



Binnenlandse steun voor buitenlandbeleid

Een onderzoek naar de regeringsactiviteiten ter verwerving van binnenlandse steun voor de Nederlandse deelname aan de ISAF-missie in Uruzgan



bron: Ministerie van Defensie

Universiteit Leiden
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Campus Den Haag
Master of Political Science

Masterscriptie
G.J. van der Windt
S1313991
maart 2014

1^o begeleider: Dr. N.J.G. van Willigen

2^o begeleider: Dr. J.P. Vollaard

Voorwoord

Anderhalf jaar geleden begon ik met veel enthousiasme aan de masteropleiding Political Science. Een voltijd avondopleiding naast een voltijd baan en een gezin vereist opoffering. Ons gezins- en sociale leven hebben op een zeer laag pitje gestaan en dat viel niet altijd mee. Voor mijzelf stond daar een boeiende studie tegenover, waar ik veel van heb geleerd en die mij heeft verrijkt. Voor mijn directe omgeving stond daar echter niets tegenover; die heb ik lange tijd tekort gedaan. Hun interesse in mijn activiteiten was daarom extra motiverend en zonder hun enorme steun had ik het niet gekund. Vrienden, familie, collega's en in het bijzonder Annemarie, bedankt.

Gedurende de afgelopen periode heb ik mezelf een bevoorrecht mens gevoeld. Door inspirerende docenten en medestudenten voelde de opleiding niet als last, integendeel. Hier droeg ook de grote bereidwilligheid toe bij, die ik aantrof bij al diegenen die ik graag wilde interviewen voor mijn scriptie. Daaruit haalde ik de bevestiging dat ik met een boeiend onderwerp bezig was. Dat onderwerp werd mij aangereikt door mijn scriptiebegeleider dr. Niels van Willigen, waarvoor ik hem zeer erkentelijk ben. Gedurende mijn onderzoek hebben hij en dr. Hans Vollaard mij op een inspirerende wijze begeleid en niet geschroomd om meer scherpte te eisen, waar dat nodig was. Zonder hun deskundige begeleiding zou dit product er niet hebben gelegen, een product waar ik trots op ben. Niels en Hans, bedankt.

Gertjan van der Windt
Zoetermeer, maart 2014

Samenvatting

In dit onderzoek is gekeken hoe de regering binnenlandse steun tracht te verwerven voor haar gewenste buitenlandbeleid. Vanuit de theorie van Putnam over buitenlandpolitiek, de *two-level games* genoemd, bekleedt een regering de rol van onderhandelaar in zowel de internationale als nationale arena. Steun of verzet in één arena kan door de regering worden gebruikt bij de onderhandelingen in de andere. In de nationale arena dient de regering bijvoorbeeld een akkoord te verkrijgen op haar beleidswensen, die zij vanuit de internationale arena meeneemt. Die beleidswensen voor haar buitenlandpolitiek kennen een breed gamma. In dit onderzoek is een specifieke casus ter hand genomen: de Nederlandse deelname aan de ISAF-missie in Uruzgan, een provincie in Zuid-Afghanistan. Aan de hand van een open bronnenonderzoek en interviews met toentertijd betrokken personen is inzicht verkregen, in hoe de regering werkt aan het verkrijgen van binnenlandse steun voor haar buitenlandbeleid.

De resultaten tonen aan dat de regering voor haar gewenste deelname aan de ISAF-missie in Uruzgan, bepaald geen passieve houding heeft aangenomen. Het zoeken van steun voor gewenst buitenlandbeleid, i.c. de missie, begon bij de betrokken bewindslieden. In eerste instantie tastten zij binnen het kabinet af of er onoverkomelijke bezwaren bestonden tegen dat beleid. Vervolgens spraken zij met de fractievoorzitters en buitenland- en defensiewoordvoerders van de coalitiefracties. Hierna werd de kring uitgebreid naar woordvoerders van de oppositie, van wie men inschatte dat zij de missie zouden steunen. Als bleek dat zij de missie inderdaad waarschijnlijk zouden steunen, ontstond er tussen hen en de bewindslieden een intensieve interactie. Deze woordvoerders werden qua informatievoorziening behandeld, als maakten zij deel uit van de coalitie. Uit die intensieve interactie vloeiden bepaalde vragen en/of wensen voort. Door hierop in te gaan konden de bewindslieden de respectievelijke oppositiepartijen tegemoetkomen en zich van hun steun verzekeren.

De ministers werden op verschillende momenten in het traject ondersteund door de woordvoerders van de coalitiefracties en ambtenaren. Zij probeerden niet direct te overtuigen, maar gaven hun visie op de missie en deelden informatie dan wel voorzagen hun gesprekspartners van antwoorden op vragen en inventariseerden hun zorgen. Een extra gelegenheid voor de coalitiewoordvoerders vormde het overleg tussen regering en parlement. Tijdens een Algemeen Overleg of plenair debat kon de woordvoerder “kritische vragen” stellen, waarvan hij wist dat de minister ze relatief gemakkelijk kon beantwoorden. Dat gold

ook voor gemakkelijk tegemoet te komen garanties en moties. Nadat de missie eenmaal was aangevangen, vormden de werkbezoeken een waardevol instrument in de verwerving van steun. De meeste Kamerleden lieten hun mening er niet van afhangen, maar het verschaftte hun een reëel beeld van de missie.

Naast de inzet van ministers, coalitiewoordvoerders en ambtenaren is er een vierde groep ingezet, de zogenaamde steunzenders. Binnen deze groep kunnen de opinieleiders, buitenlandse ambassadeurs en internationale politici worden genoemd. De opinieleiders, die zelf voorstander van de missie waren, werden uitermate goed op de hoogte gehouden door ministers en ambtenaren, waardoor zij in hun mediaoptredens en in hun contacten met politici de juiste informatie konden geven en daarmee de (verlengde) missiewens konden steunen. Een aantal buitenlandse ambassadeurs, met name de Amerikaanse ambassadeur, heeft actief bijgedragen aan het verwerven van steun voor de missie. Zeker bij de poging tot een tweede verlenging is veelvuldig met de Amerikaanse ambassadeur gesproken over hoe PvdA-partijleider Bos en zijn fractie konden worden beïnvloed. Daarbij werd het laten toepassen van beïnvloeding door Amerikaanse en Australische ministers niet uit de weg gegaan. Opvallende internationale bijdragen tot het verwerven van steun voor de missie was het bezoek van SG VN Kofi Annan aan Den Haag op 30 januari 2006 en het verzoek van de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Clinton om in Nederland een Afghanistanconferentie te organiseren op 31 maart 2009.

De laatste vorm van het verwerven van steun verliep via de media. Het Defensiecommunicatieplan bood daartoe een breed scala aan mogelijkheden. Het richtte zich via de media op het brede publiek en het parlement. Naast de reguliere mediaoptredens van ministers introduceerde het plan ook verschillende noviteiten voor dit beleidsterrein. Hierbij zijn met name het *embedded journalism*, tv-uitzendingen en reportages vanuit Uruzgan en mediaoptredens door teruggekeerde militairen vermeldenswaardig. De communicatiestrategie was erop gericht de media het echte verhaal te laten vertellen, in de hoop dat dit tot begrip en daarmee tot steun zou leiden. De media zijn echter nagenoeg constant negatief over de missie blijven berichten en wilden vooral aantonen dat het een vechtmis­sie was. Mogelijk dat dit mede werd veroorzaakt door de wijze waarop Defensie en Buitenlandse Zaken (BZ) het minder gewenste nieuws uit de media trachtten te houden. In de laatste fase ging alle media-aandacht uit naar het conflict binnen het kabinet, wat niet bijdroeg aan steun voor de missie.

De negatieve berichtgeving over de missie en de ontbrekende steun voor de missie moet los worden gezien van de steun die onder de Nederlandse bevolking bestond voor haar

militairen. Misschien kan wel worden geconcludeerd dat het Defensiecommunicatieplan uitermate goed is geslaagd in haar opzet, dat wil zeggen: het in de schijnwerper zetten van de krijgsmacht en het verhogen van de waardering voor de militairen. Daarmee zou ook kunnen worden geconcludeerd dat deze communicatiestrategie te eng in opzet was; teveel gericht op de rol van Defensie. Dat is overigens niet vreemd, als wordt gerealiseerd dat het om een Defensieplan ging dat niet was afgestemd met BZ.

Dit sluit aan bij een opvallende constatering: het ontbreken van een specifiek communicatieplan bij BZ. De missie naar Uruzgan was destijds een hoofdonderdeel van het buitenlandbeleid geworden, maar in het contact met de media speelde niet BZ maar Defensie de hoofdrol. Dit zou kunnen worden teruggevoerd op cultuurverschillen tussen beide departementen; Defensie liep voorop en het conservatieve BZ volgde. Hierdoor werd in Den Haag een echte 3D- of geïntegreerde benadering van de missie echter wel bemoeilijkt. Het gevolg hiervan was, dat de drie betrokken ministers en hun departementen op dit onderwerp een minder sterke drie-eenheid vormden dan mogelijk zou zijn geweest. Deze suboptimale situatie moet effect hebben gehad op de eenheid binnen de coalitie en berichtgeving daarover in de media (wat vervolgens weer als katalysator werkte op de verschillende partijen). Er zal echter ook sprake zijn geweest van de inverse beweging: de verschillende meningen binnen de coalitie over de missie waren van invloed op de Haagse samenwerking op dit dossier.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding	1
Hoofdstuk 2	Onderzoeksopzet	3
2.1	Onderzoeksvraag	3
2.2	Theoretisch kader	6
2.3	Methode	10
Hoofdstuk 3	Resultaten	12
3.1	Steunverwerving voor het aanvangsbesluit	12
3.2	Steunverwerving voor het eerste verlengingsbesluit	22
3.3	Steunverwerving voor het tweede verlengingsbesluit	30
Hoofdstuk 4	Conclusie, discussie en aanbevelingen	36
4.1	Analyse en conclusie	36
4.2	Discussie	39
4.3	Aanbevelingen	42
Bronnen		44
Literatuur		46
Bijlage 1	Tijdslijnen	48
	Tijdslijn aanvangsbesluit	49
	Tijdslijn eerste verlengingsbesluit	51
	Tijdslijn tweede verlengingsbesluit	52
Bijlage 2	Lijst van geïnterviewden	55

Hoofdstuk 1 Inleiding

De ontwikkeling van het Nederlandse buitenlandbeleid is vaak omschreven als een elitair proces (o.a. Verbeek & Vleuten, 2008, p361; Gijswijt, 2011, p32). Hiermee wordt bedoeld dat slechts een beperkte groep van belanghebbenden participeert in dat proces. Te denken valt aan regering, parlement, beleidsmakers, onderzoeksinstituten, academici en multinationals. Het buitenlandbeleid staat daardoor op relatief grote afstand van de massa. Slechts enkele keren, zoals bij de kruisraketten- en apartheidskwestie, liet het volk zijn stem horen. Of daaruit kan worden geconcludeerd dat de publieke opinie zich voor de overige onderwerpen kon vinden in het gevoerde regeringsbeleid, is moeilijk vast te stellen. Onderwerpen kunnen het bredere publiek ook gewoon minder interesseren; veel onderwerpen in de buitenlandpolitiek zijn letterlijk ver-van-ons-bed. In dergelijke gevallen is het goed voorstelbaar dat de samenleving niet de moeite wil nemen haar stem te laten horen.

De mening van het parlement is voor de regering van groter belang dan de stem van het bredere publiek. Het parlement heeft namelijk tot taak het beleid van de regering te controleren en kan het beleid ter discussie te stellen. Dit kan leiden tot het afwijzen van gevoerd of gewenst beleid, maar ook tot het aansporen tot bepaald beleid. De reactie van de regering zal afhangen van haar relatieve sterkte ten opzichte van het parlement (omvang en stabiliteit van de coalitie). Die interactie met het parlement over het buitenlandbeleid vormt voor de regering het binnenlandse deel binnen de theorie van de *two-level games* (Putnam, 1988; Moravcsik, 1993). Het andere -buitenlandse- deel wordt gevormd door de interactie die de regering heeft met andere regeringen en internationale organisaties.

De regering speelt op beide tonelen de rol van onderhandelaar, waarbij steun of verzet op één toneel kan worden gebruikt tijdens de onderhandelingen op het andere toneel. De toenemende rol van de binnenlandse actoren in dit spel over buitenlandbeleid wordt *domesticization* genoemd, of verbinnenlandisering. Deze verbinnenlandisering, o.a. als gevolg van de democratische emancipatie van binnenlandse actoren en het wegvallen van de scherpe scheidslijn tussen binnenlands- en buitenlandbeleid, is een beweging die al langere tijd onderwerp van studie is (o.a. Everts, 2000; Verbeek & Vleuten, 2008; Vollaard & Willigen, 2011). De publicaties hierover tonen de toenemende invloed van binnenlandse actoren aan op het proces van beleids- en besluitvorming van buitenlandbeleid.

De rol van onderhandelaar suggereert een actieve rol van de regering. Er mag worden verwacht dat zij anticipeert op die toenemende invloed van binnenlandse actoren. Zij zal niet

passief achterover leunen en zich zonder meer beleidskeuzen laten opdringen door anderen. De regering heeft voor haar buitenlandpolitiek immers zelf ook wensen. Deze komen voort uit het eigen belang van Nederland -door de regering gedefinieerd als "veiligheid, welvaart en vrijheid voor Nederlandse burgers en bedrijven" (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2012)- dan wel uit internationale afspraken. Hoe de regering anticipeert, dus op welke manieren de regering binnenlandse steun tracht te verkrijgen voor haar buitenlandbeleid, is nog weinig onderzocht en vormt het centrale onderwerp van deze studie.

Een studie naar die regeringsactiviteiten kan een aanvulling vormen op het beperkt wetenschappelijk overzicht van dit beleidsterrein. Het wetenschappelijk belang wordt dan ook gevormd door de mogelijke aanvulling die dit onderzoek kan betekenen voor dit nog weinig ontgonnen deelgebied binnen de politieke wetenschappen. Het maatschappelijk belang van deze studie vormt het inzicht, dat wordt getracht te achterhalen in de activiteiten die de regering onderneemt ter verkrijging van binnenlandse steun voor haar buitenlandbeleid.

Inzicht verkrijgen in een nagenoeg onontgonnen gebied leent zich uitstekend voor een exploratieve *case study*. Buitenlandbeleid in algemene zin is breed, te breed voor een alomvattend onderzoek. De keuze is daarom gemaakt voor een onderwerp uit het veiligheidsbeleid als deelterrein van het buitenlandbeleid, in het bijzonder de Nederlandse missie naar Uruzgan. Nederlandse militairen en diplomaten leverden vanaf 1 augustus 2006 gedurende vier jaar in de Afghaanse provincie Uruzgan een bijdrage aan de *International Security and Assistance Force (ISAF)*, de Navo-missie in Afghanistan. Het zou een zware en complexe missie worden, waarvan vooraf al vaststond dat een reële kans op slachtoffers bestond (TK 27 925, nr. 193). De ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie en hun ambtenaren stelden dan ook al vroeg in het traject vast, dat parlementaire steun hiervoor niet gemakkelijk zou worden verkregen.¹ Elke regering streeft brede parlementaire steun na, wanneer het gaat om het uitzenden van militairen.² Aan het eind van het artikel 100-debat,³

¹ Interview met Bot op 16 september 2013 en Berlijn op 4 september 2013

² Interview met Bot op 16 september 2013

³ De artikel 100-procedure houdt in dat (1) de regering met een notificatiebrief het parlement informeert dat zij de politieke wenselijkheid en militaire haalbaarheid van een Nederlandse bijdrage aan een internationale crisisbeheersingsoperatie gaat onderzoeken; (2) na dit onderzoek informeert de regering ingevolge artikel 100 Grondwet het parlement over haar besluit tot deelname; (3) aansluitend vindt het artikel 100-debat plaats tussen parlement en regering; en (4) na dit overleg met het parlement informeert de regering de verzoekende organisatie over het Nederlandse aanbod en deelt zij de reactie van de internationale organisatie op het Nederlandse aanbod mede aan het parlement (TK 23 591, nr. 7). Strikt formeel heeft het parlement geen instemmingsrecht, maar is er wel sprake van een materieel instemmingsrecht.

waarin de regering steun vraagt voor haar genomen besluit tot het uitzenden van militairen, spreekt elke fractie haar oordeel uit over het regeringsbesluit (TK 23 591, nr. 7).

Het kabinetsbesluit om de missie te starten had brede parlementaire steun en ook een verlengingsbesluit kon daarop rekenen. Een daaropvolgende poging van CDA en CU tot een tweede verlenging stuitte op veel verzet van de PvdA en leidde uiteindelijk tot de val van het kabinet Balkenende IV. De parlementaire steun voor het aanvangsbesluit kwam er niet vanzelf; daar ging veel overleg aan vooraf. En ook na aanvang van de missie zijn activiteiten ontplooid om aan het draagvlak binnen parlement en de publieke opinie te blijven werken. In deze studie is getracht te achterhalen, welke activiteiten zijn ontplooid om de parlementaire steun te verkrijgen en te behouden.

Na deze inleiding wordt in het volgende hoofdstuk de onderzoeksvraag geïntroduceerd met het onderliggend theoretisch kader en de te volgen onderzoeksmethode. Hoofdstuk drie geeft inzicht in de activiteiten die de regering ondernam, om steun te verwerven voor de drie respectieve besluitvormingsmomenten van de missie naar Uruzgan. In het afsluitende hoofdstuk staan de conclusies en discussie centraal.

Hoofdstuk 2 Onderzoekopzet

2.1 Onderzoeksvraag

Vanuit de academische wereld, maar ook door (semi-)onafhankelijke onderzoeksorganisaties (vgl. Clingendael, IISS Londen, IRIS Parijs) en nationale overheden (meestal departementen van Buitenlandse Zaken) wordt regelmatig gepubliceerd over buitenlandpolitiek. Publicaties variëren van specifieke onderwerpen als de reactie op een terroristische aanslag (bijv. aanslag op Amerikaanse ambassadeur in Benghazi) tot brede beschouwingen over geopolitieke consequenties (bijv. grondstoffenzekerheid) van de opkomst van de BRICs.⁴ Acties en reacties worden verklaard en op basis van theorieën, trends en voorspellingen doet de elite beleidsvoorstellen. In de Nederlandse context wordt vaak gezocht naar een gepaste positie voor Nederland binnen het multipolaire systeem en worden adviezen aan de regering gegeven, over de wijze hoe hieraan invulling zou kunnen worden gegeven.

Adviezen en analyses als *Aan het buitenland gehecht* (WRR, 2010) en *De Toekomst in Alle Staten: HCSS Strategische Monitor 2013* (Bekkers *et al*, 2013), maar ook publicaties als

⁴ BRIC – Brazilië, Rusland, India en China

van Van Staden (2012), zoeken over het algemeen naar een passend Nederlands beleid, om de nationale belangen (zo die al eenduidig zijn vast te stellen) zo goed mogelijk te dienen.

Genoemde publicaties en evenzo de verschillende beleidsbrieven van de regering passen in het eerder genoemde elitaire proces van beleidsontwikkeling; een proces waaraan slechts een beperkte groep van belanghebbenden deelneemt. Binnen deze groep wordt actief en met een blik naar buiten (wat gebeurt er in de wereld) geobserveerd, geanalyseerd, gediscussieerd en geadviseerd. Daarentegen wordt er in de adviezen weinig tot geen aandacht geschonken aan het benodigde nationale draagvlak voor dat geadviseerde buitenlandbeleid. Voor de regering, die al de adviezen in ontvangst neemt, is dit binnenlands draagvlak echter van groot belang. Want als er te weinig draagvlak zou zijn voor gewenst of noodzakelijk geacht beleid, zou zij daarop moeten anticiperen om alsnog instemming te verwerven.

Met het voeren van een ‘krachtig buitenlandbeleid‘ legt de regering zich de verplichting op en neemt zij de verantwoordelijkheid om voor de Nederlanders en Nederlandse bedrijven veiligheid, welvaart en vrijheid na te streven (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2012). Doelen die waarschijnlijk elke Nederlander zal onderschrijven, maar waarvoor de ingezette beleidsinstrumenten niet altijd op diezelfde steun kunnen rekenen. Waar haakt de Nederlander af of welke prijs is hem te hoog? Waarom is het vertrouwen in het gevoerde buitenlandbeleid van de regering geen vanzelfsprekendheid?

Als gevolg van de toegenomen verbinnenlandisering van de buitenlandpolitiek is niet alleen aanvullend empirisch onderzoek naar dát fenomeen waardevol, maar zou eveneens meer aandacht moeten worden besteed aan hoe de regering hierop anticipeert. Dat heeft mij geleid tot de volgende onderzoeksvraag:

Hoe verwerft een democratisch gekozen regering binnenlandse steun voor het door haar gewenste buitenlandbeleid?

