

Nederland in de wereld na 9/11

Drs. J. Eijssvoogel*

Het was de tweede dinsdag van september, een week voor Prinsjesdag dus, toen premier Kok 's middags na het vragenuurtje in de Tweede Kamer het Binnenhof overstak, zijn werkkamer in het Torentje binnenging en de televisie aanzette om even te zien of er nog iets gebeurd was. Er wás iets gebeurd. Of beter: er was iets bezig te gebeuren.

In New York was een vliegtuig om kwart voor negen lokale tijd, kwart voor drie Nederlandse tijd, tegen de noordelijke toren van het World Trade Center gevlogen.¹ Was het een ongeluk? De daad van een gek? Aanvankelijk alleen met zijn secretaresse en de bode die zorgt voor koffie en thee, later met meer medewerkers van Algemene Zaken, volgde de minister-president de schokkende beelden uit New York. Toen duidelijk werd dat het om een passagiersvliegtuig ging, en dat een tweede vliegtuig zich in de andere toren had geboord, begon door te dringen wat er aan de hand was. Een gecoördineerde terreuraanval op supermacht Amerika was in volle gang. Het kon niet anders of dit zou grote gevolgen hebben, ook voor Nederland.²

In de tien jaar die zijn verstreken sinds 11 september 2001 zijn Nederland, en de Nederlandse positie in de wereld, ingrijpend veranderd. Lang niet al die veranderingen kunnen beschouwd worden als direct, of zelfs maar indirect, gevolg

van de aanslagen. Maar het is onmiskenbaar dat de gebeurtenissen van die dag in Nederland hun sporen hebben nagelaten, en bijvoorbeeld het Nederlandse lidmaatschap van de NAVO een nieuwe inhoud hebben gegeven, de relatie met de Verenigde Staten eerst hebben versterkt en vervolgens onder druk hebben gezet, het antiterrorismebeleid van een sterke impuls hebben voorzien, en de al bestaande gevoelens van onvrede in de samenleving over moslims en de islam hebben versterkt. Nederland werd onzekerder, het gebrek aan houvast in binnen- en buitenland deed zich pijnlijker voelen.

In internationaal verband werd Nederland harder dan ooit geconfronteerd met de vraag wat het betekent om als klein land deel uit te maken van een groot militair en politiek bondgenootschap – de NAVO – dat het niet meer alleen van afschrikking kan hebben, maar dat ook daadwerkelijk militair optreedt.

Optreden had de NAVO al eerder gedaan, met name in de jaren negentig op de Balkan. Maar niet eerder was de NAVO in actie gekomen na een aanval op één van haar lidstaten – de grootste en machtigste nog wel. Niet eerder wogen daarom de verplichtingen op de bondgenoten zo zwaar. Niet eerder waren de meningsverschillen binnen het bondgenootschap zo beladen. En niet eerder liepen de ruzies over de geëigende vorm van optreden zo hoog op als in de nasleep van 9/11 – vooral toen de Amerikanen na Afghanistan ook Irak besloten aan te vallen. In de praktijk bleek solidariteit binnen het bondgenootschap geen eenvoudige zaak. Nederland zocht in die situatie naar een balans tussen onmiddellijke bondgenootschappelijke

* Juurd Eijssvoogel is redacteur bij *NRC Handelsblad*.

¹ Voor een gedetailleerde reconstructie van de aanslagen zie *The 9/11 Commission Report: The Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States*, dat 8:46:40 als het precieze tijdstip noemt waarop American Airlines vlucht AA 11 zich in de noordelijke toren van het World Trade Center boorde.

² Duco Hellema, *Nederland in de wereld; de buitenlandse politiek van Nederland* (Houten, Spectrum), vierde druk 2010, 414 e.v.

solidariteit met de Verenigde Staten aan de ene kant, en behoud van een eigen inbreng aan de andere. Die ambivalentie werd op de dag van de aanslagen al duidelijk, met name in de woorden van premier Kok – en zij zou tekenend blijven voor de opstelling van Nederland in de jaren daarop.

Waardigheid

Net als elders werd ook in Nederland geschokt, verontwaardigd, verward en hier en daar angstig gereageerd op de harde klap die aan de Verenigde Staten was toegebracht. Niemand wist goed wat de gevolgen van de aanslagen zouden zijn. Zowel de nabije als de verdere toekomst was ongewis.

In Nederland meldden piloten zich ziek uit angst voor nieuwe aanslagen.³ De Tweede Kamer onderbrak zijn vergadering. Het kabinet kwam in spoedzitting bijeen. Kroonprins Willem-Alexander en Máxima, die eerder dat jaar verloofd waren en begin juli parlementaire toestemming hadden gekregen voor hun huwelijk, stelden hun kennismakingsbezoek aan Groningen en Drenthe uit. Koningin Beatrix stuurde een condoleancetelegram aan president Bush.

