

De dwangbuis van 'Davids'

Nederland, het conflict in Syrië en de voorwaarden voor inzet

Nederland neemt sinds oktober 2014 deel aan de strijd tegen ISIS in Irak, vanuit de lucht en op de grond. In 2016 voerden Nederlandse F-16's ook luchtaanvallen uit op aanvoerlijnen van ISIS in buurland Syrië. Vanaf januari 2018 dragen vier Nederlandse F-16's opnieuw bij aan operaties tegen ISIS in Irak en Oost-Syrië. Die deelname past in het actieve interventiebeleid dat Nederland sinds het einde van de Koude Oorlog voert.¹ Zo vanzelfsprekend als het bombarderen in Irak was, op verzoek van de Iraakse regering, was de Nederlandse deelname aan luchtaanvallen op Syrisch grondgebied niet. Het kabinet worstelde sinds het begin van de oorlog in Syrië in 2011 met de vraag of een militaire inzet juist was, en in welke vorm Nederlandse deelname dan moest plaatsvinden. Een spook uit het verleden zat de politieke leiding hierbij dwars: de Nederlandse politieke steun voor de invasie van Irak in 2003 en de ophef die deze veroorzaakte. Dit artikel analyseert de politieke besluitvorming over het beleid voor Syrië.

C. Schoofs*

De commissie-Davids, die de besluitvorming over de steun analyseerde, concludeerde in 2010 dat er geen volkenrechtelijk mandaat was en dat Nederland was afgegaan op (onjuiste) informatie van bondgenoten.² Dit artikel schetst hoe de voorwaarden die Nederland zichzelf hierna heeft opgelegd doorwerken op het buitenlands beleid, specifiek het beleid voor Syrië.

Hiertoe komt eerst kort de geschiedenis van het Nederlands buitenlands beleid aan de orde. Vervolgens analyseer ik de politieke besluitvorming over het beleid voor Syrië en hoe deze zich door de jaren heen heeft ontwikkeld.

Het Nederlands buitenlands beleid in vogelvlucht

Sinds de Tweede Wereldoorlog zet Nederland zich actief in voor de internationale vrede en veiligheid en investeert relatief veel in zijn buitenlands beleid. In 1953 legde Nederland in de Grondwet vast dat het als taak had de ontwikkeling van de internationale rechtsorde

te bevorderen.³ Een belangrijke verklaring hiervoor was het belang van een klein land als Nederland bij een stabiele en functionerende internationale rechtsorde, als het ging om zijn veiligheid en welvaart. Het voeren van een actief buitenlands beleid was de enige manier om hierop invloed uit te oefenen.⁴

* Caroline Schoofs is student geschiedenis (Research Master) aan de Universiteit van Utrecht en verrichtte onderzoek naar de Nederlandse omgang met de Syrische interventiekwestie tijdens een stage bij het Nederlands Instituut voor Militaire Historie (NIMH). Zij bedankt dr. Arthur ten Cate en drs. Richard van Gils voor hun ondersteuning bij het schrijven van dit artikel.

- 1 Hellema, D., *Neutraliteit & Vrijhandel. De geschiedenis van de Nederlandse Buitenlandse Betrekkingen* (Utrecht, Spectrum, 2001) 364.
- 2 Commissie-Davids, *Rapport Commissie van onderzoek besluitvorming Irak* (Boom, Amsterdam 2010) 425-428. Willibrord Davids, oud-president van de Hoge Raad der Nederlanden, was voorzitter van de Commissie van onderzoek besluitvorming Irak. Premier Balkenende maakte dit voorzitterschap op 2 februari 2009 bekend. Davids heeft de commissie zelf nader samengesteld.
- 3 Rood, J., 'Nederlands buitenlands beleid in de spiegel van de toekomst', *Internationale Spectator* 64 (2010) 1, 8-11, aldaar 8-9.
- 4 Rood, 'Nederlands buitenlands beleid', 8-9; zie ook Kleistra, Y., 'Nederlands buitenlandbeleid als een donut', in: Hellema, D., Segers, M., en Rood, J., (red.), *Bezinning op het buitenland, Het Nederlands buitenlands beleid in een onzekere wereld* (Den Haag 2011) 123-150, aldaar 137.



FOTO MCD

Bevordering van de internationale rechtsorde is sinds 1953 vastgelegd in de Nederlandse Grondwet. Inzet in landen als Irak is daar een gevolg van

Drie ankers

Vanuit het besef dat Nederland niet in zijn eentje zijn doel kan bereiken, was het beleid gebaseerd op drie ankers. Nederland keek in de naoorlogse periode in de eerste plaats vooral naar zijn Atlantische partner. Er kon worden gesproken van een Atlantisch primaat in het Nederlandse veiligheidsbeleid. Hoewel dit primaat afzwakte als gevolg van de veranderde geopolitieke situatie van na de Koude Oorlog, bleef het een belangrijke constante in het Nederlandse buitenlands beleid.⁵

Naast samenwerking met de Verenigde Staten, was ook de Europese integratie van belang voor Nederland, met name voor het verzekeren van de welvaart. Ten slotte benadrukte Nederland het belang van een multilateraal bestel in het kader van de Verenigde Naties.⁶



FOTO BEELEDRANK NIMH

Tijdens de Koude Oorlog nam Nederland vrijwel uitsluitend deel aan kleine

5 Staden, F. van, 'Nederlands veiligheidsbeleid en het Atlantisch Primaat. Over bekende ambities en slijtende grondslagen', in: Hellema, Segers en Rood (red.), *Bezinning op het buitenland*, 9-30, aldaar 28; zie ook Kleistra, 'Nederlands buitenlandbeleid als een donut', 138.

6 Rood, 'Nederlands buitenlands beleid', 8-10; zie ook Kleistra, 'Nederlands buitenlandbeleid als een donut', 138.

Tijdens de Koude Oorlog kwam de nadruk op de Verenigde Naties duidelijk tot uiting doordat Nederland vrijwel uitsluitend deelnam aan missies met een VN-mandaat.⁷ Tevens waren het vooral kleine missies die de strijdende partijen uiteen moesten houden.⁸ Na de Koude Oorlog verdween de dreiging uit het Oosten. Het defensiebeleid was niet langer gebaseerd op dreigingen maar op capaciteiten en ambities.⁹ Deze verandering had grote gevolgen voor de inrichting van de krijgsmacht.

