

## De waarachtigheid van de commissie-Davids

Het vierde kabinet-Balkenende is nu verleden tijd. Naar we mogen aannemen ook de kwestie-Irak, die zoveel jaren de gemoederen in de Nederlandse parlementaire politiek verhit heeft. Maar het rapport van de 'Commissie van onderzoek besluitvorming Irak' verdient nog een stevige nabeschuiving.<sup>1</sup> In de verantwoording van dit – rijke, gedegen en boeiende – rapport valt namelijk te lezen dat de commissie zich onthoudt van een 'politieke opvatting' (blz. 37). 'We geven geen politiek oordeel; we delen slechts feiten mee,' benadrukte commissie-voorzitter Davids bij de presentatie van zijn rapport op 12 januari 2010.<sup>2</sup> Het ging de commissie primair om 'waarheidsvinding' (blz. 19), zoals zij haar taak ietwat geladen opvat (als-of het in Den Haag om Zuid-Afrikaanse toestanden zou gaan). Politieke gevolgtrekkingen laat de commissie over aan regering en Kamer. Terecht plaatst Peter Baehr al een paar kanttekeningen bij deze vermeende prudentie in zijn bespreking van het rapport in de *Internationale Spectator*.<sup>3</sup> Volgens Baehr velt de commissie wel degelijk politieke oordelen, over bijvoorbeeld het leiderschap van Balkenende, de deugdelijkheid van de volkenrechtelijke argumentatie of de 'onwaarachtigheid' van de politieke steun aan de Verenigde Staten.

Baehr ziet daarbij nog een wezenlijke, zij het impliciete, politieke stellingname van de commissie-Davids over het hoofd. Op basis van haar eigen bevindingen had deze namelijk tot de slotsom moeten komen dat er op de besluitvorming van het eerste kabinet-Balkenende inzake Irak eigenlijk nauwelijks iets aan te merken valt, en dat Balkenende op grond daarvan had moeten worden vrijgepleit van de vele verdachtmakingen waarmee hij jarenlang door zijn tegenstanders is achtervolgd.

De instelling van de commissie-Davids door het vierde kabinet-Balkenende in februari 2009 vond plaats na aanhoudende druk en tientallen vragen vanuit de Tweede Kamer om een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop het eerste kabinet-Balkenende betrokken was bij de inval in Irak en de voorbereidingen daarop, in maart 2003. Zowel oppositiepartijen alsook latere coalitiepartner PvdA koesterden de aanhoudende verdenking dat de regering toen niet zuiver had geopereerd. Er bestond grote twijfel over de volkenrechtelijke argumentatie die indertijd gehanteerd was, over de politieke steun aan de Verenigde Staten en ook over de mogelijke militaire betrokken-

heid van Nederland bij de oorlog in Irak. Nederland is een 'illegale oorlog ingerommeld', zo valt de tenor van deze beschuldigingen samen te vatten. Ook werd herhaaldelijk gesuggereerd dat Jaap de Hoop Scheffer zijn benoeming tot secretaris-generaal van de NAVO rechtstreeks te danken had aan onze politieke steun aan de Verenigde Staten destijds. Vooral premier Balkenende bleef voortdurend onder vuur liggen. Hij was immers de enig overgebleven verantwoordelijke voor de toenmalige gang van zaken. Voor oppositie en PvdA een ideale schietschijf. Men kan rustig stellen dat er nooit een onderzoekscommissie inzake besluitvorming inzake Irak zou zijn ingesteld, indien Balkenende na 2003 geen premier meer zou zijn geweest. Die partijpolitieke bijbedoelingen van de aanhoudende roep om een Irak-onderzoek had de commissie-Davids zich beter moeten realiseren.

De commissie had zich tot taak gesteld '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 inlichtingen- en informatievoorziening, en aspecten van vermeende militaire betrokkenheid in het bijzonder' (blz. 19). De commissie 'heeft haar taak opgevat als een van waarheidsvinding en daarom getracht om naar vermogen binnen de haar toegemeten tijd de relevante feiten vast te stellen' inzake dit besluitvormingsproces (blz. 19).

