De procedure beoogt de besluitvorming rond crisisbeheersingsoperaties te ondersteunen: 'De grondwetgever heeft in 2000 bepaald dat de regering het parlement zal informeren als er een besluit tot inzet of ter beschikking stelling van de krijgsmacht voor een crisisbeheersingsoperatie wordt genomen. Dit doet de regering middels de art.100 brief en daarin verwoordt zij de aandachtspunten van het toetsingskader van 2001'⁶. Het toetsingskader wordt in 2009 nogmaals bijgesteld. Uiterlijk zes maanden na de beëindiging van de crisisbeheersingsoperatie wordt in een eindevaluatie verslag gedaan door de regering aan het parlement over de inzet van Nederland. De eindevaluatie is een vast onderdeel van de art.100 procedure en tevens de afronding van de procedure.

Tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer van de art.100 brief zoekt de regering in interactie met het parlement draagvlak voor haar voornemen deel te nemen aan een crisisbeheersingsoperatie. In die interactie wordt een politiek resultaat⁷ bereikt dat leidt tot een eventuele aanpassing van de oorspronkelijke inzet van de regering. Te verwachten zou zijn dat in de eindevaluatie van de crisisbeheersingsoperatie dit politieke resultaat onderdeel is van de evaluatie. Temeer ook omdat te verwachten is dat het politieke resultaat vermoedelijk doorwerkt en effect heeft op de inzet van Nederland in de

⁴ Verbeek & van der Vleuten, 2008

⁵ Tijdelijke commissie besluitvorming uitzendingen, 2000

⁶ Ducheine, 2009

⁷ Het politieke resultaat wordt gedefinieerd als: toevoegingen aan en/of wijzigingen in de art.100 brief (de inzet van de regering voor de crisisbeheersingsoperatie) als het resultaat van de interactie tussen de Tweede Kamer en de regering tijdens de plenaire behandeling van de art.100 brief, dat a. zowel het politieke draagvlak biedt aan de crisisbeheersingsoperatie, b. als wordt toegevoegd aan de crisisbeheersingsoperatie.

crisisbeheersingsoperatie en daarmee het resultaat van de inzet van Nederland in positieve of negatieve zin beïnvloedt. Dit in een tijd waarin ook het parlement haar eigen functioneren centraal zet in bijvoorbeeld de recente Parlementaire zelfreflectie 2007-2009 van de Tweede Kamer der Staten-Generaal⁸.

Als dit politieke resultaat niet terugkomt in de eindevaluatie, dan zou daarmee zowel de invloed van het parlement, als de uitwerking van die invloed van het parlement op de concrete uitvoering van de crisisbeheersingsoperatie niet onderkend worden in de eindevaluatie waarmee de art.100 procedure wordt afgesloten.

1.2 Wetenschappelijk en maatschappelijke relevantie

1.2.1. De wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek past in het grotere geheel van onderzoek dat de invloed van binnenlandse actoren, zoals het parlement, op buitenlands beleid bestudeert. Dit is een relatief jong wetenschappelijk veld en ook een nog slechts beperkt empirisch onderzocht thema, vooral buiten de VS. Verbeek & van der Vleuten (2008) en ook Klem (2010) wijzen op de betrekkelijke nieuwe fenomenen in de besluitvorming van het buitenlandse beleid zoals domesticization en democratisering.

Parallel aan de ontwikkeling van de toename van het aantal crisisbeheersingsoperaties is de wetenschappelijke belangstelling voor dergelijke crisisbeheersingsoperaties eveneens gegroeid. Specifiek voor de Nederlandse situatie levert het onderzoek eveneens een bijdrage aan het onderzoek naar de parlementaire invloed op crisisbeheersingsoperaties waaraan Nederland deelneemt. Waar de verschillende wetenschappelijke studies tot nu toe niet op in gaan is de vermoedelijke doorwerking van het politieke resultaat van de interactie tussen regering en Tweede Kamer over de art.100 brief op de inhoud van de eindevaluatie en de Nederlandse inzet in crisisbeheersingsoperaties.

1.2.2. Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie ligt in het verlengde van de wetenschappelijke relevantie. De crisisbeheersingsoperatie zelf, het politieke resultaat en zeker ook de politieke aanloop er

⁸ Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2008

naar toe, worden tegenwoordig uitgebreid besproken in pers en publieke opinie. Pro en contra, twijfels aan het politieke resultaat, en daarmee aan de inzet van Nederland in de crisisbeheersingsoperaties, zijn belangrijke gespreksonderwerpen. Dan zou de laatste stap, namelijk het evalueren van dat politieke resultaat de maatschappij een duiding kunnen geven over het functioneren van het Nederlandse parlement en regering rond crisisbeheersingsoperaties. Dit onderzoek beoogt daarom ook een bijdrage te leveren aan de kennisopbouw over het functioneren van het Nederlands parlement en regering in deze zin.

1.3 Doelstelling van het onderzoek

Tot nu toe zijn de eindevaluaties relatief ‘technisch’, haast militair, van aard. Zij volgen de onderwerpen zoals in de art.100 brief, de brief waarin de regering haar inschatting van en de inzet in de crisisbeheersingsoperatie weergeeft.

Om te bepalen of het politieke resultaat en de doorwerking van het politieke resultaat op de inzet van Nederland in de crisisbeheersingsoperaties terecht geen plek heeft in de eindevaluatie wordt dit onderzoek uitgevoerd. Misschien zou opname van het politiek resultaat en haar doorwerking in de eindevaluatie een relevante toevoeging zijn.

Voordat die vraag überhaupt van een kanttekening voorzien kan worden, zal eerst bepaald moeten worden wat het politieke resultaat is en of en hoe zij doorwerkt in de crisisbeheersingsoperatie en vervolgens of zij onderwerp van evaluatie is in de eindevaluatie van die operatie. Dat is de puzzel en zij leidt tot de volgende vraagstelling.

1.4 Vraagstelling

De hoofdvraag is:

(In hoeverre) Bevatten de eindevaluaties, die als afronding gelden van de art.100 procedures van de crisisbeheersingsoperaties EUFOR Tsjaad, SFIR/Irak, ISAF/Uruzgan, ook het politieke resultaat en haar doorwerking, zijnde de effecten van dit politieke resultaat op de inzet van Nederland in die crisisbeheersingsoperaties?

De vier deelvragen zijn:

1. Wat zijn de politieke resultaten van de behandeling van de respectievelijke crisisbeheersingsoperaties EUFOR Tsjaad, SFIR/Irak, ISAF/Uruzgan, zoals bereikt in de interactie tussen Tweede Kamer en de regering tijdens de behandeling van de art.100 brieven van deze crisisbeheersingsoperaties?
2. Zijn de politieke resultaten terug te zien in de respectievelijke eidevaluaties?
3. Wat is het effect van het politieke resultaat op de inzet van Nederland in de crisisbeheersingsoperaties in EUFOR Tsjaad, SFIR/Irak, ISAF/Uruzgan?
4. Zijn die effecten van het politieke resultaat op de inzet van Nederland terug te zien in de respectievelijk eidevaluaties van de crisisbeheersingsoperaties?

Het politieke resultaat wordt gedefinieerd als: toevoegingen aan en/of wijzigingen in de art.100 brief (de inzet van de regering voor de crisisbeheersingsoperatie) als het resultaat van de interactie tussen de Tweede Kamer en de regering tijdens de plenaire behandeling van de art.100 brief, dat

- a. zowel het politieke draagvlak biedt aan de crisisbeheersingsoperatie,
- b. wordt toegevoegd aan de crisisbeheersingsoperatie.

Het onderzoek wordt uitgevoerd aan de hand van het theoretisch raamwerk van de Foreign Policy Analyses (FPA). Aan de bestudering van een politiek resultaat en de doorwerking ervan, de effecten van een politiek resultaat op een crisisbeheersingsoperatie, kan de FPA een verdiepende dimensie bieden.

1.5 Onderzoeksopzet (globaal) en leeswijzer

Het nemen van een besluit over deelname aan een crisisbeheersingsoperatie is onderdeel van de buitenlandse politiek van een land. Het is een kabinetsbesluit en in Nederland is er een art.100 procedure ontwikkeld met meerdere momenten van openbare politieke inbreng en interactie tussen regering en parlement rond crisisbeheersingsoperaties, zoals de reactie op de notificatiebrief, de procedure vergadering, het opstellen/beantwoorden van schriftelijke vragen en de parlementaire behandeling van de art.100 brief. In bijlage twee worden zij aangegeven.

Centraal in het onderzoek staat echter het politieke resultaat dat voortkomt uit de interactie tussen de regering en het parlement tijdens de behandeling van de art.100 brief. Daarmee is de onderzoeksperiode begrensd door drie hoofdactiviteiten, namelijk het aanbieden door de regering van de art.100 brief aan het parlement (1) en het bespreken van de art.100 brief in de plenaire vergadering van het parlement (2) en het aanbieden van de eindevaluatie (3). In de parlementaire behandeling van de art.100 brief komt alle inbreng van het parlement en de regering samen en ontstaat het politiek resultaat.

Aan de hand van case studie, documentenanalyse en interviews is het onderzoek uitgevoerd. Als casussen zijn drie crisisbeheersingsoperaties, namelijk EUFOR Tsjaad, SFIR/Irak, ISAF/Uruzgan, gekozen aan de hand waarvan de onderzoeksvragen worden bestudeerd. Het zijn crisisbeheersingsoperaties waaraan Nederland een substantiële bijdrage heeft geleverd en waarvan zowel de art.100 brieven beschikbaar zijn als de eindevaluaties. Dat houdt in dat alle drie de operaties afgeronde crisisbeheersingsoperaties zijn (peiling 2012).

Om het politieke resultaat te bepalen worden de relevante kamerstukken per casus, crisisbeheersingsoperatie, in de documentenanalyse geanalyseerd. Voor de documentenanalyse is een analyseschema opgesteld waarin de criteria zijn afgeleid uit drie hoofdcategorieën, namelijk de Internationale Betrekkingen theorieën, het toetsingskader van 2001 en onderwerpen uit de reflectie van de Tweede Kamer. Interviews zijn ingezet om aanvullende inzichten op de art.100 procedure te verkrijgen.

De resultaten zijn, samen met aanvullende secundaire bronnen, vervolgens de input voor de FPA dimensions en daarmee de beantwoording van de vraagstelling.

Pas nadat het politieke resultaat bepaald is kan de volgende onderzoeksfase starten. Zij bleek echter niet uitvoerbaar.

Leeswijzer

Na de introductie op het onderzoek en de vraagstelling in hoofdstuk één, gaat hoofdstuk twee in op het theoretische kader en de keuze voor FPA. Hoofdstuk drie zoomt in op de art.100 procedure. In hoofdstuk vier wordt het onderzoek beschreven en de ervaringen

tijdens het onderzoek. In hoofdstuk vijf, zes, zeven en acht is de weerslag te vinden van de analyse in de FPA dimensions. Met de resultaten en de conclusies in hoofdstuk zeven en acht wordt het rapport afgesloten.

2. Theoretisch kader

2.1 Internationale betrekkingen theorieën

In de inleiding is aangegeven dat de keuze voor een land om aan een crisisbeheersingsoperatie mee te doen, verbonden is aan de buitenlandse politiek van een land en dan vooral aan het veiligheidsbeleid. In de leer van de Internationale Betrekkingen zijn drie grote theoretische stromingen zichtbaar met elk een verschillende invalshoek.

Traditionele buitenlandse politiek en vooral veiligheidspolitiek is ingebed in de realistische theorie. 'The realism theory is based on thinking about states and about linking the concept of power to that of national interests'⁹. De staat is de belangrijkste actor in deze theoretische stroming¹⁰, waarbij het nastreven van het eigen belang en veiligheid voor de eigen staat belangrijke drivers zijn in het gedrag van de staat. De staten zijn verenigd in een anarchistisch systeem, waarin zij autonoom zijn en zonder een hogere macht. De mogelijkheden voor een staat die belangen na te streven zijn bepaald door materiele factoren, zoals de eigen binnenlandse bronnen en de positie in het internationale systeem¹¹. Dat belang van de eigen staat is eng te definiëren van alleen veiligheid, tot breder door ook andere vitale belangen erbij te betrekken zoals economische en ecologische¹². Zonder deze inzichten van het realisme is het moeilijk de vraag te beantwoorden *waarom* een staat een bepaalde veiligheidsbeslissing neemt.

In de afgelopen jaren zijn de bedreigingen voor de nationale veiligheid, zeker in het geval van Nederland en Europa, radicaal veranderd. Zij hebben zich ontwikkeld tot bedreigingen met multidimensionele, trans-nationale en trans-soevereine aspecten en betreffen naast

⁹ Carlsnaes, 2008

¹⁰ Russett et al, 2004

¹¹ Carlsnaes, 2008

¹² Ducheine, 2009

overheden ook niet-statelijke actoren¹³. Nederland is in een dergelijke omgeving bijzonder kwetsbaar, vanwege haar open economie¹⁴. Zelfstandig dergelijke bedreigingen weerstaan kunnen individuele staten niet meer. Dit is een probleem dat het realisme niet kan begrijpen, terwijl bijvoorbeeld een theorie als het neo-liberaal institutionalisme wel de benodigde inzichten zou kunnen bieden. Het verschil met realisme is onder andere de optimistische visie op samenwerking tussen staten, die wordt ondersteund in verdragen, afspraken en internationale instellingen¹⁵. Die samenwerking, zo geeft Carlsnaes (2008) aan, vormt een soort tegenwicht in het anarchistische internationale systeem dat onzekerheid en onveiligheid van nature in zich heeft. De NAVO, de Verenigde Naties en de Veiligheidsraad, zijn allen organisaties waarin staten samenwerken ook voor de veiligheid van de eigen staat.

Een theorie als het neoliberale institutionalisme kan aanvullend op de realistische ook een deel van het *waarom* van een bepaalde veiligheidsbeslissing van een staat verklaren.

Tot zo ver de theorieën die zouden kunnen verklaren *waarom* een staat de beslissing neemt een crisisbeheersingsoperatie in te zetten om haar belangen te verdedigen.

Echter, Verbeek & van der Vleuten (2008) noemen een staat handelend in de buitenlandse politiek: 'a broker at the intersection of the international and domestic level, both inside and outside the state borders'. Dit leidt tot een buitenlandse politiek dat een 'product is van een aantal actoren en structuren, zowel nationaal als internationaal en dubbelzijdig'¹⁶. Zij introduceren daarmee een geheel ander theoretisch niveau, voorbij de staat. Overigens is de deelname van het binnenlands niveau, zowel de publieke opinie als het parlement, aan de uiteindelijke besluitvorming over buitenlandse politiek, een recent nieuw fenomeen. Parlement en publieke opinie beïnvloeden de handelingsruimte van de staat in het opstellen van en handelen in de buitenlandse politiek¹⁷. Zowel het realisme als bijvoorbeeld het neoliberale institutionalisme houden zich niet bezig met dergelijke overwegingen; zij zien allebei de staat als bepaler van de buitenlandse politiek. Het constructivisme, de derde grote

¹³ Klem, 2010

¹⁴ Hellema, 2010

¹⁵ Rood, 1994

¹⁶ Carlsnaes, 2008

¹⁷ Verbeek & van der Vleuten, 2008; Klem, 2010

en een meer recente stroming in de leer van de Internationale Betrekkingen, biedt wel inzichten die deelname van de verschillende actoren, ook de binnenlandse, en de invloed van structuren op verschillende niveaus betreffen. Het constructivisme stelt dat internationale politiek over mentale constructies (ideeën) en sociale constructies gaat¹⁸.

Aan de basis van het constructivisme, dat eigenlijk een sociale theorie is zo geeft Barnett (2006) aan, ligt het fenomeen dat de sociale omgeving, de mensen, de wereld betekenis geven via mentale constructies en de wereld construeren via sociale constructies. Taal, identiteit, actoren en structuren¹⁹, en ook belangen, normen en waarden, of onderlinge contacten die leiden tot een gezamenlijke definitie van een situatie²⁰ zijn aandachtspunten in het constructivisme. Mensen maken sociale constructen waaraan ze betekenis geven en die gaan als zodanig een eigen leven leiden en lijken dan vanzelfsprekend²¹. Barnett (2006) vervolgt met “To understand the origins of these concepts requires attention to the interplay between existing ideas and institutions, the political calculations by leaders who had ulterior motives, and morally minded actors who were attempting to improve humanity’. Ook Carlsnaes (2008) wijst op de interacties die het betekenis geven aan de wereld via ‘whose rules and practices that are made and reproduced bij human interactions’²².

