

# ‘Een informeel één-tweetje’

## Mirjam Grandia kritisch over Nederlandse en Britse besluitvorming ISAF-operatie

Alexander Alta en Han Bouwmeester

In april verschijnt het boek *Inescapable Entrapments? The Civil-Military Decision Paths to Uruzgan and Helmand* over de besluitvorming rondom de Nederlandse deelname aan de ISAF-operatie in Uruzgan.<sup>1</sup> De auteur, luitenant-kolonel dr. Mirjam Grandia, vertelt in een interview met de *Militaire Spectator* hoe zij in haar boek op kritische wijze de Britse en Nederlandse besluitvorming vergelijkt. Het Verenigd Koninkrijk besloot in 2005 naar de Afghaanse provincie Helmand te gaan, terwijl Nederland naar Uruzgan ging. Gedurende haar onderzoek werd het Grandia duidelijk dat het initiële idee voor de Britse en Nederlandse deelname voortkwam uit een deal tussen de directeuren-operaties van beide krijgsmachten; twee generaals die het goed met elkaar konden vinden. Een interessant uitgangspunt, want voorafgaand aan een militaire operatie dient zorgvuldige politieke besluitvorming plaats te vinden.



Luitenant-kolonel dr. Mirjam Grandia (1976) is universitair docent Internationale Veiligheidsstudies aan de vakgroep Krijgswetenschappen van de Faculteit Militaire Wetenschappen. Zij heeft samen met de Directie Internationale Militaire Samenwerking en Team Conflict Preventie van de Directie Internationale Aangelegenheden de projectgroep Militaire Diplomatie opgericht (januari 2021).

Voordat ze dieper op de materie ingaat, legt Grandia uit dat het boek de handelseditie is van haar proefschrift *Deadly Embrace?* uit 2015.<sup>2</sup> Kort voor haar promotie in 2015 werd Grandia overgeplaatst naar het Allied Joint Force Command van de NAVO in Napels en vanuit dit internationale hoofdkwartier uitgezonden naar Ethiopië. Na terugkomst in Nederland ging Grandia aan de slag bij de Directie Internationale Militaire Samenwerking, waarbij ze bijna elke maand een buitenlandse dienstreis moest maken. Sinds haar plaatsing bij de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie in 2019 vond ze meer tijd om het proefschrift in een goed gedocumenteerd boek om te zetten.

**Menigeen zal bij het zien van de titel van je boek terugdenken aan de film ‘Entrapment’ uit 1999, waarbij de tegenpolen in de film elkaar over en weer in de val lokken. Gebeurde dat ook bij de besluitvorming over Uruzgan en Helmand?**

Nee, ‘in de val lokken’ klinkt direct negatief. Wat ik in het onderzoek constateerde was dat het besluit tot deelname aan de ISAF-operatie in het zuidelijk deel van Afghanistan eigenlijk een

1 Mirjam Grandia Mantas, *Inescapable Entrapments? The Civil-Military Decision Paths to Uruzgan and Helmand* (Leiden, Leiden University Press, 2021).

2 Mirjam Grandia Mantas, *Deadly Embrace? The Decision Paths to Uruzgan and Helmand* (proefschrift Universiteit Leiden, 2015).

informeel één-tweetje was tussen de Britse en Nederlandse directeuren-operaties van beide krijgsmachten. Hierdoor ontstond vervolgens bij de betrokken politici, ambtelijke top en militairen heel sterk het gevoel dat ze met zijn allen op een rijdende trein waren gesprongen. Het was een illusie die ontstond; een soort fuik waaruit je niet meer kon ontsnappen. In de Tweede Kamer zijn nauwelijks kritische vragen over deze operatie gesteld, zoals ‘moeten we er wel aan deelnemen?’ en ‘wat is het doel?’. Tijdens de politieke behandeling was de aandacht van meet af aan gericht op de vraag ‘hoe gaan we die operatie in Uruzgan uitvoeren?’. De casus Uruzgan is daar naar mijn mening niet uniek in, en dit verdient vervolgonderzoek.

