

Van klassiek naar kritisch?

Een vergelijkend onderzoek naar verandering van democratieopvattingen bij regering en parlement ten aanzien van besluitvorming over deelname aan UNIFIL & ISAF



Colofon

Universiteit Leiden
Campus Den Haag
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Instituut Politieke Wetenschap

Masterscriptie Politicologie

Wilbert Ligtenberg

Datum: 8 augustus 2016
Studentennummer: s0530352

Eerste beoordelaar: Dr. J.P. Vollaard

Tweede beoordelaar: Dr. N.J.G. van Willigen

Voorwoord

Na het volgen van de avondopleiding bachelor politicologie aan de Campus Den Haag, is deze masterscriptie de afronding van een lange, maar waardevolle reis. Ik wil mijn ouders, schoonouders, familie en vrienden bedanken voor hun doorlopende belangstelling en ondersteuning de afgelopen jaren. Verreweg de meeste dank ben ik verschuldigd aan mijn vrouw, Muriël. Zonder haar begrip en vaak onevenredige zorg voor onze dochters zou deze studie nooit zijn afgerond. Tevens wil ik mijn begeleider Hans bedanken voor het feit dat hij mij op het juiste spoor heeft weten te zetten. Tot slot hoop ik met deze scriptie een bescheiden maar zinvolle wetenschappelijke bijdrage te hebben geleverd.

Wilbert Ligtenberg

8 augustus 2016, Duiven.

Inhoudsopgave

Colofon	2
Voorwoord	3
Inhoudsopgave	4
Samenvatting.....	7
Hoofdstuk 1 - Introductie	10
1.1 Inleiding	10
1.2 Probleemstelling.....	12
1.3 Onderzoeksvraag.....	14
1.4 Doelstelling.....	15
1.5 Leeswijzer	15
Hoofdstuk 2 - Het theoretisch kader	17
2.1 Democratie	17
2.2 Goldmann's incompatibility thesis	19
2.3 Everts klassieke en kritische visie	20
2.4 Conceptualisering.....	24
2.4.1 Democratische controle	24
2.4.2 Democratieopvattingen	24
2.5 Verwachtingen	25
Hoofdstuk 3 - Methoden	29
3.1Onderzoekdesign	29
3.2 Casusselectie	29
3.3 Operationalisering.....	30
3.4 Methoden van dataverzameling	34
Hoofdstuk 4 - De casus UNIFIL	35
4. 1 Achtergrond.....	35
4. 2 De ministerraad	38
4.3 De Kamer	41

Hoofdstuk 5 - De casus ISAF	46
5. 1 Achtergrond.....	46
5.2 De ministerraad.....	47
5.3 De Kamer.....	54
Hoofdstuk 6 - Analyse van de resultaten	64
6. 1 Inleiding.....	64
6.2 UNIFIL – de ministerraad.....	64
6.3 UNIFIL – de Kamer.....	68
6.4 ISAF – de ministerraad.....	71
6.5 ISAF – de Kamer.....	73
6.6 UNIFIL & ISAF - een vergelijk over opvattingen van ministers.....	77
6.7 UNIFIL & ISAF - een vergelijk over opvattingen van Kamerleden	83
Hoofdstuk 7 –Conclusies	92
7. 1 Inleiding.....	92
7. 2 De aard van het beleid en de actoren	92
7. 3 Het karakter van de nationale belangen en de actoren.....	93
7. 4 De aard van de publieke belangstelling en de actoren	95
7.5 Slotconclusie.....	96
Hoofdstuk 8 – Evaluatie.....	98
8. 1 Inleiding.....	98
8. 2 De aard van het beleid en de coderingen	98
8. 3 Het karakter van de nationale belangen en de coderingen.....	98
8. 4 De aard van de publieke belangstelling en de coderingen	99
8. 5 Ter afsluiting.....	100
Referenties	101
Literatuur.....	101
Parlementaire documenten	105
Kamerstukken.....	105
Handelingen	106

Notulen.....	106
Internet.....	107
Krantenartikelen.....	107
Bijlage 1 - Opmvattingen ministers besluitvorming UNIFIL met bronverwijzing	111
Bijlage 2 - Opmvattingen ministers & Kamerleden besluitvorming UNIFIL met bronverwijzing	112
Bijlage 3 - Opmvattingen ministers besluitvorming ISAF met bronverwijzing	113
Bijlage 4 - Opmvattingen ministers & Kamerleden besluitvorming ISAF met bronverwijzing	114

Samenvatting

Algemeen is buiten Amerika niet veel onderzoek gedaan naar de rol van parlementen in relatie tot buitenlands beleid. De belangrijkste reden hiervoor is het idee dat parlementen buitenlands beleid niet beïnvloeden en het beleid als prerogatief van de uitvoerende macht gezien wordt. Het probleem in Nederland is dat het beperkte onderzoek dat specifiek naar veiligheidsbeleid als onderdeel van buitenlands beleid is uitgevoerd, zich voornamelijk richt op de formele betrokkenheid van het parlement. Born en Hänggi stellen dat naast deze formele rol als *'authority'*, ook *'attitude'* onderzocht moet worden. *Attitude* heeft te maken met de bereidheid om als parlement de regering ter verantwoording te roepen. Dit onderzoek richt zich op de *attitude* van bewindslieden en Kamerleden door democratieopvattingen te onderzoeken tijdens de besluitvorming over deelname aan vredesmissies. Ten aanzien van democratieopvattingen is vanuit binnenlands beleid een duidelijke verschuiving van te zien: de burger krijgt meer inspraak. Centraal in dit onderzoek staat daarom de vraag: "Is er ook sprake van een verandering van democratieopvattingen bij regering en parlement ten aanzien van besluitvorming over militaire missies?" Democratieopvattingen zijn in dit onderzoek geconceptualiseerd als de uitgesproken bereidheid van bewindslieden en Kamerleden om de betrokkenheid van het parlement gedurende de besluitvorming over bijdrage aan militaire missies zeker te stellen of te vergroten. Een verandering van democratieopvattingen is onderzocht aan de hand van Everts schematische vergelijking tussen de klassieke en kritische visie. Hierbij verwoordt de klassieke visie de onwenselijkheid en onmogelijkheid en de kritische visie benadrukt de wenselijkheid en mogelijkheid van democratische controle van het buitenlands beleid.

Deze *comparative case study* heeft de besluitvorming over deelname aan twee missies met elkaar vergeleken. Ten eerste de *United Nations Interim Force in Lebanon* (UNIFIL)-missie, ten tijde van het Kabinet van Agt I in maart 1979. Ten tweede de besluitvorming over deelname aan de *International Security Assistance Force* (ISAF)-missie in Afghanistan door het Kabinet Balkenende II in februari 2006. Voor zowel de bewindslieden als de Kamerleden is onderzocht in hoeverre overwegend argumenten vanuit de klassieke of kritische visie van toepassing zijn. Het schematische vergelijking van Everts is geoperationaliseerd aan de hand van een coderingsschema. Dit coderingsschema bestaat uit veertien coderingen opgedeeld

in drie gedeeltes. Elk gedeelte bestaat uit één van de drie aandachtsgebieden van buitenlands beleid waarop de onverenigbaarheid met democratie zou zijn gebaseerd. Ten eerste de aard van het beleid, de regering moet zelfstandig kunnen onderhandelen. Ten tweede het karakter van de nationale belangen, deze kunnen zo vitaal zijn dat de regering direct moet kunnen handelen. Ten derde de aard van de publieke belangstelling, alleen de regering is goed in staat buitenlands beleid uit te voeren. De besluitvorming van elke missie is eerst als *case* afzonderlijk geanalyseerd op opvattingen van de actoren op basis van voornamelijk primaire bronnen zoals notulen van de ministerraad, Kamerstukken, Handelingen en krantenartikelen. Beide missies zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvraag vervolgens met een *mixed method analysis*, zowel kwalitatief als kwantitatief, met elkaar vergeleken.

Geconcludeerd kan worden dat er sprake is van een verandering van democratieopvattingen bij zowel ministers als Kamerleden, doordat ze van een klassieke naar meer kritische visie zijn verschoven. De mate van verandering in democratieopvattingen is echter wel verschillend per actor en aandachtsgebied. Vanuit de aard van het beleid zijn ministers het sterkste naar een kritische visie verschoven. Bewindslieden laten een minder elitaire houding richting collega's en Kamerleden zien. De veiligheid van militairen is door deze verschuiving bij ministers nadrukkelijker onderdeel van de besluitvorming geworden. Kamerleden koppelen nadrukkelijker dan vroeger de nationale veiligheid aan deelname aan vredesmissies. Kijkend naar het karakter van de nationale belangen is de zelfstandige besluitvorming van de ministerraad duidelijk afgenomen ten gunste van het debat in de Kamer. Ook hier is de veiligheid van militairen nadrukkelijker onderdeel van de besluitvorming geworden. In het onderzoek wordt hiermee de verwachting dat de regering veel over heeft voor het realiseren van een breed draagvlak in het parlement - en daarmee de invloed van Kamerleden is vergroot - bevestigd. Daarnaast kan Bátor's zienswijze dat de uitvoerende macht traditioneel meer bezorgd is over de effectiviteit van het buitenlands beleid en minder met de betrokkenheid van het parlement, worden genuanceerd. Er is veel aandacht om het Nederlandse parlement te betrekken en bezorgdheid over het imago van Nederland is evenzeer bij het parlement punt van aandacht. Tevens kunnen de verwachtingen over veranderde democratieopvattingen bij Kamerleden door meer gestructureerde besluitvorming na Srebrenica, het sneller kunnen beïnvloeden van

onderwerpen tijdens het debat en een kritischere houding over de eigen controlerende functie, bevestigd worden. De zienswijze van Kesgin en Kaarbo dat parlementen de uitvoerende macht zelden uitdagen op veiligheidsvraagstukken omdat ze de expertise niet hebben, is vanuit dit onderzoek ook te nuanceren. Als er voldoende tijd is voor besluitvorming zijn er voldoende instrumenten voor de Kamer aanwezig om expertise op te bouwen. Vanuit de aard van de publieke belangstelling hebben ministers geen negatieve opvattingen meer over de bevolking in het algemeen. Echter, ook geen positieve opvattingen over de mening van de bevolking in het bijzonder. Alleen tijdens het ISAF-debat betreft een fractieleider van een populistische partij de mening van de bevolking tijdens de besluitvorming bij het debat. Daarmee is de verwachting dat een populistische partij de mening van de bevolking duidelijker naar voren zal brengen bevestigd. In het onderzoek is echter duidelijk naar voren gekomen dat de urgentie om de bevolking bij de besluitvorming te betrekken vrijwel niet - geheel niet bij de ministers en slechts door één fractieleider in de Kamer - aanwezig was. Dit mag duidelijk als een verschil gezien worden met de verschillende initiatieven gerelateerd aan het binnenlands beleid. De banden tussen politici en de samenleving voor buitenlands beleid zijn in dit onderzoek indirecter gebleken dan bij binnenlands beleid. Mocht de urgentie bij de samenleving of politici ontstaan, dan zal de besluitvorming voldoende tijd moeten krijgen om de dialoog op te starten. Daarmee zijn urgentie en tijd twee belangrijke voorwaarden gebleken binnen dit onderzoek om verschuivende democratieopvattingen bij actoren ook invulling te geven. Het gebruikte model is om verandering van democratieopvattingen waar te nemen een prima aanvulling op de bestaande onderzoeksmethoden. De kracht zit vooral in de meer volledige zienswijze door opvattingen van bewindslieden en Kamerleden te gebruiken om de formele rol van parlementen gedurende besluitvorming over vredesmissies te nuanceren.

Hoofdstuk 1 - Introductie

1.1 Inleiding

Algemeen is buiten Amerika niet veel onderzoek gedaan naar de rol van parlementen in relatie tot buitenlands beleid. De belangrijkste reden is het idee dat parlementen buitenlands beleid niet beïnvloeden.¹ Volgens Batora wordt dat idee vooral gevoed, omdat de uitvoerende macht traditioneel meer bezorgd is over de effectiviteit van het buitenlands beleid minder met betrokkenheid vanuit het parlement.² Dit idee is historisch ook verklaarbaar. Na de Tweede Wereldoorlog ontwikkelt zich vanwege de behoefte aan meer samenwerking tussen regeringen een internationaal systeem. Internationale relaties worden in toenemende mate geïnstitutionaliseerd. In deze situatie nemen uitvoerende machten de leiding en acteren ze in het belang van de staat.³ Hill en Hänggi bevestigen in hun onderzoeken ook de zwakke of bescheiden rol die parlementen in relatie tot buitenlands en defensiebeleid spelen.⁴ Kesgin en Kaarbo geven hiervoor deels een verklaring: parlementen dagen de uitvoerende macht zelden uit op nationale veiligheidsvraagstukken. Dit vanwege het feit dat ze niet de expertise hebben om de betrokken ministeries uit te dagen en het gezamenlijke front naar een vijand niet willen verstoren.⁵ Buitenlands beleid en veiligheidsbeleid worden daardoor vaak als prerogatief van de uitvoerende macht beschouwd.

Het is dan ook niet vreemd dat in de literatuur een breder debat is ontstaan met de vraag of democratie goed of slecht werkt in relatie tot buitenlands beleid en veiligheidsbeleid. Everts heeft dit debat in een helder overzicht neergezet vanuit twee tegenovergestelde visies: de klassieke en de kritische visie. Hierbij verwoordt de klassieke visie vooral de onwenselijkheid

¹ Kesgin, B., en J. Kaarbo, When and How Parliaments influence Foreign Policy: The Case of Turkey's Iraq Decision, *International Studies Perspectives*, 11(2010), p. 20

² Batora, J., A Democratically Accountable European External Action Service: Three Scenarios, In: Vanhoonacker, S., et al. (red), Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy, *European Integration online Papers*, 1:14(2010), p. 2

³ Bajtay, P., *Shaping and controlling foreign policy, Parliamentary diplomacy and oversight, and the role of the European Parliament*, Study Policy Department, Directorate-General for External Policies, European Parliament, 2015, p. 6

⁴ Hill, C., *The Changing Politics of Foreign Policy*, New York: Palgrave Macmillan: 2003, en, Hänggi, H., The use of Force Under International Auspices: Parliamentary Accountability and 'Democratic Deficits'. In: Born, H., en Hänggi, H. (red), *The double Democratic Deficit*, Alkeshot: Ashgate: 2004

⁵ Kesgin, B., en J. Kaarbo, When and How Parliaments influence Foreign Policy: The Case of Turkey's Iraq Decision, *International Studies Perspectives*, 11(2010), p. 21

en onmogelijkheid en de kritische visie benadrukt de wenselijkheid en mogelijkheid van democratische controle van het buitenlands beleid.⁶

Onderzoek wijst uit dat in Europa de nationale parlementen op zeer verschillende manieren betrokken zijn bij besluitvorming in relatie tot veiligheidsbeleid. Europese besluitvorming om deel te nemen aan militaire missies is daarmee geen gestandaardiseerd proces. In België en Griekenland is het parlement volstrekt niet betrokken bij de besluitvorming over het uitzenden van militairen. Aan de andere kant van dit spectrum staan landen als Duitsland en Spanje, waar de parlementen vooraf een veto kunnen uitspreken over de inzet van troepen.⁷

In vergelijkend onderzoek wordt hoofdzakelijk de betrokkenheid van nationale parlementen vanuit formele controle-instrumenten zoals instemmingsrecht, informatierecht of budgetrecht onderzocht. De uitkomsten van vergelijkend onderzoek zijn vanwege de verschillende waarden die aan formele controle-instrumenten worden toegekend ook uiteenlopend. Wagner geeft ook aan dat vergelijkend onderzoek naar de betrokkenheid van parlementen over besluitvorming in relatie tot bijdrage aan vredesmissies complex is.⁸ Illustratief hiervoor is het vergelijkend onderzoek met moderne Westerse democratieën, waarin betrokkenheid van het Nederlandse parlement is onderzocht op formele controle-instrumenten. De betrokkenheid van het Nederlandse parlement op de besluitvorming verschilt hierin van 'sterk'⁹, 'gemiddeld'¹⁰ tot 'beperkt'.¹¹

Het beperkte onderzoek dat in Nederland specifiek naar de rol van het parlement is gedaan tijdens besluitvorming over inzet van de Krijgsmacht, richt zich voornamelijk op formele betrokkenheid. In 1984 beschrijven Koole en Soetendorp dat er een zeer geringe rol van het parlement is bij het formuleren van het buitenlands beleid. Het buitenlands beleid omschrijven ze als het exclusieve domein van de uitvoerende macht. Het debat in het parlement beperkt zich volgens Koole en Soetendorp vooral tot een discussie over de

⁶ Everts, P., *Laat dat maar aan ons over! democratie, buitenlands beleid en vrede*, Leiden: DSWO Press, Rijksuniversiteit: 1996, pp. 22-23

⁷ Peters, D., Wagner, W., en Glahn, C., Parliamentary control of CSDG: the case of the EU's fight against piracy off the Somali coast, *European security*, 23:4(2014), p. 434

⁸ Wagner, W., Parliamentary Control of Military Missions: Accounting for Pluralism', Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), *Occasional Paper*, Geneva: 2006, p. 4

⁹ Dieterich, S, et al, Parliamentary War Powers: A Survey of 25 European Parliaments, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), *Occasional Paper*, Geneva: 2010, pp. 44-46

¹⁰ Wagner, W., Parliamentary Control of Military Missions: Accounting for Pluralism, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), *Occasional Paper*, Geneva: 2006, pp. 3-4

¹¹ Mölling, C., en A. von Voss, The Role of EU National Parliaments in Defence Affairs, A Comparison of Decision-Making Powers across Europe concerning International Troop Deployments and Procurement Processes, *Working Paper*, Stiftung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs: 2015

middelen om het reeds geformuleerde beleid te bereiken.¹² In Nederland is na de val van Srebrenica op 11 juli 1995 de rol van het parlement in de besluitvorming van de regering over deelname aan vredesmissies echter formeel versterkt. Na Srebrenica wordt bijna elke besluitvorming rond het uitzenden van militairen uitvoerig afgestemd tussen bewindslieden en parlementariërs.¹³ Daarnaast streeft de regering traditioneel naar een breed draagvlak in het parlement voor deelname aan militaire missies. Formeel kan de regering echter de mening van het parlement naast haar neerleggen. Het parlement heeft namelijk geen instemmingsrecht gedurende besluitvorming over de bijdrage aan vredesmissies.¹⁴

Na Srebrenica richt het onderzoek zich dan ook voornamelijk op het omzetten van de geldende informatieplicht naar instemmingsrecht. In 2007 beoordeelde de Adviesraad Internationale Veiligheidsvraagstukken (AIV) dat dit onwenselijk is. Instemmingsrecht betekent concreet een verstrengeling van de uitvoerende taak van de regering en de controlerende taak van het parlement. Het is volgens de AIV ook maar de vraag of deze verstrengeling goed is als het aankomt op de inzet van de krijgsmacht.¹⁵ In 2012 onderzoekt Kristic parlementaire besluitvorming in de Tweede Kamer vanuit juridisch perspectief. Kristic concludeert dat wijziging van het constitutionele kader - van informatieplicht door de regering naar parlementair instemmingsrecht - niet per definitie ook de betrokkenheid van de Kamer vergroot.¹⁶

1.2 Probleemstelling

Het probleem is dat het beperkt uitgevoerde onderzoek naar de rol van het Nederlandse parlement in relatie tot veiligheidsbeleid zich voornamelijk richt op de formele betrokkenheid van het parlement. Wat in de literatuur ontbreekt, is onderzoek naar de democratieopvattingen van parlementariërs en bewindslieden in relatie tot besluitvorming over deelname aan militaire missies. Dit onderzoek is nodig omdat alleen onderzoek naar de officiële manier waarop democratisch controle door een parlement op de regering is

¹² Koole, R.A., en R.B. Soetendorp, De partij als stootblok tussen overheid en samenleving: politisering of democratisering van het Nederlandse buitenlandse beleid? In: *Jaarboek 1983*, Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen: RU Groningen: 1984, p. 91

¹³ Leurlijk, D., Nederlandse militairen op vredesmissie: de scenario's, *Atlantisch Perspectief*, 5(2006), p. 1

¹⁴ <http://www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vvihlf299q0sr/vib0cxg7t2ws?ctx=vgrndcq2d9zm> <(1 november 2015)

¹⁵ Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Inzet van de Krijgsmacht: Wisselwerking tussen Nationale en Internationale Besluitvorming*, adviesnummer 56, Den Haag: AIV: 2007, P. 35

¹⁶ Kristic, A., *De Staten-Generaal en de inzet van de Nederlandse Krijgsmacht: een onderzoek naar de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over deelname aan internationale militaire operaties*, Deventer: Kluwer: 2012, p. 204

vastgelegd, niet voldoende is. Born en Hänggi stellen dat naast deze formele rol als 'authority', ook 'ability' en 'attitude' onderzocht moeten worden. Hierbij staat *ability* voor de mogelijkheden die het parlement heeft met middelen ook invulling te geven aan zijn verantwoordelijkheden. *Attitude* heeft te maken met de bereidheid om als parlement de regering ter verantwoording te roepen.¹⁷ Door te onderzoeken of bij bewindslieden en parlementariërs bereidheid vanuit verschuivende democratieopvattingen is ontstaan om het parlement zijn controlerende functie meer inhoud te geven, wordt gericht bijdrage geleverd aan onderzoek naar *attitude*.

Er zijn ook redenen om te verwachten dat democratieopvattingen van parlementariërs en bewindspersonen zijn veranderd. Het streven van de regering om een breed draagvlak te zoeken voor deelname aan vredesmissies veronderstelt een grotere rol van het parlement dan in 1984 beschreven door Koole en Soetendorp, en daarmee een veranderde democratieopvatting bij bewindspersonen. Daarnaast is er sinds 1997 sprake van een informatieplicht voor de regering naar de Kamer vanuit artikel 100 van de Grondwet. Deze artikel 100-procedure geeft een meer gestructureerde inspraak voor Kamerleden dan daarvoor.¹⁸ Daarnaast blijkt in 2006 uit onderzoek door Andeweg en Thomassen dat een kwart van de Kamerleden de democratie beter zou vinden functioneren als burgers meer invloed krijgen in het politieke besluitvormingsproces.¹⁹ Dit veronderstelt bij parlementariërs ook een veranderde democratieopvatting vanwege een meer kritische houding over de eigen controlerende functie. Tevens wijst onderzoek uit dat gevestigde partijen geconfronteerd worden met veranderende partijvoorkeuren bij de kiezer.²⁰ Het gevolg is dat het parlement fragmenteert en nieuwe partijen eerder betrokken raken bij het vormen van een meerderheidsregering. Inzet van het debat over buitenlands beleid kunnen dus nieuwe ideeën zijn van deze partijen, maar ook de gevestigde partijen kunnen hun standpunt veranderen om geen kiezers te verliezen.²¹ Daarom wordt een minder bescheiden rol van het parlement ten opzichte van het buitenlands beleid verwacht. Ook is er een duidelijk

¹⁷ Born, H., en H. Hänggi, *The Use of Force under International Auspices: Strengthening Parliamentary Accountability*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), *Policy Paper*, Geneva: 2005, pp. 3-9

¹⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 29521, nr. 226

¹⁹ Andeweg, R., en J. Thomassen, *Binnenhof van binnenuit. Tweede- Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur: 2007, p. 106

²⁰ Meer, van der, T, et al, *Kieskeurige kiezers: een onderzoek naar de veranderlijkheid van Nederlandse kiezers, 2006-2010*, Amsterdam: Amsterdam Institute for Social Science Research: 2012, p.14

²¹ Vollaard, H., en N. van Willigen, *Binnenlandse steun voor buitenlands beleid*, in: Hellema, D., et al. (red), *Bezinning op het buitenland, Het Nederlands buitenlands beleid in een onzekere wereld*. Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael': 2011, p. 213

trend in West-Europese landen dat populistische partijen meer aantrekkingskracht hebben gekregen. In Nederland is de populariteit van de Socialistische Partij (SP) en Partij voor de Vrijheid (PVV) gegroeid.²² Een belangrijk onderdeel van populisme is dat het zich vijandig opstelt tegenover een dominante elite in de representatieve democratie.²³ Daarom is in het parlement ook een meer uitdagende houding van populistische partijen richting de uitvoerende macht over veiligheidsbeleid te verwachten.

Los van de hierboven beschreven verwachtingen worden regering en parlement geconfronteerd met een duidelijke verschuiving in democratieopvattingen op andere terreinen. In de meeste Westerse landen krijgen inwoners juist meer inspraak op onderwerpen als onderwijs, politie, lokaal bestuur en gezondheidszorg.²⁴ Deze onderwerpen beschrijven hoofdzakelijk democratisering van binnenlandbeleid, waarbij vooral de rol van de burger richting de overheid centraal staat. Doelstelling van deze verandering is niet alleen de kwaliteit van besluitvorming te verbeteren, maar deze ook te democratiseren.²⁵ In Nederland zien we dat partijpolitieke participatie vanaf het einde van de jaren tachtig afneemt, maar dat participatie buiten de partijpolitiek is toegenomen. Vooral op lokaal niveau wordt interactieve beleidsvorming toegepast door burgers direct bij het beleid te betrekken.²⁶

1.3 Onderzoeksvraag

In Nederland zijn democratieopvattingen op verschillende terreinen verschoven. De vraag is of dat ook geldt voor het beleidsterrein dat bij uitstek al prerogatief van de uitvoerende macht wordt beschouwd. Centraal in dit onderzoek staat dan ook de vraag: "Is er ook sprake van een verandering van democratieopvattingen bij regering en parlement ten aanzien van besluitvorming over militaire missies?"

²² Lange, de, S.L., en M. Rooduijn, Een populistische tijdgeest in Nederland? Een inhoudsanalyse van de verkiezingsprogramma's van politieke partijen, in: Andeweg, R. en J. Thomassen, *Democratie doorgelicht, het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden University Press: 2011, p. 319

²³ Taggart, P.A., *Populism*, Philadelphia: Open University Press: 2000

²⁴ Clarke, J., et al., *Creating Citizen Consumers: Changing Publics and Changing Public Services*, Sage: Londen: 2007

²⁵ Bovenkamp, van de, H., et al., Voice and Choice by Delegation, *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 38:1(2013), p. 58

²⁶ Andeweg, R.B., en J.J.A. Thomassen, *Van Afspiegelen naar afrekenen?: De toekomst van de Nederlandse democratie*, Leiden University Press: 2011, p. 100

1.4 Doelstelling

Het beantwoorden van de onderzoeksvraag moet aanvullend inzicht geven in de rol van het Nederlandse parlement in relatie tot veiligheidsbeleid. Doel van het onderzoek is om gebruik makend van Everts schematische vergelijk tussen de klassieke en kritische visie, te kijken of bewindspersonen en parlementariërs gedurende de besluitvorming over militaire missies van visie verschuiven. Een mogelijk verschuiving in democratieopvattingen van een klassieke naar kritische visie bij de te onderzoeken actoren kan duiden op een grotere betrokkenheid van het parlement op buitenlands beleid dan traditioneel in de literatuur wordt aangenomen. Het gebruik van Everts schematische indeling van de klassieke en kritische visie is een belangrijke toegevoegde waarde van dit onderzoek. Voor zover bekend is onderzoek naar verschuiving van democratieopvattingen niet eerder op deze manier uitgevoerd. Het onderzoek zal besluiten met een evaluatie over de toepasbaarheid van deze methode.

Het maatschappelijke doel van het onderzoek is meer inzage te geven in de democratische werking van het buitenlands beleid. De daadwerkelijke beslissing om deel te nemen aan militaire missies heeft grote invloed op een samenleving. Naast politieke en financiële gevolgen zijn levens van burgers in gevaar.²⁷ Er is bijna geen ander beleidsterrein waar politieke beslissingen leven en dood van burgers op een dergelijke directe manier beïnvloedt.²⁸ De rol van parlementen binnen besluitvorming over deelname aan militaire missies is vanwege de invloed die het heeft op het leven van burgers dan ook belangrijk. Hoe volksvertegenwoordigers zich op moeten stellen is onderdeel van een breder debat, maar het parlement blijft het belangrijkste forum om het overheidsbeleid te beïnvloeden.²⁹

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 formuleer ik vanuit de probleemstelling de onderzoeksvraag en doelstelling. Om de onderzoeksvraag te beantwoorden ga ik in hoofdstuk 2 eerst in op het onderliggende theoretische kader, conceptualiseer ik democratische controle en democratieopvattingen. Daarna spreek ik verwachtingen uit over het onderzoek. In hoofdstuk 3 licht ik toe wat de

²⁷ Wagner, W., The democratic control of military power Europe, *Journal of European Public Policy*, 13:2(2006), p. 202

²⁸ Peters, D., Wagner, W., en Glahn, C., Parliamentary control of CSDG: the case of the EU's fight against piracy off the Somali coast, *European security*, 23:4(2014), p. 431

²⁹ Koop, C., en J. van Holsteyn, Burke leeft en woont in Nederland, Over volksvertegenwoordiging en de invloed van de publieke opinie, *ResPublica*, 3(2008), p. 277

methoden van onderzoek zijn die ik hanteer en presenteer ik een beknopt overzicht van het onderzoeksdesign. Als onderdeel van het onderzoeksdesign licht ik vervolgens de casusselectie toe. Hierna operationaliseer ik het concept democratieopvattingen door het schematische overzicht van Everts om te zetten in een codeerschema. Vervolgens ga ik beknopt in op de gebruikte methoden voor dataverzameling. In hoofdstuk 4 behandel ik de eerste casus, de politieke besluitvorming over deelname aan UNIFIL in de ministerraad, het overleg met de vaste commissies van Buitenlandse Zaken en Defensie, en het afsluitende plenaire debat. In hoofdstuk 5 wordt dezelfde volgorde gehanteerd voor de tweede casus, de politieke besluitvorming over deelname aan ISAF. In hoofdstuk 6 analyseer ik achtereenvolgens beide casussen aan de hand van het opgestelde codeerschema. De scores vanuit het codeerschema op de klassieke en kritische visie zijn het uitgangspunt om beide politieke besluitvormingsprocessen met elkaar te vergelijken. Op basis daarvan kan vastgesteld worden of voor bewindspersonen en Kamerleden ook daadwerkelijke verandering van democratieopvattingen zijn waargenomen. Deze analyse levert de argumentatie om in hoofdstuk 7 een concluderend antwoord te geven op de onderzoeksvraag. In hoofdstuk 8 behandel ik kort de toepasbaarheid van de door mij gevolgde methode om verandering in democratieopvattingen te onderzoeken.

Hoofdstuk 2 - Het theoretisch kader

2.1 Democratie

Democratie is een breed begrip en kent talloze varianten. Held maakt een grove tweedeling voor het merendeel van deze varianten: een systeem van besluitvorming waar burgers direct betrokken zijn, of een systeem van vertegenwoordiging binnen een rechtsstaat waar gekozen functionarissen de belangen of mening van burgers naar voren brengen.³⁰ Het systeem van vertegenwoordiging binnen een rechtsstaat - hierna de democratische rechtsstaat - heeft twee tradities centraal staan. Ten eerste het centraal stellen van de volkssoevereiniteit. Ten tweede de traditie van de rechtsstaat, waarin het vrijheidsbeginsel centraal staat. Beide tradities genereren een politieke strijd die verdere ontwikkelingen binnen een democratische rechtsstaat beheersen.³¹ Nadruk op volkssoevereiniteit houdt in dat de hoogste macht bij het volk ligt. De verschillende meningen van burgers zijn allemaal van even grote waarde, waardoor de mening van de meerderheid doorslaggevend is. De essentie van het vrijheidsbeginsel gaat vooral in op het voorkomen van een dictatuur van deze meerderheid. Centraal staat daarom het beschermen van het vrijheidsbeginsel. Ook al is een meerderheid democratisch verkozen, individuele vrijheid en de vrijheid van minderheden mag niet worden aangetast.³² In geen enkel politiek stelsel wordt gericht voor één van deze opvattingen van democratie gekozen, " ..maar legt accenten die passen bij de aard van de samenleving waar het in is geworteld."³³

In Nederland, als land van politieke minderheden, heeft de nadruk altijd sterk op de essentie van het vrijheidsbeginsel gelegen. In 1967 omschrijft Lijphart Nederland als een pacificatiedemocratie. Een pacificatiedemocratie moet aan vier voorwaarden voldoen. Ten eerste moet een land verzuild zijn, wat tot sterke verdeeldheid zou moeten leiden. Ten tweede, samenwerking van de elite van die verschillende zuilen, waardoor de hierboven benoemde verdeeldheid niet ontstaat. Ten derde, de bevolking moet in grote mate politiek

³⁰ Held, D., *Models of Democracy*, Stanford University Press: 2006, p. 4

³¹ Thomassen, J.J.A., Democratie en democratisering, in: Deth, van, J.W. en J.C.P.M. Vis (eds.), *Burger en Politiek*, Leiden: Stenfert Kroese: 1992, pp. 48-49

³² Andeweg, R.B., en J.J.A. Thomassen, *Van Afspiegelen naar afrekenen?: De toekomst van de Nederlandse democratie*, Leiden University Press: 2011, pp. 22-23

³³ *Ibid*, p. 96

passief zijn, maar respect hebben voor de elite binnen de eigen zuil. Ten vierde, de democratie moet politiek erg stabiel zijn.³⁴

Andeweg en Thomassen beschrijven in 2011 de vijf belangrijkste onderwerpen van verandering binnen de Nederlandse samenleving: Ten eerste, de individualisering van de burger is te zien aan minder langdurig lidmaatschap van religieuze organisaties of politieke partijen. Hierdoor laat de bevolking zich minder goed vertegenwoordigen door politieke partijen dan vroeger. Ten tweede horizontalisering, dit proces verwoordt dat door een toename van het gemiddelde opleidingsniveau en emancipatie, beslissingen van de elite niet langer zomaar worden geaccepteerd. Hierbij is er ook niet langer vanzelfsprekend respect vanuit de bevolking voor de elite. Ten derde globalisering, dit proces heeft invloed op maatschappelijke processen maar laat zich vaak moeilijk onderwerpen aan nationale democratische besluitvorming of controle. Ten vierde is multiculturalisering van invloed omdat immigratiestromen de Nederlandse samenleving op sociale cohesie en participatie wijzigt. De tegenreactie uit de samenleving in de vorm van populistische partijen is daarbij ook van belang. Ten vijfde mediatiseren, binnen de verzuilde samenleving is er altijd een bepaalde mate van controle geweest op de media. Ontzuiling heeft de massamedia diverser en onafhankelijk gemaakt, waarbij politici erg gevoelig zijn geworden voor hypes in de media.³⁵

Op basis van deze ontwikkelingen concluderen Andeweg en Thomassen dat er een verschil is tussen het politieke bestel ontstaan vanuit de pacificatiedemocratie en wat nu nodig is om burgers bij een veranderde samenleving te betrekken bij besluitvorming. Interactieve beleidsvorming wordt als een nuttige aanvulling gezien op de representatieve democratie, maar kan leiden tot scheve vertegenwoordiging omdat de burgers met meer cognitieve en sociale vaardigheden eerder zullen participeren.³⁶ In Nederland wordt participatie vooral gezien als een goed instrument om de werking van de representatieve democratie te versterken, niet als vervanging daarvan.³⁷ Een structureler deel van de oplossing ligt volgens Adeweg en Thomassen in een accentverschuiving in de opvatting van democratie: "van het beschermen en bij het beleid betrekken van alle minderheden naar een grotere

³⁴ Lijphart, A., *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Haarlem: Brecht: 1990, p. 11

³⁵ Andeweg, R.B., en J.J.A. Thomassen, *Van Afspiegelen naar afrekenen?: De toekomst van de Nederlandse democratie*, Leiden University Press: 2011, pp. 24-28

³⁶ Ibid, p. 100

³⁷ Michels, A. M. B., Citizen participation and democracy in the Netherlands, *Democratization*, 13:2(2006), p. 336

doorzettingsmacht voor de wil van de meerderheid."³⁸ Daarmee worden de ontwikkelingen die de aard van de samenleving in Nederland hebben veranderd, gebruikt om binnen de huidige democratieopvatting een accentverschuiving van het vrijheidsbeginsel naar volkssoevereiniteit te onderkennen.

