

# Het volkenrecht voorbij: de Nederlandse besluitvorming rond Irak vanuit strategisch perspectief

*Beslissingen over oorlog en vrede zijn per definitie strategische keuzen: het betreft de inzet van militaire middelen ter bewerkstelling van politieke doeleinden. In bredere zin genomen kan de politieke steun die Nederland in 2003 aan de invasie van Irak verleende, als zo'n strategische keuze bestempeld worden. Een van de voornaamste eigenschappen van zulke beslissingen is dat ze vaak plaatsvinden in een omgeving van onzekerheid en als zodanig tot grote paradoxen kunnen leiden – si vis pacem, para bellum.<sup>1</sup> Het verschijnen van het rapport van de commissie-Davids, dat dit besluitvormingsproces nauw onder de loep heeft genomen, leidde tot grote beroering in de Nederlandse politiek.<sup>2</sup> Men kan zelfs stellen dat dit rapport in belangrijke mate heeft bijgedragen aan de vertrouwensbreuk binnen en vervolgens de val van het kabinet-Balkenende IV.*

*Hoewel over dit onderwerp al veel inkt heeft gevloeid, lijkt het nuttig stil te staan bij enkele aspecten die tot dusver relatief onderbelicht bleven: 1 de vernauwing van het debat tot een welles-nietes-spel inzake volkenrechtelijke legitimatie; 2 de onbedoelde strategische effecten van de inval in Irak voor Nederland, vooral wat betreft het dossier-Afghanistan; 3 een korte vergelijking met de alternatieve strategische koers zoals die door buurland België gevaren is; en 4 het Nederlandse besluitvormingssysteem inzake deelname aan militaire operaties. Tot slot worden de besluiten als een reeks van paradoxen op een rij gezet.*

## **Volkenrechtelijke legitimatie – en wat dan?**

Het publieke debat over de oorlog in Irak heeft zich zowel in Nederland als daarbuiten sterk toegespitst op de vraag naar de volkenrechtelijke legitimatie daarvan. Tengevolge van de bevestiging van de twijfels rond de aanwezigheid van massavernietigingswapens was immers de mening ontstaan dat de regering veel te lankmoedig was omgesprongen met de benodigde volkenrechtelijke legitimatie voor een dergelijke aanval. Het is dan ook niet meer dan logisch dat dit aspect tevens centraal staat in het rapport van de commissie-Davids. Een uitzondering hierop is de inmiddels beruchte kanttekening van commissielid Van Walsum: hij voerde aan dat een verantwoordelijke regering zich niet alleen door de regels van het volkenrecht, maar ook door de eisen van de internationale politiek laat leiden.<sup>3</sup>

Ondanks de grote symbolische waarde van een volkenrechtelijk mandaat kan men zich echter de vraag stellen in welke mate dit aspect van groot belang is vanuit strategisch perspectief. Men kan zich namelijk een gedachte-experiment voorstellen waarin er wel dege-lijk massavernietigingswapens waren ontdekt of, sterker nog, de Verenigde Staten de VN-Veiligheidsraad hadden weten te overtuigen een tweede resolutie aan te nemen waarin het gebruik van geweld wél expliciet gelegitimeerd werd. Men kan zich tevens voorstellen dat in beide gevallen Irak waarschijnlijk evengoed in het debacle van *insurgency* en staatsfragmentatie zou zijn verzonken. Met andere woorden, zelfs als er wat betreft de legitimiteit van *Operation Iraqi Freedom* geen vuiltje aan de lucht was geweest, zouden de huidige problemen op het vlak van stabilisatie en staatsopbouw zich ook hebben aangediend. De vergelijking met Afghanistan is in deze bijzonder illustratief. Een legitieme oorlog mag in theorie dan 'schoon' lijken, oorlogvoering blijft steeds een 'lelijke' bedoening in de praktijk.