Wat is er na de 'waarheidsvinding' van de commissie-Davids nu overgebleven van al die jarenlange verdenkingen? Afgaande op de 49 'conclusies' die de commissie zelf heeft geformuleerd, alsmede de samenvatting daarvan in haar persbericht van 12 januari 2010, kan de algemene slotsom moeilijk anders zijn dan: bitter weinig. Laten we de voornaamste bevindingen en conclusies nog eens kort nalopen. Ze kunnen in zes categorieën worden ondergebracht, op basis van de indeling en volgorde die de commissie zelf aanhoudt.

### Politieke leiding

De eerste conclusies die de commissie-Davids naar voren schuift, gaan heel analytisch over de politieke leiding destijds. Ze vormen een merkwaardig contrast met de politieke beschuldigingen aan het adres van het kabinet-Balkenende I. Het persbericht opent met de regels: 'Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft al in een vroeg stadium het beleid vastgesteld

voor het verlenen van politieke steun van Nederland aan de inval van de Verenigde Staten in Irak. Dat gebeurde begin augustus 2002 tijdens een overleg tussen de pas aangetreden minister van Buitenlandse Zaken De Hoop Scheffer en een kleine groep ambtenaren. Uit dit overleg zijn de beleidslijnen voortgevloeid die hun plaats hebben gevonden in de eerste brief van de minister aan de Tweede Kamer over dit onderwerp, 4 september 2002. Noch de ministerraad noch minister-president Balkenende of de toenmalige minister van Defensie Korthals zijn vooraf over de inhoud van deze brief geraadpleegd. De brief werd de basis voor het kabinetsbeleid dat uiteindelijk uitmondde in het regeringsstandpunt van 18 maart 2003.' De commissie-Davids meent tevens dat premier Balkenende 'weinig of geen leiding heeft gegeven aan de debatten over de kwestie-Irak; hij liet het dossier-Irak geheel over aan de minister van Buitenlandse Zaken.'

Dus in een onderzoeksrapport over een zeer gevoelige kwestie in de Nederlandse buitenlandse politiek stelt de commissie voorop dat de minister van Buitenlandse Zaken vroegtijdig een beleidslijn heeft uitgezet, dat de Kamer hierover zeer tijdig is ingelicht (zelfs voorafgaand aan het kabinetsberaad over deze aangelegenheid), dat het kabinet die lijn spoedig heeft overgenomen, en dat die lijn consistent is vastgehouden tot het begin van de oorlog in Irak.

Bij het lezen van deze conclusie rijst natuurlijk de levensgrote vraag: en wat is hier precies mis mee? Dat premier Balkenende in de eerste fase 'weinig of geen leiding' heeft gegeven in deze zaak, is bepaald geen doodzonde in een staatsbestel waar de verantwoordelijkheid voor de buitenlandse politiek primair bij de minister van Buitenlandse Zaken rust. De minister-president geeft in ons bestel vooral leiding aan de werkzaamheden van de ministerraad. Als Balkenende wel vroegtijdig het heft in handen had genomen, had hij ongetwijfeld het verwijt gekregen zich buiten zijn staatsrechtelijke boekje te hebben begeven. Trouwens, erg fout kan Balkenende ook weer niet zijn geweest, want 'later, namelijk na januari 2003, is de premier zich wel met dit dossier gaan bemoeien', aldus de commissie-Davids.

De commissie had de regering net zo goed een groot compliment kunnen maken voor het vroegtijdig signaleren van de problemen in Irak, voor ambtelijke slagvaardigheid op het ministerie van Buitenlandse Zaken (dat op dit punt nogal eens in gebreke blijft) en voor een consistente en heldere beleidslijn, gebaseerd op de beproefde Atlantische traditie in de naoorlogse Nederlandse buitenlandse politiek.