Adviesorganen van de overheid zoeken oplossingsrichtingen waarbij elementen van de directe democratie als aanvulling op de representatieve democratie naar voren komen. In 2010 geeft de Raad voor het openbaar bestuur (ROB) op basis van de verandering in de samenleving aan dat: ".....mensen aanzienlijk meer invloed moeten krijgen op beleid en besluitvorming. Het is in een democratie niet voldoende dat zij eens in de vier jaar op een politieke partij kunnen stemmen. De representatieve democratie behoeft aanvulling met elementen van participatieve en/of directe democratie."³⁹ In 2012 adviseert de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het kabinet ook dringend de burgers actief te betrekken bij beleidsvorming: "De omslag die we in dit rapport bepleiten is geen luxe maar een noodzaak. In onzehuidige, complexe samenleving zijn traditionele antwoorden onvoldoende."⁴⁰

Buitenlands beleid wordt in het ROB-rapport niet benoemd. Het WRR-rapport gaat beperkt in op internationale invloed: "Nederlandse burgers zullen beter bereikbaar zijn voor buitenlandse 'veenbrandinitiatieven' en ook bereid zijn tot meer betrokkenheid. Dat zal de traditionele hoofdrolspelers op het vaderlandse speelveld verder ontregelen en ongetwijfeld leiden tot actief 'mee stribbelen'."⁴¹

2.2 Goldmann's incompatibility thesis

In 1986 beschrijft Goldmann de *incompatibility thesis*. Hiermee verwoordt hij een lange geschiedenis over de vraag of buitenlands beleid en democratie wel verenigbaar zijn. Voor Goldmann zit het daadwerkelijke antwoord op deze vraag vooral in het feit of binnenland- en buitenlands beleid daadwerkelijk ook echt zo verschillend zijn. Binnen de *incompatibility thesis* staan drie aspecten van buitenlands beleid centraal waarop de onverenigbaarheid met

³⁸ Andeweg, R.B., en J.J.A. Thomassen, *Van Afspiegelen naar afrekenen?: De toekomst van de Nederlandse democratie*, Leiden University Press: 2011, p. 115

³⁹ Raad voor het openbaar bestuur, *Vertrouwen op democratie*, Den Haag: 2010, p. 9

⁴⁰ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in burgers*, Amsterdam University Press: Amsterdam: 2012, p. 230

⁴¹ *Ibid*, p. 43

democratie zou zijn gebaseerd. Ten eerste de aard van het beleid. Omdat een regering moet kunnen onderhandelen is betrokkenheid van andere functionarissen binnen het democratische proces niet wenselijk. Ten tweede het karakter van de nationale belangen. Buitenlands beleid is zodanig vitaal dat de regering niet gebonden moet worden door een democratisch proces, maar moeten direct kunnen acteren. Ten derde de aard van de publieke belangstelling, de bevolking zou niet geïnteresseerd zijn in buitenlands beleid.⁴²

2.3 Everts klassieke en kritische visie

In 1996 is door Everts - gebruik makend van Goldmann's *incompatibility thesis* - een helder overzicht neergezet van democratische controle van buitenlands beleid in twee tegenovergestelde visies: de klassieke en de kritische visie. Hierbij verwoordt de klassieke visie me name de onwenselijkheid en onmogelijkheid en de kritische visie benadrukt de wenselijkheid en mogelijkheid van democratische controle van het buitenlands beleid.⁴³

Everts conceptualiseert democratische controle door drie aspecten die Goldmann aandraagt. Ten eerste representatie, waarbij de representativiteit van elites voor de samenleving als een geheel een mate van democratische controle verwoordt. Ten tweede participatie, de toegankelijkheid van het besluitvormingsproces en de spreiding van macht is hierbij bepalend. Ten derde de spreiding van informatie, het beleid is meer democratisch als er meer en betere informatie beschikbaar is. Everts vult deze aspecten aan met aandacht voor de rol van het parlement voor, tijdens en na de besluitvorming.⁴⁴

Op de volgende pagina is in tabel 1 het verschil tussen de klassieke en kritische visie vanuit drie aandachtsgebieden neergezet: de aard van het beleid, het karakter van de nationale belangen, en de aard van de publieke belangstelling. In de tabel worden de argumenten genoemd die een aandachtsgebied binnen de klassieke of kritische visie plaatsen. Voorstanders van één van deze visies gebruiken dus deze argumenten om aan te geven in hoeverre buitenlands beleid en democratie binnen dat aandachtsgebied verenigbaar zijn.

⁴² Goldmann, K., Democracy is incompatible with international politics: reconsideration of a hypothesis, eds K. Goldmann, S. Berglund and G. Sjöstedt, *Democracy and Foreign Policy*, Aldershot: Gower: 1986

⁴³ Everts, P., *Laat dat maar aan ons over! democratie, buitenlands beleid en vrede*, Leiden: DSWO Press, Rijksuniversiteit: 1996, pp, 21-36.

⁴⁴ Ibid, pp, 13-14.

De klassieke visie	De kritische visie
1. Aard van het beleid	
→Er is een wezenlijk verschil tussen binnen- en buitenlandse machtspolitiek, onderhandelen vereist vrijheid van handelen door regering	→Binnen- en buitenlands beleid gaan steeds meer in elkaar over →verschillen voor zover aanwezig worden steeds kleiner
2. Karakter van de nationale belangen	
→Er zijn duidelijke objectieve belangen, buitenlandse politiek moet geen partijpolitiek zijn →vitale belangen, daarom niet overlaten aan onzekerheden van het democratisch proces →continuïteit en coherentie staan centraal →geheimhouding (soms) essentieel, geheime diplomatie onmisbaar, omwille van flexibiliteit →niet onderhandelen met gebonden handen	→nationale belangen zijn niet objectief, legitieme meningsverschillen, beleid vanuit meerdere politieke partijen →geen depolitisering, debat is essentieel →openbaarheid is essentieel, publieke verantwoording is daarom nodig
3. Aard van de publieke belangstelling	
→De massa is emotioneel en wispelturig, dit verhindert consistent beleid →beleid vraagt lange termijnperspectief, publiek is slechts gericht op korte termijn →de massa is ongeïnteresseerd, onkundig en ongenueanceerd →bijzondere expertise is nodig →informatie en voorlichting van bovenaf zijn nuttig om begrip te wekken	→Emoties ook bij elite; stabiliteit overheerst → onkunde is gevolg, geen oorzaak van gebrek aan invloed → waarden spelen belangrijke rol, essentieel naast kennis, niet alleen 'technische' kwesties ook normen en waarden in geding →informatie vanuit de maatschappij is nodig; voorlichting is mogelijk

Tabel 1. De twee tegenovergestelde visies op democratisering van het buitenlands beleid (Bron, Everts, P. 1996)

Vanuit de klassieke visie is er een groot verschil tussen binnen- en buitenlandse machtspolitiek. Hiermee wordt bedoeld dat de positie van de regering en de daaraan gekoppelde belangen nogal uiteenlopen. Bij binnenlands beleid bepaalt de regering in grote mate de uitkomst. Bij buitenlands beleid is dezelfde regering één van de actoren binnen het internationale systeem. Daarnaast zijn de belangen bij buitenlands beleid voor de staat soms zo vitaal, dat het voortbestaan van de staat ervan af kan hangen. Het is vooral de nadruk op het vitale belang dat er voor zorgt dat besluitvorming van buitenlands beleid niet altijd hetzelfde ingericht kan worden als bij binnenlands beleid. Hier speelt vooral de opvatting dat het democratische proces de besluitvorming alleen maar vertraagt. Goed beleid eist binnen de klassieke visie coherentie en continuïteit, maar ook juist vrijheid van handelen om af te wijken als het nodig is.⁴⁵

⁴⁵ Everts, P., *Laat dat maar aan ons over! democratie, buitenlands beleid en vrede*, Leiden: DSWO Press, Rijksuniversiteit: 1996, p. 21

Everts geeft aan dat voorstanders van de klassieke visie vooral vinden dat de aard van de nationale belangen en de eisen van het beleid dat dit met zich meebrengt, zich verzetten tegen volksinvloed. Bij internationale onderhandelingen kan een regering niet van te voren openbaar maken wat de insteek is, omdat geheimhouding een onderdeel van dit proces is. Hierdoor is de rol van het parlement vanzelfsprekend zeer beperkt. Hier rolt als vanzelf de houding ten opzicht van het democratisch proces uit. Buitenlands beleid is te belangrijk voor partijpolitiek.⁴⁶

Dit verklaart ook de nadruk die binnen de klassieke visie wordt gelegd op elite en massa. Everts verwijst hiervoor naar het eerdere werk van Lippmann en Röling. De meningen die hieruit naar voren komen, leggen de basis voor de klassieke visie op de relatie tussen elite en massa. Lippmann oordeelt in 1922 dat de massa te weinig geïnformeerd, emotioneel, en te wisselvallig is voor besluitvorming binnen buitenlands beleid.⁴⁷ Röling draagt daaraan bij dat voorlichting en opvoeding aan de massa van belang is om begrip op te wekken voor de inzichten van de elite. Deze voorlichting is er op gericht om de elite een zo consistent mogelijk buitenlands beleid te laten voeren.⁴⁸ De massa is binnen de klassieke visie gericht op particuliere belangen, is irrationeelen ideologisch, en heeft veel minder kennis. De elite ziet meer de algemene belangen, is rationeel en pragmatisch, en heeft veel en gespecialiseerde kennis. De regering is daardoor veel beter in staat in te schatten hoe de nationale belangen op het internationale domein vertegenwoordigd moeten worden.⁴⁹ In het schematisch overzicht verwoordt Everts dit door aan te geven dat de klassieke visie het lange termijnperspectief van belang vindt voor buitenlands beleid, wat in contrast staat met de korte termijn focus van het publiek.

Binnen de kritische visie wordt benadrukt dat de essentie van het democratisch ideaal vooral met zich brengt dat de bevolking een stem moet hebben in belangrijke beslissingen. Zeker voor vitale beslissingen als oorlog of vrede. Daarnaast is er geen objectief nationaal belang. Er zijn verschillende visies en belangen. Dit betekent dat de verschillende groepen uit de samenleving - elk met hun eigen visies en belangen - de kans moeten krijgen de

⁴⁶ Everts, P., *Laat dat maar aan ons over! democratie, buitenlands beleid en vrede*, Leiden: DSWO Press, Rijksuniversiteit: 1996, pp. 23-26

⁴⁷ Lippmann, W., *Public Opinion*, New York: Oxford University Press: 1922

⁴⁸ Röling, B.V.A., *Over Oorlog en Vrede*, Amsterdam/Delft: De Bezige Bij: 1963

⁴⁹ Everts, P., *Laat dat maar aan ons over! democratie, buitenlands beleid en vrede*, Leiden: DSWO Press, Rijksuniversiteit: 1996, p. 28

besluitvorming te beïnvloeden. Daarnaast verbindt de kritische visie het klassieke onderscheid tussen *high politics* en *low politics*.⁵⁰ Met *high politics* worden vooral onderwerpen in relatie tot het veiligheidsbeleid van een staat binnen een internationaal systeem bedoeld. Met *low politics* worden vooral maatschappelijke onderwerpen en de binnenlandse politieke en economische ontwikkelingen bedoeld.⁵¹ Vanuit de kritische visie wordt benadrukt dat binnen- en buitenlands beleid steeds meer in elkaar over gaan. Het verschil tussen binnenlandse en buitenlandse politiek wordt kleiner omdat *high politics* aangevuld worden met *low politics*, onderwerpen waar burgers meer bij betrokken zijn. Omdat burgers meer betrokken zijn, moet het debat volgens de kritische visie ook centraal staan. Een aanvullende reden is dat de geschiedenis leert dat besluitvormers ook niet altijd vrij van emoties zijn geweest en de juiste keuzes hebben gemaakt in het buitenlands beleid. Everts geeft als Nederlands voorbeeld van verkeerde keuzes door besluitvormers de situatie rond Nieuw-Guinea.⁵² De koppigheid van de Nederlandse regering in de Nieuw Guinea-kwestie veroorzaakt in dat geval bijna een oorlog met Indonesië.⁵³

Daarnaast gaat het in de kritische visie vooral om normen en waarden, de rechtvaardiging van het beleid. Hierin zijn elite en massa immers gelijk. Daar waar kennis bij de bevolking ontbreekt, is dat eerder het gevolg van een gebrek aan invloed, en expertise kan worden bijgebracht.⁵⁴ Everts verwijst hier naar het werk van Raymond en Holsti. Raymond gaat in tegen het oordeel van Lippmann over de bevolking. Raymond benadrukt dat opvoeding en voorlichting juist eventuele emotie en gebrek aan kennis bij de bevolking tegengaat. Door opvoeding en voorlichting ontstaat een goed geïnformeerde publieke opinie.⁵⁵ Holsti vult daarop aan dat de instabiliteit waar Lippmann naar verwijst bij de massa veel minder groot is dan werd gedacht. Hij stelt dat als het publiek haar mening verandert, hier vaak ook een goede onderbouwing voor is te vinden.⁵⁶

⁵⁰ Everts, P., *Laat dat maar aan ons over! democratie, buitenlands beleid en vrede*, Leiden: DSWO Press, Rijksuniversiteit: 1996, pp, 28-29

⁵¹ Barnett, M., *High Politics is Low Politics: The Domestic and Systemic Sources of Israeli Security Policy, 1967–1977*, *World Politics*, 42(1990), p. 531

⁵² Everts, P., *Laat dat maar aan ons over! democratie, buitenlands beleid en vrede*, Leiden: DSWO Press, Rijksuniversiteit: 1996, pp, 30-31

⁵³ Geus, de, P.B.B., *De Nieuw-Guinea kwestie, Aspecten van buitenlands beleid en militaire macht*, Leiden: Marinus Nijhoff: 1984, p. 8

⁵⁴ Everts, P., *Laat dat maar aan ons over! democratie, buitenlands beleid en vrede*, Leiden: DSWO Press, Rijksuniversiteit: 1996, pp, 31

⁵⁵ Raymond, G. A., *Foreign Policy Evaluation: Adding Civism to international Education*, *International Studies Notes*, 17:3(1992), p. 18

⁵⁶ Holsti, O., *Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus*, *International Studies Quarterly*, 36:4(1992), pp. 446-447

Dat wil overigens niet zeggen dat binnen de kritische visie het belang van flexibiliteit, continuïteit en coherentie niet inziet. Ook voor noodzakelijke geheimhouding is in de kritische visie ruimte. De kritische visie vindt het onterecht dat de argumenten - continuïteit, coherentie en geheimhouding - zo vaak gebruikt worden om het beleid te bepalen. Het zijn immers argumenten die vrij makkelijk naar voren gebracht kunnen worden om binnenlandse kritiek te voorkomen. Binnenlandse steun is echter wel van belang en dat kan alleen maar door een open debat. De regering kan hierbij niet aanwezige binnenlandse steun ook gebruiken in het internationale debat als argumentatie om bepaalde eisen kracht bij te zetten.⁵⁷

2.4 Conceptualisering

2.4.1 Democratische controle

In dit onderzoek wordt democratische controle gerelateerd aan besluitvorming over militaire missies. Voor inzet van militairen is de regering niet genoodzaakt instemming van de Staten-Generaal te vragen. De regering mag zelfstandig beslissen om voor vredesmissies de krijgsmacht in te zetten. Artikel-100 van de Grondwet geeft wel aan dat de regering wel verplicht is - tenzij er dwingende redenen zijn - vooraf de Staten-Generaal te informeren. In de praktijk wordt wel een debat gehouden waarbij de verschillende partijen hun standpunten over het genomen besluit kunnen aangeven.⁵⁸ Democratische controle wordt in dit onderzoek geconceptualiseerd als de rol van het parlement ten aanzien van besluitvorming over deelname aan militaire missies.

2.4.2 Democratieopvattingen

In dit onderzoek ligt de nadruk op een mogelijke verschuiving van opvattingen bij bewindslieden en parlementariërs over democratie, gedurende besluitvorming rond deelname aan vredesmissies. In dit onderzoek worden de democratieopvattingen van bewindslieden en parlementariërs geconceptualiseerd als de uitgesproken bereidheid om de betrokkenheid van het parlement gedurende de besluitvorming over bijdrage aan vredesmissies zeker te stellen of te vergroten. Dit onderzoek kijkt dus niet specifiek naar het daadwerkelijk betrekken van het parlement. Het onderzoek richt zich op de bereidheid

⁵⁷ Everts, P., *Laat dat maar aan ons over! democratie, buitenlands beleid en vrede*, Leiden: DSWO Press, Rijksuniversiteit: 1996, pp. 31 - 32

⁵⁸ Kristic, A., *De Staten-Generaal en de inzet van de Nederlandse Krijgsmacht: een onderzoek naar de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over deelname aan internationale militaire operaties*, Deventer: Kluwer: 2012, pp. 20-21

vanuit opvattingen van beide actoren, om de controlerende en bijsturende functie van het parlement gedurende besluitvorming over deelname aan vredesmissies meer en openlijker invulling te geven.

2.5 Verwachtingen

Naast de al benoemde ontwikkelingen van democratisering van binnenlandbeleid - en de houding van parlementariërs daarop - zijn in de inleiding kort vijf verwachtingen genoemd over veranderende democratieopvattingen. Hieronder worden deze vijf verwachtingen meer volledig behandeld.

De eerste verwachting is het streven van de regering naar een breed draagvlak voor militaire missies binnen het parlement. Praktisch houdt dat in dat de regering breder wil kijken dan de eigen coalitiefracties binnen het parlement. Tegelijkertijd is sinds het einde van de Koude Oorlog deelname aan militaire missies door Westerse democratieën ook meer gebruikelijk geworden. Besluitvorming over deelname aan militaire missies neemt dus ook in belang toe.⁵⁹ Verwacht wordt dat bewindslieden een verandering in democratieopvatting laten zien om de betrokkenheid van Kamerleden gedurende de besluitvorming zeker te stellen of te vergroten.

De tweede verwachting is dat na de val van Srebrenica op 11 juli 1995 de rol van het parlement in de besluitvorming van de regering over deelname aan internationale vredesmissies versterkt. Na Srebrenica wordt bijna elke besluitvorming rond het uitzenden van militairen uitvoerig afgestemd tussen bewindslieden en parlementariërs.⁶⁰ Ook heeft de regering sinds 1997 vooraf een informatieplicht naar de Kamer. Vastgelegd in artikel 100 van de Grondwet, wordt dit toepasselijk de artikel 100-procedure genoemd. Dit houdt in dat er door de regering een notificatiebrief aan de Kamer wordt verstuurd waarin wordt aangegeven dat de mogelijkheid van een missie wordt onderzocht. Na een besluit over dit voornemen gaat het kabinet in debat met de Kamer, hieruit blijkt of er steun is voor de missie.⁶¹ De structuur van dit debat wordt sinds 1995 vormgegeven door het Toetsingskader. Door de jaren heen is dit instrument verder ontwikkeld en ondersteunt het Kamerleden om

⁵⁹ Wagner, W., The democratic control of military power Europe, *Journal of European Public Policy*, 13:2(2006), p. 202

⁶⁰ Leurdijk, D., Nederlandse militairen op vredesmissie: de scenario's, *Atlantisch Perspectief*, 5(2006), pp. 1-5

⁶¹ Kamerstukken II 2013/14, 29521, nr. 226

deelname aan militaire missies te beoordelen.⁶² Zo is er sinds 18 juli 2000 een aanvulling op het Toetsingskader over de besluitvorming van het uitzenden van Nederlandse militairen van kracht.⁶³ Kortom, Kamerleden hebben na 1995 meer gestructureerd inspraak tijdens besluitvorming rond deelname aan militaire missies, en de regering draagt zorg voor een meer geïnformeerd debat. Het is dus de verwachting dat de democratieopvatting van regering en parlement gedurende de besluitvorming van een vredesmissie voor 1995 en na 2000 hierdoor ook zijn veranderd.

De derde verwachting is verbonden aan een aantal uitkomsten in het onderzoek van Andeweg en Thomassen. Deze uitkomsten laten op andere onderwerpen al een verschuiving van democratieopvattingen bij parlementariërs zien, waaruit een meer kritische houding over de eigen controlerende functie naar voren komt. In het onderzoek van Andeweg en Thomassen wordt gesteld dat, hoewel in Nederland dualisme voorkomt, de verhouding tussen regering en parlement in het algemeen vooral monistisch is. In toenemende mate is er in Nederland echter bezorgdheid over deze vervlechting van regering en coalitiepartijen. Hierbij is de vorming van het kabinet de belangrijkste reden van deze vervlechting, een grotere rol van regeringsfracties bij de totstandkoming betekent dat Kamerleden gedurende de kabinetsperiode moeilijker afstand kunnen nemen. Daarnaast zullen oppositiepartijen vanzelfsprekend voor meer dualisme zijn, maar regeringsfracties kunnen alleen maar invloed verliezen. Andeweg en Thomassen geven aan dat vooral het regeerakkoord meer dualisme in de weg staat. In 1990 geeft nog 51% van de ondervraagde parlementariërs aan dat het regeerakkoord niet ten koste gaat van haar controlerende functie. In 2006 is deze mening gedaald naar 35% van de ondervraagde volksvertegenwoordigers. Aanvullend wordt dat zelfde jaar door 79% van de ondervraagde parlementariërs aangegeven, dat minder strakke regeerakkoorden de parlementaire democratie ten goede zouden laten komen. In 1990 was 76% van de ondervraagde parlementariërs het eens met deze stelling.⁶⁴ Kortom, ook hier zien we - zij het een wat een lichtere - verschuiving ontstaan van democratieopvattingen bij parlementariërs. In dit onderzoek, met een vergelijk over een veel langere periode, wordt verwacht dat er ook sprake is van verschuiving van democratieopvattingen bij

⁶² Kamerstukken II 2011/12, 29521, nr. 191

⁶³ < <http://www.parlement.com/9291000/modulesf/h75gey1l>> (8 november 2015)

⁶⁴ Andeweg, R. en J. Thomassen, *Binnenhof van binnenuit. Tweede- Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur: 2007, pp, 40-44

volksvertegenwoordigers. Dit omdat Kamerleden ook kritischer kijken naar de eigen rol gedurende het besluitvormingsproces over deelname aan vredesmissies.

De vierde verwachting is verbonden aan het feit dat Nederlanders steeds hoger zijn opgeleid. Het is bewezen dat hoger opgeleide burgers meer politiek geïnteresseerd zijn in de politiek.⁶⁵ Hierbij geldt dat de volatiliteit van het electoraat enorm is toegenomen. Onderzoek gepubliceerd in 2012 laat zien dat 55% van de Nederlandse kiezers tussen 2006 en 2010, minstens één keer van partij veranderde. Hierdoor wisselde in 2010 ruim 24% van de Kamerzetels van partij.⁶⁶ Gesteld kan worden dat het parlement daardoor ook fragmenteert, waardoor nieuwe of kleinere partijen eerder betrokken kunnen worden in het vormen van een meerderheidsregering. Aanvullende ideeën die deze nieuwe partijen over buitenlands beleid hebben, kunnen dus inzet worden van politiek debat. Overigens zijn deze nieuwe standpuntbepalingen niet voorbehouden aan nieuwe partijen. Ook gevestigde partijen veranderen hun standpunten binnen het buitenland beleid om meer kiezers aan te trekken, en daarmee sneller te groeien in het parlement.⁶⁷ In dit onderzoek wordt - op basis van de uitleg hierboven - verwacht dat Kamerleden zowel de voorkeuren van de bevolking tijdens de besluitvorming duidelijk naar voren willen brengen tijdens het debat, als hun eigen nieuwe standpunt duidelijk willen ventileren.

De vijfde verwachting is verbonden met de opkomst van populistische partijen, waardoor een duidelijke verschuiving van democratieopvattingen is ontstaan. De afgelopen jaren hebben populistische partijen als de Socialistische Partij (SP) en Partij voor de Vrijheid (PVV) in Nederland, net als in andere West-Europese landen aan populariteit gewonnen.⁶⁸ Een belangrijk onderdeel van populisme is dat het zich identificeert met een geïdealiseerde kern van de bevolking, en zich vijandig opstelt tegenover een dominante elite in de representatieve democratie.⁶⁹ Het is dus te verwachten dat populistische partijen geen

⁶⁵ Bovens, M.A.P., De diplomademocratie: Over de spanning tussen meritocratie en democratie, *Beleid en Maatschappij*, 33:4(2006), pp. 205 - 218

⁶⁶ Meer, van der, T, et al, *Kieskeurige kiezers: een onderzoek naar de veranderlijkheid van Nederlandse kiezers, 2006-2010*, Amsterdam: Amsterdam Institute for Social Science Research: 2012

⁶⁷ Vollaard, H. en N. van Willigen, Binnenlandse steun voor buitenlandbeleid, in: Hellema, D., et al. (red), *Bezinning op het buitenland, Het Nederlands buitenlandbeleid in een onzekere wereld*. Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael': 2011, p. 213

⁶⁸ Lange, de, S.L., en M. Rooduijn, Een populistische tijdgeest in Nederland? Een inhoudsanalyse van de verkiezingsprogramma's van politieke partijen, in: Andeweg, R. en J. Thomassen, *democratie doorgelicht, het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden University Press, 2011, p. 319

⁶⁹ Taggart, P.A., *Populism*, Philadelphia: Open University Press: 2000

bescheiden rol willen vervullen richting een dominante elite als het gaat om veiligheidsbeleid.

De hierboven beschreven verwachtingen hebben invloed op de bereidheid - van zowel bewindslieden als Kamerleden - om besluitvorming over deelname aan vredesmissies veel transparanter en kritischer uit te voeren. Daarmee wordt zowel bij bewindslieden als parlementariërs, een verschuiving van democratieopvattingen ten opzichte van vroeger verwacht.

Met de beschrijving van de verwachtingen binnen het onderzoek is een einde gekomen aan dit hoofdstuk waarin het theoretische kader is toegelicht. In het volgende hoofdstuk worden de methoden van onderzoek behandeld. Een overzicht van de gebruikte methoden wordt opgebouwd vanuit het onderzoeksdesign, de casusselectie, de operationalisering van Everts schematische vergelijking en de wijze van dataverzameling.

Hoofdstuk 3 - Methoden

3.1 Onderzoeksdesign

Als er sprake is van veranderende democratieopvattingen dan moet voor zowel Kamerleden als bewindspersonen een verschuiving plaatsvinden van een klassieke naar kritische visie. Opvattingen over de rol van het parlement in het buitenlands beleid zijn te bepalen aan de hand van opvattingen van zijn rol bij besluiten tot vredesmissies. Het Nederlandse veiligheids- en buitenlands beleid zijn met elkaar verweven. Vredesmissies zijn een goed voorbeeld van deze verwevenheid. Naast het beschermen van het nationale belang kunnen door de bijdrage aan vredesmissies ook andere belangen behartigd worden: invloed op internationale besluitvormingsprocessen, invloed binnen multilaterale organisaties en economische aspecten.⁷⁰

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden wordt in dit onderzoek de besluitvorming over Nederlandse deelname aan twee missies gereconstrueerd. Onderzoek naar de besluitvorming binnen de missies wordt als een *comparative case study* uitgevoerd.⁷¹ Eerst wordt de besluitvorming van elke missie als *case* diepgaand en afzonderlijk onderzocht. Beide missies worden voor de beantwoording van de onderzoeksvraag vervolgens met een *mixed method analysis*, zowel kwalitatief als kwantitatief, met elkaar vergeleken.⁷²

3.2 Casusselectie

De casusselectie is op een aantal criteria gebaseerd. Het is het noodzakelijk om over een langere termijn te kijken. Als er een verschil van democratieopvattingen is ontstaan bij de regering en het parlement zal dit het duidelijkst worden door over een langere periode een vergelijk te maken. Hierbij is het niet noodzakelijk een groot aantal casussen te onderzoeken, maar kan volstaan worden met twee verschillende besluitvormingsprocessen. De verwachting dat er over langere termijn verschil in democratieopvattingen te

⁷⁰ Klem, M.H., Het Nederlandse Veiligheids beleid in een veranderende wereld, *Verkennde studie voor het WRR-rapport Nederland in de Wereld*, Den Haag: februari 2010, p. 65

⁷¹ Yin, R.K., *Case study research: Design and methods*. London: Sage Publications: 1994

⁷² Cresswell, J., *Educational Research: Planning, Conducting, and Evaluating Quantitative and Qualitative Research*, Upper Saddle River, N.J.: Merrill: 2005

onderkennen valt, wordt mede ingegeven door de ontwikkeling over de besluitvorming rond de bijdrage aan vredesmissies.

In voorgaand hoofdstuk is aangegeven dat het besluitvormingsdebat over deelname aan militaire missies in 1995 - en aanvullend in 2000 - meer gestructureerd vorm is gegeven door het Toetsingskader. Het is dus de verwachting dat de democratieopvatting van de regering en het parlement gedurende de besluitvorming van een vredesmissie voor 1995 en na 2000 hierdoor ook zijn veranderd. De casuselectie heeft zich gericht op twee casussen die hieraan voldoen.

Daarnaast is - om een goede vergelijking te maken - vooral het dreigingsniveau en de omvang van de missies vergeleken. De geselecteerde missies zijn risicovol, waarbij (inter)nationale *force protection* noodzakelijk is geweest. De omvang van de missie moet voorts vergelijkbaar zijn waarbij het in ieder geval om grote troepenverplaatsingen gaat. Hierdoor wordt een vergelijkbare publieke - en daarmee ook politieke - belangstelling gedurende de besluitvorming verwacht. Op basis van de hierboven genoemde criteria - ernst, omvang en aard van de missie - is onderstaande casuselectie tot stand gekomen.

De eerste geselecteerde missie in dit onderzoek is de Nederlandse besluitvorming over deelname aan de *United Nations Interim Force in Lebanon* (UNIFIL), ten tijde van het Kabinet van Agt I in maart 1979. UNIFIL bestond uit 839 militairen, de missie duurde zes jaar waarbij 9 militairen omkwamen.⁷³ De tweede geselecteerde missie is de besluitvorming over deelname aan de *International Security Assistance Force* (ISAF) in de provincie Uruzgan met ongeveer 1400 militairen, door het Kabinet Balkenende II in februari 2006. De missie in Uruzgan duurde vier jaar, in die periode zijn er 25 Nederlandse militairen omgekomen in Afghanistan.⁷⁴

3.3 Operationalisering

In dit onderzoek wordt per actor - zowel regering als parlement - gekeken in hoeverre overwegend argumenten uit de klassieke of kritische visie van toepassing zijn binnen de

⁷³ <<https://www.defensie.nl/onderwerpen/historische-missies/inhoud/missie-overzicht/1979/united-nations-interim-force-in-lebanon-unifil/nederlands-aandeel>>(12 november 2015)

⁷⁴ <<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2011/09/28/eindevaluatie-nederlandse-bijdrage-aan-isaf-2006-2010/eindevaluatie-nederlandse-bijdrage-aan-isaf-2006-2010.pdf>> (12 november 2015)

besluitvorming. Voor de houding van beide actoren wordt de besluitvorming geanalyseerd binnen het debat over UNIFIL en ISAF. De besluitvorming wordt overwegend uit primaire bronnen zoals de notulen van de ministerraad, Kamerstukken en Handelingen gereconstrueerd.

Er is wel een formeel verschil op te merken tussen besluitvorming over UNIFIL en ISAF. Voor de besluitvorming rond ISAF kan de reactie van Kamerleden op de zogeheten artikel-100 brief van de regering worden onderzocht. Deze artikel-100 brief is vernoemd naar het grondwetsartikel 100 waarin de regering een informatieplicht heeft naar de Tweede Kamer om voorgenomen besluiten om militairen uit te zenden met de Staten-Generaal te delen.⁷⁵ Bij UNIFIL was er nog geen sprake van een artikel-100 brief. De ministerraad besloot destijds zelfstandig om wel of niet bij te dragen aan een militaire missie. De UNIFIL is echter wel de eerste keer dat het parlement zich actief opstelt rond de besluitvorming.⁷⁶ Hierdoor is het mogelijk voor beide missies de parlementaire discussie tussen regering en parlement eenduidig te onderzoeken.

Voor de analyse rond de besluitvorming over UNIFIL zijn de notulen van de ministerraad geraadpleegd. Voor ISAF echter niet omdat deze nog niet openbaar zijn. Om toch een vergelijk te kunnen maken tussen beide processen zal aanvullend voor ISAF ook de houding van de regering uit krantenartikelen van acht landelijke dagbladen (NRC Handelsblad, De Volkskrant, Trouw, Algemeen Dagblad, Reformatorisch Dagblad, Het Parool, Het financieel Dagblad en De Telegraaf) worden gereconstrueerd. Daarnaast wordt voor beide besluitvormingsprocessen eerder onderzoek naar UNIFIL en ISAF gebruikt om de opvattingen en visies van de actoren ook zo breed mogelijk inzichtelijk te maken.⁷⁷

Hieronder in tabel 2 is een overzicht gemaakt van de coderingen die tijdens de analyse van elke afzonderlijke missie gebruikt zullen worden. De tabel is opgesteld met behulp van de argumenten uit tabel 1. In de linker kolom zijn verticaal de coderingen opgesteld die

⁷⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 27925, nr. 193

⁷⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 454, nrs. 7–8

⁷⁷ Hiervoor wordt gebruik gemaakt van: Reijn, van, J.A., De missie Uruzgan: politieke besluitvorming nader bezien, *Carré*, 30(2007), pp. 20–24, Klep, C., *Uruzgan: Nederlandse militairen op missie, 2005–2010*, Amsterdam: Boom: 2011, Hazelbag, L.J., *Politieke besluitvorming van de missie in Uruzgan: een reconstructie*, Breda: Nederlandse Defensie Academie, Faculteit Militaire Wetenschappen: 2009, Kritic, A., De Staten-Generaal en de inzet van de Nederlandse Krijgsmacht: een onderzoek naar de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over deelname aan internationale militaire operaties, Deventer: Kluwer: 2012, Schoenmaker, B. et al, *Vredesmacht in Libanon: De Nederlandse deelname aan UNIFIL 1979–1985*, Amsterdam: Boom, 2004, en Schoenmaker, B., The debate on the Netherlands contribution to UNIFIL 1979–1985, *International Peacekeeping*, 12(2005), pp. 586–598

verbonden zijn aan de klassieke visie. De rechterkolom laat de coderingen behorende bij de kritische visie zien. Horizontaal wordt drie keer een identieke indeling gegeven. Eerst wordt binnen die indeling één van de drie aandachtsgebieden van buitenlands beleid waarop de onverenigbaarheid met democratie zou zijn gebaseerd genoemd: aard van het beleid, karakter van de nationale belangen en aard van de publieke belangstelling. Daaronder staan - met Romeinse cijfers - de analysevragen die gesteld worden om een verschuiving tussen de klassieke en kritische visie te kunnen vaststellen. De inhoudelijke vergelijking wordt opgebouwd met de veertien coderingen die onder de analysevragen staan. Deze coderingen leveren de onderbouwing wanneer iets door een actor feitelijk afdoende onderbouwd is.

