

Rapport

Commissie van onderzoek NLA-programma in Syrië

Den Haag, december 2022





Inhoudsopgave

Beschouwing	3
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding onderzoek	5
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	6
1.3 Aanpak van het onderzoek	6
1.4 Afbakening van het onderzoek	8
1.5 Beoordelingskader	8
1.6 Leeswijzer	12
2 Het conflict in Syrië	13
2.1 Beschrijving conflict	13
2.2 Geschatte territoriale controle Syrië 2014-2018	16
3 NLA-programma in vogelvlucht	21
3.1 Inleiding	21
3.2 De aanloop naar het NLA-programma (2011-2014)	21
3.3 Het NLA-programma (2015-2018)	24
3.4 Nasleep NLA- programma (juni 2018-heden)	31
3.5 Kengetallen	35
4 Analyse besluitvorming	37
4.1 Inleiding	37
4.2 Drijfveren	37
4.3 Juridische risico's	41
4.4 Besluitvorming in de praktijk	49
4.5 Samenvattend	56
5 Analyse risicobeheersing	59
5.1 Inleiding	59
5.2 Groeperingen	59
5.3 Steun	69
5.4 Samenvattend	72
6 Analyse informatievoorziening Tweede Kamer	75
6.1 Het parlementaire inlichtingenrecht	75
6.2 Informatievoorziening aan Kamer tijdens NLA-programma	76
6.3 Vertrouwelijke informatieverstrekking	77
6.4 Staatsgeheimen	79
6.5 Openbaarheid van bestuur	80
6.6 Samenvattend	82



7	Conclusies	83
8.	Aanbevelingen	87
	Samenvatting	89
	Lijst van afkortingen	93
	Bronnenlijst	95

De bijlagen behorende bij dit onderzoek zijn gepubliceerd in een afzonderlijk rapport.

Algemeen

Bijlage A Onderzoeksverantwoording

Bijlage B Instellingsbesluit

Bijlage C Betrokkenen bij uitvoering NLA-programma

Bijlage D Overzicht Ministers BZ en BHOS en Organogram BZ

Bijlage E Interdepartementaal overleg NLA

Beschrijving programma

Bijlage F De aanloop naar het programma

Bijlage G Totstandkoming NLA-programma

Bijlage H Uitvoering NLA-projecten door Creative en Candor

Bijlage I Beschrijving Nederlandse bijdrage aan VK-projecten Zuid-Syrië

Bijlage J Beëindiging NLA-programma en nasleep

Deelstudies

Bijlage K Deelstudie I: Het conflict in Syrië en internationale interventie

Bijlage L Deelstudie II: Staatsrechtelijke analyse

Bijlage M Deelstudie III: Volkenrechtelijke analyse

Bijlage N Review volkenrechtelijke analyse



Beschouwing

Witte pick-uptrucks

'Mitrailleurs gemonteerd op door Nederland geleverde pick-uptrucks en in het geheim gesteunde terroristen', dat is het beeld dat na de berichtgeving in de media heerst over het Nederlandse NLA-programma.

Het is een beeld dat leidt tot geschokte reacties bij publiek en politiek. Men vraagt zich af hoe zoiets kan gebeuren. Maar de berichtgeving leidt ook tot kritiek. Diverse door de commissie geïnterviewde personen hekelden de beeldvorming en de werkwijze van de media. De vraag of die kritiek terecht is kan de commissie niet beantwoorden, dat valt buiten het bestek van dit onderzoek. Het onderzoek van de commissie richt zich op het handelen van de Nederlandse overheid en probeert lessen te trekken voor de toekomst.

Berichtgeving betwist, maar niet weersproken

De commissie stelt vast dat de media met scherpe onderzoeksjournalistiek tekortkomingen in het NLA-programma hebben blootgelegd. De commissie stelt eveneens vast dat binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) de berichtgeving in de media over NLA weliswaar wordt betwist, maar dat het ministerie niet of nauwelijks initiatieven heeft genomen om die berichtgeving te corrigeren. Dit springt temeer in het oog omdat de berichtgeving politiek een zwaarwegende rol heeft gespeeld; doordat de uitwisseling van informatie tussen kabinet en parlement moeizaam verliep was het parlement grotendeels afhankelijk van informatie in de media.

Geen aanwijzingen voor steun aan jihadistische of terroristische groeperingen

Het programma was gericht op het ondersteunen van de gematigde gewapende oppositie en uitgangspunt hierbij was geen steun te verlenen aan jihadistische of terroristische groeperingen of groeperingen die intensief met hen samenwerkten. De commissie heeft geen aanwijzingen gevonden dat er in strijd met dit beleid is gehandeld.

Dat neemt niet weg dat er met het programma grote risico's zijn genomen. In een oorlogssituatie zoals die in Syrië is het volledig zicht houden op groeperingen per definitie onmogelijk. Het is een illusie te veronderstellen dat er in deze oorlog gewapende groeperingen waren die schone handen konden blijven houden, dat geldt ook voor de door Nederland gesteunde groeperingen. Bovendien is plaatsgebonden afstemming en samenwerking aan het front tussen verschillende groepen militair-tactisch gebruikelijk en soms noodzakelijk. Zelfs als het gaat om incidentele samenwerking met terroristische of jihadistische groeperingen om een aanval te overleven of af te slaan.

Boksen boven het gewicht

De juristen van BZ waren zich ervan bewust dat NLA op gespannen voet stond met het volkenrecht. Ze waren zich eveneens bewust van de grote risico's van het interveniëren in de onoverzichtelijke oorlog in Syrië.

Deze kennis was van beperkte invloed op de beleidsmakers van de overige BZ-afdelingen. Het besef van de volkenrechtelijke risico's komt dan ook nauwelijks terug in de informatie aan de Kamer. Integendeel, de verstrekte informatie roept het beeld op van een 'illusie van controle':

er zijn weliswaar risico's, maar door "alleen zorgvuldig doorgelichte groepen in aanmerking te laten komen voor steun" en "professionele monitoring" lijken de risico's beheersbaar. De aanduiding 'civiele steun' wekt bovendien ten onrechte de indruk dat het geleverde materiaal niet in de strijd wordt gebruikt.

In werkelijkheid heeft Nederland niet zelfstandig de mogelijkheid de groeperingen vooraf te screenen en nauwkeurig en onafhankelijk te monitoren. Nederland was hiervoor afhankelijk van bondgenoten en particuliere uitvoeringsorganisaties.

De commissie is onder de indruk van de geëngageerde houding van de direct betrokken beleidsmedewerkers, met name de medewerkers van het Syriëteam in Istanbul en Amman. Zij hebben veel in het werk gesteld om het programma succesvol te laten verlopen en te voorkomen dat goederen in verkeerde handen vielen. Zij waren ook degenen die rechtstreeks werden geconfronteerd met de noden van de commandanten. Hoezeer in een dergelijke context inzet en improvisatie nodig zijn om onvoorziene zaken op te vangen, het mag niet de kurk zijn waarop een programma drijft. In de basis moet een dergelijk risicovol programma robuust zijn ontworpen. Dat was hier niet het geval. Het NLA-programma was een programma waarbij BZ als het ware bokste boven het eigen gewicht.

Vraagstuk nog steeds actueel

Ook in de toekomst zal Nederland geconfronteerd worden met situaties van groot humanitair leed en een onmachtige VN-Veiligheidsraad. Het past Nederland, alleen al vanuit zijn grondwettelijke verplichting, de internationale rechtsorde te beschermen. Nederland zal moeten nagaan welke rol het wil en kan spelen in de ontwikkeling van het internationaal-rechtelijke kader waarbij botsende rechtsbeginselen (geweldverbod en non-interventie ten opzichte van bescherming van mensenrechten) de internationale gemeenschap en haar burgers soms in een patstelling houdt. Dit vergt een diepgaande dialoog met het parlement waarbij een transparante discussie over de onderliggende risico's niet mag ontbreken. Het rechtvaardigt ook een fundamentele discussie over de Nederlandse buitenlandstrategie, waarbij de wijzigende machtsverhoudingen in de wereld en de veranderende internationale betrekkingen ook een hernieuwde kritische blik op het geldende volkenrecht vereisen.

De commissie hoopt met dit rapport een bijdrage te leveren aan deze discussie. Ze spreekt daarbij de wens uit dat Nederland zich blijvend zal inzetten in situaties van humanitair leed, maar met oog voor de balans tussen ambitie en mogelijkheden.