### **Volkenrechtelijke legitimatie**

Als tweede punt van belangrijke kritiek (afgaande op de volgorde van het persbericht) presenteert de

onderzoekscommissie de ondeugdelijke volkenrechtelijke legitimatie van de Nederlandse steun aan de Verenigde Staten. Die werd door het toenmalige kabinet 'ondergeschikt' gemaakt aan de in augustus 2002 door Buitenlandse Zaken uitgezette beleidslijnen. Volgens Davids viel de door de Nederlandse regering veelvuldig herhaalde opvatting dat 'een tweede resolutie politiek zeer wenselijk, maar juridisch niet noodzakelijk' was, 'niet goed te verdedigen'. Resolutie 1441 kon niet als zodanig dienen. 'Daarmee ontbeerde de militaire actie een adequaat volkenrechtelijk mandaat,' aldus de commissie.

Dit is eerder een opinie dan een 'relevant feit'. Bovendien was dit volkenrechtelijk argument inder tijd al genoegzaam bekend. Het was expliciet meegewogen op het departement, vermeld in de relevante beleidsdocumenten en kamerstukken, en het was in de media, de vakliteratuur en de Kamer uitvoerig besproken. Alleen was de afweging van de hoogste politieke en ambtelijke leiding van het ministerie anders dan die van de Dienst Juridische Zaken (DJZ), die een nieuw mandaat noodzakelijk achtte. Een doodnormale gang van zaken in de politieke en ambtelijke hiërarchie. De commissie-Davids was geen specifieke volkenrechtelijke commissie (ook al zaten er veel juristen in), dus het is niet duidelijk waarom aan haar volkenrechtelijk oordeel opeens extra gezag zou moeten worden toegekend. De enige volkenrechtsspecialist in de commissie, Nico Schrijver, had ten tijde van de inval in Irak en daarna al bij diverse gelegenheden zijn bezwaren tegen de volkenrechtelijke koers van het kabinet naar voren gebracht. Die sloten geheel aan bij de opvattingen van DJZ.

Ongetwijfeld had en heeft hij sterke argumenten (dat heeft het kabinet inmiddels ook erkend, door te stellen dat de volkenrechtelijke legitimatie voor de inval 'adequater' had gekund), maar een nieuw gezichtspunt is het zeker niet.<sup>4</sup> Om dit zeven jaar na datum nog eens als een hoeksteen in een proces van waarheidsvinding te signaleren, is nogal kras. En hoe zwaar is het vergrijp precies? Een soortgelijke argumentatie als die van Balkenende-I werd ook door voorafgaande kabinetten gehanteerd. Davids schrijft zelf: 'Alle politieke partijen die in de Tweede Kamer waren vertegenwoordigd, met uitzondering van GroenLinks en later de SP, hebben het Amerikaans-Britse militaire optreden jegens Irak tussen 1991 en februari 2001 ondersteund, ook in gevallen waarin dit optreden niet door de Veiligheidsraad was goedgekeurd.' (blz. 425)

Dat de gevonden waarheid niet onomstotelijk vaststaat, blijkt trouwens ook uit de 'kanttekening' (blz. 270) die commissielid Van Walsum in het rapport heeft laten plaatsen. Van Walsum onderschrijft de 'conclusie van de Commissie dat het volkenrechtelijke

standpunt van de regering [...] niet goed te verdedigen viel'. Hij 'verbindt hieraan echter niet de conclusie dat de regering verkeerd heeft gehandeld door voor de Amerikaans-Britse inval Nederlands politieke steun uit te spreken'. Dat is in grote lijnen ook het standpunt dat de huidige Britse premier Gordon Brown, of de Hoge EU-Vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken, Lady Catherine Ashton, nog steeds huldigt ter rechtvaardiging van het Britse optreden indertijd. Om maar te zwijgen van Tony Blair. Zo klip en klaar is de volkenrechtelijke waarheid dus niet die de commissie-Davids gevonden heeft, althans niet als eenduidige grondslag voor het beleid.

### Militaire inlichtingen

Al even weinig overtuigend is het verwijt dat de regering indertijd selectief gebruik heeft gemaakt van de rapporten van de binnenlandse inlichtingendiensten. 'Uit de rapporten van de [AIVD en MIVD] werden van kabinetszijde slechts die uitspraken gedestilleerd die pasten in het reeds ingenomen standpunt' (blz. 427). Ook ging de regering te veel af op de inlichtingen vanuit de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Hierdoor werd het gevaar van Iraakse massavernietigingswapens door de regering groter voorgesteld dan op grond van die rapporten mocht worden aangenomen. Daar valt wel het een en ander op af te dingen.