Deze vraag wordt onderzocht voor een periode na het einde van de Koude Oorlog. Met de val van de Muur in 1989 en het ontbinden van het Warschaupact in 1991 viel de dreiging uit Oost-Europa weg. Daarmee verviel een belangrijke, richtingbepalende factor van de Nederlandse buitenlandpolitiek en daarbinnen vooral het veiligheidsbeleid. De brede consensus die onder de elites bestond over het veiligheidsbeleid en het Navo-lidmaatschap hield op te bestaan (Verbeek & Vleuten, 2008). Hierdoor kwam meer ruimte voor de al eerder

ingezette verbinnenlandisering van het buitenlandbeleid als gevolg van de democratische emancipatie.

Als specifieke casus om deze bredere hoofdvraag mede te beantwoorden, is voor de Nederlandse bijdrage aan ISAF in de Zuid-Afghaanse provincie Uruzgan gekozen. Nederlandse militairen en diplomaten hebben van 2006-2010 in Uruzgan een bijdrage geleverd aan deze Navo-missie. De Nederlandse bijdrage wordt in politieke zin gekenmerkt door drie besluiten: het besluit om deel te nemen op 3 februari 2006, het besluit om twee jaar te verlengen op 30 november 2007 en het besluit van de PvdA-fractie om een tweede verlenging niet te steunen, waardoor het kabinet Balkenende IV ten val kwam op 20 februari 2010. In het kader van de onderzoeksvraag leent Uruzgan zich goed voor een exploratieve *case study*. Hierna wordt verklaard waarom.

Nederland wordt gekenmerkt door coalitieregeringen. In de Westerse wereld zijn meer landen met een dergelijke regeringstraditie. Een coalitieregering vereist per definitie afstemming tussen de coalitiepartners over beleidskeuzes en daarmee ook voor te voeren buitenlandbeleid. Zelfs in het geval dat de coalitiepartners in een specifieke kwestie hetzelfde standpunt hebben, zal worden overlegd over de inhoudelijke voorstellen om te verifiëren of elke partner ermee in kan stemmen. In het parlement steunen de fracties van de coalitiepartijen over het algemeen de beleidsvoorstellen van de regering, maar dat is geen wet van Meden en Perzen (Parlement.com, 2013). Wanneer de regering onvoldoende steun krijgt van de coalitiefracties, maar ook wanneer er sprake is van een minderheidskabinet of een kabinet met een smalle meerderheid, zal de regering initiatieven moeten ontplooiën om voor haar buitenlandbeleid voldoende steun te verwerven in het parlement maar ook onder andere binnenlandse actoren.

Veiligheidsbeleid is een belangrijk onderdeel van het buitenlandbeleid. De door de regering genoemde doelen van het buitenlandbeleid (veiligheid, welvaart en vrijheid voor de Nederlanders en Nederlandse bedrijven) zijn sterk afhankelijk van het veiligheidsbeleid. De positie van Nederland als *small power* vereist internationale samenwerking ter borging en actieve realisatie van de veiligheidsbeleidsdoelen. Hiertoe worden keuzes gemaakt en getracht invloed uit te oefenen in internationale samenwerkingsverbanden als EU, Navo en VN. De regering kan geen internationale verplichtingen aangaan zonder steun van de binnenlandse

actoren en in het bijzonder van het parlement.⁵ Zij zal hierin een actieve rol moeten betrachten.

Het veiligheidsbeleid kent een palet aan instrumenten waaronder de vredesmissies. Hoewel een internationale organisatie als de Navo (en haar lidstaten) grote druk kan uitoefenen op de Nederlandse regering om bij te dragen aan een vredesmissie, blijft het een *war of choice*; het is geen verplichting. De regering moet dat besluit nemen en dat vereist een keuze. Allereerst dient er overeenstemming te worden bereikt binnen het kabinet en vervolgens zal steun worden gezocht bij het parlement en overige binnenlandse actoren.

Met de keuze voor Uruzgan als onderwerp voor een exploratieve *case study* kan diepgaand onderzoek worden gedaan naar de binnenlandse steunverwerving door een coalitieregering voor een belangrijk onderdeel van haar buitenlandbeleid. Het gaat dan, zoals hierboven beschreven, om een specifieke vredesmissie als instrument van het veiligheidsbeleid dat een belangrijk deel uitmaakt van het buitenlandbeleid. Deelname aan de ISAF-missie in Zuid-Afghanistan was niet onomstreden in het parlement en heeft nimmer een meerderheidssteun onder de Nederlandse bevolking gekend (Ministerie van Defensie, 2010). Desondanks kreeg de regering tweemaal (missiestart en –verlenging) brede steun van het parlement voor haar beleid. Hoe heeft de regering deze steun weten te realiseren? Welke instrumenten heeft de regering ingezet om te trachten de bevolking en het parlement te beïnvloeden? En kunnen de bevindingen wellicht breder worden getrokken en in een bepaalde mate van toepassing worden verklaard op niet-onderzochte casus binnen het buitenlandbeleid van andere landen met een coalitieregering?

2.2 Theoretisch kader

Met de val van de Muur in 1989 kwam er een einde aan de Koude Oorlog. De internationale machtsverhoudingen, die tot dat moment een overzichtelijke Oost-Westindeling kenden, berustten niet langer op een bipolaire wereld. Het Warschaupact stortte ineen en ondersteund door snel toenemende transport- en communicatiemogelijkheden, werd het al eerder ingezette globaliseringsproces aanzienlijk versneld. *Small powers*, waaronder Nederland, hoefden niet langer onder de vleugels van één van de twee grootmachten te opereren en kregen een palet aan buitenlandse beleidskeuzes voorgeschoteld (Vollaard & Willigen, 2011). Deze nieuwe,

⁵ In theorie kan de regering wel besluiten tot militaire inzet voor crisisbeheersingsoperaties zonder instemming van het Parlement. In de praktijk is echter de situatie ontstaan dat het Parlement een materieel instemmingsrecht heeft.

open wereld vergrootte voor de Nederlandse regering de complexiteit van de *two-level games* (Putnam, 1988; Moravcsik, 1993), waarbij de regering zich als speler in (of beter, tussen) zowel de internationale en de nationale arena bevond (Verbeek & Vleuten, 2008).

Buitenlandpolitieke onderwerpen als het veiligheidsbeleid en de Europese integratiepolitiek ontmoetten een bredere belangstelling en konden op een kritischer houding rekenen. Door de verbreding van de EU-beleidsterreinen en de daarmee samenhangende intensivering van interactie tussen de vakdepartementen en Brussel, kon het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) zich niet langer als monopolist van het buitenlandbeleid positioneren.⁶ Het aantal binnenlandse spelers op dit terrein nam toe en ook moest rekening worden gehouden met een toegenomen belangstelling voor buitenlandpolitiek in parlement en samenleving. Binnen het concept van de *two-level games* diende de regering dan ook sterker rekening te houden met de positie van de binnenlandse belanghebbers op buitenlandpolitieke onderwerpen (Verbeek & Vleuten, 2008; Vollaard & Willigen, 2011).

Genoemde ontwikkeling, waarbij de regering in het bepalen van haar buitenlandbeleid meer rekening dient te houden met binnenlandse actoren, past slecht binnen de klassieke of realistische visie op buitenlandpolitiek. Aanhangers van deze visie stellen: “Het gaat het bij buitenlandpolitiek om de hoogste belangen van de staat. Zijn veiligheid en onafhankelijkheid, ja zijn bestaan zelf, in een anarchistisch systeem staan op het spel” (Everts, 1996, p21). De nationale belangen zouden evident moeten zijn en daarom ook geen onderwerp hoeven en mogen zijn van onderlinge partijstrijd. Binnen het internationale spel, waar het draait om macht(-sverdeling) en waarin de regering binnen een anarchistisch systeem de nationale belangen behartigt, zou binnenlandse verdeeldheid de onderhandelingspositie verzwakken. Geheimhouding van onderhandelingsposities is essentieel en zou derhalve geen ruimte laten tot democratisering van de buitenlandpolitiek.

Bestudering van de (onmogelijkheid van) democratisering van de buitenlandpolitiek bracht Goldmann (1986) tot zijn *incompatibility thesis* die op drie karakteristieken van de buitenlandpolitiek berustte: de aard van het beleid (slechts onderhandelingen), het karakter van de nationale belangen (vitale belangen) en de aard van de publieke belangstelling (vervan-ons-bed).⁷ De realistische visie kent haar oorsprong in de tijd van de Verlichting, waar politiek filosofen als Locke, Hobbes en Rousseau aan haar wieg stonden. De Toqueville (1834) verwoordde treffend de visie van de realisten op het democratiseren van de

⁶ Zie ook Klep (2011, p75)

⁷ Zie ook Everts (1996)

buitenlandpolitiek: *”La politique extérieure n’exige l’usage de presque aucune des qualités qui sont propres à la démocratie, et commande au contraire le développement de presque toutes celles qui lui manquent.”*

Het buitenlandbeleid liet in deze visie geen ruimte voor beïnvloeding door de massa, vanwege het risico dat dit opleverde voor de consistentie van het beleid. De massa zou namelijk emotioneel, wispelturig en slecht geïnformeerd zijn (vgl. Almonds *mood theory*, 1950) en zich teveel laten leiden door het hier en nu. Het buitenlandbeleid vereist, volgens de realisten, juist een lange termijnperspectief en mag zich derhalve niet baseren op de publieke mening van het moment.

Vanuit het realisme is de relatie tussen buitenlandbeleid en het binnenland daarom vooral een eenzijdige. Het komt er op neer dat de regering het volk mededeelt wat het heeft bereikt in de internationale onderhandelingen of, vanuit een ander perspectief gesteld, wat goed is voor het land.

Vanuit de realistische visie op buitenlandpolitiek, die door enkelen wordt beschreven als het ijkpunt voor de meeste andere visies op buitenlandpolitiek (Wohlforth, 2012), is onder andere de liberaal-democratische of liberale visie op buitenlandpolitiek voortgekomen. Deze visie ontkent het internationale machtsspel niet, maar verklaart het gedrag van regeringen niet louter vanuit die internationale *state of war* (Doyle, 2012). De liberale visie betoogt dat gedrag van staten voor een belangrijk deel ook is gebaseerd op binnenlandse factoren. Everts (1996, p6) noemt hiertoe een aantal redenen: binnenlandse en buitenlandse gebeurtenissen die op elkaar van invloed zijn, het verdwijnen van de sterke scheiding tussen binnenlandse en buitenlandse politiek, democratiseringsprocessen als gevolg van toegenomen scholing en informatiebeschikbaarheid en als laatste de ervaren urgentie van problemen als mensenrechtenschendingen, waardoor de samenleving druk uitoefent op de besluitvorming.

De democratisering van het buitenlandbeleid heeft, in vergelijking tot het realisme, meer ruimte binnen het liberalisme. Democratische participatie en vertegenwoordiging vormen immers basisprincipes van het liberalisme (Doyle, 2012). Deutsch (1981) verwoordde het als volgt: “Foreign politics, like all politics, can no longer be made by the few”. Drie aspecten zijn volgens Goldmann (1986) van belang voor democratische controle. Als eerste noemt hij representatie (in hoeverre wordt de gehele samenleving vertegenwoordigd door de elite). Het tweede aspect vormt de participatie (de mogelijkheid tot deelname aan de besluitvorming). En als derde noemt hij de spreiding van informatie (betere toegang tot

informatie leidt tot een beter geïnformeerde samenleving, waardoor het beleid democratischer tot stand zal komen).

Binnen het liberalisme, op basis van participatie en representatie, is derhalve sprake van deelname van verschillende belanghebbenden aan het proces van beleids- en besluitvorming van buitenlandbeleid. Wie zijn deze actoren? Een vaker gebruikte opsomming (oa. Everts, 1977, 1996) is geïntroduceerd door Rosenau (1966). Hij noemt de besluitvormers, de elites, de opinieleiders, het aandachtig publiek en het massapubliek.

Participatie als kenmerk van een democratie, zo stelt Everts, dient te worden gezien als een handeling voortkomend vanuit de publieke opinie. Binnen de publieke opinie maakt hij (1996, p136) een onderscheid tussen de ongestructureerde, niet-georganiseerde publieke opinie en de gestructureerde en georganiseerde publieke opinie. De eerste wordt gemeten als: “de optelsom van individuele (overigens vaak niet publiek geuite) opinies in het massa-opinieonderzoek en komt onder andere via referenda en verkiezingen naar buiten. De andere komt naar voren in de verklaringen, standpunten en activiteiten van al dan niet geïnstitutionaliseerde groepen en organisaties.” Effectieve beïnvloeding kan eigenlijk slechts geschieden door deze gestructureerde en georganiseerde publieke opinie. Immers, een ongeorganiseerde publieke opinie zal zelden tot iets in staat zijn.

Nu er binnen de liberale visie op buitenlandpolitiek ruimte (en legitimiteit) is voor binnenlandse beïnvloeding door verschillende actoren, kan ook worden gekeken naar de relatie tussen de publieke opinie en buitenlandpolitiek. Russett en Graham (1988) onderkennen hierin vier mogelijkheden: er is geen relatie, besluitvormers beïnvloeden de publieke opinie, de publieke opinie beïnvloedt de besluitvormers en ten slotte is het mogelijk dat opinies en beleid elkaar beïnvloeden. Het ontbreken van een relatie is mogelijk in een situatie, waarin de regering over een ruime meerderheid in het parlement beschikt en er consensus bestaat tussen regering en elites. Over het algemeen echter, zo stelt ook Everts (1996), bestaat er wel een relatie en is daarbij meestal sprake van wederzijdse beïnvloeding.

Deze interactieve relatie suggereert een actieve rol van de regering. Niet één waarbij de regering passief achterover leunt en slechts aanziet hoe elites en opinieleiders via de gestructureerde en georganiseerde publieke opinie trachten de beleids- en besluitvorming te beïnvloeden. De besluitvormers zullen ook van hun zijde trachten de publieke opinie te beïnvloeden en daarmee in de binnenlandse arena steun voor haar beleid te verwerven.

In de te onderzoeken casus mag op basis van de theorie worden verwacht dat de Nederlandse regering, in een parlementaire democratie gebaseerd op het liberale model, een

actieve houding aanneemt voor het verwerven van steun voor de Uruzgan-missie in de binnenlandse arena (Beach, 2012). Nederlandse politici zijn, vanwege het voor dit land kenmerkende coalitiesysteem, gewend te moeten onderhandelen over beleidswensen. Daarmee ligt het ook op basis van de praktijk van alle dag in de lijn der verwachtingen, dat ook voor buitenlandpolitieke beleidswensen de regering een actieve houding zal aannemen. Zij zal zeer waarschijnlijk haar aandacht in eerste instantie richten op de coalitiefracties om vervolgens met hun steun de overige fracties trachten te overtuigen. Binnen de bestaande literatuur is hieraan echter nog weinig aandacht besteed.

2.3 Methode

De uitwerking van de onderzoeksvraag: *Hoe verwerft een democratisch gekozen regering binnenlandse steun voor haar gewenste buitenlandbeleid?*, dient, toegespitst op de Uruzgan-case, een beeld op te leveren van de wijze waarop de Nederlandse regering in de binnenlandse arena inhoud geeft aan de *two-level games* (cfm Putnam en Moravcsik). Via de *building blocks* methode (George & Bennett, 2005) kan antwoord worden gezocht op deze vraag. Deze methode ziet toe op het verzamelen van bouwstenen (vaak *case studies*) die delen of subdelen van een fenomeen onderzoeken, op basis van dezelfde hoofdvraag. Door de resultaten van de verschillende bouwstenen naast elkaar te leggen kan een breed inzicht worden gepresenteerd, dat mogelijk leidt tot nieuwe of aangepaste theorieën. In deze studie gaat het in het bijzonder om het veiligheidsbeleid als deel van het buitenlandbeleid. Omdat ook het veiligheidsbeleid is op te knippen in verschillende delen, is gekozen voor een subonderdeel van het veiligheidsbeleid: de *single-case* Uruzgan.

De *single-case* zal worden onderzocht via de exploratieve *case study*-methode. Een *case study* kan op verschillende wijzen worden omschreven. In dit onderzoek wordt de definitie van Gerring (2004) gevolgd: een *case study* is een intensieve studie van een enkele eenheid met als doel een brede klasse van soortgelijke eenheden te begrijpen (p342). De *case study* kent een aantal voor- en nadelen. Een belangrijk nadeel is dat onderzoeksresultaten, door de beperkte onderzoeks-scope (in de onderliggende studie een enkele casus), zich niet laten veralgemeniseren voor andere casussen. Het valt overigens niet uit te sluiten dat resultaten uit zo'n onderzoek toch ook voor andere situaties kunnen gelden, maar dat vereist dan eerst aanvullend onderzoek (andere *building blocks*). Een tweede nadeel van de *case study* is dat er geen experimenteeromgeving kan worden gecreëerd. De casus dient te worden

onderzocht in de eigen, bestaande context, waarbij geen variabelen kunnen worden gemanipuleerd om causale effecten vast te stellen.

Echter, het voordeel van een *case study* is dat alle aspecten van de casus kunnen worden meegenomen in het onderzoek. Het aantal variabelen is niet vooraf beperkt, maar kan gaande het traject mogelijk worden uitgebreid (George & Bennett, 2005). Deze onderzoeksmethode wordt daarnaast niet beperkt door de restricties van continue en discrete variabelen of een beperkte dataset, zoals in een kwantitatief onderzoek.

De onderliggende *case study* vormt een exploratief onderzoek naar de activiteiten van de regering ter verkrijging van binnenlandse steun voor de inzet van Nederlandse militairen en diplomaten in de Afghaanse provincie Uruzgan binnen de kaders van de ISAF-missie.

De Nederlandse missie in Uruzgan kent een bijzondere plaats in de recente geschiedenis van de buitenlandpolitiek. Ten eerste omdat de missie zou worden ontplooid in een hoog risico-omgeving; de kans op slachtoffers onder Nederlandse militairen werd bij aanvang aanwezig geacht (TK, 27 925 nr. 193). Hiermee nam de regering, tien jaar na het Srebrenica-drama, een bewust risico na deelname aan missies met een relatief beperkt risico in o.a. Irak, Eritrea, Kosovo en Bosnië-Herzegovina. Ten tweede en nog kenmerkender voor deze missie, is de geringe steun die deze missie onder de bevolking kende. Deze steun was voor aanvang van de missie al kleiner dan 50%⁸ en is daar ook nooit boven gekomen (Monitor Publieke Opinie Uruzgan, 2010). Desondanks wilde de regering deelnemen aan deze risico-operatie en werd dit door het parlement gesteund bij het aanvangsbesluit in februari 2006 (TK 2005-2006, 45) en bij het verlengingsbesluit in december 2007 (TK 2007-2008, 37). Genoemde twee argumenten -hoog risico en lage steun- vormden de aanleiding om juist deze casus te onderzoeken.

De casus lijkt geschikt als onderzoeksobject, omdat binnen het kader van de *two-level games* de Nederlandse regering in de internationale arena had gesproken over deelname aan de ISAF-missie in Uruzgan en had laten blijken daar welwillend tegenover te staan. Voordat hier echter toe kon worden besloten, diende de regering in de binnenlandse arena draagvlak te verkrijgen. De casus kwalificeert zich daarmee voor het verkrijgen van inzicht in de activiteiten van de regering, ter verkrijging van binnenlands draagvlak voor haar gewenste buitenlandpolitiek. Dat geldt eveneens ten aanzien van het verlengingsbesluit, dat eind 2007

⁸ Volgens een enquête van TNS NIPO voor de Volkskrant op 13 januari 2006 was begin januari 2006 slechts 33% van de Nederlanders voorstander van de Uruzgan-missie en 45% uitgesproken tegen (Volkskrant.nl, 2006).

werd genomen ondanks het feit dat slechts 30% van de bevolking de missie steunde.⁹ De regering heeft daar gekozen voor voortzetting van de missie, waar dit ogenschijnlijk tegen de wens van de bevolking was. Dat het parlement, de volksvertegenwoordigers, daarmee instemde is niet uitzonderlijk, maar verdient wel aandacht. Het is dan ook interessant te onderzoeken wat de regering heeft ondernomen om het gewenste brede parlementaire draagvlak te realiseren.

Het verzamelen van gegevens is aangevangen met het inventariseren van Kamerstukken en het doen van literatuur- en mediaonderzoek. Dit heeft geleid tot drie tijdslijnen; één voor elk besluitvormingsmoment (zie bijlage 1). Aan de hand van die tijdslijnen zijn vervolgens vraaggesprekken gevoerd met direct betrokkenen. Hierbij is gesproken met (oud-)ministers, (oud-)Kamerleden, (voormalig-)ambtenaren, een voormalig Commandant der Strijdkrachten (CDS), een journalist en een opinieleader. Het overzicht van geïnterviewden is opgenomen als bijlage 2. Regelmatig vormden de gesprekken aanleiding om archieven te raadplegen en bepaalde gebeurtenissen of uitspraken nog eens terug te lezen of terug te zien. In het volgende hoofdstuk zijn de resultaten per besluitvormingsmoment beschreven.