1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

In de periode 2015-2018 voert de Nederlandse regering een Non Lethal Assistance¹ (NLA)-programma uit in Syrië waarbij ze steun verleent aan de gewapende oppositie.

In september 2018 berichten media² dat de Nederlandse steun is ingezet voor hulp aan groepen in Syrië die zich schuldig hebben gemaakt aan mensenrechtenschendingen.

De Tweede Kamer oordeelt in oktober 2018 dat bij de levering van NLA in Syrië sprake is van een nieuwe vorm van hulp. Zij vraagt de Commissie van Advies Inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) en de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) om een toetsingskader voor het leveren van niet-letale steun aan niet-statelijke, gewapende groepen in het buitenland.³ De Kamer vraagt de commissie en adviesraad ook onderzoek te doen naar het NLA-programma in Syrië. De feiten en bevindingen van dit onderzoek zouden hun vertaling moeten krijgen in het toetsingskader. De voorzitters laten bij de adviesaanvraag de vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken (BZ) weten dat een feitenonderzoek niet binnen het mandaat van beide lichamen valt.

De Kamer stelt in 2020 vast dat de CAVV en de AIV naar aanleiding van de motie advies hebben uitgebracht over het leveren en financieren van Non Lethal Assistance, maar dat het gevraagde feitenonderzoek naar het NLA-programma in Syrië niet is uitgevoerd.

Op 11 november 2020 neemt de Tweede Kamer een motie⁴ aan waarin ze stelt dat het NLA-programma nog steeds veel vragen oproept, zoals over het ambtelijke en politieke besluitvormingsproces, de juridische risico's, de mate waarin de door de regering aan de steun gestelde voorwaarden zijn nagekomen en de informatievoorziening aan de Kamer. Nader onderzoek naar het NLA-programma is volgens de Kamer ook van belang om lessen te trekken voor de toekomst. Ze vraagt de regering een externe, onafhankelijke commissie in te stellen die onderzoek doet naar het NLA-programma en daarbij het onderzoek naar eigen inzicht inricht.

1 NLA wordt in algemene zin begrepen als steun die niet direct kan worden gebruikt om te doden. Letale (dodelijke) goederen zijn daarentegen bedoeld om ernstig fysiek letsel of de dood te veroorzaken. De categorie NLA betreft een label dat op verschillende type goederen kan worden geplakt. Zo kan het militaire goederen in de vorm van niet-dodelijke wapens omvatten (zoals traangas en rubberkogels), maar ook andersoortig niet-dodelijk militair materieel (zoals kogelvrije vesten en nachtzichtkijkers), niet-militaire goederen (zoals voertuigen) en humanitaire steun (zoals dekens en medische kits) omvatten. NLA is geen gebruikelijke term of categorie in het volkenrecht en de kwalificatie als zodanig heeft dan ook geen juridische implicaties, stelt ook het advies van de CAVV-AIV inzake NLA (juni 2020).

2 Met name Nieuwsuur en Trouw.

3 Motie TK 32 623, nr. 231.

4 Motie TK 32 623, nr. 307.

Op 23 maart 2021 stelt de minister van BZ de gevraagde commissie in. Als uitgangspunten hanteert de minister dat de commissie zo onafhankelijk mogelijk moet kunnen opereren, de onderzoeksopdracht naar eigen inzicht moet kunnen invullen en toegang moet krijgen tot alle informatie die zij nodig acht voor het onderzoek, inclusief staatsgeheime informatie.

Dit rapport bevat de resultaten van het onderzoek.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling

De commissie heeft vanuit het instellingsbesluit⁵ kaders meegekregen voor het doel van het onderzoek. Op basis daarvan heeft de commissie de volgende doelstelling geformuleerd:

Het doel van het onderzoek is het reconstrueren van de feiten met betrekking tot het NLA-programma en de wijze waarop de besluitvorming over het programma is verlopen en de Tweede Kamer daarover is geïnformeerd. Dit maakt het mogelijk te komen tot een oordeel over het programma en lessen te trekken voor toekomstige besluitvorming.

Onderzoeksvragen

Om de doelstelling te bereiken wil de commissie in het onderzoek antwoord geven op de volgende hoofdvragen:

1. Op welke wijze is het ambtelijke en politieke besluitvormingsproces met betrekking tot het NLA-programma in Syrië verlopen en hoe is daarbij omgegaan met de juridische risico's?
2. In hoeverre zijn de door de regering aan de steun gestelde voorwaarden nagekomen?
3. Hoe is de Tweede Kamer geïnformeerd over het NLA-programma en in hoeverre had de Tweede Kamer invloed op de besluitvorming?
4. Welke lessen kunnen uit de analyse van het NLA-programma worden getrokken voor de besluitvorming en het informeren van de Kamer in de toekomst?

1.3 Aanpak van het onderzoek

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen heeft de commissie informatie verzameld door het afnemen van interviews en het uitvoeren van documentonderzoek. Voor deelaspecten van het onderzoek (volkenrechtelijke analyse, staatsrechtelijke beoordeling en beschrijving Syrische conflict) is additionele externe wetenschappelijke expertise ingeschakeld onder eindverantwoordelijkheid van de commissie.⁶ De drie deelonderzoeken van de externe deskundigen zijn opgenomen in de bijlage.

Interviews

De commissie en onderzoekers van de commissie hebben samen ruim 120 personen gesproken over het NLA-programma.⁷ De verslagen van de gesprekken zijn ter verificatie aan

⁵ Zie bijlage B Instellingsbesluit.

⁶ De commissie is de externe deskundigen zeer erkentelijk voor hun belangrijke bijdrage aan het onderzoek.

⁷ Een overzicht van de gevoerde gesprekken op functieniveau is opgenomen in bijlage A Onderzoeksverantwoording.



de geïnterviewden voorgelegd. Onjuistheden in het verslag of aanvullingen zijn verwerkt in het verslag, waarna het opnieuw werd toegestuurd voor ondertekening. In dit rapport worden geen namen genoemd van de betrokken personen om de privacy van de geïnterviewden te beschermen. Een uitzondering vormen publieke functies. Wanneer aan specifieke personen wordt gerefereerd, wordt alleen hun functie vermeld.

Door de veiligheidssituatie in Syrië was het voor de commissie niet mogelijk Syrische oppositieleiders en commandanten in het land zelf te spreken. Ook kreeg de commissie geen toestemming van de buurlanden Turkije en Jordanië om de gesprekken daar te voeren. De gesprekken hebben uiteindelijk deels online plaatsgevonden en deels op neutraal terrein buiten Syrië.⁸

Documentonderzoek

Naast het voeren van gesprekken heeft de commissie een grote hoeveelheid documenten ingezien en geanalyseerd. De commissie heeft daarbij de volgende bronnen⁹ gebruikt:

- Archieven van de ministeries van Buitenlandse Zaken (BZ), Defensie (DEF) en Algemene Zaken (AZ), de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) en de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)
- Aangeleverde documenten door geïnterviewden
- Media-archieven
- Kamerstukken
- (Wetenschappelijk) literatuur, rapporten en publicaties
- (Internationale-) wet- en regelgeving
- Rechterlijke uitspraken

De commissie heeft bij het archiefonderzoek en de interviews goede medewerking gehad van alle betrokken departementen: ze kreeg bij het archiefonderzoek toegang tot de dossiers die zij wilde onderzoeken. Ook hebben alle personen met wie de commissie wenste te spreken hun medewerking verleend. Door de gebrekkige archivering binnen BZ was wel een aanzienlijke onderzoeksinspanning nodig om relevante informatie boven water te krijgen.

De commissie heeft toegang gehad tot als staatsgeheim gerubriceerde informatie. Volledige openheid kan volgens de commissie bijdragen aan het afronden van de discussie rond het NLA-programma. Zij wilde om die reden graag de namen van de gesteunde groeperingen publiceren en heeft in 2021 een schriftelijk verzoek ingediend bij de Secretaris-Generaal (SG) van BZ om de namen van de gesteunde groeperingen te derubriceren. Na een eerste afwijzing heeft de commissie dit verzoek in 2022 herhaald, echter zonder succes. Het ministerie beroept zich daarbij op de veiligheid van de gesteunde groepen en de afspraken met de bondgenoten over rubricering.¹⁰ De commissie betreurt de afwijzing.