De Tweede Kamer heeft informeel instemmingsrecht; stel dan ook de juiste vragen en niet alleen de hoe-vragen. Ondanks de ernst van besluitvorming waren veel politici drukker met de verhoudingen binnen de coalitie, oppositievoeren en partijpolitiek. Er is niet aan de noodrem van die doordenderende trein getrokken om te reflecteren op de inzet van de krijgsmacht. Je hoopt op een stevige discussie over enerzijds politieke wenselijkheid, waarbij politici ingaan op het doel, en anderzijds militaire haalbaarheid. Maar die discussie is onvoldoende gevoerd. Het toetsingskader met een aantal criteria waaraan deelname aan een militaire operatie dient te voldoen is wel gebruikt tijdens de besluitvorming over Uruzgan, alleen was de relatie tussen het politieke doel en de rol van de krijgsmacht om dit doel te bereiken minder goed uitgewerkt dan wenselijk is. Tijdens de besluitvorming over Uruzgan heeft de Tweede Kamer wel alle criteria behandeld, maar de diepgang van de analyse was niet altijd duidelijk. Bovendien dient het kabinet zijn voornemens, als het gaat om deelname aan een militaire operatie, in een Artikel 100-brief aan te geven. De brief over Uruzgan was aanvankelijk *juggling with words* door te spreken van ‘de intentie te hebben de krijgsmacht in te zetten’ in plaats van te spreken over een inzet, dit om coalitiepartner D66 binnen boord te houden. Het gebruik van het woord ‘intentie’ leidde tot veel politieke ophef en een vertraging in de politieke

besluitvorming over de inzet. Fundamentele vragen over inzet van de krijgsmacht zijn niet gesteld.

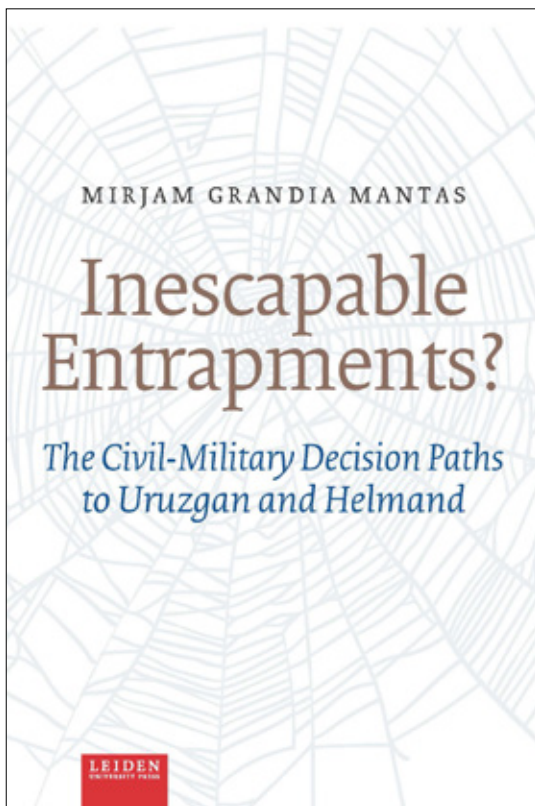
**Dat zijn opmerkelijke constatering, terwijl militairen zelf altijd grote voorstanders van rationele besluitvorming zijn. Hoe kijk je hier zelf tegen aan?**