Hoofdstuk 3 Resultaten

3.1 Steunverwerving voor het aanvangsbesluit

Begin 2005 spraken ambtenaren en militairen van BZ en Defensie met hun ministers over de contacten die zij hadden met Canada, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten over deelname aan de ISAF-ontplooiing naar Zuid-Afghanistan (Hazelbag, 2009). Voormalig minister van Buitenlandse Zaken Bot zegt daarover: “Al vroeg in het traject werden de afwegingen gemaakt of het binnenlands politiek te verkopen zou zijn en of er brede steun in de Kamer zou zijn voor zo’n besluit.”¹⁰ Ook binnen Defensie realiseerde de militaire en ambtelijk top zich dat deze missie niet makkelijk geaccepteerd zou worden en dat daarvoor actief aan steun zou moeten worden gewerkt onder parlement en opinieleaders.¹¹ Al snel bleek dat Bot en zijn collega-minister van Defensie Kamp konden rekenen op de steun van hun

⁹ Monitor Publieke Opinie Uruzgan van november 2007: 30% (sterk) voorstander, 41% (sterk) tegenstander en 29% noch voor- noch tegenstander van de missie (Monitor Publieke Opinie Uruzgan, 2007)

¹⁰ Interview met Bot op 16 september 2013. Zie ook Hazelbag (2009, p11)

¹¹ Interview met Berlijn op 4 september 2013

beider fracties.¹² Tijdens een bijeenkomst tussen beide ministers en premier Balkenende op 24 mei 2005 werd besloten dat Bot zou gaan sonderen bij de PvdA- en D66-fracties.¹³

Hij sprak hierover met de buitenlandwoordvoerders, nadat hij het eerst met D66-vicepremier Brinkhorst had besproken.¹⁴ Vanuit beide fracties werd het plan niet direct afgewezen,¹⁵ waarna Bot ook de overige woordvoerders kon gaan benaderen. Hij trof hen regelmatig op het Binnenhof en marge van debatten of vragenuurtjes, maar nodigde hen ook uit voor individuele gesprekken op zijn ministerie. Die eerste verkennende gesprekken vonden al plaats voordat de notificatiebrief¹⁶ werd verstuurd, zodat er al enig zicht bestond op de haalbaarheid van een later besluit. Nadat er enig draagvlak leek te zijn bij de leidende figuren binnen de partijen, namen voormalig CDA- en VVD-buitenlandwoordvoerders Ormel en Van Baalen contact op met hun D66-collega Bakker, om op die manier bij te dragen aan het verkrijgen van draagvlak. Ormel geeft aan: “Vanwege de vertrouwelijkheid kon ik er toen nog niet met iedereen over spreken. Zo besprak ik het onderwerp nog niet met de linkse oppositie, maar al wel met mijn collega-woordvoerders van SGP en CU.”¹⁷ Kort voor het verzenden van de notificatiebrief zag journalist Koelé van de Volkskrant regelmatig mensen van Defensie bij de fracties naar binnenlopen. “Defensie wilde daar niets over verklaren, maar sommige Kamerleden lieten er echter wel wat over los,” aldus Koelé.¹⁸

Op 16 juni 2005 verstuurde het kabinet de notificatiebrief naar de Kamer, waarin werd ingegaan op de wens van het kabinet om de politieke wenselijkheid en militaire haalbaarheid van een Nederlandse bijdrage aan de ISAF-missie in Zuid-Afghanistan te onderzoeken (TK 28 676, nr. 22). Oud-CDS generaal Berlijn vertelt: “Defensie besloot actief naar de fractievoorzitters te gaan om het belang en het doel van de missie uit leggen.”¹⁹ Hij kreeg daartoe de ruimte van Kamp en heeft toen alle grote partijen benaderd. Zij kwamen naar het ministerie van Defensie, waar Berlijn met ambtenaren van BZ²⁰ en Defensie vertrouwelijke briefings voor Kamerleden organiseerde.²¹ Zowel in commissie- als fractieverband werden de

¹² Interview met Kamp op 28 september 2013

¹³ Zie ook Hazelbag (2009, p13)

¹⁴ Interview met Bot op 16 september 2013

¹⁵ Zie ook Klep (2011, p22)

¹⁶ Zie voetnoot 3 voor toelichting notificatiebrief

¹⁷ Interview met Ormel op 9 oktober 2013

¹⁸ Interview met Koelé op 11 oktober 2013

¹⁹ Interview met Berlijn op 4 september 2013

²⁰ Interview met Siblesz op 20 juni 2013

²¹ Zie ook NRC Handelsblad (16 januari 2006) *In Uruzgan is straks alles mogelijk* door Hanneke Chin-A-Fo en Steven Derix

leden gebrieft over de plannen voor de missie. Van Baalen geeft daarover aan: “Het waren technische briefings, geen politieke discussies. Naast het stellen van vragen uitten de commissieleden tijdens die sessies overigens al wel hun zorgen en bezwaren.”²² Berlijn ging daar graag op in en deelde veel informatie. Zijn idee daarachter was dat de latere politieke discussie gemakkelijker kon worden gevoerd, wanneer de missie beter begrepen zou worden. Bakker geeft aan dat Defensie tijdens de verdere planvorming ook haar voordeel met die geuite bezwaren kon doen en tevens wist dat zo’n bezwaar later zou moeten worden geadresseerd in de artikel 100-brief.²³ Dat gold ook voor bezwaren die Ormel tijdens zijn fractiebijeenkomsten signaleerde; “[die] gaf ik door aan het kabinet.”²⁴ Naast de bijeenkomsten bij Defensie sprak Berlijn ook weleens tijdens fractievergaderingen of commissiebijeenkomsten op het Binnenhof met de Kamerleden.

Van Baalen heeft, net als bijvoorbeeld zijn voormalige collega-buitenlandwoordvoerders Van Bommel (SP), Ormel en Bakker²⁵ deelgenomen aan de vertrouwelijke briefings. Hij geeft echter aan: “Als je goed was ingevoerd, hoorde je daar weinig nieuws. Die vertrouwelijkheid maakte het natuurlijk wel extra interessant voor Kamerleden.”²⁶ Er kon, volgens hem, ook niet zoveel worden verteld, want Kamerleden komen constant in de openbaarheid en dat vormt dan toch een risico. Hij geeft ook aan dat de Kamerleden op dat moment formeel niets met de informatie konden, noch in de Kamer noch in de fractie. De informatie was immers vertrouwelijk verkregen. Koelé geeft aan dat zij er echter wel vaak over spraken met journalisten, die dat dan anoniem publiceerden of bewaarden voor een achtergrondartikel. “Na de briefings vernam ik van de fractiewoordvoerders hoe de missie naar Zuid-Afghanistan eruit zou gaan zien. Zij vertelden me ook welke informatie zij nog van Defensie wilden horen, wat hun zorgen waren of waar ze een punt van maakten,” aldus Koelé.²⁷ Als hij hen dan bevroeg naar de reactie van de CDS, werd hem verteld dat daar eigenlijk niets over kon worden gezegd, maar dat ze dachten dat het wel zou gaan lukken of dat het nog een zwaar punt zou gaan worden in het debat.

²² Interview met Van Baalen op 20 september 2013

²³ Interview met Bakker op 11 oktober 2013. Zie ook Klep (2011, p101)

²⁴ Interview met Ormel op 9 oktober 2013

²⁵ Interview met Van Bommel op 20 september 2013, Ormel op 9 oktober 2013 en Bakker op 11 oktober 2013

²⁶ Interview met Van Baalen op 20 september 2013

²⁷ Interview met Koelé op 11 oktober 2013

Naast de meer formele briefings op Defensie waren er ook informele contacten tussen ambtenaren en Kamerleden. Hoewel dat strikt formeel niet mocht,²⁸ zag Bot geen probleem in het delen van informatie en het uitdragen van de visie op de missie. “Het viel ook niet te voorkomen,” zo stelt hij, “dat mijn ambtenaren parlementariërs tegen het lijf liepen; Den Haag is klein.”²⁹ Hij was geen voorstander van een actieve beïnvloeding, maar ambtenaren waren ook lid van partijen en gaven in die hoedanigheid waarschijnlijk uitvoerig toelichting op de missie, aldus Bot. Kamp stelt het verstrekken van informatie ook niet gelijk aan steunverwerving en zag daar dan ook geen kwaad in.³⁰ Berlijn en ook andere ambtenaren van Defensie kregen daardoor de ruimte geregeld met individuele Kamerleden te spreken. Berlijn zorgde er ook voor aanwezig te zijn bij evenementen (o.a. recepties) waar parlementariërs waren en greep dan elke gelegenheid aan om zijn visie op de missie goed uit leggen. “Ik hanteerde daarbij de stelling dat de politieke overwegingen aan de minister en het parlement waren, maar dat ik de feiten wilde aandragen,” aldus Berlijn.³¹

Vanuit de gesprekken met Kamerleden werd het Koelé duidelijk dat de VVD een zwaar punt maakte van de omgang met de gevangenen en de PvdA zeer hechtte aan de scheiding tussen ISAF en de *Operation Enduring Freedom* (OEF – de contra-terrorisme missie die actief zocht naar Taliban- en Al Quaida-strijders).³² Van Baalen, die voorstander was van de missie, diende tijdens het begrotingsdebat van BZ in november 2005 een motie in over de omgang met gevangenen en hun mensenrechten (TK 30 300V, nr. 55). Beide bewindslieden waren er vooraf door Van Baalen van op de hoogte gesteld.³³ Koelé: “Die motie was mij vooraf bekend en ik had vanuit Defensie ook al vernomen, dat Van Baalen daarin tegemoet zou worden gekomen.”³⁴ Over die motie zegt Van Baalen: “Als ik hem in zou dienen, zou het mogelijk de tegenstanders en twijfelaars van de missie overhalen. Met name de PvdA wilde ik meekrijgen in de steun voor de missie.”³⁵ Het was hem vooraf al bekend dat Bot van de Afghaanse president Karzai toezeggingen had gekregen over de mensenrechten van gevangen en de mogelijkheid voor Nederland om hen te volgen. De motie

²⁸ Conform de Aanwijzing externe contacten rijksambtenaren, ook wel bekend als de ‘Oekaze Kok’ mogen rijksambtenaren geen contact hebben met Kamerleden. De regeling geldt nog steeds, maar is onder Rutte iets versoepeld.

²⁹ Interview met Bot op 16 september 2013

³⁰ Interview met Kamp op 28 augustus 2013

³¹ Interview met Berlijn op 4 september 2013

³² Zie ook Klep (2011, p102 e.v.)

³³ Interview met Bot op 16 september 2013

³⁴ Interview met Koelé op 11 oktober 2013

³⁵ Interview met Van Baalen op 20 september 2013

zou dus vrij gemakkelijk de ‘goede antwoorden’ krijgen en daarmee een mogelijk argument van de tegenstanders van de missie wegnemen.³⁶

In diezelfde periode spraken ook de bewindslieden geregeld met de fractiewoordvoerders over de missie. Kamp: “Dat is het normale politieke handwerk, waarbij je zaken sondeert en werkt aan brede steun.”³⁷ Hierbij werd in aanvang met alle fracties gesproken. “Maar,” zo zegt Bot, “al snel werd duidelijk dat de SP en GroenLinks heel stellig tegen waren. Die partijen gaf je dan maar op en stak je er niet langer energie in.”³⁸ Van Bommel verklaart dit op grond van het heldere standpunt dat de SP ten aanzien van de missie innam. Naast de briefings op Defensie waar hij ook voor werd uitgenodigd, is hij verder niet benaderd door ministers of ambtenaren om over de missie te spreken. Hij geeft hierover aan: “Vanuit de regering werd er vooral geïnvesteerd op partijen die te overtuigen waren.”³⁹

Voor het brede draagvlak was het van belang de PvdA (42 zetels) te overtuigen om de missie te steunen, hoewel dat volgens Kamp niet strikt noodzakelijk was.⁴⁰ Toenmalig PvdA-buitenlandwoordvoerder Koenders liet vanaf het begin blijken, open te staan voor de missie. “Om hem de argumenten aan te dragen, waarmee hij zijn fractie kon overtuigen, werd hij net zo goed geïnformeerd over de missie als de coalitiefracties,” aldus Bot.⁴¹ Er werd Koenders ook gevraagd hoe de missie voor de PvdA acceptabel zou worden.⁴² Veel vaker dan bijvoorbeeld Van Baalen kwam Koenders bij Defensie om over de missie te spreken.⁴³ Van Baalen zegt daarover: “Er was voor mij geen reden wekelijks bij Defensie langs te gaan; ik was niet degene die moest worden overtuigd.”⁴⁴ Van Baalen had goed contact met Koenders en al vanaf het prille begin bespraken zij samen, hoe kon worden gezorgd dat Koenders voldoende tijd zou krijgen om zijn achterban te raadplegen en te overtuigen. Toenmalig Hoofddirecteur Algemeen Beleid van Defensie Casteleijn noemt het in die context heel verstandig dat Van Baalen later weigerde om tot behandeling van de artikel 100-brief over te

³⁶ Interview met Van Baalen op 20 september 2013. Zie ook NRC Handelsblad (25 november 2005) *Zelfs de VVD is even geen vriend meer van de VS; Nederlandse regering slaat opeens felle toon aan over Afghanistan* door Raymond van de Boogaard

³⁷ Interview met Kamp op 28 augustus 2013

³⁸ Interview met Bot op 16 september 2013

³⁹ Interview met Van Bommel op 20 september 2013

⁴⁰ Interview met Kamp op 28 augustus 2013

⁴¹ Interview met Bot op 16 september 2013

⁴² Interview met Berlijn op 4 september 2013

⁴³ Zie ook Elsevier (7 januari 2006) *Afghanistan: zelf gezaaide verwarring* door Eric Vrijzen

⁴⁴ Interview met Van Baalen op 20 september 2013

gaan.⁴⁵ Die brief sprak niet van een besluit, maar van een voorgenomen bijdrage (TK 27 925, nr. 194). Voor Van Baalen werd daarmee niet alleen afgeweken van de artikel 100-procedure,⁴⁶ waarin de regering eerst een besluit neemt alvorens er met de Kamer over te spreken, maar was het ook een goede reden om de besluitvorming te vertragen om op die manier Koenders meer tijd te geven.⁴⁷ Dit resulteerde uiteindelijk in steun van de PvdA en daarmee breed draagvlak voor de missie. “Niet alleen de extra tijd, maar ook de onderhandelingen tussen de regering en de PvdA lagen daaraan ten grondslag,” aldus Van Bommel.⁴⁸

Als lid van een coalitiefractie werd Van Baalen door het kabinet ook gevraagd naar de steun onder de andere fracties. Hij hield zelf bij voorkeur wat afstand tot het kabinet. Dat maakte zijn positie in de fractie geloofwaardiger; “Ik wilde geen hulpje van de minister zijn, noch lijken.”⁴⁹ Om hun CDA- en VVD-fractiegenoten mee te krijgen in een positieve standpuntbepaling werden zij tijdens fractiebijeenkomsten geregeld door Ormel en Van Baalen geïnformeerd over de stand van zaken. Daarnaast organiseerden zij in de laatste fase van de besluitvorming -en deed Ormel dit ook al voor het versturen van de notificatiebrief-⁵⁰ technische briefings voor hun fracties. Hiervoor werden externe specialisten uitgenodigd. “Het betroffen bekende mensen die,” volgens Van Baalen, “wel kritisch mochten zijn, maar waarvan ik wist dat ze de missie niet op voorhand afwezen.”⁵¹ Defensie stelde, indien gewenst, ook deskundigen ter beschikking voor zulke bijeenkomsten. Daarnaast konden de Kamerleden ook altijd bij Defensie terecht voor informatie.

Ook buiten het kabinet, de departementen en de coalitiefracties werd gewerkt aan steun voor de missie onder de parlementariërs. Met name vanuit de Amerikaanse ambassade, maar ook vanuit de Britse, Canadese en Deense, werd contact gezocht met Kamerleden en media over de missie. Zeer regelmatig kwam er vanuit de Verenigde Staten een *Assistant Secretary of State / Defense* langs op de Amerikaanse residentie, waarvoor de ambassadeur dan de fractiewoordvoerders of journalisten uitnodigde.⁵² Bakker geeft aan dat de Amerikaanse diplomaten de parlementsleden volgens de reguliere processen van een lobby benaderden over

⁴⁵ Interview met Casteleijn op 28 augustus 2013

⁴⁶ Zie ook Klep (2011, p26)

⁴⁷ Interview met Van Baalen op 20 september 2013

⁴⁸ Interview met Van Bommel op 20 september 2013

⁴⁹ Interview met Van Baalen op 20 september 2013

⁵⁰ Interview met Ormel op 9 oktober 2013

⁵¹ Interview met Van Baalen op 20 september 2013

⁵² Interview met o.a. Koelé op 11 oktober 2013 en Ormel op 9 oktober 2013

een Nederlandse bijdrage aan de ISAF-missie.⁵³ De ambassadeur of zijn medewerkers bezochten de fractieleden of -voorzitters ook op het Binnenhof om over de missie te spreken.⁵⁴ De Amerikaanse ambassadeur had zelfs rechtstreeks toegang tot elk lid van het kabinet. Van Baalen heeft de Amerikaanse ambassadeur weleens aangegeven niet teveel druk op Koenders en zijn PvdA-collega-woordvoerder Timmermans uit te oefenen; dat zou zich tegen de missie kunnen gaan keren.⁵⁵ Het werken aan steun was dus blijkbaar meer dan alleen informatie delen over de missie en aangeven dat de andere landen een Nederlandse bijdrage zouden waarderen; er werd druk uitgeoefend op parlementariërs én op de regering.⁵⁶ In het model van de *two-level games* is het alleen de regering die in de nationale arena acteert, maar in de praktijk werd er vanuit de internationale arena ook direct invloed uitgeoefend op spelers in de nationale arena. Zoals ook later uit de *cables* op Wikileaks zou blijken, vonden deze activiteiten met instemming en soms zelfs op verzoek van de Nederlandse regering plaats.

Een laatste vorm van steunverwerving in aanloop naar het aanvangsbesluit vormden de mediaoptredens. Middels de media kon het grote publiek worden bereikt, waarmee aan steun onder bevolking kon worden gewerkt. Volgens Van Bommel is het bij zo'n lastige missie van belang, dat je de bevolking achter je hebt staan. "Daar zijn ook de politici bij nodig, want als de oppositie sterk tegen de missie is, ontstaat er vanzelf oppositie in de samenleving," zo voegt hij toe.⁵⁷ Bot heeft een soortgelijke redenering: "Wanneer er uiteindelijk zo'n brede steun is in de Kamer, valt het ook goed uit te leggen aan de Nederlandse bevolking."⁵⁸ Naast de focus van de mediaoptredens op het brede publiek, werden de optredens daarom indirect ook gericht op Kamerleden. Koelé merkt daarover op dat het beeld van de missie erg belangrijk was voor de politiek. "Het mocht niet te agressief zijn en dus moest het vooral worden verkocht als opbouwmissie in plaats van de stabilisatiemissie, zoals de direct betrokkenen het liever noemden. Die term, opbouwmissie, is overigens niet door PvdA-politici geïntroduceerd, maar werd door Ormel voor het eerst gebruikt," aldus Koelé.⁵⁹ Later resulteerde dit in het scherpe onderscheid tussen opbouwmissie en vechtmissie, wat overigens

⁵³ Interview met Bakker op 11 oktober 2013

⁵⁴ Interview met o.a. Verhagen op 7 oktober 2013 en Van Baalen op 20 september 2013. Zie ook Wikileaks (2005)

⁵⁵ Interview met Van Baalen op 20 september 2013

⁵⁶ Zie ook Wikileaks (2006)

⁵⁷ Interview met Van Bommel op 20 september 2013

⁵⁸ Interview met Bot op 16 september 2013

⁵⁹ Interview met Koelé op 11 oktober 2013

een te simpele weergave van het debat was. De nuance was daarmee echter verdwenen en bij elke gevechtsactie werd breed uitgemeten dat er geen sprake was van een opbouwmissie.

Als eerste groep ‘zenders’ waren daar natuurlijk de relevante ministers, die na het versturen van de artikel 100-brief vaak optraden in actualiteitenprogramma’s,⁶⁰ maar ook persconferenties hielden. Voordat de brief werd verstuurd, werd de pers overigens nog niet actief geïnformeerd of betrokken door de departementsvoorlichters. Koelé geeft aan dat het toen behoorlijk puzzelen was om aan informatie te komen. Dat zou later veranderen, toen de pers zelfs zou worden aangeboden om als *embedded journalist* langere tijd bij de Nederlandse troepen in Uruzgan te verblijven.