Niet openbare bijlage

De commissie is van oordeel dat ook zonder de groeperingen bij naam te noemen in het openbare rapport, een betekenisvolle analyse kan worden gemaakt. Dat neemt niet weg dat de commissie graag volledige openheid van zaken had gegeven. De commissie is echter niet verheven boven de wet. Daarom heeft zij afgezien van het vermelden van de namen van de

⁸ Zie bijlage A Onderzoeksverantwoording voor een nadere toelichting.

⁹ Een volledig overzicht van de gebruikte bronnen en archieven is opgenomen in de Bronnenlijst.

¹⁰ Zie voor een uitgebreide toelichting bijlage A Onderzoeksverantwoording.

groeperingen in het openbare rapport. Om de namen van de groeperingen niet verloren te laten gaan, heeft de commissie besloten deze op te nemen in een niet openbare bijlage. Daarnaast bevat deze bijlage informatie die door de inlichtingendiensten is gerubriceerd.

1.4 Afbakening van het onderzoek

Noordelijke en zuidelijke NLA-programma centraal

Nederland voerde een Syriëbeleid vanuit vijf verschillende perspectieven: militair, politiek, humanitair, stabilisatie en accountability.

De stabilisatiehulp van Nederland in Syrië bestond uit drie programma's:

- Het NLA-programma;
- De *White Helmets*: hulp bij het redden en bergen van slachtoffers van bombardementen en beschietingen; en
- Het *Access to Justice and Community Security*-programma (AJACS): steun aan de Vrije Syrische Politie.

Het onderzoek van de commissie richt zich op het NLA-programma dat Nederland in de periode 2015-2018 uitvoerde in Noord- en Zuid-Syrië. Het onderzoek richt zich niet op de twee andere vormen van stabilisatiehulp, noch op de andere onderdelen van het Nederlandse Syriëbeleid.

Onderzoekperiode: focus op 2015-2018, ook aandacht voor periode ervoor en erna

Het onderzoek besteedt met name aandacht aan de periode 2015-2018 waarin de Nederlandse regering het NLA-programma in Syrië uitvoerde, maar wordt met een beschrijving van de voorgeschiedenis ingeleid. Om het NLA-programma te begrijpen, is het van belang de Nederlandse betrokkenheid bij Syrië in de periode 2011-2014 te kennen. In deze periode zijn er bijvoorbeeld al contacten met de Syrische oppositie en mensenrechtenactivisten en wordt er via de Nederlandse ambassade in Damascus kleinschalige steun gegeven.

Pas nadat het NLA-programma is gestopt, vindt tussen regering en Kamer intensief debat erover plaats. Dit is reden voor de commissie om ook aandacht te besteden aan de periode ná 2018.

1.5 Beoordelingskader

Deze paragraaf beschrijft de normen die de commissie hanteert voor de beoordeling van het opzetten en uitvoeren van een programma als NLA. Ze gaat daarbij specifiek in op de besluitvorming, de risicobeheersing en de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Ook de relevante rechtsregels krijgen hier een plaats.

1.5.1 Aanleiding en volkenrechtelijke grenzen

Aanleiding

De verwoestende aard van de Syrische burgeroorlog, waarin het Assad-regime ongekend geweld gebruikte tegen de eigen bevolking en de VN-Veiligheidsraad niets anders deed dan toekijken, in combinatie met de gruwelijkheden van de Islamitische Staat in Irak en Syrië (ISIS)

waren in 2014 aanleiding voor BZ te kijken naar mogelijkheden om “verdergaande” steun aan de Syrische bevolking te verlenen. Met “verdergaande” steun doelde het kabinet op “(militaire) steun, anders dan wapenleveranties”. In deze zoektocht had het kabinet rekening te houden met het volkenrechtelijk kader.

Volkenrechtelijk kader

De belangrijkste volkenrechtelijke regels die bepalen of tot interventie mag worden overgegaan zijn het non-interventiebeginsel en het geweldverbod, beide vastgelegd in het VN-Handvest:

- Het non-interventiebeginsel bepaalt dat staten, omdat zij elkaars soevereine gelijken zijn, zich zonder volkenrechtelijk mandaat niet in de interne aangelegenheden van andere staten mogen mengen.
- Het geweldverbod bepaalt dat het gebruik van (of dreiging met) geweld in internationale betrekkingen niet is toegestaan: dit is in strijd met de territoriale integriteit en onafhankelijkheid van een staat.

Bovenstaande regels zijn in de toepassing minder eenduidig dan ze lijken. Ze laten ruimte voor enige interpretatie en kennen ook uitzonderingsgronden. Daarnaast kunnen het non-interventiebeginsel en het geweldverbod botsen met een andere fundamentele opdracht uit het VN-Handvest; de actieve bescherming van de rechten van de mens.

Wanneer een regering besluit de interpretatieruimte van het volkenrechtelijk kader te benutten, al dan niet vanwege de wens om mensenrechten te beschermen, brengt dit volgens de commissie een grote verantwoordelijkheid met zich mee. Deze verantwoordelijkheid noopt tot zorgvuldige besluitvorming, weloverwogen risicobeheersing en het volledig, tijdig en juist informeren van de Kamer. Deze onderdelen worden hier nader toegelicht.

1.5.2 Besluitvorming

Helder doel

Een regering die de noodzaak voelt zich te mengen in een complexe oorlogssituatie in een ander land is het aan haar bevolking, haar parlement en de internationale gemeenschap verplicht zorg te dragen voor een gedegen besluitvorming. Deze besluitvorming begint volgens de commissie bij het helder formuleren van een realistisch doel. Het onderzoeken van meerdere alternatieven (scenario's) en het organiseren van tegenspraak zijn daarbij onontbeerlijk. Het is daarnaast noodzakelijk een goede inschatting te maken of de voorgenomen interventie daadwerkelijk bijdraagt aan het beoogde doel en de risico's van de interventie in verhouding staan tot dit doel. Hierbij dient alle voorhanden zijnde kennis te worden benut, ook van buiten BZ.

Risicoanalyse

Bij de risicoanalyse gaat het om politieke, beleidsmatige en uitvoeringsrisico's. Belangrijk onderdeel daarvan zijn met name het respecteren van de toepasselijke regels, zoals die van het volkenrecht. Daarom vindt de commissie het van belang dat interne en externe juristen zijn betrokken bij de besluitvorming. De (volkenrechtelijke) risico's moeten niet alleen bij aanvang scherp in kaart worden gebracht, maar ook tijdens de looptijd van het programma worden getoetst aan veranderende omstandigheden.

Periodieke reflectie op de doelstellingen

De commissie verwacht van de Nederlandse overheid dat, zeker bij een risicovol programma in een veranderlijke conflictsituatie, periodieke reflectie plaatsvindt op de vraag of de aanpak nog bijdraagt aan het beoogde doel en of deze bijdrage nog in verhouding staat tot de vastgestelde risico's. Daarbij past een open houding voor kritische signalen.

Programmamanagement

Het uitvoeren van een programma in een oorlogscontext vraagt om heldere programmasturing. De taken en verantwoordelijkheden van betrokkenen moeten duidelijk zijn belegd, ook in relatie tot de taken en verantwoordelijkheden van andere departementen. In verband met de continuïteit is het belangrijk dat er steeds voldoende ervaren medewerkers beschikbaar zijn en dat er bij personele wisselingen een goede overdracht plaatsvindt. Medewerkers moeten in staat worden gesteld hun werk goed te doen, zo moeten zij eenvoudig kunnen beschikken over de informatie die zij nodig hebben voor de uitvoering van hun werk.

1.5.3 Risicobeheersing

Aard en gedrag groeperingen

Voor zowel het non-interventiebeginsel als het geweldverbod geldt dat er een risico bestaat op schending van deze normen wanneer buitenlandse steun wordt geleverd aan niet-staatelijke gewapende groeperingen die verwickeld zijn in een gewapende strijd tegen de zittende regering van het land.

Als het gaat om de ontvangers van de steun, is naast het non-interventiebeginsel en het geweldverbod, ook een andere rechtsregel relevant: het (doen) naleven van het oorlogsrecht. Het risico op schending van deze plicht ontstaat wanneer Nederland groeperingen zou steunen die zich systematisch of *meer dan incidenteel* schuldig maken aan schendingen van internationaal humanitair recht.

Niet alleen volkenrechtelijk gezien, maar ook vanuit moreel oogpunt zou het onwenselijk zijn als de Nederlandse overheid steun verleent aan groeperingen die zich schuldig maken aan mensenrechtenschendingen. De commissie vindt daarom dat de Nederlandse overheid al het mogelijke moet doen om ervoor te zorgen dat alleen groepen worden gesteund waarvan geen aanwijzingen zijn dat zij op systematische basis mensenrechtenschendingen of oorlogsmisdaden begaan. Het is daarbij de verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid ervoor te zorgen dat zij een informatiepositie opbouwt die haar in staat stelt hier met voldoende zekerheid een oordeel over te vormen.