Op het Binnenhof zei minister van Defensie Frank de Grave voor de camera ‘een soort van nieuwe Koude Oorlog’ te verwachten. Zijn collega van Buitenlandse Zaken, Jozias van Aartsen, zei: ‘Mensen moeten gewetenloos zijn die dit op hun geweten hebben’. Volgens fractievoorzitter Ad Melkert van de PvdA gingen de aanslagen ‘diep en recht door het hart van de democratische wereld’. Zijn collega bij de VVD, Hans Dijkstal, zei: ‘Ik geloof dat de geschiedenis vandaag een totaal andere wending neemt’. En Jaap de Hoop Scheffer, destijds fractievoorzitter van het CDA en als zodanig oppositieleider in de Tweede Kamer, sloot zich daarbij aan: ‘Ik denk dat de wereld niet meer dezelfde zal zijn’.⁴

Het opmerkelijkst was de reactie van premier Kok, op een persconferentie in het ministerie van Algemene Zaken kort na het spoedberaad van het kabinet. Behalve afschuw over de

terreurdaad, uitte de premier meteen ook zijn bezorgdheid over de manier waarop de Verenigde Staten erop zouden reageren: ‘Het is onbeschrijfelijk wat terroristische daden kunnen veroorzaken aan vernietiging van mensenlevens. Een reactie op deze gebeurtenis is eigenlijk een tweeledige: betrokkenheid, sympathie, solidariteit met het Amerikaanse volk, met de slachtoffers, hun nabestaanden. We hebben dat tot uitdrukking gebracht in telegrammen, natuurlijk ook aan de president van de Verenigde Staten. En tegelijkertijd is er de vurige wens dat we juist nu, wij hier maar ook het Amerikaanse volk, kans zien om in waardigheid op deze vernedering te reageren’.⁵

Inderdaad was Amerika niet alleen aangevallen en in het hart geraakt, het land was ook vernederd, dat was evident – al werd het niet meteen door iedereen hardop gezegd. De torens van het WTC, symbolen van de economische en financiële macht van de VS en trotse bakens van New York, waren verwoest. Het Pentagon stond nog overeind, maar dit zenuwcentrum van Amerikaanse militaire macht, op een steenworp van het centrum van de politieke macht in Washington, was zwaar gehavend – en dus kwetsbaar gebleken. De terroristen van al-Qaida hadden dit alles nota bene bereikt door Amerikaanse verkeersvliegtuigen als massavernietigingswapens in te zetten, met duizenden dodelijke slachtoffers als gevolg.

Met zijn oproep aan de Amerikanen om toch vooral met waardigheid op deze enorme terreuraanval te reageren, liet Kok zijn vrees blijken dat hun reactie wel eens niet waardig zou kunnen zijn. Hij was kennelijk bang dat de vernederde supermacht onbeheerst en onredelijk hard zou terugslaan, op een manier die meer kwaad dan goed zou doen.

Daarmee mag Kok blijk hebben gegeven van politiek inzicht of een vooruitziende blik (anderhalf jaar later zouden de Amerikanen Irak binnenvallen, wat inmiddels steeds meer geldt

³ NOS Journaal, 20.00 uur, 11 september 2001.

⁴ Alle citaten zijn afkomstig uit het NOS Journaal.

⁵ Idem.



Den Haag, 14 september 2001. Premier Wim Kok tekent als eerste van het vrijwel voltallige kabinet het condoleanceregister voor de Amerikaanse ambassade

als een grote blunder, die veel geweld heeft losgemaakt).⁶ Maar de koele, rationele overweging van de premier viel die dag wél enigszins uit de toon, te midden van de emotionele uitingen van verbijstering en verontwaardiging die destijds in de politiek en de media de toon zetten.

Voor Kok was het geen lichtvaardig uitgesproken, spontane inval. Het feit dat hij er in zijn persconferentie meerdere malen op terug kwam, wijst erop dat het een overtuiging was

die hij per se wilde overbrengen. 'Amerika is in het hart getroffen, economisch, financieel, maar vooral ook politiek, militair én menselijk', vervolgde hij. 'Daarop te reageren op een wijze die recht doet aan de gevoelens van vernedering, maar tegelijk ook recht doet aan de waarden die wij gezamenlijk in onze democratie vertegenwoordigen, dát is de grote opgave. En dat is gemakkelijk gezegd van ver weg. Als ik Amerikaan was zou ik het daar heel moeilijk mee hebben. En ik als Nederlander heb het er ook héél moeilijk mee.' In de Journaal-uitzending is te zien en te horen dat zijn stem bijna breekt.

De woorden van de minister-president worden hier om twee redenen zo uitgebreid aangehaald. Ten eerste omdat ze een verbod vormen van de latere Nederlandse (en Europese) reserves tegen de zogenoemde *Global War on Terror*, zoals president George W. Bush die zou ontke-
ten. En ook omdat Koks woorden een nuance uitdrukten die in de eerste weken, laat staan uren, na de aanslag betrekkelijk zeldzaam was onder de politieke leiders in het Westen.

Groot was bijvoorbeeld het verschil met de strijdlustige en religieus geladen termen waar-
van de Britse premier Blair zich diezelfde dag bediende, toen hij op de aanslagen reageerde vanaf een vakbondsconferentie waar het nieuws uit de VS hem had bereikt. 'Dit massale terrorisme is het nieuwe kwaad in onze huidige wereld,' zei Blair. 'Wij, de democratieën van deze wereld, moeten dit kwaad samen bestrijden. We moeten samen optrekken, samen vechten, en dit kwaad volledig uitroeien uit onze wereld.'⁷

Oorlogsverklaring

De reactie van Kok maakte kritiek los, onder meer van oud-VVD-leider Bolkestein, die inmiddels Eurocommissaris was. In het tv-programma Buitenhof van 16 september typeerde hij de eerste reactie van de premier op de aanslagen als 'gemekker aan de zijlijn'⁸. Het zou beter zijn geweest, aldus Bolkestein, als Kok de Amerikanen meteen zijn vertrouwen had gegeven. Maar ook Bolkesteins partijgenoten Van Aartsen en De Grave bleken beducht voor de gevolgen