Een tweede categorie ‘zenders’ betrof opinieleiders en defensiespecialisten als De Wijk⁶¹ en Van Kappen.⁶² De Wijk geeft aan dat zij de missie steunden vanwege het hogere Nederlandse belang dat daarmee werd gediend en zich daarom in de media positief uitlieten over de missie.⁶³ Defensie was op de hoogte van hun standpunt en zorgde dat zij altijd goed geïnformeerd werden.⁶⁴ Zij hadden altijd toegang tot bewindslieden en topfunctionarissen van Defensie en BZ en kregen goede informatie over de missie en inzicht in de plannen en wensen. Deze steunzenders⁶⁵ hadden ook regelmatig contact met verschillende Kamerleden en journalisten.⁶⁶ Het maakte daarbij overigens niet uit, dat van hen bekend was dat ze missie steunden. Ze werden dan bevraagd over de missie en de bredere context waarin die plaats zou moeten vinden.⁶⁷

Daarnaast was er nog de categorie internationale politici en topambtenaren, die in de media opriep tot Nederlandse deelname aan de missie, bijvoorbeeld SG VN Kofi Annan of SG Navo De Hoop Scheffer.⁶⁸ De eerste kwam op 30 januari 2006, vlak voor het Kamerdebat over de missie, naar Nederland voor een onderhoud met Balkenende en sprak tijdens de

⁶⁰ o.a. minister voor Ontwikkelingssamenwerking Van Ardenne in NOVA, 26 januari 2006

⁶¹ Dhr. Rob de Wijk is directeur The Hague Center for Strategic Studies. Tot 2007 was hij directeur Clingendael Center for Strategic Studies.

⁶² Generaal-majoor b.d. Frank van Kappen is voormalig militair adviseur van de SG VN en sinds 2007 Eerste-Kamerlid voor de VVD.

⁶³ Interview met De Wijk op 15 oktober 2013

⁶⁴ Interview met Casteleijn op 28 augustus 2013 en Berlijn op 4 september 2013

⁶⁵ De term steunzenders is overgenomen uit interviews met Casteleijn op 28 augustus 2013 en Beekma op 10 november 2013

⁶⁶ Interview met o.a. Van Bommel op 20 september 2013

⁶⁷ Interview met De Wijk op 15 oktober 2013

⁶⁸ Zie ook Reformatorisch Dagblad (12 november 20015) “*Soms bijt ik het puntje van mijn tong af*”; *NAVO-topman De Hoop Scheffer ziet Israël niet toetreden tot bondgenootschap* door Riekelt Pasterkamp & Evert van Vlastuin

persconferentie de hoop uit dat Nederland het juiste besluit voor Afghanistan zou nemen.⁶⁹ “Het kabinet was hier content over,” aldus Kamp.⁷⁰ “De meeste Kamerleden hadden er geen moeite mee,” zo zegt Koelé, “omdat het aansloot bij hun behoefte zo veel mogelijk informatie te verzamelen.”⁷¹

Het draagvlak voor de missie heeft in die laatste fase van besluitvorming zeer waarschijnlijk te lijden gehad aan de schijnbaar ontbrekende daadkracht van de regering. De Adviesraad Internationale Vraagstukken vertaalt dat in leiderschap⁷² en zegt dat leiderschap nodig is, omdat “draagvlak niet vanzelf ontstaat noch vanzelf blijft bestaan” (AIV, 2006, p29). “[L]eiderschap; als deel van de kwaliteit van het besluitvormingsproces om aan te tonen waarom militaire inzet nodig is” (p28) is één van de vijf politieke en sociale factoren, die van invloed zijn op het verkrijgen van maatschappelijke steun voor internationale inzet van de krijgsmacht. Het grootste probleem om leiderschap te tonen vormde het ontbreken van unanimité binnen de coalitie; de toenmalig D66-fractievoorzitter Dittrich wees op 16 december 2005, nog voor het regeringsbesluit, de missie af.⁷³

De persverklaring van Dittrich vond direct plaats nadat hij met een klein aantal mensen uit zijn fractie wederom was gebriefd op Defensie.⁷⁴ Dit was een verrassing voor *toute* Den Haag, ook voor D66-minister Pechtold.⁷⁵ Verhagen zegt hierover: “Noch van de bewindslieden noch tijdens het fractieleidersoverleg had ik eerder een signaal over problemen met de missie ontvangen.”⁷⁶ Bot bevestigt dit: “De D66-ministers Brinkhorst en Pechtold waren goed op de hoogte en steunden de missie. Daarmee mochten Balkenende, Kamp en ikzelf er vanuit gaan dat de D66-fractie het besluit zou steunen.”⁷⁷ Pechtold geeft daarover echter aan dat zij nog niet overtuigd waren, maar wijst ook op de verstoorde relatie tussen de D66-fractie en de bewindslieden. “De fractie en de ministers maakten eigenstandig hun afweging over de missie,” aldus Pechtold.⁷⁸ In gesprek met Ormel liet Bakker weten dat het

⁶⁹ Zie ook NOVA (30 januari 2006) en de Volkskrant (31 januari 2006) *Tweede Kamer zwaar onder druk* door Theo Koelé

⁷⁰ Interview met Kamp op 28 augustus 2013

⁷¹ Interview met Koelé op 11 oktober 2013

⁷² Noot auteur: in dit geval ontbrekend leiderschap

⁷³ Zie ook De Telegraaf (19 december 2005) *Kamp woest om blokkade Dittrich* door parlementaire redactie

⁷⁴ Zie ook Elsevier (7 januari 2006) *Afghanistan: zelf gezaaide verwarring* door Eric Vrijzen

⁷⁵ Interview met Pechtold op 6 november 2013

⁷⁶ Interview met Verhagen op 7 oktober 2013

⁷⁷ Interview met Bot op 16 september 2013

⁷⁸ Interview met Pechtold op 6 november 2013. Zie ook Trouw (21 december 2005) *Het kabinet naar verwacht achter missie* door parlementaire redactie

niet over de technische discussie rond Uruzgan ging, maar dat er andere dingen speelden.⁷⁹ “Het had alles te maken met een interne machtsstrijd binnen de D66, waarbij een aantal mensen Dittrich bij de volgende verkiezingen niet langer de lijst wilden laten aanvoeren en Pechtold naar voren wilden schuiven,” aldus Bakker, die zelf niet gelukkig was met de situatie, maar dat op dat moment niet kon delen met Van Baalen en Ormel.⁸⁰

De positie van Brinkhorst en Pechtold, in relatie tot zowel de fractie als de partij, was daarna enorm lastig; het was spitsroeden lopen. Hierdoor was het voor de regering onmogelijk geworden daadkrachtig en eenduidig naar buiten te treden met een besluit; de artikel 100-brief sprak vervolgens van een voorgenomen bijdrage in plaats van een besluit tot bijdrage. Het parlement betichtte de regering van besluiteloosheid en de media pikten dit breed op.⁸¹ Tot aan de actie van Dittrich hadden de media neutraal tot positief over de missie bericht en volgden daarmee het politiek debat. Na die actie ging het echter vooral over de daardoor ontstane problemen voor de coalitie. De verslaggeving trok weg van de inhoud en belichtte met name de verstoorde verhoudingen.⁸² Juist waar sterk leiderschap van belang was voor maatschappelijke steun, leidde een probleem binnen de coalitie tot het beeld van een minder daadkrachtig kabinet, waar de media gretig de schijnwerpers op richtten.⁸³ Dit probleem – ontbrekende eenheid binnen de coalitie- komt, zoals hierna zal blijken, tijdens latere besluitvormingsmomenten over Uruzgan terug.

Vanwege de politieke aandacht voor de missie, breed uitgemeten in de media, werd Uruzgan na de publicatie van de artikel 100-brief een groot publiek thema. Overal in het land werden discussie- en thema-avonden georganiseerd, waar politici, militairen, NGO's en anderen voor werden uitgenodigd. Ormel herinnert zich een avond waarbij hij met Berlijn, Van Bommel en Van de Put (HealthnetTPO – tegenstander van de missie) in zo'n bijeenkomst zat.⁸⁴ Dergelijke avonden boden de kans het waarom van de missie uit te leggen en daarmee mogelijk van invloed op de steun in de samenleving.

⁷⁹ Interview met Ormel op 9 oktober 2013

⁸⁰ Interview met Bakker op 11 oktober 2013

⁸¹ Interview met Koelé op 11 oktober 2013

⁸² Zie ook Dam (2012)

⁸³ Zie ook de Volkskrant (30 december 2005) 'De PvdA zegt: regering regeer'; *Fractiespecialist Bert Koenders eist standpunt kabinet missie Afghanistan* door Theo Koelé

⁸⁴ Interview met Ormel op 9 oktober 2013

3.2 Steunverwerving voor het eerste verlengingsbesluit

Het besluitvormingstraject voor de eerste verlenging begon kort nadat op 22 februari 2007 het nieuwe kabinet Balkenende IV was aangetreden. Toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Verhagen en minister van Defensie Van Middelkoop waren het er al snel over eens dat de missie zou moeten worden verlengd. Een maand na hun aantreden reisden zij met de minister voor Ontwikkelingssamenwerking Koenders naar Afghanistan (TK 27 925, nr. 248) en zouden die reis gebruiken om met Koenders over een verlenging te spreken.⁸⁵ Zij kwamen overeen dat er onder bepaalde condities over een verlenging kon worden gesproken. Dit Gulfstream-akkoord⁸⁶ leidde tot de formulering: "Of en, zo ja, hoe Nederland daarna blijft bijdragen aan ISAF zal door de Ministerraad in de zomer worden besloten" (TK 27 925, nr. 248, p2).

De eerste stap voor steun betrof het werken aan een eenduidige opvatting binnen het kabinet.⁸⁷ Binnen het kabinet formeerde zich een zeshoek rond dit onderwerp: de drie betrokken ministers, premier Balkenende en beide vicepremiers Bos en Rouvoet. Zij spraken geregeld tijdens het zogenaamde Blauwe Zaaloverleg⁸⁸ met elkaar over de missie. "De top van het kabinet⁸⁹ stemde in met de bedachte formule en gaf ons de ruimte om er verder mee aan de slag te gaan," aldus Van Middelkoop.⁹⁰ In de daaropvolgende weken werkte hij, tijdens de kennismakingsgesprekken met de leden van de Vaste Kamercommissie Defensie, al direct aan brede steun in de Kamer door met de leden voorzichtig over een mogelijke verlenging te spreken.

Een groot verschil in het verwerven van steun onder parlement en samenleving (ten opzichte van de aanloop naar het aanvangsbesluit) was uiteraard het feit dat het nu om de verlenging van een reeds lopende missie ging. De Taskforce Uruzgan (TFU) functioneerde al sinds augustus 2006, waardoor kon worden getoond wat de missie opleverde en welke bijdrage de Nederlandse militairen en diplomaten daaraan leverden. De Tweede Kamer ontving voortgangsrapportages in de vorm van stand-van-zaken-brieven (o.a. TK 27 925, nr. 242) en hield daar debatten over met de betrokken bewindslieden. Daarnaast werden de leden van de Vaste Kamercommissies Buitenlandse Zaken en Defensie in de gelegenheid gesteld

⁸⁵ Interview met Van Middelkoop op 4 september 2013

⁸⁶ Genoemd naar het Defensietoestel waarmee de reis werd gemaakt.

⁸⁷ Interview met Verhagen op 7 oktober 2013

⁸⁸ Genoemd naar de Blauwe Zaal op het ministerie van Algemene Zaken waar dit overleg meestal plaatsvond.

⁸⁹ Noot auteur: de premier en twee vicepremiers

⁹⁰ Interview met Van Middelkoop op 4 september 2013

werkbezoeken te brengen aan de uitgezonden militairen en diplomaten (o.a. TK 27 925, nr. 243). De commissieleden hadden veel waardering voor die reizen, omdat het hen de gelegenheid bood het Haagse beeld van de missie te toetsen aan de Afghaanse werkelijkheid. Standpunten over de missie werden er echter niet door bijgesteld.⁹¹ Ormel zegt daarover: “Door de intensieve contacten met de uitgezonden Nederlanders tijdens zo’n reis, hadden sommige Kamerleden zichtbaar moeite met het standpunt dat zij namens hun fractie moesten uitdragen.”⁹² Ormel doelt hiermee op Kamerleden, wiens fracties de missie niet steunden, maar die zelf tijdens hun bezoek aan Uruzgan wel waardering hadden voor hetgeen zij zagen. Zij konden dat echter niet uiten, omdat zij waren gebonden aan het negatieve standpunt van de fractie. Vanuit Defensie lag er daarnaast steeds het aanbod om Kamerleden, indien gewenst, nader te informeren over de missie.⁹³

Beeksmas, woordvoerder van de minister van Defensie, geeft aan dat al relatief vroeg in de besluitvormingsfase over de TFU werd nagedacht over een communicatieplan; vroeger en serieuzer dan normaal.⁹⁴ “De omvang en het risico van de missie lagen hieraan ten grondslag. Wij wilden werken aan draagvlak, mede vanuit het idee een soort vangrail te creëren om een klap⁹⁵ te kunnen opvangen.”⁹⁶ Transparantie moest leiden tot begrip en begrip tot waardering.⁹⁷ Daarbij werd er voor gekozen niet zelf over de missie te berichten, maar de media als steunzender te gebruiken richting bevolking en parlement. De media ‘moesten’ het Defensieverhaal vertellen. Om de media het echte verhaal te laten vertellen, werden zij volop in de gelegenheid gesteld met Defensie naar Uruzgan te reizen. Vanaf het eerste begin is hier ruimschoots gebruik van gemaakt. Koel : “Al tijdens de kwartiermakersperiode kon ik met Bot naar Uruzgan reizen en mocht ik na diens vertrek nog een aantal dagen bij de Nederlandse militairen blijven.”⁹⁸ Hij is vaker met bewindspersonen naar Afghanistan gereisd en heeft ook twee keer gebruik gemaakt van het aanbod om als *embedded journalist* te gaan. Dit hield in dat de journalist zo’n twee weken te midden van de troepen verbleef, waarbij heel transparant⁹⁹ inzage werd gegeven in het leven en werk van de Nederlandse militairen. Er kon

⁹¹ Interview met o.a. Pechtold op 6 november 2013

⁹² Interview met Ormel op 9 oktober 2013

⁹³ Interview met Van Middelkoop op 4 september 2013

⁹⁴ Het ISAF Stage III Uruzgan Communicatieplan (Ministerie van Defensie, 2006)

⁹⁵ Noot auteur: effect van slachtoffers

⁹⁶ Interview met Beeksmas op 19 november 2013

⁹⁷ Zie ook NRC Handelsblad (20 juli 200) *Iedereen moet weten hoe gevaarlijk de ISAF-missie is* door Steven Derix

⁹⁸ Zie ook de Volkskrant (15 mei 2006) *Stilte voor de storm* door Theo Koel 

⁹⁹ De transparantie kende wel haar beperkingen. De journalisten moesten hun verhalen voorleggen aan de Defensievoorlichters ter plaatse, die het aan een censuur onderwierpen. Hierbij werd het verhaal niet alleen op

ook deel worden genomen aan patrouilles buiten de poort. Koelé is onder andere mee geweest op meerdaagse patrouilles naar Chora, Mirabad en het Deh Rashangebied.¹⁰⁰ Daarnaast werden er persreizen naar Afghanistan georganiseerd en in Nederland periodieke persbriefings gehouden.

Naast het novum van *embedded journalism* konden media ook ter plekke reportages maken¹⁰¹ en werden er praatprogramma's vanuit Uruzgan uitgezonden.¹⁰² Een andere noviteit betrof het gebruik van de nieuwe media. De Telegraaf zond bijvoorbeeld via internet de serie 'Dagboek van onze helden' uit.¹⁰³ Een volgend novum betrof het uitnodigen van Kamerleden bij de ontvangst van uit Afghanistan terugkerende militairen op de vliegbasis Eindhoven, bij thuisfrontinformatiedagen en bij medaille-uitreikingen. "Met name de thuisfrontinformatiedagen, met live-verbinding met het inzetgebied, vond ik indrukwekkend," aldus Ormel.¹⁰⁴ Hij hechtte eveneens veel waarde aan het feit dat hij als volksvertegenwoordiger, medeverantwoordelijk voor het sturen van de militairen, zelf ook medailles mocht opspelden tijdens de medaille-uitreikingen.

Behalve media en leden van de Kamercommissies werden ook andere doelgroepen naar het inzetgebied uitgenodigd. Zo reisde in oktober 2007 een handelsdelegatie met o.a. VNO-NCW-voorzitter Wientjes naar Uruzgan om te zien welke investeringsmogelijkheden er zouden zijn.¹⁰⁵ In de zoektocht naar een zo breed mogelijk draagvlak, werd contact gezocht met personen die op een of andere wijze verbonden waren met de uitgezonden eenheden. Zo zijn bijvoorbeeld burgemeesters van legerplaatsen naar Uruzgan gebracht op het moment dat het plaatselijke bataljon deel uitmaakte van de TFU, veteranen van een eenheid en de sociale partners. Een bijzondere groep betrof bekende Nederlandse artiesten als Jan Smit en Bennie Jolink. Met hen was de afspraak gemaakt dat zij een reportage mochten maken van het bezoek en deze ten behoeve van hun eigen profiel konden uitzenden, maar ook over het bezoek zouden vertellen in bekende praatprogramma's. "Dit kon relatief veilig worden afgesproken, omdat wij vooraf eigenlijk wel wisten dat zij enthousiast van hun bezoek zouden terugkeren,"

operationele veiligheidsrisico's getoetst, maar werd het ook geregeld langs de lat van politieke onwenselijkheid gelegd. Daarnaast was Defensie regelmatig selectief in wat zij deelde met de pers (Boom, 2010).

¹⁰⁰ Interview met Koelé op 17 oktober 2013

¹⁰¹ o.a. KRO's 'Uruzgan Kamp Holland'- door de KRO aangekondigd als een docudrama waarin zes Nederlandse militairen en hun thuisfront worden gevolgd tijdens de gevaarlijke ISAF-missie in Uruzgan.

¹⁰² o.a. Pauw & Witteman (9 september 2008)

¹⁰³ In 'Dagboek van onze helden' werden ongecensureerde videodagboeken van 11 militairen en een diplomaat getoond.

¹⁰⁴ Interview met Ormel op 9 oktober 2013

¹⁰⁵ Interview met Verhagen op 7 oktober 2013. Zie ook Elsevier (17 oktober 2007) *Bedrijfsleven voor verlenging Uruzgan* door Robin van der Kloof

aldus Beeksma.¹⁰⁶ Koelé herinnert zich Jolink die zei dat hij niet wist of de missie goed of slecht was, maar dat onze jongens hun werk fantastisch deden.¹⁰⁷ “Het brede uitnodigingsbeleid moest worden gezien als een investering in het draagvlak onder zowel publiek als politiek,” aldus Van Middelkoop.¹⁰⁸

Het door Defensie ontwikkelde communicatieplan werd niet overal positief ontvangen, met name BZ was erg huivering voor zoveel transparantie. De Directie Voorlichting en Communicatie (DVC) van Defensie heeft het plan toen laten lekken naar het NRC.¹⁰⁹ De tegenstanders zouden op die manier worden geconfronteerd met een *fait accompli*, waardoor het niet langer ter discussie zou staan. DVC had geconstateerd dat Nederland, wat betreft transparantie over militaire operaties, achterliep in vergelijking met andere landen als het Verenigd Koninkrijk en wilde heel graag laten zien waartoe de krijgsmacht in staat was.¹¹⁰

Rijs, voormalig woordvoerder van Verhagen, zegt dat Defensie met haar communicatieplan ver voorliep op BZ, dat wel een algemeen persbeleid had maar geen communicatiestrategie. Hij is daar na zijn aantreden in augustus 2007 wel mee begonnen. “BZ moest daar erg aan wennen,” aldus Rijs.¹¹¹ De positie van de Directie Voorlichting en Communicatie bij BZ verschilde wezenlijk van die bij Defensie. Defensie liet DVC vanaf het begin meedenken, terwijl Rijs en zijn collega’s slechts de communicatie moesten uitvoeren van genomen besluiten. Omdat zij daar echter niet eerder bij waren betrokken, hadden zij niet kunnen adviseren over het integreren van de communicatieaspecten in het besluit. Jochems, voormalig woordvoerder van Bot, geeft aan dat die werkwijze een aantal jaren daarvoor ook al zo was.¹¹² Het onderscheid in interne positionering vormde een belangrijke reden waarom er geen inhoudelijke afstemming plaatsvond tussen de woordvoerders van Verhagen, Van Middelkoop en Koenders. Daarnaast speelden er volgens Rijs ook partijpolitieke belangen mee.¹¹³ Als er eenmaal een besluit was genomen, vond er wel praktisch overleg plaats. Zo hebben de drie woordvoerders na het verlengingsbesluit op 30 november 2007 (TK 27 925, nr. 279) gezamenlijk de mediaoptredens van het aansluitende weekend verdeeld over de drie

¹⁰⁶ Interview met Beeksma op 19 november 2013

¹⁰⁷ Interview met Koelé op 17 oktober 2013. Zie ook De Wereld Draait Door (13 november 2006)

¹⁰⁸ Interview met Van Middelkoop op 4 september 2013

¹⁰⁹ Zie ook NRC Handelsblad (20 juli 2006) *Defensie wil realistisch beeld over Uruzgan* door Steven Derix

¹¹⁰ Interview met Beeksma op 19 november 2013

¹¹¹ Interview met Rijs op 8 oktober 2013

¹¹² Interview met Jochems op 28 augustus 2013

¹¹³ Interview met Rijs op 8 oktober 2013

bewindslieden en daarbij gekeken wie het best zou passen in welk programma. “Verhagen is toen bijvoorbeeld bij ‘De Wereld Draait Door’ geweest,” aldus Rijs.¹¹⁴

