

Framing in de Geïntegreerde Politietrainingsmissie Kunduz

Als werkelijkheid en realiteit botsen

Van oktober 2012 tot en met mei 2013 ging ik op uitzending naar Kunduz met *Police Training Group 4*. Als *Public Affairs Officer* was ik verantwoordelijk voor onder meer de berichtgeving naar Den Haag en de begeleiding van journalisten ter plaatse. In mijn werk werd ik herhaaldelijk geconfronteerd met conflicterende berichtgeving van overheid en media. Het kostte soms moeite om zelf een geloofwaardige boodschap te formuleren. De managementteams van de missie worstelden met de praktische toepassing van Haagse wensen. In Nederland werden in de politieke arena verhitte discussies gevoerd over de gang van zaken in het missiegebied. Krantenkoppen schreeuwden smakelijke leuzen als ‘Missie Kunduz bewijst wereldvreemdheid Den Haag’¹ en ‘Goede acteurs in slechte B-film’.² Het spanningsveld waar ik in werkte bood me na de uitzending een uitdagend onderzoeksonderwerp over besluitvorming.

A. Westerterp MSc – kapitein der Grenadiers b.d.

De Nederlandse regering besloot in 2010 opnieuw een bijdrage te leveren aan de inspanningen van de NAVO in Afghanistan. Nog kort daarvoor had Nederland zijn troepen uit Uruzgan teruggetrokken. Om verschillende redenen ambieerden Nederlandse politici een hernieuwde significante en zichtbare bijdrage. Kunduz bleek na verkenningen een relatief veilig gebied waar Nederland onder de vleugels van *lead nation* Duitsland kon werken. De ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Veiligheid

en Justitie sloegen de handen ineen voor een geïntegreerde benadering.

De Nederlandse bijdrage was gericht op het ondersteunen van de Afghaanse autoriteiten in het versterken van de *Rule of Law*. Nederlandse militairen, politie en civiele deskundigen zouden Afghaanse politie en anderen in de justitiële keten trainen. De vertegenwoordigers van Buitenlandse Zaken ondersteunden met geld en expertise lokale projecten. De gezamenlijke inspanningen moesten het vertrouwen van de lokale bevolking in de Afghaanse autoriteiten vergroten. Vóór 2014 zou de verantwoordelijkheid over de gebiedsveiligheid conform het transitieproces worden overgedragen aan Afghaans gezag.

De eerste rotatie van de Geïntegreerde Politietrainingsmissie startte in 2011 in het noordelijk gelegen Kunduz. Aanvankelijk werden alleen

* Auke Westerterp is kapitein der Grenadiers b.d. Dit artikel weerspiegelt een deel van de resultaten van het onderzoek naar de besluitvorming over de Geïntegreerde Politietrainingsmissie in Kunduz waarmee hij in 2014 de master International Development afronde aan Wageningen University and Research Centre.

1 Malou van Hintum, ‘Missie Kunduz bewijst wereldvreemdheid Den Haag’, in: *de Volkskrant*, 22-7-2011.

2 Natalie Righton, ‘Goede acteurs in slechte B-film’, in: *de Volkskrant*, 15-12-2012.



Rond de missie naar Kunduz heerste conflicterende berichtgeving en strijd in de politieke arena, maar wat veroorzaakte dat spanningsveld tussen de Haagse werkelijkheid en de Afghaanse realiteit?

nieuwe rekruten opgeleid en getraind op het Duitse *Police Training Centre*, naast het Duitse kamp. Hier kregen de Afghaanse rekruten een zesweekse basisopleiding. Later tijdens de missie werden ook Afghaanse agenten op hun werkplek in de districten getraind in een achtweekse vervolgcursus.

Tussen twee vuren

Op papier zag de politietrainingsmissie er goed uit. De initiële doelstellingen waren geloofwaardig en de missie verliep in hoofdlijnen conform de planning. Naarmate de missie vorderde, groeide echter mijn bewustzijn van het spanningsveld tussen de Haagse werkelijkheid en de Afghaanse realiteit. Het gebied was volgens de verkenningen veilig, maar veiligheid bleek een relatief begrip en open voor interpretatie. Nog vóór aanvang van de missie in 2011 verschenen in *de Volkskrant* al kritische artikelen over de beschrijving van de veiligheid in de brief waarin de regering het besluit voor de geïntegreerde trainingsmissie aan het parlement

meedeelde.³ Natalie Righton, correspondent voor *de Volkskrant* in Afghanistan, leek het pertinent oneens te zijn met alles wat de regering berichtte. Positieve berichtgeving over Kunduz was een zeldzaamheid, zeker in het eerste deel van de missie. In 2012 ontstond grote ophef over de inzet van Afghaanse agenten. Ze zouden worden ingezet als militairen, deelnemen aan offensieve acties en niet traceerbaar zijn. Toen moest worden achterhaald hoe en waar de Afghanen werden ingezet, bleek dit tot grote praktische problemen te leiden. Ze moesten worden gevolgd, met *track & trace*, zoals een pakketje bij de post. Zoals altijd was Natalie Righton in het gebied om Afghaanse agenten aan de tand te voelen. Vecht je tegen de Taliban? Waar is je collega Mohamed Jan gebleven?