6 De Amerikaanse publieke opinie oordeelde eind 2004 al in meerderheid (56 procent) dat de oorlog 'not worth fighting' was. *The Washington Post*, 21-12-2004. Intellectuelen als Michael Ignatieff, de latere leider van de Liberale Partij in Canada, betreurde zijn uitgesproken steun voor de Irak-oorlog in een lang artikel in *The New York Times* ('Getting Iraq wrong', 5-8-2007). Eerder al had de Amerikaanse denker Francis Fukuyama, die al vanaf 9/11 voor het omverwerpen van Saddam Hussein had gepleit, erkend dat de inval in Irak waarschijnlijk een fout was (*The New York Times, After Neoconservatism*, 19-2-2006).

7 www.americanrhetoric.com/speeches/tblair9-11-01.htm.

8 TV-programma Buitenhof, 16 september 2001.

van een al te voortvarende Amerikaanse vergelding. Beide ministers hadden in de Kamer gezegd dat het feit dat de Noord-Atlantische Raad van de NAVO op 12 september⁹ het belangrijke Artikel 5 van het NAVO-Verdrag van kracht had verklaard ('een aanval op één lidstaat zal beschouwd worden als een aanval op alle lidstaten'¹⁰), nog niet betekende dat de Amerikanen nu een 'blanco cheque' hadden gekregen.¹¹

Op maandag 17 september schreefde Kok zijn retoriek wat op, door te impliceren dat de terroristen op 11 september ook Nederland de oorlog hadden verklaard. Op een persconferentie, die eigenlijk bedoeld was ter voorbereiding van Prinsjesdag, zei de premier dat hij de aanslagen beschouwde als 'een oorlogsverklaring aan onze democratie, aan het gehele vrije Westen'.¹² Toen ook die woorden weer tot ophef leidden, vooral vanwege de term 'oorlog', probeerde de woordvoerder van de premier de zaak te sussen: Kok wilde alleen maar 'een signaal afgeven dat deze kwestie alle burgers raakt'.¹³ Ook president Bush was inmiddels begonnen zich in hardere termen uit te drukken. Op 20 september verklaarde hij in een rede tot het Congres dat van bondgenoten na 9/11 vooral volgzzaamheid werd verwacht, nee geëist: 'Je staat aan onze kant, of je staat aan de kant van de terroristen', waarschuwde hij.¹⁴ Nederland wilde aan de kant van de Verenigde Staten staan, maar zou het in de jaren daarop toch geregeld moeilijk hebben met zijn rol als bondgenoot van Washington.

Artikel 5: solidair, maar behoedzaam

Zo strookte de snelheid waarmee de NAVO Artikel 5 van toepassing had verklaard, niet helemaal met de behoedzaamheid die Nederland voorstond. Het Paarse kabinet van PvdA, VVD en D66 was vooral beducht om niet door de Amerikanen meegesleept te worden in een overhaast militair avontuur. Vandaar dat Nederland op 12 september bij de NAVO, samen met België en Luxemburg, 'voor de zekerheid uitleg wilde hebben dat het van toepassing verklaren van Artikel 5 niet automatisch zou betekenen dat onze eigen militairen zonder verdere plicht-

plegingen in gevechtsacties betrokken zouden raken'.¹⁵

In de verklaring die de Noord-Atlantische Raad op 12 september uitgaf¹⁶ is daarover niets opgenomen. Wel stond er dat Artikel 5 van toepassing is 'als vastgesteld wordt dat de aanval tegen de Verenigde Staten vanuit het buitenland gestuurd was'. Onder die voorwaarde was dus de bijstandsformule van kracht geworden die sinds de oprichting in 1949 de kern van het bondgenootschap vormde. Alleen was het nu niet Amerika dat zich bereid verklaarde Europa te hulp te komen, zoals dat in 1949 was voorzien, het waren de Europeanen die hun solidariteit en hulp aanboden aan Washington.

Op 2 oktober deelden de Verenigde Staten de Noord-Atlantische Raad vervolgens mee dat was komen vast te staan dat al-Qaida, geleid door Osama bin Laden en beschermd door de Taliban in Afghanistan, achter de aanslagen zat.¹⁷ Dat betekende dat de aanslagen vanuit het buitenland waren gestuurd, en dus kon secretaris-generaal Lord George Robertson namens alle (destijds achttien) lidstaten verklaren dat Artikel 5 nu inderdaad van kracht was.¹⁸ Het was voor het eerst in de geschiedenis dat de solidariteitsclausule geactiveerd was. Ook deze keer had Nederland gearzeld en gevraagd om extra bedenktijd¹⁹, 'om het

9 www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm.

10 Het Noord-Atlantisch Verdrag, of Verdrag van Washington, getekend op 4 april 1949: www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm. 'De partijen komen overeen, dat een gewapende aanval tegen één of meer van hen in Europa of Noord-Amerika als een aanval tegen hen allen zal worden beschouwd; zij komen bijgevolg overeen dat, indien zulk een gewapende aanval plaatsvindt, ieder van hen de aldus aangevallen partij of partijen zal bijstaan, in de uitoefening van het recht tot individuele of collectieve zelfverdediging erkend in Artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties'.