De klassieke visie	De kritische visie
1. Aard van het beleid	
I. Kan gesteld worden dat het verschil tussen buitenlands- en binnenlandsbeleid minder aanwezig is of benadrukt wordt?	
1. Door een actor wordt aangegeven dat er sprake is van een verschil tussen binnen- en buitenlandse politiek.	8. Door een actor wordt aangegeven dat het verschil tussen binnen- en buitenlandsbeleid steeds kleiner wordt. Hierbij worden ook onderbouwingen door een actor dat nationale- en internationale beleidsaspecten elkaar beïnvloeden meegenomen.
2. Door een actor wordt vrijheid van handelen of geheimhouding door de regering als een vereiste benoemd of benadrukt.	
2. Karakter van de nationale belangen	
II. Wordt het politieke debat - en daarmee publieke verantwoording en openbaarheid - meer centraal gesteld tijdens de besluitvorming?	
3. Door een actor wordt aangegeven dat het belang dat tijdens de besluitvorming voor ligt zo groot is, dat het vanzelfsprekend is dat dit geen partijpolitiek is, of evident is dat de regering hier zelfstandig een besluit heeft genomen.	9. Door een actor wordt het belang van meerdere politieke meningen, of het politieke debat gedurende de besluitvorming aangehaald.
4. Door een actor wordt continuïteit of coherentie centraal gesteld tijdens de besluitvorming.	10. Een actor verwijst naar het belang van openbaarheid of publieke verantwoording tijdens de besluitvorming
3. Aard van de publieke belangstelling	
III. Is er sprake van een positievere houding naar de mening van de bevolking over deelname aan de missie?	
5. Door een actor wordt het belang van expertise binnen de regering tijdens het besluitvormingsproces benoemd.	11. Een actor geeft aan dat emotie aanwezig mag zijn gedurende de besluitvorming.
	12. Door een actor wordt aangegeven dat normen en waarden een belangrijke overweging zijn voor de rechtvaardiging gedurende de besluitvorming.
6. Door een actor wordt de bevoking als te emotioneel, of wispelturig benoemd voor consistent beleid.	13. Door een actor wordt aangegeven dat invloed van de bevolking op de besluitvorming van belang is.
7. Door een actor wordt aangegeven dat voorlichting aan de bevolking van bovenaf ingeregeld moet worden	14. Door een actor wordt aangegeven dat informatie vanuit de maatschappij mogelijk is of zelfs nodig.

Tabel 2. De drie analysevragen met de veertien coderingen.

De coderingen binnen tabel 2 zijn een directe en logische vertaling vanuit tabel 1. Het operationaliseren van de coderingen vier, elf en twaalf wordt vanwege het gebruik van ruimere begrippen als continuïteit, coherentie, emotie, normen en waarden hieronder verder toegelicht.

- Codering 4: continuïteit of coherentie wordt geoperationaliseerd door opvattingen van actoren te selecteren die de besluitvorming in verband brengen met het logisch doorzetten van het oude beleid, omdat het daarbinnen past, of duidelijk in het verlengde daarvan ligt. Een voorbeeld hiervan is dat eerdere toezeggingen aan internationale organisaties Nederland logischerwijs bijna verplicht deel te nemen aan een vredesmissie.

- Codering 11: emotie wordt geoperationaliseerd doordat actoren aangeven dat 'gemoedsbeweging' aanwezig mag zijn tijdens de besluitvorming. Een voorbeeld hiervan is dat een actor als argumentatie tegen deelname aan de vredesmissie aangeeft dat zijn of haar afkeer van geweld benoemd mag worden tijdens de besluitvorming.

- Codering 12: normen en waarden worden geoperationaliseerd doordat een actor aangeeft dat naar een vaste maatstaf deelname aan een missie wel of niet gerechtvaardigd is. Een voorbeeld hiervan is dat religieuze opvattingen over het helpen van de medemens een rechtvaardiging is om deel te nemen aan vredesmissies.

Uiteindelijk kan in de vergelijkende analyse tussen de beide casussen vanuit de drie aandachtsgebieden: de aard van het beleid, het karakter van de nationale belangen en de aard van de publieke belangstelling, een mogelijke verschuiving van democratieopvattingen gedurende de besluitvorming van UNIFIL naar ISAF worden vastgesteld.

Het uiteindelijke antwoord op de centrale onderzoeksvraag wordt dus opgebouwd met behulp van veertien coderingen per besluitvormingsproces, en vervolgens teruggebracht naar drie analysevragen in het vergelijkend onderzoek tussen beide missies. Elke analysevraag vertegenwoordigt één van de drie aandachtsgebieden. Per analysevraag wordt ook een onderscheid gemaakt tussen de opvattingen van bewindslieden en parlementariërs. De beantwoording van de centrale vraag wordt dus opgebouwd door per aandachtsgebied een mogelijke verschuiving in democratieopvattingen voor zowel ministers als Kamerleden

te analyseren. Hierdoor is het mogelijk bij de beantwoording van de centrale vraag mogelijke verschillen per actor en aandachtsgebied te adresseren.

3.4 Methoden van dataverzameling

De benodigde bestaande publicaties in de vorm van wetenschappelijke artikelen en/of boeken worden via internet, de universitaire bibliotheek van de Universiteit Leiden en de Nederlandse Defensie Academie (NLDA) gedownload, geleend of aangeschaft. Benodigde parlementaire documenten als de artikel-100 brieven, notulen van het Algemeen Overleg en/of overige documenten worden van de webpage 'officiële bekendmakingen' gedownload.⁷⁸ Voor de parlementaire documenten rond de besluitvorming over UNIFIL wordt gebruik gemaakt van de webpage 'Staten-Generaal Digitaal'.⁷⁹ Daarnaast wordt bij het nationaal archief de notulen van de ministerraad rond de besluitvorming over deelname aan UNIFIL opgevraagd. De benodigde krantenartikelen uit de landelijke dagbladen worden via de database *LexisNexis Academic* gedownload.⁸⁰ Hierbij zijn alle krantenartikelen met de zoekterm 'Uruzgan' gepubliceerd voor 5 februari 2006 verzameld. Hiermee is met grote zekerheid te stellen dat alle relevante krantenartikelen over de besluitvorming (2 februari 2006) rond deelname aan de vredesmissie in Uruzgan in de datacollectie zijn opgenomen.

In dit hoofdstuk is toegelicht hoe dit vergelijkend onderzoek uitgevoerd wordt. Centraal in dit onderzoek staan twee casussen: UNIFIL en ISAF. Het volgende empirische hoofdstuk beschrijft de eerste casus.

⁷⁸ < <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/>> (1 juni 2015)

⁷⁹ < <http://www.statengeneraaldigitaal.nl/>>(1 juni 2015)

⁸⁰ <<http://academic.lexisnexis.nl.ezproxy.leidenuniv.nl>> (12 november 2015)

Hoofdstuk 4 - De casus UNIFIL

4. 1 Achtergrond

Vanaf het begin van de negentiende eeuw tot na de Tweede Wereldoorlog wordt het Nederlands buitenlands beleid door een kleine groep bepaald. Eind jaren vijftig is er in de politiek een brede consensus over de prioriteiten van het buitenlands beleid. Deze prioriteiten zijn vanuit het veiligheidsbeleid gericht op het verstevigen van de trans-Atlantische eenheid, met de Noord Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) als hoeksteen tegen de dreiging van het communisme en een Amerikaanse nucleaire hegemonie. Uitvoering van deze prioriteiten wordt overgelaten aan ingewijden binnen de regering, het parlement en de betrokken ministeries. Het einde van de Koude Oorlog geeft een nieuw accent aan het veiligheidsbeleid omdat de Verenigde Naties (VN) niet langer verlamd worden door de tegenstellingen gedurende deze periode. Hierdoor ontstaan er nieuwe opties om de krijgsmacht in te zetten, waarbij deelname aan vredesmissies onder VN-vlag brede steun in het parlement krijgt.⁸¹ De rol van het parlement tijdens besluitvorming over vredesmissies is tot 1979 gering. De regering heeft dan geen instemming nodig van het parlement of de verplichting deze vooraf te informeren.⁸² Binnen deze context wordt de Nederlandse regering in 1978 geconfronteerd met het verzoek tot deelname aan *United Nations Interim Force in Lebanon* (UNIFIL).

UNIFIL is het resultaat van de oplopende spanning aan de Israëliësch-Libanese grens begin jaren zeventig. In 1975 breekt er een burgeroorlog uit in Libanon. Vanuit Libanon voeren Palestijnse strijders aanvallen uit op Israël. Op 11 maart 1978 verliezen 40 Israëliërs hun leven bij een kaping van een bus uitgevoerd door de *Palistine Liberation Organization* (PLO). Als reactie hierop bezetten de *Israel Defence Forces* (IDF) vrijwel heel Zuid-Libanon.⁸³ Op verzoek van Libanon stelt Amerika als reactie op deze aanval een resolutie voor bij de Veiligheidsraad om Israël te laten terugtrekken, en een *peacekeeping force* in te stellen die hierop moet toezien.⁸⁴ Juist op dat moment wordt door Amerika een Israëliësch-Egyptisch

⁸¹ Vollaard, H., en N. van Willigen, Binnenlandse steun voor buitenlands beleid, in: Hellema, D., et al. (red), *Bezinning op het buitenland, Het Nederlands buitenlands beleid in een onzekere wereld*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael': 2011, pp. 198-208

⁸² Kamerstukken II 1999/2000, 26454, nrs. 7-8, p. 23

⁸³ Klep, C. et al, *Van Korea tot Kabul: De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945*, Den Haag: Sdu Uitgevers, Nederlands Instituut voor Militaire Historie: 2005, p. 69

⁸⁴ Hanselman, A., Nut en onnut van UNIFIL: een poging tot evaluatie, *Transaktie*, 26(1997), p. 90

vredesverdrag voorbereid. De voorbereidingen van het verdrag, later bekend als het historische *Camp David*-akkoord, worden verstoord door de Israëlische bezetting van Zuid-Libanon. De inzet van een *United Nations peacekeeping force* wordt door de Amerikaanse president Carter als een snelle oplossing gezien om Egypte aan de onderhandelingstafel te houden. Op 16 maart 1978 roept de Veiligheidsraad Israël op zicht terug te trekken. Tijdens deze zelfde zitting wordt door de Veiligheidsraad UNIFIL ingesteld. De taak van UNIFIL is het controleren van de Israëlische aftocht en het handhaven van de rust en orde in het gebied. Hierbij is het de doelstelling dat UNIFIL uiteindelijk het gebied weer aan de Libanese regering overdraagt. Het mandaat van UNIFIL blijkt in praktijk ondoordacht, moeilijk uitvoerbaar en niet zonder risico's. In het eerste jaar van de missie komen al tientallen UNIFIL-militairen om.⁸⁵ Hoewel Amerika de missie initieert, steunt het UNIFIL in praktijk onvoldoende. Hierdoor is er geen druk voor de strijdende partijen om samenwerking met UNIFIL aan te gaan.⁸⁶

In Nederland is op dat moment het kabinet Van Agt-I, een coalitieregering tussen het Christen-Democratisch Appèl (CDA) en de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD), aan de macht.⁸⁷ Deze regering wordt voor eventuele deelname aan UNIFIL gepolst door de militair-adviseur van secretaris-generaal Waldheim, de kolonel Dibuama. Op 19 december 1978 benadert hij Scheltema, de Nederlandse permanente vertegenwoordiger bij de VN in New York. UNIFIL is dan negen maanden oud en er zijn al twee belangrijke troepenleverancierende landen die hun bijdrage willen wijzigen. De eerste is Iran. Het land haalt al zijn manschappen uit de missie vanwege de interne onlusten in het eigen land. De tweede is Frankrijk, dat in een eerder stadium al aangegeven heeft minder troepen te willen bijdragen. Om UNIFIL snel van start te kunnen laten gaan, heeft Frankrijk relatief veel troepen ingezet. Dat aandeel moet nu in balans worden gebracht met andere landen. Hierdoor verliest UNIFIL al ongeveer een kwart van haar slagkracht. Dibuama geeft daarom bij Scheltema ook aan dat hij eigenlijk zo snel mogelijk wil weten of Nederland een goed

⁸⁵ Klep, C. et al, *Van Korea tot Kabul: De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945*, Den Haag: Sdu Uitgevers, Nederlands Instituut voor Militaire Historie: 2005, p. 70

⁸⁶ Murphy, R., The political and Diplomatic Background to the Establishment of UNIFIL in Lebanon and the UNITAF and UNOSOM Missions in Somalia, *The Journal of Conflict Studies*, (2002), p. 29

⁸⁷ https://www.parlement.com/id/vh8lnhronvw8/kabinet_van_agt_i_1977_1981 <8 november 2015>

uitgerust infanteriebataljon kan bijdragen aan de missie. Als de regering hiermee kan instemmen, zal een formeel verzoek van secretaris-generaal Waldheim volgen.⁸⁸

Overigens is dit het tweede informele verzoek vanuit de VN voor eventuele troepenbijdrage aan een vredesmissie dat jaar. In 1978 is de Nederlandseregering ook door het VN-secretariaat gepolst voor een bijdrage aan een vredesmacht in Namibië. Deze vredesmacht zou moet bijdragen aan de nog te organiseren vrije verkiezingen. De regering en het ministerie van Defensie (hierna: Defensie) identificeerden een geneeskundige compagnie als een keuzemogelijkheid. Definitieve planning over een startdatum voor de vredesmacht blijft echter uitvanwege de aanhoudende strijd in het gebied.⁸⁹

Dat de regering en Defensie uitkomen op dit type eenheden is overigens niet vreemd. In 1963, 1965 en 1968 zijn dit type eenheden al aangeboden bij de VN om in geval van nood op korte termijn ingezet te worden. Deze zogeheten '*standby-forces*' bestaan uit 600 licht bewapende mariniers, enkele schepen, een zelfstandig pantserinfanteriebataljon, een zelfstandige geneeskundige compagnie, transportvliegtuigen, helikopters en een peloton marechaussees.⁹⁰ Deze bijdrage van *standby-forces* is in de jaren zestig vooral door het ministerie van Buitenlandse Zaken (hierna: Buitenlandse Zaken) geïnitieerd. Oud-minister van Buitenlandse Zaken, Luns, wil met een royale uitbreiding van dit concept in 1965 het imago van Nederland verbeteren. In 1962 loopt het imago van Nederland een flinke deuk op vanwege het conflict met Nieuw-Guinea. Defensie is nooit een groot voorstander van deze bijdrage geweest vanwege haar focus op de NAVO-verplichtingen.⁹¹

Op 20 en 28 december 1978 komen vertegenwoordigers van Buitenlandse Zaken en Defensie bij elkaar om het informele verzoek voor UNIFIL te bespreken. De hierboven beschreven verhouding tussen Buitenlandse Zaken en Defensie blijkt nog niet veel veranderd. Buitenlandse Zaken is enthousiast, en spreekt zich voor deelname uit. Binnen Defensie –vooral in de Landmachtstaf - leven echter tal van bezwaren voor deelname aan de missie. Deze bezwaren strekten zich uit van; onvoldoende getraindheid, noodzakelijke verlenging van de dienstplicht, tot de wens eerst de NAVO te consulteren vanwege invloed op de bondgenootschappelijke verplichtingen. Voorafgaand aan het eerste overleg binnen

⁸⁸ Schoenmaker, B. et al, *Vredesmacht in Libanon: De Nederlandse deelname aan UNIFIL 1979-1985*, Amsterdam: Boom, 2004, pp. 53-54

⁸⁹ Klep, C. et al, *Van Korea tot Kabul: De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945*, Den Haag: Sdu Uitgevers, Nederlands Instituut voor Militaire Historie: 2005, pp. 66 - 67

⁹⁰ Ibid, p. 61

⁹¹ Schoenmakers, B., The debate on the Netherlands contribution to UNIFIL 1979-1985, *International Peacekeeping*, 12(2005), pp. 587-588

de ministerraad over het informele verzoek vanuit de VN is de Minister van Buitenlandse Zaken, Van de Klaauw (VVD), van mening dat het verzoek positief moet worden beantwoord. Minister van Defensie, Scholten (CDA), heeft dan zijn positie nog niet bepaald. Dat hoeft hij ook nog niet aangezien het eerste overleg in de ministerraad niet besluitvormend zal zijn.⁹²

4. 2 De ministerraad

Op 4 januari 1979 wordt in de ministerraad voor het eerst een eventuele bijdrage van Nederland aan UNIFIL besproken. Van der Klaauw (VVD, Buitenlandse Zaken) geeft aan dat hij een informeel verzoek van de secretaris-generaal van de VN heeft ontvangen voor een Nederlandse bijdrage aan UNIFIL. Hij geeft hierbij aan dat zijn departement een notitie aan het uitwerken is op basis waarvan de raad op 12 januari 1979 een besluit kan nemen.⁹³ Scholten (CDA, Defensie) geeft vervolgens aan dat zijn departement voorbereidingen treft op basis van het verzoek, maar dat een bataljon vanwege vaccinatie en andere problemen niet eerder dan mei 1979 ter beschikking kan worden gesteld. Daarnaast stelt Scholten dat de problemen voor een bijdrage aan een VN-missie in Namibië veel kleiner zouden zijn, en dat het zijn voorkeur heeft niet twee missies te ondersteunen. Tevens stelt Scholten dat een mogelijk bijdrage aan UNIFIL vanwege de situatie ter plaatse niet moet bestaan uit licht bewapende mariniers, maar uit gevechtstroepen.⁹⁴ Minister Tuijnman (VVD, Verkeer en Waterstaat) brengt tijdens de bespreking op in hoeverre militairen vrijwillig of gedwongen naar Libanon worden uitgezonden. Scholten (CDA, Defensie) geeft aan dat zijn departement de voorkeur heeft vrijwilligers voor de missie in te zetten, maar dat de verwachting bestaat dat dit niet haalbaar zal zijn. Hij geeft daarna aan dat er juridisch wel de mogelijkheid is om militairen te verplichten.⁹⁵ Minister De Koning (CDA, Ontwikkelingssamenwerking) geeft aan dat in de volgende vergadering de raad feitelijk de principiële vraag moet stellen of Nederland nu - en in de toekomst - militairen voor VN-missies wil inzetten. Daarbij lijkt het hem niet wenselijk dat in de media naar voren komt dat Nederland ruim drie maanden voorbereidingstijd nodig heeft. Scholten reageert hierop door de Koning (CDA, Ontwikkelingssamenwerking) erop te wijzen dat Nederland in 1963 die principiële toezegging al heeft gedaan. Doordat er langer dan 10 jaar geen beroep op is gedaan is er

⁹² Schoenmaker, B. et al, *Vredesmacht in Libanon: De Nederlandse deelname aan UNIFIL 1979-1985*, Amsterdam: Boom: 2004, pp. 66-72

⁹³ Notulen Ministerraad, d.d. 4 januari 1979, nr. 8624, pp. 2-3

⁹⁴ Ibid, p. 3

⁹⁵ Ibid, p. 3

echter bij Defensie "geen eenheid *'stand by'* voor VN-taken die onmiddellijk kan worden ingezet."⁹⁶ Minister van Aardenne (VVD, Economische Zaken) is uitgesproken positief over een uitzending naar het Midden-Oosten. Hij spreekt wel de voorkeur uit over de vrijwillige samenstelling van het detachement en vraagt verduidelijking over de financiële gevolgen voor Nederland. Minister Wiegel (VVD, Binnenlandse Zaken) - die bij afwezigheid van Minister-President van Agt als viceminister-president de minisisterraad voorzit - is ervan overtuigd dat deelname aan UNIFIL goed zal vallen bij de Nederlandse bevolking. Wel vraagt hij zich af wat de reactie van Israël zal zijn als Nederland militairen stuurt. Daarnaast dient Nederland wel een keuze te maken tussen een bijdrage aan een VN-missie in Namibië of Libanon. Van der Klaauw reageert hier vrij stellig op. In zijn optiek is Namibië voorlopig van de baan omdat de VN nog met Zuid-Afrika onderhandelden. Daarnaast wordt door de Arabische staten en Israël een Nederlandse bijdrage aan UNIFIL volledig geaccepteerd. De Israëlische minister van Buitenlandse Zaken, Dayan, heeft onlangs bij hem aangegeven Nederlandse deelname aan UNIFIL "toe te juichen." Tot slot geeft hij aan dat de kosten uit het VN-budget gefinancierd kunnen worden, maar dat wel een deel zal moeten worden voorgeschoten.⁹⁷ Scholten reageert hierop door te zeggen dat hem is verteld dat de daadwerkelijke kosten hoger zullen zijn dan de VN-vergoeding. Mocht de raad in de volgende vergadering besluiten tot deelname aan UNIFIL dan zullen die extra lasten niet op de Defensiebegroting mogen drukken.⁹⁸

Op 12 januari 1979 wordt de discussie over deelname aan UNIFIL in de ministerraad voortgezet. Scholten geeft hierbij aan dat in 1965 door toenmalig minister-president Cals is aangegeven dat nagegaan moet worden of eenheden gemist kunnen worden vanwege NAVO-verplichtingen. Navraag leert dat de NAVO negatief staat tegenover het onttrekken van een Nederlands bataljon aan de verdediging van Europa. Scholten stelt vervolgens dat het belangrijk is dat van der Klaauw in New York duidelijk maakt dat het infanteriebataljon niet langer dan één jaar ter beschikking wordt gesteld. Daarnaast gaat Scholten in op de wijze van informeren van de Tweede Kamer. Hij stelt dat in de jaren zestig door Cals geen toezeggingen zijn gedaan waardoor eerst overlegd zou moeten worden met de Kamer. Wel is het van belang dat de Kamer zo snel mogelijk op de hoogte wordt gebracht over de

⁹⁶ Notulen Ministerraad, d.d. 4 januari 1979, nr. 8624, pp. 3-4

⁹⁷ Ibid, p. 4

⁹⁸ Ibid, p. 5

beslissing die door de regering wordt genomen. Daarna gaat hij in op het omhoog brengen van de geoefendheid, de beperkte mogelijkheden voor versterking van het bataljon met andere vrijwilligers en het exogeen financieren van de meerkosten. Hij wijst zijn collega's ook op de risico's. Zo heeft het Franse bataljon acht man verloren en vijftig zwaargewonden. Tot slot wijst hij erop dat - ondanks de geheimhouding - het voorstel tot uitzending van militairen is uitgelekt. Daarom heeft hij met van der Klaauw een persbericht voorbereid indien de raad positief beslist.⁹⁹ Van der Klaauw merkt op dat het te verwachten viel dat de NAVO negatief zou zijn over Nederlandse deelname aan UNIFIL, en benadrukt dat Iran en Frankrijk binnen een maand hun troepen uit Libanon zullen terugtrekken. Minister Pais (VVD, Onderwijs en Wetenschappen) geeft hierop aan dat er feitelijk nog onvoldoende informatie is om een beslissing te kunnen nemen. Hij heeft er vooral veel moeite mee dat de situatie ter plaatse onvoldoende in kaart is gebracht. De kans dat Nederlandse militairen betrokken raken bij gevechtshandelingen is in zijn optiek vrij groot. Hierop geeft Van der Klaauw aan dat de Veiligheidsraad op 19 januari 1979 beslist over verlenging van het mandaat dat betekent dat in deze vergadering van de raad wel een beslissing genomen moet worden.¹⁰⁰ De ministers Albeda (CDA, Sociale Zaken), Beelaerts van Blokland (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening), De Koning (CDA, Ontwikkelingssamenwerking), Gardeniers (CDA, Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk), Andriessen (CDA, Financiën), de Ruiter (CDA, Justitie), Tuijnman (VVD, Verkeer en Waterstaat), Van der Stee (CDA, Landbouw en Visserij), en Van Aardenne (VVD, Economische Zaken) benadrukken dat Nederland deelname aan UNIFIL principieel niet kan weigeren, vanwege het aanbod uit 1963. Wel wordt benadrukt dat vrijwillige uitzending zo veel mogelijk nagestreefd moet worden. Hierop constateert Minister Wiegel als waarnemend voorzitter dat de raad in grote meerderheid instemt met Nederlandse deelname aan UNIFIL.¹⁰¹

Vervolgens benadrukt Pais dat een bijdrage aan een VN-missie in Namibië feitelijk meer overeenkomt met het nastreven van vredesdoelstellingen en dat het UNIFIL voorstel niet voldoende op binnenlandse en buitenlandse consequenties is doordacht. Hij geeft daarom aan dat hij tegen het voorstel tot deelname aan is. Hij blijkt de enige te zijn. Wiegel stelt voor positief te reageren op het informele verzoek. De deelname van Nederland zal niet langer

⁹⁹ Notulen Ministerraad, d.d. 12 januari 1979, nr. 8579, p. 8

¹⁰⁰ Ibid, pp. 9-11

¹⁰¹ Ibid, p. 12

zijn dan één jaar en de kosten zullen niet ten laste gaan van de Defensiebegroting.¹⁰² Op 12 januari 1979 sturen Van der Klaauw en Scholten gezamenlijk een brief naar de Kamer over dit besluit. Hierin wordt de veelvuldig uitgesproken wens om een actieve rol te spelen in de VN gekoppeld aan een Nederlandse verantwoordelijkheid.¹⁰³

Op 19 januari 1979 staat de besluitvorming over deelname aan UNIFIL nog één keer op de agenda. Vanuit New York is nu een formeel verzoek van de VN ontvangen voor deelname aan de vredesmissie. Door Buitenlandse Zaken is er een werkgroep opgericht die het gesprek van Van der Klaauw en Scholten met de betrokken Kamercommissies zal voorbereiden. Minister-president van Agt (CDA, Algemene Zaken) geeft aan dat hij er begrip voor heeft dat de raad in zijn afwezigheid een beslissing heeft moeten nemen, maar geeft wel aan dat de publieke opinie door het kabinet te optimistisch is ingeschat. Hij pleit er voor om vooral veel aandacht aan voorlichting te besteden. Tijdens dit overleg zijn de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken beiden afwezig. Namens Defensie geeft staatssecretaris van Lent aan dat er geen grote weerstand in het parlement bestaat rond deelname aan de missie. Wel heeft hij te horen gekregen dat er vragen zijn over het ontbreken van vooroverleg en voorlichting. Daarnaast geeft hij een overzicht van de stand van zaken rond de voorbereidingen van het aangewezen bataljon. Het is dan definitief duidelijk geworden dat het bataljon niet alleen uit vrijwilligers kan bestaan. Tot slot besluit Van Agt- met uitzondering van Pais- dat de raad positief reageert op het formele verzoek van de VN.¹⁰⁴ Hiermee besluit Nederland tot deelname aan de grootste, meest complexe en gevaarlijkste VN-missie gedurende de Koude Oorlog. Voordat het Nederlandse bataljon uitgezonden wordt, zijn er binnen UNIFIL al vijftien doden en 174 gewonden te betreuren.¹⁰⁵

4.3 De Kamer

Als voorbereiding op het overleg met de betrokken Kamercommissies stuurt de regering de nodige relevante documenten naar de Kamer.¹⁰⁶ Daarnaast verstrekt de regering voorafgaand aan het overleg de antwoorden op de 113 ingebrachte vragen van de Kamer.¹⁰⁷

¹⁰² Notulen Ministerraad, d.d. 12 januari 1979, nr. 8579, p. 14

¹⁰³ Kamerstukken II 1978/79, nr. 1

¹⁰⁴ Notulen Ministerraad, d.d. 19 januari 1979, nr. 8587, pp. 6-10

¹⁰⁵ Klep, C. et al, *Van Korea tot Kabul: De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945*, Den Haag: Sdu Uitgevers, Nederlands Instituut voor Militaire Historie: 2005, pp. 73-74

¹⁰⁶ Kamerstukken II 1978/79, nr. 2

¹⁰⁷ Kamerstukken II 1978/79, nr. 3

Op 25 januari 1979 wordt het overleg met de vaste Commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie met de betrokken ministers gevoerd. Vanuit de fracties van de Partij van de Arbeid (PvdA) en Democraten 1966 (D66) komt de vraag naar voren waarom de regering niet eerder - vertrouwelijk - contact heeft gezocht met de Kamer. Inhoudelijk zijn er veel vervolgvragen rond de ontvangen antwoorden op de 113 schriftelijke vragen. De reden van de Franse terugtrekking en de houding van Israël en de Arabische staten rond Nederlandse deelname aan UNIFIL krijgen de nodige aandacht. De ministers benadrukken vooral het standpunt van de ministerraad, dat het ongeloofwaardig zou zijn geweest niet in te gaan op het verzoek. De rest van het overleg wordt vooral besteed aan het operatiegebied - de locatie is tot dan toe onduidelijk - en de formele basis die gekozen is om dienstplichtigen uit te zenden. Dit in relatie tot het gedwongen uitzenden van een deel van de militairen. Aan het einde van het overleg wordt besloten ook een plenaire vergadering over het kabinetsbesluit te houden.¹⁰⁸

Het plenaire debat wordt op 1 februari 1979 gehouden. Door de meeste oppositiepartijen wordt vooral aangegeven dat ze zich overvallen voelen door het besluit van de regering. Het feit dat het voornemen van de regering om positief te reageren niet aan de Kamer of aan de betrokken commissies is voorgelegd wordt daarbij vooral benadrukt. Overigens stelt geen van de fracties in de Kamer tegen een VN-operatie te zijn. In het debat is er uiteindelijk ook maar één partij - de eenmansfractie van de Pacifistisch Socialistische Partij (PSP) vertegenwoordigd door Van der Spek - die niet akkoord gaat met de missie. Niet omdat Van der Spek tegen VN-operaties is maar omdat hij vooral de voorbereidingen voor de militairen onvoldoende vindt om de missie uit te voeren.¹⁰⁹ Van der Spek dient daarom een motie in om de regering af te laten zien van deelname aan UNIFIL.¹¹⁰ De overige partijen hebben ook de nodige inhoudelijk zaken naar voren brengen. Van den Berg (PvdA) benadrukt het gebrek aan eigen evaluatie van de situatie in Libanon door de regering gedurende de besluitvorming.¹¹¹ Zijn partijgenoot De Vries benadrukt tijdens het debat vooral de rechtsgrond op basis waarvan dienstplichtigen deelnemen aan de vredesmissie.¹¹² De beide heren dienen twee moties in. Ten eerste een motie waarin gesteld wordt dat de regering

¹⁰⁸ Kamerstukken II 1978/79, nr. 4

¹⁰⁹ Handelingen II 1978/79, 2957

¹¹⁰ Kamerstukken II 1978/79, nr. 9

¹¹¹ Handelingen II 1978/79, 2936

¹¹² Handelingen II 1978/79, 2939 - 2940

rond UNIFIL in overleg had moeten treden met de Kamer.¹¹³ Ten tweede een motie waarin gesteld wordt dat vanwege te weinig vrijwilligers in het aangewezen bataljon van de landmacht, eerst een beroep moet worden gedaan op andere vrijwilligers en leden van het Korps Mariniers en het Korps Commando Troepen.¹¹⁴ Frinking (CDA) geeft aan dat de Kamer voor een *fait-accompli* geplaatst is door de regering, en daarmee de controlerende taak gereduceerd wordt tot navragen en instemmen.¹¹⁵ Na een uitvoerig betoog waarin hij tal van onderwerpen laat passeren concludeert hij wel dat de besluitvorming verder goed is vormgegeven door de regering.¹¹⁶ Brinkhorst (D66) gaat verder in op de gebrekkige informatievoorziening aan de Kamer en voorlichting aan de militairen. Zijn belangrijkste bijdrage is echter de ingebrachte motie waarin hij de regering verzoekt in het vervolg besluiten over deelname aan VN-missies niet eerder te nemen, dan na overleg met de Kamer.¹¹⁷ Verbrugh van het Gereformeerd Politiek Verbond (GPV) richt zich tijdens het debat vooral op de bezwaren die kleven aan het onvrijwillig uitzenden van militairen. Samen met Van Dis van de Staatkundig-Gereformeerde Partij (SGP) dient Verbrugh (GPV) een motie in waarin ze verwoorden dat er eerst een beroep moet worden gedaan op vrijwilligers uit andere onderdelen.¹¹⁸ Blaauw (VVD) kan begrip opbrengen voor het eigenstandig nemen van het besluit door de regering, maar rekent erop dat vooral het uitsluiten van de betrokken commissies geen precedent schept.¹¹⁹ Waltmans van de Politieke Partij Radikalen (PPR) geeft aan dat, ondanks het feit dat de regering de Kamer niet heeft gekend in het besluit, de partij wel voor deelname aan UNIFIL is. Politieke wensen zijn er ook, zoals het formeel erkennen van de PLO door de regering.¹²⁰ Bakker van de Communistische Partij van Nederland (CPN) dient samen met zijn partijgenoot Wolff een motie in waarbij de vrijwilligheid van de aangewezen militairen absoluut wordt gesteld, uitzending alleen op basis van vrijwilligheid.¹²¹ Nijhof van de Democratisch-Socialisten 1970 (DS'70) benadrukt dat de regering vanaf het informele verzoek tot de bekendmaking tot een vorm van overleg had moeten komen met de Kamer. Hij vraagt de regering ook naar het verschil tussen de geschetste 'juichende Israëliërs' en de kritische krantenartikelen die in de *Jerusalem Post* zijn

¹¹³ Kamerstukken II 1978/79, nr. 5

¹¹⁴ Kamerstukken II 1978/79, nr. 6

¹¹⁵ Handelingen II 1978/79, 2941

¹¹⁶ Handelingen II 1978/79, 2942-2945

¹¹⁷ Kamerstukken II 1978/79, nr. 7

¹¹⁸ Kamerstukken II 1978/79, nr. 8

¹¹⁹ Handelingen II 1978/79, 2951

¹²⁰ Handelingen II 1978/79, 2959

¹²¹ Kamerstukken II 1978/79, nr. 10

verschenen over een mogelijke Nederlandse deelname aan UNIFIL.¹²² Koekoek van de Boerenpartij (BP) wil tijdens het debat geen kritiek op de regering uiten. Hij stelt dat er slechts één groot bezwaar kleeft aan het besluit en dat dat de verplichting voor deelname van de dienstplichtige militairen is.¹²³ In zijn beantwoording op de gestelde vragen tijdens het plenair debat legt Van der Klaauw veel nadruk op de wijze waarop een informeel verzoek van de VN tot stand komt, en hoe de regering hier een formeel antwoord op geformuleerd heeft. Hierbij trekt hij op verzoek van de voorzitter zijn woorden in over de mate van vertrouwelijkheid die in zijn optiek ontbreekt bij de betrokken vaste Kamercommissies. Dit als argument waarom hij vooraf geen overleg met de Kamerleden in die commissies heeft gezocht. Daarna gaan Scholten en Van Lent nog uitgebreid in op de meer organisatorische vragen die gesteld zijn. Aan het einde van het debat benadrukt Van der Klaauw dat de regering niets voor de Kamer heeft willen verbergen. Wel stelt hij dat de regering in de toekomst de besluitvorming anders in zal richten. "Mochten wij in de toekomst opnieuw worden benaderd, dan zal de zaak heel wat anders liggen, omdat wij nu deze ervaring hebben", aldus Van der Klaauw. Afsluitend geeft hij aan dat hij de motie van Brinkhorst kan aanvaarden.¹²⁴

Omdat het debat tot 01.20 uur is doorgedaan - en nog maar een handje vol Kamerleden aanwezig is - wordt over de moties pas op 6 februari gestemd. Verbrugh (GPV) en Van Dis (SGP) wijzigen hun motie die dag nog in wat minder stellige bewoordingen, maar de insteek blijft dat er alles aan gedaan moet worden om vrijwilligers aan te wijzen voor de missie. Samen met de motie van Brinkhorst wordt deze aangenomen. De rest wordt verworpen.¹²⁵ Hoewel het kabinet hiermee het besluit door de Kamer heeft gekregen is het wel duidelijk dat alle fracties in de Kamer vinden dat Van der Klaauw en Scholten onzorgvuldig zijn geweest in het besluitvormingsproces. Het verplichte karakter voor dienstplichtigen en het verzuim de Kamer te consulteren is wat betreft de fracties éénmalig.¹²⁶

Hiermee is dit hoofdstuk over deelname aan de UNIFIL-missie door Nederland afgerond. Het volgende hoofdstuk beschrijft de tweede casus, besluitvorming over deelname aan de ISAF-missie. De opvattingen van de ministers zijn in deze casus niet uit notulen van de

¹²² Handelingen II 1978/79, 2961-2962

¹²³ Handelingen II 1978/79, 2963

¹²⁴ Handelingen II 1978/79, 2992

¹²⁵ Handelingen II 1978/79, 3018 - 3023

¹²⁶ Schoemaker, B. et al, *Vredesmacht in Libanon: De Nederlandse deelname aan UNIFIL 1979-1985*, Amsterdam: Boom: 2004, p. 110

ministerraad gehaald, dit vanwege het feit dat deze pas na 20 jaar openbaar zijn. In het volgende hoofdstuk zijn de opvattingen van ministers daarom met krantenartikelen gereconstrueerd.