3 *Kamerstukken II 2010-11, 27 925, nr. 415.* Deze brief is vergelijkbaar met een Artikel-100-brief, maar draagt vanwege het karakter van de missie deze naam niet. Ook dit is een kwestie van framing, waartegen de minister van Defensie uiteindelijk – voor de bühne – bezwaar maakte: hij ondertekende hem immers zelf!

Ik voelde me in mijn functie alsof ik tussen twee vuren zat. Ik was deels verantwoordelijk voor de woordvoering en had een Haagse boodschap te vertellen. 'We zijn hier om Afghaanse agenten op te leiden.' Ik was echter ook aanspreekpunt voor journalisten die niets met de ambtelijke hiërarchie te maken hadden. Zij waren vrij in beweging en hadden een geheel eigen kijk op de zaak. Het probleem zat naar mijn idee niet in de hoofdlijnen, maar in de details. Hoe veilig is Kunduz daadwerkelijk? Hoeveel agenten zijn er echt

Politietrainingsmissie tot stand gekomen en hoe kunnen we dat begrijpen?

Opzet

Gedurende de uitzending las ik alles wat er over de missie te vinden was: Kamerstukken, periodieke rapportages, krantenartikelen en verslagen van internationale organisaties. Via het Rijksportaal verschenen Kamerbrieven, verslagen van Kamervergaderingen, Stand van Zakenbrieven en de Jaarlijkse Eindevaluaties. Alleen al in *de Volkskrant* verschenen meer dan honderd artikelen over Kunduz. Behalve Natalie Righton bezocht een aantal andere journalisten het missiegebied, *embedded* of *unembedded*. Zelfs buitenlandse media schreven meerdere keren over de Nederlandse bijdrage. Meerdere organisaties in Afghanistan waar Nederland mee werkte schreven rapporten over de voortgang van de missie. Om mijn vragen en de mogelijke antwoorden theoretisch te ondersteunen ging ik op zoek naar ideeën die de problemen konden helpen verklaren. Hoe is de besluitvorming verlopen? Welke informatie is gebruikt voor de besluitvorming? Welke factoren hebben de besluitvorming beïnvloed?

Constructie van de werkelijkheid met framing

In mijn zoektocht naar een verklaring kwam ik eerst uit bij theorieën over complexiteit en verandermanagement. Ze hielpen begrijpen welke invloed de complexiteit en de aard van het netwerk van betrokken partijen had. Deze boden echter nog steeds geen afdoende verklaring voor het grote spanningsveld tussen verschillende werkelijkheden. Welke beïnvloedende factoren zouden hieraan ten grondslag kunnen liggen? Hoe komt de perceptie van de werkelijkheid tot stand? Ik vond uiteindelijk waardevolle inzichten in theorieën over *framing*. Framing is één van de belangrijkste processen waarmee betekenis wordt gegeven aan de werkelijkheid. Het is het proces van ordening, waarmee mensen en organisaties relevante kenmerken van een situatie selecteren en labelen. Het framen van een situatie helpt begrijpelijk te maken wat er aan de hand is.⁴ Frames sluiten aan op de waarden en normen van mensen, maar ook op

De toepassing van het Haagse beleid leek te wringen met een weerbarstige realiteit

opgeleid? Wat doen ze nu precies en waar zijn ze gebleven? Het waren duidelijke vragen, zonder duidelijk antwoord. De toepassing van het Haagse beleid leek te wringen met een weerbarstige realiteit. Mijn eigen uitdaging: hoe nuanceer je een boodschap zonder onwaarheden te vertellen, maar ook zonder de Haagse lijn van woordvoering tegen te spreken? Hoe langer ik in het missiegebied werkte, hoe meer vragen ik kreeg over de oorzaak van de conflicterende berichtgeving en de strijd in de politieke arena. Wat veroorzaakte het spanningsveld tussen de Haagse werkelijkheid en de Afghaanse realiteit?

Doel: begrijpen hoe de besluitvorming tot stand komt

Met deze vragen in mijn achterhoofd ging ik op zoek naar een verklaring voor de problemen die rond de missie speelden. In Afghanistan had ik me zeven maanden beziggehouden met de consequenties van Haagse keuzes. Een onderzoek in Nederland bood me de mogelijkheid het proces ook van andere zijden te bekijken. Ik wilde een verklaring voor de schijnbare tegenstrijdigheden tussen beleid en uitvoering. Hoe is de besluitvorming over de Geïntegreerde