Dit raakt de essentie van mijn boek. Wat ik heb onderzocht was niet alleen militaire besluitvorming. Deelname aan een militaire operatie vereist civiel-militaire besluitvorming. Dit soort besluitvorming is een dynamisch proces met een hele reeks besluiten. Het begon dus met een één-tweetje van twee generaals en zo ontstond een *occasion for decision*. Vervolgens nam Defensie het over en betrok Buitenlandse Zaken erbij. Niet veel later ging het voornemen naar de Tweede Kamer, daarna naar de NAVO en uiteindelijk bemoeiden de Verenigde Staten zich er ook nog eens mee. De betrokkenen bij de besluitvorming veranderden steeds. Het was echt een dynamisch proces, maar laten we ook eerlijk zijn, rationele besluitvorming in welke context dan ook bestaat helemaal niet; dat is een westerse illusie. We denken maar al te graag dat we het probleem uit zijn context kunnen halen om het daarmee voor onszelf begrijpelijk te maken. Uiteindelijk nemen we een besluit en hopen daarna alles weer terug te kunnen plaatsen in de context. Zo zitten we vaak te puzzelen, maar in de praktijk werkt dat niet.

**Maar hoe verliep de besluitvorming dan wel?**

Er zijn verschillende besluiten door de tijd heen genomen. Het plan om Nederlandse en Britse troepen in te zetten was het gevolg van een militaire alliantie tussen drie landen: Canada, het Verenigd Koninkrijk en Nederland, de zogeheten *like-minded nations*. Nederland en het Verenigd Koninkrijk hadden beide de behoefte hun imago weer op te poetsen. Nederland worstelde nog steeds met het Srebrenica-syndroom, terwijl het Verenigd Koninkrijk nog duidelijk een probleem had met Irak. Het heeft geholpen dat beide directeuren operaties elkaar goed kenden. Zij vertrouwden elkaar en dan kun je snel tot zaken komen. Een dergelijke relatie noem ik in mijn boek een *informal action channel*, een term die Graham Allison in 1971 lanceerde

in zijn toonaangevende boek *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis* en die tegenwoordig nog steeds in zwang is. Even terug naar de besluitvorming, want vervolgens komt die informele deal tussen de twee directeurs operaties in beide landen terecht. Dan gaat heel sterk meespelen hoe politici en militairen op dat moment met elkaar de dialoog voeren. Tevens liep ik er in mijn onderzoek tegenaan dat veel Kamerleden zich met de hoe-vraag bezighielden. De oppositie richtte zich op de vraag of het een vecht- of wederopbouw missie was. De waarom-vraag maakte geen deel uit van het debat. Kamerleden met een militaire achtergrond vormden hierop een uitzondering.



**Besluitvorming over deelname aan militaire operaties ligt vaak erg gevoelig. Was het gemakkelijk voor je om aan voldoende informatie voor je boek te komen?**

Ja, en het heeft enorm geholpen dat ik militair ben. Ik kreeg daardoor veel sneller toegang tot militaire archieven en kon iedereen die een rol van betekenis had gespeeld in de besluitvorming

gemakkelijk interviewen. Zo heb ik meer dan 100 betrokkenen in Nederland en het Verenigd Koninkrijk kunnen interviewen voor de hele reconstructie van de besluitvorming. Dat gaf mijn onderzoek een enorme meerwaarde. Na mijn promotie kreeg ik dat vaak te horen. Niet dat zoiets onmogelijk is voor civiele onderzoekers, maar als militair krijg je door je kennis over de organisatie en je netwerk gemakkelijker toegang tot de mensen die betrokken waren bij de besluitvorming. Ik pleit ook voor meer militaire onderzoekers in Nederland, de zogeheten *officer scholars*, om gericht onderzoek te doen naar het optreden van de krijgsmacht in de meest brede zin van het woord.