Hoofdstuk 5 - De casus ISAF

5. 1 Achtergrond

Na de aanval van Al-Qaida op het *World Trade Center* en het *Pentagon* in Amerika, start de Bush regering *Operation Enduring Freedom* (OEF). Deze operatie richt zich tegen het Taliban-regime in Afghanistan dat onderdak biedt aan Al-Qaida. Doel van Amerika en bondgenoten - de '*coalition of the willing*' - is uiteindelijk om na deze *regime change* te zorgen dat het land in de toekomst niet langer onderdak zal bieden aan terroristische organisaties.¹²⁷ Hoewel de VN-Veiligheidsraad erkent dat Amerika het recht heeft op zelfverdediging en militaire tegenmaatregelen, wordt *regime change* niet gesteund. Door de NAVO wordt wel bijstandsartikel 5 van kracht verklaard, de bondgenoten geven daarmee aan Amerika's zelfverdediging militair te ondersteunen. Nederland steunt zowel de visie van de Veiligheidsraad als de NAVO, de twee belangrijkste pijlers van het buitenlands beleid. Gesanctioneerd door de VN-Veiligheidsraad wordt de *International Security Assistance Force* (ISAF) ingesteld om Afghanistan na de *regime change* te stabiliseren en te weer op te bouwen.¹²⁸

De NAVO neemt in augustus 2003 de militaire leiding van ISAF over vanwege de nodige logistieke en communicatieproblemen binnen de *coalition of the willing*. Hierdoor ontstaat de situatie dat parallel naast ISAF onder NAVO commando ook OEF onder leiding van Amerika operaties in Afghanistan uitvoeren.¹²⁹ In oktober 2003 besluit de VN-Veiligheidsraad de ISAF aanwezigheid in Afghanistan - tot die tijd was dat vooral in en rond de hoofdstad Kabul - fasegewijs uit te breiden over het hele land. ISAF moest vooral voet aan de grond krijgen door de zogeheten *Provincial Reconstruction Teams* (PRT's). Deze wederopbouwteams, beschermd door gevechtseenheden, moeten de stabilisatie in de verschillende provincies opstarten. In Nederland is dan kabinet Balkenende-II, een coalitieregering van CDA, VVD en D66, aan de macht.¹³⁰ Dit kabinet besluit tot deelname aan deze ISAF uitbreiding in Afghanistan. Van juni 2004 tot september 2006 neemt Nederland de leiding van het PRT in de noordelijke provincie Baghlan. Dit is een rustige provincie. Er

¹²⁷ Saikal, A., Afghanistan's Transition: ISAF's stabilisation role?, *Third World Quarterly*, 27:3(2006), p. 526

¹²⁸ Klep, C., *Uruzgan: Nederlandse militairen op missie, 2005-2010*, Amsterdam: Boom: 2011, pp. 14-16

¹²⁹ Kritic, A., De Staten-Generaal en de inzet van de Nederlandse Krijgsmacht: een onderzoek naar de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over deelname aan internationale militaire operaties, Deventer: Kluwer: 2012, pp. 138-139

¹³⁰ https://www.parlement.com/id/vhnnmt7jpazy/kabinet_balkenende_ii_2003_2006 <8 november 2015>

worden redelijk positieve ervaringen met het PRT opgedaan. De regering besluit begin 2005 ook een *special forces*-taakgroep naar Afghanistan te sturen voor deelname aan OEF. Deze taakgroep is van april 2005 tot april 2006 actief om vooral inlichtingenmissies uit te voeren en slechts beperkte offensieve missies. Hoewel de missie wordt goedgekeurd door een meerderheid in de Kamer, spreekt de grootste oppositiepartij PvdA zich tegen deelname uit. De PvdA spreekt daarbij duidelijk de voorkeur uit voor missies met een opbouwend karakter. Tevens speelt in die periode er binnen ISAF het vraagstuk welke landen zich met een PRT willen ontplooiën in de onrustige zuidelijke provincies. Nederland heeft - vanwege haar positieve ervaringen in Baghlan - al contact met Canada om zich wellicht gezamenlijk in de zuidelijke provincie Kandahar te ontplooiën.¹³¹

5.2 De ministerraad

Op 16 juni 2005 schrijft Kamp (VVD, Defensie) - ietwat verscholen in een verslag over een NAVO-bijeenkomst - een notificatiebrief aan de Kamer. Hierin geeft hij aan - mede namens Buitenlandse Zaken - dat Nederland de mogelijkheden gaat onderzoeken om samen met het Verenigd Koninkrijk en Canada, en mogelijk andere partners, een bijdrage te leveren aan de uitbreiding van ISAF in het zuiden van Afghanistan.¹³²

Buitenlandse Zaken is de eerstverantwoordelijke bij militaire operaties. Dat betekent dat de diplomaten het beleid bepalen, en Defensie voert uit. Niet voor niets wordt Defensie bij Buitenlandse Zaken omschreven als 'de ijzerwinkel'. Binnen het kabinet Balkenende-II is die verhouding tussen Bot (CDA, Buitenlandse Zaken) en Kamp echter niet zo duidelijk. Tijdens Kamerdebatten betreedt Kamp regelmatig het terrein van Bot, die zich daar ook zichtbaar aan ergert.¹³³ De verhouding tussen beide ministers is rond de besluitvorming over Nederlandse deelname aan ISAF dan ook wat gespannen.

Kamp is eind oktober 2005 door de Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst (MIVD) op de hoogte gebracht van de situatie in Uruzgan. De strekking is duidelijk: de missie in Uruzgan zal Nederlandse slachtoffers met zich meebrengen. Op 30 november 2005 ontvangen Kamp en Bot een delegatie van Amerikaanse topambtenaren en militairen. Inzet van het gesprek zijn

¹³¹ Klep, C., *Uruzgan: Nederlandse militairen op missie, 2005-2010*, Amsterdam: Boom: 2011, pp. 16-21

¹³² Kamerstukken II 2004/05, nr. 22

¹³³ Koelé, T. 'Bot doet het beleid, Kamp de ijzerwinkel; Minster van Buitenlandse Zaken ergert zich aan eigenmachtig optreden collega van Defensie', *de Volkskrant*, 28 oktober 2005, p. 2

de concrete veiligheids garanties voor de Nederlandse militairen vanwege de hoge dreiging in Uruzgan. Deze garanties volgen de dag daarop. De indruk die dan bij de bewindslieden ontstaat, is dat Kamp binnen de ministerraad zo snel mogelijk een positieve besluitvorming rond Uruzgan wil forceren. Dit terwijl Bot - als eerstverantwoordelijke - nog te veel onzekerheden ziet om al tot besluitvorming over te gaan. Premier Balkenende (CDA, Algemene Zaken) vraagt beide ministers zelfs om opheldering over dit punt. Hoewel Kamp duidelijk geïrriteerd is, duurt het tot begin december 2005 voordat er een gezamenlijk voorstel aan de ministerraad wordt aangeboden.¹³⁴

Wat gedurende november 2005 meespeelt, is het feit dat er (inter)nationaal veel ophef over clandestiene CIA-gevangenen is ontstaan. Hierdoor wordt ook de status van gevangenen in Guantánamo Bay weer meer actueel. De gevangenen die door OEF overal in de wereld zijn opgepakt en naar Guantánamo Bay zijn verplaatst, worden niet volgens de internationale verdragen behandeld. Dit is voor veel landen een punt van doorlopende kritiek aan het adres van de Amerikaanse regering. Bot stelt in november dat aanwezigheid van de clandestiene CIA-gevangenen in Europa consequenties zal hebben voor Nederlandse deelname aan militaire missies in Afghanistan. Hiermee doelt hij op de Nederlandse bijdrage aan OEF met *special forces*, maar ook de mogelijke PRT-missie in het zuiden.¹³⁵ Een heel duidelijk punt van aandacht voor de Kamer, maar ook het kabinet, is de naleving van het humanitair oorlogsrecht door de Amerikanen in Afghanistan. Bot geeft aan dat de deelname van Nederland aan zowel OEF als ISAF, gepaard zal gaan met stevige eisen rond toepassing van het oorlogsrecht.¹³⁶ Het kabinet vindt in deze periode overigens een excuus om terughoudend te zijn over deelname aan een nieuwe ISAF-missie. Eerst moet er volgens het kabinet maar eens duidelijkheid komen over de clandestiene CIA-gevangenen.¹³⁷ Balkenende stelt dan ook: "Dit is een ingewikkelde en complexe missie met grote risico's, we gaan niet over één nacht ijs".¹³⁸

Op 8 december 2005 wordt deze duidelijkheid door de Amerikanen gegeven tijdens een NAVO-vergadering. De Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken, Rice, geeft duidelijke garanties aan Bot dat de Amerikanen zich zullen houden aan de internationale verdragen

¹³⁴ Koelé, T. 'De lange weg naar een 'superverantwoorde missie; Het lot van de uitzending van ruim duizend militairen naar de Afghaanse provincie Uruzgan lag lange tijd in handen van de VS. Uiteindelijk bepaalt de PvdA', *de Volkskrant*, 29 december 2005, p. 2

¹³⁵ Boogaard, Van den, R. 'Bot dreigt met opschorten missies; Bij Amerikaanse zaakgelastigde', *NRC Handelsblad*, 24 november 2005, p. 1

¹³⁶ 'Ook VVD wil duidelijkheid over mogelijke detentiekampen van de VS Steun vredesmissies kalft af,' *Trouw*, 24 november 2005, p. 1

¹³⁷ Boogaard, Van den, R. 'Nederland niet gehoorzaam aan VS', *NRC Handelsblad*, 30 november 2005, p. 3

¹³⁸ 'Balkenende is positiever over Afghanistan-missie', *Trouw*, 3 december 2005, p. 5

gedurende operaties in Afghanistan.¹³⁹ Bot is 'zeer tevreden'.¹⁴⁰ Later die maand informeert Bot de Kamer middels een brief uitbreider op het onderwerp.¹⁴¹

Tijdens de ministerraad van 9 december 2005 houdt de Commandant der Strijdkrachten (CDS), generaal Berlijn, een 'gloedvol' betoog voor deelname aan de missie in Uruzgan. Hierbij relateert hij MIVD-rapportage over de dreiging in de provincie, zowel Kamp als Bot vallen hem hierover bij.¹⁴² Het komt echter niet tot besluitvorming. Het onderwerp wordt naar een extra ministerraadsvergadering op 19 december 2005 doorgeschoven.¹⁴³

Tussentijds wordt de ministerraad verrast. Op 16 december 2005, na afloop van een speciaal fractiebesluit van D66, geeft fractieleider Dittrich aan dat de fractie tegen de missie in Uruzgan is: "Onze analyse is dat het niet kan, dat in Uruzgan een ISAF-missie van de NAVO begint".¹⁴⁴ Binnen het kabinet leidt deze ongebruikelijke stap voor een regeringsfractie tot flinke irritatie. Fracties van GroenLinks (GL), de Lijst Pim Fortuyn (LPF) en de Socialistische Partij (SP) zijn tegen, VVD en de ChristenUnie (CU) zijn voor. De CDA en PvdA twijfelen dan nog.¹⁴⁵

Voor Kamp is de afwijzing van de D66-fractie voor een eventuele missie naar Uruzgan onbegrijpelijk: "ik ben misschien wat kort van memorie, maar dat een regeringspartij al 'nee' heeft gezegd terwijl het kabinet nog een besluit moet nemen, is voor mij het dieptepunt".¹⁴⁶ Inhoudelijk benadrukt Kamp nogmaals dat Nederland het zware werk niet alleen aan andere landen over kan laten en dat voorkomen moet worden dat Afghanistan weer een vrijhaven voor terroristen wordt.¹⁴⁷ Bot en Kamp sturen duidelijk aan op een besluit vóór de omstreden missie en zetten vooral de twijfelende minister Pechthold (D66, Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties) onder druk. Het kabinet is bang dat de Nederlandse reputatie bij de NAVO-bondgenoten een deuk op zal lopen als wordt afgezien van de missie door verdeeldheid in de ministerraad. Daarom stuurt Balkenende erop aan dat Pechthold zijn bezwaren inslikt, om de eenheid in het kabinet te bewaren.¹⁴⁸ Pechthold geeft hierop

¹³⁹ 'LFP tegen; D66 en PvdA twijfelen over troepenverplaatsing, onvoldoende steun voor Afghanistan missie', *Trouw*, 9 december 2005, p. 1

¹⁴⁰ 'Ministers tevreden met uitleg Rice; NAVO over marteling', *NRC Handelsblad*, 8 december 2005, p. 1

¹⁴¹ Kamerstukken II 2005/06, nr. 196

¹⁴² Koelé, T. 'De lange weg naar een 'superverantwoorde missie; Het lot van de uitzending van ruim duizend militairen naar de Afghaanse provincie Uruzgan lag lange tijd in handen van de VS. Uiteindelijk bepaalt de PvdA', *de Volkskrant*, 29 december 2005, p. 2

¹⁴³ 'Kamer besluit na eind januari over missie Uruzgan', *NRC Handelsblad*, 14 december 2005, p. 2

¹⁴⁴ 'D66 is tegen missie', *NRC Handelsblad*, 17 december 2005, p. 3

¹⁴⁵ 'Ministers houden vast aan Uruzgan; Ondanks afwijzing D66', *NRC Handelsblad*, 19 december 2005, p. 1

¹⁴⁶ 'Kabinet spreekt nog eens over Afghanistan', *Het Parool*, 19 december 2005, p. 3

¹⁴⁷ 'Navo-chef: Nederland moet wel meedoen aan missie', *de Volkskrant*, 19 december 2005, p. 3

¹⁴⁸ Lagas, T., Ministers hopen toch nog op een akkoord; missie afghanistan, *Trouw*, 19 december 2005, p. 5

aan dat hij de mening van zijn partijgenoten in het parlement niet direct zal volgen. In zijn optiek hebben ministers en Kamerleden hun eigen verantwoordelijkheid. Hij spreekt zich hierbij ook positief uit over het belang van de missie en noemt het gesprek erover in de ministerraad 'constructief'.¹⁴⁹ Maar ook tijdens de ministerraad van 19 december 2005 wordt geen besluit genomen over deelname aan de ISAF-missie.

Tijdens de daaropvolgende ministerraad van 22 december 2005 hakken de ministers ook geen knoop door, omdat de D66- en CDA-bewindslieden twijfelen. Deze aarzelingen worden gedurende deze ministerraad wel minder.¹⁵⁰ De ministerraad legt uiteindelijk aan de Kamer een 'voornemen' tot uitzending voor. Pas als de Kamer dit voornemen wil steunen, zal het kabinet een besluit nemen. Alleen op deze manier is Balkenende in staat unanimitieit in het kabinet te handhaven.¹⁵¹ Na afloop benadrukken Brinkhorst (Viceminister-President, D66) en Pechthold dan ook dat er niets is besloten.¹⁵² Bot noemt de gang van zaken een 'katholieke oplossing'. Hiermee bedoelt Bot dat nuchter vaststellen dat er nu te weinig steun is en dat Nederland daarom niet aan de missie mee moet doen, een te calvinistische insteek zou zijn: "je moet schipperen, en kijken waar het gaatje zit".¹⁵³ Diezelfde dag versturen Bot, Kamp en Van Ardenne (CDA, Ontwikkelingssamenwerking) gezamenlijk de zogeheten artikel-100 brief aan de Kamer, opgesteld vanuit de aandachtspunten in het Toetsingskader.¹⁵⁴ In de oplegbrief wordt het voornemen verwoord als 'de voorgenomen bijdrage aan ISAF in Zuid-Afghanistan'. Daarnaast geeft de regering aan graag bereid te zijn tot vertrouwelijk overleg met de Vaste Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie, en medewerking wil verlenen aan hoorzittingen met derden. De regering besluit met de opmerking dat na overleg met de Kamer bezien zal worden of de bijdrage doorgezet wordt, of wijzigingen daarvan nodig zijn.¹⁵⁵ Daarnaast benadrukt NAVO-secretaris-generaal De Hoop Scheffer - tevens oud-minister van Buitenlandse Zaken voor de CDA - nogmaals bij het kabinet dat een eventueel 'nee' in de Kamer, Nederland internationaal gezichtsverlies zal opleveren.¹⁵⁶ In november 2005 heeft hij al aangedrongen op Nederlandse deelname bij zijn oud-collega's in

¹⁴⁹ 'Besluit missie opnieuw uitgesteld; afghanistan', *Trouw*, 20 december 2005, p. 5

¹⁵⁰ Dunk, Von der, T, 'Het Haagse wensdenken inzake Uruzgan', *S&D* 3(2006), p. 1

¹⁵¹ 'Zware kritiek op weifelend kabinet. Weer geen besluit missie-Afghanistan', *Trouw*, 23 december 2005, p. 1

¹⁵² Kalse, E. 'Geen partij wil nu de hoofdrol spelen', *NRC Handelsblad*, 23 december 2005, p. 3

¹⁵³ 'Besluit Uruzgan katholiek', *NRC Handelsblad*, 24 december 2005, p. 1

¹⁵⁴ Kamerstukken II 2005/06, nr. 193

¹⁵⁵ Kamerstukken II 2005/06, nr. 194

¹⁵⁶ 'Een stap opzij', *NRC Handelsblad*, 23 december 2005, p. 7

het kabinet. Een houding die sommige bewindslieden duidelijk irriteert: "Als het misgaat met deze missie en er vallen doden, hoeft De Hoop Scheffer het niet uit te leggen".¹⁵⁷

Bot en Kamp delen echter De Hoop Scheffers mening, en vinden dat Nederland een goede reden moet hebben om geen missie in Uruzgan op te starten. Ze vrezen dat Nederland 'de risee' van de internationale gemeenschap wordt als de missie niet door gaat onder druk van nationale politiek.¹⁵⁸ Kamp benadrukt hierbij dat er voldoende rugdekking - doelend op de veiligheidsgaranties - door de internationale gemeenschap is gegarandeerd. Hij ziet geen grote problemen meer.¹⁵⁹ Zowel voor Kamp als de meest betrokken ministers in het kabinet, is de deelname van Nederland aan ISAF in Uruzgan een principezaak geworden.¹⁶⁰ Zo ook voor Van Ardenne, ze benadrukt de dringende steun die Uruzgan nodig heeft bij de wederopbouw; "we kunnen Afghanistan niet aan de Afghanen overlaten".¹⁶¹

Begin januari 2006 neemt de druk op Pechthold en Brinkhorts toe. Een meerderheid in de Kamer weigert het voornemen, zoals op 22 december 2005 geformuleerd, in behandeling te nemen. Er moet eerst een besluit komen. Beide ministers weigeren echter mee te werken aan een unaniem kabinetsbesluit vóór de missie. Tijdens een D66-bijeenkomst legt Pechthold de bal weer bij de Kamer neer: "er wordt gesuggereerd dat de ministers Brinkhorst en Pechthold deze week maar 'om' moeten. Nou, nee dus." Pechthold geeft hierbij aan dat hij juist een democratisch debat mogelijk maakt, waarbij het over de inhoud moet gaan. Centraal in dit debat moet de vraag staan: is een vredesmissie daar op dit moment mogelijk?¹⁶² Hij geeft toe dat de gevolgde procedure niet de schoonheidsprijs verdient; "We zitten vast in procedureel gesteggel."¹⁶³ Op 27 december 2005 verstuurt Bot een formele brief aan de Kamer, in de hoop dat toelichting over de gevolgde procedure de Kamer op andere gedachten brengt. De brief waarin Bot uitsprekt dat de regering de 'intentie' heeft aan de ISAF-missie deel te nemen, heeft echter niet het gewenste effect.¹⁶⁴ Balkenende agendeert daarom het onderwerp wederom voor de ministerraad op 13 januari

¹⁵⁷ 'Amerikaanse topambtenaren naar Den Haag; Bert Bakker (D66); ik hel steeds meer over naar een Nee', *Het Parool*, 30 november 2005, p. 3, zie ook; Koelé, T. 'Kabinet en Kamer gekweld door twijfels over het uitzenden van elfhonderd militairen naar de gevaarlijke regio Uruzgan', *de Volkskrant*, 30 november 2005, p. 1

¹⁵⁸ Laan, Van der, C. 'Twijfels blijven bestaan over risicovolle missie; afghanistan', *Trouw*, 24 december 2005, p. 7

¹⁵⁹ Boogaard, Van den, R. 'We hebben veel rugdekking; Kamp heeft vertrouwen in missie', *NRC Handelsblad*, 23 december 2005, p. 3

¹⁶⁰ Koelé, T. 'Kabinet wil wel, democratie ligt dwars; doorgaan Afghanistan-missie hangt nu geheel af van aarzelende Tweede Kamer en met name van de PvdA-fractie', *de Volkskrant*, 23 december 2005, p. 4

¹⁶¹ 'Van Ardenne trekt nog eens 100 miljoen uit voor hulp Afghanistan', *Algemeen Dagblad*, 30 januari 2006, p. 9

¹⁶² 'D66-ministers blokkeren kabinetsbesluit', *Trouw*, 9 januari 2006, p. 1

¹⁶³ 'Ministers D66 blijven bij 'voornemen'; over missie Afghanistan', *NRC Handelsblad*, 9 januari 2006, p. 3

¹⁶⁴ Kamerstukken II 2005/06, nr. 195

2006. Voorafgaand aan deze vergadering benadrukt Balkenende zijn standpunt: "ik vind dat onze militairen een bijdrage moeten leveren in Afghanistan. We mogen het land niet aan zijn lot overlaten".¹⁶⁵

Balkenende wil tijdens de ministerraad van 13 januari 2006 de impasse doorbreken, en een voorwaarde scheppen die een debat in de Kamer mogelijk maakt.¹⁶⁶ Aan het begin van de ministerraadvergadering presenteert Balkenende een conceptbrief van de regering aan de Kamer, waarin duidelijk naar voren komt wat het kabinet wil. Zowel Brinkhorst en Pechthold - behoorlijk onder druk gezet - willen nu ook dat de missie in de Kamer besproken wordt en stellen zich coöperatiever op. Cruciaal voor Balkenende is dat er in de brief gesproken moet worden over een besluit.¹⁶⁷ Met de formulering 'een besluit tot bereidheid' blijken de D66 ministers uiteindelijk in te kunnen stemmen.¹⁶⁸ Brinkhorst geeft aan 'geweldig blij' te zijn en geeft aan dat de D66-ministers hierdoor niet op eerdere standpunten zijn teruggekomen. Hij stelt dat de 'bereidheid' om troepen te sturen is 'herbevestigd'.¹⁶⁹ Bot bevestigt dat dit compromis feitelijk neerkomt op 'woordsmederij', maar noodzakelijk is om een gedragen brief door de ministerraad naar de Kamer te kunnen sturen.¹⁷⁰ Deze brief naar de Kamer, verstuurd door Bot, Kamp en Van Ardenne, noemt de bereidheid deel te nemen aan ISAF en legt daarbij meer de nadruk op het belang van een parlementair oordeel.¹⁷¹

Op basis van deze brief blijkt de Kamer uiteindelijk bereid het debat over deelname aan de ISAF-missie aan te gaan. De Kamer besluit tot extra procedurevergadering van de Vaste Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie, een openbare hoorzitting, een besloten briefing en een werkbezoek van Kamerleden aan Kabul. Op 17 januari 2006 schrijft Kamp een brief aan de Kamer waarin hij zijn ondersteuning hiervoor aanbiedt.¹⁷² In de Kamer blijft Dittrich echter aangeven dat de D66-fractie tegen is en sluit een kabinetscrisis niet uit. Brinkhorst reageert verbijsterd op de uitlating van zijn partijgenoot Dittrich in de Kamer.¹⁷³ Brinkhorst is ook duidelijk geïrriteerd: "Dit is niet het moment om te dreigen met

¹⁶⁵ 'Kamer ergert zich aan druk Amerika rond NAVO-missie', *de Volkskrant*, 11 januari 2006, p. 3

¹⁶⁶ 'D66: Voorbehoud bij besluit over missie', *Reformatorisch Dagblad*, 12 januari 2006, p. 3

¹⁶⁷ 'Rol Europese Unie bij missie Uruzgan; Compromis moet D66 overhalen', *NRC Handelsblad*, 13 januari 2006, p. 1

¹⁶⁸ Boogaard, Van den, R. 'Missie dichterbij na woordenspel kabinet; Tweede Kamer neemt nu heft in handen in debat over uitzending militairen naar Afghanistan', *NRC Handelsblad*, 14 januari 2006, p. 3

¹⁶⁹ 'Kabinet doorbreekt patstelling over missie', *Het Financieel Dagblad*, 14 januari 2006

¹⁷⁰ Lambalgen, J., et al. 'Minister van Buitenlandse Zaken sleutelde tot laat in de nacht aan brief aan Kamer; Ja, ik geloof dat we de militairen gaan uitzwaaien', *Het Parool*, 14 januari 2006, p. 99

¹⁷¹ Kamerstukken II 2005/06, nr. 197

¹⁷² Kamerstukken II 2005/06, nr. 198

¹⁷³ Lagas, T. 'Kabinet wint tijd, maar Dittrich blijft dreigen; missie afghanistan', *Trouw*, 14 januari 2006, p. 5

een crisis".¹⁷⁴ Ook Bot is kritisch over de opstelling van de D66-fractie door deze te omschrijven als 'niet zuiver'. Bot bedrukt vooral dat hij naar de meningen in de Kamer wil luisteren om zo goed mogelijk een breed draagvlak in te kunnen regelen.¹⁷⁵ Hij geeft aan dat het kabinet in overeenstemming met artikel 100 van de grondwet de Kamer heeft geïnformeerd over de missie naar Uruzgan. De Kamer kan zich nu uitspreken, waarna het kabinet zal afwegen hoe ze de missie uit gaan voeren: "het kabinetsbesluit is niet in beton gegoten".¹⁷⁶

Om het debat goed voor te bereiden wil een deel van de Kamer inzage in de eerder genoemde kritische rapporten van de MIVD over de gevaren van de missie naar Uruzgan. Kamp weigert inzage te geven. Tijdens de komende hoorzittingen over de voor- en nadelen van de missie mogen de Kamerleden de directeur van de MIVD ondervragen en dat vindt Kamp voldoende. Wel stuurt Kamp op 23 januari 2006 de conclusies uit het MIVD rapport naar de Kamer. Hij weigert de complete rapporten beschikbaar te stellen aan de defensiespecialisten van de Kamer, als voorbereiding van het debat over de missie.¹⁷⁷ De reden voor zijn opstelling is het gevaar dat geheime bronnen van de MIVD en andere buitenlandse inlichtingendiensten uit het rapport openbaar worden.¹⁷⁸ Daarnaast vindt Kamp dat de Kamer feitelijk ook alleen te maken heeft met het politieke eindoordeel.¹⁷⁹

Op 24 januari 2006 gaat Kamp alsnog akkoord dat rapporten van de MIVD worden ingezien door meer Tweede Kamerleden.¹⁸⁰ Belangrijkste reden is dat de PvdA ermee dreigt een mogelijke missie naar Uruzgan niet in behandeling te nemen. Hierdoor wordt het zeer twijfelachtig of er een meerderheid in de Kamer zal ontstaan voor het kabinetsvoorstel.¹⁸¹ Op 26 januari 2006 wordt in Kamps aanwezigheid een vertrouwelijke briefing aan de Vaste Commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie door de CDS en de directeur van de MIVD gegeven. Deze presentaties kunnen vervolgens daarna vertrouwelijk door de fractiewoordvoerders - in voorbereiding op het debat - worden ingezien.¹⁸² Op 31 januari

¹⁷⁴ 'D66: Voorbehoud bij besluit over missie', *Reformatorisch Dagblad*, 12 januari 2006, p. 3

¹⁷⁵ 'Bot hoopt op brede steun voor missie', *Reformatorisch Dagblad*, 16 januari 2006, p. 3

¹⁷⁶ 'Kritiek op minister Bot op rol D66 in Afghaanse kwestie', *Het Financieel Dagblad*, 16 januari 2006

¹⁷⁷ 'Kamp geeft details uit rapport Afghanistan niet aan iedereen; missie afghanistan', *Trouw*, 25 januari 2006, p. 3

¹⁷⁸ 'Geheime informatie blijft geheim; missie afghanistan', *Trouw*, 18 januari 2006, p. 5

¹⁷⁹ 'Nederland moet ook terreur bestrijden; Diplomaten VS over Uruzgan-missie', *NRC Handelsblad*, 18 januari 2006, p. 1

¹⁸⁰ 'Rapport over Uruzgan komt toch los', *Trouw*, 26 januari 2006, p. 5, zie ook Kamerstukken II 2005/06, nr. 199

¹⁸¹ 'Geheime rapporten toch naar Kamer; Kamp geeft informatie over Uruzgan', *NRC Handelsblad*, 25 januari 2006, p. 1

¹⁸² Kamerstukken II 2005/06, nr. 200

wordt door de betrokken ministers Bot, Kamp en Van Ardenne, de antwoorden op de 190 schriftelijke vragen van de Kamer verzonden.¹⁸³

5.3 De Kamer

Medio januari 2006 vertrekt de Vaste Kamercommissie voor Defensie - zonder leden van D66 - naar Afghanistan voor een werkbezoek.¹⁸⁴ Op 30 januari 2006 vindt de openbare hoorzitting met experts plaats.¹⁸⁵ Deze hoorzitting wordt georganiseerd met medewerking van de betrokken ministers. De Kamer heeft in deze voorbereidende fase de mogelijkheid zelf experts voor te dragen. Desondanks zijn er kritische geluiden vanuit de Kamer over de keuze van experts, en daarmee een beïnvloeding van de uitkomst van de hoorzitting. Diezelfde dag brengt de secretaris-generaal van de VN, Annan, een bezoek aan Balkenende. Annan maakt van de gelegenheid gebruik om tijdens de hoorzitting de hoop uit te spreken dat het Nederlandse parlement de juiste beslissing zal nemen rond deelname aan ISAF.¹⁸⁶ De dag erna verstuurt Kamp op verzoek van parlementariërs specifieke antwoorden op juridische vragen die tijdens de hoorzitting naar voren zijn gekomen.¹⁸⁷ Nadruk op de juridische aspecten van de ISAF-missie worden ook duidelijk als de leden van de Vaste Commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie inzage vragen aan Kamp over de *Rules of Engagement* (RoE's) voor de Nederlandse militairen. Kamp verleent toestemming om deze gedurende één week door de fractiewoordvoerders van de Vaste Commissies op vertrouwelijke basis in te laten zien.¹⁸⁸ Daarnaast versturen Bot en van Ardenne op 1

¹⁸³ Kamerstukken II 2005/06, nr. 201

¹⁸⁴ Klep, C., *Uruzgan: Nederlandse militairen op missie, 2005-2010*, Amsterdam: Boom: 2011, p. 29

¹⁸⁵ Uitgenodigd waren: AbdullahAbdullah (minister van Buitenlandse Zaken), generaal AbdulRahimWardak (minister van Defensie), generaal Jones (Supreme Allied Commander Europe (SACEUR), NATO), Ed Kroonenburg (director of the private office of the Secretary-General NATO), generaal Berlijn (CDS), Mw. SimaSamar (voorzitter Afghan Independent Human RightsCommission), AshrafGhani (voormalig minister van Financiën), parlementsleden afkomstig uit Uruzgan, Francesco Vendrell (EU-vertegenwoordiger in Afghanistan), Jean Arnault (VN-vertegenwoordiger in Afghanistan), generaal J.L. Py (commandant operationeel commando Franse landstrijdkrachten en voormalig commandant ISAF), generaal-majoor (b.d.) Frank van Kappen (voormalig militair adviseur van de Secretaris-Generaal van de VN), Arnold Karskens (journalist, onlangs bezoek gebracht aan Uruzgan), Matthijs Toot (Nederlandse Afghanistan deskundige, werkzaam voor het Britse PRT in Kandahar), Johannes Oosterkamp (AlternativeIncome Project Helmand, op dat moment werkzaam in provincie Baghlan), Nang Arsala (adviseur Afghaanse minister van Onderwijs), Nick Grono (Afghanistan expert van de International Crisis Group), Michael Callan (Canadese developmentadvisor Kandahar), vertegenwoordiger Amnesty International, René Grotenhuis (algemeen directeur Cordaid), Diederik de Boer (Afghanistan-programma Cordaid), Arjan el Fassed (beleidsadviseur mensenrechten en conflicten, Novib), Maarten te Kulve (beleidsadviseur Artsen zonder Grenzen, voormalig country manager AzG in Afghanistan), Prof.dr. Rob de Wijk (Clingendael), Dr. Willem Vogelsang (specialist in geschiedenis en cultuur van Afghanistan), Prof. Geert Jan Knoops (hoogleraar internationaal strafrecht, specialist in militair strafrecht), Jan Kleian (voorzitter ACOM), Han Busker (vice-voorzitter AFMP/FNV) en Jean Debie (voorzitter VBM/NOV), vanuit: <https://www.parlement.com/id/vh7idt4d73z8/hoorzitting_tweede_kamer_over> (8 november 2015)

¹⁸⁶ Hazelbag, L.J., *Politieke besluitvorming van de missie in Uruzgan: een reconstructie*, Breda: Nederlandse Defensie Academie, Faculteit Militaire Wetenschappen: 2009, p. 266