Nieuwe hoofdtaak voor Defensie

De Prioriteitennota van 1993, 'Een andere wereld, een andere Defensie', vormde de blauwdruk voor de toekomstige krijgsmacht. Die kreeg er een nieuwe hoofdtaak bij, namelijk het deelnemen aan internationale interventies en vredesoperaties. Daarbij zou de krijgsmacht flink afslanken en volledig komen te bestaan uit beroepsmilitairen.¹⁰ Nederland

verlaagde het 'ambitieniveau' van vier gelijktijdige missies naar drie in 2003 en vervolgens naar twee in 2011.¹¹ Toch heeft de Nederlandse krijgsmacht niet stilgezeten en intensief deelgenomen aan internationale interventies en vredesondersteunende operaties.

Niet alle interventies waar Nederland na de Koude Oorlog aan deelnam, waren gemandateerd door de VN. Dit betrof onder meer de geallieerde operaties *Allied Force* in Kosovo (1999) en *Iraqi Freedom* in Irak (2003).¹² Altruïstische motieven leidden tot een Nederlandse deelname aan *Allied Force* omwille van Kosovo. De regering leek echter ook aan de eigen belangen te denken en wilde zich een trouwe bondgenoot binnen de NAVO tonen.¹³

Zwakke juridische basis

De interventie in Irak door een ad hoc coalitie onder leiding van de VS was anders omdat deze niet werd gerechtvaardigd door humanitaire motieven. De juridische basis voor de invasie, die steunde op de aanname dat het land over massavernietigingswapens beschikte, was zwak. Er waren geen harde bewijzen.¹⁴ Nederland gaf politieke steun voor de operatie en pretendeerde onterecht dat oude resoluties van de Veiligheidsraad voldoende rechtsgeldig waren.

De zogeheten 'Atlantische reflex', of het Atlantische primaat, speelde daarbij klaarlijk een grote rol.¹⁵ Algemeen wordt aangenomen



missies met een VN-mandaat, waaronder Unifil

- 7 Uitzonderingen waren de *Multinational Force and Observers* (MFO) in de Sinai en de inzet van schepen in de Perzische Golf in de nasleep van de Irak-Irak-oorlog (1987-1989), zie: Klep, C., Gils, R. van, *Van Korea tot Kabul. De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945* (Den Haag, SDu uitgevers, 2005) 191.
- 8 Duyvesteyn, I. en Arlar, L., 'Nederland en humanitaire interventie', in: Pekelder, J., Raben, R. en Segers, M. (red.), *De Wereld Volgens Nederland* (Amsterdam, Boom, 2015) 221-246, aldaar 231-232.
- 9 Homan, K., 'De Nederlandse krijgsmacht in transformatie', in: *Bezinning op het buitenland*, 151-172, aldaar 154; Hoffenaar, J., 'Nederland en zijn militaire veiligheid', in: *De Wereld Volgens Nederland* 177-198, aldaar 180-181.
- 10 Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 112; zie ook Homan, 'De Nederlandse krijgsmacht in transformatie', 154.
- 11 Het betrof missies in het lagere deel van het geweldsspectrum van bataljonsgrootte of equivalenten daarvan, zoals een squadron jachtvliegtuigen of twee fregatten.
- 12 Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 191.
- 13 Duyvesteyn en Arlar, 'Nederland en humanitaire interventie', 242.
- 14 Ibidem, 237.
- 15 *Rapport Commissie van onderzoek besluitvorming Irak*, 426.

men dat sinds het echec van Srebrenica (1995), het belang van de VN voor Nederland was afgenomen ten gunste van de bescherming van mensenrechten en de Atlantische reflex.

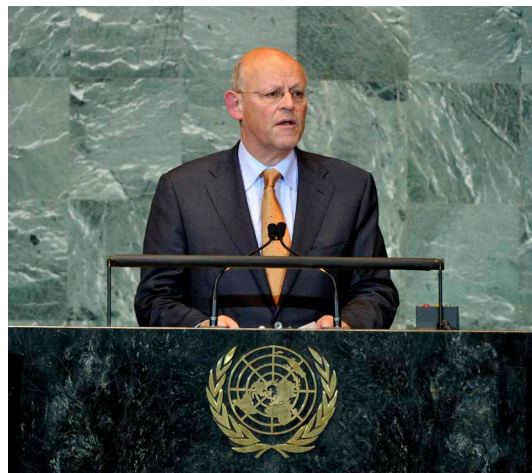
Het begin van de oorlog in Syrië en de Nederlandse verontwaardiging

De actieve instelling van Nederland werd wederom zichtbaar toen de Arabische Lente in Syrië uitliep op een herfststorm. De Arabische Lente begon als een volksprotest tegen onderdrukking en voor vrijheid. Heersende regimes, met name in Syrië en Libië, sloegen hard terug, waardoor de protesten nog eens werden aangewakkerd. In Syrië brak een burgeroorlog uit tussen het regime van president Bashar al-Assad en verschillende oppositiegroepen. De burgeroorlog sleept zich tot op heden voort en eist vele doden.

Pleidooi voor sancties

Tweede Kamerleden en het kabinet merkten het geweld al snel op en veroordeelden het Syrische regime om zijn gewelddadige vergeldingsacties. *'Ik ben geschokt over het gewelddadige optreden van de Syrische autoriteiten tegen betogers'*, stelde de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken Uri Rosenthal (VVD) in mei 2011. Hij pleitte voor sancties tegen 'de verantwoordelijken van het geweld' en het instellen van een wapenembargo. Tevens lobbyde Rosenthal voor de agendering van de situatie in de Veiligheidsraad en de Mensenrechtenraad van de VN.¹⁶

Op Europees niveau was er overeenstemming over de situatie en een eerste oplossing: de Syrische autoriteiten waren verantwoordelijk



Uri Rosenthal, toenmalig minister van Buitenlandse Zaken, was geschokt over het gewelddadige optreden van de Syrische autoriteiten en pleitte in 2011 voor sancties

en moesten worden gestraft. De EU stelde daarom sancties in, wat minister Rosenthal zeer verheugde.¹⁷

Verlammende veto's

Al snel bleek dat de VN-Veiligheidsraad werd verlamd door de veto's van Rusland en China. In oktober 2011 gebruikten beide landen hun veto voor de eerste maal. De ontwerpresolutie (612) veroordeelde het geweld van president Assad en waarschuwde voor mogelijke acties tegen de Syrische autoriteiten. Vitaly Churkin, vertegenwoordiger van Rusland, was het niet eens met de beschuldigende toon, noch met het ultimatum van sancties. Rusland en China benadrukten tevens dat de soevereiniteit van Syrië moest worden gerespecteerd.¹⁸

De daaropvolgende jaren hielden beide landen vast aan deze positie, waardoor de VN geen actie kon ondernemen.¹⁹ Hoewel er in de resoluties over Syrië niet werd gesproken over een mogelijke militaire interventie, vreesden Rusland en China er toch voor dat het hierop uit zou lopen. Dit had alles te maken met de ervaringen met de internationale interventie in Libië, die kort daarvoor plaatsvond, van maart tot oktober 2011. Resolutie 1973 mandateerde een *no-fly* zone aldaar en alle noodzakelijke middelen om dit te kunnen afdwingen.