4 N. Aarts en C. van Woerkum, *Frame construction in interaction* (Exeter, Short Run Press, 2006).



FOTO MCD, E. KLINJ

Nog vóór aanvang van de missie ontstond er ophef over de beschrijving van de veiligheidssituatie in Kunduz in de initiële Kamerbrief van de Nederlandse regering

hun doelen, interesses, overtuigingen en kennis.⁵ Verschillen in interpretatie worden echter niet alleen veroorzaakt door verschillen in zaken als voorkeur en ideologie. Mensen construeren hun eigen werkelijkheid door eerder opgedane ervaringen. Door interactie in groepen creëren mensen collectief een betekenis.⁶

Framing kan een onbewust proces zijn, maar kan ook bewust plaatsvinden. Uit alle mogelijke beschrijvingen van de werkelijkheid wordt vaak bewust een specifieke omschrijving van de realiteit gekozen om bepaalde doelen te bereiken. Om met complexiteit om te gaan moet de werkelijkheid worden gesplitst in delen die men belangrijk of relevant vindt en delen die dat niet zijn. Framing wordt gebruikt bij beleids- en besluitvorming en is één van de belangrijkste

aspecten bij het op de politieke agenda plaatsen van gevoelige onderwerpen. Dit noemt men ook wel *agenda setting*.⁷ Bureaucraten zijn bedreven in het kiezen van frames die leiden tot een specifiek doel. Overheden beperken de werkelijkheid buiten het systeem tot iets dat bureaucratisch handelbaar en regelbaar is.⁸ Problemen

5 E. Goffman, *Frame analysis: An essay on the organization of experience* (New York, Harper Colophon, 1974).

6 K.C. Walsh, *Talking about politics: Informal groups and social identity in American life* (Chicago, University of Chicago Press, 2004).

7 M.E. McCombs, 'The agenda-setting function of mass media', in: *Public Opinion Quarterly*, 36 (2) (1972) 176-187.

8 A. van Herzele en N. Aarts, 'My forest, my kingdom. Self-referentiality as a strategy in the case of small forest owners coping with government regulations', in: *Policy Sciences*, 46 (1) (2013).

en hun beschrijvingen worden aangepast aan de beleidsinstrumenten in plaats van andersom.⁹ De overheid komt vaak pas in beweging wanneer problemen kenbaar, meetbaar, onderzoekbaar en oplosbaar geformuleerd zijn. Dit resulteert in het overmatig benadrukken van het eigen belang. In de interactie met de omgeving zijn deze organisaties zich vaak niet bewust van hun eigen complexiteit en de vicieuze cirkels waarvan ze afhankelijk zijn geworden.¹⁰

De missie in historisch perspectief

Met de theoretische concepten als instrument begon ik met een reconstructie van de besluitvorming en het verloop van de missie. Ik focuste daarbij op de drie opmerkelijkste gebeurtenissen die tijdens de missie plaatsvonden en ophef veroorzaakten in de politieke en publieke arena. Ten eerste waren er de conflicterende perspectieven en berichtgeving over de veiligheid in de provincie Kunduz en de aard van de missie. Daarnaast onstond er politieke onenigheid over de inzet van Afgaanse agenten voor acties die Nederland niet had voorzien of accepteerde, de dislocatie van Afgaanse agenten en de consequenties van beleid en besluitvorming op de door de Nederlanders gegeven trainingen. De derde opmerkelijke gebeurtenis was het besluit van de regering om de missie vroegtijdig te beëindigen in 2013.

Voor een uiteenzetting van het verloop van de missie maakte ik gebruik van de informatie die ik tijdens de missie had verzameld, berichtgeving uit de media en van alle documenten die beschikbaar waren op het Rijksportaal en websites van organisaties die erbij betrokken

waren geweest. Deze informatie was echter relatief feitelijk en formeel en ik onderkende de noodzaak om ook de 'zachte' kant van het besluitvormingsproces te onderzoeken. Om inzicht te krijgen in deze processen vroeg ik een aantal personen die een belangrijke rol hadden gespeeld in de besluitvorming of uitvoering hun perspectieven te delen. Ik sprak met onder meer Hans Hillen, oud-minister van Defensie, Jolande Sap, voormalig fractievoorzitter van GroenLinks, kolonel Ron Smits, commandant van Police Training Group 1, kolonel Roland de Jong, commandant van Police Training Group 4, Mr. Geoffrey van Leeuwen, vertegenwoordiger van het ministerie van Buitenlandse Zaken in Police Training Group 4, Paula Sastrowijoto, ambtenaar bij Stabiliteit en Humanitaire Hulp van het ministerie van Buitenlandse Zaken en Jessica Hardeman, ambtenaar bij het directoraat-generaal Politie van Internationale en Caribische aangelegenheden bij het ministerie van Veiligheid en Justitie. Veel directe collega's hebben bijgedragen met waardevolle informatie en observaties. Mijn belangrijkste contactpersoon buiten de ministeries was Natalie Righton, correspondent voor *de Volkskrant* in Afghanistan. Ik heb haar gedurende de missie en in de twee jaar daarna veelvuldig gesproken.