¹⁸⁷ Kamerstukken II 2005/06, nr. 202

¹⁸⁸ Kamerstukken II 2005/06, nr. 206

februari 2006 informatie rond de dan net afgeronde Londen-conferentie over Afghanistan, waarbij vooral de bijdrage van de overige Europese landen benadrukt wordt.¹⁸⁹

De PvdA geeft aan dat het vooroverleg en de openbare hoorzitting hebben bijgedragen aan een positievere houding over de missie naar Uruzgan. Balkenende is hier blij mee, en hoopt dat dit in het debat van 2 februari 2006 ook naar voren zal komen.¹⁹⁰ Pechthold laat voorafgaand aan het debat weten dat er met hem in de ministerraad te praten valt over de missie. Hij had immers al ingestemd met de formulering 'besluit'. Wel merkt hij op dat hij mogelijk een 'aantekening' laat maken bij het definitieve besluit om zijn principiële bezwaren vast te laten leggen.¹⁹¹ Deze opstelling is ook mogelijk geworden omdat de D66-fractie dan heeft aangegeven haar eigen ministers niet te vragen uit het kabinet te stappen, als ze instemmen met een positief besluit.¹⁹²

Op 2 februari 2006 wordt eerst een overleg met de vaste Commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie en de betrokken ministers Bot, Kamp en Van Ardenne gehouden. Ormel (CDA) geeft aan dat de hoorzitting indruk heeft gemaakt en is na inzien van de RoE's ervan overtuigd dat de militairen adequate geweldsinstructies hebben. Zijn belangrijkste opmerkingen in het overleg gaan over nazorg voor militairen en haalbare doelen voor een wederopbouwmissie van twee jaar. Hierbij geeft hij aan dat in zijn ogen het brengen van stabiliteit óók wederopbouw is.¹⁹³ Koenders (PvdA) benadrukt in de eerste plaats dat het parlement het heft in handen heeft moeten nemen gedurende de besluitvorming, vanwege de interne verdeeldheid van het kabinet. Hij geeft aan dat het gevolgde proces om voldoende inzicht te krijgen in de missie door de Kamer uiterst zorgvuldig is verlopen. De plicht die Nederland heeft richting Afghanistan, bevestigd door Annan en Afgaanse vertegenwoordigers gedurende de hoorzitting, is om te voorkomen dat het land weer wegzakt in instabiliteit. Koenders geeft aan dat de PvdA niet van 'de politiek van goede bedoelingen' zijn en een duidelijke scheiding tussen OEF en ISAF nodig is. Tevens vraagt hij duidelijke uitspraken over de eenheid van het kabinetsbeleid, als de Kamer een missie steunt, neemt het kabinet dan unaniem een besluit?¹⁹⁴

¹⁸⁹ Kamerstukken II 2005/06, nr. 205

¹⁹⁰ 'PvdA voor missie Afghanistan Coalitiepartij D66 dreigt steeds vaker in een isolement te geraken', *Trouw*, 1 februari 2006, p. 1

¹⁹¹ Valk, G. 'D66 moet al voor debat de aftocht dekken', *NRC Handelsblad*, 2 februari 2006, p. 3

¹⁹² Lagas, T. 'Kamerlid Bakker(D66): niet breken kan ook; missie-afghanistan', *Trouw*, 28 januari 2006, p. 5

¹⁹³ Kamerstukken II 2005/06, nr. 207, pp. 1-4

¹⁹⁴ *Ibid*, pp. 5 - 8

Van Baalen (VVD) begint zijn betoog met steun voor nazorg van de militairen. Daarnaast geeft hij aan dat OEF en ISAF beide hard nodig zijn maar afstemming noodzakelijk is in Uruzgan. Waarbij voor hem de toezegging dat de Nederlandse commandant in Uruzgan OEF missies mag tegenhouden, aangegeven tijdens de hoorzitting door *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR) generaal Jones voldoende is. Zijn belangrijkste punt gaat echter over de behandeling van gevangen genomen Afghanen. Het belang van handelen naar internationale regels, waaronder het humanitair oorlogsrecht, is essentieel om moreel overwicht te houden. Door de Nederlandse regering is met de Afghaanse overheid een *Memorandum of Understanding* (MOU) getekend waarin de gevangen genomen Afghanen binnen 96 uur worden overgedragen aan de Afghanen. Van Baalen vraagt in het verlengde hiervan of het mogelijk is dat de Nederlandse Ambassadeur deze overgedragen Afghanen ook kan volgen, dit om te voorkomen dat ze uiteindelijk in Guantánamo Bay terecht komen. Hij besluit met het feit dat de reputatie van Nederland in de internationale gemeenschap niet verspeeld mag worden, nu er aan de belangrijkste voorwaarden voor de missie is voldaan.¹⁹⁵

Van Bommel (SP) geeft gedurende het overleg aan dat de SP op principiële gronden niet kan instemmen met de missie. Net zoals de missie in Baghlan door de fractie niet is gesteund, gelden dezelfde gronden voor de missie in Uruzgan. De wijze waarop oorlog wordt gevoerd is in ogen van de fractie contraproductief, terroristen worden niet bestreden maar gekweekt door het geweld. Het brede internationale kader moet gezien worden als een uiteindelijke doelstelling binnen het Amerikaanse buitenlands beleid; garanderen van hegemonie. Omdat de fractie geen invulling wil geven aan de Amerikaanse agenda wordt de missie naar Uruzgan niet gesteund.¹⁹⁶ Karimi (GroenLinks) geeft aan dat de fractie groot voorstander is van VN-vredesmissies, zoals de missie in Baghlan. Echter de manier waarop OEF wordt uitgevoerd door de Amerikanen, met mishandeling, marteling, opsluiting zonder aanklacht in Guantánamo Bay, is contraproductief en verwerpelijk. Karimi geeft daarbij aan dat er een alternatief zou zijn geweest, Nederland had ontplooiing van de troepen in Uruzgan moeten verbinden aan de voorwaarde dat de Amerikanen Guantámo Bay zouden sluiten. Navraag

¹⁹⁵ Kamerstukken II 2005/06, nr. 207, pp. 10 - 13

¹⁹⁶ Ibid, pp. 13 - 14

van Kamp tijdens het overleg leert dat voor de GroenLinks-fractie dit een belangrijke voorwaarde zou zijn geweest om alsnog in te stemmen met de missie naar Uruzgan.¹⁹⁷

Herben (LPF) geeft aan niet tegen het zenden van militairen te zijn, maar de aard en omvang zijn niet passend te noemen. Hij gaat lang in op het begrip '*common funding*'. Hiermee wil hij het principe dat landen die troepen bijdragen binnen NAVO en het merendeel van de kosten daarvan zelf betalen aan de kaak stellen. In zijn optiek is *common funding*, een gemeenschappelijke verdeelsleutel, voor zijn fractie van groot belang. In zijn optiek is de grote internationale aandacht voor Nederlandse bijdrage aan Uruzgan een uitgelezen moment dit binnen NAVO aan te kaarten. Ook zijn slotbetoog over goede nazorg voor militairen staat in het licht van een uiteindelijke structurele ophoging van het Defensiebudget.¹⁹⁸

Bakker (D66) legt uit dat de fractie vanwege de veiligheidssituatie in Uruzgan er weinig vertrouwen in heeft dat er in Uruzgan (weder)opbouw plaats kan vinden. Hierbij is de afweging gemaakt of het ontwerp en de opzet van de missie kan werken. Het antwoord daarop is nee. Met uitzondering van de SP en GroenLinks, reageren alle fractiewoordvoerders fel op de uitspraak van Bakker dat iedereen in het politieke bedrijf van de besluitvorming 'een potje' heeft gemaakt. Hij stelt dat er te veel aandacht naar de procedure is gegaan en te weinig naar de inhoud. Hij verdedigt het vroegtijdige nee tegen de missie na de speciale fractievergadering van D66 op 16 december 2005, door te stellen dat dit zelfs veel te laat is geweest. Op 16 december is de missie al in een dergelijk vergevorderd stadium dat daadwerkelijk nee zeggen feitelijk niet meer mogelijk is. Dus een duidelijk nee van D66 had al ver vóór 16 december aangegeven moeten worden.¹⁹⁹

Huizinga (CU) geeft aan dat de fractie overtuigd is van de noodzaak van bemoeienis van de internationale gemeenschap met Afghanistan. Nederlandse militairen moeten goed voorbereid aan de missie kunnen beginnen, waardoor rekening met de culturele normen en waarden gehouden kan worden. Huizinga benadrukt deze voorbereiding door militairen meerdere malen, dit omdat de missie vooral zal gaan om het winnen van vertrouwen van de Afghanen. Daarnaast is nadruk op een goede afstemming tussen ISAF en OEF van groot

¹⁹⁷ Kamerstukken II 2005/06, nr. 207, pp. 18 - 21

¹⁹⁸ Ibid, pp. 24 - 27

¹⁹⁹ Kamerstukken II 2005/06, nr. 207, pp. 27 - 34

belang. Toezeggingen hierover door SACEUR zijn voor de fractie voldoende. Daarnaast is aanvulling van de begroting van Defensie, in relatie tot materiaal dat tijdens de missie verloren gaat, een punt van aandacht voor de fractie.²⁰⁰

Van der Staaij (SGP) belicht de positieve uitwerking van de grote meningsverschillen over de missie. In zijn optiek heeft het een goed onderbouwd parlementair debat opgeleverd, met uitgekristalliseerde argumenten vanuit de vraagrondes, briefings en hoorzitting. Hierdoor heeft er zich ook een intensief maatschappelijk debat over de missie kunnen ontwikkelen. Dit moet volgens Van der Staaij als winst gezien worden. Bijdrage aan de missie is voor Van der Staaij verbonden aan bondgenootschappelijke verplichtingen, waarbij strijd tegen het terrorisme uiteindelijk ook een nationaal belang dient. Hierbij heeft hij weinig goeds over voor de insteek van D66. Dit 'neoprovincialisme' kan erg schadelijk zijn voor de Nederlandse internationale positie. Tevens brengt van er Staaij de duur van de missie ter sprake. In het debat wordt de missie nadrukkelijk voor twee jaar voorgelegd. Van der Staaij wil deze periode minder nadrukkelijk stellen, immers voor de continuïteit is verlenging na deze besluitvorming een realistisch gegeven.

Wilders (Groep Wilders) koppelt het belang van een Afghanistan zonder terrorisme aan het belang van het Westen en dus ook van Nederland. OEF moet volgens Wilders met stevige hand terrorismebestrijding uitvoeren, dan kan ook wederopbouw vanuit het Nederlandse ISAF-concept succesvol zijn. Hij gaat vervolgens ook in op de rol van de Nederlandse militairen binnen ISAF in relatie tot terrorisme bestrijding: wat mogen en kunnen ze betekenen in Uruzgan?

Nawijn (Groep Nawijn) ziet bijdrage aan de missie op verzoek van de internationale gemeenschap als een logische stap voor Nederland. Het feit dat hier een casus ligt die de internationale rechtsorde geweld aandoet, en het feit dat Nederland beschikt over een modern en goed uitgerust leger zijn voor Nawijn voldoende gronden om actief steun te verlenen in Uruzgan. Een fors mandaat en goede nazorg voor de militairen worden door hem nogmaals benadrukt.

Na een korte schorsing geven de betrokken ministers antwoorden op de gestelde vragen. Bot begint met het schetsen van de uitvoerige voorgeschiedenis van het ingrijpen in

²⁰⁰ Kamerstukken II 2005/06, nr. 207, pp. 38 - 40

Afghanistan en benadrukt de samenhang tussen de politiek-militaire invalshoek en ontwikkelingssamenwerking. Alle instrumenten van het buitenlands beleid zijn in samenhang ingezet. Hierna gaat hij in op de huidige gouverneur van Uruzgan, Jan Mohammed. Vanwege corruptie heeft de Nederlandse regering er bij President Karzai op aangedrongen dat Mohammed door een niet-corrupte gouverneur wordt vervangen. Dit is door Karzai toegezegd. Op verzoek van de Kamer zijn EU- en NAVO-bijdragen voor Uruzgan zijn inzichtelijk gemaakt. Bot stelt dat Nederland een betekenisvolle bijdrage kan leveren en de internationale gemeenschap niet mag toestaan dat Afghanistan terugvalt in 'het recente donkere verleden'. Daarnaast gaat hij lang in op de strekking van de artikel-100 procedure.²⁰¹ Hierbij geeft hij aan dat dit overleg en het komende debat gericht is op goed luisteren, en zien of er eventueel nog aanpassingen nodig zijn voor de missie: "Als het een besluit zou zijn dat in beton gegoten is, dan zouden wij hier immers niet te hoeven komen. Dan hadden wij dat in de brievenbus kunnen stoppen. Dat is natuurlijk niet de bedoeling".²⁰²

Daarna volgt Kamp en hij begint zijn bijdrage met het feit dat het kabinet lang onderzoek heeft gedaan naar de mogelijke missie. Hierbij stelt hij dat hierdoor mogelijk bij internationale partners verwachtingen zijn gewekt, maar dat de Kamer nee kan zeggen. Na een uitvoerig chronologisch betoog over OEF en ISAF, geeft Kamp aan dat het verkeerd zou zijn om te blijven hangen op de eerste, en niet de overgang te maken naar ISAF. Er is door de toezeggingen van SACEUR ook voldoende duidelijkheid ontstaan over de scheiding tussen beide operaties. Daarna gaat Kamp in op de nazorg voor militairen, hiervoor bestaat een volgsysteem dat de nodige garanties aan de Kamer geeft.²⁰³

Van Ardenne gaat in op de wederopbouwresultaten die na het ingrijpen in Afghanistan zijn bereikt. De bijdrage van Nederland zal gericht zijn op het consolideren van de resultaten die al zijn bereikt. Het opzetten van een rechtstaat, het respecteren van de mensenrechten, en de positie van de vrouw. Ervaringen die Nederland heeft opgedaan in Baghlan zullen hiervoor gebruikt worden. Daarnaast maakt ze een koppeling tussen terrorismebestrijding en drugsbestrijding. Vanwege de relatie tussen beide onderwerpen zal gedurende de missie ook aandacht aan drugsbestrijding worden gegeven. Daarnaast gaat Van Ardenne in op een gezamenlijke aanpak van uit de Europese Unie (EU). De EU is bereid te gaan samenwerken

²⁰¹ Kamerstukken II 2005/06, nr. 207, pp.49 - 55

²⁰² Ibid, p.55

²⁰³ Ibid, p.55 - 64

met de PRT's in Afghanistan om zo geld beschikbaar te stellen voor stabiliteit, veiligheid, goed bestuur, en ontwikkeling.²⁰⁴

Na dit uitgebreid algemeen overleg tussen de betrokken ministers en de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie wordt diezelfde avond het afrondend debat gehouden. Vanwege het uitgebreide overleg van die middag wordt besloten het debat in één termijn af te ronden. Namens de regering zal de premier de vragen van de fracties beantwoorden.

Verhagen (CDA) haalt zijn eigen premier aan door te stellen dat het land internationale hulp nodig heeft bij de wederopbouw. Het bevorderen van de internationale rechtsorde, de verantwoordelijkheid als NAVO-lid, het feit dat Afghanistan een basis biedt voor internationaal terrorisme, en daarmee ook Nederland bedreigt, zijn voldoende redenen om met de missie in te stemmen. Zeker nadat de Kamer een zorgvuldige afweging heeft kunnen maken met behulp van de verschillende briefings en hoorzittingen.²⁰⁵

Bos (PvdA) benadrukt dat de strijd tegen het terrorisme niet zozeer een Amerikaans belang dient als wel een internationaal belang. Internationale solidariteit moet niet wegvallen als er tegenwind ontstaat. Bos constateert dat zijn partij - door de eisen die de PvdA heeft gesteld - de opzet van de missie sterk heeft verbeterd. Met uitzondering van één lid in de PvdA-fractie, Van Heteren, stemt de rest dan ook voor de missie.²⁰⁶

Van Aartsen (VVD) begint zijn betoog met de reden waarom Nederland lid is geworden van internationale organisaties als de VN, EU en NAVO. Gekoppeld aan de steunbetuigingen door Nederland na de aanval van Al-Qaida op Amerika, is een negatief besluit van de Kamer samen te vatten als provincialisme. Op basis van morele, internationaal politieke en geostrategische overwegingen stemt de fractie voor de missie. Van Aartsen dient vervolgens samen met Bos een motie in. Dit omdat Van Aartsen en Bos de verhoudingen tussen kabinet en Kamer exact vast willen leggen. Het belangrijkste argument voor de motie blijkt de uitspraak van vicepremier Brinkhorst na de ministerraadsvergadering op 22 december, over het feit dat er geen besluit zou zijn genomen.²⁰⁷ De motie verzoekt de regering in

²⁰⁴ Kamerstukken II 2005/06, nr. 207, pp. 65 - 70

²⁰⁵ Handelingen II 2005/06, 3013 - 3014

²⁰⁶ Handelingen II 2005/06, 3014 - 3018

²⁰⁷ Handelingen II 2005/06, 3018 - 3020

voorkomend geval alleen nog op basis van een eenduidig besluit een verzoek tot instemming voor te leggen.²⁰⁸

Marijnissen (SP) geeft aan dat zijn fractie uitgesproken tegen de missie is vanwege de contraproductiviteit. De strategie en tactiek die door de militairen moet worden toegepast is niet proportioneel. Onderscheid tussen ISAF en OEF is volgens de fractie niet te maken in Uruzgan. Hoewel niet doorslaggevend voor de SP-fractie geeft Marijnissen aan dat niet onvermeld mag blijven dat twee-derde van de Nederlanders zijn analyse delen.²⁰⁹ Samen met GroenLinks en D66 dient Marijnissen een motie in met als strekking dat de uitzending van de Nederlandse militairen naar Uruzgan niet door moet gaan.²¹⁰

Halsema (GroenLinks) geeft aan zich zeer betrokken te voelen bij het lot van de Afghaanse bevolking, maar dat de kansen dat de Nederlanders in Uruzgan de bevolking kan helpen schat zij als uitermate klein in. Het proces voor eventuele deelname aan de missie is in haar optiek te vroeg opgestart. Hierdoor zijn internationale partners steun gaan veronderstellen. Net als Marijnissen is Halsema uitgesproken negatief over de rol van de D66-fractie daarna in de Kamer; "Ondanks de poging van het kabinet om de ministers binnenboord te houden is D66 zelf er de weken daarna in geslaagd om van dit zware politieke besluit een derderangs Haagse klucht van te maken".²¹¹

Herben is positief over de toezeggingen die hij heeft gehad van het kabinet. Deze toezeggingen gaan over een mogelijke internationale verdeelsleutel ten aanzien van de kosten, fasering bij de overgang van stabilisatie naar wederopbouw, nazorg voor de militairen, materieel en nationale taken van Defensie. Herben geeft aan dat hij door zijn LPF-fractie het mandaat heeft gekregen om voor één jaar steun aan de missie toe te zeggen. Hij laat doorschemeren dat steun voor twee jaar mogelijk is, nadat in dit debat de toezeggingen nogmaals door het kabinet wordt bevestigd.²¹²

Dittrich is van mening dat hulp aan de Afghanen ook het nationale belang uiteindelijk bedient. Het feit dat de ISAF-missie een 'januskop' heeft, gericht op vechten én opbouwen, is in zijn ogen echter onhaalbaar. Door Marijnissen en Halsema wordt Dittrich vooral veel

²⁰⁸ Kamerstukken II 2005/06, nr. 203

²⁰⁹ Handelingen II 2005/06, 3020 - 3021

²¹⁰ Kamerstukken II 2005/06, nr. 204

²¹¹ Handelingen II 2005/06, 3022

²¹² Handelingen II 2005/06, 3023 - 3024

vragen gesteld over de het feit dat het vreemd is dat D66 als regeringsfractie een andere opstelling heeft dan haar eigen ministers in het kabinet. Dittrich geeft hierop aan dat het hem niet gelukt is zijn partijgenoten in het kabinet te overtuigen. Daarna geeft Dittrich toe dat het dreigen met een kabinetscrisis om de besluitvorming te beïnvloeden niet de schoonheidsprijs verdient. Hij dacht op die manier de besluitvorming, en vooral die van de PvdA te kunnen beïnvloeden.²¹³

Huizinga laat zich kort uit over de besluitvormingsprocedure door de motie Van Aartsen/Bos te steunen. De CU-fractie is na de briefings en hoorzitting ervan overtuigd geraakt dat de missie wellicht de gevaarlijkste wordt in de geschiedenis van Nederland, maar wel haalbaar. Het ruime mandaat, goede voorbereiding voor de militairen op cultuur en zeden maakt de missie niet gemakkelijk maar wel uitvoerbaar.²¹⁴

Van der Staaij herhaalt dat de voorbereiding van dit debat gedegen en nauwgezet is geweest. De aanslag van Al-Qaida in Amerika naar de besluitvorming over een missie naar Uruzgan is voor hem een 'rechte lijn'. Het kerndoel, bijdragen aan stabiliteit en wederopbouw helpt de Afghanen en beschermt tevens tegen terrorisme dicht bij huis. Het stevige geweldsmandaat voor de militairen en de goede verhouding tussen ISAF en OEF zijn belangrijke onderwerpen voor de SGP-fractie om in te stemmen met de missie.²¹⁵

Nawijn stelt vast dat de internationale rechtsorde met voeten wordt getreden, zeker in Uruzgan. Vanwege de NAVO en VN-verplichtingen die Nederland heeft, moet een goed uitgerust leger mee doen aan deze missie. De garanties die Nawijn aan de regering heeft gevraagd - goed materieel, duidelijke geweldsinstructies en goede nazorg - zijn voldoende toegezegd.²¹⁶

Wilders vindt het onaanvaardbaar dat door weggijken van de internationale gemeenschap Afghanistan langzaam maar zeker terugzakt naar de middeleeuwen. Het is onaanvaardbaar dat de Taliban hierdoor weer zeggenschap krijgen in het land. Een stabiel, democratisch Afghanistan, zonder terroristen is in ieders belang, ook van Nederland. Hij benadrukt dat OEF en ISAF formeel gescheiden zijn maar materieel complementair. Dat is in zijn optiek ook

²¹³ Handelingen II 2005/06, 3024 - 3027

²¹⁴ Handelingen II 2005/06, 3027

²¹⁵ Handelingen II 2005/06, 3028

²¹⁶ Handelingen II 2005/06, 3028 - 3029

goed. De nadruk op het onderscheid heeft vooral een binnenlandse politieke reden is volgens Wilders vooral ontstaan om de PvdA te overtuigen de missie te steunen.²¹⁷

Premier Balkenende verbindt in zijn slotbetog het goed uitgeruste leger met de traditiegetrouwe internationale solidariteit. De missie zal het lot van de bevolking in Uruzgan verbeteren. Balkenende geeft aan dat de formele afronding van de besluitvorming de volgende dag zal plaatsvinden in de ministerraad. Hierbij geeft hij aan dat hij inderdaad zal bevestigen dat de geplande missie kan worden geëffectueerd. Hierop reageert Van Aartsen met de mededeling dat de ingediende motie nuttig is geweest. De regering hoeft het niet zo te doen in zijn optiek, de besluitvorming is nu afgerond. Tenzij er volgens de regering nog additionele wensen zijn uit de Kamer ten aanzien van de bewapening. Tot slot worden beide moties uit het debat in stemming gebracht waarbij de motie-Marijnissen wordt verworpen, en de motie-Van Aartsen/Bos wordt aangenomen.²¹⁸

In dit hoofdstuk is de tweede en laatste casus beschreven. Nu kan op basis van beide empirische hoofdstukken een analyse gemaakt worden. In het volgende hoofdstuk worden systematisch opvattingen van ministers en Kamerleden per casus geanalyseerd op argumenten ontleend uit de klassieke of kritische visie.

²¹⁷ Handelingen II 2005/06, 3029

²¹⁸ Handelingen II 2005/06, 3029 - 3035

Hoofdstuk 6 - Analyse van de resultaten

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt vanuit beide casussen een analyse gemaakt aan de hand van het coderingsschema uit tabel 2. Hierdoor ontstaat er per casus een tweetal overzichten. Ten eerste een overzicht met de veertien coderingen waarin de betrokken bewindspersonen binnen de ministerraad gedurende de besluitvorming positief op scores. Ten tweede een overzicht waarin de Kamerleden tijdens het overleg met de vaste commissies en het debat positief op scores. In dit tweede overzicht staan ook een aantal scores van de betrokken ministers vermeld; zij doen immers ook uitspraken in het debat. In totaal zijn er dus per casus twee tabellen gemaakt die in één oogopslag de opvattingen indelen binnen de klassieke en kritische visie.

Tijdens de analyse per casus en tabel worden niet alle scores individueel behandeld, omdat dit te veel analyse vergt. Dit is overigens ook niet nodig. Voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag gaat het uiteindelijk om het onderbouwen van een verschuiving van democratieopvattingen bij bewindslieden en Kamerleden. Deze mogelijke verschuiving kan met de totaaloverzichten voldoende geanalyseerd worden om een concluderend antwoord te onderbouwen. Bronverwijzingen die bij de scores horen, zijn vanwege de omvang in vier bijlages verwerkt. Alleen de aanvullende informatie die niet direct met de scores verband houden, wordt met een verwijzing vastgelegd.

Tot slot wordt in dit hoofdstuk met behulp van twee tabellen een vergelijk gemaakt tussen de scores gedurende beide besluitvormingsprocessen voor de ministers en vervolgens de Kamerleden. Voor beide groepen actoren wordt vastgesteld of er verschuivingen tussen de klassieke en kritische visie heeft plaatsgevonden. Deze analyses leveren de onderbouwing om uiteindelijk in de conclusie de onderzoeksvraag te beantwoorden.

6.2 UNIFIL – de ministerraad

Op de volgende pagina zijn in tabel 3 de resultaten van de analyse met het coderingsschema vanuit tabel 2 weergegeven. In bijlage 1 zijn de bronverwijzingen die horen bij tabel 3 terug te vinden.

Opvattingen in Ministerraad gedurende besluitvorming UNIFIL															
Actor	Regering	Waargenomen opvattingen													
		De klassiek visie							De kritische visie						
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Van Agt	CDA														
De Koning	CDA														
Scholten	CDA														
Albeda	CDA														
Beelaerts van Blokland	CDA														
Gardeniers	CDA														
Andriesen	CDA														
De Ruiter	CDA														
Van der Stee	CDA														
Wiegel	VVD														
Pais	VVD														
Tuijnman	VVD														
Van Aardenne	VVD														
Legenda coderingen															
1. Er is verschil tussen binnen- en buitenlandse politiek.							8. Verschil tussen binnen- en buitenlandsbeleid steeds kleiner.								
2. Vrijheid van handelen of geheimhouding voor regering.							9. Meerdere politieke meningen/politieke debat van belang.								
3. Door belang geen partijpolitiek, of zelfstandig besluit regering.							10. Openbaarheid of publieke verantwoording is van belang.								
4. Continuïteit of coherentie centraal tijdens de besluitvorming.							11. Emotie mag aanwezig zijn.								
5. Expertise binnen de regering is van belang.							12. Normen en waarden belangrijk voor rechtvaardiging.								
6. De bevoking is te emotioneel of wispelturig voor consistent beleid.							13. Invloed van de bevolking is van belang.								
7. Voorlichting aan de bevolking moet van bovenaf ingeregeld worden.							14. Informatie vanuit de maatschappij is mogelijk en/of nodig.								

Tabel 3. Opvattingen van ministers vanuit notulen van de ministerraad

Wat als eerste duidelijk opvalt binnen de resultaten is dat er slechts twee opvattingen vanuit een kritische visie zijn waargenomen. De score van Pais op codering acht wordt hieronder eerst behandeld. Pais vindt dat het voorstel op onvoldoende binnen- en buitenlandse consequenties doordacht is. Pais is letterlijk de enige minister met een echt kritische visie tijdens de ministerraadsvergaderingen. Hij laat specifiek tijdens de vergadering van 19 januari 1979 een aantekening maken dat hij het niet eens is met het besluit tot deelname aan UNIFIL. Opvallend is ook dat Pais de enige bewindspersoon is die de gevaarlijke situatie voor de militairen in Libanon bespreekbaar wil maken binnen de raad. Voor de overige ministers is dit meer een gegeven dan een punt van zorg. Sterker nog, een aantal ministers geeft aan dat de risico's geen reden mogen zijn om ondersteuning te weigeren. Dit komt overigens ook goed naar voren als blijkt dat Scholten als minister van Defensie geen idee heeft in welk gebied de militairen terecht komen of hoe de bevelvoering is geregeld.²¹⁹ Van der Klaauw brengt later zelfs op dat de grote verscheidenheid aan partijen en strijdgroepen

²¹⁹ Notulen Ministerraad, d.d. 12 januari 1979, nr. 8579, p. 13

het gevaar juist verkleinen: "De Nederlanders zouden door de lokale variëteit minder snel in de verleiding komen zich partijdig op te stellen."²²⁰

De Koning scoort positief op codering twee als hij op 4 januari 1979 aangeeft dat hij niet graag in de publiciteit ziet komen dat het kabinet veel tijd nodig heeft om een bataljon ter beschikking te kunnen stellen aan de VN. Scholten scoort twee keer positief op codering twee als hij op 12 januari 1979 benadrukt dat de regering vrijheid van handelen heeft op basis van de uitspraken van Cals in 1965. Ook brengt hij het aspect van geheimhouding naar voren. Het feit dat in de media is uitgelekt dat de regering deelname aan UNIFIL overweegt, wordt als vervelend ervaren. Het is zeer waarschijnlijk dat zonder dit lek, een persbericht over deelname aan de UNIFIL missie veel later naar buiten zou zijn gekomen.

Voorts valt op dat vrijwel alle ministers scoren op codering vier. Hierin komt vooral de een zeer vanzelfsprekende houding gericht op continuïteit en coherentie van het buitenlands beleid naar voren. De leidende gedachte hierbij is dat Nederland moeilijk een bijdrage kan weigeren omdat er meerdere malen troepen zijn toegezegd. Daarnaast verzwakt het volgens een aantal ministers de geloofwaardigheid van Nederland richting de VN. Opvallend is wel hoe snel het negatieve advies van de NAVO om een operationeel bataljon in te zetten voor UNIFIL terzijde wordt geschoven. Hier moet ook de leidende rol van Buitenlandse Zaken in de discussie gezien worden. De landmachtstaf is duidelijk tegen, maar Scholten vraagt Van der Klaauw slechts de deelname tot één jaar te beperken. De geloofwaardigheid en het imago richting de VN zijn op dat moment voor de ministerraad - maar vooral voor Van der Klaauw - duidelijk belangrijker. Daarnaast is de focus van Buitenlandse Zaken op de VN-missie ook vanuit meer geopolitieke ontwikkelingen goed te duiden. In de jaren zestig is het buitenlands beleid gericht op de trans-Atlantische band, waarbij de relaties met de Engelsen en Amerikanen binnen de NAVO centraal staan. Hoewel er in de tweede helft van de jaren tachtig nog een opleving van deze nadruk op de trans-Atlantische band en de NAVO ontstaat, is deze eind jaren zeventig niet meer zo vanzelfsprekend als daarvoor.²²¹

De Koning, Wiegel en Van Aardenne scoren op codering zes, waarbij ze alle drie een duidelijk waardeoordeel over de bevolking koppelen aan vermogens voor het voeren van consistent

²²⁰ Klep, C. et al, *Van Korea tot Kabul: De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945*, Den Haag: Sdu Uitgevers, Nederlands Instituut voor Militaire Historie: 2005, p. 71

²²¹ D. Hellema, *Nederland in de wereld; de buitenlandse politiek van Nederland*, Antwerpen: Spectrum: 2010, pp. 344-345

beleid. De Koning tijdens de ministerraad van 19 januari 1979 over de negatieve reacties uit de publieke opinie; "Minister de Koning meent dat een negatieve beslissing van de raad een nog grotere negatieve reactie zou hebben opgeroepen."²²² Wiegel stelt tijdens de ministerraad van 4 januari dat de deelname aan UNIFIL bij de Nederlandse bevolking 'goed zal vallen'.²²³ Op 12 januari 1979 geeft hij echter aan dat de bevolking niet consistent zal zijn over de missie: "Mochten er slachtoffers vallen bij de inzet van het Nederlandse bataljon, dan zal de reactie van de publieke opinie op de Nederlandse deelneming in UNIFIL stellig negatief worden."²²⁴ Van Aardenne 's reactie op de negatieve publieke opinie is een schoolvoorbeeld van een klassieke houding ten opzichte van het democratische proces; "Spreker acht het geen goede ontwikkeling dat in Nederland een dergelijke negatieve reactie komt op het inzetten van militairen voor doeleinden die Nederland onderschrijft."²²⁵ Van Aardenne vat de kritiek uit de publieke opinie op als oppositie voeren tegen het Nederlandse beleid. Een dergelijke houding wordt door hem als deloyaal gezien.

Van Agt, alleen aanwezig tijdens de ministerraad van 19 januari 1979, scoort positief op codering zeven. Hij geeft aan dat de raad de houding van de bevolking over deelname aan UNIFIL te positief heeft ingeschat. Hij benadrukt daarom dat er veel aandacht besteed moet worden aan voorlichting door de overheid. De score op codering zeven bij de overige ministers richt zich op voorlichting voor de Nederlandse bevolking. Zonder uitzondering wordt voor deze informatievoorziening elke keer een 'top-down' benadering voorgesteld. Mening van Van Agt tijdens de ministerraad is hiervoor illustratief: " Spreker is het er mee eens dat het voornemen van het kabinet in de publiciteit extra zal moeten worden begeleid."²²⁶

De tweede, en tevens laatste opvatting vanuit een kritische visie komt van Van Aardenne. Deze scoort positief op codering twaalf. De vraag of dienstplichtigen verplicht kunnen worden op uitzending te gaan, roept bij meerdere ministers een reactie op gedurende de vergaderingen. Alleen Van Aardenne spreekt een - zeer voorzichtig - waardeoordeel

²²² Notulen Ministerraad, d.d. 19 januari 1979, nr. 8587, p. 7

²²³ Notulen Ministerraad, d.d. 4 januari 1979, nr. 8624, p.4

²²⁴ Notulen Ministerraad, d.d. 12 januari 1979, nr. 8579, p. 14

²²⁵ Notulen Ministerraad, d.d. 19 januari 1979, nr. 8587, p. 8

²²⁶ Notulen Ministerraad, d.d. 12 januari 1979, nr. 8579, p. 12

uit: "Tegen een gedwongen uitzending van Nederlandse militairen lijken spreker bezwaren te bestaan."²²⁷

6.3 UNIFIL – de Kamer

In tabel 4 is een overzicht gemaakt van de scores vanuit het coderingsschema voor zowel het overleg van de vaste commissies op 25 januari als het plenair debat op 1 februari 1979. Zowel bij het overleg als het debat zijn dan alleen de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie aanwezig. De bronverwijzingen voor deze scores zijn in bijlage 2 terug te vinden.