11 AD, 14 september 2001; AO, overleg van vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie op 13 september 2001 met Van Aartsen en De Grave, naar aanleiding van hun brief over de recente gebeurtenissen aan de Kamer (27 925).

12 *NRC Handelsblad*, 17 september 2001.

13 *NRC Handelsblad*, 18 september 2001.

14 *Every nation, in every region, now has a decision to make. Either you are with us, or you are with the terrorists*. <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html>.

15 *NRC Handelsblad*, 18 september 2001.

16 www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm.

17 www.nato.int/docu/update/2001/1001/e1002a.htm.

18 www.nato.int/docu/speech/2001/s011002a.htm.

19 *De Volkskrant*, 4 oktober 2001.



NAVO-secretaris-generaal Lord Robertson licht de Noord-Atlantische Raad in over de recente ontwikkelingen na de aanslagen van 9/11. Voor het eerst in de geschiedenis is Artikel 5 geactiveerd

bewijsmateriaal over de betrokkenheid van Bin Laden bij de aanslagen in de VS te bestuderen. NAVO-ambassadeur Patijn kreeg nul op het rekest. Volgens diplomaten in Brussel beschikken de VS niet over harde bewijzen tegen Bin Laden, hooguit over sterke aanwijzingen', schreef *de Volkskrant*. NAVO-chef Robertson zou het Nederlandse verzoek 'meteen hebben afgewezen met de woorden dat een NAVO-bondgenoot om onvoorwaardelijk vertrouwen vroeg en dat dit onverwijld gehonoreerd moest worden'. En zo gebeurde het.

Maar waartoe had Nederland zich nu eigenlijk verplicht? Moesten de NAVO-bondgenoten de Amerikanen bij een vergeldingsoorlog nu per se gewapende bijstand verlenen? Of kon het

ook een niet-militaire, bijvoorbeeld diplomatieke vorm van solidariteit zijn, zoals de woorden van Artikel 5 leken te impliceren: elke partij bij het verdrag moet volgens het Artikel bijstand verlenen 'door terstond, individueel en in samenwerking met de andere partijen, op te treden op de wijze die zij nodig oordeelt – met inbegrip van het gebruik van gewapende macht' [cursivering JE].

Hoogleraar en directeur van Instituut Clingendael dr. A van Staden probeerde op de opiniepagina van *NRC Handelsblad* een eind te maken aan alle twijfels die daarover in Nederland bleken te bestaan: 'Een beperkte, niet-militaire hulpverlening door Nederland en andere bondgenoten zou op zijn minst in strijd zijn met de geest waarin Artikel 5 is geschreven'.²⁰ Ten tijde van de Koude Oorlog, aldus Van Staden, hadden de Europese bondgenoten zich veel moeite getroost elke twijfel weg nemen over de bereidheid van de Verenigde Staten om alles uit de militaire kast te halen indien West-Europa slachtoffer zou worden van een gewapende aanval van de Sovjet-Unie of het Warschaupact.

'Onze regeringen vertrouwden erop dat Washington geen reserves in acht zou nemen in de nakoming van zijn bondgenootschappelijke bijstandsverplichting. Het zou niet minder dan een schandaal zijn indien dezelfde regeringen het vertrouwen zouden beschamen dat de huidige Amerikaanse regering thans in de bondgenoten mag hebben.'

In het licht van deze Nederlandse discussie is het ironisch dat de Amerikaanse regering aanvankelijk helemaal niet op militaire hulp van de NAVO-partners of op het activeren van Artikel 5 zat te wachten. De toenmalige Amerikaanse NAVO-ambassadeur Nicholas Burns was net in functie, en moest op 11 september 2001 door zijn Canadese collega David Wright aangespoord worden om het befaamde verdragsartikel aan te roepen.²¹ Burns belde daarop met de Nationale Veiligheidsadviseur, Condoleezza Rice, om instemming van Washington te vragen.

De regering-Bush ging akkoord, maar vooral vanwege de symboliek van de bondgenoot-

20 *NRC Handelsblad*, 17 september 2001.

21 Sarwar Kashmeri: *NATO 2.0. Reboot or Delete?* (Dulles, Potomac Books), 2011, 3 e.v.

schappelijke steun. In militair opzicht wilden de Amerikanen hun handen vrij houden, onder het motto van minister van Defensie Donald Rumsfeld dat de missie bepalend is voor de coalitie, en niet andersom.²²

Onderminister Wolfowitz liet de bondgenoten onomwonden weten dat hun militaire hulp voorlopig niet gewenst was en dat de activering van Artikel 5, die historische mijlpaal, een mooi politiek gebaar was, dat voorlopig op het slagveld geen enkele betekenis zou hebben. 'Als we behoefte hebben aan collectieve actie, dan vragen we er wel om; op het moment rekenen we daar niet op.'²³ Met hulp van de Britten en de Afghaanse Noordelijke Alliantie zetten de Amerikanen op 7 oktober de aanval in tegen het bewind van de Taliban, dat onderdak had gegeven aan Osama bin Laden en al-Qaida. Ruim een maand later viel Kabul, nog een maand later ook Kandahar.