16 TK2010-2011, 2567, Antwoord van minister Rosenthal, 19 mei 2011.

17 TK2010-2011, 32623, nr. 41, Verslag van een Algemeen Overleg, 27 juli 2011.

18 Verenigde Naties, 'Security Council fails to adopt draft resolution condemning Syria's anti-government protestors, owing to veto by Russian Federation, China', persbericht, SC/10403, 4 oktober 2011, <https://www.un.org/press/en/2011/sc10403.doc.htm> (versie 14 juni 2017).

19 China en Rusland gebruikten hun veto voor ontwerpresoluties van de VN-Veiligheidsraad in February 2012, in juli 2012, in mei 2014, in oktober 2016, in december 2016, in februari 2017 en in april 2017; zie: Euan McKirdy, '8 times Russia blocked a UN Security Council resolution on Syria', *CNN*, 13 april 2017, <http://edition.cnn.com/2017/04/13/middleeast/russia-uns-council-resolutions/index.html> (versie 27 juni 2017).

Uiteindelijk werd er door een NAVO-geleide coalitie militair robuust ingegrepen, wat leidde tot kritiek van China en Rusland. Volgens deze landen gebruikte de coalitie het beschermen van de burgerbevolking als een excuus voor *regime change*.²⁰ Het mandaat van de VN voor de acties had, in hun ogen, alleen 'olie op het vuur gegoooid'.²¹ Na Libië te hebben 'vernietigd', had de Veiligheidsraad zagezegd zijn zinnen gezet op Syrië. Rusland, tezamen met China, wilde dit voorkomen en blokkeerde daarom iedere resolutie waarin werd gezinspeeld op mogelijke acties tegen de Syrische autoriteiten.²²

Lessen uit het verleden

De Tweede Kamer kwam te spreken over een mogelijke militaire interventie in Syrië toen de strijd daar een jaar gaande was. In deze debatten bleek dat de Kamerleden duidelijke lessen trokken uit het (recente) verleden, specifiek uit de ervaringen met de Irakoorlog. Hoewel het vermeende bezit van massavernietigingswapens de reden was voor de interventie in 2003 in Irak, bleken deze wapens er niet te zijn. Ook had de interventie niet de gewenste effecten. Het regime van dictator Saddam Hoessein viel, waarna het land moest worden omgetoverd tot een stabiele democratie. Dit mislukte. In plaats daarvan brak een sektarische oorlog uit.

Ophef

De combinatie van het ontbreken van een VN-mandaat, het gebrek aan bewijs over massavernietigingswapens en de ongelukkige afloop voor de Iraakse samenleving leidde tot ophef in Nederland. Het demissionaire kabinet Balkenende I had de interventie begin 2003 immers gesteund, zij het alleen politiek en niet militair. Een meerderheid in de Kamer had dit besluit gesteund, alleen GroenLinks en later de SP keurden het Brits-Amerikaanse optreden af.²³

Tweede Kamerleden stelden al een week na de inval in Irak vragen over het Nederlandse beleid.²⁴ De invasie bleef de daaropvolgende jaren een twistpunt en de roep om een onderzoek werd groter. Niet alleen oppositiepartijen PvdA, SP en GroenLinks, maar ook regeringspartij D66 steunden het idee van een enquête.²⁵

De voor het Irakbeleid verantwoordelijke kabinetten (Balkenende I, II, III en IV) bleven zich hier echter tegen verzetten.²⁶ Ook ontbrak telkens een Kamermeerderheid voor een dergelijk onderzoek.²⁷

Onderzoek Nederlandse rol in Irak-oorlog

Voorafgaand aan de verkiezingen van 2006 en de daarop volgende onderhandelingen over een coalitieakkoord gaf PvdA-leider Wouter Bos aan dat zijn partij niet zou inschikken wat betreft het onderzoek. Toch gebeurde dit.²⁸ In het coalitieakkoord van 2007 kwamen de CDA, PvdA en ChristenUnie overeen dat er geen onderzoek zou komen, maar tegelijkertijd ook dat deelname aan missies met inzet van Nederlandse militairen voortaan een 'adequaat volkenrechtelijk mandaat' vereiste.²⁹

PvdA'ers in de Eerste en Tweede Kamer bleven zich roeren. De antwoorden van het kabinet op vragen van senatoren werden niet bevredigend gevonden. Om deze reden besloot ook de VVD-fractie in de Eerste Kamer eind december 2008 een onderzoek te steunen.³⁰ Na aanhou-

-
- 20 Charbonneau, L., 'U.N. chief defends NATO from critics of Libya war', 14 december 2011, <http://www.reuters.com/article/us-libya-nato-un-idUSTRE7BD20C20111214> (versie 14 juni 2017).
 - 21 Verenigde Naties, 'Referral of Syria to International Criminal Court Fails as Negative Votes Prevent Security Council from Adopting Draft Resolution', persbericht, SC/11407, 22 mei 2014, <https://www.un.org/press/en/2014/sc11407.doc.htm> (versie 14 juni 2017).
 - 22 Verenigde Naties, 'Security Council Fails to Adopt Two Draft Resolutions on Syria, Despite Appeals for Action Preventing Impending Humanitarian Catastrophe in Aleppo', persbericht, SC/12525, 8 oktober 2016, <https://www.un.org/press/en/2016/sc12545.doc.htm> (versie 14 juni 2016).
 - 23 Duyvesteyn en Arlar, 'Nederland en humanitaire interventie', 237; *Rapport Commissie van onderzoek besluitvorming Irak*, 425.
 - 24 *Rapport Commissie van onderzoek besluitvorming Irak*, 18.
 - 25 'Tijdlijn Irak-onderzoek', NOS, 8 januari 2010, <http://nos.nl/artikel/127775-tijdlijn-irak-onderzoek.html> (versie 30 juni 2017).
 - 26 *Rapport Commissie van onderzoek besluitvorming Irak*, 17.
 - 27 'Druk op Balkenende nam laatste tijd fors toe', *Het Parool*, 2 februari 2009, <http://www.parool.nl/buitenland/druk-op-balkenende-nam-laatste-tijd-fors-toe~a148082/> (versie 28 juni 2017).
 - 28 'Tijdlijn Irak-onderzoek', NOS, 8 januari 2010, <http://nos.nl/artikel/127775-tijdlijn-irak-onderzoek.html> (versie 30 juni 2017).
 - 29 'Samen Werken, Samen Leven', coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari 2007, 14.
 - 30 'Tijdlijn Irak-onderzoek', NOS, 8 januari 2010, <http://nos.nl/artikel/127775-tijdlijn-irak-onderzoek.html> (versie 30 juni 2017); Joeri Boom, 'Onafhankelijkheid van de Commissie-Davids', *De Groene Amsterdammer*, 13 februari 20016, <https://www.groene.nl/artikel/onafhankelijkheid-van-de-commissie-davids> (versie 28 juni 2017).