In het Verenigd Koninkrijk lag het aanvankelijk wat anders, maar er zijn twee zaken waardoor ik toch aan voldoende informatie kwam voor mijn boek. Ten eerste heb ik het onderzoek naar besluitvorming voor mijn proefschrift verricht in de periode 2010-2014. Dat liep parallel met de zogeheten *Chilcot Inquiry*. Onder leiding van John Chilcot, een hoge Britse ambtenaar, werd onderzoek verricht naar Britse inzet in Irak, waarbij ook de aanloop van de besluitvorming rond Afghanistan naar buiten kwam. Deze commissie heeft indringende interviews gevoerd met betrokken besluitvormers. Die verslagen zijn openbaar en daar heb ik mooi mijn voordeel mee kunnen doen. Ten tweede kwam ik vrij snel onder de vleugels van Gordon Messenger, een invloedrijke mariniersgeneraal. Via Messenger kon ik gemakkelijk bij iedereen binnenkomen. Tijdens mijn onderzoek kwam ik ook in contact met het programma *Changing Character of War* van de Universiteit van Oxford. Ik had destijds alle data al verzameld, maar kon door een fellowship het manuscript van mijn proefschrift op Pembroke College voltooiën. In het Verenigd Koninkrijk hielp het eveneens dat ik militair ben, want dat gaf van meet af aan een bepaald vertrouwen. Het mooie is dat de Nederlandse Defensie Academie en de Universiteit van Oxford uiteindelijk een samenwerking zijn aangegaan waardoor we nu elk jaar iemand als fellow deel mogen laten deelnemen aan hun onderzoeksprogramma. Een unieke kans, en daarom pleit ik nogmaals voor meer militaire onderzoekers in Nederland.



FOTO: AUTEUR

Grandia (in Afghanistan, links): 'Militairen moeten veel meer deelnemen aan het maatschappelijk debat over veiligheidsonderwerpen'

**Over onderzoek gesproken, het is de redactie van de *Militaire Spectator* al langer opgevallen dat er in Nederland tot nu toe zo weinig kritisch onderzoek is verricht naar de operatie in Uruzgan. Jouw boek vormt daar nu een uitzondering op. Hoe zit dat eigenlijk in het Verenigd Koninkrijk? Zijn militairen daar wel kritisch over deelname aan militaire operaties?**

Ja, er is een groot verschil met Nederland. Nu kent het Verenigd Koninkrijk ook een andere strategische cultuur dan Nederland. De Britten beschouwen hun krijgsmacht als de *preferred partner, they get things done!* Deelname aan militaire operaties is gewoon onderdeel van de Britse cultuur. Daarnaast zijn Britse officieren, zoals ik ze heb leren kennen, veel kritischer dan Nederlandse officieren, niet zo zeer tijdens de

inzet zelf maar vooral na afloop, tijdens evaluaties. Britse officieren nemen ook veel meer deel aan de maatschappelijke discussie en ze doen meer met de *lessons learned* van operaties. Na afloop van een militaire operatie organiseren de bekende universiteiten van Oxford en Cambridge, samen met het Britse ministerie van Defensie, de Britse krijgsmacht en het *Royal United Services Institute*, een vooraanstaand Brits onderzoeksinstituut, vele openlijke debatten, waarbij ze scherpe kritiek op de inzet van Britse eenheden niet schuwen. Zo zijn kritische boeken over de Britse deelname aan de operaties in Irak en Afghanistan verschenen, zoals *British Generals in Blair's Wars*, *High Command. British Military Leadership in the Iraq and Afghanistan Wars* en recentelijk *Blood, Metal and Dust. How Victory*

*Turned into Defeat in Afghanistan and Iraq.* De Britse krijgsmacht weet tegenwoordig kritiek te cultiveren en te omarmen, hoewel dat vroeger wel anders was. Ergens is het omslagpunt gekomen. Het zou erg leerzaam zijn, ook voor de Nederlandse krijgsmacht, om onderzoek naar dat omslagpunt en de beweegredenen te verrichten.