En met het constructivisme wordt de nog missende dimensie voor de onderzoeksvragen van deze scriptie aangevuld, namelijk de invalshoek waarmee onderdelen van de sociale structuur, zoals actoren, structuren, onderlinge relaties, interacties en belangen te bestuderen zijn.

Constructivisme is voor het bestuderen van het politieke resultaat en de doorwerking van het politieke resultaat relevant, naast de realistische en neo-institutionalistische drivers van de beslissing tot een crisisbeheersingsmissie, die liggen op het niveau van de staat die haar belangen verdedigt op het wereldtoneel. Het politieke resultaat en de doorwerking ervan kunnen niet via de realistische of neo-institutionalistische theorieën worden bestudeerd,

¹⁸ Wendt, 1995, Hopf, 1998

¹⁹ Wendt, 1995

²⁰ Verbeek & van der Vleuten, 2008

²¹ Barnett, 2006

²² Carlsnaes, 2008.

want niet de staat is dan de centrale actor, echter juist de interactie tussen de actoren regering en parlement wordt van belang geacht voor het politieke resultaat.

2.2 De keuze voor de Foreign Policy Analyses (FPA)

Zo zijn verschillende theoretische brillen mogelijk om de aangeduide problematiek, te bestuderen en antwoorden op de vraagstelling te verkrijgen. Op voorhand blijken er echter geen specifieke invalshoeken prominent aanwezig waarmee de puzzel te bestuderen is. Elk onderwerp kan immers onderdeel zijn van het politieke resultaat en er zijn meerdere actoren betrokken. Dan is eerder een zo breed mogelijke theoretische basis gewenst. Het raamwerk dat de Foreign Policy Analyses²³ aanreikt biedt die breedte (zie ook bijlage 3).

Binnen de FPA worden vraagstukken van het *waarom* een staat keuzes maakt in de buitenlandse politiek (de meer realistisch en neo-liberalistisch vraagstukken) en het *hoe* (de meer constructivistische vraagstukken) samen in één analyse bestudeerd. Door de combinatie met de constructivistische aanpak binnen de FPA is het daarom mogelijk ook antwoorden te zoeken voorbij de realistische of neo-liberalistische theorie. FPA kent bijvoorbeeld een onderverdeling in actoren, structuren, en de onderlinge relaties en beïnvloeding en interactie tussen actoren en structuren. De onderzoeksvragen van deze thesis passen op het eerste gezicht binnen de FPA om een aantal redenen. Ten eerste, de situatie waarin verschillende actoren (regering, parlement) binnen de structuren (bijvoorbeeld een plenair debat of in een commissies) van de Tweede Kamer en de art.100 procedure (met toetsingskader en eindevaluatie) in een interactie een politieke resultaat produceren. Dit politieke resultaat kan tot aanpassing van de Nederlandse inzet in crisisbeheersingsoperaties leiden. Ten tweede kan FPA gehanteerd worden als er geen proces, zoals besluitvorming, maar een politieke actie, zoals een politiek resultaat of een evaluatie, wordt bestudeerd. Ten derde kan de FPA gebruikt worden als het empirische feit wordt geaccepteerd dat politieke acties verbonden zijn aan intenties en structuren²⁴. Alle drie de redenen zijn aan de orde in dit onderzoek en ondersteunen zo de keuze voor de FPA.

²³ Carlsnaes, 2008

²⁴ Carlsnaes, 2008

Van de vier stappen die het FPA raamwerk dat Carlsnaes (2008, zie bijlage 3 voor een omschrijving van het gehele raamwerk) aangeeft, worden de eerste stap (the intentional dimension) en de derde stap (the structural dimension) gebruikt. Met de intentional dimension wordt de analyse gedaan naar het politieke resultaat, het is een inhoudelijk gerichte analyse. De structural dimension analyseert de structuur en de beïnvloeding van de structuur van de actoren.

De tweede stap, de verdieping naar onderliggende waarden en psychologische-cognitieve factoren wordt niet gedaan, evenals de inbreng van de tijdsfactor, de vierde stap. Door het weglaten van de tweede stap, de dispositional dimension, komt de nadruk in de analyse minder te liggen op de actoren en de daaraan verbonden cognitieve en psychologische factoren, de menselijke factor, en de wisselwerking van die factoren met de andere dimensies. Door het weglaten van de vierde stap, de tijdsfactor, blijft de analyse statisch. De analyse resultaten van de verschillende crisisbeheersingsoperaties staan los van elkaar; het blijven aparte case studies.

3. De artikel 100 procedure

3.1 Inleiding

De art.100 procedure is een speciaal ontwikkelde procedure in Nederland voor de besluitvorming over deelname aan een crisisbeheersingsoperatie. De Commissie Bakker heeft de art.100 procedure ontwikkeld in 2000. Die procedure kent een aantal belangrijke momenten waar regering en parlement elkaar ontmoeten. Zij staan in bijlage twee beschreven.

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de art.100 procedure. Naast de bestudering van het Rapport van de tijdelijke commissie besluitvorming uitzendingen (2000), kortweg de commissie Bakker, zijn voorafgaand aan de analyse van de Kamerstukken enkele interviews afgenomen met oud-Kamerleden (genoemd de geïnterviewde) om meer zicht te krijgen op de politieke achtergrond en het gebruik van de art.100 procedure met toetsingskader. De

resultaten van de interviews zijn overigens anoniem²⁵ verwerkt in onderstaande beschrijving van de art.100 procedure.

3.2. De artikel 100 procedure

‘De Tweede Kamer voelt zich in toenemende mate medeverantwoordelijk voor besluiten tot deelname van Nederland aan vredesoperaties’ staat er in de inleiding van het rapport van de commissie Bakker²⁶. Die behoefte van de Tweede Kamer gaat terug tot 1987, waar de Tweede Kamer beseftte dat zij zich niet meer aan de oplopende risico’s die hangen aan de crisisbeheersingsoperaties kan onttrekken. Toen werd een motie (motie Frinking) aangenomen waarin de regering wordt opgeroepen een besluit tot uitzending nog voor het vertrek van de militairen voor te leggen aan de Tweede Kamer (Tijdelijke Commissie besluitvorming uitzendingen, 2000). De motie Middelkoop in 1994 gaat erop in dat de Kamer instemmingsrecht heeft, en dan niet in formele zin, maar in materiele zin. Dit komt neer op politieke instemming waarbij het ondenkbaar is dat als meer dan vijftig procent van de Tweede Kamer instemt met de crisisbeheersingsoperatie, de operatie niet doorgaat, zo geeft een geïnterviewde aan. De politieke werkelijkheid is dan in ieder geval verbonden aan het kabinetsbesluit, want andere middelen heeft een Kamerlid in dit unieke kabinetsbesluit niet.

De voorgeschiedenis van het instellen van de commissie Bakker gaat terug tot 1995, de val van de enclave Srebrenica. Tot die crisisbeheersingsoperatie waarbinnen de val van de enclave Srebrenica plaatsvond was besloten onder politieke druk en de druk van de media, echter zonder dat de Tweede Kamer beschikking had over de militaire afwegingen, die wel beschikbaar waren, mee te kunnen nemen in het politieke debat. Deze gang van zaken heeft geleid tot het instellen van de tijdelijke commissie Bakker in 1999, die de medeverantwoordelijkheid van de Tweede Kamer evalueert. De commissie krijgt de opdracht de centrale vraag te beantwoorden: *‘kan de politieke besluitvorming over tijdelijke uitzendingen verder worden verbeterd (het doel)?’*

²⁵ Het bleek niet mogelijk alle interviews te autoriseren en daarom is ervoor gekozen alle interviews anoniem te verwerken

²⁶ Tijdelijke Commissie besluitvorming uitzendingen, 2000

Een geïnterviewde geeft aan dat er aan de basis van het instellen van de commissie twee redenen lagen, namelijk:

- a. De wens tot het structureren van de besluitvorming.
- b. De wens alle elementen bij de afweging van het besluit te behandelen, zowel de ambtelijke, de militaire als politieke elementen en tevens de Tweede Kamer en de regering van dezelfde informatie te voorzien.

Het rapport van de tijdelijke commissie Bakker (2000) geeft een goed historisch overzicht van de gang van zaken tot dan toe. In het rapport wordt aangegeven dat het toetsingskader er al is sinds 1995. Het toetsingskader bevat veertien aandachtspunten die zijn onderverdeeld in de hoofdcategorieën politieke wenselijkheid en haalbaarheid. De art.100 brief en het toetsingskader zo geeft de geïnterviewde aan bevat ook ervaringskennis; een inschatting van de vragen die de Tweede Kamer en de media gaan stellen vast van een antwoord te voorzien. Een relevant hulpmiddel vanaf het eerste begin. De Tweede Kamer zo vervolgt de geïnterviewde stelt die vragen om zich de missie eigen te maken.

De noodzakelijke grondwetswijziging vindt echter pas plaats in 2000 op basis van de in 1995 gestarte wetsvoorstellen. Zowel het art.97 als het art.100 worden toegevoegd aan de Grondwet. In het nieuwe art.97 wordt vastgelegd dat het parlement wordt betrokken bij de besluitvorming, echter de regering houdt het oppergezag over de krijgsmacht.

De art.100 procedure geeft de betrokkenheid van de Tweede Kamer aan die bestaat uit het tijdig inlichten en wel zo tijdig dat gedachtewisseling, en geen formeel instemmingsrecht, kan plaatsvinden²⁷. Centraal staat tijdige informatieverstrekking door de regering aan het parlement (eigenlijk Staten Generaal).

Uit de verschillende geraadpleegde bronnen²⁸ wordt duidelijk dat de art.100 procedure niet is ontworpen om een betere politieke afweging te maken, of dat het toetsingskader als een checklist te gebruiken is. Dat zijn niet de doelen van de art.100 procedure. De doelen zijn ambtelijke en militaire informatie te stroomlijnen en tijdig te delen tussen regering en parlement, zonder eerste de media te informeren. Het is een hulpmiddel voor de

²⁷ Tijdelijke Commissie besluitvorming uitzendingen, 2000, blz 32

²⁸ Ducheyne, 2009, geïnterviewden, 2013/2014

besluitvorming en geen lijst bindende voorwaarden. Ook wordt er gesproken over aandachtspunten of elementen van politieke besluitvorming²⁹, in plaats van criteria om te benadrukken dat het geen uitputtende of dwingende lijst is; per crisisbeheersingsoperatie kunnen zij ook verschillen³⁰.

Vanaf de start van de commissie Bakker is duidelijk dat ook een eindevaluatie een belangrijk onderdeel vormt van de art.100 procedure, voornamelijk gekoppeld aan de 'lessons learned' van eerdere crisisbeheersingsoperaties³¹. Het toetsingskader aan sich wordt genoemd 'de gestolde ervaring van de afgelopen missies'³². Een geïnterviewde geeft aan dat een eindevaluatie mogelijk een kwetsbaar moment is of kan worden voor een minister, ook omdat er gewerkt wordt in samenwerking met andere landen. Dan worden de eindevaluaties eerder in algemene termen geschreven, terwijl zij er zichtbaar beter van zouden worden als zij heldere doelstellingen hanteren. Een geïnterviewde geeft ook aan dat de eindevaluatie er ook voor is om als de crisisbeheersingsoperaties zijn afgerond de ervaringen van de crisisbeheersingsoperaties, de lessons learned, op te kunnen nemen in de cyclus van het beleidsproces. Ook de tussenevaluaties dragen daaraan bij. De commissie Bakker heeft namelijk aangegeven dat bij crisisbeheersingsoperaties van anderhalf jaar, er tussentijds getoetst moet worden hoe de stand van zake is. Ook de tussenevaluatie zou opgenomen moeten worden in de eindevaluatie, evenals eventuele tussentijdse aanvullingen, van bijvoorbeeld materieel.

Toch geeft een geïnterviewde aan dat de aandacht van de commissie meer gericht was op het voortraject van de besluitvorming, daar waren tenslotte aanwijsbaar zaken fout gegaan, dan op de evaluatie achteraf. Dat zou de reden kunnen zijn dat er in het toetsingskader geen specifieke verwijzing is opgenomen naar de 'lessons learned'.

Afsluitend geeft de geïnterviewde aan dat een politieke zelfreflectie aanwezig was in de commissie Bakker. Echter, zo'n politieke zelfreflectie is niet opgenomen in de art.100 procedure, en zeker ook niet nodig als er geen werkelijk probleem is, of bij een grote en/of

²⁹ Tijdelijke Commissie besluitvorming uitzendingen, 2000, pg 33

³⁰ Ducheine, 2009

³¹ Tijdelijke Commissie besluitvorming uitzendingen, 2000, pg 17

³² Tijdelijke Commissie besluitvorming uitzendingen, 2000, citaat de Grave, pg 461

politiek gevoelige crisisbeheersingsoperaties. Dit, omdat politici specifieke belangen hebben en op politieke gronden kiezen. Zij hebben elkaar later weer nodig en zouden in dat kader geen behoefte hebben aan het elkaar de maat nemen. Zelfreflectie is nu onvoldoende opgenomen in de politieke besluitvorming. Mogelijk zouden externen een politiek evaluatie kunnen doen, zo geeft de geïnterviewde aan.

In de beschrijving, de beperkingen en mogelijkheden van de art.100 procedure zien we de ideeën, wensen, belangen en omgang terug die sociale constructen eigen zijn.

4. Het onderzoek

4.1. Inleiding: methodologie

Het onderzoek is uitgevoerd als een kwalitatief onderzoek aan de hand van case studies. Punch (2008) geeft aan dat case studies vier karakteristieken hebben, namelijk naast een begrenzing, heeft een casus inhoud, is holistisch en er worden verschillende data en data verzamelingsmethoden gehanteerd in de analyse.

De dataverzamelingsmethoden die zijn gehanteerd zijn documenten-analyse, namelijk van de Kamerstukken en verder interviews en aanvullende literatuuronderzoek (secundaire bronnen).

Voor de analyse van de casussen zijn criteria ontwikkeld, zie daarvoor paragraaf 4.7. De resultaten zijn vervolgens per casus en per FPA dimension uitgewerkt en aangevuld met secundaire bronnen.

In paragraaf 4.6 wordt kort ingegaan op het niet uitvoeren van de tweede fase van het onderzoek.

4.2. De casussen

De keuze voor de drie crisisbeheersingsoperaties EUFOR Tsjaad, SFIR/Irak en ISAF/Uruzgan is gebaseerd op een aantal criteria. Allereerst wordt de art.100 brief met toetsingskader gehanteerd sinds 2001 en zijn daarom operaties na 2001 te kiezen. Een eindevaluatie van een crisisbeheersingsoperatie, zoals bedoeld in de art.100 brief, is beschikbaar binnen zes

maanden na de afrondingsdatum van de crisisbeheersingsoperatie. Van twee andere recente operaties, Libië en Soedan, zijn deze eindevaluaties in 2012, bij de start van de dataverzameling nog niet beschikbaar.

Tabel 1. Selectie drie cases van afgeronde crisisbeheersingsoperaties met deelname van Nederlandse militairen op basis van een art.100 brief:

Naam crisisbeheersingsoperatie	Datum	Art.100 brief	Eindevaluatie	Aantal militairen
SFIR/Irak	2003/2005	Ja	Ja	1700 militairen
ISAF/Uruzgan	Aug 2006 – aug 2012	Ja	Ja	1400 militairen
EUFOR/Tsjaad	2008- 2009	Ja	Ja	60 militairen

Bron: Ministerie van Defensie, 2012

Daarnaast is doorslaggevend voor de keuze als casus dat er een, bij voorkeur, gemixt pakket van taken in de crisisbeheersingsoperatie door Nederland is uitgevoerd. Dan zijn er genoeg aangrijpingsmogelijkheden beschikbaar om de crisisbeheersingsoperaties ook politiek te beïnvloeden.

4 3. De Kamerstukken

Oorspronkelijk zijn alleen de Kamerstukken van de Tweede Kamer van de plenaire behandeling van de art.100 brieven, de art.100 brieven en de eindevaluatie van de drie crisisbeheersingsoperaties bestudeerd. Tijdens het onderzoek bleek de bestudering van de Kamerstukken van de vaste commissievergadering Buitenlandse Zaken en Defensie, de 1^e en 2^{de} termijn, toegevoegde waarde te bieden aan het begrijpen van de plenaire discussie, dan wel het bepalen van het politiek resultaat. Zij zijn daarom toegevoegd aan de analyse.

Tijdens het onderzoek bleek dat er drie art.100 brieven door de regering aan de Kamer zijn gestuurd in verband met SFIR/Irak en twee art.100 brieven in verband met ISAF/Uruzgan. Deze brieven zijn genoemd in de respectievelijke eindevaluaties. Per operatie zijn de

Kamerstukken van de parlementaire debatten over alle art.100 brieven bestudeerd en betrokken in het onderzoek.