Daarbij kan worden teruggerepen op de kennis die aanwezig is binnen de Nederlandse overheid zelf, niet alleen binnen BZ maar ook binnen de inlichtingendiensten, niet-gouvernementele organisaties (ngo's) en mogelijk het ministerie van Justitie en Veiligheid. Ook kan de overheid gebruik maken van de informatie van bondgenoten die actief zijn in Syrië. Indachtig het advies van de commissie Davids vindt de commissie het daarbij van belang dat Nederland eigenstandig in staat is de kwaliteit van de informatie van de bondgenoten te beoordelen.



Aard en inzet goederen

Het risico op schending van het non-interventiebeginsel en het geweldverbod neemt toe wanneer de geleverde steun de vijandelijkheden kan beïnvloeden of direct bij kan dragen aan het geweldgebruik van de ontvangende partij. Om deze risico's te beheersen moet niet alleen gekeken worden naar de aard van de steun, maar ook naar het gebruik van de steun.

Monitoring en remediëring

De commissie verwacht van de Nederlandse overheid dat zij alles in het werk stelt om volkenrechtelijke risico's te beheersen en te voorkomen dat de geleverde steun zou bijdragen aan het plegen van oorlogsmisdaden.

Door goede monitoring dient zij zicht te houden op de groeperingen en de inzet van de geleverde goederen. Bij misstanden moet worden ingegrepen. Daarnaast kan monitoring worden ingezet om vast te stellen in hoeverre de doelstellingen worden behaald en of deze nog in verhouding staan tot de risico's die het programma met zich meebrengt.

De commissie realiseert zich dat monitoring in een oorlogssituatie zeer complex is. Dat laat onverlet dat alles in het werk gesteld moet worden om zicht te houden op de daadwerkelijke uitwerking van het risicovolle programma. Dat begint met het beschikbaar stellen van voldoende gekwalificeerde capaciteit voor de monitoring en goed opdrachtgeverschap bij gebruikmaking van externe organisaties.

1.5.4 Betrokkenheid Tweede Kamer

Informatievoorziening Tweede Kamer

Een kerntaak van het parlement is het controleren van het werk van de regering. Om deze controlerende functie goed te kunnen vervullen is adequate informatie cruciaal.

Op basis van de Grondwet heeft de Tweede Kamer recht op informatie van de regering wanneer zij daarom vraagt. Hoewel de Grondwet geen actieve informatieplicht van regering aan de Kamer kent, vindt de commissie dat de regering de Kamer uit eigen beweging feitelijk, juist en volledig moet informeren over zaken die voor de Kamer van belang zijn.

Een voorgenomen interventie in een oorlogsgebied dient in het parlement duidelijk te worden uitgelegd en gemotiveerd. De volkenrechtelijke risico's dienen daarbij expliciet te worden benoemd, evenals de beheersmaatregelen. De commissie verwacht ook openheid over de beperkingen van de risicobeheersing.

Vertrouwelijk informeren

De commissie realiseert zich dat niet alle informatie in het openbaar met de Kamer kan worden gedeeld omdat dit het staatsbelang kan schaden, of om andere legitieme overwegingen, zoals de veiligheid van personen. Dat ontslaat de regering niet van de plicht te zoeken naar mogelijkheden om de parlementaire controle zo goed mogelijk overeind te houden. Het vraagt om een vertrouwelijke wijze van informatievoorziening die rekening houdt met zowel het staatsbelang als het belang van de Kamer.

1.6 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit acht hoofdstukken. Hoofdstuk 2 beschrijft het Syriëconflict als achtergrondinformatie voor de overige hoofdstukken. Hoofdstuk 3 schetst het NLA-programma in vogelvlucht, dit om zicht te krijgen op de uiteenlopende projecten binnen het programma. De analyse van de besluitvorming en de juridische risico's komen in hoofdstuk 4 aan bod. Hoofdstuk 5 bevat de analyse van de risicobeheersing. De analyse van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer en het omgaan met staatsgeheime informatie komen in hoofdstuk 6 aan de orde. In hoofdstuk 7 worden de conclusies getrokken, gevolgd door de aanbevelingen in hoofdstuk 8.



2 Het conflict in Syrië

2.1 Beschrijving conflict¹¹

“Grootste ramp sinds Tweede Wereldoorlog”

Het conflict in Syrië wordt door de Hoge Commissaris voor Mensenrechten van de Verenigde Naties (VN) de “ergste door de mens veroorzaakte ramp sinds de Tweede Wereldoorlog” genoemd.¹² Er komen volgens de VN naar schatting 350.200¹³ mensen om het leven en het conflict leidt met ruim 12 miljoen ontheemden tot de grootste vluchtelingen crisis van de 21^{ste} eeuw.¹⁴ In het zwaar geteisterde land leeft zo’n tachtig procent van de bevolking onder de armoedegrens en volgens de VN bestaat er vrijwel permanent een groot risico op hongersnood.¹⁵

Sluimerende onvrede

Al jaren voor het uitbreken van de opstand in 2011 is er sprake van sluimerende sociale, politieke en economische onvrede. Hoewel er hoop is op hervorming na de verandering in het leiderschap van het land in 2000, blijkt dit kortdurend. De economische hervormingen die een decennium eerder zijn geïntroduceerd, hebben arbeiders en boeren van het staatsapparaat vervreemd. Slechts een kleine elitegroep die verbonden is met het machtsapparaat en een deel van de stedelijke middenklasse profiteert van de invoering van het marktgeoriënteerde beleid en buitenlandse investeringen. Met name op het platteland wordt de situatie na vier opeenvolgende jaren van droogte en voedselschaarste voor veel mensen onhoudbaar.¹⁶ Ook spelen externe factoren een rol. De situatie verslechtert door de komst van twee miljoen Irakese vluchtelingen, de internationale financiële- en voedselcrises, evenals een vijandige regionale en internationale omgeving die het Syrische regime wil verzwakken door economische sancties.

De ogen van de Syriërs zijn in die periode gericht op de Arabische Lente waarbij generatiegenoten autocratische machthebbers afzetten. Ondanks de roep om een revolutie door burgers en politici in ballingschap lijkt er geen grote beweging te ontstaan.

Arrestatie minderjarigen als begin van protest

Op 6 maart 2011 worden vijftien minderjarigen in Deraa opgepakt nadat ze met graffiti politieke leuzen op een muur hebben gespoten. De lokale bewoners gaan de straat op en eisen hun vrijlating. De Syrische veiligheidsdiensten treden hard op: ze martelen de kinderen dood. De centrale autoriteiten beloven actie te ondernemen, maar de geest is uit de fles. Door dit voorval slaat de vonk van de protestbeweging tegen het regime over naar steden in het

11 Een uitgebreide beschrijving van het Syriëconflict is opgenomen in bijlage K.

12 Syria ‘worst man-made disaster since World War II’ (Syrië ‘ergste door de mens veroorzaakte ramp sinds de Tweede Wereldoorlog’) – Hoge Commissaris voor Mensenrechten van de VN, UN News, maart 2017..

13 Gebaseerd op VN-rapportage: <https://news.un.org/en/story/2021/09/1101162>. Er zijn ook schattingen van 500.000 doden.

14 5,6 miljoen Syrische vluchtelingen en 6,7 miljoen intern ontheemden binnen Syrië (Bron: UNHCR).

15 As famines of ‘biblical proportion’ loom, Security Council urged to ‘act fast’ (Oproep aan VN-veiligheidsraad om ‘snel actie te ondernemen’, nu meerdere hongersnoden van ‘Bijbelse omvang’ dreigen), UN NEWS, april 2020.

16 Kanfash, Mohammad (2021) Starvation in Syria: a political marketplace analysis (Hongersnood in Syrië: een politieke marktanalyse), Conflict Research Programme, London School of Economics and Political Science, Londen, Verenigd Koninkrijk.

hele land. De eisen van de demonstranten, van wie sommigen wapens hebben opgenomen tegen de regering en gebouwen aanvallen, veranderen in de loop van de tijd: eerst gaat het om hervormingen, daarna om het aftreden van de regering en uiteindelijk zelfs om de executie van de president. Het is het begin van het Syrische conflict.