Hoewel een juridisch perspectief eigen is aan het debat in een parlementaire democratie – zeker in een land dat zich op zijn volkenrechtelijke traditie laat voorstaan – maakte dit perspectief een aantal andere relevante overwegingen van ondergeschikt belang. Een van de meest markante bevindingen van de Commissie is dat de Nederlandse autoriteiten zich terdege bewust waren van de gebreken in de Amerikaanse planning voor de wederopbouw van Irak en dat deze kennis weinig of geen rol speelde in de eigen besluitvorming.<sup>4</sup> Door slechts *politieke* steun te verlenen, kon de Nederlandse regering zich evenwel grotendeels aan de moeilijke discussie over stabilisatie en wederopbouw onttrekken. Deze observaties zijn natuurlijk vooral saillant, omdat het verloop van de militaire campagne heeft aangetoond hoe desastreus de gebrekkige voorbereiding wel was. Hoewel men moet waken voor een *hindsight bias*, lijkt het toch niet te ver te gaan te stellen dat de meer technische discussies over de militaire haalbaarheid van de doelstellingen en de benodigde middelen voor het uitvoeren van de missie een prominentere plaats verdienen in het politieke debat.

Recent onderzoek inzake de besluitvorming in de Verenigde Staten kwam tot de conclusie dat het dossier-Irak als een *crisisdossier* werd behandeld: het eigenlijke debat werd gevoerd onder een minimaal aantal deelnemers en met weinig inbreng van de professionele expertise van de strijdkrachten.<sup>5</sup> De parallellen met Nederland zijn opvallend. Ook hier werd de te volgen Irak-strategie al vroegtijdig uitgestippeld door een select groepje, *in casu* binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken. Aan weerszijden van de Atlantische Oceaan lijkt de blik op politiek symbolische *issues* belangrijker te zijn geweest dan een meer omvattende en technisch meer onderbouwde analyse van de kwestie. Tevens valt op ook hoe groot de invloed is van *path dependency* in dergelijke besluiten. Zowel in de Verenigde Staten als in Nederland week men jarenlang niet van de eigen uitgangspositie, ook al werd deze tengevolge van de ontwikkelingen in Irak zelf steeds minder verkoopbaar. De reactie van premier Balkenende op het Commissierapport spreekt hier boekdelen.<sup>6</sup>

#### Implicaties voor de missie in Afghanistan

‘Hoe mooi ook de strategie’, liet Winston Churchill ooit optekenen, ‘soms moet men ook naar de resultaten kijken.’ De Amerikaanse inval in Irak heeft tot dusver niet de beoogde doelstelling van een democratische modelstaat in het Midden-Oosten teweeggebracht. Daarnaast hebben de chaotische situatie en de *insurgency* in Irak tot gevolg gehad dat het leeuwendeel van Washingtons politieke en militaire aandacht jarenlang op Irak bleef geconcentreerd. Het duidelijkste *ongewenste neveneffect* van de oorlog in Irak was bijgevolg de *verwaarlozing van de oorlog in Afghanistan*. De commissie-Davids blijft al bij al op de vlakte wanneer het gaat om de bredere consequenties van het Nederlandse besluit politieke steun te verlenen aan *Operation Iraqi Freedom*. Gezien de ambitieuze rol die Nederland in Uruzgan op zich heeft genomen, ligt het echter voor de hand even stil te staan bij de vraag wat het debat over Irak kan leren voor de kwestie-Afghanistan, ook al ligt deze thematiek buiten de reikwijdte van het onderzoek van de commissie-Davids.