De eindevaluatie van ISAF/Uruzgan is ook beoordeeld door een commissie van onafhankelijke deskundigen. Die beoordeling is als bijlage bij de eindevaluatie van ISAF/Uruzgan gevoegd. Voor zover relevant zal die beoordeling worden verwerkt in het empirische verslag van het onderzoek naar het bepalen van het politieke resultaat van de ISAF/Uruzgan operatie.

In eerste instantie is het aanbieden van de eindevaluatie door de regering aan het parlement niet onderscheiden als een relevante onderzoeksperiode. Dit debat heeft immers geen invloed op de crisisbeheersingsoperatie want zij verschijnt pas na zes maanden na de beëindiging van de crisisbeheersingsoperatie. Toch is zij bestudeerd bij de EUFOR Tsjaad en SFIR/Irak crisisbeheersingsoperatie. Het onderzoeksmateriaal leverde zowel vragen op wat betreft volledigheid en gebrek aan verwijzing naar het politieke resultaat, dat het debat over de eindevaluatie een mogelijke bron zou kunnen zijn van achtergrond van de acceptatie van dergelijke hiaten. Echter, dat bleek niet zo te zijn.

4.4. De interviews

Er zijn twee interviews afgenomen. In beide interviews was de art.100 procedure het centrale onderwerp. Het zijn interviews met oud-Kamerleden. Omdat het niet mogelijk bleek van één interview een autorisatie te verkrijgen is besloten om beide interviews te anonimiseren. De resultaten van de beide interviews zijn verwerkt tot één verslag in bijlage één, in hoofdstuk drie en in hoofdstuk acht, de conclusies en discussie.

4.5 Het onderzoek in uitvoering

Het onderzoek is gestart met de dataverzameling en met het bestuderen van de relevante Kamerstukken. Om grip te krijgen op het materiaal is de data verzameling gestart met de bestudering van de Kamerstukken van de EUFOR Tsjaad crisisbeheersingsoperatie omdat die operatie, als de kleinste operatie, het minste aantal en omvangrijke Kamerstukken biedt. Daarna is SFIR/Irak bestudeerd en als laatste de operatie ISAF/Uruzgan.

Deze volgorde bleek ook een nadeel in zich te hebben. De onderzoeksvraag komt voort uit de ISAF/Uruzgan operatie en de Kamerstukken van de ISAF/Uruzgan operatie blijken uiteindelijk ook van de drie bestudeerde operaties het meeste houvast te bieden in het bepalen van het politiek resultaat. Bij de andere twee operaties bleek een politiek resultaat en de doorwerking ervan in de operatie moeilijk of niet te bepalen.

In hoofdstuk zes, de structural dimension, wordt daarom uitgebreid stilgestaan bij de Kamerstukken die als onderzoeksbronnen fungeren en de (on)mogelijkheden en hiaten in het vinden en definiëren van een politiek resultaat met behulp van die bronnen. Ook biedt het zicht op het gedrag van het parlement, voor zover dat zichtbaar wordt door deze specifieke onderzoeksmethode van de Kamerstukken. Daarvoor is het onderzoekslogboek gebruikt, dat van het gehele onderzoek is bijgehouden voor de gehele onderzoeksperiode 2012-2014.

De aanpak van de documentenanalyse is lopende het onderzoek en door de ervaringen met de Kamerstukken bijgesteld. Ten eerste was er in het plenaire debat van de EUFOR Tsjaad crisisbeheersingsoperatie nog een samenvattende brief met daarin het politieke resultaat. In de plenaire debatten van SFIR/Irak en ISAF/Uruzgan ontbreken dergelijke brieven. Ten tweede levert het ontbreken van zo'n samenvattende brief een aanvullend onderzoekstechnisch probleem op, want nu moet er op een andere manier het politieke resultaat bepaald worden.

Als methode is gekozen voor zowel de SFIR/Irak operatie als voor de ISAF/Uruzgan operatie om de door de parlementariërs in het plenaire debat, de 3^{de} termijn, benoemde toezeggingen³³ en garanties waarvan zij aangeven dat de regering die heeft overgenomen en die vervolgens niet worden ontkend door de regering dan wel instemming van de regering krijgen. Dat houdt in dat voor het onderzoek per partij de door haar aangegeven toezeggingen en garanties op een rij zijn gezet en naast de beantwoording van de ministers

³³ Toezeggingen zo geeft een geïnterviewde aan zijn ook vaak het verstrekken van nadere, meer gedetailleerde informatie die wordt toegezegd/gegeven na vragen van de Tweede Kamer; het zijn niet altijd mogelijke wijzigingen in de crisisbeheersingsoperatie

gelegd. Sommige fracties (bijvoorbeeld het CDA) herhalen de toezeggingen die zijn gedaan en zo zijn benoemd in de 2^{de} termijn niet in het plenaire debat, de 3^{de} termijn. Dan zijn zij toch toegevoegd als toezeggingen aan het politieke resultaat. Dit houdt in dat voor het onderzoek als politiek resultaat de toezeggingen zijn aangehouden die door het parlement zijn genoemd en die door de regering niet zijn ontkent dan wel bevestigd.

4.6. Consequenties onderzoeksresultaten van de eerste fase

Oorspronkelijk bestaat het onderzoek uit twee hoofdfasen, waarbij de eerste fase het bestuderen van de Kamerstukken en het bepalen van het politieke resultaat betreft. Omdat het politieke resultaat zowel als *afhankelijke* variabele (bij het bepalen van het politieke resultaat in de eerste fase), als *onafhankelijke* variabele (bij het bepalen van de doorwerking van het politieke resultaat, in de tweede fase) fungeert is het wel of niet kunnen definiëren van een politiek resultaat cruciaal voor de tweede fase.

Omdat het bepalen van het politieke resultaat niet of nauwelijks eenduidig mogelijk blijkt, is de tweede onderzoeksfase niet uitgevoerd. In het oorspronkelijke onderzoeksdesign waren in de tweede fase interviews opgenomen om de politieke resultaten te waarderen naar hun impact op de crisisbeheersingsoperaties. Dan is een eenduidig en hard te bepalen politiek resultaat uit een betrouwbare achtergrond de belangrijkste voorwaarde. Dat biedt de gehanteerde onderzoeksmethode niet.

4.7. De analyse: uitwerking FPA dimensions met hoofdcategorieën

Elke dimension in de FPA kent zijn eigen analyse invalshoek en heeft daarvoor behoefte aan andersoortige input. Die input wordt verkregen uit de casussen met de te analyseren primaire en secundaire bronnen, de documentenanalyse en de interviews.

Voor de analyse van de primaire bronnen, de Kamerstukken, zijn drie hoofdcategorieën geïntroduceerd met criteria. Deze criteria zijn afgeleid uit het Toetsingskader, de basis van zowel de art.100 brief als de eindevaluatie, en aangevuld met onderwerpen uit de realistische/neo-liberale institutionalisme criteria; criteria op het niveau van de staat, de redenen waarom Nederland de inzet in de crisisbeheersingsoperatie doet zoals Ducheine (2009) ze aangeeft. Deze criteria zijn vooral te vinden in de intentional dimension van de

FPA. Daarnaast onderwerpen uit de zelfreflectie van de Tweede Kamer, criteria gelieerd aan het constructivisme, en de structural dimension van de FPA optreden. Zo kan de volle relevante theoretische breedte worden geanalyseerd, van realisme naar constructivisme, naar het waarom (reden), wat (politiek resultaat) en hoe (zelfreflectie).

Met deze hoofdcategorieën worden de Kamerstukken zoals de art.100 brief, de inbreng van de parlementariërs en de eindevaluatie gecategoriseerd, met als uiteindelijk beoogd resultaat de vaststelling van het politiek resultaat. Een voorbeeld van het analyseschema is opgenomen als bijlage vier. In bijlage vijf staan alle bestudeerde Kamerstukken per casus crisisbeheersingsoperatie in de tijd geordend.

In de FPA intentional dimension vallen de onderstaande hoofdcategorieën 1, 2 en 4 (en 5) aangevuld met literatuuronderzoek, en in de structural dimension valt hoofdcategorie 3, aangevuld met literatuuronderzoek. Zie ook het analyse schema voorbeeld in bijlage 4.

Intentional dimension (resultaten zijn te vinden in Hoofdstuk 6):

1. Categorie gekoppeld aan de realistische/neo- liberale invalshoek:

- a. *Doelen*: De genoemde criteria in de grondwet zoals bescherming internationale rechtsorde, met daaraan toegevoegd een verfijning naar de vitale belangen (economische, ecologische, territoriale veiligheid, de internationale rechtsorde alsmede politieke en sociale stabiliteit³⁴
- b. Als deze *Doelen* onderdeel zijn van het politieke resultaat:
Het effect/De effecten van de criteri(um)a in termen van positieve of negatieve bijdrage aan het succes of falen van de Nederlandse bijdrage aan de crisisbeheersingsoperatie.

2. Categorieën gekoppeld aan het Toetsingskader:

- a. De gronden van deelneming zoals die in het Toetsingskader worden gehanteerd.
- b. De politieke criteria zoals die in het Toetsingskader worden gehanteerd.
- c. De militaire criteria zoals in die het Toetsingskader worden gehanteerd.
- d. Als deze gronden of criteria onderdeel zijn van het politieke resultaat:

³⁴ Ducheine, 2009

Het effect/De effecten van de criteri(um)a in termen van positieve of negatieve bijdrage aan het succes of falen van de Nederlandse bijdrage aan de crisisbeheersingsoperatie.

4. Specifieke of overige categorieën, onder andere opgenomen om aan een specifieke operatie gekoppelde zaken te benoemen:

- a. Specifieke crisisbeheersingsoperatie zaken.
- b. Overige, nog niet benoemde en opvallende zaken.
- c. Als deze criteria onderdeel zijn van het politieke resultaat:

Het effect/De effecten van de criteria(um) in termen van positieve of negatieve bijdrage aan het succes of falen van de Nederlandse bijdrage aan de crisisbeheersingsoperatie

Deze dimension wordt aangevuld met de politieke constellatie tijdens het aanbieden van de art.100 brief aan de Tweede Kamer en de crisisbeheersingsoperatie omgeving.

Structural dimension (resultaten zijn te vinden in Hoofdstuk vijf):

3. Categorie gekoppeld aan functioneren Tweede Kamer:

- a. Het functioneren van de interactie tussen de Tweede Kamer en de regering (zoals verwoord in haar eigen reflectie ³⁵:
 - a. Fracties, individuele Tweede Kamerleden of Kamer als geheel.
 - b. Refererend aan taak (controlerend, budgetterend, etc.) van de Tweede Kamer.
- b. Als deze criteria onderdeel zijn van het politieke resultaat:

Het effect/De effecten van de criteri(um)a in termen van positieve of negatieve bijdrage aan het succes of falen van de Nederlandse bijdrage aan de crisisbeheersingsoperatie.

Deze dimension wordt verder aangevuld met een beschrijving van de art.100 procedure in hoofdstuk drie.

³⁵ Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2008

5. FPA: Intentional dimension

5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt per casus, crisisbeheersingsoperatie, ingegaan op de politieke setting in Nederland, de internationale setting zoals die beschreven staat in de respectievelijke eerste art.100 brieven van de verschillende crisisbeheersingsoperaties en het inhoudelijke politieke resultaat. Zij vinden hun plek in de FPA, in de intentional dimension. Zoals in hoofdstuk zes duidelijk wordt, is het politieke resultaat niet bij alle drie de crisisbeheersingsoperaties duidelijk te bepalen. De gebruikte kamerstukken staan per casus, crisisbeheersingsoperatie in bijlage 5; de voetnoten³⁶ verwijzen naar deze bijlage 5 en niet naar de literatuurlijst.

5.2. EUFOR Tsjaad

5.2.1. Politieke setting Nederland

De deelname aan de crisisbeheersingsoperatie EUFOR Tsjaad is een besluit van het vierde kabinet Balkenende, 2007-2010. Vooral het eind van deze kabinetsperiode was politiek roerig. Dit kabinet is gevallen over de verlenging van de operatie ISAF/Uruzgan. De coalitie bestond uit de partijen CDA, PvdA en CU, en zij hebben gezamenlijk tachtig zetels. De verantwoordelijke ministers waren Verhagen (CDA, Buitenlandse Zaken), van Middelkoop (CU, Defensie) en Koenders (PvdA, Ontwikkelingssamenwerking)³⁷.

Op 29 februari 2008 besluit het kabinet tot de crisisbeheersingsoperatie, en na een hoorzitting, een commissievergadering in 1^e en 2^{de} termijn in de Commissie van Buitenlandse Zaken en Defensie, spreekt de meerderheid van de Kamerfracties steun uit voor de operatie. Op 14 maart 2009 wordt de crisisbeheersingsoperatie beëindigd en op 6 oktober 2009 wordt de eindevaluatie aangeboden aan de Tweede Kamer.

5.2.2. Internationale setting EUFOR Tsjaad

De regering schrijft het parlement in de art.100 brief EUFOR/Tsjaad dat 'In Sudan, Tsjaad en de CAR zich verschillende gewelddadige conflicten voor doen die de afgelopen jaren in

³⁶ Voetnoten verwijzen naar bijlage 5 en niet naar de literatuurlijst

³⁷ www.parlement.com

toenemende mate met elkaar verbonden zijn geraakt. Stabilisering van de situatie in het oosten van Tsjaad en het noorden van de CAR is van groot belang voor het oplossen van de conflicten in deze regio. Nederland is voorstander van de ontplooiing van de EU-operatie in Tsjaad en de CAR naast de operatie van de Verenigde Naties en de Afrikaanse Unie in Darfur (UNAMID). Beide operaties zullen deel uitmaken van een regionale aanpak van de grensoverschrijdende problematiek en ertoe bijdragen dat er een einde komt aan de verschrikkingen die de bevolking van dit gebied heeft moeten ondergaan.

De operatie EUFOR Tchad/RCA zal samen met een VN-missie (MINURCAT) worden ontplooid in Tsjaad en de CAR. MINURCAT is reeds begonnen met het opzetten en trainen van een Tsjadische politie eenheid, de *Police Tchadienne pour la Protection Humanitaire* (PTPH), die zal bijdragen aan een langere termijn oplossing voor veiligheid in de vluchtelingenkampen. De EU-operatie zal de VN-missie steunen door buiten de vluchtelingenkampen bescherming te bieden aan het personeel en de faciliteiten van MINURCAT. EUFOR Tchad/RCA is de grootste militaire operatie van de EU tot nu toe. Met zijn bijdrage committeert ons land zich aan de doelen die de EU samen met de VN in het grensgebied met Darfur wil behalen en is het solidair met de lidstaten die hieraan bijdragen. Een besluit van de EU tot een operatie als deze schept de verantwoordelijkheid voor lidstaten om hieraan een bijdrage van betekenis te leveren.

Zoals bekend heeft Frankrijk historische banden met Tsjaad en de CAR. Frankrijk heeft op grond van een bilaterale overeenkomst met Tsjaad permanent 150 militairen in het land gestationeerd. Frankrijk heeft in het verleden en tijdens het meest recente conflict met opstandige rebellen logistieke en andere steun verleend aan de regering van Tsjaad. Frankrijk werd gesteund door de voorzitterschapsverklaring van de VN-Veiligheidsraad van 4 februari jl., die lidstaten oproep de regering van Tsjaad desgevraagd binnen de mogelijkheden van het VN-Handvest te steunen. Frankrijk heeft zich zeer bewust terughoudend opgesteld, omdat het beseft dat actieve bemoeienis zijn weerslag heeft op de operatie EUFOR Tsjaad die belang heeft bij het behouden van een onpartijdige, multinationaal en onafhankelijke karakter.³⁸

³⁸ Bron: nr. 54 29521-brief art.100 (29-2-2008)

5.2.3. Politieke resultaat

Het politieke resultaat wordt verwoord in de Kamerstuk brief nr. 58. Daarin staan de volgende onderwerpen genoemd: onpartijdigheid van de crisisbeheersingsoperatie, mandaat, politiek proces, gevangenen, solidariteit, luchttransport en luchtsteun. Alleen de omgang met gevangenen komt in de eindevaluatie terecht.

5.3. SFIR/Irak

5.3.1. Politieke setting Nederland

De politieke setting voor en tijdens de besluitvorming over de SFIR/Irak crisisbeheersingsoperatie is in Nederland roerig en gevoelig. Vlak voor het indienen van de art.100 brief valt het kabinet (Balkenende 1) in 2002 en in de demissionaire status dient het kabinet de art.100 brief niet in. Pas het nieuwe kabinet (Balkenende 2) dient in 2003 de eerste art.100 brief van SFIR/Irak in. Dit VVD/CDA/D66 kabinet ontstaat nadat de CDA-PvdA formatie is mislukt. Gevoelig is ook de politieke ondersteuning die het kabinet geeft aan de inval van de Amerikanen en de Britten in Irak³⁹, het Screbreniza debat is net geweest en de operatie naar ISAF/Uruzgan speelt. Naar aanleiding van ISAF/Uruzgan treden ook nog twee D66 ministers af. In de verschillende debatten zijn deze gebeurtenissen terug te zien in soms stekelige interrupties tussen de verschillende partijen.

