

Recensie Tussen de Middag
Het Rapport van de Commissie Davids¹
Dirk Jan Wolffram, 2 maart 2010

Op 20 maart 2003 vielen de Verenigde Staten en Groot-Brittannië Irak binnen. Binnen drie weken viel het regime van Saddam Hoessein. De Massavernietigingswapens waarover Irak zou beschikken, en die de aanleiding vormden voor de oorlog, werden niet aangetroffen. Wel werd via de Verenigde Naties de weg vrijgemaakt voor de invoering van een democratisch politiek stelsel in Irak, onder auspiciën van de VS en Groot-Brittannië, die werden gesteund door een flink aantal landen waaronder Nederland. Daarmee werd *regime change* in Irak, een belangrijke doelstelling van het Amerikaanse buitenlandse beleid, al ingezet onder de democraat Clinton, voltoerd.

De VS en Groot-Brittannië hadden geen mandaat van de Veiligheidsraad gekregen voor deze oorlog. Beide landen meenden dat ingrijpen gerechtvaardigd was op basis van een corpus van eerdere Veiligheidsresoluties, aangenomen vanaf het moment dat Saddam Hoessein was verslagen in de vorige Golfoorlog, die van 1991. Die resoluties hadden mede tot doel te voorkomen dat Irak weer een strijdmacht van betekenis kon opbouwen en richtten zich met name tegen de productie van zogeheten massavernietigingswapens, Weapons of Mass Destruction, zoals gifgassen en nucleaire projectielen. Ter bekrachtiging van dit internationale regime gingen de VS en Groot-Brittannië meerdere malen over tot inzet van wapengeweld, met als belangrijkste de operatie Desert Fox in 1998, bestaande uit uitgebreide luchtaanvallen op verschillende doelen in Irak.

Nederland was in 1991 lid van de internationale coalitie die ten strijde trok tegen Irak en was als Navo-bondgenoot nauw betrokken bij de discussies over vijandelijkheden tegen Irak, al was het maar omdat elke dreiging tegen Irak vanuit de Navo een tegendreiging met zich meebracht tegen Iraks buurland en Navo-bondgenoot Turkije. Alle interventies tegen Irak door de Britten en de Amerikanen tussen 1991 en 2001 werden gesteund door de Nederlandse regering, waarin de PvdA voortdurend zitting had.

Maar intussen groeide in Europa de weerstand tegen een oorlog tegen Irak, die na de Al Qaeda aanslagen van 2001 en de daaropvolgende oorlogsretoriek van George Bush Jr onvermijdelijk leek.

Nederland zat dus tussen twee vuren: enerzijds loyaliteit aan de Atlantische partners, anderzijds een breed gedeelde weerszin tegen een nieuwe oorlog tegen Irak, een land waarvan velen de indruk hadden dat het enerzijds geleid werd door een misdadige dictator, maar anderzijds dermate genuïlkorfd was dat het geen reële bedreiging van de internationale orde vormde.

¹ Raadpleegbaar via http://www.onderzoekscommissie-irak.nl/Content/www.onderzoekscommissie-irak.nl/Documenten/rapport_commissie_irak.pdf

In 2002 escaleerde de zaak. Irak deed zijn uiterste best om de VN-sancties te omzeilen en de VN-wapeninspecteurs het werk zo moeilijk mogelijk te maken. Op 8 november 2002 nam de Veiligheidsraad resolutie 1441 aan, waarin Irak voor een laatste maal gesommeerd werd mee te werken aan de wapeninspecties. Zo niet, dan zou de VN zich beraden op ernstige gevolgen. Irak aanvaardde deze resolutie vijf dagen later, beloofde dus alle medewerking aan de inspecties. De praktijk was anders.

In maart 2003 was na het zoveelste incident voor de VS en Groot-Brittannië de maat vol. Zij zochten steun bij de bondgenoten, in de wetenschap dat een Veiligheidsraadsresolutie die geweld tegen Irak zou sanctioneren waarschijnlijk op een Frans veto zou stuiten en op weerstand onder een aanzienlijk deel van de overige Veiligheidsraadleden. Een nieuwe resolutie werd dan ook niet ingediend. De VS en Groot-Brittannië trokken ten strijde met een beroep op bestaande resoluties, dus zowel 1441 als het corpus van alle voorgaande resoluties over Irak.