FOTO ANP, M. ANTONISSE

Commissie-voorzitter Davids (r.) overhandigt het rapport over de Irak-oorlog in 2010 aan premier Balkenende

dende politieke druk van de Senaat stelde het kabinet-Balkenende in februari 2009 een commissie in om de Nederlandse rol in de Irak-oorlog te onderzoeken.

De commissie-Davids, vernoemd naar voorzitter Willibrord Davids, bracht een jaar later in een uitgebreid rapport haar bevindingen naar buiten. Volgens de commissie was het besluit voor de politieke steun *'vooral gebaseerd op overwegingen die waren ontleend aan de buitenlandse politiek'*.³¹ Het belangrijkste motief was Atlantische solidariteit, die, zoals aangegeven, een hoeksteen vormde van het naoorlogse buitenlands beleid van Nederland.

Atlantische reflex

Deze Atlantische reflex prevaleerde boven volkenrechtelijke legitimatie en eigen informatie. Hoewel Nederland een regime change

volkenrechtelijk niet gelegitimeerd achtte, was dit volgens de commissie een onvermijdelijke consequentie van de inval.³² Nederland beschikte daarbij *'nauwelijks over zelfstandig ingewonnen informatie'*. De informatie waar de AIVD en de MIVD over beschikte, kwam vooral van de VN-wapeninspecteurs en buitenlandse inlichtingendiensten. Daarbij kwam dat de analyses van de AIVD, en in het bijzonder van de MIVD, genuanceerder waren dan de openbare buitenlandse rapporten over het vermeende Iraakse bezit van massavernietigingswapens.³³ Bedenkingen over de bondgenootschappelijke informatie deden de regering echter niet haar standpunt wijzigen.

Drie voorwaarden voor deelname

De lessen die de Kamerleden uit deze ervaringen trokken en op de casus Syrië toepasten, waren driedelig, zoals verwoord door parlementariër Michiel Servaes van de PvdA. Nederland moest bij besluitvorming over interventies voortaan voorkómen overhaaste acties te

31 *Rapport Commissie van onderzoek besluitvorming Irak*, 426.

32 *Ibidem*, 425-426.

33 *Ibidem*, 427.

ondernemen en in plaats daarvan zorgvuldige besluiten nemen, getoetst op feitelijkheid, legaliteit en effectiviteit.

Feitelijkheid

Nederland kon niet langer 'vertrouwen op Powerpointpresentaties van Amerikaanse Ministers noch op de blauwe ogen van een Britse premier', stelde Servaes.³⁴ De Kamerleden waren het hierover eens. Een eigen informatiepositie was cruciaal. Nederland moest niet meer blind afgaan op de woorden van de Amerikaanse of Britse bondgenoten, maar de bewijsstukken van bondgenoten en VN-inspecteurs zelf beoordelen.³⁵



FOTO:VN

Behalve feitelijkheid werd ook legaliteit een uitgangspunt bij besluitvorming over interventies. Minister Frans Timmermans zette deze beleidslijn voort

Legaliteit

Naast feitelijkheid, werd ook legaliteit een uitgangspunt. Minister Rosenthal nam daarover bij de Syrië-kwestie een duidelijk standpunt in en zei in 2012, verwijzend naar een volkenrechtelijk mandaat: 'Dat ligt er gewoon niet, en zolang dat er niet ligt, is het uit den boze'.³⁶

Zijn opvolger, minister Frans Timmermans (PvdA) zette deze beleidslijn voort en stelde dat Nederland zich in een zeer specifieke situatie bevond waarin 'volgens de commissie-Davids zonder volkenrechtelijk mandaat geen politieke steun kan worden uitgesproken'.³⁷ Indien de VN-Veiligheidsraad geen overeenkomst zou bereiken over Syrië, waren er volgens Timmermans twee opties: *Responsibility to Protect* of een *Uniting for Peace*-resolutie.³⁸

Met de eerste optie zou men in de ogen van de minister weinig bereiken, omdat de ultieme beslissing alsnog bij de Veiligheidsraad lag. Rusland en China zouden de raad hoogstwaarschijnlijk wederom blokkeren. De tweede optie zou dit probleem omzeilen omdat het niet een besluit van de Veiligheidsraad maar van de Algemene Vergadering benodigde. Echter, 'het is binnen het volkenrecht wel heel omstreden of dat wel voldoende mandaat geeft om in een dergelijke situatie in te grijpen', vond de minister.³⁹

In een brief aan de Tweede Kamer stelde hij nog eens dat wat hem betreft alleen de Veiligheidsraad kon beslissen over het gebruik van geweld. 'Uniting for Peace kan dus voor de situatie in Syrië geen alternatieve rechtsgrond bieden voor het gebruik van geweld', ook niet wanneer de Veiligheidsraad geblokkeerd was.⁴⁰

Terwijl de meeste fracties het eens waren over het belang van een volkenrechtelijk mandaat, nam de VVD-fractie naar aanleiding van de gebleken inzet van chemische wapens in de Syrische burgeroorlog een andere positie in. Parlementariër Han ten Broeke stelde in 2013 dat de 'rechtvaardiging en legitimiteit van een ingreep [...] hem feitelijk al in het gebruik van de chemische wapens' zat. Hiervoor was het essentieel dat het bekend was wie deze wapens had ingezet. Dit wist Nederland nog niet en daarom was het van belang dat de internationale partners de bewijzen zouden delen met de