Ook vindt er een ministerwisseling plaats tussen het indienen van de tweede art.100 brief en het debat over die art.100 brief, omdat de Minister van Buitenlandse Zaken Secretaris-Generaal wordt van de NAVO. Zijn plaats wordt ingenomen door Minister Bot (CDA). De Minister van Defensie is Kamp (VVD) en de Minister van Ontwikkelingssamenwerking is mevr. Van Ardenne-van der Hoeven (CDA). Hoewel de art.100 procedure van de SFIR/Irak operatie is gestart in Balkenende 1, vindt zij haar daadwerkelijke vervolg in Balkenende 2. De coalitieregering Balkenende 2 heeft 78 zetels en bestaat uit CDA, VVD en D66. De PvdA heeft 42 zetels en is in de oppositie beland na de mislukte coalitie onderhandelingen met het CDA⁴⁰.

De besluitvorming van SFIR/Iran kent in totaal drie art.100 brieven. De derde art.100 brief wordt op 26 juni 2004 ontvangen door de Tweede Kamer. Na een briefing op 18 juni 2004,

³⁹ later onderzocht door de Commissie van onderzoek besluitvorming Irak (2010) ook wel Commissie Davids

⁴⁰ www.parlement.com

steunt de Tweede Kamer de operatie in het plenaire debat op 22 juni 2004. De eindevaluatie wordt op 22 september 2005 aangeboden aan de Tweede Kamer. Het debat over de eindevaluatie vindt plaats op 22 november 2005.

5.3.2. Internationale setting SFIR/Irak

De regering schrijft het parlement op 18 maart 2003 in het feitenrelaas: 'Op 2 augustus 1990 bezette Irak zijn buurland Koeweit en ging vervolgens over tot annexatie ervan als 19e provincie van Irak. Dezelfde dag veroordeelde de VN Veiligheidsraad deze invasie als schending van de internationale vrede en veiligheid en eiste onmiddellijke terugtrekking van de Iraakse troepen (VR-resolutie 660). Op 29 november 1990 werd door de Veiligheidsraad, ex Hoofdstuk VII van het VN Handvest resolutie 678 aangenomen, waarbij de lidstaten van de VN werden gemachtigd «all necessary means» te gebruiken om naleving door Irak van resolutie 660 af te dwingen – alsmede van «all subsequent relevant resolutions» – en «to restore international peace and security in the area». Hiermede kwam de machtiging voor het gebruik van geweld voor het afdwingen van VR-resoluties m.b.t. Irak tot stand.

Nadat een internationale coalitie onder leiding van de VS d.m.v. de operatie Desert Storm de naleving van VR-resolutie 660 had afgedwongen door Koeweit te ontzetten kwam op 3 april 1991 VR-resolutie 687 tot stand. Deze resolutie ziet onder meer toe op de ontmanteling van het Iraakse arsenaal aan massavernietigingswapens en ballistische raketten en verklaarde dat, nadat Irak zijn aanvaarding van alle bepalingen van deze resolutie aan de SG VN zou hebben bericht, een formeel staakt-het-vuren van kracht zou zijn tussen Irak en Koeweit alsmede met de Lidstaten die met Koeweit samenwerken. Door de daarop volgende verklaring van Irak kwam dit staakt-het-vuren tot stand, waarmee de vijandelijkheden, gebaseerd op de machtiging vervat in VR-resolutie 678, werden opgeschort'.⁴¹

Bij het aantreden van de regering Bush veranderde het internationale klimaat. Zeker na de terroristische aanslagen van 11 september 2001 nam de bereidheid tot inzet van militaire middelen toe. Bovendien stelde president Bush in zijn rede inzake «the state of the union» in

⁴¹ Bron: Kamerstuk 23432 – Bijlage feitenrelaas bij Brief Nederlandse opvatting over ..Irak, 18 maart 2003 (ook bron Commissie Davids)

2002 Irak voorop binnen de «Axis of evil» (samen met Iran en Noord-Korea), gevormd door landen waarvan een dreiging uitging door het bezit van massavernietigingswapens, die door onverantwoordelijk regimes in handen van terroristen zouden kunnen worden gespeeld. Doordat de VS uitging van het onverantwoordelijke karakter van de regimes van de betrokken landen, werd met name in het geval van Irak door de VS aanvankelijk het doel van «regime change» vooropgesteld. De VS was voornemens dit met een «coalition of the willing» tot stand te brengen.’⁴²

‘In de situatie die in Irak is ontstaan na het door de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk geleide militaire optreden, en het verdwijnen van het regime van Saddam Hoessein, zal vergaande internationale betrokkenheid – ook op militair vlak – vereist zijn. Mede met het oog op de stabiliteit in de regio zijn het behoud van de territoriale integriteit van Irak evenals binnenlandse veiligheid en stabiliteit van groot belang. Veiligheid en stabiliteit zijn ook voorwaarden voor humanitaire hulpverlening en de wederopbouw van het land. Mede hierdoor zal het Iraakse volk zo snel mogelijk in staat kunnen worden gesteld te beslissen over zijn eigen politieke toekomst en zullen verantwoordelijkheden zo snel mogelijk kunnen worden teruggegeven aan de daartoe geëigende Iraakse instellingen. Niet alleen in de onmiddellijke nasleep van de militaire campagne, maar ook in de periode tot aan de installatie van een volledig bevoegde, representatieve Iraakse regering, is de presentie van een multinationale stabilisatiemacht in Irak een vereiste.’⁴³

5.3.3. Politieke resultaat

In het debat over de eerste art.100 brief over Irak haalt de Kamer in het debat geen extra financiën voor CIMIC⁴⁴ binnen, want het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking staat op het standpunt dat het land Irak zelf rijk genoeg is om opbouwprojecten te financieren. Later wordt het budget voor CIMIC toch uitgebreid omdat dan duidelijk is wat de waarde van CIMIC projecten zijn voor het functioneren van de militairen. Dan zijn er ook andere fondsen beschikbaar. Daar zijn duidelijk ontwikkelingsstappen gemaakt door het kabinet, echter die zijn niet direct terug te voeren op bemoeienis van de Tweede Kamer.

⁴² Bron: Kamerstuk 23432 – Bijlage feitenrelaas bij Brief Nederlandse opvatting over ..Irak, 18 maart 2003 (ook bron Commissie Davids)

⁴³ Bron: Kamerstuk 23342 nr. 116 herdruk- brief art.100 (6 juni 2003).

⁴⁴ CIMIC: Civiel militaire samenwerking

Ook blijkt er een verschil in de aanpak zoals de regering die voorstaat en die de militairen aangeven tijdens de hoorzitting. Uit de hoorzitting weet de PvdA dat de militairen zichtbaar zullen zijn, dus regelmatig op patrouille gaan en contact gaan leggen met de lokale bevolking. Dat is de Nederlandse manier van werken. In het plenaire debat ontkent de minister dat, en de PvdA met in het achterhoofd de hoorzitting, laat het zo. In de eindevaluatie komt naar voren dat de Nederlandse militairen vanaf het begin van de operatie zichtbaar zijn geweest.

In dit debat over de eerste art.100 brief zijn verder geen toezeggingen gevraagd. De Kamer is het eens met de inzet van de regering.

Het debat over de tweede art.100 brief, wordt door één van de woordvoerders van een fractie geen simpel verlengingsdebatje genoemd. Er is een duidelijke andere sfeer dan in het eerste art.100 brief debat. Toch geven de Kamerleden uiteindelijk aan dat, omdat de antwoorden die de ministers geven als adequaat en bevredigend beoordeeld worden, zij geen moties in gaan dienen. Er worden wel twee toezeggingen gedaan door de Ministers. Ten eerste zeggen de Ministers toe dat zodra de Britten wijzigingen doorvoeren in bijvoorbeeld hun troepensterkte, de Tweede Kamer geïnformeerd wordt door de regering. Ten tweede zal Nederland extra inspanningen plegen om de rol van de VN en de EU inzet in Irak te vergroten.

Tijdens dit debat komen nog een aantal andere onderwerpen ter sprake waarover de Kamerleden van de regering garanties of toezeggingen willen. Die onderwerpen zijn: intelligence, additionele middelen, de invloed van Nederland op het politieke proces, CIMIC en economische wederopbouw, de capaciteit van de Britten, snellere overdracht aan de Irakezen en daaraan gekoppelde mogelijke troepenvermindering van Nederland, grensbewaking, de gewijzigde veiligheid situatie in Irak en de mogelijkheden in een dergelijke veiligheidssituatie voor de Nederlandse manier van werken. Na adequate beantwoording van de ministers, leidt dit niet tot verder aandringen van de Tweede Kamer.

In het debat over de derde art.100 brief is er één onderwerp dat de Kamer dwingend aangeeft en dat is de termijn van acht maanden als maximale duur van de operatie. Aan het eind van het debat, de 3^{de} termijn, steunt de Minister van Defensie nog uitdrukkelijk de inzet van de PvdA, die het Irakbeleid van de VR en VN steunen.

De onderwerpen die verder nog ter sprake komen zijn het belang van CIMIC, het verminderen van de inzet van Nederland en een mogelijk vertrek uit Irak op basis van morele gronden.

Er zijn geen specifieke onderwerpen die afwijken van de inzet van de regering zichtbaar in de art.100 debatten waarvoor specifieke aandacht in de Eindevaluatie te verwachten zou zijn.

5.4. ISAF/Uruzgan

5.4.1. Politieke setting Nederland

Ook de politieke omgeving voor en tijdens de besluitvorming over de ISAF/Uruzgan operatie is in Nederland roerig en gevoelig. De eerste art.100 brief dient het kabinet in vlak voor de kerst 2005. Het debat in de kamer is in 2006, waar blijkt dat de D66 ministers het besluit steunen en de D66 fractie niet.

Drie kabinetten Balkenende, namelijk 2,3 en 4 omvatten de ISAF/Uruzgan operatie. Het besluit voor ISAF/Uruzgan neemt het kabinet Balkenende 2, Balkenende 3 als demissionair tussenkabinet neemt geen besluit over verlenging van de operatie en laat dat over aan het kabinet Balkenende 4. De verantwoordelijke ministers voor de start van de operatie zijn Bot (Buitenlandse Zaken, CDA), Kamp (Defensie, VVD) en van Ardennen-van der Hoeve (Ontwikkelingssamenwerking, CDA) in Balkenende 2. In Balkenende 4 zijn dat Verhagen (Buitenlandse Zaken, CDA), Van Middelkoop (Defensie, CU) en Koenders (Ontwikkelingssamenwerking, PvdA). Zij besluiten over verlenging van de ISAF/Uruzgan crisisbeheersingsoperatie. De coalitie heeft dan 78 respectievelijk 80 zetels⁴⁵.

In Uruzgan zouden Nederlandse militairen twee jaar een taakgroep (TFU) gaan leiden als lead nation. Het ging daarbij allereerst om een opbouwmissie, maar ook de stabiliteit en de veiligheid in de regio moesten worden vergroot. Tevens kon het noodzakelijk zijn in bepaalde gebieden offensieve acties uit te voeren om het optreden van het opbouwwerk en

⁴⁵ www.parlement.com.

de Afghaanse overheid in die gebieden mogelijk te maken. Daartoe zouden onder meer infanterie-eenheden deel gaan uitmaken van de taakgroep en zou de taakgroep worden ondersteund met militaire middelen, waaronder zes Apache-gevechtshelikopters en zes F-16 gevechtsvliegtuigen.

5.4.2. Internationale setting ISAF/Uruzgan

'Sinds eind 2001 zijn de inspanningen van de internationale gemeenschap voor de stabilisering van Afghanistan erop gericht te voorkomen dat dit land nogmaals een vrijplaats voor het internationale terrorisme zou kunnen worden, en de omstandigheden te creëren voor de totstandkoming van een vrij, democratisch en welvarend Afghanistan. Nederland wil als lid van de internationale gemeenschap een bijdrage blijven leveren aan de stabilisering van Afghanistan en de strijd tegen het internationale terrorisme, en heeft dat sinds eind 2001 gedaan met zowel militaire als financiële bijdragen.

Als onderdeel van de inspanningen van de internationale gemeenschap is sinds begin 2002 in Afghanistan de veiligheidsmacht ISAF actief. De operatie is gemandateerd door de Verenigde Naties en wordt uitgevoerd door de NAVO-landen. Op basis van het operatieplan van 14 april 2004 wordt het operatiegebied van ISAF stapsgewijs uitgebreid tot heel Afghanistan. Het vestigen van de ISAF-aanwezigheid vindt tot dusver plaats door het inrichten van nieuwe PRT⁴⁶'s of het overnemen van PRT's die tot dan toe deel uitmaakten van de Operatie Enduring Freedom (OEF)⁴⁷.

Nederland is bij verschillende ISAF crisisbeheersingsoperaties betrokken geweest, en ook bij de Operatie Enduring Freedom. Het Nederlandse PRT in de provincie Baghlan was al operationeel sinds 1 oktober 2004. Tot inzet van die PRT Baghlan is besloten omdat op deze wijze het proces van stabilisering en wederopbouw van Afghanistan wordt gesteund en zodoende ook de internationale strijd tegen het terrorisme.⁴⁸

⁴⁶ PRT: Provincial Reconstruction Team

⁴⁷ OEF: Operation Enduring Freedom

⁴⁸ Bron: Kamerstuk 27925, nr. 177, brief Minister defensie en Buitenlandse Zaken, stand van zake in Afghanistan en inzet Nederland in andere niet-Uruzgan gebieden, 3 juni 2005.

5.4.3. Politieke resultaat

In het debat over de eerste art.100 brief in 2006 zijn er een aantal zaken waar de verschillende fracties zich uitdrukkelijk over uitspreken. Dit is ten eerste de terminologie in de art.100 brief waarin in plaats van besluit staat dat de regering voornemens is de ISAF/Uruzgan operatie te doen én de uitingen van verschillende ministers in de pers die mogelijk de indruk wekken van gebrek aan eenduidigheid binnen de regering (NRC, 3-2-2006). Beide zaken worden gecombineerd in een motie, waarin de Kamer vraagt: ‘dat de regering in voorkomende gevallen de Kamer slechts op basis van een eenduidig besluit verzoekt tot instemming...voor te leggen’⁴⁹. Verschillende fracties hebben zich geërgerd aan de discussie die plaatsvond in de media in plaats van in de Tweede Kamer.

Ten tweede is de scheiding tussen Operation Enduring Freedom (OEF) en ISAF/Uruzgan een belangrijk punt van discussie. De opdracht van de Amerikanen die OEF uitvoeren is gekoppeld aan het bestrijden van terrorisme en Al Quaida, terwijl ISAF/Uruzgan zich richt op de wederopbouw in verschillende Afghaanse provincies. Vooral de scheiding tussen, en daaraan gekoppeld de afstemming en de besluitvorming (commandolijnen) over twee verschillende militaire operaties in één gebied levert veel vragen en debat op, ook tussen de verschillende fracties.

Het laatste uitdrukkelijke punt van discussie is de twijfel die de PvdA in eerste instantie had over de ISAF/Uruzgan operatie. Die twijfel is na het debat door bijstelling van de operatie op basis van de eisen van de PvdA bij een groot deel van de PvdA fractie verdwenen. De PvdA fractie begint haar bijdrage aan het art.100 debat met de uitspraak dat ‘er veel veranderd is door druk van het parlement en de fractie. Wij gaan nu na wat dat politiek allemaal waard is’. De LPF geeft in het debat aan dat de aard van de operatie door de wijzigingen zijn verschoven naar wederopbouw. Het CDA geeft aan dat zij een breed draagvlak voor de operatie wil van minimaal tweederde van de Kamer. Dat houdt in dat het noodzakelijk is dat ook de PvdA zich positief uit en de operatie mede draagvlak biedt.