De veiligheidssituatie in Kunduz in 2011

De reconstructie op basis van documentatie en interviews leidt tot een aantal bevindingen. Zo ontstaat er nog vóór aanvang van de missie ophef over de beschrijving van de veiligheidssituatie in Kunduz in de initiële Kamerbrief van de Nederlandse regering. Betrokken partijen komen op basis van dezelfde informatie tot verschillende conclusies.

De regering schrijft in de aanloop naar de missie: 'Gezien de algehele veiligheidssituatie in Afghanistan en in de provincie Kunduz gaat de Nederlandse bijdrage gepaard met risico's voor het Nederlandse personeel (...) Het geweldsniveau in het Noorden van Afghanistan is laag in verhouding met dat in het Zuiden en Oosten van Afghanistan. Het aantal veiligheidsincidenten in het Noorden als geheel bedraagt de laatste jaren ongeveer 4% van alle incidenten in Afghanistan (...) De regering acht derhalve deze inzet verantwoord'.¹¹ In haar artikelen rond de

9 M. Wagemans, 'Institutional conditions for transformations. A plea for policy making from the perspective of constructivism', in: C. Leeuwis en R. Pyburn (red.), *Wheelbarrows full of frogs: social learning in rural resource management: international research and reflections* (Assen, Van Gorcum, 2002) 245-255.

10 G. Morgan, F. Gegory en C. Roach, *Images of Organization* (Newbury Park, Sage Publications, 1997).

11 *Kamerstuk 27 925 Nr. 415*, 'Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie, Veiligheid en Justitie en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal' (7-1-2011).

initiële Kamerbrief – en later in haar boek – beschuldigt *Volkskrant*-correspondent Natalie Righton de Nederlandse regering van oorlogspropaganda door onder meer de woordkeus in de brieven aan de Tweede Kamer. Volgens Righton veroorzaakt de dominantie van woorden als ‘veiligheid en training’ een onrealistische situatie. Zelf schrijft ze voornamelijk over ‘oorlog en gevaar’ en ze probeert de uitspraken in de brief te weerleggen met de cijfers uit de rapporten die ze van de politiecommandant in Kunduz heeft gekregen.¹² Een van de geïnterviewden geeft aan welke overwegingen in de beschrijving van de veiligheidsituatie een rol speelden: ‘Als je kijkt naar de cijfers van de politie waren die voor mij ook niet altijd even betrouwbaar. Iedereen had z’n eigen werkelijkheid en dat is niet zozeer omdat we per definitie liegen of de waarheid vertellen. Je hebt daar een andere waarheid dan hier. Daar is waarheid een onderhandelingsfactor in een gesprek en bij ons is het iets dat absoluut is’. Specifiek in Kunduz is een toename te zien van zowel het aantal *security incidents* als het aantal slachtoffers onder coalitietroepen, met een piek in 2010.¹³ Op 8 oktober 2010 wordt zelfs de hoogste autoriteit in de provincie Kunduz, gouverneur Mohammad Omar, om het leven gebracht door een zelfmoordaanslag. Kamervragen dwingen de regering verder uit te weiden over de veiligheidssituatie in Kunduz. Dan blijkt dat, hoewel het hele noorden voor maar 4 procent bijdraagt aan alle veiligheidsincidenten in Afghanistan, juist Kunduz de onveiligste van de noordelijke provincies is.¹⁴

De regeringsbrief beargumenteert de Nederlandse deelname: ‘Het tot stand brengen van een stabiel en democratisch Afghanistan dat de eigen bevolking ruimte en rechten biedt, en dat bijdraagt aan regionale stabiliteit en het voorkomen van radicalisering en terrorisme, is het doel van de VN, de NAVO en de EU en is in het belang van Nederland’. Uit de interviews blijkt echter dat in de totstandkoming van het besluit belangen speelden die niet als zodanig in de brief zijn genoemd. De internationale gemeenschap had Nederland het vertrek uit Uruzgan kwalijk genomen. Nederland moest een nieuwe bijdrage leveren om serieus te worden genomen als NAVO-lid. De invloed van



FOTO ANP, B. MAAT

GroenLinks-leider Jolande Sap be vraagt minister van Defensie Hans Hillen (rechts) en premier Mark Rutte over de uitslatingen van de bewindsman rond de politietrainingsmissie in Kunduz, september 2011

deze belangen veroorzaakt discussie over de motivering en beschrijving van de veiligheidsituatie. Een geïnterviewde merkt hierover op: ‘Ik had het idee dat die brief zo opgesteld was: we willen nu eenmaal naar Kunduz en we gaan het op zo’n manier opschrijven dat de mogelijke bezwaren van de Kamer zo minimaal mogelijk zijn’. Een ander stelt: ‘Als ik heel cynisch ben heeft het nog nooit over Afghanistan gegaan (...) Het heeft altijd meer te maken gehad met wat we internationaal kunnen bijdragen aan een operatie (...) Deze missie is ook weer helemaal in elkaar getimmerd zonder Afghanistan te spreken’.