Minister van Buitenlandse Zaken Powell zei het later iets minder hard dan Wolfowitz, maar voor het militaire bondgenootschap niet minder pijnlijk: 'Niet iedere bondgenoot vecht mee, maar iedere bondgenoot is wel deel van de strijd'.²⁴ Het bondgenootschap had zijn zwaarste middel uit de kast gehaald... en bleek nu niet nodig. Daar stond de NAVO, 'all dressed up and no place to go', zoals Rebecca Johnson en Micah Zenko het in 2002 in een artikel over de NAVO treffend uitdrukten.²⁵

Alleen ver van het slagveld of hoog in de lucht mochten de meeste NAVO-bondgenoten een helpende hand bieden. Pas later bleek bij de VS geleidelijk aan een steeds grotere behoefte te ontstaan aan hulp van bondgenoten, waaronder Nederland (en later ook aan de NAVO als geheel). Den Haag speelde graag op die behoefte in, zeker toen de centrumrechtse kabinetten-Balkenende aan de macht waren.

De Nederlandse bijdrage bestond aanvankelijk alleen uit schepen, vliegtuigen en in totaal ongeveer 1.400 militairen rond het Arabisch schiereiland, in de Middellandse Zee en in het Caraïbisch gebied²⁶ – dus op aanzienlijke afstand van het eigenlijke strijdtoneel. Later

kwamen daar onder meer F-16's in Kirgizië bij, om bombardementen uit te voeren ter ondersteuning van troepen op de grond in Afghanistan, een tankvliegtuig, een patrouillevliegtuig²⁷, in 2004 een Provinciaal Reconstructie Team (PRT) in de noordelijke Afghaanse provincie Baghlan en, vanaf 2005, ook een groep *special forces*.²⁸

Via Uruzgan naar de eredivisie

In het jaar 2006 voerde Den Haag zijn militaire inbreng in Afghanistan aanzienlijk op, zich welbewust dat dit gunstig zou afstralen op de internationale statuus van Nederland en dat het goed was voor de transatlantische band. Vijf jaar na 9/11 en de activering van Artikel 5 van de NAVO, ging Nederland nu met voldoende grondtroepen aan de oorlog deelnemen om de verantwoordelijkheid te krijgen voor de veiligheid in een gevaarlijke Afghaanse provincie. In aansluiting op een resolutie van de Veiligheidsraad²⁹ was *International Security Assistance Force* (ISAF), vanaf 2003 geleid door de NAVO, begonnen haar militaire aanwezigheid in vier stadia over heel Afghanistan uit te breiden. In juli 2006 moesten de troepen van ISAF, als derde stap, geleverd zijn in het onrustige zuidelijke deel van het land, waar de Taliban vandaan kwamen en nog altijd een sterke positie hadden.

Onder het kabinet Balkenende II (CDA, VVD en D66) nam Nederland – na veel aarzelingen en een intens politiek debat, dat in regeringspartij D66 zelfs tot een leiderschapscrisis leidde – de taak op zich om *lead nation* te worden in de onveilige zuidelijke provincie Uruzgan. Hiermee kwam Nederland terecht in 'de eredivisie' van de

22 'The mission determines the coalition. The coalition doesn't determine the mission,' *The Times* (London), 19-12-2001.

23 'If we need collective action, we will ask for it; we don't anticipate that at the moment.' US Department of Defense, Deputy Secretary Wolfowitz Press Conference in Brussels, 26-9-2001.

24 'Not every ally is fighting, but every ally is in the fight.' Robin Wright, 'NATO Promises Cohesive Stand Against Terrorism,' *Los Angeles Times*, 7-12-2001.

25 www.carlisle.army.mil/usawc/parameters/Articles/02winter/johnson.pdf.

26 Christ Klep en Richard van Gils, *Van Korea tot Kabul*, SdU Uitgevers, 2005.

27 *NRC Handelsblad*, 29 maart 2002.

28 *NRC Handelsblad*, 19 en 23 april 2005.

29 VN-Veiligheidsraad, resolutie 1510, 13 oktober 2003.

FOTO: AVDD, H. KEERIS



F-16's van de Koninklijke Luchtmacht op het vliegveld van Manas in Kirgizië, april 2003. De toestellen worden ingezet boven Afghanistan in het kader van 'Operation Enduring Freedom'. Niet meedoen zou Nederland 'een gigantische blauw oog' bezorgen

NAVO, zoals secretaris-generaal Jaap de Hoop Scheffer later meer dan eens zou verklaren.³⁰ Het internationale aanzien van Nederland kon op dat moment wel een oppepper gebruiken. In januari 2006, toen parlementaire steun voor de missie nog onzeker was, had oud-NAVO-ambassadeur Michiel Patijn in *NRC Handelsblad* gewaarschuwd dat Nederland zijn reputatie ernstig zou schaden als het, een half jaar na de verwerping van de Europese Grondwet in het referendum van 2005, nu ook zou afzien van de NAVO-missie in Uruzgan.³¹

'Eerst hebben we ons buiten de hoofdstroom van de Europese Unie geplaatst', zei Patijn. 'Als we nu de deelname aan deze militaire missie naar de Afghaanse provincie Uruzgan afblazen, is onze plaats in de NAVO in het geding. Het zou neerkomen op een hele wezenlijke breuk

met een politiek die jarenlang gevoerd is. Kabinet na kabinet zag dat het in het belang van Nederland was om je buitenlandse beleid vorm te geven door samenwerking in internationale organisaties.' Niet meedoen zou Nederland 'een gigantisch blauw oog' bezorgen, aldus Patijn, die de noodzaak om deel te nemen aan de missie expliciet verbond aan het feit dat de NAVO na 11 september 2001 Artikel 5 van het NAVO-Verdrag van toepassing had verklaard.