⁴⁹ Kamerstuk nr. 203, dossier 27925, 2006

De toezeggingen die het kabinet doet in het debat zijn extra middelen voor de nazorg, meer geld voor CIMIC, opbouw en OS, goede veiligheidsgaranties voor Nederlandse troepen in crisissituaties, voor 1 juni te besluiten over de financiering van te vervangen materiaal, meer inzet van het kabinet voor NAVO common funding en de beoogde vervanging van Nederland na twee jaar door een ander NAVO land, dat alle gevangenen worden behandeld volgens internationaal recht, ook na overdracht aan de Afghanen. Een fundamentele wijziging van de aard van operatie is door Minister Kamp al geregeld voor het debat, namelijk de aandacht in het Nederlandse beleid naast veiligheid voor opbouw van goed bestuur en structurele sociaaleconomische ontwikkeling. Dit in afwijking tot wat tot dan toe gebruikelijk is in ISAF operaties.

Een belangrijke toezegging is de extra afspraak die de minister van Defensie heeft gemaakt in een sterke scheiding tussen OEF en ISAF, waarbij OEF de zorgvuldig opgebouwde wederopbouwactiviteiten niet mag doorkruisen. Het doel van ISAF wordt aangegeven als het winnen van het vertrouwen van de bevolking en de autoriteiten en niet het jagen op terroristen. De NAVO commandant heeft bij conflicten tussen de operaties het laatste woord. Als van belang wordt aangegeven dat de bevolking het verschil tussen OEF en ISAF moeten kunnen maken. Een andere belangrijke toezegging is het vervangen van de Gouverneur en de politiecommissaris in Uruzgan. De laatste belangrijke toezegging is de strekking van de motie van Baalen, die ingaat op het naleven van het internationaal humanitaire recht inzake mensenrechten, inclusief de Geneefse Conventies.

Een belangrijk punt dat door de Kamer wordt aangegeven in het debat over de art.100 brief voor de verlenging van de ISAF/Uruzgan operatie, is dat de operatie afgerond wordt in augustus 2010. De opvolging door een ander NAVO land is in 2008 nog niet geregeld, zoals wel was beoogd, en de verschillende fracties in de Kamer spreken uit dat augustus 2010 een harde datum is. Ook nu doet de regering een aantal toezeggingen. Allereerst geeft zij aan dat er nieuwe accenten worden gelegd, namelijk meer inzet op de Afghanisering van de veiligheidsstructuur en een meer civielere operatie, onder andere door de leiding van de PRT in civiele handen te leggen en meer ontwikkelingsdeskundigen toe te voegen. De opbouw van de politieke structuur en goed bestuur worden voortgezet. Ook geeft de regering aan dat zij extra inspanningen zal plegen om de EU, NAVO en VN strategie beter te stroomlijnen. Beoogt is een gemeenschappelijke strategie die zich vertaalt in betere coördinatie tussen de

drie entiteiten, en dan met een verzwaring van de rol van de EU en de VN . Ook de relatie tussen OEF en ISAF blijft zoals die is. Verder wordt de operatie meer gericht op het opbouwen van Afghaanse capaciteit (leger, veiligheidsdiensten en politie) en wordt er meer gecommuniceerd over de zin van de operatie (niet de maakbaarheid, en wel de daadwerkelijke strategie). Ook gaan er extra inspanningen naar het ondersteunen van de drugbestrijding door de Afghanen, terwijl er wordt vastgehouden aan de strategie dat er alleen bij het beschikbaar zijn van alternatieven voor uitroeiing van druggerelateerde landbouw gekozen kan worden. Ook zegt de regering en voortgangsbrief toe over de opbouwwerkzaamheden en zullen de extra lasten elders worden opgevangen en niet op de begroting van defensie. De rechtspositie van de militairen blijft gegarandeerd.

In afwijking van de andere operaties wordt er in de debatten over deze operatie gesproken over discussies in de Nederlandse bevolking en media. Het verschil tussen vecht of opbouw operatie en burgerslachtoffers zijn de onderwerpen in deze discussies. Dit leidt tot de aanbeveling in de eindevaluatie dat 'goede gezamenlijke afspraken tussen de betrokken ministeries over mediabeleid, voorlichting en woordvoering nodig zijn om de externe beeldvorming over de missie te ondersteunen en draagvlak voor de missie te creëren'⁵⁰.

6. FPA: Structural dimension

6.1 Inleiding

De structural dimension van de FPA gaat in op actoren en structuren en hoe de actoren omgaan met die structuren en elkaar. Dan gaat de aandacht bijvoorbeeld naar de art. 100 procedure, de rollen en rolopvatting van de actoren, regering en parlement, de politieke omgang.

In dit hoofdstuk wordt per casus, crisisbeheersingsoperatie, aangegeven hoe de Kamerstukken weergeven hoe de regering en de Tweede Kamer in interactie tot een politiek resultaat komen en of dat resultaat een plek krijgt in de eindevaluatie. In hoofdstuk vijf is meer ingegaan op de inhoudelijke politieke resultaten. In hoofdstuk vier is al aangegeven dat er in onderzoekstechnische zin problemen zijn ondervonden in het bepalen van het politieke

⁵⁰ kamerbrief Eindevaluatie, 2011

resultaat. De gebruikte Kamerstukken staan per casus, crisisbeheersingsoperatie, in bijlage vijf; de voetnoten⁵¹ verwijzen naar deze bijlage vijf en niet naar de literatuurlijst.

6.2 EUFOR/CHAD

Het politieke resultaat wordt door de regering verwoord in brief nr. 58⁵². De starttijd van het plenaire debat, de 3^{de} termijn, wordt door het parlement uitgesteld om die brief te ontvangen en te lezen. De brief is ook een aanvulling op de art.100 brief en bevat die onderdelen die de verschillende fracties verbonden hebben aan het geven van steun aan de regering tot deelname aan de crisisbeheersingsoperatie EUFOR/Chad. Deze aanvulling op de art.100 brief is echter niet opgenomen in de eindevaluatie en er wordt ook niet aan gerefereerd in het Algemeen Overleg van de vaste commissie Defensie en Buitenlandse Zaken waarin de eindevaluatie wordt besproken. De brief speelt daarmee geen rol in de eindevaluatie en ook niet in de debat over de eindevaluatie.

Van belang is dat brief nr. 56 met daadwerkelijke aanvullingen op de art.100 brief, namelijk een toevoeging van een transportvliegtuig en de verkorting van de inzet naar tien maanden in plaats van twaalf maanden, niet leidt tot een aangepaste en definitieve art.100 brief.

De eindevaluatie is gekoppeld aan de onderdelen van de oorspronkelijke art.100 brief⁵³, de aanvulling in brief nr. 56 en op één onderdeel uit brief nr. 58, namelijk de omgang met de gevangenen. Dat is toegevoegd aan de operatie en de eindevaluatie.

Op basis van de confrontatie van het politieke resultaat aan de eindevaluatie is daarom nauwelijks te zeggen in hoeverre de crisisbeheersingsoperatie is bijgestuurd door het parlement of zelfs een eventuele doorwerking naar de crisisbeheersingsoperatie.

Het parlement had de behandeling van de eindevaluatie kunnen weigeren omdat de aanvulling op de art.100 brief, brief nr. 58 met daarin verwoord het politieke draagvlak op één onderdeel na, geen onderdeel is van de eindevaluatie. Echter, geen van de Kamerleden noemt of vraagt naar brief nr. 58 in het evaluatiedebat en daarmee wordt er niet

⁵¹ Voetnoten verwijzen naar bijlage 5 en niet naar de literatuurlijst

⁵² dossier 29521, 27-3-2008, brief nr. 58

⁵³ Dossier 29521, brief nr. 54

teruggekomen op het politieke draagvlak dat de regering voor de crisisbeheersingsoperatie van het parlement heeft ontvangen. De onderwerpen die aan de orde komen in het debat over de eindevaluatie betreffen alleen de eigen inbreng bij het oorspronkelijke art.100 debat.

Onderwerpen betrekking hebbend op Buitenlandse Zaken komen geheel niet in de eindevaluatie terug. Wel zijn zij onderwerp van deliberatie in het debat over de eindevaluatie.

Er bestaat geen complete art.100 brief, een brief waarin alle wijzigingen en aanvullingen die na de oorspronkelijke art.100 brief zijn aangebracht en waarover de Tweede Kamer is geïnformeerd zijn verwerkt. Het parlement en de regering zou zo'n document kunnen gebruiken als het ultieme basisdocument: ' art.100brief definitief'.

De eindevaluatie is daarmee niet compleet, niet voorzien van alle relevante kamerstukken en mist een complete art.100 brief als basisdocument (een art.100brief met daarin alle wijzigingen en aanvullingen) en gaat niet in op de politiek resultaat opleverende brief nr. 58.

6.3 SFIR/Irak

Er zijn drie art.100 brieven in de looptijd van de SFIR/Irak crisisbeheersingsoperatie. De minister van Ontwikkelingssamenwerking tekent de eerste art.100brief niet mee, terwijl zij wel wordt genoemd als aanbieder van die brief.

Drie art.100 brieven betekent dat er drie analyses zijn gemaakt naar een politiek resultaat. Dat bleek onderzoekstechnisch gecompliceerd, zeker om een compleet overzicht te houden. Ook al omdat een samenvattende brief, zoals bij de art.100 procedure EUFOR/Tsjaad ontbreekt. De Tweede Kamer vraagt ook niet om zo'n samenvattende brief.

In de eindevaluatie worden geen van de drie art.100 brieven SFIR/Irak genoemd, geen dossiernummer of verwijzing naar een debat, alleen de data van de beslissing van de regering voor de drie crisisbeheersingsoperatie momenten, zijnde start missie, 1^e verlenging,

2^{de} verlenging, worden genoemd in de paragraaf 2.9 over de duur van de deelneming⁵⁴. De enige brief die wel wordt genoemd, echter alleen met de datum, is de brief die op 18 maart 2003 aan de Tweede Kamer is gestuurd. Dat is pikant, want die brief⁵⁵ is weliswaar later gebruikt als basis voor de verantwoording van de art.100 brief, zij is ook een van de kerndocumenten waarop de Commissie Davids (Commissie van onderzoek besluitvorming Irak, 2010) haar oordeel heeft gevormd.

SFIR/Irak kent ook een tussenevaluatie die concreter is dan de eindevaluatie en in tijd geplaatst na de eerste twee art.100 brieven (juni en december 2003).

In de eindevaluatie ontbreken de 'lessons learned'. Verstoep in de tekst zijn wel enkele 'lessons learned' te vinden (bijvoorbeeld over onderlinge Nederlandse samenwerking), terwijl in het debat over de eindevaluatie deze 'lessons learned' door de regering worden aangegeven en hoe zij doorwerken in Afghanistan, Bosnië en mogelijk gaan doorwerken in Afrika. De Tweede Kamer vraagt niet expliciet naar de 'lessons learned'. De Tweede Kamer vraagt ook niet om een aangepaste eindevaluatie met opname van de 'lessons learned'. Ook ontbreken in de eindevaluatie de tussentijdse toevoegingen aan de operatie. Ondanks dat de verschillende fracties in de Tweede Kamer uitdrukkelijk vragen om geïnformeerd te worden over tussentijdse wijzigingen.

Samenvattend, het is niet goed na te gaan of de crisisbeheersingsoperatie SFIR/Irak in al zijn facetten wordt geëvalueerd.

Opmerkelijk is dat tijdens de art.100 debatten

- D66 aangeeft dat: 'De kamer niet op de stoel van bewindslieden of militairen moet gaan zitten';
- En de SGP aangeeft dat: ' Wij vinden dat het parlement voorzichtig moet zijn met het uiten van heel concrete wensen. Ik voeg mij liever naar de wensen van de militaire deskundigen. In het verleden is er terecht op gewezen dat het parlement geen Apaches moet sturen. Wij kunnen onze wensen hebben, maar wij moeten geen

⁵⁴ Eindevaluatie SFIR, 2005, blz. 19

⁵⁵ nr. 94 dossiernr. 23432,

parlementaire gevechtshelikopters hebben die wij in geval van aarzelingen bij debatten kunnen inzetten’.

Zowel D66 als de SGP gaan in op de rol van het parlement of eigenlijk wat haar rol niet is.

6.4 ISAF/Uruzgan

Er is voor de eindevaluatie van ISAF/Uruzgan door de Minister een ander format gebruikt dan bij de andere twee bestudeerde operaties. De commissie van onafhankelijke deskundigen⁵⁶ noemt de evaluatie ‘waardevolle aanzetten tot analyse en synthese’ biedend. De commissie spreekt over een aanzet omdat de evaluatie vooral ‘ingaat op de input en output...de evaluatie geeft echter geen nog geen beeld van de outcome en de impact van de crisisbeheersingsoperatie’⁵⁷.

Door het nieuwe format van de eindevaluatie wordt echter het toetsingskader moeilijk herkenbaar, zeker als de toetsingskaderonderwerpen zijn verwerkt in de tekst van de eindevaluatie, zoals bijvoorbeeld over gemelde risico’s die zijn verwerkt in de paragraaf 3.4 over veiligheid. Pas in hoofdstuk drie worden de onderwerpen uit het toetsingskader besproken. Echter, in vergelijking met de andere bestudeerde eindevaluaties wordt het toetsingskader minder diepgaand behandeld, terwijl het toch benoemd wordt als beleidsevaluatie voor Defensie.

Naast een ander format van de eindevaluatie zijn er ook nieuwe onderwerpen toegevoegd aan de eindevaluatie, zoals de onderwerpen goed bestuur en sociaaleconomische ontwikkeling. Deze onderwerpen zijn ook genoemd in de art.100 brieven. Het toetsingskader van 2009 is gebruikt voor de eindevaluatie van ISAF/Uruzgan. De art.100 brieven echter zijn opgesteld aan de hand van het toetsingskader van 2001.

De eindevaluatie bevat adequate verwijzingen naar de art 100 brieven⁵⁸ en in de eindevaluatie zijn per hoofdstuk citaten uit de verschillende art.100 brieven opgenomen. Ook worden er citaten uit andere rapporten vermeld in de eindevaluatie. Echter, er is geen

⁵⁶ Nr. 436, 27925-Brief met Eindevaluatie ISAF 2006-2010. (28-9-2011), inclusief Bijlage Eindoordel commissie van onafhankelijke deskundigen

⁵⁷ Bijlage Eindoordel, 2011

⁵⁸ Art.100 brieven nr. 213 en nr.237

overzicht van alle tussentijdse kamerstukken en de inhoud van die kamerstukken opgenomen. Wel wordt in de eindevaluatie de aanvulling op de eerste art.100 brief vermeld⁵⁹ waarin aanvullingen op de eerste art.100 brief staan wat betreft de planning en de omvang van de operatie. De 'lessons learned' zijn opgenomen in een aparte paragraaf in de eindevaluatie.

In tegenstelling tot de andere bestudeerde eindevaluaties wordt in de eindevaluatie van ISAF/Uruzgan op verschillende plaatsen ingegaan op toezeggingen aan de Kamer, echter niet altijd onder verwijzing naar die toezegging. Ook worden deze onderwerpen nauwelijks voorzien van een waardering of zij in positieve of negatieve zin hebben gewerkt ten behoeve van de inzet van de operatie. Zo wordt de fundamentele wijziging van de aard van operatie ten behoeve van steun van de PvdA, namelijk dat aan het Nederlandse beleid naast veiligheid, de NAVO invalshoek, ook de opbouw van goed bestuur en structurele sociaaleconomische ontwikkeling, dus wederopbouw, toegevoegd. Dit staat als zodanig wel vermeld in de eindevaluatie. Echter, zonder verwijzing naar de PvdA toezegging of een beschouwing over de effecten van deze fundamentele wijziging op de operatie.

Dat geldt niet voor de verwijdering van de gouverneur in Uruzgan die door Nederland onder andere als corrupt werd beoordeeld en die door aandringen van het parlement is verwijderd. In de eindevaluatie wordt daarop ingegaan met een toelichting op formele en informele machthebbers, waarvan de laatste nog steeds grote invloed bleven houden op de operatie.

Ook over de strikte scheiding tussen OEF en ISAF worden opmerkingen verwerkt in de eindevaluatie, echter geen diepgaande opmerkingen, eerder constatering van feiten, zoals een toename van coördinerende activiteiten tussen de beide operaties.

Heel specifiek wordt in de eindevaluatie⁶⁰ de inbreng van de Tweede Kamer genoemd. Daar staat de motie van Baalen⁶¹ genoemd die rechtstreeks de crisisbeheersingsoperatie beïnvloedt doordat de motie afdwingt dat er niet met de Amerikanen militair samengewerkt

⁵⁹ de brief van 18 april 2006, Kamerstuk 27925, nr. 213

⁶⁰ Op bladzijde 47 van de eindevaluatie, paragraaf 4.3.8.4

⁶¹ Dossier 30300 V, nr. 55, 24 november 2005

kan worden. Dit omdat de Amerikanen niet werken op basis van onder andere het humanitaire oorlogsrecht en de Geneefse Conventie. In de eindevaluatie wordt verder geen analyse gegeven van het toepassen van deze motie, wel worden de daardoor ontstane problemen aangestipt.