Gezien het te geringe draagvlak voor deze oorlog in Nederland had de regering de VS en Groot-Brittannië al laten weten geen militaire steun te kunnen verlenen. Maar wel diende de regering zich uit te spreken over de aanval. De ministerraad kwam daartoe op maandag 17 maart bijeen, waarna op dinsdag 18 maart een kamerdebat werd gevoerd. In dit debat werd duidelijk dat de Nederlandse regering het besluit tot een inval van VS en Groot-Brittannië politiek steunde, maar niet militair. De Nederlandse regering vond dus met de Britse en Amerikaanse regering dat een inval in Irak gerechtvaardigd was op basis van bestaande VN-resoluties. Dit tot onvrede van de oppositie, die, met de PvdA voorop, dergelijke politieke steun zonder VN-mandaat afwees.

Hoewel na 9 april in Nederland brede steun was voor actieve participatie in de wederopbouw van Irak met een militaire missie, bleef de besluitvorming van 17 en 18 maart een heet hangijzer. Met grote hardnekkigheid bleef het beeld bestaan van een stuntelende regering die op basis van onjuiste informatie door de VS en Groot-Brittannië was verleid tot politieke steun aan een in volkenrechtelijk opzicht niet goed te keuren conflict en die de Tweede Kamer essentiële informatie had onthouden, waardoor het vormen van een politiek oordeel over het regeringsbeleid niet goed mogelijk was.

Uiteindelijk leidde dit een jaar geleden tot de instelling van de Commissie Davids, die in opdracht van de regering de grondslagen voor de besluitvorming van maart 2003 moest onderzoeken. De regering was natuurlijk het inmiddels gevallen kabinet Balkenende IV, met opposant PvdA van destijds nu als coalitiepartner. Het kabinet wankelde na het uitbrengen van het rapport binnen de kortste keren, kon ternauwernood op de been worden gehouden door een behoorlijk diepe knieval van het CDA, tegenover de op crash-course liggende PvdA, die, zo lijkt het, de eigen standpunten liet prevaleren boven het voortbestaan van het kabinet. De heetste actualiteit is weggeëbd nu kabinet gevallen is op die andere militaire missie: Afghanistan.

Wat hebben we aan het rapport van de Commissie-Davids als je het beschouwt als een studie naar de totstandkoming van overheidsbeleid. Want dat is het: de taak van de commissie was ‘onderzoek te doen naar de voorbereiding en besluitvorming in de periode zomer 2002 tot zomer 2003 over de politieke steun van Nederland aan de inval in Irak in het algemeen en over aspecten van volkenrechtelijke aard, aspecten van de inlichtingen- en informatievoorziening en aspecten van vermeende militaire betrokkenheid in het bijzonder’

Nu zitten we natuurlijk meteen met een probleem: dit is een politieke vraagstelling, geen wetenschappelijke. Deze vraagstelling geeft aanleiding tot verklaring van het verloop van een politiek proces, komt voort uit een behoefte om het kabinetsbeleid staatsrechtelijk te toetsen. Zo’n vraagstelling geeft geen aanleiding tot beschouwing, laat staan tot meer theoretische bespiegelingen.

Mijn punt is dat hierdoor de Commissie-Davids nagelaten heeft een systematiek in te bouwen in het onderzoek die in feite onontbeerlijk is om tot een adequate analyse te komen, ook voor een politieke beoordeling van het kabinetsbeleid.

Wellicht geeft de samenstelling van de commissie enige helderheid. Opvallend is dat geen beroep is gedaan op deskundigheid uit de hoek van de politieke wetenschappen. Davids en Koopmans zijn jurist en waren lid van de Hoge Raad, Schrijver is jurist, gespecialiseerd in het Volkenrecht, Van Walsum is oud-ambassadeur en voormalig permanent vertegenwoordiger bij de VN, Den Boer is van huis uit ook juriste, tevens bestuurskundige. Fasseur is zowel jurist als historicus, vooral bekend als kenner van de geschiedenis van Nederlands-Indië en biograaf van Wilhelmina. Ook Schwegman is biograaf, van Beccari en Montessori, maar vooral directeur van het NIOD. Politieke wetenschappers zijn niet geconsulteerd door de commissie, die gesprekken met tientallen betrokkenen heeft gevoerd. Daarbij moet ik meteen opmerken dat de politieke wetenschappers ook na publicatie van het rapport nauwelijks hebben gereageerd. Het werpt een wat navrant licht op de voortdurende bewering uit die hoek dat hun tak van wetenschap in maatschappelijk opzicht zoveel waardevoller zou zijn dan de politieke geschiedbeoefening.