-
- 34 TK2012-2013, 32623, nr. 107, Verslag van een Algemeen Overleg, 16 september 2013.
 35 Ibidem.
 36 TK2011-2012, 21501-02, nr. 1121, Verslag van een Algemeen Overleg, 16 februari 2012.
 37 TK2012-2013, 32623, nr. 107, Verslag van een Algemeen Overleg, 16 september 2013.
 38 *Responsibility to Protect* werd tijdens de VN-Wereldtop in september 2005 aanvaard. Het concept houdt in dat elke staat verantwoordelijk is voor het beschermen van zijn bevolking tegen genocide, oorlogsmisdaden, etnische zuivering en misdaden tegen de menselijkheid. Indien een situatie zich voordoet waarbij de staat zijn bevolking niet wil of niet kan beschermen, kan de VN Veiligheidsraad besluiten actie te ondernemen. De *Uniting for Peace*-resolutie, ook wel resolutie 377, werd op 3 november 1950 aangenomen in de Algemene Vergadering van de VN. Deze resolutie bepaalde dat, wanneer de VN-Veiligheidsraad niet in staat is tot overeenstemming te komen over een kwestie die aan vrede en veiligheid is gerelateerd, de Algemene Vergadering deze kwestie kan overnemen. De Algemene Vergadering neemt besluiten met een tweederde meerderheid en kan daarmee de veto's in de Veiligheidsraad omzeilen.
 39 Ibidem.
 40 TK2012-2013, 32623, nr. 110, Bief van de Minister van Buitenlandse Zaken, 19 september 2013.



FOTO:VN

Een team van de 'Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons' (OPCW) arriveert in Damascus (oktober 2013), na gebleken inzet van chemische wapens in de Syrische burgeroorlog

internationale gemeenschap. Dit was de voornaamste les die de VVD-fractie trok uit het rapport van de commissie-Davids.

Ten Broeke was het met zijn collega's eens dat een VN-mandaat de voorkeur had, maar zag dit niet als de enige optie. *'Hierin volgen wij – dat is bekend – het minderheidsstandpunt van [het lid] Van Walsum uit de commissie-Davids, namelijk dat optreden van de internationale gemeenschap ook zonder veiligheidsresolutie legitiem kan worden geacht'*, legde Ten Broeke uit.⁴¹ Kortom, de VVD zat niet in de 'volkenrechtelijke dwangbuis', zoals Ten Broeke de positie in een later debat toelichtte.⁴²

Effectiviteit

Ten slotte speelde ook effectiviteit een rol van betekenis in de debatten over Syrië. Zou een militaire interventie wel de gewenste effecten

hebben? Verschillende Kamerleden betwijfelden dit. Het conflict was namelijk erg complex. De strijd werd niet alleen gestreden tussen het Assad-regime en de oppositie, maar ook tussen oppositiepartijen onderling.⁴³

Minister Rosenthal beargumenteerde in 2012: *'In de eerste plaats gaat het in Syrië om gewelddadigheden die zich in het hele land afspelen, dwars door het hele land heen'*. *'In de tweede plaats'*, voegde hij toe, *'is de Syrische krijgsmacht van een totaal andere orde dan wij in andere landen hebben gezien'*. Het risico op burgerslachtoffers, een langdurige en grootschalige inzet en spill-over effecten zou groot zijn indien men zou kiezen voor *boots on the ground*.⁴⁴

Een veilige optie

Op het moment dat de VN-Veiligheidsraad een monitoringsmissie in Syrië goedkeurde, was het juridische dilemma waarmee Nederland worstelde verdwenen. In april 2012 stemde de Veiligheidsraad unaniem voor resolutie 2042 en een aantal dagen later voor resolutie 2043, waarna de *United Nations Supervision Mission in*

41 TK2012-2013, 32623, nr. 107, Verslag van een Algemeen Overleg, 16 september 2013. NB: Van Walsum is ook lid van de VVD.

42 TK2014-2015, 27925, nr. 560, Verslag van een Algemeen Overleg, 11 augustus 2015.

43 Omtzigt benoemt de onderlinge strijd, zie: TK2013-2014, 32623, Verslag van een Algemeen Overleg, 16 oktober 2013.

44 TK 2011-2012, 32623, nr. 68, Verslag van een Algemeen Overleg, 11 juli 2012.



FOTO: VN

Ban Ki-Moon, toenmalig VN-secretaris-generaal, bezoekt Syrische vluchtelingen. In de debatten over Syrië speelde 'effectiviteit' ook een rol: zou een militaire interventie wel de gewenste effecten hebben?

Syria (UNSMIS) in het leven werd geroepen. Nederland stelde een stafofficier beschikbaar voor een analyse-cel in het VN-hoofdkwartier in Genève van 16 mei tot 19 augustus.⁴⁵

Hier richtte de VN een kantoor in voor het personeel van UNSMIS. Dit kantoor was zelfs voor de medewerkers van het hoofdkwartier verborgen en alleen toegankelijk via een geheime ingang. Aldaar werkte de Nederlander in een klein team ter ondersteuning van de werkzaamheden van de Speciaal Gezant voor Syrië, oud-secretaris-generaal Kofi Annan. Zo voorzagen de analisten Annan van informatie over bijvoorbeeld het gebruik van zware wapens door het Assad-regime. Tevens hadden ze regelmatig contact met de waarnemers die in Syrië aanwezig waren.

Al snel bleek dat deze waarnemers hun werk slecht konden doen door het aanhoudende geweld.⁴⁶ Nadat China en Rusland op 19 juli 2012 hun veto uitspraken tegen een resolutie om de missie uit te breiden, werd de missie in dezelfde vorm voor een laatste periode van dertig dagen verlengd.⁴⁷

Verder dan een waarnemingsmissie kwam het niet. Mede door de impasse in de Veiligheidsraad en het idee dat een militaire oplossing de situatie in Syrië niet zou verbeteren, bleef Nederland vasthouden aan een politieke oplossing.⁴⁸ Minister Rosenthal noemde in dit verband meermaals een gecontroleerd vertrek van Assad als een wenselijke optie. Hierbij moest een 'Irakscenario', 'oftewel, een bijtjesdag jegens degenen die het regime in enige mate hebben gesteund', worden voorkomen. In plaats daarvan steunde Rosenthal een zogeheten 'inclusief politiek transitieproces', een beleid waar zijn opvolgers aan vast hielden.⁴⁹ China en Rusland bleven dit proces echter belemmeren.

45 TK2012-2013, 33605-X, nr. 1, Jaarverslag van het Ministerie van Defensie, 15 mei 2013; zie ook: Wiltjer, H., 'Nederland steunt waarnemersmissie Syrië', ANP 30 mei 2012.