De regeringsbrief beschrijft de missie uitdrukkelijk als een politiemissie. Minister Hans Hillen moet bij premier Mark Rutte op het matje komen als hij in september 2011 in een interview met *Vrij Nederland* aangeeft dat de

12 Natalie Righton, *Duizend dagen extreem leven* (Rotterdam, Lemniscaat, 2013).

13 Bron: Civil-Military Fusion Centre, <https://www.cimicweb.org/>.

14 Beantwoording vragen van de leden van de Vaste Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken, voor Defensie en voor Veiligheid en Justitie over voorbereidingen politietrainingsmissie Afghanistan, 20-4-2011.

15 ‘Hans Hillen: ‘Civiele’ missie Kunduz eigenlijk toch militair’, in: *Vrij Nederland*, 6-9-2011.

missie eigenlijk een militaire missie is.¹⁵ Hillen vindt dat de term 'civiele missie' de militaire inspanningen tekort doet en niet overeen komt met de aard van de missie.

GroenLinks vraagt hierover opheldering aan de premier, omdat de civiele aard van de missie voor

aanloop naar de missie, geeft de regering aan dat, als de door Nederlanders getrainde Afghaanse agenten worden ingezet voor offensieve acties, de Nederlandse militairen daar niet aan zullen deelnemen.¹⁶ Het begrip 'offensieve acties' wordt hier niet gedefinieerd. Hierin wordt nog niet gesproken over een restrictie van de inzet van Afghaanse agenten, maar enkel voor de Nederlandse trainers. Tijdens een hoorzitting in de Tweede Kamer op 24 januari uit GroenLinks-fractievoorzitter Jolande Sap echter haar zorgen over de inzet van de Afghanen zelf. Op 27 januari bevestigt de regering daarom dat militaire taken ook niet in het Afghaanse mandaat van de door de Nederlanders getrainde Afghaanse agenten voorkomen.¹⁷ Diezelfde dag publiceert *de Volkskrant* echter een artikel met uitspraken van de politiecommandant in Kunduz, generaal Said Khail, waarin staat dat het inzetten van de politie voor enkel civiele taken onrealistisch is.¹⁸ Twee dagen later verschijnt ook een artikel met uitspraken van de Afghaanse minister van Binnenlandse Zaken, Mohammad Hanif Atmar. Zijn mannen zouden vooral gevechtstaken krijgen, maar kunnen door Nederlandse richtlijnen helaas niet worden ingezet voor rechtshandhaving.¹⁹ De Nederlandse regering vraagt de inmiddels nieuwe minister van Binnenlandse Zaken van Afghanistan, Bismillah Mohammady Khan, om opheldering. Een brief aan minister van Buitenlandse Zaken Uri Rosenthal bevestigt op 14 maart dat zijn politieagenten inderdaad geen mandaat hebben voor offensieve operaties.²⁰ In de beantwoording van de hierdoor veroorzaakte Kamervragen geven de ministers op 20 april wederom aan dat de met de Afghaanse autoriteiten gemaakte afspraken blijven gelden.²¹ In dezelfde brief blijkt echter dat andere NAVO-bondgenoten wel Afghaanse agenten inzetten voor offensieve acties.

In augustus 2011 wordt duidelijk dat de door Nederland opgeleide agenten tóch deelnemen aan gevechten, weliswaar niet gepland, maar incidenteel en reactief, bijvoorbeeld om collega's te hulp te schieten. De nieuwe commandant van de politie van de provincie Kunduz, generaal Samiullah Qatra, geeft ook

'Als je ergens 350 behangers en twee loodgieters naartoe stuurt en dan zegt dat het een loodgietersmissie is, dan ben je bezig om jezelf te misleiden'

hen een voorwaarde was om akkoord te gaan. De partij stelt zelfs het functioneren van minister Hillen ter discussie. Premier Mark Rutte geeft uiteindelijk echter aan dat de uitspraken een 'vervelend misverstand' zijn. Eén van de geïnterviewden is hier erg uitgesproken over: 'Als je ergens 350 behangers en twee loodgieters naartoe stuurt en dan zegt dat het een loodgietersmissie is, dan ben je bezig om jezelf te misleiden'.

De inzet van Afghaanse agenten

Gedurende de missie ontstaat ook ophef als blijkt dat door Nederland opgeleide Afghaanse agenten slecht traceerbaar zijn en ingezet worden voor taken die Nederland niet heeft voorzien. De regering kiest ervoor om één specifieke categorie Afghaanse agenten op te leiden, de *Afghan Uniformed Police*. Deze heeft taken die het meest overeenkomen met de vroegere gemeentepolitie in Nederland. Op 7 januari 2011, in

16 *Kamerstuk 27 925 Nr. 415*, 'Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, van Veiligheid en Justitie, en van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal' (7-1-2011).

17 *Kamerbrief 27 januari 2011*, 'Het Algemeen Overleg over de geïntegreerde politie-trainingsmissie in Afghanistan'.