**Hew Strachan, een bekende Britse militair historicus, heeft een inleiding in je boek mogen schrijven, waarbij hij spreekt over het transactioneel proces tussen politici, strategisch-denkende generaals en het electoraat van democratische landen. Hoe kijk je daar zelf tegenaan?**

Ja, die transacties zijn heel relevant voor mijn boek. Ik constateerde wel dat politici en militairen vaak de burgers vergeten of niet serieus nemen. Er wordt, zoals bij de besluitvorming over Uruzgan, een narratief bedacht waarmee de operatie wordt geframed. In het geval van Uruzgan spraken de politici vooral over een opbouwmissie, terwijl de militairen wisten dat het hoofdzakelijk een vechtmis­sie zou worden. De inlichtingenrapporten die voorafgaand aan de besluitvorming beschikbaar waren lieten duidelijk dat beeld zien. De minister van Buitenlandse Zaken gebruikte de geïntegreerde benadering, de zogeheten 3D-aanpak met *Diplomacy, Development and Defence* – zoals hij zelf aangaf in een interview voor het onderzoek – als het ‘sausje’ om een Kamermeerderheid te krijgen. Het narratief van de opbouwmissie is op deze wijze in de Tweede Kamer ontstaan. Veel militairen, maar ook functionarissen bij Buitenlandse Zaken, zagen in de operatie in Uruzgan een kans om het Srebrenica-syndroom van zich af te schudden. Bovendien konden we de Verenigde Staten en de NAVO laten zien dat we een betrouwbare partner waren, die ook verantwoordelijkheid op zich nam in operaties waarbij het operationele thema *warfighting* tot uiting zou komen.

**In je boek stel je dat het charisma van beide directeuren-operaties nogal doorslaggevend was. Hoe kijk je daar tegenaan?**

Beide directeuren-operaties kregen met hun optreden in de aanloop naar deelname aan de

militaire operaties de zaken wel voor elkaar. *Getting the shit done!* Militairen hebben nogal eens de neiging om militair leiderschap in direct, zelfverzekerd en dominant gedrag te vertalen. In de internationale, politieke en ambtelijke arena gelden echter andere opvattingen. Daar moet je als persoon veel meer een beroep kunnen doen op goede conceptuele, analytische en communicatieve vaardigheden, op je netwerken, je moet flexibel zijn en je moet een zogeheten politieke antenne hebben; je moet zaken dus goed kunnen aanvoelen en een visie hebben.

**Wat is de boodschap die Nederlandse militairen uit je boek dienen te halen?**

Ik noem twee aspecten, in volgorde van belangrijkheid. Ten eerste is het van belang dat militairen en politici werken aan onderling vertrouwen en aan de kwaliteit van hun gemeenschappelijke besluitvorming. Militairen gaan te snel uit van het principe: *we will make it happen!* Durf openlijk in het debat te zeggen dat er duidelijke politieke doelstellingen nodig zijn en dat de inzet van de krijgsmacht noodzakelijk is om deze doelen te realiseren. Mocht het mandaat of mochten de middelen onvoldoende zijn, dan is het van belang dat duidelijk aan te geven. Er moet ook ruimte zijn voor militaire initiatieven gericht op deelname aan operaties, maar de politiek dient zich bezig te houden met de vragen: waarom zetten we de krijgsmacht in, en wat willen we hiermee bereiken? Die vragen worden vaak onvoldoende uitgediept. De kwaliteit van deze civiel-militaire besluitvorming verdient kritisch onderzoek.

Ten tweede is het van belang dat militairen zichtbaarder zijn in de Nederlandse samenleving, en vooral ook in het maatschappelijk debat over veiligheidsonderwerpen. Zoals ik al eerder opmerkte zijn Britse officieren veel vertrouwder met openlijke debatten over veiligheidskwesties. We staan als Nederlandse militairen wel op basisscholen te vertellen over militaire operaties, maar aan het echte maatschappelijke debat doen we onvoldoende mee. Hoewel we vanuit onze functie geen politieke besluiten ter discussie mogen stellen, zouden we in diverse fora wel mee kunnen discussiëren over evaluaties van missies of over scenario’s voor mogelijke toekomstige missies. ■