De art.100 brieven van ISAF/Uruzgan verschillen onderling. De art.100 brief van 2007 is concreter dan de art.100 brief van 2005. Daarbij is de brief van 2007 meer civiel van aard en bevat elementen zoals opbouw, goed bestuur en sociaaleconomische ontwikkeling. In de debatten over de art.100 brieven worden door de regering de toezeggingen aan de Kamerleden benoemd. Een overzicht van die toezeggingen is echter niet in de eindevaluatie opgenomen. Er is nergens in de eindevaluatie een samenvattende brief, een lijst toezeggingen of een apart hoofdstuk opgenomen waar de toezeggingen gedaan aan de Kamer in de art. 100 debatten zijn opgenomen.

De commissie van externe deskundigen⁶² geeft aan dat in de toekomst 'de effecten van de politiek besluitvorming en discussies op de uitvoering van de crisisbeheersingsoperatie te betrekken in de eindevaluatie voor zover deze effecten van invloed zijn op de operationele uitvoering en het maatschappelijk draagvlak van de crisisbeheersingsoperaties'⁶³.

7. Evaluatie en resultaten

Na de selectie van de cases, de drie crisisbeheersingsoperaties EUFOR Tsjad, SFIR/Irak en ISAF/Uruzgan, op basis van een omschreven set van criteria, waarvan de beschikbaarheid van een eindevaluatie, de laatste stap in de art.100 procedure, de belangrijkste was, is een omvangrijke documentenanalyse van Kamerstukken gedaan per casus. Deze documentenanalyse die zich concentreert rond drie gekozen art.100 procedure momenten, is gedaan aan de hand van het raamwerk van de FPA en met criteria die zijn afgeleid uit de grote theoretische stromingen in de Internationale betrekkingen. In de FPA analyses zijn alle

⁶² Nr. 436, 27925-Brief met Eindevaluatie ISAF 2006-2010. (28-9-2011), inclusief Bijlage Eindoordel commissie van onafhankelijke deskundigen

⁶³ Bijlage Eindoordel, 2011

drie die stromingen te verenigen en dat was noodzakelijk omdat op voorhand niet te bepalen was wat de precieze inhoud zou zijn van het politieke resultaat.

De art. 100 procedure an sich is ook zowel via secundaire literatuur als via interviews bestudeerd. De laatsten zijn anoniem verwerkt. Zij zijn toegevoegd omdat zij de meer praktische zaken belichten, vooral hoe er in de praktijk met de art.100 procedure wordt omgegaan. Het bepalen van het politieke resultaat bleek uiteindelijk de centrale zoektocht in het onderzoek.

Het onderzoek heeft uitgewezen dat het exact aanwijzen wat de Tweede Kamer toevoegt aan de verschillende operaties niet of nauwelijks mogelijk is via de gevolgde onderzoeks aanpak. Het politieke resultaat wordt in ieder geval niet als zodanig vastgelegd, vermeld en of wordt niet op teruggekomen in de eindevaluatie.

Het zou nog mogelijk kunnen zijn dat er achter de schermen allerlei beïnvloeding door de Tweede Kamer fracties plaatsvindt. Daar geeft de gehanteerde onderzoeksmethode slechts in een enkel geval zicht op, namelijk als er uitdrukkelijk naar verwezen wordt in het art.100 brief debat door de betrokken of door de niet betrokken parlementariërs.

Ook zijn er geen tussenrapportages en andere tussentijdse brieven van de regering met de reacties van het parlement erop bestudeerd in het onderzoek. Regelmatig stuurt de regering brieven over de crisisbeheersingsoperaties. In de bijbehorende debatten worden toezeggingen gedaan, suggesties over en weer uitgewisseld en mogelijk overgenomen⁶⁴. Naast dat zij niet bestudeerd zijn in het onderzoek, zijn zij niet terug te vinden in de eindevaluaties. Dat zou wel een completer beeld opleveren van de uitgevoerde crisisbeheersingsoperatie.

Zelfs aanvullingen op de art.100 brief worden trouwens niet vermeld. Ook wordt er geen completer art.100 brief opgesteld of gevraagd door het parlement.

Een ander resultaat uit het onderzoek is dat de eindevaluaties van de drie bestudeerde missies fors van elkaar verschillen. Zowel in opbouw, inhoud als in de omstandigheden waaronder zij zijn geschreven.

⁶⁴ Een van de geïnterviewden, 2014

De onderlinge verschillen tussen de eindevaluaties zijn er op allerlei vlakken. Er is meer of minder informatie over Buitenlandse zaken onderwerpen, wel of niet worden achterliggende Kamerstukken vermeld. De eindevaluaties zijn bijvoorbeeld grondig of juist vluchtig of hebben een ander format. Het is daarom niet mogelijk de eindevaluaties onderling te vergelijken. Het wordt niet duidelijk waarom de eindevaluaties zo verschillen. Duidelijk is wel dat de Commissie Bakker geen echte richtlijnen heeft opgesteld voor de eindevaluatie. Daarmee heeft de aanbieder de vrijheid de eindevaluatie naar eigen inzichten in te vullen. En ontmoet daarin de acceptatie van de Tweede Kamer.

Wat wel duidelijk wordt is dat er duidelijke verschillen zijn in de behandeling in de Tweede Kamer van de art.100 brief en de eindevaluatie, kijkend naar de politieke setting en mogelijk ook gekoppeld aan de omvang van de missie. Zo is EUFOR Tsjaad een kleine en niet politiek gevoelige missie in een relatief politiek stabiele omgeving, SFIR/Irak een grote missie in een politiek instabiele omgeving, net als ISAF/Uruzgan.

Interessant is dat bij de verschillende debatten van de SFIR/Irak operatie enkele fracties wijzen op de politieke rol van de Tweede Kamer en de deskundigheid die bij de militairen en de regering ligt. In het ISAF/Uruzgan debat is de rolinvulling tegengesteld en gaan verschillende fracties zich wel met de uitvoering en aanpak van de missie bemoeien. In dat debat was geen terughoudendheid op dat vlak. Daar vraagt de Tweede Kamer meer en krijgt zij meer.

Wat er zichtbaar wordt is dat de Tweede Kamer accepteert dat de art.100 procedure niet volledig wordt gevolgd, haar eigen inbreng niet transparant wordt verwerkt in de eindevaluatie, achterliggende art.100brieven, tussenrapportages, door de regering via brieven en voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer gemelde aanvullingen op de operatie, allemaal niet zijn vermeld in de eindevaluatie.

Het gebruik van de definitie van het nieuwe begrip 'politek resultaat' heeft een extra gezichtspunt geboden. Het politieke draagvlak krijgt de regering voor alle drie de operaties. Elke operatie wordt aan het eind van het plenaire debat over de art.100 brief voorzien van voldoende politiek steun van de Tweede Kamer. Echter, het resultaat van de interactie met de Tweede Kamer, die in het onderzoek wordt ondervangen door het bepalen van het

politieke resultaat wordt moeizaam of niet zichtbaar in de huidige onderzoeksopzet. Mogelijk wordt zij wel zichtbaar in een andere onderzoeksopzet. Echter, dat maakt het onderzoek duidelijk, dat is niet de enige reden. Ook de huidige wijze van omgang met de art. 100 procedure en de eindevaluatie door de Tweede Kamer en de regering, is eveneens een reden dat het politieke resultaat niet zichtbaar wordt.

8. Conclusies en discussie

Conclusie

De eerste onderzoeksvraag gaat in op wat de politieke resultaten zijn van de behandeling van de respectievelijke crisisbeheersingsoperaties EUFOR Tsjaad, SFIR/Irak en ISAF/Uruzgan, zoals bereikt in de interactie tussen Tweede Kamer en de regering tijdens de behandeling van de art.100 brieven van deze crisisbeheersingsoperaties. Deze vraag gaat er impliciet van uit dat er een politiek resultaat te bepalen is, en dat blijkt ingewikkelder dan de vraag suggereert.

De conclusie kan worden getrokken dat een politiek resultaat soms of gedeeltelijk is af te leiden uit de bestudering van de Kamerstukken. Echter met de toegepaste onderzoeksmethode is niet te achterhalen of deze politieke resultaten doorwerken in de respectievelijke crisisbeheersingsoperaties. Die doorwerking is het tweede onderdeel van de definitie van een politiek resultaat. Ook is niet zeker of het politiek resultaat zoals het nu uit dit onderzoek naar voren komt, met deze specifieke methode, volledig is. Daarvoor zijn de resultaten wat betreft het politieke resultaat niet hard genoeg of voldoende betrouwbaar.

De tweede onderzoeksvraag vraagt zich af of de politieke resultaten terug te zien zijn in de respectievelijke eindevaluaties. De conclusie die hier getrokken kan worden is korter, want slechts in de eindevaluatie van ISAF/uruzgan komt een expliciete vermelding van de inbreng van de Tweede Kamer voor. Ook is dit meteen een minimaal antwoord op de vierde onderzoeksvraag, namelijk of de effecten van het politiek resultaat zijn vermeld in de eindevaluatie. In de andere eindevaluaties wordt de inbreng van de Tweede Kamer niet expliciet vermeld en zijn ook de door de Tweede Kamer ingebrachte onderwerpen nauwelijks te filteren uit de eindevaluatie.

De derde deelvraag gaat over de effecten van het politiek resultaat op de crisisbeheersingsoperaties. Echter, zonder een bepaald politiek resultaat zijn conclusies over de derde deelvraag geheel niet te trekken.

Daarnaast is te concluderen dat de FPA een goed analyse raamwerk biedt omdat het een strikte afbakening afdwingt voor de analyse en zorgt dat de besluitvorming niet centraal komt te staan, maar juist het resultaat van de interactie tussen regering en parlement. Samen met de definitie van politiek resultaat biedt de structural dimension van de FPA, de meest duidende resultaten, zoals hoe de Tweede Kamer en de regering omgaat met de art.100 procedure en de eindevaluatie.

Om mogelijk wel een antwoord op de onderzoeksvragen te verkrijgen zou er een onderzoek aan de ontvangende kant uitgevoerd moeten worden, bij Defensie en Buitenlandse Zaken. Met die resultaten moet het mogelijk zijn de politiek en uitvoerende organisatie met elkaar te confronteren. Het zijn beide werelden met elk een eigen dynamiek, mores, belangen en ideeën. Zonder zicht op de andere wereld en wederzijds, is het niet mogelijk exact te bepalen en uit te wisselen hoe belangrijk het is dat de politiek weet waar zij beïnvloedt en wat dat voor effecten heeft. Nu, in dit onderzoek, met de eenzijdige politieke invalshoek is dat niet te bepalen.

Discussie

Nu is de art.100 procedure niet bedoeld als exact, zoals Van Mierlo in het rapport van de commissie Bakker aangeeft, het blijft een politieke afweging. Toch is er een grote afstand tussen deze uitspraak en de huidige praktijk. Dat roept de volgende vraag op, namelijk is het problematisch dat het politieke resultaat geen onderdeel is van de evaluatie? Zou de opname van het politieke resultaat en de effecten van dit politieke resultaat een relevante toevoeging zijn aan de eindevaluatie van de crisisbeheersingsoperatie?

Aan het eind van dit onderzoek wordt de toegevoegde waarde verkend van opname van het politiek resultaat met een herkenbare plek in de eindevaluatie. Ook als er geen directe beïnvloeding is van het parlement op de crisisbeheersingsoperatie, zijn de onderwerpen die het parlement aangeeft in bijvoorbeeld de tweede en derde termijn van het debat over de

art.100 brief een directe vertaling van het politieke belang van die onderwerpen. Ook na de crisisbeheersingsoperatie zijn deze onderwerpen relevant, en wel voor de 'lessons learned' voor het parlement.

Ook zouden de eindevaluaties waardevoller worden als zij compleet zijn, dus met alle relevante kamerstukken, onderwerpen, tussentijdse wijzigingen, aanpassingen aan de art. 100 brieven, etc. Dan klopt de basis van de eindevaluatie en is de uitgangssituatie in ieder geval compleet. 'Lessons learned' hebben dan een achtergrond en bieden zo de mogelijkheid tot leren.

Het parlement, de commissie Buitenlandse Zaken en Defensie, zouden kunnen overwegen om minimaal te eisen dat de eindevaluaties compleet zijn wat betreft de uitgangssituatie en de eindevaluatie als commissie Buitenlandse Zaken en Defensie terug te sturen wanneer dit niet het geval is.

Als de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is aangegeven hoe de regering en de Tweede Kamer functioneren rond crisisbeheersingsoperaties. Echter, hoe zou de maatschappij de resultaten van het onderzoek moeten duiden? Zijn eindevaluaties niet belangrijk en geen bron voor 'lessons learned'? En waarom zijn zij dan onderdeel van de art.100 procedure? Wie heeft eigenlijk welk belang bij de eindevaluatie?

Nu in de huidige tijd parlement en publieke opinie steeds meer de handelingsruimte van de staat in het opstellen van en handelen in de buitenlandse politiek beïnvloeden⁶⁵, past daarbij mogelijk ook een ander gedrag en een ander invulling van het sociale construct, de art.100 procedure, bij. Ondanks dat de geïnterviewden aangeven dat politici niet graag evalueren. Het is het onderzoeken waard.

⁶⁵ Verbeek & van der Vleuten, 2008; Klem, 2010

9. Literatuurlijst

Barnett, M. (2006) 'Social Constructivism' In: Baylis, J. & S. Smith (ed.) *The Globalization of World Politics. An introduction to international relations*, 3th edition. (Oxford, University Press) Pg 252-270

Besluitvorming ISAF-missie Afghaanse provincie Uruzgan

< http://www.europa-nu.nl/id/vhnnmt7lkh3r/besluitvorming_isaf_missie_afghaanse > (15 juni 2013)

Carlsnaes, W (2008) 'Actors, structures, and foreign policy analysis' In: S. Smitih, A. Hadfield, T. Dunne (ed.) *Foreign Policy, theories, actors and cases* (Oxford/New York, Oxford University Press)

Commissie van onderzoek besluitvorming Irak (2010) *Rapport commissie onderzoek besluitvorming Irak* (Amsterdam, Boom).

Ducheine, P.A.L. (2009) 'Hoofdstuk 2 B Staatsrecht en krijgsmacht, verdieping'', in: Kruit, P.J.J. van der, *Handboek militair recht*, 2^{de} druk. (Breda, de Nederlandse defensieacademie.)

Hellema, D. (2010) *Nederland in de wereld, de buitenlandse politiek van Nederland*, 4de geheel geactualiseerde druk (Houten-Antwerpen, Uitgeverij Unieboek | Het Spectrum)

Hoorzitting Tweede Kamer over Afghanistan

< <http://www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vvihlf299q0sr/vh7idt4d73z8> > (15 juni 2013)

Hopf, T. (1998) "The Promise of Constructivism in International Relations Theory", *International Security*, Vol. 23, issue 1, pg 171-200.

Klem, M.H. (2010) "Het Nederlandse veiligheidsbeleid in een veranderende wereld, verkennende studie voor het WRR-rapport Nederland in de wereld". *Webpublicatie nr. 42*, < www.wrr.nl.> (15 juni 2013)

Klep, C., R. van Gils (2000) *Van Korea tot Kosovo. De Nederlandse militaire deelname aan vreedzame vredesoperaties sinds 1945*. (Den Haag, Sdu uitgevers)

Ministerie van Defensie (2012) 'Afgeronde missies'
< <http://www.defensie.nl/onderwerpen/historische-missies/inhoud/missie-overzicht> > (15 juni 2012)

Ministerie van Defensie (2011) *Plan van Aanpak Eindevaluatie ISAF 2006-2010* Projectleider: Kol. J.H.H. Stumpers, versie 1.15, status: finaal (Den Haag, Ministerie van Defensie)

Moelker, R, J. Noll, M. de Weger (2009) *Krijgsmacht en samenleving. Over de inzet van een geweldsinstrument: bestuurlijke, politiek en veiligheidsaspecten*. (Amsterdam, Boom.)

'D66 maakt dreigement niet waar, minister Kamp komt naar voren als winnaar van het Kamerdebat'. NRC 03-02-2006. < NRC.nl>archief> (15 april 2014)

Punch, K.F. (2008) *Introduction to Social Research, Quantitative and Qualitative approaches* Second Edition (LA/London, SAGE publications)

Rood, J. (1994) Hoofdstuk 7. Neoliberaal institutionalisme: internationale samenwerking en regimes. In: *Internationale betrekkingen, theorieën en benaderingen*, K. Koch, R.B. Soetendorp, A. van Staden (red). Aula –paperback. Utrecht, Het Spectrum

Russett, B., H. Starr, D. Kinsella (2004) *World Politics. The Menu for Choice*, Seventh Edition.. Belmont, USA, Thomson/Wadsworth.