Maar de Tweede Kamer ging op 2 februari 2006 met ruime meerderheid akkoord en op 1 augustus 2006 kon *Task Force Uruzgan* beginnen, met als hoofdkwartier Kamp Holland bij het plaatsje Tarin Kowt, de provinciehoofdstad van Uruzgan. Militair en politiek zou Nederland hierdoor vier jaar meespelen op hoog niveau, respect verdienen binnen de NAVO, en in Washington een goede entree hebben.

De Nederlandse militairen bleken in Uruzgan in vaak moeilijke omstandigheden goed te presteren, en dwongen internationaal respect

30 Bijvoorbeeld in *NRC Handelsblad*, 19 september 2007: 'Nederland doet buitengewoon goed werk en speelt echt mee in de eredivisie, dat zeg ik ook tegen buitenlandse kranten.'

31 *NRC Handelsblad*, 13 januari 2006.

af. De missie vroeg om andere kwaliteiten dan de vredesmissies waaraan Nederland in de jaren negentig van de vorige eeuw had meegedaan, vaak in VN-verband. Er moest nu soms hard worden gevochten, de tegenstanders waren slecht herkenbaar, hielden zich schuil tussen de bevolking, en bedienden zich van guerrillatactieken, zelfmoordenaars, bermbommen en intimidatie van de lokale bevolking.

De Nederlandse krijgsmacht opereerde in Afghanistan hoog in het geweldsspectrum. Ruim een decennium na het drama van Srebrenica kreeg de Nederlandse krijgsmacht de kans om te laten zien dat ze een dergelijke robuuste missie goed aan kon – en die kans werd benut.

Opvallend was dat de publieke opinie in Nederland zich bij tegenslagen op het slagveld in Afghanistan minder snel tegen de missie bleek te keren dan veel politici en commentatoren van te voren hadden gevreesd.³² Wacht maar tot de eerste militairen sneuvelen, tot de eerste lijkenzakken terugkomen en via de televisie de hardheid van de oorlog in de huiskamers komt, was aanvankelijk voorspeld, dan zal de roep om terugtrekking wel snel aanzwellen. Maar dat pakte anders uit.

Bij gevechtshandelingen kwamen in Uruzgan in de vier jaar van de missie uiteindelijk twintig Nederlandse militairen om te leven. Het ministerie van Defensie lichtte de tragische gebeurtenissen steeds onmiddellijk toe, de media besteedden er veel aandacht aan, en de namen en gezichten van de vaak jonge gesneuvelden kregen soms zelfs een zekere bekendheid. Bijzonder groot was de schok in het land toen op 18 april 2008 de 23-jarige eerste luitenant Dennis van Uhm en de 22-jarige soldaat Mark Schouwink om het leven kwamen door een aanslag met een bermbom – Van Uhm was de zoon van Peter van Uhm, die net een dag eerder in een openbare plechtigheid Dick Berlijn was opgevolgd als Commandant der Strijdkrachten.

De Nederlandse bevolking leefde mee, iedere keer als er weer nieuws kwam over een om-



FOTO ANDD, P. WIEZORECK

NAVO-secretaris-generaal Jaap de Hoop Scheffer: 'Nederland is terechtgekomen in de eredevisie van de NAVO'

gekomen militair. Maar de tragische gebeurtenissen veroorzaakten geen roep om snelle terugkeer van de troepen. De waardering voor de strijdkrachten bleek in de loop der jaren overigens gestaag te zijn toegenomen. De tijd dat mannen en vrouwen in uniform met de nek werden aangekeken was allang voorbij, maar het breed gevoelde respect was nieuw. Sinds 2005 wordt dat respect jaarlijks betuigd op Veteranendag.

Eigen oorlogje

Nederland toonde zich in Uruzgan een goede bondgenoot – maar deed tegelijk ook steeds zijn best om te laten zien dat het niet domweg mee marcheerde in de oorlogsmachine van de NAVO en de Verenigde Staten. Zo liet de Nederlandse diplomatie zich voorstaan op een eigen aanpak, vooral in Nederland de 'Dutch approach' genoemd. Deze aanpak integreerde een militaire benadering met verbetering van het lokale bestuur en economische ontwikkeling: *Defense, Diplomacy and Development*, of 3D. Zo was het tegelijk een vecht- en een opbouwmissie.

32 Oud-chef defensiestaf Van der Vlis bijvoorbeeld, in *de Volkskrant* van 8 juli 2006: 'Ik verwacht dat er bij tien doden consequenties zijn. Dan heeft de bevolking het wel gehad.'

Anders dan bijvoorbeeld de Amerikanen, wilden de Nederlanders de Taliban niet zozeer bestrijden alswel overbodig maken. Anders dan de Amerikanen maakten ze geen prioriteit van bestrijding van de drugsteelt, en al helemaal niet van het vernietigen van de papavervelden, want dat stond op gespannen voet met het winnen van de *'hearts and minds'* van de Afghanen.

Terwijl Nederland in Afghanistan bijdroeg aan een grote internationale militaire inspanning, en daar met maximaal zo'n 2.000 man in absolute termen een kleine bijdrage aan leverde, ontstond in Nederland door alle verhalen over de eigen Hollandse aanpak soms de indruk dat de Nederlanders in Uruzgan hun eigen oorlogje aan het voeren waren.