Het parlement werd bereikt via de media, conform de gedachten achter het Defensiecommunicatieplan. Daarnaast spraken de bewindspersonen geregeld met Kamerleden. Dat gebeurde bijvoorbeeld tijdens een Algemeen Overleg (o.a. TK 27 925, nr. 267) of het wekelijkse vragenuurtje op dinsdag, maar ook en marge van andere debatten in de Kamer. Een ander contact tussen ministers en Kamerleden vormden de persoonlijke gesprekken bij hen op het departement, de werkkamer van het Kamerlid of elders. Zo ging Verhagen, volgens Rijs, “[...] op het Binnenhof geregeld langs bij individuele parlementariërs of sprak hij ze informeel aan een koffietafel ergens op het Plein.”¹¹⁵ Binnen de coalitie zorgde elke minister voor steun van zijn eigen fractie. Zo sprak Van Middelkoop niet met de PvdA-fractie over steun; “Dat moesten Bos en Koenders regelen.”¹¹⁶ Ormel had overigens niet de indruk dat het kabinet hard werkte aan steun in het parlement; “Zij waren vooral druk met zichzelf en hadden veel moeite om als geheel naar buiten te treden.”¹¹⁷ Hij werd niet regelmatig door Verhagen geïnformeerd. Godschalk, politiek assistent van Van Middelkoop, polste namens zijn minister wel de verschillende Kamerleden. Hij zocht de fracties op in de Kamer en investeerde in alle fracties, tenzij vooraf al duidelijk was dat dit bij een bepaalde fractie echt kansloos was.¹¹⁸ Dit sluit aan bij de opmerkingen van Pechtold¹¹⁹ en Van Bommel, die aangeven in aanloop naar het besluit niet door Verhagen of Van Middelkoop te zijn uitgenodigd om over de verlenging te spreken. Van Bommel merkte wel dat de mening van zijn fractie, toentertijd gegroeid naar 25 zetels, niet langer irrelevant werd gevonden. Hij merkt daarover op: “De regering besteedde meer zorg aan de oppositie. Ik werd fatsoenlijker behandeld en er werd naar mijn argumenten geluisterd.”¹²⁰

In het kader van de gewenste brede steun vormde de VVD-fractie voor het kabinet een belangrijke speler. Zowel Van Middelkoop als Verhagen hebben veel geïnvesteerd in Van Baalen, zo geven zij beide aan. Verhagen besprak met Van Baalen, die eveneens voorstander was van een verlenging, waar de problemen zaten binnen de VVD-fractie en wat Van Baalen

¹¹⁴ Zie ook De Wereld Draait Door (30 november 2007)

¹¹⁵ Interview met Rijs op 8 oktober 2013

¹¹⁶ Interview met Van Middelkoop op 4 september 2013

¹¹⁷ Interview met Ormel op 9 oktober 2013

¹¹⁸ Interview met Godschalk op 3 september 2013

¹¹⁹ Interview met Pechtold op 6 november 2013

¹²⁰ Interview met Van Bommel op 20 september 2013

nodig zou hebben om zijn fractie mee te krijgen. Dit gebeurde tot op de ochtend voor het debat, toen Van Baalen aan Verhagen terugkoppelde uit de juist afgeronde VVD-fractievergadering, zodat deze laatste zijn betoog voor de Kamer nog hierop aan kon passen.¹²¹ Van Baalen is bij het zoeken van steun in zijn fractie ook geholpen door het voorstel van BZ om zijn toenmalige fractievoorzitter Rutte, die geen enkele affiniteit met de missie had, een bezoek te laten brengen aan Afghanistan. De gelegenheid deed zich voor Rutte te laten aansluiten bij een bezoek van SACEUR.¹²² “Dat bezoek bleek achteraf cruciaal voor de meningsvorming van Rutte te zijn geweest. Hij kreeg toen een breder beeld van Afghanistan, zag wat de Nederlanders deden en met name de internationale waardering die daarvoor bestond. Rutte vond het prachtig en was daarna voor continuering van de missie.”¹²³ Van Middelkoop had met Van Baalen de afspraak gemaakt, dat de Kamer zou worden beloofd dat de instandhouding van de krijgsmacht niet in gevaar mocht worden gebracht door de verlenging. Die toezegging werd ingevuld door extra budget van € 1,5 miljard voor de missie.¹²⁴ Naast het contact met Verhagen en Van Middelkoop geeft Van Baalen aan ook in het Torentje over de verlenging te hebben gesproken met Balkenende.¹²⁵

In aanloop naar het verlengingsbesluit werden er op Defensie wederom vertrouwelijke briefings verzorgd voor de Vaste Kamercommissies.¹²⁶ Tevens zijn er door de Directeur Operaties van Defensie briefings gegeven aan de CU- en VVD-fractie.¹²⁷ Ook Berlijn werd door Koelé regelmatig op het Binnenhof gezien.¹²⁸ Berlijn geeft aan zich niet te herinneren in die periode even actief in de richting van het parlement te zijn geweest als bij het aanvangsbesluit. Hij zegt daarover: “[dat] de betrokken ministers elkaar goed begrepen en zelf de regie voerden. De ministers zorgden zelf voor steun van hun fracties.”¹²⁹ Binnen de PvdA-fractie was steun voor de verlenging niet vanzelfsprekend.¹³⁰ Er zijn daartoe ook ledenbijeenkomsten georganiseerd, waar Koenders en toenmalig partijvoorzitter Ploumen hun

¹²¹ Interview met Verhagen op 7 oktober 2013

¹²² Zie ook Trouw (28 augustus 2007) *Rutte steekt licht op in Afghanistan*. SACEUR – Supreme Allied Commander Europe is Navo’s hoogste militair in Europa

¹²³ Interview met Van Baalen op 20 september 2013

¹²⁴ Interview met Van Middelkoop op 4 september 2013. Noot auteur: De eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006 – 2010 spreekt van een extra raming bij de verlenging t.o.v. de eerste periode van € 0,335 miljard en over budgettoevoeging aan de reguliere Defensiebegroting van € 0,22 miljard; bij elkaar € 0,555 miljard. De totale missie heeft volgens deze eindevaluatie € 1,9 miljard gekost (TK 27 925, nr. 436)

¹²⁵ Interview met Van Baalen op 20 september 2013

¹²⁶ Interview met o.a. Pechtold op 6 november 2013

¹²⁷ Interview met Godschalk op 3 september 2013

¹²⁸ Interview met Koelé op 17 oktober 2013

¹²⁹ Interview met Berlijn op 4 september 2013

¹³⁰ Interview met Koelé op 17 oktober 2013

leden hebben weten te overtuigen. Tijdens één van die avonden kregen zij steun van de Nederlandse oud-commandant RC South¹³¹, generaal-majoor van Loon.¹³²

Net als bij het aanvangsbesluit werd er ook bij het verlengingsbesluit weer door een aantal ambassades gewerkt aan steun. Verhagen: “De ambassadeurs wilden op de hoogte blijven van de ontwikkelingen in de besluitvorming en boden mij aan bij eventuele problemen te willen helpen bij het vinden van oplossingen.”¹³³ Van Baalen geeft aan dat vanuit de Amerikaanse, Britse en Australische ambassades veel is geïnvesteerd in het parlement.¹³⁴ Ambassadeurs en hun diplomaten zochten contact met de Kamerleden en spraken over de internationale wens dat Nederland zou besluiten tot verlenging van de missie. BZ en Defensie konden ook weer rekenen op opinieleiders als De Wijk en Van Kappen, die geregeld werden geïnformeerd door ambtenaren en ministers.¹³⁵ Zij kregen immer het echte verhaal te horen met daarbij de wensen en plannen van Defensie en BZ. Zowel in de media als in contacten met Kamerleden en tijdens openbare bijeenkomsten lieten zij zich -goed geïnformeerd door Defensie en BZ- positief uit over de verlenging.¹³⁶

Wat goed uitpakte voor de steun voor het verlengingsbesluit, was het bezoek dat een aantal Kamercommissieleden bracht aan SG Navo De Hoop Scheffer in Brussel. De Hoop Scheffer kon vanwege agendaproblemen niet naar Den Haag komen voor een hoorzitting in aanloop naar het artikel 100-debat en nodigde de commissie daarop uit naar Brussel te komen. Ormel, inmiddels voorzitter van de Vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken, stemde daarmee in en samen met Van Baalen hebben zij een aantal andere leden weten te overtuigen af te reizen naar het Navo-hoofdkwartier, waar zij met alle egards werden ontvangen.¹³⁷ “In plaats van een gesprek met een oud CDA-minister (wanneer De Hoop Scheffer naar Den Haag zou zijn gekomen), die kwam pleiten voor een CDA-standpunt, spraken zij nu heel duidelijk met de SG Navo, waartoe ook een aantal aangeschoven Navo-generaals bijdroeg,” aldus Ormel.¹³⁸ De bijdrage van Nederland werd daar in het bredere perspectief van het

¹³¹ Regional Command South van de ISAF-missie leidde de Nederlandse, Britse, Canadese en Amerikaanse taskforces (inclusief juniorpartners) in de Afghaanse provincies Uruzgan, Helmand, Kandahar en Zabul.

¹³² Zie ook de Volkskrant (20 november 2007) *Sceptis over missie in Uruzgan onder PvdA-leden wijd verbreid* door Theo Koelé

¹³³ Interview met Verhagen op 7 oktober 2013. Zie ook Wikileaks (2007a)

¹³⁴ Interview met Van Baalen op 20 september 2013. Zie ook Wikileaks (2007b)

¹³⁵ Interview met Rijs op 8 oktober 2013, Casteleijn op 28 augustus 2013 en Berlijn op 4 september 2013

¹³⁶ Interview met De Wijk op 15 oktober 2013. Zie ook EenVandaag (30 november 2007)

¹³⁷ Interview met Ormel op 9 oktober 2013 en Van Baalen op 20 september 2013

¹³⁸ Interview met Ormel op 9 oktober 2013

behoud van cohesie binnen het bondgenootschap geplaatst. Ormel en Van Baalen vonden het “[...] een nuttig bezoek, waarbij het zeker hielp dat er een Nederlander op die post zat.”¹³⁹

Via de media werd tijdens het besluitvormingsproces wederom getracht aan steun te werken. Hierboven is in het kader van het Defensiecommunicatieplan al ruimschoots aandacht daaraan besteed. Naast bewindslieden, opinieleiders en internationale politici werd een nieuwe groep ‘zenders’ geïntroduceerd: de van uitzending teruggekeerde militairen en diplomaten. BZ heeft overigens lange tijd gearzeld om hun diplomaten daarvoor in te zetten.¹⁴⁰ Ook voor de bezoekende pers waren deze diplomaten lange tijd niet toegankelijk of konden slechts geanonimiseerd worden geciteerd.¹⁴¹ Dit sluit aan bij de meer conservatieve cultuur van BZ, zoals ook bleek uit de houding ten opzichte van het Defensie communicatieplan. In de media, met name op tv, bleek het uniform goed over te komen.¹⁴² “Bijkomend voordeel,” zo schetst Van Middelkoop, “is dat de militairen niet politiek betrokken waren en zij natuurlijk uitermate goed waren geïnformeerd.”¹⁴³

Ondanks alle inspanningen bleef de pers voornamelijk negatief over de missie berichten. “Er was nooit ruimte voor het goede nieuws; dat werd altijd gebagatelliseerd. Er was vooral aandacht voor de gewelddadige kant van de missie en bij elk incident werden Defensie en BZ in de verdediging gedrukt,” aldus Berlijn.¹⁴⁴ Verhagen heeft in zijn contacten met de pers die andere kant wel altijd laten horen. Hij trachtte hen ook die andere kant te laten zien door de pers uit te nodigen met hem mee te reizen naar Uruzgan.¹⁴⁵ “Meer viel er eigenlijk niet te doen,” zo stelt hij.¹⁴⁶ Verhagen had een goede band met verschillende parlementair journalisten en had daar ook goede afspraken mee, aldus Rijs. Hij sprak zeer geregeld informeel met de pers. “Hij was daarin ontzettend open,” aldus Rijs, die zelfstandig ook op achtergrond met de pers sprak.¹⁴⁷ Koelé geeft aan dat hij zulke gesprekken niet alleen met Rijs, maar ook met de woordvoerders van Defensie voerde.¹⁴⁸

¹³⁹ Interview met Van Baalen op 20 september 2013

¹⁴⁰ Interview met Rijs op 8 oktober 2013 en Beeksma op 19 november 2013

¹⁴¹ Interview met Koelé op 11 oktober 2013 en Beeksma op 19 november 2013

¹⁴² o.a. Pauw & Witteman (9 februari 2009) met oud-commandant TFU kolonel Kees Matthijsen (aug 2008 – feb 2009)

¹⁴³ Interview met Van Middelkoop op 4 september 2013

¹⁴⁴ Interview met Berlijn op 4 september 2013

¹⁴⁵ o.a. Klaas-Jan Baas van EO’s ‘Dit is de dag’ op 8 mei 2009 ter gelegenheid van de opening van de eerste bank in Uruzgan

¹⁴⁶ Interview met Verhagen op 15 oktober 2013

¹⁴⁷ Interview met Rijs op 8 oktober 2013

¹⁴⁸ Interview met Koelé op 17 oktober 2013

Nieuw waren ook de gezamenlijke persbriefings door BZ, Defensie en OS. Defensie heeft, volgens Beeksma, hard moeten pleiten bij BZ voor hun deelname. Uiteindelijk lukte dat en kreeg de missie ook in Den Haag een 3D¹⁴⁹-gezicht.¹⁵⁰ Wat altijd veel indruk maakte op de pers, waren de persconferenties wanneer er slachtoffers waren gevallen. De beheerste manier waarop Defensie daarmee omging, pakte, volgens Koelé, goed uit voor het draagvlak.¹⁵¹

Het Defensiecommunicatieplan richtte zich niet alleen op het parlement, maar ook op de samenleving en de eigen Defensiemedewerkers. Vanuit BZ richtte de meeste aandacht zich op de Kamerleden, maar werden er geleidelijk ook meer activiteiten gericht op het publiek. Naast mediaoptredens is Verhagen ook een aantal keer het land ingetrokken om over de missie te spreken tijdens discussiebijeenkomsten.¹⁵² Een ander voorbeeld betrof een fototentoonstelling over het leven in Uruzgan, die in opdracht van BZ was gemaakt en op verschillende plekken in Nederland is getoond (TK 31 700V, nr. 102).

3.3. Steunverwerving voor het tweede verlengingsbesluit

Tijdens de eerste maanden van 2009 lieten enkele CDA- en CU-ministers weten dat een langer verblijf in Afghanistan, ook in Uruzgan, tot de mogelijkheden zou behoren.¹⁵³

Verhagen had dit besproken met Balkenende en toenmalig CDA-fractievoorzitter Van Geel. “Het doel ervan”, zo geeft hij aan, “was de geesten voorzichtig rijp te maken voor een tweede verlenging.”¹⁵⁴ Koenders liet weten ook wel door te willen, omdat het hem de kans gaf OS goed te profileren. Hij gaf Verhagen daarbij aan die intentie heel voorzichtig in de PvdA-fractie te willen laten landen.¹⁵⁵ Die uitspraken over een mogelijke tweede verlenging leidden tot rumoer in de CDA-fractie. “Een aantal leden gaf toen al aan daar niet mee in te zullen stemmen,” aldus Ormel, die constateerde dat er binnen de fractie geen unaniem standpunt heerste.¹⁵⁶ Het contact met de VVD werd volgens Verhagen moeilijker na het vertrek van Van Baalen naar het Europees Parlement in de zomer van 2009. Ten tijde van het eerste verlengingsbesluit bleek echter al dat een tweede verlenging voor de VVD bespreekbaar was,

¹⁴⁹ 3D – Defense, Diplomacy and Development- was de term die symbool stond voor een geïntegreerde aanpak door de drie betrokken departementen.

¹⁵⁰ Interview met Beeksma op 19 november 2013

¹⁵¹ Interview met Koelé op 17 oktober 2013

¹⁵² Interview met Rijs op 8 oktober 2013

¹⁵³ Balkenende sprak in Pauw & Witteman al op 18 december 2008 over een “mogelijk nieuw weegmoment.”

¹⁵⁴ Interview met Verhagen op 15 oktober 2013

¹⁵⁵ Interview met Verhagen op 15 oktober 2013

¹⁵⁶ Interview met Ormel op 9 oktober 2013

mits in afgenomen omvang en niet langer als *lead nation*. Voor Van Middelkoop, die vanwege eerdere uitspraken niet voorop wilde lopen bij deze verlenging,¹⁵⁷ vormden de tegengeluiden die de CU-fractie liet horen, geen reden om zich daarbij neer te leggen. Hij geeft aan in zijn beleid altijd door CU-vicepremier Rouvoet te zijn gesteund. Het was voor hem dan ook ondenkbaar dat de fractie hem uiteindelijk zou dwarsbomen bij de verlenging, die zou worden gesteund door twee CU-ministers.¹⁵⁸

Een onverwachte steun in de rug voor Verhagen en Van Middelkoop was het verzoek van de toen net aangetreden Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Clinton om in Nederland een Afghanistanconferentie te organiseren. Ondanks het feit dat dit grote evenement drie weken later al zou moeten plaatsvinden,¹⁵⁹ ging Verhagen graag in op haar verzoek, omdat dit een geweldig platform zou zijn om aan het grote publiek en het parlement uit te kunnen leggen waar de missie over ging.¹⁶⁰ De publieke steun voor de missie steeg na de conferentie kortstondig van hoog in de 20% naar hoog in de 30%, aldus Rijs.¹⁶¹ Daar droegen volgens hem verschillende factoren aan bij. Ten eerste de eensgezindheid die Verhagen, Van Middelkoop en Koenders uitstraalden tijdens hun gezamenlijke persconferentie, waar veel media-aandacht voor was. Ten tweede de persconferentie die Holbrooke¹⁶² op verzoek van BZ gaf, aansluitend aan zijn gesprek met Verhagen. Holbrooke wilde graag meewerken als dat Nederland zou helpen en kreeg daartoe de juiste -voor Nederland relevante- quotes door BZ aangeleverd.¹⁶³ Ten derde was er de persconferentie van Clinton, die zich buitengewoon complimenteus over Nederland uitliet.¹⁶⁴ “De pers nam daar goed notie van,” aldus Rijs.¹⁶⁵ En als laatste “[...] de openingsspeech van Verhagen met veel emotie erin -een Obama-achtige speech volgens een buitenlandse collega-minister- deed het goed,” zo zegt Rijs.

¹⁵⁷ Interview met Beeksma op 19 november 2013. Zie ook De Telegraaf (27 december 2008) *'In 2010 zijn we weg'*; *Van Middelkoop wil niets weten van langere missie Afghanistan* door Stan Huygens

¹⁵⁸ Interview met Van Middelkoop op 4 september 2013

¹⁵⁹ Afghanistanconferentie te Den Haag op 31 maart 2009

¹⁶⁰ Interview met Rijs op 8 oktober 2013

¹⁶¹ De maandelijkse opiniepeiling van Defensie liet in april 2009 een toename van 21% naar 29% zien voor steun aan de missie (Ministerie van Defensie, 2010).