Met alle respect voor de formidabele hoeveelheid informatie die de commissie heeft verwerkt en voor de grote tijdsdruk waaronder zij heeft moeten werken, moeten we toch constateren dat we geen duidelijk en volledig zicht krijgen op het proces van besluitvorming zoals zich dat heeft voltrokken. Hoe een en ander tot stand kwam, wie op welk moment de verantwoordelijkheid nam voor besluiten en interpretaties, hoe de lijnen liepen binnen de ministeries, en tussen de ministeries, wat de impact was van de publieke opinie, van de inlichtingendiensten, en van bijvoorbeeld de Kamerverkiezingen van januari 2003, het is op zijn best wat versnipperd in het rapport terug te vinden, maar het is niet systematisch bij elkaar gebracht. Beschouwingen over politieke cultuur ontbreken ook goeddeels.

Het lijkt erop alsof de Commissie-Davids allereerst een vertaling heeft gemaakt van de opdracht in de richting van de grote kwesties:

- wat was de Volkenrechtelijke basis voor de inval in Irak? Oftewel was een nieuwe VN-Veiligheidsraadsresolutie nodig voor de Brits-Amerikaanse inval in Irak
- wat hield de politieke steun van het kabinet daadwerkelijk in
- was er sprake van onduidelijk en onvolledige informatieverstrekking

Laten we kijken wat het rapport wel te bieden heeft op deze punten.

Volkenrecht

Resolutie 1441 loopt als een rode draad door het rapport heen. Bovendien is een afzonderlijk hoofdstuk gewijd aan de volkenrechtelijke kant van de zaak. Het rapport reflecteert het scherpe debat over de relevantie van het Volkenrecht, in het bijzonder de status van de VN in het internationaal recht. Doeko Bosscher heeft zich in *Openbaar bestuur* gebogen over de kennelijke vooringenomenheid van de Commissie-Davids. Hij wijst Nico Schrijver aan als kennelijke auctor intellectualis van de enge interpretatie van 1441.

Het rapport analyseert in feite de ontwikkeling van de resoluties, en de interpretaties daarvan door de Nederlandse politiek. Terecht wijst de Commissie er op dat de zwakte van de volkenrechtelijke basis voor de inval in Irak zit in de onduidelijkheid van de legitimiteit van ingrijpen volgens 1441. Daarover waren de meningen verdeeld, zelfs PvdA-politici gaven op enig moment aan dat onder bepaalde omstandigheden 1441 geweld wel degelijk legitimeerde. In dit verband is de reactie van de Nederlandse hoofdpersoon in het drama, toenmalig minister van buitenlandse Zaken Jaap de Hoop Scheffer in de Volkskrant van 13 februari veelbetekenend. De Hoop Scheffer zei daarin:

“Davids had niet politiek, maar juridisch moeten aantonen waarom in 2003 geweld niet langer werd gelegitimeerd, en in de voorgaande jaren wel. ‘Het is van tweeën één: of de Veiligheidsraad sanctioneert geweld, of doet dat niet. Daar kun je geen politieke argumenten tussenschuiven.’”

Maar daar zat juist de crux: het was juridisch niet helder, al vond De Hoop Scheffer van wel. Van eenduidige interpretaties van resolutie 1441 was geen sprake, zelfs de Britse Attorney-General bleef twijfelen tot het laatste moment en stelde nog op 7 maart 2003 dat het toepassen van geweld wellicht gelegitimeerd was op voorwaarde dat eenduidig helder was dat Irak niet meewerkte aan de wapeninspecties, maar dat het andere standpunt: alleen legitimatie door een nieuwe resolutie, net zo goed te verdedigen viel.² Met al deze onduidelijkheid voor een juridische basis voor de inval was het laatste woord aan de politiek. Oftewel: hebben landen het recht een eigen afweging te maken, ook als die naar alle waarschijnlijkheid niet op steun van de VN-Veiligheidsraad kan rekenen.

² Zie: http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/freedom_of_information/notices/annex_a_-_attorney_general's_advice_070303.pdf

De Commissie-Davids laat in weerwil van de vooringenomenheid van Schrijvers in feite zien dat het Volkenrecht niet eenvoudig en eenduidig is. Zie in dit verband ook ingezonden brief van Peter van Walsum in de NRC van zaterdag 27 februari: Van Walsum was lid van de Commissie-Davids, maar was het niet eens met de Volkenrechtelijke interpretatie van resolutie 1441. In het rapport is een voorbehoud opgenomen waarin van Walsum wijst op de beperkingen van het Volkenrecht en het recht van landen om ten behoeve van hun eigen veiligheid (in dit geval het tegengaan van een nucleaire dreiging vanuit Irak) of ter bescherming van de humaniteit (denk aan de interventie in Kosovo in 1999) over te gaan tot het gebruik van geweld. Het volkenrecht zit aan zijn grens, van uitbreiding naar interventie in humanitaire conflicten zal geen sprake zijn, omdat de meeste leden van de VN daaraan geen steun zullen geven. Dus moeten landen soms afwegingen maken los van een VN-mandaat, aldus althans Van Walsum.