Vanuit militair-strategisch oogpunt is het duidelijk dat de inval in Irak de campagne in Afghanistan veroordeelde tot het statuut van een verwaarloosd weeskind van de *war on terror*.<sup>7</sup> Op nagenoeg alle gebieden bleken de in Afghanistan geïnvesteerde middelen hopeloos ontoereikend in verhouding tot de ambitieuze doelstellingen. Een secundair gevolg van het verhitte debat over Irak was dat verscheidene Europese bondgenoten gaandeweg een grotere rol in de ISAF-missie op zich namen. Lang leek Afghanistan immers de ‘goede oorlog’ te zijn, waardoor er meer publieke

steun voor gevonden kon worden. Voor de landen die kritisch stonden ten aanzien van het dossier-Irak bood dit bovendien de mogelijkheid te tonen dat men niet helemaal met de Amerikanen gebroken had. Samengevat kan men dus stellen dat het dossier-Irak tegelijk de positiebepaling van vele bondgenoten over Afghanistan heeft beïnvloed en de kansen op succes van de ISAF-missie danig heeft ondergraven.

Toen Nederland in 2006 naar Uruzgan trok, wachtte een onaangename confrontatie met de groeiende opstand in zuidelijk Afghanistan. De ISAF-troepenmacht betaalde daar de prijs van de drie jaar van verwaarlozing die het gevolg was van de Amerikaanse betrokkenheid in Irak. Bovendien werden vele van de flaters uit Irak in Afghanistan eerst herhaald vooraleer te worden ‘geremedieerd’ – denk aan de gebrekkige voorbereiding in militaire planning, de zeer beperkte integratie van de civiele en militaire inspanningen of het systematisch ontkennen van de militaire schattingen van de vereiste middelen door het politieke niveau. De keuze bij te dragen aan de volkenrechtelijk correcte ISAF-operatie draaide in de praktijk dus uit op een even gevaarlijk wespennest als Irak. Ook in het politieke debat in Nederland zijn de overeenkomsten tussen beide dossiers treffend. De politieke breuklijnen liepen parallel en de parlementaire discussie stond bol van gelijksoortige semantische disputen. Sommige conclusies van de commissie-Davids kunnen zonder veel moeite ook in het dossier-Afghanistan teruggevonden worden. Dit maakt de vraag hoe een eventuele remedie eruit kan zien, alleen maar dringender. De bereidwilligheid om ongenadig in de spiegel te kijken en man en paard te noemen, lijkt echter een noodzakelijke voorwaarde voor verbetering te zijn.

#### Het contrast met de Belgische besluitvorming

België en Nederland hebben in het dossier-Irak voor een heel uiteenlopende koers gekozen, respectievelijk ter ondersteuning van de Frans-Duitse dan wel de Amerikaanse-Britse diplomatieke positie. Op het eerste gezicht leek het hier te gaan om uiteenlopende volkenrechtelijke interpretaties van het Irak-dossier: de Belgische regering hield vol dat een militair optreden zonder expliciet VN-mandaat geen enkele steun kon genieten. Dit lijkt evenwel een rookgordijn te zijn: slechts vier jaar daarvoor had zowel België als Nederland actief bijgedragen aan de NAVO-luchtbombardementen naar aanleiding van de oorlog in Kosovo – die eveneens plaatsvonden zonder mandatering door de Veiligheidsraad. De essentie van de uiteenlopende posities van België en Nederland lijkt dan ook eerder te liggen in de relatieve sterkte van de *transatlantische reflex* en de tegenover het unilateralisme van de regering-Bush Jr gekoesterde *sceptisis*. Zeker

wat de eerste factor betreft, speelden ook partijpolitieke overtuigingen een rol: de Atlantische traditie van de christen-democraat Balkenende vormde een tegenpool van het door de liberaal Verhofstadt gehuldigde vérgaande eurofederalisme.