Opvattingen vanuit overleg en debat met Kamer tijdens besluitvorming UNIFIL															
Actor	Parlement	Regering	Waargenomen opvattingen												
			De klassiek visie							De kritische visie					
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Van den Bergh	PvdA														
De Vries	PvdA														
Frinking	CDA														
Brinkhorst	D66														
Verburgh	GPV														
Blaauw	VVD														
Van Dis	SGP														
Van der Spek	PSP														
Waltmans	PPR														
Bakker	CPN														
Nijhof	DS'70														
Koekoek	BP														
Van der Klaauw		VVD													
Scholten		CDA													

Legenda coderingen	
1. Er is verschil tussen binnen- en buitenlandse politiek.	8. Verschil tussen binnen- en buitenlandsbeleid steeds kleiner.
2. Vrijheid van handelen of geheimhouding voor regering.	9. Meerdere politieke meningen/politieke debat van belang.
3. Door belang geen partijpolitiek, of zelfstandig besluit regering.	10. Openbaarheid of publieke verantwoording is van belang.
4. Continuïteit of coherentie centraal tijdens de besluitvorming.	11. Emotie mag aanwezig zijn.
5. Expertise binnen de regering is van belang.	12. Normen en waarden belangrijk voor rechtvaardiging.
6. De bevoking is te emotioneel of wispelturig voor consistent beleid.	13. Invloed van de bevolking is van belang.
7. Voorlichting aan de bevolking moet van bovenaf ingeregeld worden.	14. Informatie vanuit de maatschappij is mogelijk en/of nodig.

Tabel 4. Opvattingen van ministers en Kamerleden vanuit parlementaire documenten

Van der Klaauw scoort tijdens het plenair debat positief op codering één. Hij benadrukt regelmatig het verschil tussen binnen- en buitenlandse politiek. Zo geeft hij aan dat het bataljon aan de VN beschikbaar wordt gesteld en dat met nationale politiek geen invloed uitgeoefend kan worden op de werkzaamheden van de troepen. Ook is zijn optreden tijdens het debat over de werkwijze van de VN eerder te omschrijven als een college over buitenlandse politiek aan onwetende parlementariërs: "Dan weet u toch minder van de

²²⁷ Notulen Ministerraad, d.d. 4 januari 1979, nr. 8624, p.4

werkwijze van de VN dan ik had gedacht.....maar nogmaals, de heer Brinkhorst heeft zich toch te weinig verdiept in de Verenigde Naties."²²⁸

Tijdens het plenair overleg merkt Scholten op dat het niet altijd mogelijk zal zijn de Kamer te raadplegen over het beschikbaar stellen van troepen voor de VN. Hiermee scoort hij positief op vraag twee. Van der Klaauw is veel stelliger als hij de Kamer tijdens het debat er op wijst dat hij en Scholten domweg tijd en daarmee vrijheid van handelen nodig hadden om alles voor te bereiden. Partijgenoot Blaauw benadrukt een bepaalde mate van vrijheid van handelen door te stellen dat er in de toekomst ook bijzondere omstandigheden kunnen zijn waardoor de regering niet altijd de Kamer zal kunnen informeren.

Ten aanzien van geheimhouding als onderdeel van codering twee gaat Van der Klaauw gaat tijdens het debat duidelijk te ver door te stellen dat de leden van de vaste commissies niet met vertrouwelijke informatie om kunnen gaan. Hoewel hij de woorden terug moet nemen, wordt het verzoek van de Kamerleden over aanvullende - vertrouwelijke - informatie niet duidelijk beantwoord. Van der Klaauw stelt samen met Scholten 'regelmatig' een rapport voor de Kamer over de situatie in Libanon op te stellen. Of daar uiteindelijk ook vertrouwelijke informatie in zal worden verwerkt, blijft vaag.²²⁹ De Kamer gaat daar ook niet meer op in.

Om het belang van een eigenstandig besluit van de regering te onderstrepen geeft Van der Klaauw gedurende het overleg op 25 januari 1979 de volgende onderbouwing: "Een uitbarsting daar zou een gevaar voor de wereldvrede zijn. Het grootste risico wordt op dit moment in Libanon gelopen."²³⁰ Door zoiets vitaals als de wereldvrede als rechtvaardiging van het regeringsbesluit te noemen, scoort hij - als enige - positief op codering drie.

De veelvuldige score van Kamerleden en de beide ministers op codering vier laat zien dat met uitzondering van de PSP, alle fracties vanwege continuïteit en coherent beleid deelname aan UNIFIL logisch vinden. Illustratief is de uitspraak van Brinkhorst op 1 februari 1979: "Nederland is lid van de VN, moet de consequenties daarvan aanvaarden, inclusief de

²²⁸ Handelingen II 1978/79, 2970

²²⁹ Handelingen II 1978/79, 2973

²³⁰ Kamerstukken II 1978/79, 15441, nr. 4, p. 2

bereidheid hebben om bij te dragen aan een vredesmacht, zoals reeds vanaf 1963 is toegezegd."²³¹

Tijdens het plenair debat scoort alleen Van den Berg op codering zeven: "Mijn fractie steunt het beginsel van de Nederlandse deelname, maar komt voorlopig wel tot de conclusie dat de politieke voorbereiding, zowel internationaal-politiek als naar het Nederlandse volk toe, op tal van punten slordig en soms zelfs naïef en knullig is geweest."²³² Hoewel er veel over voorlichting wordt gesproken tijdens de besluitvorming, betreft de gerichte voorlichting aan de militairen van het aangewezen bataljon.

Op codering acht scoort Frinking positief. Hij vraagt meer vooroverleg met de Kamer ten aanzien van afspraken met internationale partners. Hij stelt dat betrekkingen met het buitenland steeds meer invloed op het nationale beleid zullen uitoefenen. Het is dan ook niet vreemd dat hij positief scoort op codering negen. Hij stelt nuchter vast dat de Kamer voor een *fait-accompli* is geplaagd door de regering en daarmee de controlerende taak gereduceerd wordt tot navragen en instemmen. Frinking is erg voorzichtig met de woorden die hij richting zijn partijgenoot Van der Klaauw gebruikt. Hij geeft aan dat het niet gaat om de regering te 'committeren' of met een 'sluitend mandaat op weg te sturen', maar om de positie van de regering te versterken.²³³ Koekoek is wel heel voorzichtig met zijn opmerkingen: "Wij willen dit debat helemaal niet aangrijpen om kritiek op deze bewindslieden te uiten."²³⁴ De ingediende moties van Van den Bergh, De Vries en Brinkhorst benadrukken het wat hardere oordeel van de andere fracties in de Kamer. Het aanvaarden van de laatste motie door Van der Klaauw levert hem ook een score op codering negen op. Doordat de Kamer de motie van Brinkhorst ook aanneemt, is dit in ieder geval een toezegging van de regering om de informatiepositie van de Kamer te verbeteren. Hoewel Blaauw direct daarna zijn opmerking maakt dat wellicht niet in alle gevallen de regering de Kamer vooraf zal kunnen informeren. Brinkhorst gaat daar verder niet meer op in.

De scores op codering tien komen naar voren omdat de betrokken Kamerleden de regering duidelijk aanspreken op hun publieke verantwoording over de besluitvorming. Van den Bergh spreekt de regering er op aan dat ze een eigen verantwoordelijkheid heeft om de

²³¹ Handelingen II 1978/79, 2945

²³² Handelingen II 1978/79, 2938

²³³ Handelingen II 1978/79, 2941

²³⁴ Handelingen II 1978/79, 2963

situatie ter plaatse te onderzoeken. Koekoek ziet het als een voordeel dat vanuit het debat de media uiteindelijk de informatie in de openbaarheid zal brengen. Frinking stipt het belang van openbaarheid aan door te stellen dat dit noodzakelijk is om als Kamer een bepaalde mate van invloed uit te kunnen oefenen. Hier is wellicht een verband tussen het feit dat als er een eigenstandig besluit wordt genomen, de Kamer de publieke verantwoording ook niet kan vertegenwoordigen en daarom bewust onder de aandacht van de regering brengt. Brinkhorst brengt de zorgen van de bevolking onder het voetlicht, waarbij hij de publieke verantwoording benadrukt die door het besluitvormingsproces ingevuld moet worden.

Alle waargenomen emoties die zijn geuit gedurende het debat zijn verbonden aan de verbazing van die personen over de totaal onverwachte en bijzonder snelle besluitvorming die eigenstandig door de regering is gemaakt. Hiermee wordt echter niet op codering elf gescoord. Geen van de actoren geeft aan dat emotie aanwezig mag zijn gedurende de besluitvorming.

Van Dis, Van der Spek en Waltmans scoren alle drie positief op codering twaalf. De normen en waarden hebben betrekking op religie, verantwoordelijkheid de militairen, en het internationaal streven naar soevereiniteit voor alle landen in de wereld. Daarnaast scoren alle fracties behalve de VVD, CDA en hun bewindslieden positief op codering twaalf vanwege de rode draad in het debat of dienstplichtigen wel of niet vrijwillig uitgezonden kunnen worden. Alle fracties - behalve VVD en CDA - steunen de motie van Verbrugh en Van Dis. Hierdoor is het waardeoordeel om zo veel mogelijk vrijwilligers uit te zenden zo goed mogelijk richting de regering vastgelegd.

6.4 ISAF – de ministerraad

Omdat de notulen van de ministerraad over de missie naar Uruzgan nog niet openbaar zijn, zijn de opvattingen van de betrokken ministers gereconstrueerd met gebruik van relevante brieven van de regering aan de Kamer ter voorbereiding op het overleg en debat en met gebruik van krantenartikelen. In totaal zijn met behulp van LexisNexis 532 artikelen op de zoekterm 'Uruzgan' aangetroffen. Van deze 532 artikelen bleven er nog 476 over nadat deze op de datum waren geselecteerd. Allen artikelen uit 2005 en 2006, die gerelateerd konden worden aan de besluitvorming over Uruzgan zijn hierbij meegenomen. Uit deze 476 artikelen

zijn uiteindelijk 71 artikelen geselecteerd die daadwerkelijk een uitspraak van een minister in zich hadden, in relatie tot de besluitvorming rond ISAF.

In tabel 5 zijn de scores vanuit het coderingschema voor de ministerraad verwerk. De bronverwijzingen zijn in bijlage 3 terug te vinden.

Opvattingen in Ministerraad gedurende besluitvorming ISAF															
Actor	Regering	Waargenomen opvattingen													
		De klassiek visie							De kritische visie						
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Balkenende	CDA				4										
Bot	CDA				4										
Van Ardenne	CDA				4										
Kamp	VVD		2		4										
Brinkhorst	D66														
Pechthold	D66														
Legenda coderingen															
1. Er is verschil tussen binnen- en buitenlandse politiek.							8. Verschil tussen binnen- en buitenlandsbeleid steeds kleiner.								
2. Vrijheid van handelen of geheimhouding voor regering.							9. Meerdere politieke meningen/politieke debat van belang.								
3. Door belang geen partijpolitiek, of zelfstandig besluit regering.							10. Openbaarheid of publieke verantwoording is van belang.								
4. Continuïteit of coherentie centraal tijdens de besluitvorming.							11. Emotie mag aanwezig zijn.								
5. Expertise binnen de regering is van belang.							12. Normen en waarden belangrijk voor rechtvaardiging.								
6. De bevoking is te emotioneel of wispelturig voor consistent beleid.							13. Invloed van de bevolking is van belang.								
7. Voorlichting aan de bevolking moet van bovenaf ingeregeld worden.							14. Informatie vanuit de maatschappij is mogelijk en/of nodig.								

Tabel 5. Opvattingen van ministers vanuit krantenartikelen

Door Kamp wordt er in de voorbereiding naar het debat met de Kamer positief gescoord op codering twee. Kamp geeft aan dat de Kamer in haar voorbereiding op het debat niet het hele MIVD rapport over de voorgenomen missie mag inzien, maar slechts de conclusies. Hiermee wil hij bronnen binnen de MIVD en internationale zusterdiensten beschermen. Verder geeft hij aan dat de Kamer eigenlijk alleen te maken heeft met het politieke eindoordeel. Geheimhouding is vooral volgens de PvdA echter van invloed op de besluitvorming. De fractie wil inzage in de MIVD-rapportage om een goede afweging te kunnen maken. Met de dreiging het besluit tot bereidheid als fractie niet in behandeling te nemen krijgen fractiewoordvoerders alsnog inzage in de MIVD-rapportage.

De positieve scores van Balkenende, Bot, Van Ardenne en Kamp op codering vier zijn allemaal te relateren aan coherentie en continuïteit. Voor de bewindspersonen is deelname aan ISAF een logisch vervolg op de Nederlandse inzet van *special forces* binnen OEF en deelname aan het PRT in Baghlan. Vanaf december wordt de logica van deelname aan de ISAF-missie als een gezamenlijk mantra gedurende de besluitvorming door de CDA en VVD

bewindspersonen herhaald. Hierbij is duidelijk internationale druk merkbaar op de regering door de VN en NAVO om Nederland te betrekken bij de nieuwe ISAF-missie. Dreigingen dat het imago van Nederlands schade oploopt worden vooral door Kamp en Bot ook openlijk geventileerd.

Scores op codering negen zijn vooral gerelateerd aan het rommelige proces om de Kamer over 'het voornemen', later 'de intentie' en uiteindelijk 'het besluit tot bereidheid' in debat te laten gaan. Alle bewindspersonen benadrukken het belang van een debat met de Kamer over het besluit tot bereidheid.

De scores op codering tien bij de ministers en de nadruk die zij daarmee leggen op het belang van openbaarheid, komt onder andere op 22 december 2005 nadrukkelijk naar voren in de brief aan de Kamer.²³⁵ Ter voorbereiding op een eventuele openbare hoorzitting wordt door de betrokken ministers medewerking aangeboden.

Het belang van normen en waarden en de daaraan gekoppelde scores bij de ministers op codering twaalf hebben twee achtergronden. In eerste aanleg zijn deze scores vooral terug te brengen rond de discussie over Guantánamo Bay, de clandestiene CIA-gevangenen en de daaraan gekoppelde schendingen van het humanitaire oorlogsrecht door Amerika. Ten tweede wordt eind december - als de aarzelingen bij de CDA verdwijnen - de discussie over deelname aan ISAF, en een ontplooiing in Uruzgan voor de bewindspersonen een principiële kwestie. Door er een principiële kwestie van te maken, worden regelmatig normen en waarden aangehaald. Deze normen en waarden benadrukken dat de Afghanen nu niet meer in de steek gelaten kunnen worden. Ook de nadruk die aan (weder)opbouw wordt gegeven, resulteert in voldoende uitspraken met waardeoordelen.

6.5 ISAF – de Kamer

De opvattingen van ministers en Kamerleden op 2 februari 2006 - gedurende het overleg en aansluitende debat - staan aan de hand van het coderingsschema in onderstaande tabel 6 verwerkt. De bronverwijzingen die bij de scores horen zijn terug te vinden in bijlage 4.

²³⁵ Kamerstukken II 2005/06, nr. 194

Opvattingen vanuit overleg en debat met Kamer tijdens besluitvorming ISAF																
Actor	Parlement	Regering	Waargenomen opvattingen													
			De klassiek visie							De kritische visie						
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Verhagen	CDA															
Ormel	CDA															
Wilders	Groep Wilders															
Marijnissen	SP															
Van Bommel	SP															
Dittrich	D66															
Bakker	D66															
Bos	PvdA															
Koenders	PvdA															
Halsema	GroenLinks															
Karimi	GroenLinks															
Nawijn	Groep Nawijn															
Huizinga	ChristenUnie															
Van Aartsen	VVD															
Van Baalen	VVD															
Van der Staaij	SGP															
Herben	LPF															
Balkenende		CDA														
Bot		CDA														
Kamp		VVD														
Van Ardenne		CDA														

Legenda coderingen	
1. Er is verschil tussen binnen- en buitenlandse politiek.	8. Verschil tussen binnen- en buitenlandsbeleid steeds kleiner.
2. Vrijheid van handelen of geheimhouding voor regering.	9. Meerdere politieke meningen/politieke debat van belang.
3. Door belang geen partijpolitiek, of zelfstandig besluit regering.	10. Openbaarheid of publieke verantwoording is van belang.
4. Continuïteit of coherentie centraal tijdens de besluitvorming.	11. Emotie mag aanwezig zijn.
5. Expertise binnen de regering is van belang.	12. Normen en waarden belangrijk voor rechtvaardiging.
6. De bevoking is te emotioneel of wispelturig voor consistent beleid.	13. Invloed van de bevolking is van belang.
7. Voorlichting aan de bevolking moet van bovenaf ingeregeld worden.	14. Informatie vanuit de maatschappij is mogelijk en/of nodig.

Tabel 6. Opvattingen van ministers en Kamerleden vanuit parlementaire documenten

De score voor de ministers en Kamerleden op codering vier komt hoofdzakelijk voort uit het belang dat door hen aan continuïteit en coherentie gedurende de besluitvorming gekoppeld wordt. Opvallend in tabel 6 is - met uitzondering van Koenders - dat de tegenstanders van de missie hier niet op scoren. In de opbouw van de betogen wordt vrij snel duidelijk waarom, het is een ideaal startpunt om tot een onderbouwd ja voor de missie te komen. Toezeggingen tijdens de hoorzitting, het belang van (weder)opbouw, het exporteren van de ervaringen in Baghlan naar Uruzgan zijn allemaal ingrediënten die onder continuïteit en samenhang als opvatting naar voren komen. Tijdens de besluitvorming worden de bewindslieden en Kamerleden ook regelmatig door de internationale gemeenschap gewezen op verplichtingen. De herhaalde boodschappen van De Hoop-Scheffer aan zijn oud-collega's in het kabinet, maar ook het 'toevallige' bezoek van Annan gedurende de hoorzitting zijn hiervan sprekende voorbeelden. Van der Staaij benoemt de duur van de missie ook als

onderwerp in het debat. Hoewel een missieduur van twee jaar gehanteerd wordt tijdens de besluitvorming, is verlenging daarna vanwege continuïteit in zijn optiek niet onrealistisch.

Er wordt in het debat niet gescoord op codering zeven, wel verzoeken Dittrich en Huizinga om voorlichting voor militairen in te regelen over de cultuur, normen en waarden.

De positieve scores op codering acht zijn direct terug te voeren op het feit dat de actoren vinden dat wat Nederland in Uruzgan doet, de binnenlandse veiligheid positief beïnvloedt. Hiermee wordt door hen duidelijk het eigenbelang en de noodzaak van actief buitenlands beleid benadrukt. De PvdA omschrijft deze koppeling als een 'verlicht' eigenbelang, doelend op de ook zeker positieve bijwerking voor de Afghanen zelf, door (weder)opbouw.²³⁶ Echt inhoudelijke tegenstanders van de missie - SP en GroenLinks - benadrukken consequent geen van beide deze opvatting omdat het vooral een sterk argument is om een positief oordeel te onderbouwen. Van Aartsen is over inhoudelijke tegenstander voor de missie in de Kamer vrij duidelijk, en beticht ze van 'provincialisme'.²³⁷ Van der Staaij is heel direct in zijn benadering over de houding van D66, vanwege de grote schade die dit kan opleveren voor de Nederlandse positie door een soort 'neoprovincialisme'.²³⁸ Hiermee benadrukken beide voorstanders van de missie de beïnvloeding van buitenland- op binnenlandbeleid en andersom.

De positieve scores op codering negen benadrukken het belang van het debat. Het veelvuldig benadrukken van het belang van het debat heeft natuurlijk alles te maken met het feit dat het kabinet zich in alle bochten wringt om in de eerste plaats het besluit tot bereidheid behandeld te krijgen in de Kamer. Daarna zoekt de Kamer als het ware zoveel mogelijk bevestiging dat ze besluitvorming over de missie kan beïnvloeden. De onvrede over de formulering in de artikel-100 brief, waar het woord besluit niet in genoemd wordt om de stabiliteit van het kabinet niet in gevaar te brengen, leidt tot de motie Van Aartsen/Bos. De verwijzing in de motie naar artikel-100, en het verzoek om een eenduidig besluit in de toekomst, is juridisch onjuist. Juridisch gezien eist artikel-100 niet dat de regering de Kamer over een concreet besluit informeert, nog is sprake van een instemmingsrecht. Het verplicht de regering ook niet het besluit na instemming van de Kamer uit te voeren. Hoewel er een

²³⁶ Kamerstukken II 2005/06, 27925, nr. 207, p.5

²³⁷ Handelingen II 2005/06, 3019

²³⁸ Ibid, p.42

toetsingskader is ontwikkeld is deze procedure op zichzelf staand, en is niet verbonden aan artikel-100. Dat politieke beloftes uiteindelijk zwaarder wegen dan de zuivere juridische interpretatie mag duidelijk zijn; "De Kamer lijkt te horen wat ze wil horen, leidt uit de beloftes vooral af dat de regering naar de mening van de Kamermeerderheid zal luisteren en ziet daarin een bevestiging van haar materieel instemmingsrecht."²³⁹ Illustratief voor de opvatting dat er een materieel instemmingsrecht is, komt tijdens de besluitvorming van Koenders; "De vraag aan het kabinet is vandaag opnieuw: voert u zonder mitsen of maren uit wat het parlement hier vandaag besluit..."²⁴⁰

Die gedachte is natuurlijk ook niet vreemd. Door Bot wordt voorafgaand aan de besluitvorming duidelijk gesteld dat het kabinetsbesluit niet in beton is gegoten. Hierdoor ontstaat dus ook ruimte voor een inhoudelijk debat, en kan het belang daarvan door Kamerleden vanuit verschillende invalshoeken ook worden benadrukt. Zo ziet van der Staaij het intensieve maatschappelijke debat dat door de besluitvorming in de Kamer tot stand is gekomen als pure winst. Bos benadrukt dat de eisen die de PvdA in het debat gesteld heeft de opzet van de missie sterk verbeterd heeft.

Ten aanzien van codering tien benadrukt de PvdA specifiek dat de openbare hoorzitting heeft bijgedragen aan een meer positieve houding over de missie. De scores in de tabel zijn deels gerelateerd aan de verzoeken van de Kamer om aanvullende informatieverstrekking na de hoorzitting, en de welwillende houding van de betrokken ministers. Daarnaast benadrukken verschillende Kamerleden het belang van openbaarheid en publieke verantwoording als zij aangeven dat het uitzenden van militairen zeer zorgvuldig moet verlopen vanwege het gevaar dat ze lopen.

Op codering elf zijn geen scores in het debat waargenomen. Hoewel door vrijwel elke actor emotie geuit wordt over het rommelige proces, geeft geen van deze actoren aan dat deze emotie ook aanwezig mag zijn. Door actoren wordt vooral benadrukt dat bijvoorbeeld de emotie rond de houding van D66 in de Kamer en kabinet, de inhoud van het debat heeft beschadigd, aangezien de discussie vooral over het proces is gevoerd.

²³⁹ Kristic, A., De Staten-Generaal en de inzet van de Nederlandse Krijgsmacht: een onderzoek naar de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over deelname aan internationale militaire operaties, Deventer: Kluwer: 2012, pp. 172-175

²⁴⁰ Kamerstukken II 2005/06, 27925, nr. 207, p.6

Op codering twaalf wordt door alle actoren ruim gescoord. Inhoudelijk varieert dit niet zoveel van de scores bij de ministerraad, normen en waarden geven een goede inleiding voor zowel voor- als tegenstander om aan te geven dat ze begaan zijn met de Afghanen. Door een aantal Kamerleden wordt aanvullend ook veel preciezer ingegaan op verantwoordelijkheden die Nederland heeft vanwege de internationale rechtsorde. Zo geeft van Baalen aan dat Nederland de gevangen genomen Afghanen moet monitoren, dit om zeker te stellen dat ze uiteindelijk niet alsnog in Guantánamo Bay terecht komen. Karimi geeft daarbij zelfs aan dat haar partij de missie zou hebben ondersteund als deelname door Nederland gekoppeld zou zijn aan het sluiten van Guantánamo Bay.

In het Uruzgan-debat is voor het eerst in dit onderzoek een score te vermelden op codering dertien. Marijnissen benadrukt dat de mening van de bevolking ook meegenomen moet worden gedurende de besluitvorming; "Het is niet doorslaggevend voor de beslissing van mijn fractie, maar in dit debat mag niet onvermeld blijven dat twee van de drie Nederlanders onze analyse delen. Zij zijn ook tegen."²⁴¹

6.6 UNIFIL & ISAF - een vergelijk over opvattingen van ministers

In deze paragraaf worden de opvattingen van de ministers gedurende de besluitvorming over deelname en UNIFIL en ISAF vergeleken. In de voorgaande paragrafen binnen dit hoofdstuk zijn alle scores van de ministers verwerkt in het format van tabel 2 (zie paragraaf 3.5). Hierdoor kunnen alle scores van de ministers binnen het onderzoek direct met elkaar vergeleken worden. Op de volgende pagina is in tabel 7 het resultaat van deze vergelijking weer gegeven.

²⁴¹ Handelingen II 2005/06, 3021

Opvattingen ministers gedurende besluitvorming UNIFIL en ISAF	
De klassieke visie	De kritische visie
1. Aard van het beleid	
I. Kan gesteld worden dat het verschil tussen buitenlands- en binnenlandsbeleid minder aanwezig is of benadrukt wordt?	
1. Door een actor wordt aangegeven dat er sprake is van een verschil tussen binnen- en buitenlandse politiek. → UNIFIL: <i>Van der Klaauw</i>	8. Door een actor wordt aangegeven dat het verschil tussen binnen- en buitenlandsbeleid steeds kleiner wordt. Hierbij worden ook onderbouwingen door een actor dat nationale- en internationale beleidsaspecten elkaar beïnvloeden meegenomen. → UNIFIL: <i>Pais</i>
2. Door een actor wordt vrijheid van handelen of geheimhouding door de regering als een vereiste benoemd of benadrukt. → UNIFIL: <i>De Koning, Scholten, Van der Klaauw.</i> → ISAF: <i>Kamp</i>	
2. Karakter van de nationale belangen	
II. Wordt het politieke debat - en daarmee publieke verantwoording en openbaarheid - meer centraal gesteld tijdens de besluitvorming?	
3. Door een actor wordt aangegeven dat het belang dat tijdens de besluitvorming voor ligt zo groot is, dat het vanzelfsprekend is dat dit geen partijpolitiek is, of evident is dat de regering hier zelfstandig een besluit heeft genomen. → UNIFIL: <i>Van der Klaauw</i>	9. Door een actor wordt het belang van meerdere politieke meningen, of het politieke debat gedurende de besluitvorming aangehaald. → UNIFIL: <i>Van der Klaauw.</i> → ISAF: <i>Balkenende, Bot, Van Ardenne, Kamp, Brinkhorst en Pechthold.</i>
4. Door een actor wordt continuïteit of coherentie centraal gesteld tijdens de besluitvorming. → UNIFIL: <i>De Koning, Scholten, Albeda, Beelaerts van Blokland, Gardeniers, Andriesen, de Ruiter, Van der Stee, Wiegel, Tuijnman, Van der Klaauw.</i> → ISAF: <i>Balkenende, Bot, Van Ardenne en Kamp</i>	10. Een actor verwijst naar het belang van openbaarheid of publieke verantwoording tijdens de besluitvorming → ISAF: <i>Bot, Van Ardenne en Kamp.</i>
3. Aard van de publieke belangstelling	
III. Is er sprake van een positievere houding naar de mening van de bevolking over deelname aan de missie?	
5. Door een actor wordt het belang van expertise binnen de regering tijdens het besluitvormingsproces benoemd.	11. Een actor geeft aan dat emotie aanwezig mag zijn gedurende de besluitvorming.
	12. Door een actor wordt aangegeven dat normen en waarden een belangrijke overweging zijn voor de rechtvaardiging gedurende de besluitvorming. → UNIFIL: <i>Van Aardenne.</i> → ISAF: <i>Balkenende, Bot, Van Ardenne, Kamp en Pechthold.</i>
6. Door een actor wordt de bevoering als te emotioneel, of wispelturig benoemd voor consistent beleid. → UNIFIL: <i>De Koning, Wiegel en Van Aardenne.</i>	13. Door een actor wordt aangegeven dat invloed van de bevolking op de besluitvorming van belang is.
7. Door een actor wordt aangegeven dat voorlichting aan de bevolking van bovenaf ingeregeld moet worden → UNIFIL: <i>Van Agt, Scholten, Gardeniers, Andriesen, Wiegel en Tuijnman.</i>	14. Door een actor wordt aangegeven dat informatie vanuit de maatschappij mogelijk is of zelfs nodig.

Tabel 7. Analyse opvattingen ministers gedurende besluitvorming UNIFIL en ISAF

In totaal zijn er drie analysevragen te beantwoorden. Hieronder wordt elke keer op dezelfde wijze een antwoord op de vraag opgebouwd. Eerst wordt de analysevraag gesteld, en uitgelegd welke coderingen voor beantwoording relevant zijn. Vervolgens wordt een antwoord op de analysevraag gegeven en daarna onderbouwd met de waargenomen opvattingen van ministers. Elke analysevraag is direct gekoppeld aan één van de drie aspecten van buitenlands beleid waarop de onverenigbaarheid met democratie zou zijn gebaseerd: aard van het beleid, karakter van de nationale belangen en aard van de publieke belangstelling. Aan het einde van elke analysevraag wordt een uitspraak gedaan of er een verschuiving in opvattingen - van een klassieke naar kritische visie - is op te merken voor ministers op dat aspect.

Analysevraag I: "Kan gesteld worden dat het verschil tussen buitenlands- en binnenlands beleid minder aanwezig is, of benadrukt wordt?" Om deze analysevraag te beantwoorden zijn drie coderingen in tabel 7 relevant. Binnen de klassieke visie zijn codering één en twee van belang. Binnen de kritische visie is codering acht van belang.

Antwoord: Ja, tijdens de besluitvorming over de ISAF-missie wordt er door de ministers geen enkele keer gescoord op codering één of acht, hierdoor is er ook geen verschil te benadrukken. Van der Klaauw benadrukt tijdens het plenair debat wel regelmatig het verschil tussen binnen- en buitenlandse politiek. Zijn houding naar parlementariërs is elitair te noemen, door te stellen dat de kennis van de binnenlandse politici in de Kamer mager is op het gebied van buitenlands beleid, benadrukt hij het verschil met binnenlands beleid. Een uitzondering is Pais, hij benadrukt binnen de ministerraad dat het voorstel tot deelname aan UNIFIL niet goed doordacht is op consequenties voor het binnenlands beleid. Hiermee geeft hij juist aan dat nationale- en internationale beleidsaspecten elkaar beïnvloeden. In het algemeen is Pais echter als een 'kritische' eenling in het kabinet te omschrijven, Van der Klaauw laat beduidend meer invloed zien tijdens zijn optreden in de ministerraad.

Daarnaast wordt de vrijheid van handelen voor de regering minder prominent als een vereiste naar voren gebracht. Van der Klaauw en Scholten gebruiken vrijheid van handelen als argumentatie tijdens besluitvorming over de UNIFIL-missie. Tijdens de besluitvorming over de ISAF-missie wordt door Kamp geheimhouding aangehaald om MIVD-rapportage niet

te hoeven delen met de Kamer. Uiteindelijk bindt Kamp echter in als blijkt dat dit punt voor de PvdA een reden is om besluitvorming over de missie niet in de Kamer op te starten. Kamp laat hier het actief 'mee stribbelen' zien zoals in het WRR-rapport in hoofdstuk 2 is aangehaald.

Gesteld kan worden dat de opvattingen van de ministers vanuit de aard van het beleid van een klassieke naar kritische visie zijn verschoven. Dit wordt vooral duidelijk door de minder elitaire – en bepalende - rol die Bot heeft ten opzichte van Van der Klaauw richting zijn kabinetsgenoten en het parlement. Interessant daarbij is de duidelijk sterkere rol die ook Kamp ten opzichte van Scholten heeft in het besluitvormingsproces. Klaarblijkelijk is de inzet van militairen niet langer alleen maar het beleidsterrein voor Buitenlandse Zaken, maar is de invloed van Defensie op beleidsvorming toegenomen.

Analysevraag II: “Wordt het politieke debat - en daarmee publieke verantwoording en openbaarheid - meer centraal gesteld tijdens de besluitvorming?” Voor de beantwoording van deze vraag zijn vier coderingen in tabel 7 relevant. Codering drie en vier binnen de klassieke visie. Codering negen en tien binnen de kritische visie.

Antwoord: Ja, overduidelijk wordt het belang van het debat door ministers tijdens de besluitvorming over de ISAF-missie wél als vanzelfsprekend benadrukt, en tijdens de besluitvorming over de missie naar Libanon niet. Van der Klaauw scoort positief op codering negen, maar dat is omdat hij de motie van Brinkhorst namens de regering aan het einde van de besluitvorming behandelt. Als de motie van Brinkhorst niet zou zijn aangenomen zou geen enkele minister tijdens het debat over de UNIFIL-missie positief hebben gescoord op codering negen. Daarnaast scoort Van der Klaauw als enige positief op codering drie, door zoiets vitaals als de ‘wereldvrede’ te noemen benadrukt hij het belang van het eigenstandige regeringsbesluit.

Daarnaast scoort geen van de ministers tijdens het UNIFIL-debat op codering tien. Door de betrokken ministers van Defensie, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking gedurende de besluitvorming rond de ISAF- missie wordt wel op codering tien gescoord. Het belang van een openbare hoorzitting gedurende het besluitvormingsproces wordt hier door zowel ministers als Kamerleden duidelijk gedeeld. Voor beide besluitvormingsprocessen wordt wel ruim op continuïteit vanuit codering vier gescoord. Ministers besteden tijdens de

besluitvormingsprocessen relatief meer aandacht aan de internationale verantwoording – en daarmee het imago naar het buitenland toe – dan aan publieke verantwoording. Hierbij valt het op dat de internationale druk op de regering ook duidelijk veel sterker aanwezig is tijdens de besluitvorming over ISAF dan UNIFIL.

Daarnaast valt op dat tijdens de besluitvorming voor de UNIFIL-missie de verantwoordelijke ministers zich niet bezorgd zijn over het dreigingsniveau voor de uit te zenden militairen. De exacte commandolijnen en het inzetgebied, zijn gedurende en direct na de besluitvorming niet bekend. De stelling van Van der Klaauw dat het dreigingsniveau feitelijk afneemt door de grote hoeveelheid partijen in Libanon, is opmerkelijk te noemen.

Vanuit het karakter van de nationale belangen is een duidelijke verschuiving van de klassieke naar de kritische visie in de opvattingen van de ministers waargenomen. Het debat is voor de ministers duidelijk belangrijker geworden, zelfstandige besluitvorming in de ministerraad is nadrukkelijk afgenomen. Openbaarheid en publieke verantwoording zijn geen onderwerpen tijdens de besluitvorming over de UNIFIL-missie, wel tijdens de ISAF-missie.

Hiermee komt de uitspraak van Bátora in paragraaf 1.1, dat de uitvoerende macht traditioneel meer bezorgd is over de effectiviteit van het buitenlands beleid en minder met betrokkenheid van het parlement, door een tweetal punten in een ander daglicht te staan. Ten eerste toont dit onderzoek aan dat er weldegelijk door de uitvoerende macht betrokkenheid van het parlement wordt gezocht. Ten tweede kan effectiviteit vertaald worden als de bezorgdheid over het eigen imago naar het buitenland toe, dit blijkt in dit onderzoek zowel bij regering als parlement een belangrijk element te zijn, en beperkt zich daarmee nadrukkelijk niet tot de uitvoerende macht.

Analysevraag III: “Is er sprake van een positievere houding naar de mening van de bevolking over deelname aan de missie?” Voor de beantwoording van deze vraag zijn zeven coderingen in tabel 7 relevant. Codering vijf, zes en zeven binnen de klassieke visie. Codering elf, twaalf, dertien en veertien binnen de kritische visie.