Tijdelijke Commissie besluitvorming uitzendingen (2000) *Rapport van de tijdelijke commissie besluitvorming uitzendingen*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1999-2000, 29 454, nrs. 7 en 8 (Den Haag, Sdu Uitgevers)

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2008) *Rapport Vertrouwen en zelfvertrouwen Parlementaire zelfreflectie 2007-2009*, rapport nr. 3. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 845, nrs. 2-3. (Den Haag, Sdu Uitgevers)

Verbeek, B. & A. van der Vleuten (2008) "The Domestication of the Foreign Policy of the Netherlands (1989-2007): The Paradoxical Result of Europeanisation and Internationalisation.", *Acta Politica*, nr. 43: pg 357-377.

Weiss, T. G., D. P. Forsythe, R. A. Coate & K. K. Pease (2007), *The United Nations and Changing World Politics*, 5de edition. (Boulder, Westview Press)

Wendt, A (1995) "Constructing International Politics", *International Security*, vol 20, issue 1, pg 71-81.

< www.parlement.com > Politieke setting Nederland

Geraadpleegde achtergrond literatuur

Andeweg, R. B. (2005) *Governance and Politics of the Netherlands*. 2nd edition fully revised and updated. (Basingstoke, Palgrave MacMillan)

Born, H & M. Metselaar (2003) 'Politiek-militaire betrekkingen' In: Moelker, R. & J. Soeters (red.). *Krijgsmacht en Samenleving* (Amsterdam, Boom) pg 76-115.

Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist, U. Rosenthal (2001) *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. 6^{de} herziene druk, (Alphen aan den Rijn, Kluwer)

Dieterich, S., H. Hummel, S. Marschall (2008) *Strengthening Parliamentary "War Powers" in Europe: Lessons from 25 National Parliaments*. Policy paper nr. 27. (Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).)

Dimitriu, G., B. de Graaf (2011) "De missie in Uruzgan als strategisch narratief", *Atlantisch Perspectief*, nr 8, pg 9-15.

Engelen, E.R. & M. Sie Dhian Ho (2004) *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. WRR rapport. (Amsterdam, Amsterdam University Press.)

Kesgin, B. en J. Kaarbo (2010) "When and How Parliaments Influence Foreign Policy: The Case of Turkey's Iraq Decision." *International Studies Perspective*, nr. 11, pp 19-36.

Krol, E.F. (2010) "Duitsland en de ISAF missie in Afghanistan." *Paper (ongepubliceerd)* seminar Civil-Military relations.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2006) *Leren van Evalueren. Onderzoek naar het leren van gebruik van evaluatieonderzoek bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken*. (Den Haag, FEZ, Buitenlandse Zaken)

Ministry of Foreign Affairs (2009) *Evaluation Policy and Guidelines for Evaluations*. (Den Haag, IOB, Ministry of Foreign Affairs)

Peters, D., W. Wagner, N. Deitelhof (2010) "Parliaments and European Security Policy: Mapping the Parliamentary Field". *European Integration online papers* Vol 14, art. 10 pp 1-25. (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2010-012a.htm>)

Postma (2005) "Doelstellingen van Rijksbeleid en verantwoording" *ESB*, 90^{ste} jaargang, nr. 4457, pg 152-156

Rood, Jan (2010) "Nederlands buitenlands beleid in de spiegel van de toekomst", *Internationale Spectator*, jaargang 64, nr 1: pg 8-11.

Shaw, M (2008) *The New Western Way of War*. (Cambridge, Polity Press)

Vanackere, S. (2011) "Roep om 'meer Europa ' smooft stem van lidstaten niet: nationaal buitenlands beleid verrijkt extern optreden EU", *Internationale Spectator Jubileumnummer*, jaargang 65, nr. 5, pg 239-245.

Vreese, C.H. de, A. Kandyla (2009) "News Framing and Public Support for a Common Foreign and Security Policy". *Journal for Common Market* Vol. 47, nr. 3, pp 453-481.

Wijk, R. de (2003) "Nederland en de nieuwe werkelijkheid", *Internationale Spectator* jaargang 57, nr 7/8: pg 353-359.

WRR (2010) *Aan het buitenland gehecht, over verankering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid*. (Amsterdam, Amsterdam University Press)

WRR, summary report 85 (2010). *Aan het buitenland gehecht. Over strategie en verankering van Nederlands buitenlandbeleid* (Attached to the World: On the Anchoring and Strategy of Dutch Foreign Policy') Scientific Council for Government Policy (WRR), (Amsterdam, Amsterdam University Press)

Bijlage 1: Interviews

Vragenlijst artikel 100

1. De behoefte van de Tweede Kamer tot grotere betrokkenheid bij besluitvorming: waar komt die vandaan?
2. Centrale vraag commissie Bakker: kan de politieke besluitvorming verder worden verbeterd?
3. Tweede Kamer voelt zich meer mede verantwoordelijk voor besluit tot deelname? Maar ook voor de evaluatie onderdelen: Waarom? Volledig beeld? Lessons learned?
4. Politieke karakter besluitvorming: waarom daar niet op evalueren? Nu verantwoording van Minister: maar die heeft een ander belang en een andere inbreng dan de Tweede Kamer: toch relevant? Waarom niet meegenomen of toch wel?
5. Instemmingsrecht en motie Middelkoop; niet juridisch wel politiek: ook op evalueren? Draagvlak dus: wat is bijgesteld om draagvlak te verkrijgen, dan wel risico besluit te spreiden?
6. Cruciaal moment is moment van instemmen met de missie van de Tweede Kamer: later zijn marges kleiner: weet Tweede Kamer dat? Of zijn de marges juist groter na het art.100 besluit?
7. Eindevaluatie en lessons learned in relatie tot politieke besluitvorming: maareh leerproces : hoe toegepast op besluitvorming? En op Eindevaluaties?
8. Verschil Defensie en Buitenlandse Zaken?
9. Lessons learned is niet opgenomen in de art. 100 – zou link met evaluatie zijn?
10. De echte redenen om te gaan staat niet altijd in de art. 100 brief: daar kan je dan ook niet op evalueren.
11. Waarborgen kwaliteit van de besluitvorming: wat is dat?
12. Geen evaluatiepunt andere missies opgenomen?
13. Geen besluitvorming alleen vooraf? Geen link met Eindevaluatie?
14. Toetsingskader: gestolde ervaring (De Grave):
 - a. Waarom niet door bijgesteld? Oa in besluitvorming?
 - b. Is zo meer een procesdocument dan een besluiten lijst?
 - c. Blijft politiek: grijs houden ipv duidelijk zoals toetsingskader suggereert?

15. Als je alleen maar evalueert obv toetsingskader dan mis je besluitvorming en rol Tweede Kamer en regering en interactie?
16. Risico's ook de politieke niet genoemd?
17. Toetsingskader gebruik niet bekeken in kader Eindevaluatie door commissie: waarom niet?
18. Tussentijds wordt de missie veranderd door reacties op Tweede Kamervragen, vragen van lokale commandanten, etc. Ook vlak na uitbrengen en discussie art. 100 brief. Zou er eigenlijk een nieuwe bijgestelde moeten komen en die nieuwe als basis van de evaluatie? (zie je nu niet).
19. Niet alle aandachtspunten wegen even zwaar: kan verschillen per missie of kabinet of situatie? Hoe daarmee om te gaan in Eindevaluatie? Aard operatie bepaald toepasbaarheid toetsingskader.
20. Uitbreiding Toetsingskader 2009.

Verslag Interview oud politieke functionarissen Tweede Kamer dd 25 mei 2012/mei 2014, afgenomen door Liesbeth Krol.

Onderwerp: De Eindevaluatie in de Artikel 100 procedure met toetsingskader en de Commissie Bakker.

Inleiding

De aanleiding en reden voor de evaluatie van de Nederlandse procedure om tot vredesmissies te besluiten lagen al voor Srebrenica. Er was wel een art.100 procedure, echter er bestond een unheimisch gevoel over de besluiten waarbij die procedure was gehanteerd, zoals de missies naar Bosnië en Srebrenica.

De aandacht van de commissie was meer gericht op het voortraject van de besluitvorming dan op de evaluatie achteraf van de besluitvorming over missies. Dat is misschien ook de reden dat er in het toetsingskader geen specifieke verwijzing is opgenomen naar de lessons learned.

Commissie Bakker

Aan de basis van het instellen van de commissie Bakker lagen twee redenen:

- a. De wens tot het structureren van de besluitvorming
- b. De wens alle elementen bij de afweging van het besluit te behandelen, zowel de ambtelijke, militaire als politieke elementen en tevens de Tweede kamer en de regering van dezelfde informatie te voorzien.

Dat niet alle factoren in de besluitvorming gebruikt zijn bleek uit de lessons learned van Srebrenica. Zowel de politiek als de druk van de media waren redenen om te gaan, echter de militaire afweging is niet gebruikt omdat die informatie niet de 2^{de} kamer heeft bereikt. De militaire afweging was wel gemaakt mbt Srebrenica, maar zij heeft dus de politieke tafel in de Tweede kamer niet bereikt. De Tweede kamer heeft zich bij de besluitvorming laten meeslepen in de emoties van de media en de grote druk die er was. Veel reële vragen zijn niet meegewogen en de bekendheid met de Balkan was laag.

De motie Middelkoop is ooit een van de redenen geweest de art. 100 in te voeren en de grondwet daarvoor te wijzigen. De betrokkenheid van de kamer zou toe moeten nemen bij de besluitvorming over missies. Tot einde Koude oorlog waren er nauwelijks missies, daarna nam het aantal missies snel toe en begon het gebrek aan militaire deskundigheid bij de VN missies op te vallen. Ook vond de kamer dat zij zich niet meer kon onttrekken aan de verantwoordelijkheid van de oplopende risico's die aan missies hangen. De motie Middelkoop koppelde niet formeel instemmingsrecht, maar materieel instemmingsrecht, dat houdt eigenlijk in, politieke verantwoordelijkheid. Ondenkbaar dat een missie van start gaat als er geen meer dan 50% van de 2^{de} kamer akkoord gaat met de missie.

Het eerste toetsingskader is van 1995 en had als kern het verbeteren van de besluitvorming en dat relevante ambtelijke en politieke informatie in de besluitvorming worden betrokken. Als er vervolgens jaren geen missies zijn, dan is elke keer de besluitvorming weer nieuw. Er wordt geen ervaring opgebouwd binnen de besluitvorming. Er zijn geruchten en informatie wordt 'onder de pet' gehouden.

De commissie Bakker werd ingesteld in 1998 en had als opdracht een analyse van alle elementen in de besluitvorming bij missies te bekijken, tot en met Kosovo. (Het NIOD zou specifiek inzoomen op Srebrenica en de feiten mbt Srebrenica). Het was geen enquête, wel een hoorzitting. Toch stond Joris Voorhoeve erop onder ede gehoord te worden.

Relevante elementen die zijn genoemd in de opdracht aan de commissie en bekeken zijn door de commissie, zijn de resolutie en de bevoegdheden, de middelen, de samenwerkende landen, de bewapening, de exit strategie, en hoe kan worden voorkomen dat Nederland alleen komt te staan. Ook de verhouding tussen parlement en regering is helder vast te leggen en eveneens de volgorde in tijd. Dus eerst de kamer polsen en pas daarna de media informeren; zo wordt de besluitvorming in de Tweede kamer niet verstoort. Ook zou de regering in een vroeg stadium moeten aangeven dat zij nadenkt over deelname aan een missie en dan met een art. 100 brief komen, ook zonder de besluitvorming te verstoren.

Artikel 100 en het toetsingskader (Commissie Bakker)

De art 100 procedure is niet ingesteld om een betere politieke afweging te kunnen maken. Zij is ingesteld om de ambtelijke en de militair informatie te stroomlijnen en die daadwerkelijk naar de Tweede Kamer te sturen. Ook om als de missie is afgerond de ervaringen van de missies, de lessons learned, op te kunnen nemen in de cyclus van het beleidsproces. Ook de tussenevaluaties dragen daaraan bij.

Het Toetsingskader had drie doelen, namelijk militaire inzichten te verkrijgen in de Tweede kamer, de media druk te weerstaan en hoe te rationaliseren. Het is bedoeld als een toetsing en niet als een checklist, wel bedoeld om zo volledig mogelijk te zijn.

Naast het militaire assessment, zijn er politiek doelstellingen, zoals is de USA tevreden? Past het in de strategie, of de strategie en de politiek, of is er een zetel in de Veiligheidsraad te verwerven of uit defensie activisme? Dit zijn allemaal aanleidingen voor een missie geweest. Bijvoorbeeld de deelname aan de missie naar Cambodja kent zijn ontstaan in het meedoen van defensie Minister Relus ter Beek, vroeger, aan demonstraties tegen het regiem van Cambodja en hij wilde graag nu een positieve bijdrage leveren aan het land. Tevens hadden de militairen wel behoefte aan praktijk ervaring, want zij hadden toen weinig inzet. Een brug bouwen viel ook onder ontwikkelingswerk en dat gecombineerd met de militaire invulling leidde toen tot het leerstuk van de 3D en de combinatie van hearts and minds, de link met CIMIC.

De inzet van het toetsingskader is rationeel te omschrijven als: wat er aan de orde is en waar is de inzet voor noodzakelijk, zoals bijvoorbeeld de vijand bestrijden, het leveren van een

bijdrage aan de duurzame vrede of de bevolking beschermen. Het toetsingskader geeft rationeel weer hoe men ambtelijk en militair heeft nagedacht en of Nederland een rol kan spelen. Politici vervolgens hebben aparte redenen. Zij kunnen besluiten om toch te gaan, ook als er redenen zijn om niet te gaan.

De Art. 100 procedure met toetsingskader is een hulpmiddel, het structureert. Daarbij is publieke steun van belang. Wat in de art.100 brief staat is ook ervaringskennis, een eenheid om de voorspelbare vele vragen van de 2^{de} kamer en de media vast van een antwoord te voorzien. Het is bedoeld als een vanaf het begin zo relevant mogelijk hulpmiddel.

In het kader van Srebrenica zijn er door politici fouten gemaakt. De regering was in Washington geweest en daar bleek dat de internationale besluitvorming al te ver was en alle plekken waren al verdeeld. Voor Nederland was alleen nog Srebrenica over. Nederland was te laat en men is ter plekke niet wezen kijken. Wegens de sneeuw is men niet verder dan Tuzla gekomen en daar gestrand. Ook is er niet goed op de kaart gekeken. Aan Bosnië heeft men naïef meegedaan, Maarten van Traa had het toen goed gezien.

De besluitvorming in de Tweede Kamer is van belang. Naïviteit, terloopsheid en emotie niet laten prevaleren boven de rationele discussie.

Nog steeds is de art. 100 procedure met het toetsingskader het juridisch kader. Daarbij is soms een politieke afweging nodig. Door middel van het stellen van vragen in het art.100 debat en voorafgaand daaraan de schriftelijke vragenronde maakt de 2^{de} kamer zich de missie eigen. De toezeggingen die in een art.100 debat worden gedaan zijn niet altijd toevoegingen aan de missie, vaak zijn het een nadere verdieping van onderdelen van de art.100 brief. Een art.100 besluit blijft een kabinetsbesluit, het is geen wetgeving.

De eindevaluatie

De evaluatie is ingesteld omdat

- a. Uit de praktijk bleek dat sommige zaken niet voorzien waren of anders of niet ingeschat en die zaken kunnen de volgende keer dan wel in de besluitvorming mee.
- b. Daar bij komt ook nog bij dat de menselijke factoren meespelen bij de besluitvorming over de missies. Mensen wisselen; in de huidige Tweede kamer is alleen Harry van

Bommel nog 'Bakker proof'. Er is overigens later nog wel een commissie van Baalen geweest, mbt de NATO response force en de EU battle groups. Die commissie heeft ook naar de art.100 procedure en toetsingskader gekeken.

- c. Daarbij komen ook de politieke factoren, waarbij papieren en procedurele fouten kunnen voorkomen.

Nederland doet niets zonder een afspraak met een groot land, zoals UK, Duitsland, Frankrijk of USA, want deze landen zijn VR lid en hebben meer impact in de veiligheidswereld en materieel. In de praktijk is dit van groot belang.

Waarom is de eindevaluatie zo militair?

Politici hebben een eigen specifiek belang en dat kan de reden zijn dat de eindevaluatie vooral militair is. Bij het terugschakelen zijn politieke elementen niet in het belang van politici en zeker niet om stevig op af te rekenen. Politici hebben elkaar later weer nodig en het is niet bekend wanneer en waarvoor.