¹⁶² Richard Holbrooke, toentertijd namens VS-president Obama speciaal gezant voor Pakistan en Afghanistan

¹⁶³ Interview met Rijs op 8 oktober 2013

¹⁶⁴ Zie ook de Volkskrant (1 april 2009) *Den Haag int dankbaar alle lof; Afghanistanconferentie Slotverklaring nodigt uit tot verdere stappen* door Theo Koelé en Cor Speksnijder

¹⁶⁵ Interview met Rijs op 8 oktober 2013

De bezoeken van Kamerleden, pers en anderen aan het inzetgebied gingen ondertussen door, waarbij de opbouw van de Afghaanse provincie centraal werd gesteld. Volgens Rijs werd daarbij voor de pers zichtbaar dat er ook echt iets gebeurde. Daaraan koppelde hij verschillende kernboodschappen en in combinatie met regelmatig gepubliceerde cijfers, had dat volgens hem een positief effect op de perceptie van de pers.¹⁶⁶

In de zomer van 2009 werd BZ ongeduldig, omdat er geen zicht op besluitvorming over de tweede verlenging was. Binnen BZ heerste de mening dat Balkenende niet voldoende doortastend optrad en besloot men een doorbraak te forceren, aldus Rijs.¹⁶⁷ Samen met DGPZ stelde hij een boodschap op voor Verhagen, die hij in een radio-interview met BNR en marge van de Algemene Vergadering van de VN eind september in New York zou uitdragen. Dat die boodschap in Nederland tot veel commotie zou leiden, was vooraf niet ingeschat.¹⁶⁸ Verhagen geeft aan niets anders te hebben verklaard dan: “[...] dat we ons de vraag moesten stellen of je het allemaal aan je bondgenoten kunt overlaten.”¹⁶⁹

Mede door die verklaring van Verhagen liepen de spanningen binnen de coalitie, met name tussen het CDA en de PvdA, steeds verder op. Op dat moment werd, volgens Ormel, alles politiek beladen. “Het ging op dat moment ook niet langer om het in technische zin steun krijgen voor een verlenging. Het was een heel politiek pakket geworden, waarbij gepoogd werd elkaar te beschadigen. Uruzgan maakte deel uit van de politieke stellingen die werden betrokken,” zo beschrijft hij de situatie binnen de coalitie.¹⁷⁰

Een week na de uitspraak van Verhagen werd tijdens een debat over de Nederlandse bijdrage in Afghanistan na 2010 de motie Van Dam/Voordewind¹⁷¹ aangenomen, die opriep alle militairen voor 1 december 2010 terug in Nederland te hebben en de missie niet opnieuw te verlengen (TK 27 925, nr. 361). Deze motie kwam van leden van twee coalitiefracties en was tekenend voor de situatie binnen de coalitie.¹⁷² Godschalk zegt daarover dat het samenspel binnen de coalitie -in het kabinet en met en tussen de fracties- totaal was

¹⁶⁶ Interview met Rijs op 8 oktober 2013. Zie ook Trouw (12 juni 2010) *Met lokale hulp gaat het steeds beter in Uruzgan* door George Marlet

¹⁶⁷ Interview met Rijs op 8 oktober 2013

¹⁶⁸ Zie ook Elsevier (3 oktober 2009) *Tumultueuze discussie; Het kabinet wil de militaire aanwezigheid in Afghanistan verlengen.* door Eric Vrijzen

¹⁶⁹ Interview met Verhagen op 15 oktober 2013

¹⁷⁰ Interview met Ormel op 9 oktober 2013

¹⁷¹ Van Dam en Voordewind, buitenlandwoordvoerders van respectievelijk de PvdA- en CU-fractie

¹⁷² Zie ook NRC Handelsblad (7 oktober 2009) *Verhagen moet nu zwijgen over missie* door Mark Kranenburg

verdwenen.¹⁷³ In aanvang zou ook CDA-woordvoerder Haverkamp de motie mede-indienen, maar toen Verhagen dat vernam, heeft hij “[...] de CDA-fractie aangegeven dat het onbestaanbaar zou zijn dat zij die motie zouden steunen.”¹⁷⁴ “Op dat moment werd het Verhagen pas duidelijk dat hij in zijn fractie niet veel draagvlak had voor een verlenging,” aldus Rijs.¹⁷⁵ Na die aangenomen motie kon er niet meer openlijk aan steun worden gewerkt voor een verlenging. “Dat zou als olie op het vuur hebben gewerkt,” zo oordeelt Koelé.¹⁷⁶

Tijdens de maanden die volgden, kwam de eerdergenoemde zeshoek, ondanks de motie Van Dam/Voordewind, geregeld bijeen tijdens het Blauwe Zaaloverleg. Verschillende opties voor bijdragen aan ISAF zijn daarbij langsgekomen, waarbij Verhagen en Van Middelkoop ook altijd een verlengd verblijf in Uruzgan op tafel hebben gehouden.¹⁷⁷ Terugkijkend op die periode geeft Verhagen aan dat het een kansloos traject was. “Op iedere vraag hadden we een antwoord. Alles wat de PvdA vroeg, werd geleverd, maar het had geen zin,” reflecteert hij.¹⁷⁸ Op verzoek van de drie voorzitters van de coalitiefracties heeft er ook nog een tweetal bijeenkomsten tussen hen en de toenmalige CDS Van Uhm plaatsgevonden. Van Middelkoop had daar moeite mee, maar gaf Van Uhm wel toestemming en is zelf ook eenmaal aangeschoven. Daarover zegt hij: “Het was een nogal onaangenaam gesprek; beschamend. Er hing een heel naar sfeertje tijdens dat gesprek.”¹⁷⁹ Naast de contacten van Van Uhm met de fractievoorzitters sprak hij ook met andere Kamerleden. Casteleijn zegt daarover dat de Kamerleden liever met de CDS dan met de minister spraken.¹⁸⁰ Koelé geeft aan dat hij het van de parlementariërs vernam, wanneer ze weer hadden gesproken met mensen van Defensie.¹⁸¹

Gedurende de laatste maanden van het besluitvormingsproces heeft Verhagen ook derden verzocht de PvdA te benaderen, o.a. de Amerikaanse ambassadeur en NGO's die in Uruzgan actief waren.¹⁸² Dit resulteerde o.a. in het aanspreken van PvdA-vicepremier Bos door de directeur van de NSA¹⁸³ Jones over de verlengingskwestie tijdens de G20-bijeenkomst in

¹⁷³ Interview met Godschalk op 3 september 2013

¹⁷⁴ Interview met Verhagen op 15 oktober 2013

¹⁷⁵ Interview met Rijs op 8 oktober 2013

¹⁷⁶ Interview met Koelé op 17 oktober 2013

¹⁷⁷ Interview met Van Middelkoop op 4 september 2013

¹⁷⁸ Interview met Verhagen op 15 oktober 2013. Zie ook Wikileaks (2009a)

¹⁷⁹ Interview met Van Middelkoop op 4 september 2013

¹⁸⁰ Interview met Casteleijn op 28 augustus 2013 en Beeksma op 19 november 2013

¹⁸¹ Interview met Koelé op 17 oktober 2013

¹⁸² Interview met Verhagen op 15 oktober 2013

¹⁸³ National Security Agency – één van de Amerikaanse geheime diensten

Pittsburg.¹⁸⁴ Van Middelkoop geeft aan dat ook de voormalig Amerikaanse minister van Financiën Geithner tijdens die top Bos erover heeft aangesproken.¹⁸⁵ “Er werd,” volgens Van Middelkoop, “alles op alles gezet om de PvdA te isoleren en de druk op te bouwen. Veel hiervan vond achter gesloten deuren plaats. Van verschillende zijden is internationaal geprobeerd om de PvdA op andere gedachten te brengen, maar uiteindelijk is dat niet gelukt,” aldus Van Middelkoop.¹⁸⁶ Hij heeft toen ook de Australische minister van Defensie verzocht om op regeringsleidersniveau te laten bellen met Balkenende, ondanks het feit dat Balkenende ook voor een verlenging was. Van Middelkoop vond het wel goed om de druk wat te laten opbouwen.

Ormel herinnert zich de druk vanuit de ambassades en schatte dat in als een risico. Hij heeft toen verschillende ambassadeurs laten weten, dat zij niet teveel druk moesten uitoefenen op dat interne Nederlands politieke proces, omdat dat slechts contraproductief zou werken.¹⁸⁷

Verhagen sprak daarnaast geregeld met De Wijk, mede vanuit de hoop dat deze in zijn mediaoptredens een verlenging zou steunen. Hij probeerde ook andere opinieleiders in te zetten om het belang van een verlengd verblijf in Afghanistan te benadrukken, o.a. Berlijn, die op dat moment vanwege leeftijdsontslag niet langer bij Defensie werkte.¹⁸⁸ Berlijn nam voorafgaand aan een mediaoptreden altijd eerst contact op met zijn opvolger Van Uhm, om zeker te stellen dat zijn optreden niet ongelegen kwam. Daarnaast verzocht hij om de laatste stand van zaken en de woordvoeringslijnen van Defensie. Daar werd hij door Defensie altijd optimaal in ondersteund.¹⁸⁹ Defensie nam ook zelf het initiatief om mensen te biefen die geregeld in de media optraden. “Dan kun je beter zorgen dat ze goed geïnformeerd worden,” aldus Casteleijn.¹⁹⁰ Tevens liet Defensie vaak militairen optreden in praatprogramma’s.¹⁹¹

Rijs geeft aan dat er in die periode vanuit BZ niet echt meer werd gewerkt aan steun voor de lopende missie. “De Afghaanse werkelijkheid raakte op de achtergrond en het ging nog slechts om de Haagse politieke werkelijkheid. Alle acties waren intern het kabinet gericht,” aldus Rijs. “De parlementaire pers berichtte,” zo geeft hij aan, “op dat moment eigenlijk nog slechts over de politieke strijd: wie won, wie verloor en hoelang zou het kabinet nog

¹⁸⁴ Zie ook Wikileaks (2009b)

¹⁸⁵ Zie ook Wikileaks (2009a)

¹⁸⁶ Interview met Van Middelkoop op 4 september 2013. Zie ook Meulen & Grandia Mantas (2012)

¹⁸⁷ Interview met Ormel op 9 oktober 2013

¹⁸⁸ Interview met Verhagen op 15 oktober 2013

¹⁸⁹ Interview met Berlijn op 4 september 2013

¹⁹⁰ Interview met Casteleijn op 28 augustus 2013

¹⁹¹ Interview met Beeksma op 19 november 2013

bestaan.”¹⁹² Dat ging zo door tot aan de val van het kabinet op 20 februari 2010. Het kabinet viel uiteindelijk over de tweede verlenging van de missie in Uruzgan, maar de verslechterde relatie kende een bredere aanloop met o.a. stevige meningsverschillen over de gevolgen van het rapport Davids¹⁹³ en de brief die SG Navo Rasmussen (TK 27 925, nr. 384) had gestuurd met het verzoek tot een tweede verlenging. Daarover zeggen zowel Verhagen als De Wijk dat die brief voor een groot deel was gebaseerd op de eisen die de PvdA stelde aan een verlenging, maar dat Bos later ontkennde op de hoogte te zijn geweest van de Navo-brief.¹⁹⁴ Dit gaf een enorme commotie.¹⁹⁵ Verschillende geïnterviewden geven aan dat de geest uit de fles was en dat het in technische zin niet langer ging om de steun voor de verlenging.¹⁹⁶ “Het kabinet was al in dermate staat van deconfiture, dat het eigenlijk niet langer ging om Uruzgan,” aldus Pechtold.¹⁹⁷ Volgens De Wijk ging het nog slechts om verkiezingen.¹⁹⁸

Defensie is tot het einde van de missie doorgedaan met het faciliteren van troepenbezoeken.¹⁹⁹ De waardering voor de militair bleef onverminderd hoog en stond los van het lage draagvlak voor de missie.²⁰⁰ Nagenoeg de gehele periode van uitzending kwam dit beeld naar voren. De publieke opinie liet een scherp onderscheid zien in haar waardering voor de militairen en haar waardering voor de missie. De samenleving leek zich te vereenzelvigen met onze jongens en meisje, die hun respect en steun kregen. De missie daarentegen kreeg lage steun, waarmee feitelijke afkeuring voor het Haags beleid werd uitgesproken; een interessant fenomeen.

¹⁹² Interview met Rijs op 8 oktober 2013. Zie ook NRC Handelsblad (13 februari 2010) *Achterdocht en ergernis domineren coalitie* door Mark Kranenburg en Derk Stokmans

¹⁹³ Rapport Commissie van onderzoek besluitvorming Irak o.l.v. dhr. Davids (2010)

¹⁹⁴ Interview met Verhagen op 15 oktober 2013 en De Wijk op 3 december 2013

¹⁹⁵ Interview met o.a. Rijs op 8 oktober 2013. Zie ook de Volkskrant (17 februari 2010) *Verhagen: Bos wist van verzoek NAVO over Afghanistan* door Yvonne Doorduyn

¹⁹⁶ Interview met o.a. Ormel op 9 oktober 2013 en Rijs op 8 oktober 2013

¹⁹⁷ Interview met Pechtold op 6 november 2013. Zie ook Klep (2011, p134)

¹⁹⁸ Interview met De Wijk op 3 december 2013. Zie ook De Telegraaf (6 oktober 2009) *Kabinet loopt op z'n laatste benen*

¹⁹⁹ Zie ook NOVA (31 juli 2010)

²⁰⁰ Interview met Beeksma op 19 november 2013. Het maandelijks opinie-onderzoek door Defensie toonde aan dat ook in de laatste maanden van de missie zo'n 60% van de ondervraagden aangaf trots te zijn op de Nederlandse militairen (Ministerie van Defensie, 2010)

Hoofdstuk 4 Conclusie, discussie en aanbevelingen

4.1 Analyse en conclusie

Putnam beschrijft in zijn theorie over buitenlandbeleid, de *two-level games* genaamd, een concept waarin een regering in de nationale en internationale arena de rol van onderhandelaar vervult. Gebaseerd op dit concept en specifiek gericht op de nationale arena, is in dit onderzoek gezocht naar het antwoord op de onderzoeksvraag hoe een democratisch gekozen regering binnenlandse steun verwerft voor het door haar gewenste buitenlandbeleid. De steunverwerving is onderzocht voor een specifieke casus: de Nederlandse bijdrage aan de ISAF-missie in Uruzgan. De resultaten van het open bronnenonderzoek en de verschillende interviews met direct betrokkenen zijn weergegeven in hoofdstuk 3. Daarbij is een onderverdeling gemaakt naar de verschillende besluitvormingsmomenten in deze casus: het aanvangsbesluit, het eerste verlengingsbesluit en het gepoogde tweede verlengingsbesluit.

De resultaten tonen aan dat de regering, conform de verwachting die werd uitgesproken aan het eind van paragraaf 2.2, voor haar gewenste deelname aan de ISAF-missie in Uruzgan, bepaald geen passieve houding heeft aangenomen. Hieronder wordt kort weergegeven op welke wijze de regering gewerkt heeft aan het verkrijgen van steun.

Het zoeken van steun voor gewenst buitenlandbeleid, i.c. de missie, begon bij de betrokken bewindslieden. In eerste instantie tastten zij binnen het kabinet af of er onoverkomelijke bezwaren bestonden tegen dat beleid. Vervolgens spraken zij met de fractievoorzitters en buitenland- en defensiewoordvoerders van de coalitiefracties. Hierna werd de kring uitgebreid naar woordvoerders van de oppositiepartijen, van wie men inschatte dat zij de missie zouden steunen. Als bleek dat zij de missie inderdaad waarschijnlijk zouden steunen, ontstond er tussen hen en de bewindslieden een intensieve interactie. Deze woordvoerders werden qua informatievoorziening behandeld, als maakten zij deel uit van de coalitie. Uit die intensieve interactie vloeiden bepaalde vragen en/of wensen voort. Door hierop in te gaan konden de bewindslieden de betreffende oppositiepartijen tegemoetkomen en zich van hun steun verzekeren.

De ministers werden op verschillende momenten in het traject ondersteund door de woordvoerders van de coalitiefracties en ambtenaren. Zij probeerden niet direct te overtuigen, maar gaven hun visie op de missie en deelden informatie dan wel voorzagen hun gesprekspartners van antwoorden op vragen en inventariseerden hun zorgen. Een extra

gelegenheid voor de coalitiewoordvoerders vormde het overleg tussen minister(s) en parlement. Tijdens een Algemeen Overleg of plenair debat kon de woordvoerder “kritische vragen” stellen, waarvan hij wist dat de minister ze relatief gemakkelijk kon beantwoorden. Dat gold ook voor gemakkelijk tegemoet te komen garanties en moties, zoals de motie van Van Baalen over de mensenrechten van gevangenen. Nadat de missie eenmaal was aangevangen, vormden de werkbezoeken een waardevol instrument in de verwerving van steun. De meeste Kamerleden lieten hun mening er niet van afhangen, maar het verschaftte hun een reëel beeld van de missie.

Naast de inzet van ministers, coalitiewoordvoerders en ambtenaren is er een vierde groep ingezet, de steunzenders. Binnen deze groep kunnen de opinieleiders, buitenlandse ambassadeurs en internationale politici worden genoemd. De opinieleiders, die zelf voorstander van de missie waren, werden uitermate goed op de hoogte gehouden door ministers en ambtenaren, waardoor zij in hun mediaoptredens en in hun contacten met politici de juiste informatie konden geven en daarmee de (verlengde) missiewens konden steunen. Een aantal buitenlandse ambassadeurs, met name de Amerikaanse ambassadeur, heeft actief bijgedragen aan het verwerven van steun voor de missie. Zeker bij de poging tot een tweede verlenging is veelvuldig met de Amerikaanse ambassadeur gesproken over hoe PvdA-partijleider Bos en zijn fractie konden worden beïnvloed. Daarbij werd het laten toepassen van beïnvloeding door Amerikaanse en Australische ministers niet uit de weg gegaan. Opvallende internationale bijdragen tot het verwerven van steun voor de missie waren het bezoek van SG VN Kofi Annan aan Den Haag op 30 januari 2006 en het verzoek van de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Clinton om in Nederland een Afghanistanconferentie te organiseren op 31 maart 2009.

De laatste vorm van het verwerven van steun verliep via de media. Het Defensiecommunicatieplan bood daartoe een breed scala aan mogelijkheden, dat zich via de media richtte tot het brede publiek en het parlement. Naast de reguliere mediaoptredens van ministers introduceerde het plan ook verschillende noviteiten voor dit beleidsterrein. Hierbij zijn met name het *embedded journalism*, tv-uitzendingen en reportages vanuit Uruzgan en mediaoptredens door teruggekeerde militairen vermeldenswaardig. De communicatiestrategie was erop gericht de media het echte verhaal te laten vertellen, in de hoop dat dit tot begrip en daarmee tot steun zou leiden. De media zijn echter nagenoeg constant negatief over de missie

blijven berichten en wilden vooral aantonen dat het een vechtmisssie²⁰¹ was. Mogelijk dat dit mede werd veroorzaakt door de wijze waarop Defensie en BZ het minder gewenste nieuws uit de media trachtten te houden (Boom, 2010). In de laatste fase ging alle media-aandacht uit naar het conflict binnen het kabinet, wat niet bijdroeg aan steun voor de missie.

De negatieve berichtgeving over de missie en de ontbrekende steun voor de missie moet los worden gezien van de steun die onder de Nederlandse bevolking bestond voor haar militairen. Misschien kan wel worden geconcludeerd dat het Defensiecommunicatieplan uitermate goed is geslaagd in haar opzet, dat wil zeggen: het in de schijnwerper zetten van de krijgsmacht en het verhogen van de waardering voor de militairen. Daarmee zou ook kunnen worden geconcludeerd dat deze communicatiestrategie te eng in opzet was; teveel gericht op de rol van Defensie. Dat is overigens niet vreemd, als wordt gerealiseerd dat het om een Defensieplan ging dat niet was afgestemd met BZ.

Dit sluit aan bij een opvallende constatering: het ontbreken van een specifiek communicatieplan bij BZ. De missie naar Uruzgan was destijds een hoofdonderdeel van het buitenlandbeleid geworden, maar in het contact met de media speelde niet BZ maar Defensie de hoofdrol. Dit zou kunnen worden teruggevoerd op cultuurverschillen tussen beide departementen; Defensie liep voorop en het conservatieve BZ volgde. Hierdoor werd in Den Haag een echte 3D- of geïntegreerde benadering van de missie echter wel bemoeilijkt.²⁰² Het gevolg hiervan was, dat de drie betrokken ministers en hun departementen op dit onderwerp een minder sterke drie-eenheid vormden dan mogelijk zou zijn geweest. Deze suboptimale situatie moet effect hebben gehad op de eenheid binnen de coalitie en berichtgeving daarover in de media (wat vervolgens weer als katalysator werkte op de verschillende partijen). Er zal echter ook sprake zijn geweest van de inverse beweging: de verschillende meningen binnen de coalitie over de missie waren van invloed op de Haagse samenwerking op dit dossier.²⁰³

Afsluitend kan worden geconcludeerd dat de regering actief steun heeft gezocht voor de door haar gewenste missie. Conform de verwachting, uitgesproken in hoofdstuk 2, begon de regering haar activiteiten ter verkrijging van steun bij de Kamerleden. Naast de inzet van betrokken ministers mocht ook verwacht worden dat de regeringsfracties, ondanks het

²⁰¹ In het politiek debat werd op enig moment gesproken over vechtmisssie vs. opbouwmissie. Deze te simpele en te zwart-wit gestelde weergave van de realiteit kreeg een eigen dynamiek en werd overgenomen door de media. Veel voorstanders van de missie spraken over een opbouwmissie. De media trachtten hun ongelijk aan te tonen door met name aandacht te besteden aan de gewelddadige kant van de missie.

²⁰² Zie ook TK 27 925, nr. 436

²⁰³ Onder 4.2 Discussie wordt verder ingegaan op de besluitvormingsprocessen in een coalitieregering.

dualistisch stelsel, zich zouden inspannen voor het verkrijgen van die steun. Niet was voorzien dat ook Kamerleden van oppositiezijde hieraan zouden bijgedragen, noch ambtenaren (a-politiek) en steunzenders. De strategie om ook de media daaraan bij te laten dragen leidde niet tot het gewenste effect.

De media maakten veelvuldig gebruik van de instrumenten uit het communicatieplan, maar de berichtgeving over de missie behield een negatieve connotatie. De beoogde transparantie lijkt daarmee gelukt, maar de verslaggeving leidde niet tot begrip en waardering voor de missie. Dit kan hebben gelegen aan de negatieve toonzetting, maar dat is niet zeker. Daar staat tegenover, dat ondanks die negatieve toonzetting het kabinet eenmaal een verlengingsbesluit heeft genomen en daarin werd gesteund door het parlement. De conclusie zou daarmee kunnen worden getrokken dat er ondanks alle communicatie-inspanningen geen directe relatie is tussen die inspanningen en de parlementaire steun.