Antwoord: Nee, ministers zijn in het algemeen minder negatief over de bevolking, maar naar de mening van de bevolking worden geen opvattingen waargenomen. Er wordt er tijdens beide besluitvormingsprocessen geen score op codering vijf waargenomen. Dat betekent dat

in beide besluitvormingsprocessen geen opvattingen worden waargenomen waar ministers zich als de experts opstellen in vergelijking met de Kamer of de bevolking. Echter, de scores van De Koning, Wiegel en Van Aardenne op codering zes wordt de bevolking wel weggezet als emotioneel of te wispelturig voor consistent beleid. Door de betrokken ministers gedurende de besluitvorming rond de ISAF-missie is niet gescoord op codering zes. Hierdoor is er - in het algemeen - een positievere houding op te merken van ministers over de bevolking.

Daarnaast wordt er door zes ministers tijdens de UNIFIL besluitvorming gescoord op codering zeven, ten opzicht van geen enkele minister tijdens de ISAF besluitvorming. Dit verschil laat duidelijk zien dat tijdens de UNIFIL besluitvorming de regering *top-down* voorlichting benadrukt om de beslissing toe te lichten. Tijdens de ISAF besluitvorming worden geen opvattingen over *top-down* voorlichting waargenomen. Hieruit kan ten minste geanalyseerd worden dat ministers het minder vanzelfsprekend vinden dat ze zelfstandig een besluit nemen over deelname aan vredesmissies. Vanuit de kritische visie wordt door ministers gedurende beide besluitvormingsprocessen alleen op codering twaalf gescoord. Hierbij kan duidelijk een stijgende lijn gezien worden in het belang van normen en waarden voor ministers, gedurende de besluitvorming over deelname aan vredesmissies. Tijdens besluitvorming over deelname aan de UNIFIL-missie, wordt de hoofdlijn in relatie tot opvattingen over normen en waarden - wel of niet uitzenden van dienstplichtigen - maar door één minister tijdens de ministerraadsvergaderingen waargenomen. Opvattingen over normen en waarden worden tijdens de besluitvorming rond deelname aan ISAF op twee hoofdlijnen - principes vanuit het humanitair oorlogsrecht, en (weder)opbouw - veelvuldig geuit door bijna alle ministers.

Vanuit de aard van de publieke belangstelling wordt een verschuiving waargenomen van klassiek naar kritisch. Zo is er duidelijk meer aandacht voor normen en waarden zichtbaar bij de ministers tijdens de besluitvorming. Daarnaast zijn er geen negatieve opvattingen meer waargenomen over de bevolking door ministers tijdens besluitvorming over de ISAF-missie. Echter, de mening van de bevolking is voor de ministers in geen van de besluitvormingsprocessen een onderwerp waar opvattingen over worden waargenomen.

6.7 UNIFIL & ISAF - een vergelijk over opvattingen van Kamerleden

In deze paragraaf worden de opvattingen van de Kamerleden gedurende de besluitvorming over deelname en UNIFIL en ISAF vergeleken. Vanuit dit vergelijk wordt op dezelfde manier als in paragraaf 6.6 een nadere analyse uitgevoerd. Op de volgende bladzijde is in tabel 8 het resultaat van deze vergelijking weer gegeven.

Analysevraag I: "Kan gesteld worden dat het verschil tussen buitenlands- en binnenlands beleid minder aanwezig is, of benadrukt wordt?" Om deze analysevraag te beantwoorden zijn drie coderingen in tabel 8 relevant. Binnen de klassieke visie zijn codering één en twee van belang. Binnen de kritische visie is codering acht van belang.

Antwoord: Ja, Kamerleden scoren tijdens de besluitvorming rond UNIFIL en ISAF niet op codering één. Daarnaast neemt de score op codering acht enorm toe. Frinking stelt tijdens het UNIFIL debat al dat de betrekkingen met het buitenland steeds meer invloed op het nationale beleid zullen voeren. Gedurende het ISAF-debat wordt de directe lijn die vanaf de aanval op Amerika in 2001 doorgetrokken kan worden naar de noodzaak om wederopbouw in Uruzgan uit te voeren, veelvuldig door Kamerleden aangehaald. Het in elkaar overgaan van binnenlands- en buitenlands beleid is tijdens het ISAF-debat dan ook een sterk argument voor Kamerleden om een positieve grondhouding sterk te onderbouwen. Het commentaar van Van der Staij en Van Aartsen richting tegenstanders in de Kamer wordt benadrukt door hun houding als 'provinciaals' te omschrijven. Hiermee wordt impliciet duidelijk te kennen gegeven dat nationale- en internationale beleidsaspecten elkaar beïnvloeden, en de tegenstanders in de Kamer hier de ogen niet voor kunnen sluiten.

Daarnaast wordt door Blaauw gedurende het UNIFIL debat aangegeven dat er altijd een bepaalde mate van vrijheid van handelen van de regering richting de Kamer zal zijn rond de inzet van troepen. Hiermee scoort hij positief op codering 2, tijdens de ISAF besluitvorming is er geen enkele score op deze vraag.

De opvattingen van de Kamerleden zijn vanuit de aard van het beleid verschoven van een klassieke naar kritische visie. Kamerleden benoemen duidelijk vaker dat nationale- en internationale beleidsaspecten elkaar steeds meer beïnvloeden. Een belangrijke reden hiervoor is de strijd tegen het internationaal terrorisme, inzet in het buitenland van

Opvattingen Kamerleden gedurende besluitvorming UNIFIL en ISAF	
De klassieke visie	De kritische visie
1. Aard van het beleid	
I. Kan gesteld worden dat het verschil tussen buitenlands- en binnenlandsbeleid minder aanwezig is of benadrukt wordt?	
1. Door een actor wordt aangegeven dat er sprake is van een verschil tussen binnen- en buitenlandse politiek.	8. Door een actor wordt aangegeven dat het verschil tussen binnen- en buitenlandsbeleid steeds kleiner wordt. Hierbij worden ook onderbouwingen door een actor dat nationale- en internationale beleidsaspecten elkaar beïnvloeden meegenomen. → UNIFIL: <i>Frinking</i> → ISAF: <i>Verhagen, Wilders, Dittrich, Bos, Koenders, Huizinga, Van Aartsen, Van der Staaij en Herben.</i>
2. Door een actor wordt vrijheid van handelen of geheimhouding door de regering als een vereiste benoemd of benadrukt. → UNIFIL: <i>Blaauw.</i>	
2. Karakter van de nationale belangen	
II. Wordt het politieke debat - en daarmee publieke verantwoording en openbaarheid - meer centraal gesteld tijdens de besluitvorming?	
3. Door een actor wordt aangegeven dat het belang dat tijdens de besluitvorming voor ligt zo groot is, dat het vanzelfsprekend is dat dit geen partijpolitiek is, of evident is dat de regering hier zelfstandig een besluit heeft genomen.	9. Door een actor wordt het belang van meerdere politieke meningen, of het politieke debat gedurende de besluitvorming aangehaald. → UNIFIL: <i>Van den Bergh, De Vries, Frinking, Brinkhorst, Verburgh, Blaauw, Van Dis, Waltmans, Nijhof en Koekoek.</i> → ISAF: <i>Verhagen, Wilders, Marijnissen, Van Bommel, Dittrich, Bos, Koenders, Halsema, Huizinga, Van Baalen en Van der Staaij.</i>
4. Door een actor wordt continuïteit of coherentie centraal gesteld tijdens de besluitvorming. → UNIFIL: <i>Van den Bergh, De Vries, Frinking, Brinkhorst, Blaauw, Van Dis, Bakker, Nijhof en Koekoek.</i> → ISAF: <i>Verhagen, Ormel, Wilders, Bakker, Bos, Nawijn, Huizinga, Van Aartsen, Van Baalen, Van der Staaij en Herben.</i>	10. Een actor verwijst naar het belang van openbaarheid of publieke verantwoording tijdens de besluitvorming → UNIFIL: <i>Van den Bergh, De Vries, Frinking, Brinkhorst en Koekoek.</i> → ISAF: <i>Ormel, Van Bommel, Koenders en Van Baalen.</i>
3. Aard van de publieke belangstelling	
III. Is er sprake van een positievere houding naar de mening van de bevolking over deelname aan de missie?	
5. Door een actor wordt het belang van expertise binnen de regering tijdens het besluitvormingsproces benoemd.	11. Een actor geeft aan dat emotie aanwezig mag zijn gedurende de besluitvorming. 12. Door een actor wordt aangegeven dat normen en waarden een belangrijke overweging zijn voor de rechtvaardiging gedurende de besluitvorming. → UNIFIL: <i>Van den Bergh, De Vries, Brinkhorst, Verburgh, Van dis, Van der Spek, Waltmans, Bakker, Nijhof en Koekoek.</i> → ISAF: <i>Verhagen, Ormel, Wilders, Marijnissen, Van Bommel, Dittrich, Bakker, Bos, Koenders, Halsema, Karimi, Nawijn, Huizinga, Van Aartsen, Van Baalen, van der Staaij en Herben.</i>
6. Door een actor wordt de bevoking als te emotioneel, of wispelturig benoemd voor consistent beleid.	13. Door een actor wordt aangegeven dat invloed van de bevolking op de besluitvorming van belang is. → ISAF: <i>Marijnissen .</i>
7. Door een actor wordt aangegeven dat voorlichting aan de bevolking van bovenaf ingeregeld moet worden → UNIFIL: <i>Van den Bergh.</i>	14. Door een actor wordt aangegeven dat informatie vanuit de maatschappij mogelijk is of zelfs nodig.

Tabel 8. Analyse opvattingen Kamerleden gedurende besluitvorming UNIFIL en ISAF

nationale troepen wordt gezien als een bescherming van het nationale belang. Het verdedigen van de vrijheid van handelen van de regering is voor Kamerleden nooit een heel nadrukkelijk onderwerp geweest, maar in de besluitvorming van ISAF wordt dit helemaal niet meer aangehaald.

Analysevraag II: "Wordt het politieke debat - en daarmee publieke verantwoording en openbaarheid - meer centraal gesteld tijdens de besluitvorming?" Voor de beantwoording van deze vraag zijn vier coderingen in tabel 8 relevant. Codering drie en vier binnen de klassieke visie. Codering negen en tien binnen de kritische visie.

Antwoord: Ja, het inhoudelijke debat staat tijdens de besluitvorming over de missie naar Afghanistan duidelijk meer centraal dan tijdens besluitvorming over de missie naar Libanon.

Geen van de Kamerleden in beide besluitvormingsprocessen scoort op codering drie, dus zelfstandige besluitvorming door de regering wordt niet in de Kamer gesteund. Beide besluitvormingsprocessen kennen een groot aantal scores op codering vier. Voorstanders van de missie halen in de Kamer duidelijk het belang van continuïteit en coherentie aan. Daar waar deze opvattingen binnen een fractie niet worden waargenomen, betreft het elke keer een partij die duidelijk tegenstander is.

Zowel tijdens het UNIFIL- als ISAF-debat wordt ruim gescoord op codering negen. Hierin is wel een nuance te maken. Tijdens het UNIFIL-debat willen de parlementariërs vooral duidelijk maken dat de regering niet langer een besluit over deelname mag maken zonder de Kamer te informeren. De moties die worden aangenomen door de regering mogen gezien worden als het begin van een beter afgestemd besluitvormingsproces tussen regering en Kamer, waarbij het debat centraal komt te staan. Tijdens de besluitvorming over deelname aan de ISAF-missie staat het politieke debat inhoudelijk al veel centraler. Deze vergelijkende analyse bevestigt dan ook de verwachting dat het debat meer inhoudelijk centraal komt te staan. Er is een steeds sterkere houding van Kamerleden te zien als de beide debatten vergeleken worden.

Ook geeft de regering meer speelruimte tijdens het ISAF debat aan de Kamer. Tijdens het UNIFIL debat dwingt Brinkhorst met zijn motie de regering van te voren beter na te denken over de informatiepositie van de Kamer. Brinkhorst reageert echter niet op de opmerking

van Blaauw dat er niet altijd uitvoering aan gegeven kan worden. Vergeleken met het ISAF debat moet de regering veel meer toegeven aan de Kamerleden om het besluit tot voornemen alleen al behandeld te krijgen. De wens om parlementaire instemming te krijgen gaat zelfs zover dat de PvdA kan eisen inzage te krijgen in geheime MIVD-rapportage. Hiermee wordt de verwachting dat de bereidheid van de regering groot zal zijn ruimte aan de Kamer geven gedurende de besluitvorming bevestigd.

Tijdens het ISAF debat wordt de motie van Van Aartsen/Bos aangenomen, die een eenduidig besluit afdwingt bij de regering waartoe deze juridisch helemaal niet verplicht is. De forse woorden van Koenders zijn daarbij illustratief voor het veronderstelde materieel instemmingsrecht. Hiermee wordt de verwachting dat het toetsingskader, en de artikel-100 procedure meer gestructureerde inspraak geven tijdens de besluitvorming bevestigd. Zowel Van Aartsen als VVD'er lid van een regeringspartij, als oppositievoerders Bos en Koenders, bevestigen hiermee ook de verwachting dat Kamerleden een meer kritische houding over de eigen controlerende functie laten zien.

Opvallend is ook het aantal toezeggingen dat Herben krijgt over bijvoorbeeld de internationale verdeelsleutel rond kosten. Hierin moet een bevestiging gezien worden van de verwachting dat een relatief nieuwe partij met een geheel eigen standpunt – het onderwerp *'common funding'* wordt door verder niemand opgebracht – duidelijk naar voren wil brengen als aanvullend idee over het Nederlands buitenlands beleid.

De laatste codering tien wordt in ongeveer dezelfde mate bij beide besluitvormingsprocessen opgebracht maar verschilt inhoudelijk. Tijdens het UNIFIL-debat wijst de Kamer de regering vooral op het feit dat eigenstandige besluitvorming de taak van de Kamer, als controlerend orgaan moeilijk maakt. Tijdens het ISAF-debat zijn de instrumenten die de Kamer heeft duidelijk toegenomen. Een openbare hoorzitting en aanvullende informatieverstrekking door de regering zorgen voor meer nadruk op openbaarheid en publieke verantwoording. Illustratief voor de toegenomen informatieverstrekking van de regering aan de Kamer is het werkbezoek aan Afghanistan. Daar waar tijdens het UNIFIL-debat Van den Bergh de regering nog aanspreekt op het feit dat ze zelf een verantwoordelijkheid heeft de situatie ter plaatse te onderzoeken, is dit tijdens het ISAF-debat als werkbezoek ook een instrument van de Kamer geworden. Als de

debatten vergeleken worden is ook duidelijk te onderkennen dat de Kamerleden tijdens het ISAF-debat veel meer invulling geven aan publieke verantwoording betreffende de veiligheidssituatie voor de militairen ter plaatse. Nadruk en controle op de RoE's door de Kamer om de militairen ook adequate geweldsinstructies mee te kunnen geven, is een duidelijk voorbeeld hiervan.

De nadruk die in bestaand onderzoek naar de formele positie van de Kamer en de regering is gedaan heeft aangegeven dat verstrengeling van de controlerende- en uitvoerende taak onwenselijk is.²⁴² In hoofdstuk 1 komt in het AIV rapport aanvullend de vraag naar voren komt deze verstrengeling goed is voor de inzet van de krijgsmacht. Vanuit dit onderzoek komt het inzicht naar voren dat de grotere nadruk op de controlerende taak van Kamerleden tijdens de besluitvorming over de ISAF-missie, vergeleken met de UNIFIL-missie, positief is geweest voor de inzet van de krijgsmacht. Dit inzicht kan aanvullend als argument gebruikt worden in het debat of de Kamer formeel instemmingsrecht tijdens besluitvorming over deelname aan militaire missies moet hebben. De controlerende functie heeft in dit onderzoek in ieder geval een duidelijk positief effect op de inzet van de krijgsmacht. Het is inderdaad maar de vraag of dat zo blijft als de controlerende taak van de Kamer met een uitvoerende taak wordt aangevuld.

Vanuit het karakter van de nationale belangen is een verschuiving van opvattingen waargenomen bij de Kamerleden. Vooral het centraal stellen van het debat is een opvatting die veel sterker en assertiever door Kamerleden wordt ingevuld als de beide besluitvormingsprocessen worden vergeleken. Er is een grotere betrokkenheid van het Nederlandse parlement op het buitenlands beleid dan algemeen vanuit de literatuur wordt aangenomen. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het gevaar bestaat dat partijpolitiek - zoals door de D66-fractie uitgevoerd - de nadruk van inhoud naar procedures verlegt. Opvattingen van Kamerleden over publieke verantwoording en openbaarheid rond deelname aan de missie naar Afghanistan nemen ten opzichte van de missie naar Libanon in belang duidelijk toe, waardoor de inzet van de krijgsmacht positief wordt beïnvloed.

Door deze verschuiving kan de uitspraak van Kesgin en Kaarbo in paragraaf 1.1, dat parlementen de uitvoerende macht zelden uitdagen op veiligheidsvraagstukken omdat ze de

²⁴² Voorhoeve, J.J.C., *Peace, Profits and Principles. A Study of Dutch Foreign Policy*, Den Haag: Nijhoff: 1979

expertise niet hebben, binnen dit onderzoek genuanceerd worden. Als parlementen op tijd betrokken worden binnen een besluitvormingsproces zoals in aanloop naar de ISAF-missie, zijn de instrumenten (zoals werkbezoeken en hoorzittingen) aanwezig om die expertise op te bouwen. Door het opbouwen van eigen expertise wordt buitenlands beleid door de Kamer niet meer vanzelfsprekend als prerogatief van de uitvoerende macht gezien.

Door deze analyse komt aanvullend een belangrijk inzicht uit dit onderzoek naar voren. Hierboven wordt de zienswijze van Kesgin en Kaarbo genuanceerd met als voorwaarde dat parlementen op tijd betrokken worden. Het aspect tijd is vanwege een andere invalshoek ook van belang. Goldmann verbindt in zijn theorie in paragraaf 2.2, het begrip 'vitaal' en direct kunnen acteren met elkaar. Kijkend naar de besluitvorming rond deelname aan UNIFIL zien we grotere tijdsdruk bij de regering om te komen tot een besluit dan tijdens het ISAF-debat. De mate van beschikbare tijd gedurende de besluitvorming is cruciaal. Zonder voldoende tijd, omdat het karakter van het nationaal belang te vitaal is voor het land, zal betrokkenheid van het parlement inhoudelijk minder goed vooraf georganiseerd kunnen worden.

Analysevraag III: "Is er sprake van een positievere houding naar de mening van de bevolking over deelname aan de missie?" Voor de beantwoording van deze vraag zijn zeven codering in tabel 8 relevant. Codering vijf, zes en zeven binnen de klassieke visie. Codering elf, twaalf, dertien en veertien binnen de kritische visie.

Antwoord: Ja, tijdens het ISAF-debat wordt voor het eerst een daadwerkelijke verwijzing gemaakt naar de mening van de bevolking.

Zowel tijdens het UNIFIL-debat worden geen scores door Kamerleden op coderingen vijf en zes waargenomen. Hiermee worden geen negatieve uitlaten gedaan over de bevolking of positieve opmerkingen over de benodigde expertise door de regering. Op codering zeven wordt alleen door Van de Bergh positief gescoord tijdens het UNIFIL-debat, en dan vanwege een meer algemene opmerking dat de regering in de voorbereiding naar iedereen - waaronder de bevolking - duidelijker moet zijn. De beide besluitvormingsprocessen kennen dus vrijwel geen opvattingen vanuit de klassieke visie.

Vanuit de kritische visie zijn geen opvattingen waargenomen op codering elf. Tijdens beide besluitvormingsprocessen: voor de UNIFIL-missie de verbazing dat er zelfstandig een besluit is genomen, en voor de ISAF-missie vooral de ergernissen rond het rommelige proces. Echter, in geen enkel besluitvormingsproces wordt een opvatting waargenomen die deze codering rechtvaardigt.

Vanuit codering twaalf zijn voldoende opvattingen waargenomen. De waardeoordelen tijdens het UNIFIL-debat richten zich op algemene normen en waarden op basis van religieuze overwegingen en verbetering van de internationale rechtspositie, tot heel specifiek de vraag of dienstplichtigen uitgezonden kunnen worden. Tijdens het ISAF-debat is de score op codering twaalf nog ruimer onder de Kamerleden. Dit komt omdat zowel de voor- als tegenstanders unaniem zijn in het zich vanwege normen en waarden verantwoordelijk voelen voor het lot van de Afghanen. Opvallend is ook dat tijdens het debat over de missie naar Uruzgan bepaalde normen en waarden op juridisch vlak zorgen voor gedetailleerde afspraken met de regering. Het monitoren van de Afghaanse gevangenen om te voorkomen dat deze in clandestiene gevangenissen verdwijnen is hier een voorbeeld van.

Op codering dertien wordt alleen tijdens het ISAF-debat door Marijnissen gescoord. Hiermee wordt ook de laatste verwachting bevestigd dat vooral populistische partijen zoals de SP van Marijnissen de mening van de bevolking naar voren brengen. Deze rol van een populistische partij kan theoretisch in het verlengde van de zienswijze van Andeweg en Thomassen als een deel van de oplossing gezien worden om burgers meer te betrekken bij besluitvorming. Populistische partijen kunnen in het besluitvormingsdebat de rol gaan spelen om een accentverschuiving van het vrijheidsbeginsel naar volkssoevereiniteit te bewerkstelligen. Aan de andere kant geeft Zijdeveld in zijn kritiek op de meer directe invloed van het volk aan dat een nuchtere opvatting van burgerschap ook van belang is: "De banden tussen politiek en maatschappij zijn zeker in onze complexe en gemonialiseerde samenleving bij uitstek indirect."²⁴³ Echter, naast Marijnissen wordt in dit onderzoek door geen enkele actor gescoord op deze codering. Voor een daadwerkelijke accentverschuiving in democratieopvattingen binnen dit onderzoek is deze ontwikkeling nog vrij zwak.

²⁴³ Zijdeveld, A.C., *Populisme als politiek drijfzand*, Amsterdam: Cossee: 2009, p. 105

Daarnaast hebben Kamerleden niet gescoord op codering veertien. Wel is tijdens de besluitvorming over de Uruzgan-missie een openbare hoorzitting met zowel internationale experts als vertegenwoordigers uit de Nederlandse maatschappij is gesproken. Feit blijft echter wel dat tijdens geen enkele besluitvorming een Kamerlid - naast de opmerking van Marijnissen - het belang van de mening van de bevolking als opvatting naar voren brengt. Latere analyses laten zien dat er nooit meer dan 50% steun van de bevolking is geweest voor de ISAF-missie. Het feit dat Kamerleden gedurende de besluitvorming niet nadrukkelijker verwijzen naar het ontbreken van steun voor de missie bij de bevolking wordt ook gerelateerd aan het feit dat deze meerderheid haar stem nauwelijks verheft.²⁴⁴ De bevolking heeft op binnenlands beleid meer georganiseerd inspraak op verschillende onderwerpen. Meer inspraak op buitenlands beleid door burgers wordt in dit onderzoek niet door Kamerleden naar voren gebracht, maar ook niet vanuit de bevolking kracht bijgezet. Vanuit dit onderzoek is dat als een duidelijk verschil tussen buitenlands- en binnenlands beleid te noemen. De banden tussen politici en de samenleving op het gebied van buitenlands beleid zijn klaarblijkelijk indirecter dan bij binnenlands beleid. Daar waar directere banden tussen de politiek en samenleving voor binnenlands beleid als een pure noodzaak gezien wordt door de WRR, lijkt dat voor buitenlands beleid beperkt te blijven tot 'veenbrandinitiatieven'. Alle informatie hierboven analyserend komt het beeld naar voren dat binnen dit onderzoek de urgentie om de bevolking te betrekken bij de besluitvorming ontbreekt.

Vanuit de aard van de publieke belangstelling is een verschuiving in de opvattingen van de Kamerleden van een klassieke naar kritische visie vastgesteld. Normen en waarden worden door de Kamerleden meer tijdens het overleg en debat rond de ISAF-missie naar voren gebracht. Tijdens het ISAF debat wordt ook voor het eerst door een fractievoorzitter de mening van de Nederlandse bevolking in relatie gebracht met de besluitvorming. Het is echter een te zwakke accentverschuiving om 'Kamerbreed' over duidelijk andere democratieopvattingen te kunnen spreken. Een verklaring hiervoor ligt wellicht in het feit dat de opvatting van de bevolking voor gekozen volksvertegenwoordigers moeilijk in het debat te betrekken is als argument om de missie te ondersteunen, wetende dat een groot

²⁴⁴ Klem, M.H., Het Nederlandse Veiligheids beleid in een veranderende wereld, *Verkenning voor het WRR-rapport Nederland in de Wereld*, Den Haag: februari 2010, p. 71

deel van het eigen electoraat tegen de missie is.²⁴⁵ Het is dan ook niet vreemd dat Marijnissen als tegenstander het argument voor het eerst inbrengt.

Daarnaast is de betrokkenheid van de bevolking minder georganiseerd dan op verschillende terreinen van het binnenlands beleid. Banden tussen de politiek en de bevolking zijn vanuit dit onderzoek op het gebied van buitenlands beleid als indirecter te omschrijven dan bij binnenlands beleid. In dit onderzoek komt een beeld naar voren dat urgentie om de bevolking te betrekken bij besluitvorming ontbreekt. Er is dus een verschil op te merken tussen binnenlands- en buitenlands beleid vanuit dit onderzoek. Dit verschil is een belangrijk gegeven aangezien dit voor Goldmann de kern is voor de verenigbaarheid van buitenlands beleid en democratie. Vanuit voorgaande analyses betekent dit echter niet dat er sprake is van onverenigbaarheid van democratie en buitenlands beleid, het proces verloopt echter anders dan bij binnenlands beleid. Van een eigenstandige besluitvorming door ministers is besluitvorming voor deelname aan vredesmissies een onderwerp van debat geworden in de Kamer. Directere invloed van burgers op dit besluitvormingsproces is echter niet uitgesloten. Populistische partijen kunnen duidelijker de wens van de achterban naar voren brengen tijdens de besluitvorming. Tijdens hoorzittingen georganiseerd door de Kamer kunnen ook burgerorganisaties gehoord worden die relevant zijn voor de missie. De factoren tijd en urgentie zijn hier rand voorwaardelijk voor. Er moet voldoende tijd zijn om invloed van Kamerleden en burgers op de besluitvorming te organiseren. Daarnaast moeten samenleving en/of de politiek ook de urgentie voelen om die dialoog op te starten.

In dit hoofdstuk zijn de opvattingen van ministers en Kamerleden geanalyseerd en met elkaar vergeleken. De analyses hebben voldoende inzicht gegeven om in het volgende hoofdstuk de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden.

²⁴⁵ Cijfers van het Dienstencentrum Gedragwetenschappen van het Ministerie van Defensie laten zien dat er nooit een meerderheid van de Nederlandse bevolking vóór de missie naar Uruzgan is geweest.

Hoofdstuk 7 –Conclusies

7. 1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de centrale vraag: "Is er ook sprake van een verandering van democratieopvattingen bij regering en parlement gedurende besluitvorming rond militaire missies?" Daarvoor behandel ik hieronder de drie aandachtsgebieden: de aard van het beleid, het karakter van de nationale belangen en de aard van de publieke belangstelling. Binnen elk aandachtsgebied wordt de aangetoonde verschuiving van democratieopvattingen uit het analysehoofdstuk voor zowel de ministers als Kamerleden bij elkaar gebracht. In de slotconclusie wordt een antwoord op de centrale vraag gegeven.

7. 2 De aard van het beleid en de actoren

De klassieke visie stelt vanuit de aard van het beleid dat een regering zelfstandig moet kunnen onderhandelen. Daarom is betrokkenheid van andere functionarissen vanwege een democratisch proces niet wenselijk. Zowel de ministers als de Kamerleden verschuiven in hun opvattingen van de klassieke naar de kritische visie, waarbij de ministers de sterkste verschuiving laten zien. De elitaire en bepalende rol van de minister van Buitenlandse Zaken binnen de ministerraad, maar vooral het parlement, is verdwenen. De inzet van militairen is niet langer alleen maar het beleidsterrein voor Buitenlandse Zaken. De invloed van Defensie op beleidsvorming voor deelname aan mogelijke missies is toegenomen. Hierdoor wordt voor militairen ook veel beter rekening gehouden met de dreigingen die ter plaatse aanwezig zijn in de besluitvorming. Vrijheid van handelen en geheimhouding tijdens de besluitvorming over deelname aan de UNIFIL-missie zijn voor een aantal ministers nog een normale opvatting. Tijdens het debat over deelname aan de ISAF-missie niet. Naast het feit dat er geen opvattingen over worden waargenomen bij de ministers, gaat Kamp in op het verzoek om een groter deel van de Kamer inzicht te geven in MIVD-rapportage.

Kamerleden verschuiven in hun opvattingen over de aard van het beleid ook doordat ze veel duidelijker de verantwoordelijkheid rond veiligheid van een nationaal onderwerp zien overgaan in een internationaal beleidsaspect. De inzet van militairen voor vredesmissies

tegen het internationale terrorisme is in de opvatting van Kamerleden tijdens het ISAF-debat nadrukkelijker gekoppeld aan nationale veiligheid dan tijdens het UNIFIL-debat. Tegenstanders in de Kamer mogen dan ook rekenen op stevig commentaar van collega's waarbij het verwijt van provincialisme aangeeft dat buitenlandse- en binnenlandse veiligheid nauw verweven zijn. Vrijheid van handelen voor de regering wordt tijdens het UNIFIL-debat nog aangehaald door een Kamerlid. Tijdens het ISAF-debat wordt deze opvatting door geen enkele parlementariër naar voren gebracht.

7. 3 Het karakter van de nationale belangen en de actoren

Als het karakter van de nationale belangen zodanig vitaal is, moet de regering vanuit de klassieke visie niet gebonden worden door een democratisch proces maar direct kunnen acteren. Vanuit het karakter van de nationale belangen is een verschuiving van de klassieke naar de kritische visie in de opvattingen van de ministers waargenomen. Dit komt voor de ministers naar voren doordat de zelfstandige besluitvorming in de ministerraad duidelijk is afgenomen ten gunste van het debat in de Kamer. De rol die de Kamer van de regering krijgt binnen de besluitvorming is enorm toegenomen. Deze verschuiving in opvattingen bij de ministers zorgt er voor dat de veiligheid van de militairen nadrukkelijker in de besluitvorming meegenomen wordt. Deze verschuiving van opvattingen heeft in het onderzoek de verwachting dan ook bevestigd dat de regering er veel aan gelegen is om een breed draagvlak voor militaire missies in het parlement te krijgen en dat de invloed van parlementariërs is vergroot. De bereidheid van de regering om de betrokkenheid van de Kamer zeker te stellen of te vergroten, is een duidelijk contrast tussen de besluitvorming tijdens het UNIFIL- en ISAF debat. Daarnaast is openbaarheid en publieke verantwoording voor ministers geen onderwerp tijdens het debat over de UNIFIL-missie, maar wel tijdens het debat over de ISAF-missie.

In dit onderzoek is Bátor's zienswijze dat de uitvoerende macht traditioneel meer bezorgd is over de effectiviteit van het buitenlands beleid en minder met de betrokkenheid van het parlement, genuanceerd. Voor besluitvorming over deelname aan militaire missies in Nederland wordt weldegelijk met veel aandacht betrokkenheid van het parlement door de regering gezocht. Daarnaast kan geconcludeerd worden dat bezorgdheid over het imago van

Nederland als onderdeel van de effectiviteit van het beleid evenzeer bij regering als parlement punt van aandacht is.

Vanuit het karakter van de nationale belangen is ook een verschuiving van opvattingen waargenomen bij de Kamerleden. Tijdens het UNIFIL-debat zijn de opvattingen van Kamerleden gericht op het centraal stellen van het debat met het parlement. Voorkomen moet worden dat de regering de Kamer in de toekomst weer verrast met deelname aan vredesmissies. De opvattingen van Kamerleden tijdens het ISAF-debat staat de inhoud van het debat centraler. Hierdoor worden in dit onderzoek de verwachtingen over veranderende democratieopvattingen bij de Kamerleden zelf bevestigd. Er is dus sprake dat door een meer gestructureerde besluitvorming, snellere beïnvloeding van de onderwerpen tijdens het debat en eigen meer kritische houding van Kamerleden, de democratieopvattingen van parlementariërs naar de kritische visie zijn verschoven. In dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat er een grotere betrokkenheid van het parlement is dan algemeen in de literatuur wordt aangenomen. Daarnaast is voor Kamerleden de veiligheid van militairen tijdens een missie een belangrijkere overweging geworden. Minder positief van deze toename van het belang van het debat is dat de verleiding voor partijen kan ontstaan om partijpolitiek te voeren en daarmee wordt de inhoud van het debat minder goed bediend. Toch is ook deze houding van de D66-fractie uiteindelijk bloot gelegd tijdens de besluitvorming over de missie naar Afghanistan en scherp veroordeeld door de rest van de Kamer.

Binnen dit onderzoek is de zienswijze van Kesgin en Kaarbo dat parlementen de uitvoerende macht zelden uitdagen op veiligheidsvraagstukken omdat ze de expertise niet hebben, genuanceerd. Als het Nederlandse parlement op tijd betrokken wordt bij de besluitvorming over deelname aan een vredesmissie zijn er voldoende instrumenten voor het Nederlandse parlement aanwezig om de noodzakelijke expertise op te bouwen. Besluitvorming over deelname aan vredesmissies zal - zolang het parlement op tijd wordt betrokken - minder vanzelfsprekend als prerogatief van de uitvoerende macht gezien worden in Nederland. Daarmee is het begrip tijd zelf een vitale voorwaarde geworden om verschuiving van democratieopvattingen bij Kamerleden binnen besluitvormingsprocessen ook invulling te geven.

7. 4 De aard van de publieke belangstelling en de actoren

Vanuit de klassieke visie is de bevolking niet geïnteresseerd, te emotioneel of goed in staat buitenlands beleid uit te voeren. In de klassieke visie is de opvatting dat de elite ook veel beter de algemene belangen kan vertegenwoordigen. De kritische visie gaat vooral in op de rechtvaardiging van het beleid, vanwege normen en waarden. Hierbij is voorlichting een manier om een goed geïnformeerde publieke opinie te krijgen. Meer invloed van de bevolking draagt hier aan bij en is dus van belang. Bij de ministers is een verschuiving waargenomen over de opvattingen van de bevolking. Daar waar tijdens de besluitvorming over de missie naar Libanon duidelijk normatief over de eigen bevolking wordt gesproken, is die opvatting bij geen enkele minister tijdens de besluitvorming over de missie naar Afghanistan waargenomen. Hetzelfde geldt voor de nadruk op een *top-down* voorlichting door de regering. Daarnaast zijn er bij de ministers heel duidelijk veel meer opvattingen over normen en waarden waargenomen tijdens de besluitvorming over de ISAF-missie. Dat neemt niet weg dat die verschuiving met de nodige kanttekeningen moet worden beoordeeld. Het feit dat meer invloed van de bevolking op de besluitvorming - door de mening van de bevolking te betrekken in de besluitvorming - geen enkele keer als opvatting van een minister is waargenomen, laat feitelijk nog steeds een klassieke visie over de aard van de publieke belangstelling zien. Een betere omschrijving is dus dat de ministers binnen de klassieke visie wat meer opschuiven richting een kritische visie, maar meer conclusies mogen daar niet aan verbonden worden. Geconcludeerd kan worden dat ministers meer normen en waarden aanhalen en geen negatieve opvattingen meer hebben over de bevolking in het algemeen, maar ook geen positieve opvattingen over de mening van de bevolking in het bijzonder. Dat laatste is veel meer van belang om daadwerkelijk te kunnen spreken over een meer kritische visie bij ministers.