Gedurende lange tijd worden dag in dag uit demonstranten op straat gedood. De algehele repressie wordt opgevoerd door het Assad-regime, ook tegen mensen die niet demonstreren. Het gaat hierbij om grootschalige arrestaties, martelingen, verdwijningen en executies.

Regime verliest controle

Eind 2011 begin 2012 vecht het regeringsleger in het hele land op verschillende fronten tegen de oppositie, maar ook tegen islamisten en jihadisten inclusief al-Qaida. De regeringstroepen raken overbelast en veel manschappen lopen over naar de oppositie. Als gevolg hiervan verliest de regering de controle over grote gebieden die onder heerschappij van gewapende groeperingen komen.

Conflict ontwikkelt zich tot burgeroorlog

In 2012 worden de gevechten grimmiger en verandert de aanvankelijke opstand in een burgeroorlog. In de loop van de tijd blijkt dat geen van de strijdende partijen sterk genoeg is om de tegenstander te verslaan. Er ontstaat een patstelling waarbij machtsgebieden worden afgebakend door frontlinies die als interne grenzen fungeren. De controle over het land raakt verdeeld.

Oppositie intern verdeeld

De groepen in het antiregeringskamp, dat grotendeels bestaat uit de gewapende oppositie en islamisten, vechten niet alleen tegen regeringstroepen maar soms ook tegen elkaar. Interne verdeeldheid van de oppositiestrijdkrachten maakt het onmogelijk om van de verliezen van de regeringstroepen te profiteren. Het betekent dat de oppositie in de ogen van het Westen niet kan werken aan een levensvatbaar alternatief voor het in het nauw gedreven Assad-regime.

Internationale interventie: strijd tegen ISIS

Voor de internationale gemeenschap vormt 2014 een keerpunt. In dat jaar roept ISIS een kalifaat uit in grote delen van Syrië en Irak. De gruweldaden van deze groepering tegen de lokale bevolking en minderheden vormen mede de aanleiding voor rechtstreeks ingrijpen door de Verenigde Staten (VS), die een internationale coalitie vormen om de strijd met de terreurgroep aan te gaan in Irak en Syrië. Op de rechtstreekse interventie van de VS, waarbij ook letale steun aan de Syrische oppositie wordt geboden, volgt een interventie van Russische zijde in 2015 om het regime van Assad te steunen. In het daaropvolgende jaar mengt ook Turkije zich in de strijd en zendt het land een eigen troepenmacht naar Syrië. De interventie van de VS betekent namelijk meer macht voor de YPG, de Syrische tak van de PKK en de gezworen vijand van Turkije.

Internationale bemoeienis vanwege regionale machtsbalans

Het Syrische regime is als lid van een regionale coalitie met Iran een doelwit voor internationale interventie, geleid door de VS. Zij beschouwen het conflict als een mogelijkheid om de regionale machtsverhoudingen te kantelen richting het prowesterse kamp, waar ook Saudi-Arabië deel van uitmaakt. Iran, Hezbollah en Rusland schieten in 2015 het Syrische regime te hulp, terwijl de rebellen en islamisten steun krijgen van de door Saudi-Arabië geleide prowesterse coalitie, waar in dit geval ook Qatar en Turkije deel van uitmaken. Het



prowesterse kamp heeft baat bij afzetting van het regime aangezien dit een flinke klap zou toebrengen aan de invloed van Iran.

Syrische oppositie valt uiteen

Externe interventie door de Golfstaten, Turkije en westerse landen¹⁷ zorgt voor toename van het geweld en verdere gebiedsversnippering. En aangezien deze interventie niet gecoördineerd plaatsvindt en soms zelfs een rivaliserend karakter heeft, verergert dit de onderlinge verdeeldheid van de oppositiegroepen, zowel militair als politiek. Hierdoor wordt de onderlinge strijd binnen de oppositie verder aangewakkerd, met als uiteindelijk gevolg dat de oppositiestrijdkrachten geen rol van betekenis meer spelen. Doordat de Syrische oppositie totaal uiteenvalt, deels door eigen fouten en deels door internationale inmenging, nemen islamisten en jihadististen de strijd tegen het Syrische regime over. Deze twee groeperingen ontzien de oppositie niet en het conflict groeit uit tot een sektarische oorlog.

Doorslaggevende verandering conflict door internationale interventie

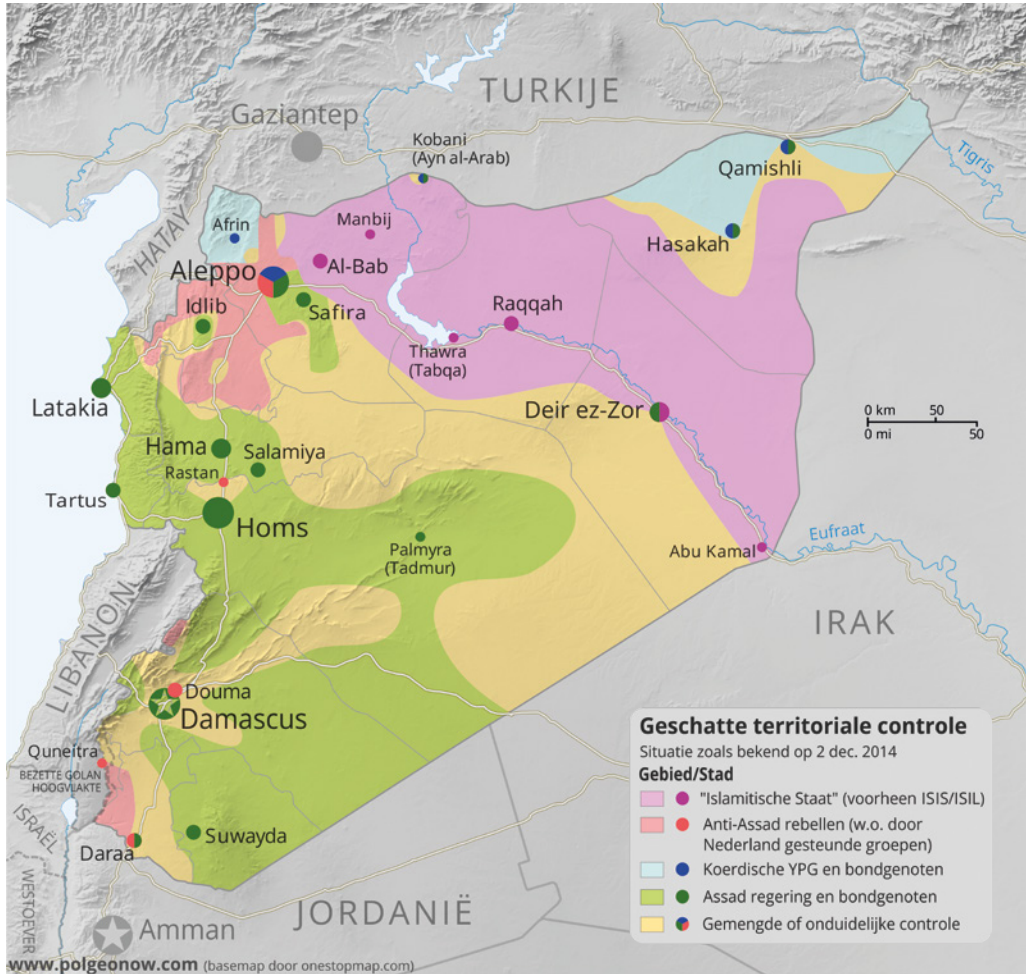
De rechtstreekse internationale interventie zorgt voor een doorslaggevende verandering in het verloop van het conflict en is bepalend voor de huidige situatie. Het Syrische regime heeft baat bij de steun van Rusland en Iran en slaagt erin om sinds 2016 de controle over grote stukken grondgebied terug te winnen. Tegelijkertijd weten de door Koerden gedomineerde milities van de Syrische Democratische Strijdkrachten (SDF) (feitelijk de YPG-milities die onder een andere naam opereren) met hulp van de VS, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (VK) de macht over het Noordoosten van Syrië te behouden. In de tussentijd schiet Turkije de restanten van de Syrische oppositie te hulp. Dit leidt ertoe dat de oppositie en de islamitische fundamentalisten Idlib en Noord-Aleppo in handen weten te krijgen.