18 'Politie Kunduz voert legertaken uit', in: *de Volkskrant*, 27-1-2011.

19 'De Haagse realiteit strookt zelden met de operationele', in: *de Volkskrant*, 29-1-2011.

20 *Brief van de minister van Binnenlandse Zaken van Afghanistan, Bismillah Khan, aan minister van Buitenlandse Zaken Uri Rosenthal* (14-3-2011).

21 *Kamerstukken II, 2010–11, 27 925, nr. 426*, 'Beantwoording vragen van de leden van de Vaste Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken, voor Defensie en voor Veiligheid en Justitie over voorbereidingen politietrainingsmissie Afghanistan' (20-4-2011).

aan dat zijn agenten zullen worden ingezet bij gevechten. Dit wordt bevestigd door de commandant van Police Training Group 1, kolonel Ron Smits.²² Minister Rosenthal wordt gedwongen op de uitspraken van Qatra en Smits en het artikel van Righton te reageren. Hij geeft aan dat de uitspraken van de Afghaanse politiecommandant in principe niet in strijd zijn met de met Nederland gemaakte afspraken. Het onderscheid zit volgens hem in de verwoording van de termen 'offensieve acties' en 'gevechtshandelingen'.²³ Het eerste mag niet, het tweede wel. Eén van de geïnterviewden vertelt hoe de definities in het missiegebied vorm kregen: 'Als de politie in een achtervolging in een schietpartij terecht komt en ze gaan terug vuren, is dat dan een gevechtshandeling of proberen ze gewoon een aanhouding te doen en vindt er dan een schotenwisseling plaats? Daar zit ergens wel een grijs gebied. Ze mochten geen militair offensieve handelingen doen stond officieel in de brief. Ja, wat is dat dan? We hebben dat uiteindelijk als definitie voor onszelf gegeven; militair offensief betekent grootschalig, vooruit gepland, met als doel daadwerkelijk tegenstanders uitschakelen'.

Vanwege het probleem met de inzet van de Afghaanse politie voor offensieve acties besluit de regering eind 2012 de trainingen te beperken. De opleidingsactiviteiten gaan alleen door voor agenten van wie gegarandeerd is dat ze alleen in Kunduz te werk worden gesteld.²⁴ De directe consequentie van het besluit is, in tegenstelling met de initiële intentie,²⁵ dat de Nederlandse trainers geen onderofficieren meer mogen opleiden op het Police Training Centre in Kunduz. Een deel van de Nederlandse trainers komt gedurende de missie zonder werk te zitten. Een tweede consequentie van de geconstateerde problemen is de door de regering bepaalde noodzaak van een track & trace-systeem. Het systeem is aanvankelijk een intentie, maar wordt een harde eis als blijkt dat agenten 'kwijt' zijn. Ze worden aangetroffen buiten de provincie Kunduz en bij andere eenheden dan de Afghan Uniformed Police.²⁶ Track & trace veroorzaakt in Nederland echter verkeerde verwachtingen, omdat het suggereert *real-time* een agent te kunnen volgen. De Haagse verwachtingen leiden in het missiegebied tot aanzienlijke problemen



omdat ze niet uitgevoerd kunnen worden. Veel agenten hebben dezelfde naam en weten hun geboortedatum niet, waardoor ook registratie geen duidelijkheid schept. Overplaatsingen worden niet altijd gedocumenteerd en een-

22 'Politie in Kunduz mag toch tegen Taliban vechten', in: *de Volkskrant*, 29-8-2011.

23 *Kamerstukken II, 2010-11, Aanhangsel, 3649*, 'Beantwoording Kamervragen over inzet politie Kunduz' (6-9-2011). Zie ook: 'Rosenthal: Inzet politie Kunduz is volgens afspraak' in: *de Volkskrant*, 29-8-2011.

24 *Stand van zaken brief politietrainingsmissie Afghanistan* (17-10-2012).

25 *Kamerstukken II, 2010-11, 27 925, Nr. 425*, 'Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, van Veiligheid en Justitie en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal' (28-3-2011).

26 *Kamerstukken II, 2010-11, 27 925, Nr. 425*, 'Kamerbrief 28-3-2011. Voortgang voorbereidingen politietrainingsmissie Afghanistan'.

heden worden soms ad hoc samengesteld voor specifieke acties. Agenten en commandanten zijn slecht bereikbaar door de taalbarrière en gebrek aan communicatiemiddelen. Het managementteam in Kunduz staat voor de bijna onmogelijk opgave accuraat naar Nederland te rapporteren. Een geïnterviewde verbijt zich in een gesprek over de problemen en het rendement van de missie: 'Als er visionair leiderschap was geweest hadden we meer kunnen bereiken (...) Dat vond ik een grote deceptie. Iemand die een beetje Afghanistan kent gaat hard lachen bij deze missie. Dit is echt een Mickey Mouse missie. Dit stelt geen ene fuck voor. Het is de lulligste kleinste missie ooit'.