Vanuit de aard van de publieke belangstelling is een duidelijke verschuiving in de opvattingen van de Kamerleden van een klassieke naar kritische visie vastgesteld. Er kan geconcludeerd worden dat de grotere nadruk op normen en waarden er voor zorgt dat de inspraak van de Kamer op de uitvoering van de missie toeneemt. De nadruk van Kamerleden op het humanitair oorlogsrecht zorgt er voor dat toekomstige gevangengenomen Afghanen door de Nederlandse regering worden gemonitord. Dit om zeker te stellen dat ze niet in clandestiene gevangenissen verdwijnen. Het is maar de vraag of een dergelijke regeling

zonder kritische bemoeienis van de Kamer door de regering zou zijn afgedwongen bij de Afghaanse overheid.

Daarnaast is een heel duidelijk element van de kritische visie vastgesteld tijdens de besluitvorming over ISAF. Marijnissen als fractievoorzitter van de SP brengt de mening van de Nederlandse bevolking in relatie met de besluitvorming. Hiermee is tevens de verwachting dat een populistische partij als de SP de mening van de bevolking duidelijker naar voren zal brengen bevestigd. Aangezien hij de enige fractieleider is die de mening van de bevolking naar voren brengt is het een zwakke accentverschuiving en niet als een 'Kamerbrede' verandering van democratieopvatting te bestempelen. Daarnaast is de negatieve houding van de bevolking over deelname aan ISAF natuurlijk een goed argument om het bezwaar van de SP tegen de missie te benadrukken. Voorstanders hebben op dat zelfde moment echter weinig redenen om de mening van de bevolking te onderstrepen. Diezelfde bevolking verheft echter ook haar stem niet. Vergeleken met de georganiseerde en groeiende inspraak van burgers op verschillende onderwerpen van binnenlands beleid is er een duidelijk verschil te onderkennen met de besluitvorming over deelname aan militaire missies. Geconcludeerd kan worden dat de urgentie om de bevolking te betrekken bij de besluitvorming ontbreekt en er een verschil is op te merken tussen binnenlands- en buitenlands beleid.

7.5 Slotconclusie

"Is er ook sprake van een verandering van democratieopvattingen bij regering en parlement gedurende besluitvorming rond militaire missies?" Ja, er is sprake van een verandering van democratieopvattingen bij zowel ministers als Kamerleden. Geconcludeerd kan worden dat zowel ministers als Kamerleden van een klassieke naar meer kritische visie verschuiven. De mate van verandering in democratieopvattingen is echter wel verschillend per actor en aandachtsgebied.

Vanuit de aard van het beleid bezien, laten de ministers de sterkste verschuiving zien naar een meer kritische visie. Binnen de ministerraad is de invloed van andere ministers op besluitvorming toegenomen. Niet langer is de mening van Buitenlandse Zaken leidend. Defensie en Ontwikkelingssamenwerking dragen meer bij aan invulling van de missie. Bij de

Kamerleden komt de verschuiving naar een meer kritische visie vooral door een nadrukkelijker koppeling tussen buitenlands- en binnenlands beleid.

Vanuit het karakter van de nationale belangen bezien, is de inhoudelijke verschuiving van ministers en Kamerleden naar een kritische visie in dit onderzoek het grootst. Ministers dragen duidelijk actiever bij aan het vergroten van de inspraak van de Kamer om te komen tot debat. Kamerleden zijn in dat debat ook veel meer inhoudelijk kritisch geworden. Hierdoor is het gevaar op partijpolitiek tijdens het debat wel toegenomen. Wel blijft vanuit het karakter van de nationale belangen één aspect van groot belang: er moet voldoende tijd zijn om het politieke debat tussen regering en parlement ook inhoudelijk goed te kunnen voeren.

Vanuit de aard van de publieke belangstelling bezien, is de inhoudelijke verschuiving van ministers en Kamerleden naar een kritische visie het kleinst. Voor ministers ligt deze verschuiving niet zozeer naar een kritische visie, maar meer een verschuiving naar een minder sterke klassieke visie. Het belangrijkste inzicht binnen dit onderzoek is dat ministers zich niet langer normatief uitlaten over de kennis en kunde van de bevolking in relatie tot bijdragen aan militaire missies. Hoewel de Kamerleden in dit onderzoek nog enigszins een verschuiving laten zien naar het meer betrekken van de mening van de bevolking tijdens de besluitvorming, is deze democratieopvatting feitelijk slechts één keer waargenomen.

In de onderzoeksvraag verwijst het woord 'ook' deels naar de toenemende mate van inspraak van burgers op onderwerpen gerelateerd aan het binnenlands beleid. Dit vergelijk kan in dit onderzoek echter niet gemaakt worden, omdat er juist een verschil tussen binnenlands beleid en buitenlands beleid naar voren is gekomen. In dit onderzoek wordt geconcludeerd dat de banden tussen politici en de samenleving voor buitenlands beleid indirecter zijn dan voor binnenlands beleid. De urgentie bij de samenleving en de politiek om een directere band bij de besluitvorming over deelname aan vredesmissies te realiseren is niet waargenomen. Mocht die urgentie wel ontstaan, dan is er voldoende tijd nodig om een dialoog tussen samenleving en politiek tijdens de besluitvorming op te starten. Wel is met de komst en groei van populistische partijen in de Kamer de kans groter dat de mening van de samenleving tijdens besluitvorming over deelname aan vredesmissies nadrukkelijker naar voren wordt gebracht.

Hoofdstuk 8 – Evaluatie

8. 1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een beknopte evaluatie gegeven van de toepasbaarheid van Everts schematische vergelijkingen om de verschuiving van democratieopvattingen bij actoren vast te stellen. Hieronder wordt eerst vanuit de aard van het beleid, het karakter van de nationale belangen en de aard van de publieke belangstelling een evaluatie gegeven over de coderingen. Daarna wordt ter afsluiting aangegeven of het schematische vergelijk van Everts een goede aanvulling is om de verschuiving van democratieopvattingen te meten.

8. 2 De aard van het beleid en de coderingen

Vanuit de aard van het beleid zijn de coderingen die zijn opgesteld goed toepasbaar om klassieke of kritische visie vast te stellen bij actoren. Vooral het feit dat het onderzoek uit twee casussen bestaat die in tijd ver uit elkaar liggen geeft duidelijk onderscheid. Het is wel de vraag of besluitvormingsprocessen over Nederlands deelname aan militaire missies die vrij dicht bij elkaar liggen in tijd, deze verschillen ook zo nadrukkelijk laten zien. Hiermee is het schematische vergelijk nog steeds toepasbaar om democratieopvattingen vast te stellen, maar wellicht meer om een verschuiving naar een kritische visie te bevestigen.

8. 3 Het karakter van de nationale belangen en de coderingen

Vanuit het karakter van de nationale belangen bezien, zijn de coderingen goed toepasbaar. Wel moeten hierbij de onderwerpen continuïteit en coherentie toegelicht worden. Everts geeft aan dat vooral in de klassieke visie meer aandacht of verwijzingen zijn naar de begrippen continuïteit en coherentie. Dit onderzoek laat zien dat dat veronderstelde onderscheid niet aanwezig is als het gaat om besluitvorming over deelname aan vredesmissies. Zowel ministers als Kamerleden gebruiken deze codering in beide casussen vrijwel evenveel. Daarmee is deze codering in dit onderzoek geen goed meetinstrument om de verschuiving van democratieopvatting van een klassieke naar kritische visie vast te stellen.

Bij de ministers kan in voorkomend geval een duidelijke klassieke visie waargenomen worden, zonder dat dit een correlatie heeft met democratieopvattingen van de betrokken bewindspersonen. Als het karakter van het nationale belang zodanig vitaal is dat direct besluit genomen moet worden, dan zullen bewindspersonen deze verantwoordelijkheid als uitvoerende macht moeten nemen. Hiermee zijn de betrokken bewindspersonen dus niet automatisch een exponent van de klassieke visie, maar zijn de randvoorwaarden niet aanwezig om democratieopvattingen rond openbaar debat over deelname aan een missie invulling te geven.

Een ander element vanuit het karakter van de nationale belangen dat door Everts niet voldoende meegenomen wordt in zijn schematische vergelijk is partijpolitiek. Everts geeft aan dat de nationale belangen vanuit de kritische visie niet objectief zijn. Legitieme meningsverschillen moeten vooral door de verschillende politieke partijen in het debat naar voren komen. De vraag is echter of Everts de meningsverschillen, als ze niet inhoudelijk gedreven worden maar gericht zijn op partijpolitiek, ook als legitieme bijdrage ziet. Hoewel Everts zijn schematische vergelijk zeer uitgebreid en nauwkeurig opbouwt, mist dit onderwerp in zijn betoog. Gelet op de invloed van de partijpolitiek tijdens het ISAF-debat, wordt de waarde ervan als verdere toelichting op de kritische visie duidelijk bevestigd.

8. 4 De aard van de publieke belangstelling en de coderingen

Vanuit de aard van de publieke belangstelling bezien, zijn er verschillende opmerkingen te maken op het schematische vergelijk tussen de klassieke en kritische visie. De gebruikte coderingen zijn goed toe te passen. Het is vrij makkelijk om vast te stellen of een codering wel of niet voor een actor van toepassing is. Wel moeten de onderwerpen emotie, normen en waarden toegelicht worden. Everts geeft binnen zijn schematische vergelijk aan dat deze onderwerpen van belang zijn omdat ze feitelijk een 'springplank' zijn om de bevolking te betrekken bij de besluitvorming. Met springplank wordt bedoeld dat deze onderwerpen volgens de kritische visie van belang zijn omdat ze voor experts, bewindspersonen, parlementariërs en bevolking in de basis gelijk zijn. Dit onderzoek toont aan dat de waarde van deze onderwerpen als coderingen niet groot is. Of deze onderwerpen nu weinig (emotie) of veel (normen en waarden) worden waargenomen tijdens de besluitvorming, het zijn en blijven elementen die uiteindelijk iets moeten zeggen over het betrekken van de

mening van de bevolking. Dat betekent binnen dit onderzoek dat voor het vaststellen van democratieopvattingen ook volstaan kan worden met het operationaliseren van de vraag of er daadwerkelijk naar de mening van de bevolking - of informatie vanuit de maatschappij - door een actor wordt verwezen.

8.5 Ter afsluiting

Door naast *'authority'* en *'ability'* ook onderzoek naar *'attitude'* te doen aan de hand van Everts schematische vergelijk wordt het inzicht in de mate van democratische controle op een onderdeel van buitenlands beleid vergroot. De inzichten in dit onderzoek die zijn opgedaan over de democratieopvattingen van ministers en Kamerleden laat een veel vollediger beeld zien, dan alleen maar vast te stellen dat de formele mogelijkheden voor democratische controle zijn veranderd. De door Wagner genoemde complexiteit van een vergelijkend onderzoek naar de betrokkenheid van parlementen komt voor een deel door de steeds verschillende waarden die door een onderzoeker aan de formele controle-instrumenten wordt gegeven. Het is ook maar de vraag of de onderzoeken complex zijn, misschien eerder niet volledig genoeg. Everts schematische vergelijking geeft vanuit de opvattingen van ministers en Kamerleden een veel breder inzicht. Door het bredere inzicht is de kans op het toekennen van de juiste waarden aan de verschillende formele controle-instrumenten groter.

In dit onderzoek is aangetoond dat er een verschuiving op een aantal aspecten is ontstaan van een klassieke naar kritische visie bij actoren. Deze constatering is een goede onderbouwing om als aanvulling te gebruiken in het steeds terugkerende debat over de formele rol van het parlement ten aanzien van de besluitvorming over deelname aan vredesmissies. Dit onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat eigenstandige besluitvorming over deelname aan missies door de regering - mits er voldoende tijd is - vanuit *attitude* van zowel bewindspersonen als Kamerleden niet realistisch is.

Referenties

Literatuur

Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Inzet van de Krijgsmacht: Wisselwerking tussen Nationale en Internationale besluitvorming*, adviesnummer 56, Den Haag: 2007

Andeweg, R.B., en I.A. Galen, *Governance and Politics of the Netherlands*, New York: Palgrave Macmillan: 2002

Andeweg, R. B., en J.J.A. Thomassen, *Binnenhof van binnenuit. Tweede- Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie*, Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur: 2007

Andeweg, R.B., en J.J.A. Thomassen, *Van Afspiegelen naar afrekenen?: De toekomst van de Nederlandse democratie*, Leiden University Press: 2011

Barnett, M., High Politics is Low Politics: The Domestic and Systemic Sources of Israeli Security Policy, 1967–1977, *World Politics*, 42(1990), pp. 529-562

Bátora, J., A Democratically Accountable European External Action Service: Three Scenarios, In: Vanhoonacker, S., et al. (red), *Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy*, *European Integration online Papers*, 1:14(2010), pp. 1-20

Bajtaj, P., *Shaping and controlling foreign policy, Parliamentary diplomacy and oversight, and the role of the European Parliament*, Study Policy Department, Directorate-General for External Policies, European Parliament: 2015

Born, H., en H. Hänggi, *The Use of Force under International Auspices: Strengthening Parliamentary Accountability*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), *Policy Paper*, Geneva: 2005

Bovenkamp, van de, H., et al., *Voice and Choice by Delegation*, *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 38:1(2013), pp. 57-87

Bovens, M.A.P., *De diplomademocratie: Over de spanning tussen meritocratie en democratie*, *Beleid en Maatschappij*, 33:4(2006), pp. 205 - 218

Clarke, J., et al., *Creating Citizen Consumers: Changing Publics and Changing Public Services*, Sage: Londen: 2007

Cresswell, J., *Educational Research: Planning, Conducting, and Evaluating Quantitative and Qualitative Research*, Upper Saddle River, N.J.: Merrill: 2005

Dieterich, S., et al, *Parliamentary War Powers: A Survey of 25 European Parliaments*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), *Occasional Paper*, Geneva: 2010

- Dunk, Van der, T., Het Haagse wensdenken inzake Uruzgan, *S&D*, 3(2006), pp. 9 - 17
- Everts, P., *Laat dat maar aan ons over! democratie, buitenlands beleid en vrede*, Leiden: DSWO Press, Rijksuniversiteit: 1996
- Goldmann, K., Democracy is incompatible with international politics: reconsideration of a hypothesis, K. Goldmann, S. Berglund and G. Sjöstedt (red), *Democracy and Foreign Policy*, Aldershot: Gower: 1986
- Hartman, I. et al., *Dé democratie bestaat niet*, Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek: 2009
- Hänggi, H., The use of Force Under International Auspices: Parliamentary Accountability and 'Democratic Deficits'. In: Born, H., en Hänggi, H.(red), *The double Democratic Deficit*, Alkeshot: Ashgate: 2004
- Hanselman, A., Nut en onnut van UNIFIL: een poging tot evaluatie, *Transaktie*, 26(1997), pp. 88-106
- Hazelbag, L.J., *Politieke besluitvorming van de missie in Uruzgan: een reconstructie*, Breda: Nederlandse Defensie Academie, Faculteit Militaire Wetenschappen: 2009
- Held, D., *Models of Democracy*, Stanford University Press: 2006
- D. Hellema, *Nederland in de wereld; de buitenlandse politiek van Nederland*, Antwerpen: Spectrum: 2010
- Hill, C., *The Changing Politics of Foreign Policy*, New York: Palgrave Macmillan: 2003
- Holsti, O., Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus, *International Studies Quarterly*, 36:4(1992), pp. 439-466
- Kaarbo, J., *Coalition politics and cabinet decision making: A comparative analysis of foreign policy choices*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press: 2012
- Keohane, R.O., en J.S. Nye, *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston/Toronto: Little, Brown and Co: 1977
- Kesgin, B., en J. Kaarbo, When and How Parliaments influence Foreign Policy: The Case of Turkey's Iraq Decision, *International Studies Perspectives*, 11(2010), pp. 19-36
- Klem, M.H., Het Nederlandse Veiligheids beleid in een veranderende wereld, *Verkennde studie voor het WRR-rapport Nederland in de Wereld*, Den Haag: februari 2010
- Klep, C. et al, *Van Korea tot Kabul: De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945*, Den Haag: Sdu Uitgevers, Nederlands Instituut voor Militaire Historie: 2005

Klep, C., *Uruzgan: Nederlandse militairen op missie, 2005-2010*, Amsterdam: Boom: 2011

Koole, R.A. en R.B. Soetendorp, De partij als stootblok tussen overheid en samenleving: politisering of democratisering van het Nederlandse buitenlandse beleid? In: *Jaarboek 1983*, Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen: RU Groningen: 1984, pp. 91-117

Koop, C., en J. van Holsteyn, Burke leeft en woont in Nederland, Over volksvertegenwoordiging en de invloed van de publieke opinie, *ResPublica*, 3(2008), pp. 275-299

Kristic, A., *De Staten-Generaal en de inzet van de Nederlandse Krijgsmacht: een onderzoek naar de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over deelname aan internationale militaire operaties*, Deventer: Kluwer: 2012

Lange, de, S.L., en M. Rooduijn, Een populistische tijdgeest in Nederland? Een inhoudsanalyse van de verkiezingsprogramma's van politieke partijen, in: Andeweg, R., en J. Thomassen, *Democratie doorgelicht, het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden University Press: 2011, pp. 319-334

Leurdijk, D., Nederlandse militairen op vredesmissie: de scenario's, *Atlantisch Perspectief*, 5(2006), pp. 1-5

Lijphart, A., *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Haarlem: Brecht: 1990

Lippmann, W., *Public Opinion*, New York: Oxford University Press: 1922

Meer, van der, T, et al, *Kieskeurige kiezers: een onderzoek naar de veranderlijkheid van Nederlandse kiezers, 2006-2010*, Amsterdam: Amsterdam Institute for Social Science Research: 2012

Michels, A. M. B., Citizen participation and democracy in the Netherlands, *Democratization*, 13:2(2006), pp. 323-339

Mölling, C., en A. von Voss, The Role of EU National Parliaments in Defence Affairs, A Comparison of Decision-Making Powers across Europe concerning International Troop Deployments and Procurement Processes, *Working Paper*, Stiftung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs: 2015

Murphy, R., The political and Diplomatic Background to the Establishment of UNIFIL in Lebanon and the UNITAF and UNOSOM Missions in Somalia, *The Journal of Conflict Studies*, (2002), pp. 26-56

Peters, D., Wagner, W., en Glahn, C., Parliamentary control of CSDG: the case of the EU's fight against piracy off the Somali coast, *European security*, 23:4(2014), pp. 430-448

Raad voor het openbaar bestuur, *Over de staat van de democratie, pleidooi voor herkenbare en aanspreekbare politiek*, Den Haag: 2005

Raad voor het openbaar bestuur, *Vertrouwen op democratie*, Den Haag: 2010

Raymond, G. A., Foreign Policy Evaluation: Adding Civism to international Education, *International Studies Notes*, 17:3(1992), pp. 17-21

Reijn, van, J.A., De missie Uruzgan: politieke besluitvorming nader bezien, *Carré*, 30(2007), pp. 20-24.

Röling, B.V.A., *Over Oorlog en Vrede*, Amsterdam/Delft: De Bezige Bij: 1963

Saikal, A., Afghanistan's Transition: ISAF's stabilisation role?, *Third World Quarterly*, 27:3(2006), pp. 525 - 534

Schoenmaker, B. et al, *Vredesmacht in Libanon: De Nederlandse deelname aan UNIFIL 1979-1985*, Amsterdam: Boom, 2004

Schoenmaker, B. 'The debate on the Netherlands contribution to UNIFIL 1979-1985', *International Peacekeeping*, 12(2005), pp. 586-598

Taggart, P.A., *Populism*, Philadelphia: Open University Press: 2000

Thomassen, J.J.A., Democratie en democratisering, in: Deth, van, J.W. en J.C.P.M. Vis (red), *Burger en Politiek*, Leiden: Stenfert Kroese: 1992, pp. 47-64

Vollaard, H., en N. van Willigen, Binnenlandse steun voor buitenlands beleid, in: Hellema, D., et al. (red), *Bezinning op het buitenland, Het Nederlands buitenlands beleid in een onzekere wereld*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael': 2011, pp. 193-215

Voorhoeve, J.J.C., *Peace, Profits and Principles. A Study of Dutch Foreign Policy*, Den Haag: Nijhoff: 1979

Wagner, W., Parliamentary Control of Military Missions: Accounting for Pluralism, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), *Occasional Paper*, Geneva: 2006

Wagner, W., The democratic control of military power Europe, *Journal of European Public Policy*, 13:2(2006), pp. 200-216

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Sdu Uitgevers, Den Haag: 2002

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in burgers*, Amsterdam University Press: Amsterdam: 2012

Yin, R.K., *Case study research: Design and methods*. London: Sage Publications: 1994

Zijderveld, A.C., *Populisme als politiek drijfzand*, Amsterdam: Cossee: 2009

Parlementaire documenten

Kamerstukken

Kamerstukken II 1978/79, 15411, nr. 1

Kamerstukken II 1978/79, 15411, nr. 2

Kamerstukken II 1978/79, 15411, nr. 3

Kamerstukken II 1978/79, 15411, nr. 4

Kamerstukken II 1978/79, 15411, nr. 5

Kamerstukken II 1978/79, 15411, nr. 6

Kamerstukken II 1978/79, 15411, nr. 7

Kamerstukken II 1978/79, 15411, nr. 8

Kamerstukken II 1978/79, 15411, nr. 9

Kamerstukken II 1978/79, 15411, nr. 10

Kamerstukken II 1978/79, 15411, nr. 11

Kamerstukken II 1978/79, 15411, nr. 12

Kamerstukken II 1978/79, 15411, nr. 13

Kamerstukken II 1978/79, 15411, nr. 14

Kamerstukken II 1999/2000, 26454, nrs. 7-8

Kamerstukken II 2004/05, 28676, nr. 22

Kamerstukken II 2005/06, 27925, nr. 193

Kamerstukken II 2005/06, 27925, nr. 194

Kamerstukken II 2005/06, 27925, nr. 195

Kamerstukken II 2005/06, 27925, nr. 196

Kamerstukken II 2005/06, 27925, nr. 197

Kamerstukken II 2005/06, 27925, nr. 198

Kamerstukken II 2005/06, 27925, nr. 199

Kamerstukken II 2005/06, 27925, nr. 200

Kamerstukken II 2005/06, 27925, nr. 201

Kamerstukken II 2005/06, 27925, nr. 202

Kamerstukken II 2005/06, 27925, nr. 203

Kamerstukken II 2005/06, 27925, nr. 204

Kamerstukken II 2005/06, 27925, nr. 205

Kamerstukken II 2005/06, 27925, nr. 205-b1

Kamerstukken II 2005/06, 27925, nr. 205-b2

Kamerstukken II 2005/06, 27925, nr. 205-b3

Kamerstukken II 2005/06, 27925, nr. 206

Kamerstukken II 2005/06, 27925, nr. 207

Kamerstukken II 2011/12, 29521, nr. 191

Kamerstukken II 2013/14, 29521, nr. 226

Handelingen

Handelingen II 1978/79, 2935 - 2995

Handelingen II 2005/06, 3013 - 3035

Notulen

Notulen Ministerraad, 4 januari 1979, nr. 8624

Notulen Ministerraad, 12 januari 1979, nr. 8579

Notulen Ministerraad, 19 januari 1979, nr. 8587

Internet

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1 juni 2015
< <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/>>

Ministerie van Defensie, 12 november 2015
<<https://www.defensie.nl/onderwerpen/historische-missies/inhoud/missie-overzicht/1979/united-nations-interim-force-in-lebanon-unifil/nederlands-aandeel>>

Parlementair Documentatie Centrum van de Universiteit Leiden, 8 november 2015
<http://www.parlement.com/id/vh8lnhrpfxui/dualisme_en_monisme>
< <http://www.parlement.com/9291000/modulesf/h75gey1l>>
< https://www.parlement.com/id/vh8lnhronvw8/kabinet_van_agt_i_1977_1981>
<https://www.parlement.com/id/vhnnmt7jpazy/kabinet_balkenende_ii_2003_2006>

Rijksoverheid, 12 november 2015
<<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2011/09/28/eindevaluatie-nederlandse-bijdrage-aan-isaf-2006-2010/eindevaluatie-nederlandse-bijdrage-aan-isaf-2006-2010.pdf>>

Tweede Kamer en de Koninklijke Bibliotheek, 1 juni 2015
< <http://www.statengeneraaldigitaal.nl/>>

Universiteit Leiden, 12 november 2015
<<http://academic.lexisnexis.nl.ezproxy.leidenuniv.nl:2048/>>

Krantenartikelen

'Amerikaanse topambtenaren naar Den Haag; Bert Bakker (D66); ik hel steeds meer over naar een Nee', *Het Parool*, 30 november 2005, p. 3

'Balkenende is positiever over Afghanistan-missie', *Trouw*, 3 december 2005, p. 5

'Besluit missie opnieuw uitgesteld; afghanistan', *Trouw*, 20 december 2005, p. 5

'Besluit Uruzgan katholiek', *NRC Handelsblad*, 24 december 2005, p. 1

Boogaard, Van den, R. 'Bot dreigt met opschorten missies; Bij Amerikaanse zaakgelastigde', *NRC Handelsblad*, 24 november 2005, p. 1

Boogaard, Van den, R. 'Missie dichterbij na woordenspel kabinet; Tweede Kamer neemt nu heft in handen in debat over uitzending militairen naar Afghanistan', *NRC Handelsblad*, 14 januari 2006, p. 3

Boogaard, Van den, R. 'Nederland niet gehoorzaam aan VS', *NRC Handelsblad*, 30 november 2005, p. 3

Boogaard, Van den, R. 'We hebben veel rugdekking; Kamp heeft vertrouwen in missie', *NRC Handelsblad*, 23 december 2005, p. 3

'Bot hoopt op brede steun voor missie', *Reformatorisch Dagblad*, 16 januari 2006, p. 3

'D66 is tegen missie', *NRC Handelsblad*, 17 december 2005, p. 3

'D66-ministers blokeren kabinetsbesluit', *Trouw*, 9 januari 2006, p. 1

'D66: Voorbehoud bij besluit over missie', *Reformatorisch Dagblad*, 12 januari 2006, p. 3

'Een stap opzij', *NRC Handelsblad*, 23 december 2005, p. 7

'Geheime informatie blijft geheim; missie afghanistan', *Trouw*, 18 januari 2006, p. 5

'Geheime rapporten toch naar Kamer; Kamp geeft informatie over Uruzgan', *NRC Handelsblad*, 25 januari 2006, p. 1

'In Uruzgan gebeurt niets dat wij niet willen; missie afghanistan', *Trouw*, 3 februari 2006, p. 6

'Kabinet doorbreekt patstelling over missie', *Het Financieel Dagblad*, 14 januari 2006

'Kabinet spreekt nog eens over Afghanistan', *Het Parool*, 19 december 2005, p. 3

Kalse, E. 'Geen partij wil nu de hoofdrol spelen', *NRC Handelsblad*, 23 december 2005, p. 3

'Kamer besluit na eind januari over missie Uruzgan', *NRC Handelsblad*, 14 december 2005, p. 2

'Kamer ergert zich aan druk Amerika rond NAVO-missie', *de Volkskrant*, 11 januari 2006, p. 3

'Kamp geeft details uit rapport Afghanistan niet aan iedereen; missie afghanistan', *Trouw*, 25 januari 2006, p. 3

Koelé, T. 'Bot doet het beleid, Kamp de ijzerwinkel; Minster van Buitenlandse Zaken ergert zich aan eigenmachtig optreden collega van Defensie', *de Volkskrant*, 28 oktober 2005, p. 2

Koelé, T. 'Kabinet en Kamer gekweld door twijfels over het uitzenden van elfhonderd militairen naar de gevaarlijke regio Uruzgan', *de Volkskrant*, 30 november 2005, p. 1

Koelé, T. 'De lange weg naar een 'superverantwoorde missie; Het lot van de uitzending van ruim duizend militairen naar de Afghaanse provincie Uruzgan lag lange tijd in handen van de VS. Uiteindelijk bepaalt de PvdA', *de Volkskrant*, 29 december 2005, p. 2

Koelé, T. 'Kabinet wil wel, democratie ligt dwars; doorgaan Afghanistan-missie hangt nu geheel af van aarzelende Tweede Kamer en met name van de PvdA-fractie', *de Volkskrant*, 23 december 2005, p. 4

'Kritiek op minister Bot op rol D66 in Afghaanse kwestie', *Het Financieel Dagblad*, 16 januari 2006

Lambalgen, J., et al. 'Minister van Buitenlandse Zaken sleutelde tot laat in de nacht aan brief aan Kamer; Ja, ik geloof dat we de militairen gaan uitzwaaien', *Het Parool*, 14 januari 2006, p. 99

Laan, Van der, C. 'Twijfels blijven bestaan over risicovolle missie; afghanistan', *Trouw*, 24 december 2005, p. 7

Lagas, T. 'Kabinet wint tijd, maar Dittrich blijft dreigen; missie afghanistan', *Trouw*, 14 januari 2006, p. 5

Lagas, T. 'Kamerlid Bakker(D66): niet breken kan ook; missie-afghanistan', *Trouw*, 28 januari 2006, p. 5

Lagas, T. 'Ministers hopen toch nog op een akkoord; missie afghanistan', *Trouw*, 19 december 2005, p. 5

'LPF tegen; D66 en PvdA twijfelen over troepen-zending, onvoldoende steun voor Afghanistan missie', *Trouw*, 9 december 2005, p. 1

'Ministers D66 blijven bij 'voornemen'; over missie Afghanistan', *NRC Handelsblad*, 9 januari 2006, p. 3

'Ministers houden vast aan Uruzgan; Ondanks afwijzing D66', *NRC Handelsblad*, 19 december 2005, p. 1

'Ministers tevreden met uitleg Rice; NAVO over marteling', *NRC Handelsblad*, 8 december 2005, p. 1

'Navo-chef: Nederland moet wel meedoen aan missie', *de Volkskrant*, 19 december 2005, p. 3

'Nederland moet ook terreur bestrijden; Diplomaten VS over Uruzgan-missie', *NRC Handelsblad*, 18 januari 2006, p. 1

'Ook VVD wil duidelijkheid over mogelijke detentiekampen van de VS Steun vredesmissies kalft af,' *Trouw*, 24 november 2005, p. 1

'PvdA voor missie Afghanistan Coalitiepartij D66 dreigt steeds vaker in een isolement te geraken', *Trouw*, 1 februari 2006, p. 1

'Rapport over Uruzgan komt toch los', *Trouw*, 26 januari 2006, p. 5

'Rol Europese Unie bij missie Uruzgan; Compromis moet D66 overhalen', *NRC Handelsblad*, 13 januari 2006, p. 1

Valk, G. 'D66 moet al voor debat de aftocht dekken', *NRC Handelsblad*, 2 februari 2006, p. 3

'Van Ardenne trekt nog eens 100 miljoen uit voor hulp Afghanistan', *Algemeen Dagblad*, 30 januari 2006, p. 9

'Zware kritiek op weifelend kabinet. Weer geen besluit missie-Afghanistan', *Trouw*, 23 december 2005, p. 1

Bijlage 1 - Opmattingen ministers besluitvorming UNIFIL met bronverwijzing

Opmattingen in Ministerraad gedurende besluitvorming UNIFIL																
Actor	Regering	Waargenomen opmattingen												Bron		
		De klassiek visie						De kritische visie								
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
Van Agt	CDA															Notulen Ministerraad, nr. 8587, p. 7
De Koning	CDA															Notulen Ministerraad, nr. 8624, p. 3, nr. 8579, p. 10, nr. 8587, p. 7
Scholten	CDA															Notulen Ministerraad, nr. 8624, p. 4, nr. 8579, pp. 6-13
Albeda	CDA															Notulen Ministerraad, nr. 8579, p. 10
Beelaerts van Blokland	CDA															Notulen Ministerraad, nr. 8579, p. 10
Gardeniers	CDA															Notulen Ministerraad, nr. 8579, pp. 10-11
Andriessen	CDA															Notulen Ministerraad, nr. 8579, p. 11
De Ruiter	CDA															Notulen Ministerraad, nr. 8579, p. 11
Van der Stee	CDA															Notulen Ministerraad, nr. 8579, p. 11
Wiegel	WVD															Notulen Ministerraad, nr. 8624, p. 4, nr. 8579, pp. 12-13
Pais	WVD															Notulen Ministerraad, nr. 8579, p. 14
Tuijman	WVD															Notulen Ministerraad, nr. 8579, p. 11
Van Aardenne	WVD															Notulen Ministerraad, nr. 8624, p. 4, nr. 8587, p. 4, 8

Bijlage 2 - Opmattingen ministers & Kamerleden besluitvorming UNIFIL met bronverwijzing

Opmattingen vanuit overleg en debat met Kamer tijdens besluitvorming UNIFIL																	
Actor	Parlement	Regering	Waargenomen opmattingen														
			De klassiek visie							De kritische visie							
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
Van den Bergh	PvdA																Handelingen II 1978/79, 2935 - 2938, en; Kamerstukken II 1978/79, nr. 4, p. 2
De Vries	PvdA																Handelingen II 1978/79, 2938 - 2941, en; Kamerstukken II 1978/79, nr. 4, p. 2
Flinking	CDA																Handelingen II 1978/79, 2941 - 2945
Brinkhorst	D66																Handelingen II 1978/79, 2945 - 2947, 2972, en 2986
Verburgh	GPV																Handelingen II 1978/79, 2950, en; 2987
Blaauw	VVD																Handelingen II 1978/79, 2950 - 2993
Van Dis	SGP																Handelingen II 1978/79, 2953 - 2955
Van der Spek	PSP																Handelingen II 1978/79, 2955 - 2957
Waltmans	PPR																Handelingen II 1978/79, 2957 - 2959
Bakker	CPN																Handelingen II 1978/79, 2959 - 2961
Nijhof	DS'70																Handelingen II 1978/79, 2961 - 2963
Koekoek	BP																Handelingen II 1978/79, 2963 - 2964
Van der Klaauw		VVD															Handelingen II 1978/79, 2966 - 2992, en; Kamerstukken II 1978/79, nr. 4, p. 2
Scholten		CDA															Handelingen II 1978/79, 2974 - 2980, en; Kamerstukken II 1978/79, nr. 4, p. 2

Bijlage 3 - Opmattingen ministers besluitvorming ISAF met bronverwijzing

Actor	Regering	Opmattingen in Ministerraad gedurende besluitvorming ISAF													
		Waargenomen opmattingen													
		De klassiek visie							De kritische visie						
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Balkende	CDA														
Bot	CDA														
Van Ardenne	CDA														
Kamp	VVD														
Brinkhorst	D66														
Pechthold	D66														

Bronnen: VK=Volkskrant, P=Parool, AD=Algemeen Dagblad, TR=Trouw, RFD=Reformatisch Dagblad, NRC=NRC Dagblad, FD=Financieel Dagblad