Politieke steun

Terug naar de kern van de zaak: de politieke steun van de Nederlandse regering. De Hoop Scheffer in de Volkskrant nog een keer:

“Ik vind het een gemis dat er niemand in de commissie zat die wist hoe processen in het kabinet, de Kamer en politieke partijen zich voltrekken, en het vele informele politiek overleg kon inschatten.”

De Hoop Scheffer had dus graag gezien dat er een voormalig bewindsman in de Commissie had gezeten. Daar was aanvankelijk ook sprake van, opnemen van een of meerdere Ministers van Staat lag in de rede, maar zij bedankten al in een vroeg stadium gezamenlijk voor de eer.

Ik denk dat De Hoop Scheffer de Commissie tekort doet. Inbreng van oud-bewindslieden in de Commissie-Davids zou mijns inziens niet tot doorslaggevende andere interpretaties hebben geleid. Hoewel ik in zijn algemeenheid vind dat de Commissie het proces van beleidsvorming niet systematisch genoeg heeft bestudeerd, heeft zij toch enkele opmerkelijke analyses ten beste geven, waarbij nu juist de analyse van de gang van zaken op 17 en 18 maart wel voorbeeldig is. Het is een klassiek voorbeeld van inventief bronnengebruik, onverzettelijke speurzin en zorgvuldige afweging. Geschiedschrijving op de vierkante millimeter, maar wel van hoge kwaliteit.

Spannende geschiedschrijving ook, zeker nu, omdat de hoofdrolspelers destijds dezelfde waren als in de laatste kabinetscrisis: Balkenende, Bos, Verhagen en Koenders.

De chronologie is van belang voor het duiden van de politieke context van de besluitvorming op 17 en 18 maart. Op 22 januari waren de vervroegde verkiezingen uitgelopen op een nipt door het CDA gewonnen nek-aan-nekrace tussen CDA en PvdA. Het zittende kabinet was demissionair, met bewindslieden uit CDA, VVD en LPF. Op 31 januari begon de formatie, de kwestie-Irak werd vooralsnog buiten de onderhandelingen tussen CDA en PvdA gehouden. Op 7 maart verklaarde de PvdA

dat regeringssteun zonder VN-mandaat aan een inval in Irak een breekpunt in de formatie zou vormen. Toen al was duidelijk dat een nieuwe VN-resolutie waarschijnlijk getroffen zou worden door een Frans veto.

Op 17 maart is sprake van koortsachtige activiteit nu een Amerikaans-Brits ingrijpen onvermijdelijk lijkt. CDA en PvdA onderhandelen over de totstandkoming van een nieuwe coalitie en hebben niet de behoefte de moeizame onderhandelingen stuk te laten lopen op Irak. Dat leidt tot de omzichtige formuleringen in de verklaring van de ministerraad, waar de term 'politieke steun' niet wordt opgenomen. Die term wordt door Balkenende wel in de Tweede Kamer gebezigd, op 18 maart.

Vervolgens is er een onderonsje tussen Bos en Balkenende, ook op 18 maart, wat echter niet tot eenduidigheid leidt. PvdA houdt vast aan het niet steunen van de inval zonder een nieuwe VN-resolutie. Balkenende probeert desondanks loyaal te zijn aan de Amerikanen en de Britten. Verhagen schoffelt er onbekommerd dwars doorheen, ongetwijfeld had hij geen zin in een kabinet met de PvdA, waarin hij zou moeten samenwerken met iemand als Koenders, die voortdurend dwars had gelegen en weinig ruimte voor een CDA-PvdA-compromis had gelaten. Dit leidt tot een impasse. De formatie wordt op 24 maart hervat, zonder duidelijke afspraken over Irak, en loopt op 12 april stuk op sociaal-economische tegenstellingen.

De Commissie-Davids heeft tot in detail de praktijk van kabinetsformatie blootgelegd, indringender dan we gewend zijn uit de tijd (jaren zeventig/tachtig) dat Nederlandse politieke geschiedenis zo'n beetje synoniem was met het schrijven van dikke boeken over de totstandkoming van kabinetten. Saillant detail is dat van informele gesprekken nauwelijks verslaglegging terug te vinden was, voor het cruciale gesprek tussen Bos en Balkenende waren alleen de aantekeningen van Bos beschikbaar.