Dit onderzoek heeft een antwoord gegeven op de vraag hoe de regering steun heeft gezocht voor de Nederlandse deelname aan de ISAF-missie in Uruzgan. Op basis van dit onderzoek en gebaseerd op de actieve rol van het ministerie van Defensie in deze casus mag worden verwacht dat onderzoek naar vergelijkbare *building blocks* uit het veiligheidsbeleid een zelfde beeld van een actieve regering laten zien. De bredere hoofdvraag kan daarmee echter nog niet worden beantwoord. Daartoe zijn meer *building blocks* nodig: meer *building blocks* vanuit het veiligheidsbeleid om vast te kunnen stellen of de hierboven gemaakt vooronderstelling juist is (de ene missie is de andere niet en trekt bijvoorbeeld ook minder media-aandacht), maar ook vanuit andere beleidsterreinen binnen het buitenlandbeleid.

4.2 Discussie

De hoofdvraag betrof de wijze van steunverwerving en niet het besluitvormingsproces; dat is een ander onderzoeksonderwerp. Het beantwoorden van de onderzoeksvraag kon echter niet helemaal los worden gezien van het besluitvormingstraject. Immers, welke instrumenten zette de regering in op het moment dat de oppositie tegen de missie toenam? Daarnaast is het natuurlijk verleidelijk de vraag te willen beantwoorden of de inzet van instrumenten ter steunverwerving succesvol was, maar ook dat was niet de hoofdvraag.

Putnam beschrijft in zijn theorie de onderhandelingspositie en –technieken van een regering in de binnenlandse en buitenlandse arena. Uit het onderzoek naar de casus Uruzgan zou, in het

geval van een coalitieregering, een arena aan deze theorie kunnen worden toegevoegd; de regering zelf. Immers, er dient al te worden onderhandeld tussen de belanghebbende ministers en hun collega-ministers. Wanneer daar geen of moeizaam overeenstemming is te bereiken, is de kans aanzienlijk dat buitenlandpolitiek verwordt tot partijpolitiek. Een belangrijke factor daarbij is de relatie tussen ministers en hun fracties. In de casus werden deze observaties over de binnenlandse arena zichtbaar bij het aanvangsbesluit voor wat betreft de positie van de D66-ministers en heel evident bij het tweede verlengingsbesluit voor PvdA-vicepremier Bos.

De dynamiek binnen coalitieregeringen vormt een interessant onderzoeksterrein. Langere tijd is ten aanzien van coalities het onderzoek vooral gericht geweest op de formatie en beëindiging ervan. Hoe beleids- en besluitvorming binnen een coalitieregering tot stand komen, is nog minder onderzocht. Kaarbo (2008) beschrijft hoe vanuit verschillende perspectieven (psychologisch, socio-psychologisch en institutioneel-politicologisch) naar dat proces kan worden gekeken en hoe die verschillende disciplines elkaar beïnvloeden binnen een coalitieregering. Haar pleidooi voor aanvullend multidisciplinair en multimethodologisch onderzoek naar besluitvorming door coalitieregeringen dient te worden opgevolgd.

Bij een ontbrekende eensgezindheid binnen een coalitieregering, door de AIV in (ontbrekend) leiderschap vertaald (AIV, 2006), zal elke inzet van instrumenten voor steunverwerving voor gewenst buitenlandbeleid suboptimaal zijn. Dat werd duidelijk zichtbaar tijdens het besluitvormingsproces voor de tweede verlenging, toen de feitelijke inzet van de instrumenten niet wezenlijk was veranderd. Maar daar waar de eerste twee besluiten op brede steun konden rekenen, was er geen steun te verkrijgen voor de tweede verlenging. Het gebrek aan unanimiteit binnen het kabinet leek al het andere zinloos te maken. Via externe druk is gepoogd Bos en de PvdA-fractie te beïnvloeden, maar dat bleef zonder gevolg. Verschillende geïnterviewden gaven aan dat een andere wijze van steunverwerving niet tot een ander resultaat had kunnen leiden.

Coalitieregeringen kennen hun eigen dynamiek als het gaat over besluitvorming en standpuntbepaling. Hierboven werd al aangegeven dat deze nieuwe arena aan de theorie van Putnam zou kunnen worden toegevoegd. Daarnaast toont deze casus aan dat niet altijd kan worden gesproken over *de* regering (als eenheid), die volgens Putnams model de onderhandelingen in de nationale en internationale arena voert. Vanuit de regering droegen Defensie en BZ niet altijd hetzelfde standpunt uit naar de internationale gemeenschap. Illustratief hiervoor was de uitspraak van Van Middelkoop na terugkeer van zijn Kerstbezoek

aan Uruzgan in 2008. Hij zei toen dat de Nederlandse krijgsmacht niet in staat zou zijn een tweede keer te verlengen en dat zelfs een telefoontje van Obama dat standpunt niet zou veranderen. Dit stond haaks op de wens van Verhagen de missie wel voor een tweede keer te verlengen.

Ook ten tijde van de aanloop naar de missie waren er verschillen tussen Defensie en BZ. Hazelbag (2009) en Grandia (nog te publiceren promotie-onderzoek) geven aan dat Defensie al veel eerder dan BZ betrokken was bij een mogelijke missie in Zuid-Afghanistan en daar samen met Canada en het Verenigd Koninkrijk al concreet plannen voor uitwerkte. Defensie heeft pas na enkele maanden BZ geïnformeerd, dat in eerste instantie bedenkingen had tegen een nieuwe missie vanwege o.a. de toen nog lopende deelname aan de SFIR-missie in Irak. Die eerdere, intensieve betrokkenheid van Defensie maakte het voor BZ moeilijker een weloverwogen positie te bepalen. Dat BZ een andere betrokkenheid kende, blijkt ook uit het niet afgestemde communicatieplan en een ontbrekend gezamenlijk plan van aanpak.

Het onderzoek zou, mede vanwege de rol van de PvdA-fractie en –ministers, een nog breder beeld hebben kunnen opleveren, wanneer ook de betrokken PvdA-politici zouden zijn geïnterviewd. Diverse pogingen daartoe resulteerden echter niet in een gewenste afspraak. Of daarmee overigens een beter inzicht zou zijn verkregen in de wijze waarop de regering steun heeft gezocht voor het door haar gewenste buitenlandbeleid, zou moeten blijken.

Een algemene opmerking bij de wijze waarop dit onderzoek is uitgevoerd, geldt de betrouwbaarheid vanwege het gebruik van het instrument interview. Herinneringen aan specifieke gebeurtenissen kunnen zich na verloop van tijd aanpassen door omgevingsinvloeden. Men kan bijvoorbeeld door over een bepaalde gebeurtenis te lezen zijn herinnering passief bijstellen op basis van nieuwe kennis. In het onderzoek is geprobeerd hier rekening mee te houden door een relatief groot aantal mensen te bevragen, waardoor een redelijke mate van triangulatie heeft kunnen plaatsvinden. Een tweede opmerking bij het instrument interview is de openhartigheid. Zaken die een geïnterviewde niet wil delen, kunnen daardoor niet worden meegenomen in de resultaten. Dat niet alle informatie boven tafel is gekomen, blijkt ook uit het feit dat een aantal zaken in overleg met geïnterviewden uit het onderzoek is gehouden vanwege de vertrouwelijkheid en ongewenstheid. Voorafgaand aan de interviews was die afspraak met de geïnterviewden gemaakt.

4.3 Aanbevelingen

Zoals hierboven vermeld heeft dit onderzoek een antwoord gegeven op de vraag hoe de regering steun heeft gezocht voor de Nederlandse deelname aan de ISAF-missie in Uruzgan. Er werd ook aangegeven dat meer *building blocks* nodig zijn om antwoord te kunnen geven op de bredere hoofdvraag. De eerste aanbeveling luidt dan ook deze *building blocks* uit te werken, zowel voor onderwerpen binnen het veiligheidsbeleid als binnen andere beleidsterreinen. Resultaten vanuit die andere beleidsterreinen, bijvoorbeeld landbouw- of financieel beleid, maken het vervolgens ook mogelijk de houding en inzet van de verschillende departementen te vergelijken. Daarbij kunnen analyses van besluitvormingstrajecten tot steun dienen,²⁰⁴ maar dienen zij niet af te leiden van de hoofdvraag, namelijk de steunverwerving.

Een tweede aanbeveling betreft een herhaling van dit onderzoek naar de ISAF-missie, maar met een andere lijst van geïnterviewden, waardoor de betrouwbaarheid van het resultaat kan worden verhoogd.

De discussie over het besluitvormingsproces in een coalitieregering leidt eveneens tot een aanbeveling voor dat deelgebied binnen de politicologie. Daar waar naar verwachting de electorale belangen voor de verschillende coalitiepartners bij binnenlandse beleidsonderwerpen zwaarder zullen wegen dan bij buitenlandpolitieke onderwerpen, stelt Kaarbo (2008) dat het besluitvormingsproces in een coalitieregering van grote invloed is op het buitenlandbeleid. Nader onderzoek dient te worden uitgevoerd naar dat specifieke besluitvormingsproces binnen een coalitieregering. Interessant zou zijn te weten, hoe zwaar de coalitiepartners hechten aan een sterk buitenlandbeleid of dat zij het bijvoorbeeld als een ruilmiddel zien voor zwaarwegender binnenlandse onderwerpen. Hangt dat bijvoorbeeld ook af van de samenstelling van de coalitie en de onderlinge krachtsverhoudingen? En hoe is de vergelijking met een eenpartijregering voor wat betreft die besluitvorming over het buitenlandbeleid? Maakt het daarbij uit of er sprake is van presidentieel of parlementair systeem?

In aansluiting hierop zou ook nader onderzoek kunnen worden gedaan naar de interactie tussen de verschillende departementen in relatie tot de vorming van buitenlandbeleid. Veel buitenlandonderwerpen kennen naast BZ betrokkenheid van een

²⁰⁴ Bijvoorbeeld de besluitvorming over de Nederlandse inzet in Kunduz en Libië (Traas, 2012)

vakdepartement. Hoe verhoudt die bi-departementale betrokkenheid zich tot een eenduidige positie van *de* regering bij de internationale onderhandelingen?

Deze beide aanbevolen vervolgonderzoeken zullen mogelijk leiden tot een aanvulling of verfijning van Putnams *two-level games*. Een andere reden tot mogelijke aanpassing van het model vormt de internationale druk en lobby die zich in de casus niet alleen richtte op de nationale regering, maar ook rechtstreeks invloed trachtte uit te oefenen in de nationale arena. Ter illustratie moge de interactie tussen ambassades en Kamerleden dienen.

Een laatste aanbeveling ziet toe op de interactie tussen politiek en media. Nader onderzoek kan worden uitgevoerd naar de effectiviteit van communicatiestrategieën in relatie tot gewenst buitenlandbeleid. Heeft een strategie die zich richt op het brede publiek effect op de meningsvorming van parlementariërs? Hoe kunnen media worden bewogen tot positieve berichtgeving over gewenst buitenlandbeleid? Leidt een communicatiestrategie, die zich slechts richt op Kamerleden tot een hoger beleidsrendement? In dit licht zou ook dieper kunnen worden gekeken naar het verschil in waardering voor de militairen en de missie; is dat terug te voeren op het gevoerde communicatiebeleid?

Bronnen

- TK 23 591, nr. 7 *Kamerstukken II 2000-2001 Brief inzake het herziene Toetsingskader 2001*
- TK 27 925, nr. 193 *Kamerstukken II 2005-2006 Artikel 100-brief voorgenomen bijdrage aan ISAF in Zuid-Afghanistan*
- TK 27 925, nr. 194 *Kamerstukken II 2005-2006 Brief van de regering aangaande de voorgenomen bijdrage aan ISAF in Zuid-Afghanistan*
- TK 27 925, nr. 242 *Kamerstukken II 2006-2007 Brief met de actuele stand van zaken over Afghanistan*
- TK 27 925, nr. 243 *Kamerstukken II 2006-2007 Verslag van een werkbezoek aan Afghanistan*
- TK 27 925, nr. 248 *Kamerstukken II 2006-2007 Brief met de actuele stand van zaken over Afghanistan en een verslag van een gezamenlijke reis aan Afghanistan*
- TK 27 925, nr. 267 *Kamerstukken II 2006-2007 Verslag van een Algemeen Overleg over de actuele stand van zaken met betrekking tot de missie in Uruzgan en de EU-politiemissie in Afghanistan*
- TK 27 925, nr. 279 *Kamerstukken II 2007-2008 Artikel 100-brief verlenging bijdrage ISAF Zuid-Afghanistan*
- TK 27 925, nr. 361 *Kamerstukken II 2009-2010 Motie van de leden Voordewind en Van Dam inzake de terugtrekking van alle Nederlandse militairen uit Uruzgan voor 1 december 2010*
- TK 27 925, nr. 384 *Kamerstukken II 2009-2010 Antwoorden op Kamervragen over de notificatiebrief van 4 februari 2010 met in bijlage de brief van SG Navo aan minister-president Balkenende*
- TK 27 925, nr. 436 *Kamerstukken II 2011 – 2012 Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006 – 2010*
- TK 28 676, nr. 22 *Kamerstukken II 2005-2006 Verslag Navo-defensie ministeriële bijeenkomst met daarin de notificatie over mogelijke deelname in Zuid-Afghanistan*
- TK 30 300V, nr. 55 *Kamerstukken II 2005-2006 Motie van het lid Van Baalen c.s. inzake militaire missies en het van toepassing zijn van het internationaal humanitair oorlogsrecht*
- TK 31 700V, nr. 102 *Kamerstukken II 2008-2009 Brief inzake draagvlakversterking buitenlands beleid*
- TK 2005-2006, 45 *Handelingen Tweede Kamer 2005-2006, Vergaderingnummer 45, 3013-3035 Debat over de Nederlandse deelname aan de International Security Assistance Force (ISAF) in Zuid-Afghanistan*
- TK 2007-2008, 37 *Handelingen Tweede Kamer 2007-2008, Vergaderingnummer 37, 2953-2979 Debat over de Nederlandse bijdrage aan ISAF na augustus 2008*
- Wikileaks (2005) (12 december 2005)
<<http://wikileaks.org/cable/2005/12/05THEHAGUE3304.html>> (geraadpleegd 12 februari 2014)
- Wikileaks (2006) (6 januari 2006)
<<http://wikileaks.org/cable/2006/01/06THEHAGUE33.html>> (geraadpleegd 20 februari 2014)
- Wikileaks (2007a) (19 september 2007)
< <http://wikileaks.org/cable/2007/09/07THEHAGUE1729.html>> (geraadpleegd 12 februari 2014)
- Wikileaks (2007b) (19 oktober 2007)
< <http://wikileaks.org/cable/2007/10/07THEHAGUE1918.html>> (geraadpleegd 12 februari 2014)

Wikileaks (2009a) (13 juli 2009)

<<http://wikileaks.org/cable/2009/07/09THEHAGUE419.html>> (geraadpleegd
14 februari 2014)

Wikileaks (2009b) (6 november 2009)

<<http://wikileaks.org/cable/2009/11/09THEHAGUE673.html>> (geraadpleegd
12 februari 2014)

Literatuur

- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2006) *Maatschappij en krijgsmacht* No. 48 (Den Haag: AIV)
- Almond, G.A. (1950) *The American People and Foreign Policy* (New York: Praeger)
- Beach, D. (2012) *Analyzing Foreign Politics* (Basingstoke: Palgrave Macmillan)
- Bekkers, F., J. van Esch, M. Gehem, R. Korteweg, S. De Spiegeleire, T. Sweijts & P. Wijninga *De Toekomst in Alle Staten: HCSS Strategische Monitor 2013* No. 20|03|13 (Den Haag: De Swart B.V.)
- Boom, J. (2010) *Als een nacht met duizend sterren. Oorlogsjournalistiek in Uruzgan* (Amsterdam: Podium/BKB)
- Dam, M.A. ten (2012) *Uruzgan. Het CNN-effect* masterscriptie Universiteit Utrecht (toegankelijk via <<http://igitur-archive.library.uu.nl/student-theses/2012-0924-200451/UUindex.html>>)
- Davids, W.J.M., M.G.H. den Boer, C. Fasseur, T. Koopmans, N.J. Schrijver, M.J. Schwegman & A.P. van Walsum (2010) *Rapport Commissie van onderzoek besluitvorming Irak* (Amsterdam: Boom)
- Deutsch, K.W. (1981) *The Analysis of International Relations* (3rd ed.) (Englewood Cliffs: Prentice Hall)
- Doyle, M.W. (2012) "Liberalism and foreign policy" in: S. Smith, A. Hadfield & T. Dunne (eds.) *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases* (2nd ed.) (Oxford: Oxford University Press) 54-77
- Everts, Ph.P. (1977) "De spraakmakende gemeente en het buitenlands beleid. Enige resultaten van een onderzoek naar de binnenlandse beïnvloeding van het buitenlands beleid in Nederland" in: J.L. Heldring (red.) *Parlement, partijen en buitenlandse politiek: een discussie* (Baarn: In den Toorn) 64-100
- Everts, Ph.P. (1996) *Laat dat maar aan ons over! Democratie, buitenlands beleid en vrede* (Leiden: DSWO press)
- Everts, Ph.P. (2000) "When the Going Gets Rough: Does the Public Support the Use of Military Forces?" *World Affairs* 162(3), 91-107
- George, A.L. & A. Bennett (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences* (Cambridge: MIT Press)
- Gerring, J. (2004) "What Is a Case Study and What Is It Good For?" *American Political Science Review* 98(2), 341-353
- Gijswijt, T. (2011) "De trans-Atlantische elite en de Nederlandse buitenlandse politiek sinds 1945" in: D. Hellema, M. Segers & J. Rood (red.) *Bezinning op het buitenland. Het Nederlands buitenlands beleid in een onzekere wereld*. (Den Haag: Clingendael) 31-46
- Goldmann, K. (1986) "Democracy is incompatible with international politics: reconsideration of a hypothesis" in: K. Goldmann, S. Berglund and G. Sjöstedt (eds.) *Democracy and Foreign Policy: The Case of Sweden* (Hants: Aldershot) 1-43
- Hazelbag, L.J. (2009) *Politieke besluitvorming van de missie in Uruzgan: een reconstructie* Research Paper nr. 90 (Breda: Netherlands Defence Academy)
- Kaarbo, J. (2008) "Coalition Cabinet Decision Making: Institutional and Psychological Factors" *International Studies Review* 2008(10), 57-86
- Klep, C.P.M. (2011) *Uruzgan. Nederlandse militairen op missie 2005-2010* (Amsterdam: Boom)
- Meulen, J. van der & M. Grandia Mantas (2012) "Brussels calling: domestic politics under international pressure" in: R. Beeres, J. van der Meulen, J. Soeters & A. Vogelaar (eds.) *Mission Uruzgan. Collaborating in Multiple Coalitions in Afghanistan* (Amsterdam: Amsterdam University Press) 17-32

- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2012) <<http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/09/18/buitenlands-beleid-voor-de-belangen-van-nederlandse-burgers-en-bedrijven.html>> geraadpleegd op 3 februari 2013
- Ministerie van Defensie (2006) *ISAF Stage III Uruzgan Communicatieplan* (Den Haag: Directie Voorlichting en Communicatie)
- Ministerie van Defensie (2010) *Monitor Steun en Draagvlak: Publieke Opinie Uruzgan, juli 2010* (Den Haag: Directie Voorlichting en Communicatie)
- Moravcsik, A. (1993) "Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining" in: P.B. Evans, H.K. Jacobsen & R.D. Putnam (eds.) *Double-Edged Diplomacy. International bargaining and domestic politics* (Berkeley: University of California Press) 3-42
- Parlement.com (2013) <http://www.parlement.com/id/vh8lnhrs61r7/afwijkend_stemgedrag_in_de_tweede_kamer> (geraadpleegd op 30 april 2013)
- Putnam, R.D. (1988) "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games" *International Organization* Vol. 42(3), 427-460
- Rosenau, J.N. (1966) "Pre-Theories and Theories of Foreign Policy" in: R.B. Farrell (ed.) *Approaches to Comparative and International Politics* (Evanston: Northwestern University Press) 27-92
- Russett, B.M. & Th.W. Graham (1988) *Public Opinion en National Security Policy: Researching and Modeling the Impacts* – Paper for the 14th World Congress of the International political science association (Washington)
- Staden, A. van (2012) "Terug naar de hoofdstroom? De verkiezingen en het buitenland" *Internationale Spectator* 2012(november), 521-523
- Tocqueville, A. de (1835) *De la démocratie en Amérique*, vol. 1 (Parijs: Pagnerre)
- Traas, D.J. (2012) *Inzet van de Nederlandse krijgsmacht in Kunduz en Libië. Een analyse van de politieke besluitvorming* Masterscriptie Universiteit Leiden (Den Haag: 2012)
- Verbeek, J.A. & J.M. van der Vleuten (2008) "Domesticization of the Foreign policy of the Netherlands (1989-2007): The Paradoxical Result of Europeanization en Internationalization" *Acta Politica* 2008(43), 357-377
- Vollaard, H. & N.J.G. van Willigen (2011) "Binnenlandse steun voor buitenlands beleid" in: D. Hellema, M. Segers & J. Rood (red.) *Bezinning op het buitenland. Het Nederlands buitenlands beleid in een onzekere wereld*. (Den Haag: Clingendael) 193-215
- Volkskrant.nl (2006) <<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/764257/2006/01/13/Bijna-helft-van-bevolking-is-tegen-missie-naar-Uruzgan.dhtml>> (geraadpleegd 3 april 2013)
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2010) *Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid* (Amsterdam: Amsterdam University Press)
- Wohlforth, W.C. (2012) "Realism and foreign policy" in: S. Smith, A. Hadfield & T. Dunne (eds.) *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases* (2nd ed.) (Oxford: Oxford University Press) 35-53