Vroegtijdig vertrek uit Kunduz

Ondanks het initiële besluit en meerdere internationale toezeggingen om de missie tot halverwege 2014 te laten duren, besluit de regering haar al een jaar eerder te beëindigen. Politiek en media raken in discussie verwikkeld over de daadwerkelijke argumenten voor het vervroegde vertrek.

In november 2012 gaat het managementteam in Kunduz beseffen dat door het geplande einde van de missie een bijzondere situatie zal ontstaan. In gesprek met Duitse en Amerikaanse partners blijkt dat de Duitse aanwezigheid waarschijnlijk vroegtijdig zal eindigen. De Nederlandse missie is in het gebied bijna volledig afhankelijk van de Duitsers. De Duitsers zijn eigenaar van het kamp waarop de Nederlanders legeren. Bovendien zijn ze hoofdverantwoordelijke voor de veiligheid in het gebied en hebben de Nederlanders alleen vrijheid van bewegen door de aanwezigheid van Duitse troepen. Minister van Veiligheid en Justitie Ivo Opstelten bezoekt

de missie op 12 februari 2013 en na dit bezoek volgt een politieke reactie: 'samen uit en samen thuis met de Duitsers'; de missie zal vervroegd eindigen.²⁷ In aansluiting op het voornemen ontstaat conflicterende berichtgeving over de gereedheid van de Afghaanse autoriteiten om zelfstandig zorg te dragen voor de veiligheid in het gebied. De regering schrijft dat de overdracht van de taken aan de Afghaanse regering en de beëindiging van de Duitse militaire aanwezigheid in Kunduz passen bij de voortgang van het transitieproces in de provincie.²⁸

Op 8 maart 2013 geeft de regering aan definitief te besluiten de missie per 1 juli van dat jaar te beëindigen. De regering stelt dat de Afghanen voldoende zijn opgeleid om voor de veiligheid te zorgen en zelf hun politiemensen te trainen.²⁹ Het vertrek van de Duitsers uit Kunduz wordt hand in hand genoemd met de twee andere argumenten: de gereedheid van de Afghaanse autoriteiten om zelfstandig zorg te dragen voor de veiligheid in Kunduz en het beperkte aantal agenten dat voor Nederlanders is overgebleven om te trainen.³⁰ Critici reageren cynisch op de 'Afghaanse gereedheid'. Het vertrek van de Duitsers uit Kunduz komt volgens hen als een geschenk uit de hemel.³¹ Het zou illustreren dat de missie een compromis was om de Nederlandse reputatie bij de NAVO te herstellen na het vertrek uit Uruzgan. Eén van de geïnterviewden bevestigt dit gevoel met de woorden: 'En daarmee hadden we het verhaal mooi rond en klopte het wat er in de krant stond en waren het twee valide argumenten dat we de randvoorwaarden hadden'.

Op het bericht over vroegtijdig vertrek reageert *de Volkskrant* op 16 maart 2013 met het bericht 'Burgers Kunduz voelen zich onveilig'. Hierin laat Natalie Righton zich kritisch uit over de uitspraak van premier Rutte dat Afghanistan er een stuk beter voor staat dan bij aanvang van de missie. Beide partijen baseren zich daarbij echter op hetzelfde onderzoeksrapport van de Afghaanse NGO Cooperation for Peace and Unity (CPAU),³² waaruit blijkt dat het vertrouwen dat de burgers in Kunduz op dat moment in de politie hebben is toegenomen, maar waarbij respondenten ook aangeven behoefte te hebben aan meer politie.³³ De behoefte aan

27 Minister Ivo Opstelten: 'Het uitgangspunt voor Nederland is samen uit, samen thuis met de Duitsers' (15-2-2013).

28 *Kamerbrief tussentijdse evaluatie van de ministers aan de voorzitter* (8-3-2013).

29 *Kamerbrief over Duitse troepenreductie* (8-3-2013).

30 'Nederland beëindigt missie in Kunduz', ministerie van Defensie (8-3-2013).

31 'Einde van de Kunduzmissie verhoogt risico's in Afghanistan', in: *Trouw*, 16-3-2013.

32 Cooperation for Peace and Unity maakte jaarlijks een evaluatie van de Nederlandse missie.

33 'Burgers Kunduz voelen zich onveilig', in: *de Volkskrant*, 16-3-2013.



FOTO MCD. A. SCHOOR

Tijdens de missie naar Kunduz zorgden uiteenlopende percepties van de werkelijkheid voor frictie tussen partijen die betrokken waren bij besluitvorming, uitvoering en berichtgeving

meer politie wordt door één partij verklaard als resultaat van het toegenomen vertrouwen in de politie en door de andere partij als gevolg van de afgenomen veiligheid. Ook wil Righton de positieve daling die de regering beschrijft ontkrachten door op basis van dezelfde documenten aan te geven dat deze juist niet opgaat voor de districten in de provincie Kunduz, waar de Nederlanders Afghaanse agenten trainen.