In de eerste plaats is het natuurlijk mooie wijsheid achteraf dat er uiteindelijk (praktisch) geen massavernietigingswapens werden gevonden. Tijdens de hele besluitvormingsperiode die de commissie-Davids heeft onderzocht, was dat echter allerminst zeker. Door Saddam Hoesseins inzet van chemische wapens tegen de eigen bevolking, zijn eerder aan de kaak gestelde illegale atoomprogramma, zijn jarenlange ontwijken van VN-resoluties en zijn aanhoudende tegenwerking van de VN-wapeninspecties in het najaar van 2002 en het voorjaar van 2003 bestond tot aan de Amerikaans-Britse inval in praktisch de hele internationale gemeenschap de overtuiging dat de Iraakse dictator iets te verbergen had. Ook bij VN-wapeninspecteur Hans Blix, de chef van UNMOVIC. Die schrijft althans in zijn memoires: 'At this stage [januari 2003] my gut feeling was still that Iraq retained weapons of mass destruction.'<sup>5</sup> Dat wijkt dus niet veel af van wat de Nederlandse regering in die tijd vermoedde. Blix, die door de commissie-Davids is gehoord, bekritiseert in zijn boek zelfs de Franse regering, die geen militaire actie wilde ondernemen tegen Irak, terwijl de Franse inlichtingendiensten 'were convinced that weapons of mass destruction remained in Iraq'.<sup>6</sup> De beruchte wapens hadden er uiteindelijk net zo goed wél kunnen zijn geweest. Ook de MIVD en de AIVD hebben dat nooit uitgesloten, zoals Jaap de Hoop Scheffer nog eens terecht in het

rapport-Davids memoreert (blz. 325). Zo bijzonder selectief was het kabinet dus niet.

Verder hadden de MIVD en AIVD geen eigen inlichtingenbronnen in Irak; dus het is niet zo gek dat de regering mede op Amerikaanse en Britse inlichtingen afging, zeker wanneer die afkomstig waren van bijvoorbeeld de Britse premier. De MIVD had trouwens zelf ook geloof gehecht aan de roemruchte presentatie van Colin Powell op 5 februari 2003 in de VN-Veiligheidsraad. In de foto's van mobiele productie-eenheden die Powell daarbij presenteerde, zag de MIVD een 'overtuigend' bewijs dat Irak nog steeds trachtte biologische wapens te presenteren (blz. 304). De AIVD bleek al evenmin onfeilbaar. Die trok zelfs voorzichtig optimistische berichten van de VN-inspecteurs in twijfel, zoals Davids op blz. 315 constateert. Dus dan hoeft de regering toch niet voetstoots af te gaan op de eigen inlichtingendiensten?

### Kamer niet volledig geïnformeerd

Een andere belangrijke conclusie van de commissie-Davids is dat het kabinet tegenover de Staten-Generaal 'geen volledige opening van zaken' heeft gegeven over het aan ons land op 15 november 2002 door de Verenigde Staten gedane verzoek mee te werken aan de planning van de opbouw van een militaire macht die Irak tot toegeven aan resolutie 1441 moest dwingen' (blz. 428). Een 'doodzonde' in het Haagse parlementaire jargon (alsof de Kamer ooit ergens 'volledig' over wordt geïnformeerd). De regering had de Kamer wél direct ingelicht over dit zogeheten verzoek tot 'host nation support', maar alleen over het eerste deel, aangaande hulp bij de Amerikaanse wapenzendingen (via bijvoorbeeld Schiphol). De Amerikaanse aanvraag behelsde echter ook een tweede deel, met een concreet verzoek tot meer 'offensieve' ondersteuning. De regering achtte het niet nodig hier de Kamer direct over in te lichten, omdat het Nederlandse beleid immers niet voorzag in enigerlei militaire steun. Op dit deel van het Amerikaanse verzoek werd dan ook 'niet positief' gereageerd (blz. 358).