Bijlage 1

Tijdslijnen

Tijdslijn aanvangsbesluit

10-2-2005	Hazelbag, 2009	DOPS meldt Stuurgroep Militaire Operaties over contact met CAN + UK voor onderzoek naar opstarten ISAF III
3-5-2005	Hazelbag, 2009	Bijeenkomst op Def van MP, minDef + minBZ voor briefing. Besloten wordt voorbereidingen voort te zetten
24-5-2005	Hazelbag, 2009	Nieuwe bijeenkomst op Def van MP, minDef + minBZ + ambtenaren. Geen volmondig ja, wel voortzetten activiteiten. Bot gaat sonderen bij D66 + PvdA. Beide partijen stemden in met het idee.
3-6-2005	TK 27 925 nr. 177	Geplande ISAF-ontplooiing naar Zuid-Afghanistan eerste helft 2006 in algemene zin aangekondigd
8-6-2005	Hazelbag, 2009	Voorlopig groen licht van Balkenende, Bot en Kamp
14-6-2005	Hazelbag, 2009	Fact Finding Mission naar Afghanistan (mei 2005 HQ ISAF al NLD-vlag op Uruzgan)
16-6-2005	TK 28 676 nr. 22	Notificatie Uruzgan
4/8-7-2005	TK 27 925 nr. 187	Bezoek VC BZ aan Afghanistan (Kaboel en PeK)
30-9-2005	TK 27 925 nr. 185	Svz-brief mhoo AO 5 okt 2005 (geen verwijzing Zuid-Afg)
5-10-2005	TK 27 925 nr. 190	Verslag AO 5 okt 2005. wel wat teksten over Zuid-Afghanistan
27-10-2005	TK 27 925 nr. 188	Toezeggingen AO 5 okt. geen verwijzing Zuid-Afghanistan
9-10-2005	Hazelbag, 2009	Beginselbesluit behoudens parlementaire instemming gemeld aan SG Navo door Balkenende/Bot/Kamp
18/20-10-2005		Bezoek PCDS/DGPZ + ambt aan Australië. AUS stelt bevolking Uruzgan nooit aan ISAF-kant te kunnen krijgen
19-10-2005		MIVD-rapport. Kritisch over Uruzgan. Moeilijke opbouw + kans op NLD slachtoffers (300-500 taliban)
27-10-2005		Militair Advies van CDS. Uitdagend, maar uitvoerbaar en verantwoord. Verhoudt zich moeilijk met MIVD-rapport
31/02-11-2005		Bezoek Kamp aan Afghanistan. Na terugkeer 16-puntenlijst met Bot opgesteld
3-11-2005	TK 27 925 nr. 189	brief minBZ/minDef over onderlinge relatie irt besluitvorming Zuid-Afghanistan
14-11-2005	Hazelbag, 2009	Bot spreekt Karzai in Wenen. Toezeggingen bestuur, politie, leger en behandeling gevangenen
23/24-11-2005		Van Baalen tijdens begrotingsbehandeling BZ kritisch op missie vanwege mensenrechtensituatie. Motie
23/24-11-2005	TK 2005-2006, 25, 1615-1641	Koenders tijdens begrotingsbehandeling BZ over bzk aan Afg die zomer irt bekendheid NLD naar Afghanistan
30-11-2005		US onderministers Florey en Fried bezoeken Nld. Verloopt positief en spreken ook met Bot
01-12-2005	Elsevier 7/1/06	Bezoek CDS aan SACEUR Jones
1e wk dec	NOVA 13/12	CDS spreekt achter gesloten deuren met PvdA. Ook nog met D66
8-12-2005		Bot terug van NAR. Positief. Garanties van US en anderen gekregen. 16 puntenlijst afgewerkt muv US bn in Zabul: cie
9-12-2005	NRC 9/12/05	CDS presenteert missie aan MR
16-12-2005		D66-fractie op Def gebrieft door CDS/HDAB (ook DGPZ erbij). Dittrich afgesproken RTL4 over afwijzing na briefing
19-12-2005		MR komt nog niet tot een besluit. Brinkhorst afwezig Hong Kong

21-12-2005		Bijeenkomst Kamp/Bot/Pechtold/Brinkhorst op EZ. Bot doet voorstel "voornemen" ipv besluit. D66-ministers akkoord. Art 100-brief aangepast
22-12-2005	TK 27 925 nr 194/193	Art 100-brief Uruzgan
22-12-2005	NOVA	Persconferentie MP/minDef/-BZ/-OS over art 100-brief
22-12-2005	NOVA	Brinkhorst geeft aan "geen besluit"
22-12-2005	NOVA	Kamp komt naar Nova om eea uit te leggen en laat Kerstdiner kabinet met partners schieten
23-12-2005	TK 27 925 nr. 196	brief minBZ over informele Navo-ministeriële inzake gevangenenbehandeling door VS
27-12-2005	TK 27 925 nr. 195	brief minBZ nav vragen over art 100-brief en de onduidelijkheid; maakt het niet veel duidelijker
29-12-2005		Extra overleg commissie Buitenland en Defensie: 2/3 voor eerst een duidelijk besluit en dan pas bespreken
10-1-2006		PvdA-prominenten vóór missie Uruzgan. Koenders: principieel niet tegen, maar ... haalbaar?
13-1-2006	TK 27 925 nr. 197	Brief minBZ/-Def/-OS toelichting art 100-brief en Londen-conferentie
13-1-2006	NOVA	Persconferentie MP na MR
17-1-2006	TK 27 925 nr. 198	Toezegging vertrouwelijke briefing, geen verstrekking van MIVD-rapport en MA CDS, bzK Kaboel wordt onderzocht
17-1-2006	NOVA	TK accepteert debat over art 100-brief
17-1-2006	NOVA	Kurt Volker op US Res met buitenlandwoordvoerders. Minder druk, int. recht, scheiding OEF/ISAF, opbouw mogelijk
		Paul Bremer III is eerder ook langsgeweest. Bouwde teveel druk op. Contraproductief
24-1-2006	TK 27 925 nr. 199	Brief minDef met korte toelichting MIVD-rapp en MA CDS. CIVD mag MIVD-rapp inzien
24-1-2006	NOVA	Fractievz's PvdA, VVD en CDA willen dat buitenlandwoordvoerders inzage krijgen in MIVD-rapp
25-1-2006	NOVA	Wervingsspotje KLu over Afgh lichte commotie. PvdA spreekt achterban in Utrecht over Afgh
26-1-2006	NOVA	Cie BZ/Def woordvoerders en specialisten krijgen inzage in MIVD-rapport
26-1-2006		Vertrouwelijke briefing door CDS/DMIVD/Mindef aan commissie Buitenland en Defensie
26-1-2006	NOVA	Van Ardenne geeft toelichting in NOVA
30-1-2006	TK 27 925 nr. 200	Brief minDef met stg geheim bijlage (slides van vertrouwelijke briefing)
30-1-2006		Hoorzittingen met AFG/NLD/US betrokkenen, over het algemeen voorstanders. Amnesty en Rode Kruis wilden niet
30-1-2006	NOVA	SGVN Kofi Annan brengt bezoek aan Balkenende en spreekt hoop uit dat Nld juiste besluit neemt voor Afghanistan
30-1-2006		AUS maakt bekend opbouwmacht naar Afghanistan te sturen
31-1-2006	TK 27 925 nr. 201	Vragen en antwoorden nav art 100-brief
1-2-2006	TK 27 925 nr. 202	Antwoorden op vragen nav hoorzitting 30 jan mn int strafrecht kwesties/ROE's
1-2-2006		Vertrouwelijke briefing over ROE's aan cie BZ/Def
2-2-2006	TK 27 925 nr. 207	AO 1e en 2e termijn Uruzgan

2-2-2006	TK 2005-2006, 45 3013-3035	Plenair debat 3e termijn Uruzgan
3-2-2006		MR besluit tot deelname
8-2-2006	TK 27 925 nr. 206	Brief minDef met stg geheim bijlage (ROE's/aide de memoire) nav vertrouwelijke briefing 1 feb
24-4-2006	TK 27 925 nr. 214	Bezoek minDef aan Australië
9-5-2006	TK 27 925 nr. 214	Bezoek minBZ/PCDS/DGPZ aan Afghanistan (niet Uruzgan)

Tijdslijn eerste verlengingsbesluit

8/11-1-2007	TK 27 925 nr. 243	Bezoek VCD Afghanistan
23/25-1-2007	TK 27 925 nr. 243	Bezoek minOS Afghanistan
1-2-2007	TK 27 925 nr. 247	AO Afghanistan
4/9-3-2007	TK 27 925 nr. 251	Bezoek VC BZ Kaboel + Pakistan
19/21-3-2007	TK 27 925 nr. 248	Bezoek minDef/-BZ/-OS aan Afghanistan
23-3-2007	TK 27 925 nr. 248	Svz brief + aankondiging na de zomer besluit over evt langere inzet in Afghanistan
20-4-2007	TK 27 925 nr. 249	Reactie Mindef op gelekt Uruzganstuk in Telegraaf over consequenties (P/M/F) langer verblijf
25-4-2007	TK 27 925 nr. 252	AO Afghanistan
16/20-6-2007		Slag om Chora
20-6-2007	TK 27 925 nr. 254	Svz brief Uruzgan + EUPOL
25-6-2007		Briefing VC BZ en Def over Chora
29-6-2007	TK 27 925 nr. 264	Notificatie verlenging Uruzgan
2-7-2007	TK 27 925 nr. 263	Brief info omgang mil'n kamerleden + nazorg mil'n nav briefing 25/6
2-7-2007	TK 27 925 nr. 267	AO Uruzgan + EUPOL
24-8-2007	TK 27 925 nr. 269	Brief met aanvullende info nav vragen tijdens AO 2 juli 2007
27/30-8-2007		Bezoek VCD Afghanistan
30-8-2007	TK 27 925 nr. 270	Brief dat besluit wordt uitgesteld vanwege zorgvuldigheid
7/8-9-2007	TK 31 200-V nr. 6	Bezoek minOS Pakistan
9/11-9-2007	TK 27 925 nr. 272	Bezoek minOS Afghanistan
11-9-2007	TK 27 925 nr. 272	Bezoek premier/stasDef Afghanistan
18-9-2007	TK 27 925 nr. 271	Brief over afpraken met Navo over duur deelname ISAF nav vragen Pechtold
24-9-2007	TK 27 925 nr. 272	Stand van zaken brief + verloop gebeurtenissen Chora

28-9-2007	TK 27 925 nr. 273	Brief extra eenheden naar Uruzgan
30-11-2007	TK 27 925 nr. 279	Art 100-brief besluit verlenging Uruzgan
7-12-2007	TK 27 925 nr. 280	Brief met vertrouwelijke bijlagen ROEs/aide memoire/mivd-rapport
7-12-2007	TK 27 925 nr. 299	Hoorzitting VC BZ en Def met Afg/VN/thuisfront/Navo/nld mil'n/centrales/hoogleraar/NGO's
10-12-2007	TK 27 925 nr. 281	Gesprek VC BZ en Def met SG Navo
12-12-2007		Brief minBZ aan SG Navo
14-12-2007	TK 27 925 nr. 287	Lijst van vragen en antwoorden nav de art 100-brief (577 vragen)
17-12-2007	TK 27 925 nr. 294 b1	Brief SG Navo aan minBZ
17-12-2007	TK 27 925 nr. 294	AO art 100 verlenging
18-12-2007	TK 2007-2008, 37 2953-2979	Debat art 100 verlenging '3e termijn'
18-12-2007	TK 27 925 nr. 289	Brief over zorg en betreffende kosten nav debat 18/12

Tijdslijn tweede verlengingsbesluit

18/22-1-2009	TK 27 925 nr. 329	Bezoek Vz TK aan Afghanistan
jan-mrt 2009	Nova	Verschillende keren laten CDA/CU-ministers weten dat een langer verblijf in Afghanistan tot de mogelijkheden behoort
31-3-2009		Afghanistantop in Den Haag
17-6-2009	TK 27 925 nr. 344	Stand van zaken brief Afghanistan
20-8-2009		Eerste ronde presidentsverkiezingen Afghanistan
11-9-2009	TK 27 925 nr. 357	Brief tussentijdse evaluatie NLD-bijdrage ISAF
19/21-9-2009	rijksoverheid.nl	Bezoek minBZK Ter Horst aan Afghanistan
24-9-2009	TK 27 925 nr. 364	Brief met rapport van Afg NGO over resultaten Uruzganmissie
25-9-2009	NOS/Nova	Vice-premier Rouvoet laat weten geen mededelingen meer door ministers voor kabinetsbesluit. Bos laat zelfde avond nog weten eind 2010 laatste mil terug
30-9-2009	TK 27 925nr. 373	Debat over toekomstig Nld betrokkenheid met Afghanistan
30-9-2009	TK 27 925 nr. 358	Motie Peters niet over te gaan tot verlenging Uruzgan
30-9-2009	TK 27 925 nr. 359	Motie De Roon zsm stoppen en niet verlengen Afghanistan
30-9-2009	TK 27 925 nr. 360	Motie Van Staaij/Pechtold/Nicolai/Verdonk voor 1 mrt 2010 regeringsbesluit (aangenomen)
30-9-2009	TK 27 925 nr. 361	Motie Voordewind/Van Dam voor 1 dec 2010 alle mil'n terug + geen verlenging Uruzgan (aangenomen)
30-9-2009	TK 27 925 nr. 362	Motie Van Bommel voor 1 jan 2010 regeringsbesluit voorleggen aan Kamer

14-10-2009	TK 27 925 nr. 366	Stand van zaken brief Afghanistan + vermelding start planning DTF
22/23-10-2009	TK 28 676 nr. 93	Verslag Informele Navo minDef's. minDef wordt onder druk gezet door ambtsgenoten te blijven in Uruzgan
28-10-2009	TK 21 501-02 nr. 930	Brief over uitslag Afghaanse verkiezingen
28-10-2009	TK 27 925 nr. 368	Vragen en antwoorden tussentijdse evaluatie van 11/9
2-11-2009		Onafhankelijke kiescommissie wijst Karzai aan als winnaar
11-11-2009	TK 27 925 nr. 370	Brief over situatie van vrouwen in Afghanistan + verkiezingsuitslag
12-11-2009	TK 27 925 nr. 373	AO Afghanistan nav svz brief 14/10
19-11-2009	TK 27 925 nr. 371	Bezoek minBZ Afghanistan + inauguratie Karzai
4-12-2009		Premier roept zijn bewindspersonen op geen discussie in de media te voeren; intern kabinetsberaad
9-12-2009	TK 27 925 nr. 372	Brief over Amerikaans detentiecentrum Bagram
9-12-2009	TK 27 925 nr. 380	AO Afghanistan nav tussentijdse evaluatie van 11/9
12-12-2009		Hamer (PvdA) geeft aan dat kiezers niet bang hoeven te zijn dat PvdA verlenging zal steunen
4-1-2010	TK 27 925 nr. 375	Brief toezegging Kamer tijdig te informeren over NLD-inzet Londen-conferentie
8-1-2010	TK 27 925 nr. 376	Brief deelname EGF in NTMA
20-1-2010		Biden (vice pres VS) belt Bos
21-1-2010	TK 27 925 nr. 378	Brief met NLD inzet Londenconferentie
22-1-2010		Vertrouwelijke brief van SACEUR aan CDS over Navo-capaciteitsbehoefte Afghanistan
23-1-2010		Voordewind (CU) noemt een verlenging Uruzgan een 'volksverlakkerij'
26-1-2010	TK 27 925 nr. 386	AO voor Londenconferentie met minBZ en -OS
29-1-2010		Bij minBZ wordt tijdens Londenconferentie aangedrongen te verlengen
29-1-2010	TK 27 925 nr. 382	Vragen en antwoorden deelname EGF in NTMA
3-2-2010		Verhagen vraagt Navo om officieel verzoek
4-2-2010	TK 27 925 nr. 381	Brief over uitkomsten Londenconferentie met verklaring als bijlage
4-2-2010	TK 27 925 nr. 384 bijl	Brief van SG Navo aan MP
4/5-2-2013	TK 28 676 nr. 103	Verslag informele ministeriële Navo minDef's in Istanbul. minDef geef bij SG aan dat het slecht gaat in Nld
9-2-2010		Overleg fractie v's CDA/PvdA/CU, Van Geel/Hamer/Slob
9-2-2010	TK 27 925 nr. 383	Notificatie onderzoek verlenging Uruzgan in afgeslankte vorm en niet als <i>lead nation</i>
9-2-2010		Van Dam geeft aan dat het Navo-verzoek voor de PvdA-fractie direct retour kan
10-2-2010	TK 27 925 nr. 384	Antwoorden op vragen VC BZ nav notificatiebrief + afschrift brief SG Navo 4/2
11-2-2010	Pauw & Witteman	Bos geeft bij Pauw & Witteman aan niet van de Navo-brief op de hoogte te zijn geweest

11-2-2010	NOVA	minBZ stelt dat zijn contacten (met Navo) wel degelijk waren afgestemd met belangrijkste PvdA-bewindspersonen
12-2-2010	NOVA	Bos verklaart na MR dat vzk om Navo-brief geen eenmansactie van Verhagen was
17-2-2010	NOVA	Bos verklaart na Torentjesoverleg in Nova dat Navo-vzk wat hem betreft wordt afgewezen. Bevestigt hij tijdens een PvdA-bijeenkomst die avond. Leidt tot irritatie bij CDA/CU
17-2-2010		minDef ziet verlenging wel zitten, tegen de wens van zijn eigen CU-fractie in
18-2-2010	TK 2009-2010. 57, 5216-5234	Spoeddebat over besluitvorming Uruzgan
18-2-2010	Tk 27 925 nr. 385	Motie Kant negatief antwoord verzoek Navo Uruzgan (verworpen)
20-2-2010		Kabinet valt
26-3-2010	TK 27 925 nr.388	Brief vaststelling eind ISAF III 1/8 en 31/12
9-4-2010	TK 27 925 nr.389	Brief met in bijlage brief Saceur 22/1
15-4-2010	TK 27 925 nr. 395	AO Afghanistan + voorstel Peters etc. politietrainingsmissie
21-4-2010	TK 27 925 nr. 392	Motie Peters/Pechtold politietrainingsmissie (aangenomen)

Bijlage 2

Lijst van geïnterviewden

Naam geïnterviewde	Datum interview	Functie gedurende onderzochte periode
Dhr. Hans van Baalen	20 september 2013	Kamerlid VVD
Dhr. Otte Beeksmā	19 november 2013	Woordvoerder minister Kamp en minister Van Middelkoop
Dhr. Bert Bakker	11 oktober 2013	Kamerlid D66
Dhr. Dick Berlijn	4 september 2013	Commandant der Strijdkrachten
Dhr. Harry van Bommel	20 september 2013	Kamerlid SP
Dhr. Bernard Bot	16 september 2013	Minister van Buitenlandse Zaken (CDA)
Dhr. Lo Casteleijn	28 augustus 2013	Hoofddirecteur Algemeen Beleid (Defensie)
Dhr. Frans Godschalk	3 september 2013	Politiek assistent minister Van Middelkoop
Dhr. Pieter de Gooijer	26 september 2013	Directeur-generaal Politieke Zaken (Buitenlandse Zaken)
Dhr. Bart Jochems	28 augustus 2013	Woordvoerder minister Bot
Dhr. Henk Kamp	28 augustus 2013	Minister van Defensie / Kamerlid VVD
Dhr. Theo Koel�	11 en 17 oktober 2013	Journalist (de Volkskrant)
Dhr. Eimert van Middelkoop	4 september 2013	Minister van Defensie (CU)
Dhr. Henk Jan Ormel	9 oktober 2013	Kamerlid CDA
Dhr. Alexander Pechtold	6 november 2013	Minister voor Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties / Kamerlid D66
Dhr. Bart Rijs	8 oktober 2013	Woordvoerder minister Verhagen
Dhr. Hugo Siblesz	20 juni 2013	Directeur-generaal Politieke Zaken (Buitenlandse Zaken)
Dhr. Maxime Verhagen	7 en 15 oktober 2013	Kamerlid CDA / Minister van Buitenlandse Zaken
Dhr. Rob de Wijk	15 oktober en 3 december 2013	Opinieleider (Directeur Clingendael Center for Strategic Studies)