Regime herwint controle

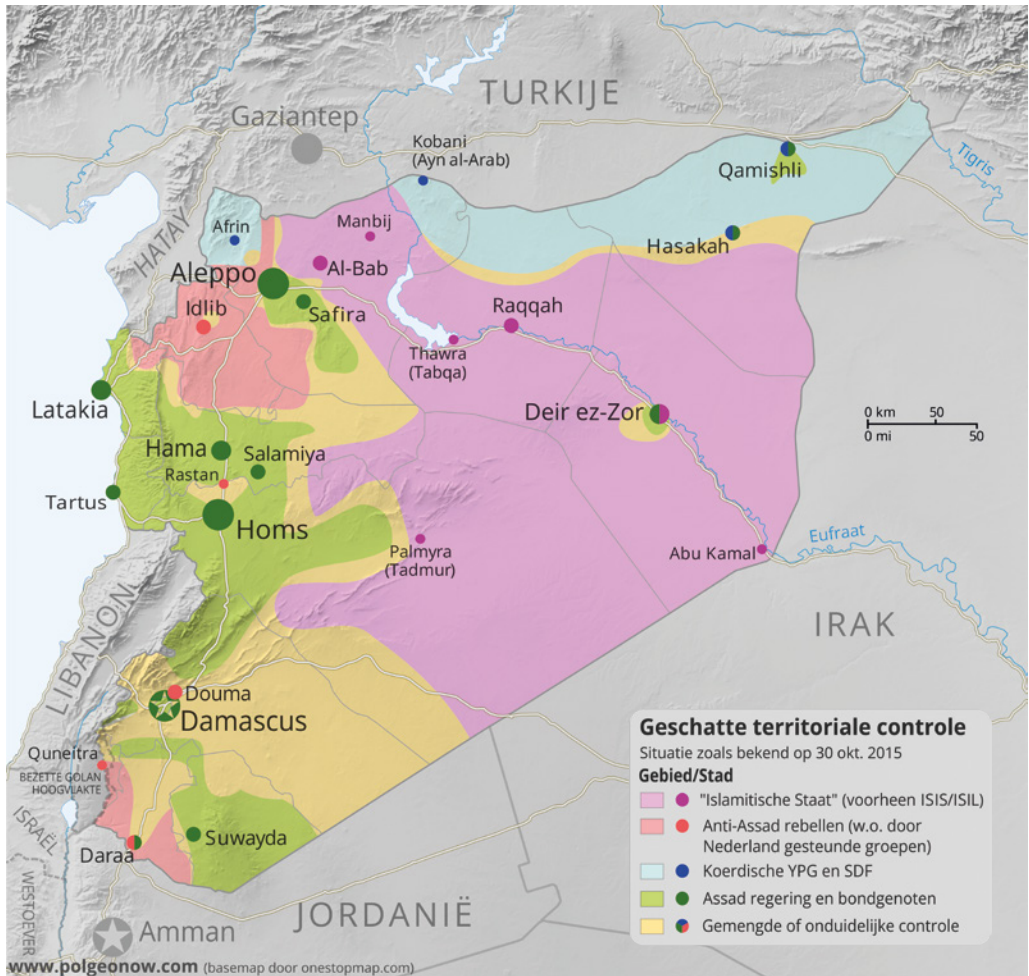
Sinds 2020 zijn nationale en internationale strijders niet langer actief betrokken bij gevechten op Syrisch grondgebied, maar wordt het conflict met andere middelen voortgezet. In deze nieuwe fase heeft het anti-Assad kamp, geleid door de VS en Turkije, naast de rechtstreekse militaire interventie ook omvangrijke aanvullende economische sancties opgelegd. Ze hebben een negatief effect op de economie en de wederopbouw. Zo zetten de landen van het anti-Assad kamp hun economische macht in als wapen om de geopolitieke uitkomst van het conflict naar hun hand te zetten. Het Assad-regime lijkt dankzij de steun van Rusland inmiddels de overhand te hebben in de strijd tegen zijn tegenstanders en is vastbesloten om de controle over het gehele Syrische grondgebied terug te krijgen.

17 Zoals de VS, het VK, Frankrijk en Nederland.

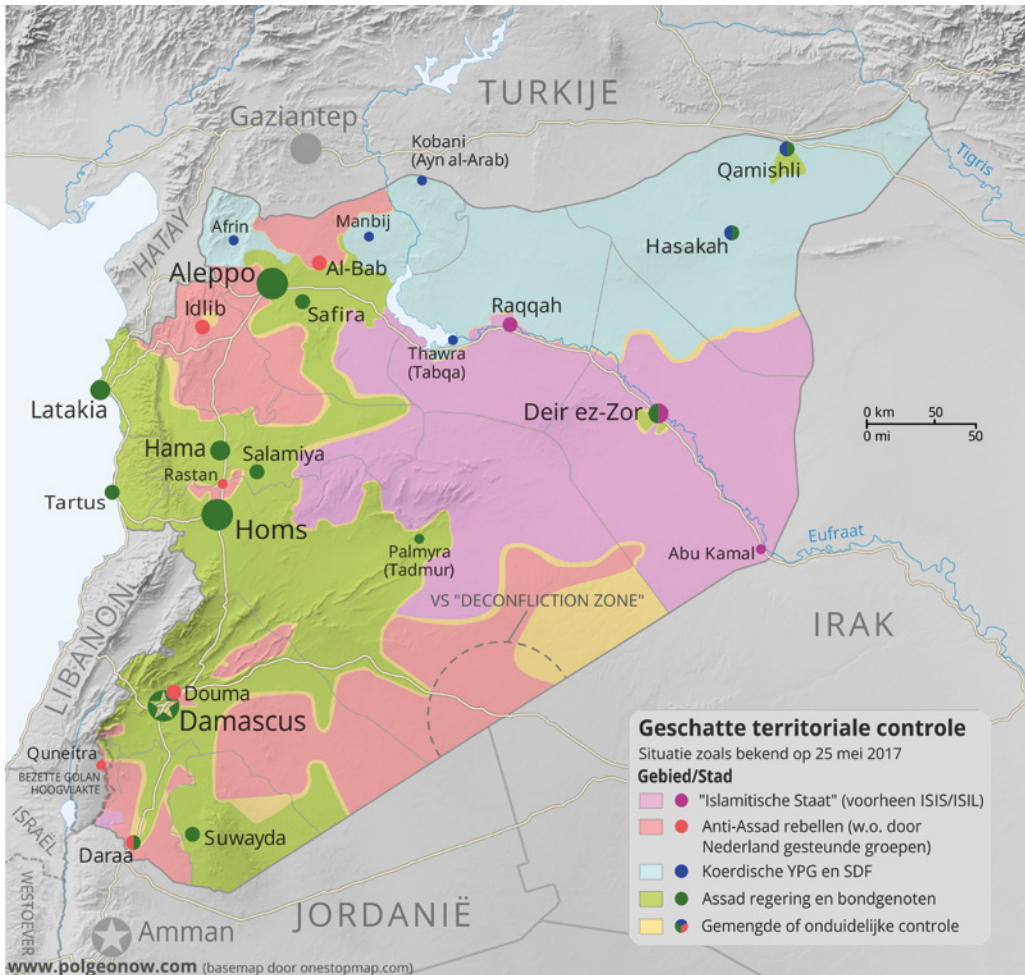
2.2 Geschatte territoriale controle Syrië 2014-2018