De missie in Kunduz eindigt uiteindelijk in stilte na Police Training Group 5. De afwezigheid van militairen en journalisten in Kunduz zorgt ervoor dat zowel de berichtgeving als de ophef afneemt en verdwijnt. Pas in 2015 zal Kunduz weer in het nieuws komen door de terreinwinst

die de Taliban in die provincie en in Uruzgan boeken. Een nieuwe discussie laait op: is het allemaal voor niets geweest?

Analyse

Uit de reconstructie van de gebeurtenissen kan een aantal conclusies worden getrokken. Eén van de belangrijkste verklaringen voor de spanning tussen de Haagse werkelijkheid en de Afghaanse realiteit bleek het effect van framing te zijn. Verschillende percepties van de werkelijkheid zorgden voor frictie tussen partijen die betrokken waren bij besluitvorming, uitvoering en berichtgeving. Een voorbeeld hiervan waren de verwachtingen van de inzet van Afghaanse agenten: deze waren meer gebaseerd op Nederlandse standaarden dan op Afghaanse.

In verschillende situaties vond framing plaats door de selectie van informatie en argumenten. Betrokken partijen leken er bedreven in de voor hen relevante informatie te benadrukken en strijdige informatie te negeren of te bagateliseren. Bij aanvang van de missie gebeurde dat in de regeringsbrief door selectie van informatie die de veiligheid moest bevestigen. Media op hun beurt gebruikten andere delen van dezelfde informatie om dit te ontcrachten. Ditzelfde gebeurde weer bij de vroegtijdige beëindiging van de missie. Uit beschikbare informatie werden die delen gepresenteerd die het standpunt van de belanghebbende ondersteunden. Ook de beargumentering voor de hernieuwde bijdrage in Kunduz bevatte niet alle werkelijke overwegingen; het argument dat het meest tot acceptatie zou leiden werd gebruikt. Argumenten die vervroegde beëindiging van de missie ondersteunden raakten op opportunistische wijze met elkaar verweven.

Besluitvorming vond plaats op basis van factoren die verre van objectief, feitelijk of rationeel waren

Framing vond ook plaats door woordkeuze. In de beschrijving van de veiligheidssituatie kozen verschillende partijen contrasterende woorden om de perceptie van anderen te beïnvloeden. Dit gebeurde ook toen minister Hillen de missie als ‘militair’ karakteriseerde. Woordkeuze diende een actief doel in het sturen van de opinie van anderen. Bij de differentiatie tussen ‘offensieve acties’ en ‘gevechtshandelingen’ werden definities gekozen die tot acceptatie zouden moeten leiden bij betrokken partijen. In de problemen rond het volgen van Afghaanse agenten bleek track & trace een ongelukkige woordkeuze, die door de percepties van het systeem de verwachtingen niet kon waarmaken.

Het bewuste gebruik en de onbewuste effecten van framing hebben zo een grote rol gespeeld in de besluitvorming en de berichtgeving over de missie en de uitvoering ervan. Framing was, met ongetwijfeld vele andere factoren, een belangrijke oorzaak van de spanning tussen de Haagse werkelijkheid en de Afghaanse realiteit.

So what?

Een naïeve aanname is dat politieke besluitvorming – maar ook wetenschap of journalistiek – objectieve en rationele processen zijn waarbij men op basis van feiten en universele kennis tot een besluit komt. Ik concludeerde dat besluitvorming ook plaatsvond op basis van factoren die verre van objectief, feitelijk of rationeel waren. De werkelijkheid is beïnvloedbaar en staat open voor interpretatie. De rol en invloed van framing mag in de besluitvorming niet worden onderschat. Het is voor politici en ambtenaren, maar ook voor journalisten en andere betrokkenen, van belang zich bewust te zijn van de factoren die van invloed zijn op besluitvorming. Eigen percepties zijn vaak geen juiste of complete vertegenwoordiging van de realiteit. De verschillen tussen deze percepties en de realiteit hebben een directe relatie met de problemen die ontstaan als besluitvorming en beleid met de realiteit conflicteren. Een voortdurende kritische (zelf)reflectie zou de eerste stap in het besluitvormingsproces moeten zijn. We moeten van zelfreferentie naar zelfreflectie om falen te voorkomen.

Is mijn onderzoek dan wel feitelijk en objectief geweest? Het antwoord is simpel: nee. Ik, als onderzoeker en als militair, ben ook gevormd en getekend door mijn achtergrond. Wat ik schrijf is niet dé waarheid, maar mijn perceptie van de werkelijkheid. Mijn perceptie is echter wel tot stand gekomen door een zorgvuldige constructie op basis van wetenschappelijke onderzoeksmethoden. Met behulp van wetenschappelijke literatuur en theorieën heb ik academisch onderzoek verricht en de invloed van mijn eigen betrokkenheid geminimaliseerd. ■