46 Interview met majoor Mohamed op 25 oktober 2016.

47 Security Council Report, 'August 2012 Monthly Forecast', 1 augustus 2012, http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2012-08/unsmis_syria.php (versie 1 augustus 2016); United Nations Security Council, 'Resolution 2059 (2012)', S/RES/2059, 20 juli 2012.

48 TK2013-2014, 2150102, nr. 1233, Verslag van een Algemeen Overleg, 17 september 2013.

49 TK2012-2013, 32623, nr. 73, Verslag van een Algemeen Overleg, 6 november 2012.

Zie o.a. ook: TK2015-2016, 2150102, nr. 1552, Verslag van een Algemeen Overleg, 20 november 2015.



FOTO MCD, PH. NIJHUIS

Een KDC-10 vertrekt vanaf vliegbasis Eindhoven richting Midden-Oosten. De Nederlandse inzet is verlengd tot 31 december 2018

Hoewel op 18 december 2015 de Veiligheidsraad unaniem een resolutie aannam over een overgangsproces voor Syrië, gaf deze alsnog geen uitsluitsel over de rol van Assad in dit proces.⁵⁰

Een tweede vijand: ISIS

Met de opkomst van de groepering Islamitische Staat in Irak en Al-Sham (ISIS) in Syrië ontstond er een nieuwe vijand, die niet alleen het Syrische regime en de burgerbevolking aldaar bedreigde, maar ook de internationale gemeenschap. De autoriteiten in Irak, waar ISIS zijn oorsprong had, leden ook onder de opmars van de groepering. Toen ISIS onverwacht snel grote

delen van Irak veroverde, legden zij op 25 juli 2014 een verzoek tot militaire steun neer bij de VN. Nadat de Iraakse regering dit op 20 september herhaalde, ging een internationale coalitie onder leiding van de VS op 23 september over tot actie.

De geallieerden voerden een luchtoffensief uit in Irak, maar ook in Syrië. De coalitie beriep zich hierbij op het recht op collectieve zelfverdediging van Irak, zoals voorzien in artikel 51 van het VN-Handvest, onder verwijzing naar het Iraakse verzoek.⁵¹ Volgens de Nederlandse regering bood dit verzoek ook voldoende rechtsgrond voor de inzet van Nederlandse militairen in Irak.

Nederlandse bijdrage

Nederland leverde zes operationele F-16's en twee daarbij behorende reservevliegtuigen, ondersteund door maximaal 250 militairen. Daarnaast leverde Nederland maximaal 130 trainers ter ondersteuning van Iraakse en Koerdische strijdkrachten.⁵²

50 United Nations Security Council, 'Resolution 2254 (2015)', S/RES/2254, 18 december 2015.

51 Artikel 51 van het VN-Handvest bepaalt dat lidstaten recht hebben tot individuele of collectieve zelfverdediging in geval van een gewapende aanval tegen een lid van de VN. Lidstaten zijn hierbij verplicht de Veiligheidsraad op de hoogte te brengen van hun acties. Toestemming van de Veiligheidsraad is echter niet noodzakelijk.

52 TK2014-2015, 27925, nr. 506, Brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, 24 september 2014.

Vanaf juli 2016 nam België de inzet van de Nederlandse F-16's over. Hierna verzorgde Nederland de *force protection* voor het Belgische detachement met ongeveer 35 militairen.⁵³ Op 1 januari 2018 zal Nederland de inzet van F-16's weer overnemen, voor de duur van een jaar. Ditmaal betrof het vier operationele F-16's, ondersteund door ongeveer 150 militairen.⁵⁴ In december 2016 breidde Nederland de trainingen uit met taken op het gebied van adviseren en assisteren (*Advise & Assist – A&A*) van geselecteerde eenheden bij de voorbereiding en uitvoering van gevechtsacties. Hierbij ging het onder meer om de operationele planning en gevechtsleiding.⁵⁵

Vanaf 30 januari 2017 leverde Nederland gedurende zes weken een tankervliegtuig (KDC-10) voor *air-to-air refueling*, met een detachement bestaande uit ongeveer 30 militairen.⁵⁶ Vanaf medio juni 2017 leverde Nederland wederom een tankervliegtuig met een detachement van ongeveer 45 militairen, ditmaal voor de duur van ruim vijf maanden. Bovendien plande Nederland voor het vierde kwartaal van 2017, van begin oktober tot begin december, de inzet van een C-130 transportvliegtuig voor het luchtvervoer van materieel en mensen.⁵⁷ De Nederlandse inzet werd daartoe verlengd tot 31 december 2018.⁵⁸

Aan luchtaanvallen in Syrië deed Nederland in eerste instantie niet mee. Premier Mark Rutte (VVD) gaf in 2014 aan wel begrip te hebben voor de Amerikaanse bombardementen aldaar. Politieke steun kon hij echter niet geven, '*want dat zou direct in strijd zijn met de conclusies van de commissie-Davids*'. In de visie van de regering was er namelijk onvoldoende volkenrechtelijke legitimering voor uitbreiding van de missie naar Syrië.⁵⁹

Wederom nam de VVD-fractie in de Tweede Kamer een andere positie in. Buitenlandwoordvoerder Ten Broeke bleef bij de positie dat een resolutie van de Veiligheidsraad niet noodzakelijk was. Belangrijke politieke belangen, zoals overwegingen van humanitaire aard, konden volgens zijn partij een uitzondering zijn op de noodzaak van een volkenrechtelijk mandaat.



FOTO MCD, H. HILLINGA

Premier Rutte brengt militairen in Irak een bezoek

De VVD-fractie stond er dan ook voor open dat het werkterrein naar Syrië werd uitgebreid.⁶⁰ Nederlandse inmenging in Syrië bleef voorlopig echter nog uit.

- 53 TK2015-2016, 27925, nr.597, Brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, 9 september 2016.
- 54 TK2016-2017, 27925, nr. P, Brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, 11 september 2017.
- 55 TK2016-2017, 27925, nr. 601, Brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken, van defensie en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, 30 september 2016; zie ook: TK2016-2017, 27925, nr. 603, Brief van de Ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken, 24 november 2016.
- 56 TK2016-2017, 27925, nr.607, Brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken, van defensie en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, 4 april 2017, 13.
- 57 TK2016-2017, 27625, nr. 608, Brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, 24 mei 2017; TK2016-2017, 27925, nr. P, Brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, 11 september 2017.
- 58 TK2016-2017, 27925, nr. P, Brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, 11 september 2017.
- 59 TK2014-2015, 27925, nr. 9, Handelingen, 2 oktober 2014.
- 60 TK2014-2015, 27925, nr. 523, Verslag van een Algemeen Overleg, 14 november 2014.