Amerikaanse diplomaten spraken meer dan eens hun waardering voor Nederland uit. En de VS gunden Den Haag in 2009 bovendien de organisatie van een grote, internationale Afghanistan-conferentie – waar minister Verhagen onder meer de Afghaanse president Hamid Karzai, secretaris-generaal Ban Ki-moon van de Verenigde Naties, de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Hillary Clinton en Afghanistan-gezant Richard Holbrooke mocht ontvangen. Maar de Amerikaanse lof en steun waren vooral bedoeld, zo bleek later uit diplomatieke documenten die via WikiLeaks uitlekten, als aanmoediging aan Nederland om zijn militaire missie te verlengen.

In 2007 besloot het kabinet Balkenende IV (CDA, PvdA, CU) de missie naar Uruzgan met twee jaar te verlengen. Een ruime meerderheid van de Kamer stemde daar op 18 december mee in – onder de uitdrukkelijke afspraak dat de missie eind 2010 beëindigd zou zijn. Er waren grenzen aan de Nederlandse bereidheid zijn relatief grote bijdrage aan de NAVO-operatie voort te zetten; er waren grenzen aan de Atlantische solidariteit.

Trans-Atlantische verwijdering

De gebeurtenissen van 11 september 2001 waren voor de Verenigde Staten het motief voor de oorlog in Afghanistan (en later die in Irak). De schok van die dag trilde nog lang na, in het collectief bewustzijn maar ook in het Amerikaanse veiligheidsbeleid.

In Nederland echter raakten de terreuraanslagen in de publieke opinie al snel op de achtergrond. President George W. Bush mocht verkondigen dat bestrijding van terrorisme hét bepalende vraagstuk van onze tijd was, in Europa werd dat minder gevoeld. Zo populair als de militairen en het instituut van de krijgsmacht waren, zo gering was het vertrouwen in de effectiviteit en goede afloop van de Afghaanse oorlog bij het Nederlandse publiek. Dat ondergroef geleidelijk aan de politieke steun ervoor.

Nederland nam deel aan de stabilisatiemacht voor Irak (2003-2005) en aan de oorlog in Afghanistan, maar de keuze van premier Balkenende om na 9/11 pal te staan naast de VS was in toenemende mate omstreden. Met name de politieke (zij het niet-militaire) steun van Nederland aan de Amerikaans-Britse invasie van Irak in 2003, deed bij een belangrijk deel van de publieke opinie en de politiek in Nederland sterk afbreuk aan de steun voor de uitgesproken Atlantische koers die Balkenende voorstond.

Daar kwam bij dat in Nederland, net als in andere Europese landen, na 9/11 de kritiek op Amerika en de zogenoemde *Global War on Terror* toenam: door de chaos die na de invasie in Irak ontstond, door de misstanden in de Abu Ghraib-gevangenis, door de terreurverdachten die zonder proces werden vastgehouden in de gevangenis op Guantánamo Bay, door de berichten over geheime CIA-gevangenschappen en martelpraktijken,³³ en in het algemeen door een Amerikaanse buitenlandse politiek die zich als het zo uitkwam weinig gelegen liet liggen aan internationale organisaties, bondgenootschappen en internationaal recht.

Het kwam er steeds meer op neer dat een groot deel van de Nederlanders concludeerde dat

33 Oud-minister Ben Bot in *NRC Handelsblad*, 8 december 2007: 'Het is niet langer een bondgenoot met wie je graag geassocieerd wilt worden.'



FOTO U.S. NAVY, INSTAS

Na berichten over misstanden in de Abu Ghraib-gevangenis en het zonder proces vasthouden van terreurverdachten nam ook in Nederland de kritiek op Amerika toe. Guantánamo Bay, juni 2010

Amerika onder Bush niet geslaagd was voor ‘de grote opgave’ waarover premier Kok op 11 september 2001 had gesproken: een waardige reactie te vinden op 9/11, op een manier die ‘recht doet aan de waarden die wij gezamenlijk in onze democratie vertegenwoordigen’.

Dat de publieke opinie zich steeds meer afkeerde van de missie in Afghanistan kwam ook omdat de zin van de oorlog nooit goed aan het publiek was uitgelegd, zoals zelfs oud-NAVO-secretaris-generaal Jaap de Hoop Scheffer in 2010 moest erkennen. ‘Ik steek ook de hand in eigen boezem. We zijn er in Europa nooit in geslaagd om duidelijk te maken dat de militaire missie in Afghanistan noodzakelijk is om je teweer te kunnen stellen tegen het terrorisme. [...] Het is de Nederlandse regering, en ook mijzelf als secretaris-generaal, niet gelukt dat op een overtuigende manier over te brengen.’³⁴

Het idee dat Nederlandse troepen in Afghanistan meehielpen onze veiligheid hier te beschermen, was in Nederland nooit een doorslaggevend argument. Niet voor niets gebruikte Commandant der Strijdkrachten Dick Berlijn in 2007 een ander, moreel argument voor de missie, waarmee hij een appèl deed op de solidariteit van de Nederlanders met delen van de wereld die het minder getroffen hebben dan wij. ‘Het zou een moreel failliet betekenen als wij als welvarend land [...] zouden zeggen: ach, wat kan ons Afghanistan schelen’, aldus Berlijn in *NRC Handelsblad*.³⁵

Nederlands hoogste militair zei dat hij het ‘erg cynisch’ zou vinden ‘als onze samenleving zou zeggen: we hebben al zoveel betaald. Het moet nu maar goed zijn’. Berlijn vond dat de internationale gemeenschap Afghanistan niet in de steek mocht laten. ‘Dat vind ik als Nederlander, als burger, als belastingbetaler, als vader van kinderen.’ Maar ook dat morele argument bleek uiteindelijk niet overtuigend genoeg.