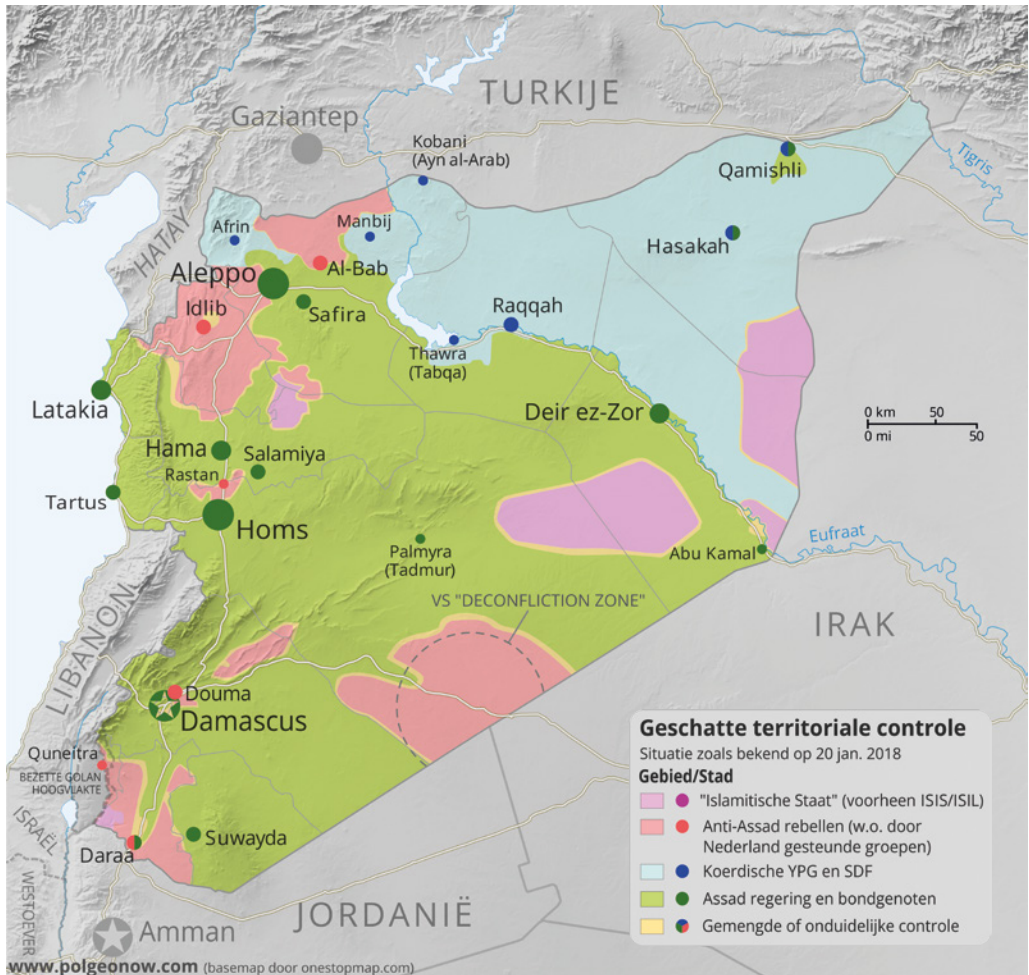
Figuur 1: december 2014 - terugtrekking van regeringstroepen onder druk van oppositie- en islamistische strijders, waaronder al-Qaida en ISIS (bron: Polgeonow).



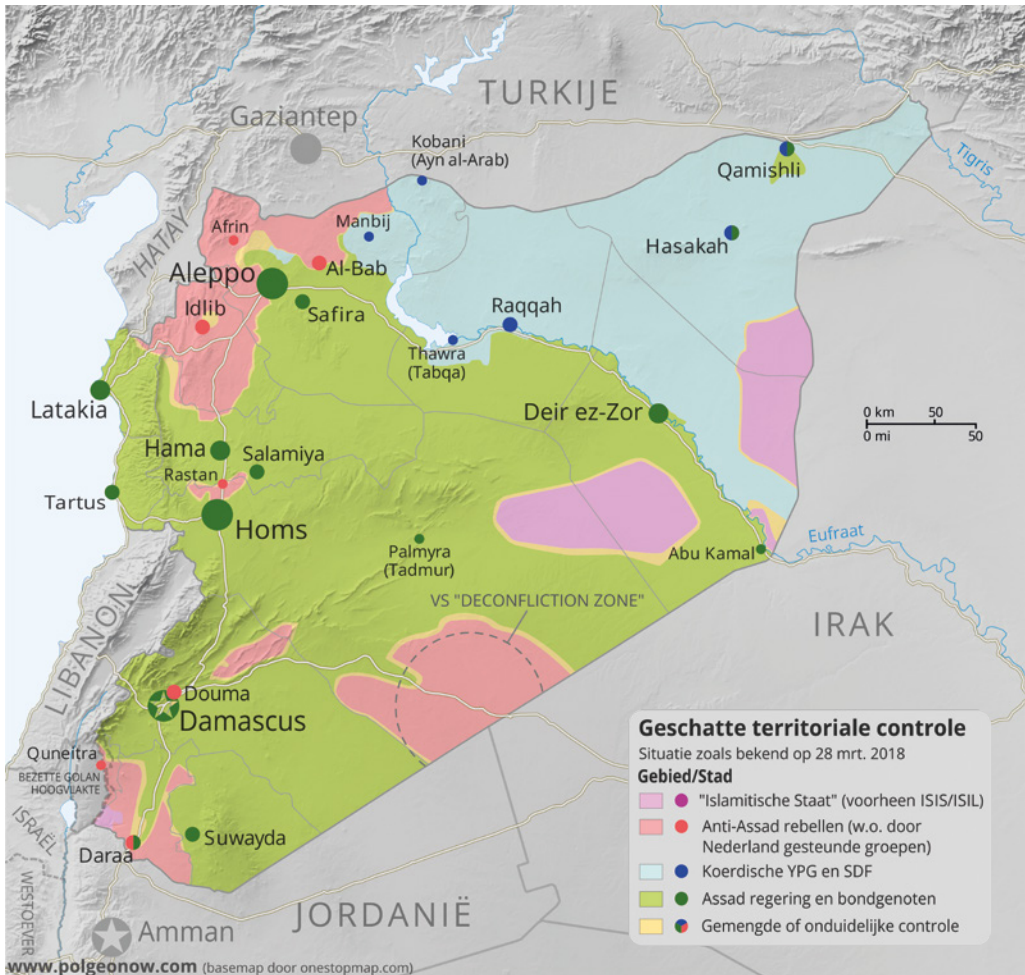
Figuur 2: oktober 2015 - ISIS-strijders breiden hun controle uit over grote delen van het land ten koste van zowel regering als oppositiekrachten (bron: Polgeonow).



Figuur 3: mei 2017 - regeringstroepen en de door de PKK gecontroleerde Syrische Democratische Strijdkrachten (SDF) slagen erin om IS te bestrijden (bron: Polgeonow).



Figuur 4: januari 2018 - de Syrische regering herwint met de steun van haar bondgenoten de controle over het grootste deel van het land (bron: Polgeonow).



Figuur 5: maart 2018 - Turkije neemt Afrin in om de oprichting van een "Koerdische corridor" langs de grens te voorkomen (bron: Polgeonow).

3 NLA-programma in vogelvlucht

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een beknopte beschrijving van de aanloop naar het NLA-programma, de uitvoering van het programma en de nasleep ervan. Een uitgebreide beschrijving van deze onderwerpen is te vinden in de bijlagen F t/m J.

3.2 De aanloop naar het NLA-programma (2011-2014)

3.2.1 Overzicht belangrijke gebeurtenissen

		Internationale context	Acties kabinet
2011	feb	Start protesten tegen Assad in Syrië	
	mei	Europees wapenembargo tegen Syrië	
2012	mrt		Sluiting Nederlandse ambassade in Damascus
	jun		Steun aan <i>ongewapende</i> oppositie
	dec		Kabinet erkent SOC als vertegenwoordiger van Syrische volk
2013	jun	Opheffing Europees wapenembargo	
	aug	Gifgasaanval in Damascus	
2014	jul		Indirecte steun <i>gewapende</i> oppositie
	sep	Start anti-ISIS coalitie	
	okt	Slag om Kobani	Toezegging onderzoek verdergaande steun aan gematigde gewapende oppositie
	nov/ dec		Fact finding-missie

3.2.2 Aanloop NLA-programma 2011

Nederland streeft naar een door de VN geleide politieke oplossing

Vanaf de aanvang van het conflict in Syrië streeft de Nederlandse overheid een politieke oplossing na. Hiertoe ondersteunt het de door de VN geleide politieke onderhandelings-initiatieven, ook wanneer het momentum hiervoor in de loop van 2012 lijkt te verdwijnen. In samenwerking met andere landen en internationale organisaties voert de Nederlandse overheid door middel van sancties de druk op het Syrische regime op. Daarnaast is Nederland één van de belangrijkste humanitaire donoren en probeert het straffeloosheid te voorkomen door hulp te bieden bij het vastleggen van mensenrechtenschendingen. Het beleid is erop

gericht bij te dragen aan de beëindiging van het geweld en aan een “vreedzame transitie naar een democratisch en pluriform Syrië”.¹⁸