In juni 2015 informeerde het kabinet middels een Artikel 100-brief de Tweede Kamer over de verlenging van de Nederlandse bijdrage aan de strijd tegen ISIS. Inmiddels hadden de juridische diensten van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie vastgesteld dat er een volkenrechtelijke grondslag was voor militaire inzet in Syrië, iets wat in september 2014 nog allerm minst vanzelfsprekend was. De collectieve zelfverdediging van Irak, reeds de grondslag voor militair optreden in Irak, kon worden uitgebreid naar Syrië omdat vanuit daar aanvallen op Irak werden gedaan. Dit stond intussen feitelijk vast.

Ook stuurde ISIS vanuit Syrië voortdurend wapens en strijders naar Irak. Het kabinet legde deze kwestie tevens voor aan de Extern Volkenrechtelijk Adviseur (EVA).⁶¹ Terwijl het kabinet het advies afwachtte, gaf het aan vast te houden aan het eerdere standpunt dat ISIS alleen effectief kon worden bestreden indien er een politieke oplossing was. *'Een breed gedragen politieke strategie ter oplossing van het conflict in Syrië ontbreekt vooralsnog'*, schreven de ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking in de Artikel 100-brief. Zij achtten het bestaan van een volkenrechtelijk mandaat dus onvoldoende om te besluiten tot militaire inzet in Syrië.⁶²

Obstakel

Kortom, de voorwaarde van effectiviteit bleef een obstakel, ook nu aan de voorwaarden van feitelijkheid en legaliteit was voldaan. Ruim twee weken later ontving het kabinet het advies van de EVA, André Nollkaemper. Nollkaemper bevestigde het verhaal van de juridische diensten, namelijk dat er volgens hem voldoende volkenrechtelijke rechtsgrond



De vluchtelingenstroom richting Europa (hier in haven van het Griekse Chios), ging het kabinet overstag

was voor militair ingrijpen in Syrië. Desondanks bleef het kabinet voorlopig bij zijn standpunt.⁶³

In afwachting van een breed gedragen politieke strategie

Aanslagen in Frankrijk

De aanslagen door ISIS in Frankrijk in november 2015 zetten de bestrijding van ISIS in heel Europa hoog op de agenda. Alle EU-lidstaten steunden het Franse verzoek om militaire

61 Minister Rosenthal riep de functie van Extern Volkenrechtelijk Adviseur (EVA) op 24 mei 2011 in het leven naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie-Davids. Hoogleraar internationaal publiekrecht prof. dr. André Nollkaemper vervult sindsdien de functie van EVA. Nollkaemper levert, gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk volkenrechtelijk advies over belangrijke kwesties in het buitenlands beleid.

62 TK2014-2015, 29521, nr. 293, Brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie, 19 juni 2015.

63 TK2014-2015, 27925, nr. 543, Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken, 26 juni 2015.



FOTO: MCD, E. KLJIN

de groei van ISIS en de aanslagen in Parijs hadden de urgentie voor een oplossing voor het conflict in Syrië vergroot: eind januari 2016

bijstand.⁶⁴ Minister van Defensie Jeanine Hennis (VVD) gaf aan dat 'voor Nederland alle opties bespreekbaar zijn'.⁶⁵ Het uitbreiden van de Nederlandse militaire inzet naar Syrisch grondgebied bleek echter niet tot die opties te behoren. Premier Rutte gaf wederom aan dat de situatie in Syrië anders lag dan in Irak. 'Ik verwijs bijvoorbeeld naar de aanwezigheid van Rusland in het conflict en het feit dat geen van de vijf NAVO-landen uit Europa die bombarderen in Irak, in coalitieverband bombardeert in Syrië', voegde hij toe.

Ook het ontbreken van een politieke strategie stond bombardementen in Syrië volgens de premier in de weg. Wat zou er immers gebeuren na de bombardementen? Het mocht niet zo zijn dat een andere terroristische organisatie het over zou nemen.⁶⁶

- 64 'Hennis steunt Frans bijstandsverzoek', website Defensie, 17 november 2015, <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2015/11/17/hennis-steunt-frans-bijstands-verzoek> (versie 14 juni 2017).
- 65 TK2015-2016, 21502-08, nr. 133, Brief van de Minister van Defensie, 4 december 2015.
- 66 TK2015-2016, 29754, nr. 27, Handelingen, 19 november 2015.

Vluchtelingenstroom richting Europa

Een maand later was er volgens minister Bert Koenders van Buitenlandse Zaken (PvdA) een nieuw weegmoment. Ten Broeke (VVD) vroeg in de Tweede Kamer wat er in de tussentijd veranderd was om dat nieuwe weegmoment te veroorzaken. Koenders wees op een aantal veranderingen. De vluchtelingenstroom richting Europa, de groei van de 'octopus' die ISIS heette en de aanslagen in Parijs hadden de urgentie van een oplossing voor het conflict in Syrië volgens hem vergroot. Het Russische militaire ingrijpen in Syrië had hetzelfde effect omdat het vredesproces erdoor bemoeilijkt werd. Andere landen moesten nu wel interveniëren.

Tegelijkertijd waren er positieve ontwikkelingen in de politieke dialoog. In het zogeheten Wenen-proces, gestart in oktober 2015, zaten alle belangrijke landen aan tafel om de toekomst van Syrië te bespreken. Het doel hiervan was de Syrische overheid en oppositie aan tafel te krijgen. Ook binnen Europa vonden veranderingen plaats. Frankrijk en Engeland waren reeds overgegaan tot actie en ook Duitsland stuurde verkenningsvliegtuigen.