Het is niet duidelijk wat de regering hier precies verweten kan worden. Het betrof hier een bondgenootschappelijk verzoek (op grond van het NAVO-verdrag), en er is geen wettelijke verplichting de Kamer over een verzoek tot 'host nation support' in te lichten. Het ligt voor de hand dat een regering in zulke gevallen zeer behoedzaam omspringt met informatie aan de Kamer of de media. Dat is waarschijnlijk net zo gebeurd met vergelijkbare verzoeken in het verleden, maar dat heeft de commissie-Davids niet uitgezocht.

### Geen militaire bijdrage

Verder heeft de commissie geen spoor van bewijs gevonden dat Nederland op een of andere manier een

‘illegale oorlog’ zou zijn ‘ingerommeld’, zoals diverse kamerleden dat uitdrukten. In de media waren herhaaldelijk allerlei berichten opgedoken over bijvoorbeeld de inzet van Nederlandse F-16 toestellen, marineschepen en commando’s in of nabij Irak. ‘Ondanks intensieve naspeuringen’ (blz. 394) heeft de commissie ‘geen bewijs’ gevonden voor de te harer kennis gekomen beweringen dat Nederland een actieve bijdrage zou hebben geleverd aan (de voorbereiding van) de inval in Irak’ (blz. 428). Noch in de archieven van het ministerie van Defensie, noch elders. Integendeel, de conclusie is veeleer dat de regering indertijd alles in het werk heeft gesteld om enigerlei militaire betrokkenheid te voorkomen. Minister van Defensie Henk Kamp krijgt hierover zelfs een compliment van de onderzoekscommissie: ‘Toen het besluit geen militaire steun eenmaal was gevallen, heeft minister Kamp er alles aan gedaan om de inzet van Nederlandse militairen in Irak te voorkomen.’ (blz. 398) Een mooier rapport is er toch niet denkbaar op dit punt.

### De Hoop Scheffer

En verder concludeert de commissie ook nog dat ‘bij het besluit politieke steun te verlenen aan de oorlog in Irak een eventuele benoeming van minister De Hoop Scheffer tot secretaris-generaal van de NAVO geen rol heeft gespeeld’ (blz. 429). Verdere toelichting overbodig.

### Slotsom

Min of meer in dezelfde trant heeft de commissie-Davids nog tientallen andere ‘conclusies’ getrokken, veeleer kritische – soms trouwens ook positieve – kanttekeningen bij de besluitvorming indertijd, dan scherpe terechtwijzingen of veroordelingen. De besluitvorming heeft zich indertijd geheel voltrokken binnen de grenzen van het staatsrecht en de regels van de parlementaire democratie, ook al was de (volkenrechtelijke) legitimatie van het beleid minder sterk. In een puur academische studie over dit onderwerp zouden al deze bevindingen geen enkele ophef teweegbrengen. Zeker niet in vergelijking tot de vele kwesties in de Nederlandse buitenlandse politiek waarbij dingen écht fout gingen, soms met dramatische gevolgen.<sup>7</sup> Davids heeft zich onvoldoende reenschap gegeven van het feit dat in de kwestie-Irak de Nederlandse besluitvorming, linksom of rechtsom, geen enkele invloed heeft gehad op de inval of op de noodlottige gebeurtenissen in de nasleep daarvan. En dat de eventuele tekortkomingen in de besluitvorming indertijd dus wel erg betrekkelijk waren.