Op 25 juni besluit de nieuwe regering van CDA, VVD en D66 deel te nemen aan de stabilisatiemacht in Irak, nadat de Veiligheidsraad de bezetting van Irak heeft gelegitimeerd. Ook de PvdA-fractie steunt dit besluit in meerderheid.

Informatie

Een tweede hoogtepunt in het rapport van de Commissie-Davids betreft het opereren van de inlichtingendiensten, al had de commissie slechts zeer beperkte toegang tot de bronnen.

In het kamerdebat over het rapport maakte de oppositie nogal een punt van het niet goed informeren van de Kamer in maart 2003, als belangrijkste verwijt aan Balkenende, waardoor hij dus uiteindelijk een motie van wantrouwen van GroenLinks aan zijn broek kreeg. Dit doet wat potsierlijk aan: er was nauwelijks betrouwbare informatie, er was in belangrijke mate sprake van het rondzingen van verhalen, halve analyses en onbetrouwbare getuigenverklaringen, zo laat de Commissie-Davids zien. Zelfs als Balkenende opening van zaken had gegeven op basis van alle beschikbare informatie, dan nog was de kamer nauwelijks beter geïnformeerd. In feite was het

belangrijkste verwijt dan ook dat de regering de Kamer niet had laten weten dat ze over gebrekkige en onvolledige informatie beschikte.

In de wereldwijde beeldvorming is het optreden van de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Powell in de Veiligheidsraad in februari 2003 van doorslaggevende betekenis geweest. Powell, die bekend stond als een uitmuntende en integere militair en als een voorzichtige en gematigde minister van Buitenlandse Zaken, liet met een gelikte powerpointpresentatie zien dat Irak massavernietigingswapens, waaronder nucleaire, produceerde en zich voorbereidde op het inzetten daarvan. De Nederlandse regering nam deze analyse over en Balkenende betuigde in het openbaar onder de indruk te zijn van de door de VS gepresenteerde bewijzen.

De Nederlandse inlichtingendiensten waren echter veel terughoudender in hun analyses, zo toont de Commissie-Davids aan. Die analyses waren in het algemeen overigens gebaseerd op brokken informatie die ze kregen toegespeeld door de Britten en de Amerikanen. Ze beschikten nauwelijks over zelf ingewonnen en geanalyseerde informatie. Het kan zijn dat Balkenende, VVD-minister Kamp en De Hoop Scheffer zich de beperkte reikwijdte van de eigen inlichtingendiensten hebben gerealiseerd en daarom de nuances in het beeld van het vermogen van Irak om met name nucleaire wapens te produceren hebben genegeerd, en niet hebben doorgegeven aan de Tweede Kamer. Nuanceringen die wel degelijk door de eigen inlichtingendiensten werden aangedragen. Het beeld dat zich opdringt is overigens dat van inlichtingendiensten die buiten de landsgrenzen nauwelijks serieus worden genomen en daardoor in feite niet in staat zijn de regering te informeren over de gevoelige kanten van het buitenlandse beleid.

Conclusie

De Hoop Scheffer zei in de Volkskrant over zijn CDA-woordvoederschap ten tijde van het uitzendingsbesluit Srebrenica, maar met een niet mis te verstane verwijzing naar de voorbereiding van het Irak-besluit: “Als je vindt dat je alles moet weten, verlies je je kritische distantie.

De Volkskrant-journalisten lieten het lopen, vonden het kennelijk een aardige afsluiter voor hun artikel. Maar waarop anders dan zo volledig mogelijke informatie moet je je kritische distantie baseren. Alleen veelzijdige kennis kan leiden tot kritische inzichten, zo laat ook het gebrek aan betrouwbare ‘intelligence’ bij de besluitvorming in 2003 zien. Het is treurig dat politici dit soort meningen verkondigen.

Samenvattend: het rapport van de Commissie-Davids is een kroniek, voortreffelijk gedocumenteerd, maar met een verhaallijn die niet overtuigt en in feite steeds weer afleidt van de kern van de zaak: hoe is de besluitvorming op 17 en 18 maart totstandgekomen? Het is jammer dat de Commissie-Davids er voor terug is geschrokken om tot een scherpere analyse te komen van de besluitvormingsprocessen voorafgaand aan maart 2003, een scherpe analyse die ze wèl heeft gemaakt van de

gang van zaken op 17 en 18 maart zelf. Een helder zicht op het vele waardevolle materiaal dat is verzameld wordt in de weg gezeten door volkenrechtelijke vooringenomenheid en een onvoldoende systematische behandeling van besluitvormingsprocessen.