De Verenigde Staten hadden Nederland kort voor het debat verzocht om de strijd tegen ISIS eveneens te intensiveren. In het licht van deze veranderingen, leek minister Koenders zijn positie te wijzigen. Hoewel hij nog steeds de nadruk legde op een politieke oplossing en het nemen van een zelfstandig besluit, opende de minister de deur naar eventueel militair ingrijpen in Syrië.⁶⁷

Overstag

Eind januari 2016 ging het kabinet overstag. Nederland zou deelnemen aan bombardementen op strategische doelen in de aanvoerlijnen van ISIS vanuit Oost-Syrië naar Irak, hoewel dit op korte termijn de dreiging van aanslagen door ISIS-aanhangers in Nederland zou verhogen. Het uitbreiden van het inzetgebied had geen aanvullende operationele gevolgen: het aantal mensen, eenheden en vliegtuigen bleef gelijk.⁶⁸

Waar het kabinet eerder stelde dat een politieke oplossing een voorwaarde was voor militair ingrijpen in Syrië, lag de nadruk nu op gelijktijdigheid. De aanwezigheid van ISIS stond stabiliteit namelijk in de weg; tegelijkertijd kon ISIS niet definitief worden verslagen zonder een politieke oplossing.⁶⁹ Nederland zou dan ook niet alleen het militaire aandeel in de strijd tegen ISIS opschroeven, maar ook het politieke traject en stabiliseringspogingen ondersteunen.⁷⁰

Een breed gedragen politieke strategie ter oplossing van het conflict ontbrak nog steeds. Wel was er sprake van een, zij het broze, 'aanzet tot een politiek proces'.⁷¹ In het Wenen-proces was reeds bepaald dat de strijdende partijen begin 2016 om de tafel zouden gaan. Op 18 december 2015 nam de VN-Veiligheidsraad resolutie 2254 aan, waarin een uitgebreid schema voor het vredesproces werd voorzien. Het doel was binnen zes maanden te komen tot inclusief en niet-sektarisch bestuur. Binnen achttien maanden zouden er nieuwe verkiezingen plaatsvinden. De secretaris-generaal van de VN kreeg de taak om de opties voor een staakt-het-vuren uit te werken.⁷² De rol van Assad in de toekomstige regering van Syrië werd voorlopig nog niet bepaald vanwege meningsverschillen binnen de VN.⁷³

Kinderschoenen

De fracties van GroenLinks en de PVV merkten in het debat op dat het bestaande politieke proces nog in de kinderschoenen stond.⁷⁴ De fragiliteit van het proces werd al snel duidelijk toen de besprekingen, die al een maand waren uitgesteld, na twee dagen werden opgeschort.

67 TK2015-2016, 27925, nr. 583, Verslag van een Algemeen Overleg, 10 februari 2016.

68 TK2015-2016, 27925, nr. 570 Brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, 29 januari 2016, 20.

69 TK2015-2016, 27925, nr. 570 Brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, 29 januari 2016, 2.

70 Ibidem, 5.

71 Ibidem, 12.

72 TK2015-2016, 27925, nr. 570, Brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, 29 januari 2016, 8-9.

73 United Nations, 'Security Council Unanimously Adopts Resolution 2254 (2015), Endorsing Road Map for Peace Process in Syria, Setting Timetable for Talks', persbericht, SC/12171, 18 december 2015, <https://www.un.org/press/en/2015/sc12171.doc.htm> (versie 14 juni 2017).

74 TK2015-2016, 27925, nr. 587, Verslag van een Algemeen Overleg, 30 maart 2016, 10.

Gedurende het jaar werkten wereldleiders aan het bewerkstelligen van een staakt-het-vuren. De successen waren telkens van korte duur. Ook het verkrijgen van toegang tot belegerde gebieden uit humanitaire overwegingen lukte niet volledig.

Conclusie

Het rapport van de commissie-Davids over de invasie van Irak belandde niet zomaar in een archiefkast. Integendeel, het had veel invloed op de politieke besluitvorming over interventiekwesties nadien. Hoewel Atlantische samenwerking een hoeksteen in het Nederlandse buitenlands beleid vormde, concludeerden politici in regering en parlement dat ze niet langer zomaar op bondgenoten konden vertrouwen. Nederland had voortaan de taak om een eigen positie te bepalen op basis van feitelijkheid, legaliteit en effectiviteit.

Drie voorwaarden

Deelname aan een militaire interventie in Syrië was lange tijd uitgesloten omdat deze niet aan deze drie voorwaarden voldeed. Niemand wenste een nieuw Irak-scenario. Zolang de VN-waarnemers niet met zekerheid vaststelden wie verantwoordelijk was voor grootschalige aanvallen (tegen burgers of met chemische wapens), er vanwege Russische en Chinese veto's geen adequaat volkenrechtelijk mandaat was en er geen effectieve militaire strategie leek te zijn ontwikkeld, hield Nederland zijn militairen thuis.

Het alternatief was een politieke aanpak. Het doel was de strijdende partijen aan tafel te krijgen en een oplossing van het conflict te bewerkstelligen, bij voorkeur zonder president Bashar al-Assad. Dit was geen gemakkelijke taak. Vele bemiddelingspogingen strandden. Ook de monitoringsmissie in 2012 waar Nederland aan deelnam, had geen duidelijk blijvend effect.

Gestrande bemiddelingspogingen

In de zomer van 2015 werd er aan twee van de gestelde voorwaarden voor militair ingrijpen voldaan. De juridische diensten van de ministe-

ries van Buitenlandse Zaken en Defensie en de EVA stelden dat er inmiddels voldoende legaliteit was voor militair ingrijpen. Dit ingrijpen zou zich dan wel beperken tot de bestrijding van de militaire tak van ISIS en stond geheel los van het optreden van het regime van Assad of oppositiegroeperingen.

Niemand wenste een nieuw Irak-scenario

Dreiging van ISIS

Het volkenrechtelijk mandaat was gebaseerd op een feitelijke vaststelling van de dreiging van ISIS vanuit Syrië voor Irak. Hiermee was aan de voorwaarden van feitelijkheid en legaliteit voldaan. Het kabinet benadrukte dat er geen breed gedragen politieke strategie was. Toen het kabinet begin 2016 besloot om toch deel te nemen aan deze luchtaanvallen, ontbrak deze strategie nog steeds. De ontwikkelingen op het politieke vlak waren erg minimaal en fragiel, waardoor de kans dat terroristische groeperingen de macht zouden overnemen in gebombardeerde gebieden nog steeds aanwezig was.

Druk op Europa

De verandering in het kabinetsstandpunt kwam tot stand door de toegenomen druk op Europa in de vorm van de migratiecrisis en het toegenomen aantal door ISIS geïnspireerde aanslagen sinds 2015. Net zo belangrijk waren de gevolgen die dit had voor Nederlandse bondgenoten. Frankrijk, Engeland en Duitsland waren na de aanslagen in Parijs in november dat jaar overgegaan tot actie. Het verzoek vanuit de VS om net als een aantal Europese partners de strijd tegen ISIS te intensiveren, gaf de doorslag.

Deze drie ontwikkelingen hadden als gevolg dat Nederland zich actief losmaakte van de beperkingen die het zichzelf eerder had opgelegd. De derde voorwaarde, effectiviteit, die inhield dat een politieke strategie een voorwaarde was voor militair ingrijpen, dolf daarbij het onderspit. ■