De algemene slotsom van het onderzoek is dus onontkoombaar: de commissie-Davids heeft in een gedetailleerd rapport van 550 bladzijden praktisch niets aan het daglicht gebracht wat het daglicht niet kan

verdragen. Door deze voor de hand liggende slot – welbewust – *niet* te trekken, werden de vele, tamelijk onschuldige, bevindingen van de commissie niet uit de sfeer van de politieke verdenking gehaald en kregen media en oppositie, met steun van de PvdA, in de vorm van het rapport volop munitie om Balkenende te blijven belagen.<sup>8</sup> Dat laatste is uiteraard de verantwoordelijkheid van de Kamer, maar indien de commissie-Davids werkelijk neutraal was geweest, had zij Balkenende moeten vrijpleiten van alle politieke beschuldigingen waarvan zijn Irak-beleid jarenlang beticht is. Te meer daar deze in het verleden reeds ‘uitvoerig verantwoording’ heeft afgelegd in beide Kamers, zoals in het rapport zelf nog eens wordt gememoreerd (blz. 17). Nu heeft de commissie-Davids in feite partij gekozen, ondanks haar nadrukkelijke bewering geen ‘politieke oordelen’ te vellen. En dat getuigt, om een term van de commissie zelf te gebruiken, van een ‘zekere onwaarachtigheid’.

---

**Dr Alfred Pijpers** is politicoloog en verbonden aan het veiligheidsprogramma (CSCP) van het Instituut Clingendael.

### Noten

<sup>1</sup> *Rapport commissie van onderzoek besluitvorming Irak*, Amsterdam: Boom, 2010 (hierna: rapport-Davids). De bladzijde-nummers in de tekst verwijzen naar dit rapport.

<sup>2</sup> *Reformatorisch Dagblad*, 12 januari 2010.

<sup>3</sup> Peter Baehr, ‘Irak en de waarheidsvinding: een lastige zoektocht’, in: *Internationale Spectator*, jrg. 64, nr. 3, maart 2010, blz. 135-138.

<sup>4</sup> Vgl. Bibi van Ginkel, ‘In de strijd tussen internationaal recht en internationale politiek: wie is David en wie Goliath?’, in: *Vrede en Veiligheid*, jrg. 38, nr. 4, 2009.

<sup>5</sup> Hans Blix, *Disarming Iraq. The search for weapons of mass destruction*, Londen: Bloomsbury, 2004, blz. 116.

<sup>6</sup> *Ibid.*, blz. 127.

<sup>7</sup> De commissie-Davids heeft in tamelijk korte tijd een gedegen en omvangrijk rapport geproduceerd, waarin heel veel bronnenmateriaal is verwerkt. Van haar had weinig meer kunnen worden verlangd binnen de gestelde opdracht. Toch is het een tekort dat zij in haar onderzoek niet of nauwelijks refereert aan de vele andere studies over de naoorlogse Nederlandse buitenlandse politiek. Daaruit had de commissie vergelijkenderwijs kunnen afleiden dat de besluitvorming inzake Irak bepaald niet exceptioneel of onreglementair is verlopen. Zie bijv. A. Lijphart, *The trauma of decolonization. The Dutch and West-New Guinea*, New Haven: Yale University Press, 1966; Philip Everts (red.), *Controversies at Home: domestic factors in the foreign policy of the Netherlands*; Raymond van den Boogaard, *Zilverstad. De Haagse verduistering van het drama-Srebrenica*, Amsterdam: Prometheus, 2005; Bob van den Bos, *Mirakel en Debaacle, De Nederlandse besluitvorming over de Politieke Unie in het Verdrag van Maastricht*, Assen: Van Gorcum, 2008; en het recente *Rijdende treinen en gepasseerde stations – Over Srebrenica, de kredietcrisis en andere beleidsrisico’s* (red. Jouke de Vries & Paul Bordewijk), Amsterdam: Van Genneep, 2009, besproken door Sam Rozemond in het maartnummer van dit blad. Ook is het opmerkelijk dat er geen beoefenaars van de Leer der Internationale Betrekkingen, die zich bij uitstek met dit soort vraagstukken bezighouden, in de commissie zaten.

<sup>8</sup> Hetgeen uiteindelijk heeft bijgedragen tot de val van het vierde kabinet-Balkenende, zoals Baehr, in een naschrift bij zijn artikel (*a.w. noot 3*, blz. 138), ook stelt. Vgl. mijn opiniestuk ‘Geen Atlantische reflex, maar wat dan wel?’, in: *NRC Handelsblad*, 23 februari 2010.