Achteraf gesproken kan men vaststellen dat België tevreden was met de gemaakte keuze, terwijl de positiebepaling over Irak in Nederland heel controversieel is gebleven. De ironie bestaat erin dat dit waarschijnlijk niet of nauwelijks het resultaat was van een vooruitziende beleidsblik. De Belgische regering lijkt haar strategische koers niet zozeer bepaald te hebben op basis van een meer gedegen analyse van het debat over massavernietigingswapens of de kans op succes van *Operation Iraqi Freedom*, maar eenvoudigweg op basis van een diep wantrouwen van unilateraal gebruik van geweld. Men kan dit op diverse manieren verklaren. Of het nu gaat om de historische wortels van België als strijdtoneel van Europa dan wel het populistisch aansluiten bij een publieke opinie die overweldigend negatief stond tegenover de Amerikaanse oorlogsplannen, het lijkt duidelijk dat de Belgische positie veel meer het gevolg was van politieke principes dan van een meer verfijnd besluitvormingsproces.

Een van de vaste kenmerken van onderzoekscommissies is dat ze doorgaans enkel worden opgericht om de meest controversiële beleidskeuzen te onderzoeken. De vergelijking tussen België en Nederland

ning vanuit de regering naar de Tweede Kamer op de korrel genomen.<sup>9</sup> Het siert de Nederlandse debatacultuur dat een zeer gedegen en voldoende kritisch onderzoeksrapport als dit het daglicht kan zien. Anderzijds kan de cynische toeschouwer opwerpen dat de bevindingen van de Commissie niet alleen de besluitvorming rond Irak, maar ook de huidige besluitvormingscultuur beschrijven. Parlementaire controle wordt daarbij gekarakteriseerd door semantische haarkloverij, coalitiepolitiek en gebrek aan transparantie en aan achtergrondkennis. Deze indruk wordt overigens versterkt door de vele parallellen tussen de debatten over Irak enerzijds en Afghanistan anderzijds.

Het ligt nu eenmaal in de aard van het politieke bedrijf dat de besluitvorming vaak *ad hoc* verloopt en geplaagd wordt door frictie van verschillend allooi. Vanuit Belgisch perspectief valt echter op dat het Nederlandse systeem voor parlementaire consultatie, berustend op Artikel 100 van de Grondwet en het Toetsingskader 2001, institutioneel toch vrij sterk in elkaar zit. Het systeem van kamerbrieven over elke operationele inzet van de Nederlandse strijdkrachten zorgt, in vergelijking met de situatie in België, voor een informatieverstrekking die zowel vanuit kwalitatief als kwantitatief oogpunt hoogstaander is. In het geval van de inzet in Afghanistan kon men bijvoorbeeld ook vaststellen dat het debat in Nederland

### *Sommige conclusies van de commissie-Davids zouden ook in het dossier-Afghanistan teruggevonden kunnen worden*

wordt daarom bemoeilijkt door het feit dat de Nederlandse besluitvorming dankzij het werk van de commissie-Davids zoveel grondiger in kaart is gebracht. Hoewel het niet mogelijk is beide processen in detail te vergelijken, lijkt het toch bijzonder onwaarschijnlijk dat een onderzoekscommissie in België geen soortgelijke problemen zou vaststellen. Zo vormen het informeren van het parlement inzake defensiebeleid en de kwaliteit van het inhoudelijke debat daarover in België minstens een even heikel punt als in Nederland. Daarom is het ook de moeite waard naar het Nederlandse besluitvormingsmodel te kijken als een proces dat losstaat van de concrete beleidsinput.

#### **De Nederlandse besluitvorming als kwalitatief proces**

Het onderzoek van de commissie-Davids schetst een bijwijlen ontluisterend beeld van het besluitvormingsproces omtrent Irak. Zo typeert de Commissie het debat tussen het kabinet en de Tweede Kamer als een dovemansdialoog.<sup>8</sup> Ook wordt de informatievoorzie-

toch grondiger te noemen viel dan dat in België. Ook al kan men hier en daar vragen stellen over het niet adequaat informeren van de Tweede Kamer in het dossier-Irak, ten gronde lijkt het Nederlandse systeem relatief goed te functioneren, in de zin dat er systematisch werk wordt gemaakt van parlementaire informatieverstrekking, alsook van een gezond debat. Dit wil niet zeggen dat het besluitvormingsproces in concrete dossiers niet kwalitatief beter kan verlopen, maar de echte problemen liggen vaak buiten het institutionele kader. Elk procedureel model van besluitvorming functioneert slechts bij de gratie van de politieke wil het zo goed mogelijk te gebruiken – en aan die politieke wil ontbreekt het nog wel eens.