Het accent op de eigen invulling die Nederland gaf aan zijn militaire rol in Afghanistan kwam wel goed uit de verf, maar was uiteindelijk onvoldoende om Nederlands vierjarige avontuur als serieuze militaire speler in de Afghaanse oorlog binnen de NAVO een vervolg te geven. Ook het aantreden van een nieuwe Amerikaanse president in januari 2009, de in Nederland en Europa aanvankelijk zo populaire Democraat Barack Obama, bracht geen wezenlijke verandering in de groeiende Nederlandse en Europese tendens om Amerika en de Amerikaanse militaire inspanningen met scepsis te bezien.

Toen het kabinet-Balkenende IV in 2009-2010 gevraagd werd om de missie voor de tweede keer te verlengen, was het kabinet verdeeld. Met name de PvdA wilde niet akkoord gaan en op 20 februari 2010 struikelde het kabinet over deze kwestie. De Nederlandse missie in Uruzgan liep in de zomer van 2010 ten einde,

34 *NRC Handelsblad*, 25 februari 2010: ‘We zijn niet overtuigend geweest’.

35 *NRC Handelsblad*, 10 augustus 2007.



FOTO AVDD, R. MOL

Drie ministers bezoeken president Karzai in Afghanistan. Op de voorgrond generaal Dick Berlijn, toenmalig Chef Defensiestaf, maart 2007

en de warme band met Amerika liep daardoor schade op. Zo maakte Washington zich niet langer hard voor deelname van Nederland aan de G20. Met dat buitenkansje voor Nederland om op topniveau mee te praten in de wereld, was het vervolgens dan ook snel afgelopen.

Het minderheidskabinet-Rutte, dat in 2010 aantrad dankzij gedoogsteun van de PVV, noemt zich Atlantisch. Maar het bezuinigt een miljard euro op de Defensiebegroting van 8,5 miljard. In de Verenigde Staten groeide ondertussen de ergernis over de onevenredig grote bijdrage – in geld, materieel en troepen – van de Verenigde Staten aan de NAVO.

Vlak voor zijn afscheid als Amerikaans minister van Defensie waarschuwde Robert Gates de Europese NAVO-partners dat ‘collectieve militaire irrelevantie’ hun voorland is, als ze zo doorgaan.³⁶ Ook waarschuwde hij voor een verwijdering tussen de Verenigde Staten en de Europese bondgenoten. Het waren harde woorden, maar ze leken in Nederland en andere Europese NAVO-lidstaten weinig indruk te maken. Toen Gates twee dagen eerder achter gesloten deuren een aantal landen waaronder Nederland gekapitteld had voor hun geringe

bijdrage aan de oorlog in Libië,³⁷ zei premier Rutte enkele dagen later op een persconferentie dat hij zich ‘niet aangesproken’ voelde.³⁸

Tot slot

Tien jaar na 9/11 lijkt Amerika, dat op die dag zo hard getroffen was, inmiddels van de schrik te zijn bekomen. Tien jaar na 9/11 beseft Amerika onder Obama dat terrorisme niet de grote bedreiging van deze tijd is, zoals George W. Bush meende. Ook heeft voor de Verenigde Staten de relatie met Europa niet meer het vanzelfsprekende belang dat Washington er na de Tweede Wereldoorlog zo lang aan toekeende. Onder de ‘first Pacific president’, zoals Obama zichzelf eens aanduidde, richt Amerika zich meer op China en de andere opkomende Aziatische machten.

Maar Nederland lijkt nog niet te weten wat het met de internationale situatie aan moet. Een omvattende veiligheidsstrategie die aansluit bij de veranderde situatie in de wereld en de veranderende verhoudingen binnen de NAVO, ontbreekt vooralsnog.

Het was een historische en ingrijpende beslissing van de NAVO om na 9/11 Artikel 5 te activeren; een beslissing die alle lidstaten, dus ook Nederland, direct betrof bij het lot van de grootste bondgenoot. Toen het daar de gelegenheid voor kreeg, heeft Nederland de kans gegrepen om daar vier jaar lang militair op niveau inhoud aan te geven.

Na die tijd, met de bescheiden trainingsmissie in het noorden van Afghanistan, de bescheiden bijdrage aan de operatie in Libië en de bepaald niet bescheiden bezuinigingen op Defensie, heeft de regering in Den Haag onduidelijkheid laten bestaan over wat het bondgenootschap haar waard is, hoe belangrijk het is voor de veiligheid en de nationale belangen van Nederland, hoeveel ze erin wil en kan investeren – in geld, in politiek kapitaal, in materieel en bij concrete operaties: in manschappen. Die onduidelijkheid is opmerkelijk, juist in een tijd dat nieuwe bedreigingen, waar terrorisme er slechts één van is, alleen in internationaal verband bestreden kunnen worden. ■

36 www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1581.

37 *NRC Handelsblad*, 9 juni 2011.

38 www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/radio-en-tv-teksten/2011/06/10/persconferentie-rutte-na-ministerraad-10-juni-2011.html.