Voor de minister kan een evaluatie ook een kwetsbaar moment zijn, daarom zijn eindevaluaties vaak in algemene termen geschreven. Heldere doelstellingen zijn moeilijk bij missies, ook omdat er vaak wordt samengewerkt met andere landen.

De politieke evaluatie zouden externe betrokkenen moeten doen, die kunnen de politiek de maat nemen.

De zelfreflectie van de Tweede Kamer was aanwezig in de Commissie Bakker en ook met betrekking tot Srebrenica. De politieke verantwoording, daar ging het om.

Als er toch politieke reflectie op de missie in zou staan, hoe zou dan een evaluatie er uit moeten zien?

Daar is niet over gesproken in de commissie Bakker. Wel dat men zou moeten leren van de missie, dat bereikt wel de evaluatie. De politieke besluitvorming ontbreekt in de evaluatie. De commissie heeft in haar analyse wel een politieke analyse gemaakt van afgeronde missies en vond daar andere redenen voor de missies dan in de art.100 brief staan aangegeven. Als voorbeeld heeft de commissie de casus Cyprus uitgezocht. De trigger om een missie te

starten was een media aanval op het budget van defensie. Defensie had vervolgens snel behoefte om zichtbaar te worden. Zij zochten daarom een risicoloze missie, die twee doelen dienden namelijk op de kaart te komen en in 2000 een VN zetel bemachtigen. Er was geen urgentie, men zocht naar zichtbaarheid. Cyprus werd geselecteerd.

Alleen als de politiek wil er is gaat men op missie. De Kamerleden hebben geen tijd om voor te bereiden. Een onderzoek om alles op tafel te krijgen zou je samen moeten doen.

De zelfreflectie zou een afzonderlijke organisatie vragen, maar als er geen werkelijk probleem is, of een grote missie en politiek gevoelig, dan gaat men een missie niet extra bekijken. Ook al zou het goed zijn om het wel te doen.

Commissie Bakker heeft wel aangegeven dat als er een uitzending is van 1,5 jaar, er tussentijds getoetst moet worden hoe het staat met het oorspronkelijke plan. Dat is relevant. Soms gebeurt dat wel plichtmatig in het AO, soms wordt het wel besproken. In zo'n de bat worden ook suggesties uitgewisseld en soms overgenomen en toegevoegd aan de missie. Die tussentijdse bijstelling en evaluatie en observaties en eventuele aanvulling moeten in de eindevaluatie staan. Bijvoorbeeld dat het aantal militairen in Uruzgan van 1300 naar 2000 is opgehoogd. Over het politieke profiel van de missie is wel veel gesproken.

Zelfreflectie op de politieke besluitvorming is nu onvoldoende, maar wie wil dat dan weten.

Defensie en Buitenlandse zaken hebben en bieden elk een andere missie aan. BuiZa heeft de belangen van Nederland in de wereld boven aan de lijst staan, met een sterke impuls richting bondgenoot USA en met als dank de G20 zetel voor de premier. BuiZa vindt en beschouwt defensie als materieel vehikel, een middel.

Defensie is er voor de drie grondwettelijke taken. Daarbij vindt Defensie het ook prima hoe BuiZa naar ze kijkt.

Verschil tussen Defensie en Buitenlandse Zaken?

In de politieke besluitvorming is de volgorde bepaald. Eerst Buitenlandse Zaken en daarna Defensie. Buitenlandse Zaken neemt de aanloop en niet Defensie. De woordvoerder is Buitenlandse Zaken en die neemt een politiek besluit.

In evaluatie van de commissie bleek dat BuiZa zijn scope heeft op de wereld en dat zij de besluitvorming daarop baseert. BuiZa wil niet in het voetlicht staan met de reden voor een missie. Duidelijk is wel dat sinds 9/11 de relatie met de USA voorop staat. Frankrijk en Duitsland opereren wel zonder de USA, Nederland niet.

Inmiddels is er ook strakke coördinatie vanuit Algemene Zaken. Zij staan nu tussen de beide ministeries, ter vermijding van de concurrentiestrijd, en ook omdat er veel fout gaat tussen BuiZa en Defensie.

In het kader van Srebrenica is het onduidelijk wat er precies in 1993 in New York gebeurd is. Hoe de toezegging aan Washington is gebeurd: via Defensie of BuiZa.

Bijlage 2: De artikel 100 procedure

Stappen in het proces artikel 100

1. Notificatiebrief (regering).
2. Art.100 brief (regering).
3. Procedure vergadering in de vaste Kamercommissie van Buitenlandse Zaken en Defensie.
Bij art.100 brieven is dit een gecombineerde vergadering van de vaste commissies van Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking.
4. Activiteiten commissie en/of fracties: Hoorzittingen en gesprekken met deskundigen:
Fracties laten zich nader informeren.
5. Activiteiten fracties: Vertrouwelijke informatie voor woordvoerders beschikbaar
6. Opstellen vragen aan de regering door fracties en beantwoording van die vragen door de regering.
7. Bepaling standpunt fracties.
8. Parlementaire behandeling art.100 brief
 - a. In twee termijnen, soms drie (uitzondering) in commissie, soms 3^{de} termijn
plenair
9. Aanbieden eindevaluatie (regering, na 6 maanden na afronden crisisbeheersingsmissie)

Bron: Basis: Moelker, R. *et al* (2009).

Bijlage 3. Summary Foreign Politics Analysis (FPA, naar Carlsnaes (2008))

Carlsnaes (2008) has proposed a synthetic analytic framework, named Foreign Politics Analysis (FPA) that consists of a simple tripartite approach to explaining foreign political action. This framework can be used, as Carlsnaes argues, when the dependent variable (explanandum) is defined as purposive policy behaviour rather than in process terms. And secondly, if there is a recognition and acceptance of the empirical fact that all foreign political actions, small or large, are linked together in the form of intentions, cognitive-psychological factors and the various structural phenomena characterizing societies and their environments.

A Foreign Politics Analysis (FPA) involves the combination of the theoretical realist approach and the constructive theoretical approach of foreign politics. In this way the FPA does not exclude explanations 'to deal with the many actors and structures which exist in the real world in which foreign politics is made' (Carlsnaes, 2008) and with the different intentions and interests that are existing in that world.

The approach consists of a three steps analysis that should be considered closely interlinked and able to produce deeper explanations of foreign political actions. Actors, structures and their dynamic interaction over time, the independent variables, are all three covered in this way. These steps are

- a. The intentional dimension, whereby the relations between a given foreign political action and the intention(s) or goal(s) that it expresses are analysed and are the start of this approach. So, the intentional explanation can be found but not the casual explanation. Therefore the other two steps, b and c, are relevant.
- b. The dispositional dimension, where actors (individual decision makers and advisors) are central and their psychological-cognitive factors (like motivation, attitude, underlying values, belief system, worldview, perceptions), that forms a certain preference or intention.
- c. The structural dimension of explanation that analyses:

1. Domestic, international, social, cultural, economic, or material factors.
 2. These structural factors are relevant because they are perceived, reacted up, taken into account by actors and in that way structure, influence, enable or constrain actors and especially their human values, preferences, moods and attitudes.
 3. These structural factors also determine the particular types of intentions that are motivating policies.
- d. A, b and c together form a static framework. To make it more dynamic, added to the analysis will be the policy undertakings with references to their actual outcome, as having their influence on actors and structures in time.

This approach to foreign policy analysis (FPA) provides an integrative framework linking both individual decision makers and social structures across state boundaries, Carlsnaes (2008) concludes.

Source: Summary by Liesbeth Krol (2014) of Carlsnaes (2008)

Bijlage 4. Voorbeeld Analyse schema crisisbeheersingsoperatie en FPA dimensions

Hoofdcategorieën	FPA	Art.100 brief	Debat: Politiek resultaat	Evaluatie
1. Doelen	Intentional			
2. Toetsingskader: (a,b,c,d)	Intentional			
a. Gronden van deelneming				
b. Politieke criteria *Analyse *Mandaat *Deelnemende landen *Invloed				
c. Militaire criteria *haalbaarheid 5 punten *risico's *geschiktheid/beschikbaarheid				
d. Organisatie en financiën				
3. Reflectie Tweede Kamer	Structural			
4. Specifieke operatie opmerkingen	Intentional			
5. Overig	Intentional			

Bron: Liesbeth Krol, 2014.

Bijlage 5: Overzicht gebruikte Kamerstukken per crisisbeheersingsmissie.**Kamerstukken art.100 EUFOR/Tsjaad:**

1. Nr. 46 29521-Brief aankondiging art. 100 brief (6-11-2007)
 2. Nr. 54 29521–Brief art. 100 (29-2-2008)
 3. Nr. 56 29521–Brief met aanvullingen art. 100, a (vliegtuig) en b. verkorting naar 10 maanden (19-3-2008).
 4. Nr. 57 29521–Brief vertrouwelijk – Rules of Engagement (20-3-2008)
 5. Nr.61 29521–Lijst van schriftelijke vragen en antwoorden (8-4-2008)
- Hoorzitting 18 maart 2008
6. Nr. 69 29521–Verslag AO 1 en 2^{de} termijn (25-3- 2008) mbt nr. 54 en 56 (25-3-2008)
 7. Nr. 58 29521-Brief vervolg informatie nav AO 25-3-2008 (27-3-2008)
 8. Handelingen Tweede Kamer Tsjaad art. 100 (3^{de} termijn,) 69-4822-4832 (27-3-2008)
 9. Nr. 118 29521–Brief en eindevaluatie EUFOR Tchad/RCA (6-10-2009)
 10. Nr. 134 29521–Verslag behandeling eindevaluatie in AO Commissie Defensie en Buitenlandse zaken

Kamerstukken SFIR/Irak**A. (Niet) Gebruikte kamerstukken Irak**

A. Niet gebruikt wel pikant:

- Nr. 56 23 432 – plenair debat nav brief nr. 56 Handelingen 5 september 2002
- Nr. 93 23 432 – plenair debat nav brief nr. 93 en 94 Handelingen 18 maart 2003
- Nr. 94 23 432 - brief 18 maart 2003, later gebruikt als basis art.100 brief
verantwoording + aankondiging wenselijkheid deelname Nederland na
gewapend conflict**
- Nr. 105 23 432 – aankondiging onderzoek in kader art.100 brief militaire bijdrage
Nederland aan stabilisatiemacht Irak
- Kabinet valt (2002)
- Nr. 114 23 432 – brief afzien art.100 brief wegens demissionaire status + onderzoek
nog niet afgerond, volgende kabinet neemt besluit

B. Gebruikte kamerstukken art.100 brieven SFIR/IRAK (tussen haakjes niet gebruikte kamerstukken)

1. nr.116 23 432 – Brief, daadwerkelijke art.100 brief (6 juni 2003) met verwijzing naar brief 18 maart

Herdruk
- (2. nr. 117 23 432 –Lijst schriftelijke vragen met antwoorden)
3. nr. 121 23 432 – Verslag van een hoorzitting op 19 juni 2003
4. nr. 120 23 432 – debat (1^e, 2^{de}, 3^{de} termijn, 25 juni 2003) vaste commissie Buitenlandse Zaken en Defensie naar aanleiding 1^e art.100 brief
5. Handelingen 83-4817 etc. TK 26 juni 2003: stemming vier ingediende moties
6. nr. 134 23 432 – tweede art.100 brief, verlenging van 6 mnd 28 november 2003
7. nr. 143 23 432 – verslag van een brieving van BuiZa en Defensie 9 december 2003

8. nr. 140 23 432 – debat (1^e, 2^{de}, 3^{de} termijn, 11 december 2003) vaste commissie Buitenlandse Zaken en Defensie naar aanleiding 2^e art.100 brief
9. Handelingen 39-2803 etc. TK 18 december 2003 – stemming over 1 motie (GL – verworpen)
- (10. tussendoor verschillende informerende brieven tbv AO vaste Kamercommissie)
- 11.nr. 4 29 521 – aanbiedingsbrief defensie en Periodieke evaluatie van SFIR 2003-2004
12. (tussendoor informerende brief tbv AO met als onderwerp bijstellingen en extra zendingen)

13. nr. 164 23 432 – daadwerkelijke 3^{de} art.100 brief, 21-6-2004, verlenging met 8 mnd
- (14. nr 165 23 432 – schriftelijke vragen en antwoorden)
15. nr. 168 23 432 – verslag van een brieving van BuiZa en defensie 18 juni 2004
16. nr. 177 23 432 – debat (1^e en 2^{de} termijn, 22 juni 2004) vaste commissie Buitenlandse Zaken en Defensie naar aanleiding 3^e art.100
17. nr. 181 23 432 – brief met toezeggingen debat art.100, wat betreft vermindering, wordt vermeerdering

18. Handelingen 86-5547 etc. TK 22 juni 2004 - 3^{de} termijn verlenging 8 mnd

19. nr. 17 29 521 – aanbiedingsbrief en eindevaluatie SFIR Irak 2003-2005, 22-9-2005

20. nr. 20 29 521 – debat nav de eindevaluatie, 20 november 2005

Kamerstukken ISAF/Uruzgan

Bekeken of gebruikte kamerstukken mbt ISAF/Uruzgan

0a. nr. 135 27925- brief aanbieding Eindevaluaties ISAF en OEF (Operation Enduring Freedom) in de periode 2001-2003, TK vergaderjaar 2003-2004

0b.nr. 177 27925-brief met stand van zake in Afghanistan en art.100 inzet Nederland in andere niet-Uruzgan gebieden, 3 juni 2005, TK vergaderjaar 2005-2006

2005-2006

1.Nr. 193 27925- Brief (voornemen ipv besluit) art.100 27 pagina's

2.Nr. 194, 195 27925- Brieven (voornemen ipv besluit) + aanvullingen

3. Nr. 197 27925- Brief: Besluit + aanvullingen en de volgende tekst: 'de regering geeft aan dat zij na oordeelsvorming door uw Kamer over de beoogde inzet zal bezien welke gevolgen moeten worden verbonden aan dat parlementaire oordeel'.

4. Nr. 198 27925- Brief: vermelding toetsingskader 2001

Hoorzitting 30 januari 2006 en werkbezoek aan Kabul door de Tweede Kamer

5. Nr. 207 27925- Verslag van een algemeen overleg vaste commissie Buitenlandse Zaken en Defensie 2 februari 2006 (1^e en 2^e termijn) mbt brief nr. 193 en 197 27925 78 pagina's

6. Handelingen Tweede Kamer 45-3013-3035 2 februari 2006 uitzending Nederlandse militairen (3^{de} termijn)

7.Nr.213 27925- Brief met recente aanpassingen in planning en omvang missie tov art.100 brief nr. 193 (18-4-2006)

8. Nr. 264 27925- Brief met aankondiging aankomende verlenging ISAF voor na 1 augustus 2008 (29-6-2007)

9. Nr. 271 27925- Brief met bevestiging verzoek NAVO mbt verlenging ISAF na 1 augustus 2008

10. Nr. 279 27925-Brief Art. 100 brief Verlening ISAF (30 november 2007)
11. Nr. 299 27925-Verslag van een hoorzitting 7 december 2007 mbt verlenging ISAF
12. Nr. 294 27925-Verslag van een algemeen overleg vaste commissie Buitenlandse Zaken en Defensie 17 december 2007 (1^e en 2^{de} termijn) mbt brieven 279 (art. 100 brief verlenging), 270 en 271
13. Handelingen Tweede Kamer 37-2953-2979 18 december 2007 ISAF (3^{de} termijn)
14. Nr. 289 27925-Brief mbt zorg militairen en verbonden kosten nav debat verlenging
15. Nr. 332 27925-Brief mbt aantal militairen in ISAF en financiën nav debat verlenging (17-4-2009)
16. Nr.357 27925-Brief Tussenevaluatie ISAF over het jaar 2008 (11-9-2009)
17. Nr. 429 27925-Brief aankondiging Eindevaluatie ISAF 2006-2010: procedure en externe bemensing uitvoering evaluatie
18. Nr. 436 27925-Brief met Eindevaluatie ISAF 2006-2010. (28-9-2011), inclusief Bijlage Eindoordeel commissie van onafhankelijke deskundigen
19. Nr. 448 27925-Brief (27 jan 2012) met vragen en beantwoording mbt ISAF eindevaluatie, bijlage-150911 Plan van Aanpak eindevaluatie ISAF 2006-2009, versie 1.15 (1 februari 2011) , status: finaal, opdrachtgever: de minister van Defensie en de minister en staatsecretaris van Buitenlandse Zaken, projectleider: Kol. J.H.M. Stumpers.
20. Handelingen Tweede Kamer: Verslag Hoorzitting eindevaluatie, vergaderjaar 2011-2012, 45172 (dhr. Van der Lijn en dhr. De Wijk)