#### **Tot besluit**

In dit artikel is getracht een aantal onderbelichte facetten van de discussie over de Nederlandse besluitvorming aangaande Irak alsnog aan het licht te brengen. Daarbij werd door een meer strategische in plaats van juridische bril gekeken in een poging de bevindingen van de commissie-Davids in een ruimer per-

spectief te plaatsen. Ook werden overeenkomsten en verschillen met het debat in België aangegeven. Zoals wel vaker gebruikelijk is in de traditie van strategische studies, vallen de vier aandachtspunten samen te vatten als een reeks van paradoxen. *Eerst* werd beschreven hoe de volkenrechtelijke blik tot het grote symbooldossier werd verheven, hoewel de praktische implicaties van deze discussie achteraf minder relevant bleken. Ten *tweede* werd stilgestaan bij de ver-gaande gevolgen die de oorlog in Irak teweegbracht voor het welslagen van de campagne in Afghanistan. Het Nederlandse besluit militair wél mee te doen aan de minder controversiële ISAF-operatie, leidde uiteindelijk tot een betrokkenheid die mede door het avontuur in Irak moeilijker en pijnlijker bleek dan verwacht. Ten *derde* werd vastgesteld dat het ogenschijnlijk contrast met de Belgische besluitvorming meer berustte op diep ingebakken politieke reflexen dan op een meer functioneel beleidsproces. Ten *vierde* werd betoogd dat een goed besluitvormingsproces geen voldoende voorwaarde vormt voor een goede besluitvorming. Hoewel onderzoekscommissies het mandaat hebben procesmatige verbeteringen voor te stellen, lijkt de geschiedenis over Irak niet zozeer een procedureel falen te zijn dan wel een gebrek aan politieke openheid. In het maken van strategische keuzen vindt men zelden eenduidigheid. De belangrijkste les

bestaat dan misschien wel in een intellectuele openheid voor het idee dat plannen vaak verkeerd gaan, maar, mits er voldoende zelfreflectie is, toch steeds bijgestuurd kunnen worden.

---

**Alexander Mattelaer** is onderzoeker in defensiebeleid aan het Institute for European Studies van de Vrije Universiteit Brussel. **Joost Koomen**, thans advocaat te Brussel, was in het verleden werkzaam in het Europees Parlement, waar hij zich bezighield met buitenlands en veiligheidsbeleid.

## Noten

- 1 Zie E.N. Luttwak, *Strategy: The Logic of War and Peace*, Cambridge, MA: Belknap Press, 2001.
- 2 Rapport Commissie van onderzoek besluitvorming Irak, Amsterdam: Boom, 2010.
- 3 *Ibid.*, blz. 270.
- 4 *Ibid.*, blz. 184 e.v., alsook blz. 212.
- 5 S. Metz, *Decisionmaking in Operation Iraqi Freedom: Removing Saddam Hussein by Force*, Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, 2010.
- 6 H. Staal, 'Premier weerspreekt werk Davids al na vijf uur', in: *NRC Handelsblad*, 13 januari 2010.
- 7 E.K. Fitzgerald & A.H. Cordesman, *Resourcing for Defeat: Critical Failures in Planning, Programming, Budgeting and Resourcing the Afghan and Iraq Wars*, Washington DC: Center for Strategic & International Studies, 2009.
- 8 Rapport Commissie, a.w. noot 2, conclusie #9, blz. 425.
- 9 *Ibid.*, conclusie # 37, blz. 428.