3.2.3 Aanloop NLA-programma 2012

Sluiting Nederlandse ambassade en oprichting van het Syriëteam

In maart 2012 besluit minister Rosenthal de Nederlandse ambassade in Damascus te sluiten vanwege de verslechterde veiligheidssituatie en als uiting van afkeuring van het geweld van het regime tegen de eigen burgerbevolking.¹⁹ Wanneer Syrische regeringstroepen in mei 2012 een bloedbad aanrichten in Houla, verklaart Nederland de Syrische ambassadeur *persona non grata*.²⁰ De laatste Nederlandse diplomaat in Syrië wordt in reactie hierop het land uitgezet en vertrekt naar Istanbul. Daar wordt het Syriëteam opgezet.²¹ Dit team staat vanaf 2013 onder leiding van de Speciaal Gezant voor Syrië (SGS) en diens plaatsvervanger de Speciaal Adviseur Syrië (SAS).²²

Nederlandse steun aan de politieke en ongewapende oppositie

Nederland heeft contact met de Syrische oppositie en steunt deze sinds het begin van het conflict in Syrië. Het contact intensiveert vanaf 2012, wanneer Nederland in navolging van bondgenoten start met concrete steunverlening aan de “vreedzame oppositie”.²³ Zo levert Nederland onder meer apparatuur voor vrije internettoegang en training aan civiele activisten, journalisten en *Local Coordination Committees* (LCC's) om hun interne communicatie en zo hun slagkracht te vergroten.²⁴ Deze vorm van steun wordt door BZ gecategoriseerd als “*non-lethal* steun ten behoeve van capaciteitsopbouw”.²⁵ De totale omvang van de Nederlandse steun aan de Syrische oppositie bedraagt in de periode 2011-2014 zo'n 15 miljoen euro.²⁶

De steun aan de Syrische oppositie is, naast materieel, ook politiek van aard. In december 2012 erkent Nederland in gezelschap van een groot deel van de internationale gemeenschap de Syrische Oppositie Coalitie (SOC) als legitieme vertegenwoordiging van het Syrische volk.²⁷

3.2.4 Aanloop NLA-programma 2013

Aanpassing en opheffing Europees wapenembargo

Over de contacten met en steunverlening aan de Syrische oppositie voert Nederland frequent overleg met bondgenoten. Deze discussies monden uit in het besluit van de Europese Raad om in februari 2013 het wapenembargo tegen Syrië te versoepelen. De levering van NLA aan

18 Kamerbrief juni 2012, 32623 nr. 66; BZ, augustus 2012, MINBUZA-2012.18568.

19 Berichtenverkeer 23 maart 2012, SBV-2018.288177.

20 Berichtenverkeer 29 mei 2012, SBV-2018.292291.

21 Memo BZ, 4 april 2012, MINBUZA-2012.7614; Interview commissie.

22 De SGS richt zich primair op de politieke contacten met de oppositie en de belangrijkste gelijkgestemde landen, terwijl de SAS zich vooral toelegt op projectbeheer en de concrete ondersteuning van de oppositie. Terms of References Speciaal Gezant voor Syrië, 30 september 2013, MINBUZA-2013.275124; Interviews commissie.

23 Berichtenverkeer, 16 februari 2012, SBV-2018.285605; Kamerbrief april 2012, 32632, nr. 63; Kamerbrief september 2012, 32623 nr.70; BZ, 10 september 2012, MINBUZA-2013.226279.

24 Berichtenverkeer, 22 augustus 2012, SBV-2018.296574; BZ, februari 2012, MINBUZA-2012.25493; Kamerbrief mei 2012, 32623 nr.66.

25 BZ, juni 2012, MINBUZA-2012.13360.

26 Kamerstuk oktober 2014, 27925, nr. 508.

27 Berichtenverkeer, 14 december 2012, SBV-2018.303959.



de SOC wordt toegestaan, evenals training en advies over militaire goederen.²⁸ Op 1 juni van hetzelfde jaar vervalt het Europese wapenembargo voor de Syrische oppositie geheel.²⁹ De lidstaten van de Europese Unie spreken daarbij af dat de levering van militair materieel alleen ten gunste mag komen van de SOC en dat deze is bedoeld voor de bescherming van de burgerbevolking.³⁰

3.2.5 Aanloop NLA-programma 2014

Nederland voert verkennende gesprekken met gewapende oppositiegroepen

Vanaf 2014 intensificeert het contact tussen Nederland en de gewapende oppositiegroepen. In januari van dat jaar wordt BZ op informele wijze door de VS verzocht om een intermediaire rol te spelen in het contact met gewapende groeperingen om steun voor het politieke onderhandelingsproces te verwerven.³¹ De VS geeft aan door sommige gewapende groepen met argwaan te worden gezien en hoopt op hulp van de Nederlandse SGS. Een maand later wordt er op ministerieel niveau akkoord gegeven voor verkennende gesprekken met gewapende groepen in het “grijze gebied”, “om hun commitment aan democratische beginselen te toetsen”.³² Terroristische groeperingen zijn uitgesloten en de selectie zal worden getoetst aan het door BZ opgestelde kader ‘Omgang met opkomende politieke partijen en bewegingen in de Arabische wereld’.³³

Indirecte steun aan gewapende oppositie

In antwoord op de aanhoudende strijd, de opkomst van jihadistische groeperingen en oplopende politieke en maatschappelijke druk besluit BZ in de loop van 2014 om naast de lopende steun aan de ongewapende oppositie ook gewapende oppositiegroepen indirect van steun te voorzien. Nederland levert onder de noemer NLA medische kits en prothesen aan een Syrisch veldhospitaal. Volgens de projectbeoordeling wordt dit materieel gebruikt door zowel de burgerbevolking als door een “gematigde gewapende groep van het Vrije Syrische Leger³⁴ waarmee het Syriëteam goed contact onderhoudt”.³⁵ De steun wordt dus *indirect* aan de gewapende groep geleverd.

Najaar 2014 - Druk om in te grijpen neemt toe

De voortdurende burgeroorlog, de stichting van het ISIS-kalifaat, toenemende humanitaire noden en het gebrek aan internationale reactie door de aanhoudende patstelling in de VN-Veiligheidsraad baren zorgen. De internationale anti-ISIS-coalitie en de slag om Kobani in het najaar van 2014 versterken bij regering en parlement het gevoel dat er moet worden

28 Besluit 2013/109/GBVB van de Raad van 28 februari 2013.

29 Berichtenverkeer, mei 2012, SBV-2018.31255424; Kamerbrief juni 2013, 21501-02 nr.1263.

30 Verordening (EU) nr. 488/2013 van de Raad (27 mei 2013).

31 Mail BZ, 24 januari 2014, MINBUZA-2014.377908.

32 Met de aanduiding ‘grijs gebied’ wijst BZ op “de politieke bureaus van militair actieve organisaties in Syrië, voor zover zij niet op de lijst terroristische organisaties voorkomen en zolang zij gecoördineerd en in samenwerking met de Militaire Raad van de SOC (de Supreme Military Council, SMC) opereren”. Memo BZ, 19 februari 2014, MINBUZA-2014.91549. De commissie heeft geen uitputtende lijst met groeperingen kunnen vaststellen met wie BZ in het kader van deze besluitvorming vanaf begin 2014 heeft gesproken.

33 Intern document BZ, 26 januari 2011, MINBUZA-2014.107658.

34 Het Vrije Syrische Leger is een in 2011 opgerichte koepelorganisatie van een groot aantal gewapende oppositiegroepen en milities waar zowel gedeserteerde soldaten als strijdgroepen met uiteenlopende ideologieën toe behoren, van seculier, nationalistische en islamistisch tot radicaal-islamistisch en salafistisch.

35 Projectbeoordeling, 20 juli 2014, MINBUZA-2021.593026; Projectbeoordeling, 20 juli 2014, MINBUZA-2021.593025.

ingegrepen. In het kader van de politieke discussie over de mogelijkheid en wenselijkheid van militair ingrijpen tegen ISIS in Syrië, zegt BZ toe na te gaan op welke andere, “verdergaande” manieren de gematigde gewapende oppositiegroeperingen in Syrië nog kunnen worden gesteund. Vanwege de veelheid aan strijdende partijen en de verschillende agenda’s van deze groepen, hanteert het kabinet daarbij als uitgangspunt dat uitsluitend groepen en individuen die zijn doorgelicht, voor “verdergaande” steun in aanmerking kunnen komen.³⁶

December 2014 – Verkenning intensivering steun gewapende oppositie

Om de mogelijkheid, de wenselijkheid en de risico’s van additionele steun beter te kunnen vaststellen wordt een *fact finding*-missie uitgevoerd: er wordt een bureauonderzoek (*deskstudy*) opgesteld en in december 2014 vertrekt een missie naar de regio.^{37,38} Na het regiobezoek concludeert ambtelijk BZ dat het wenselijk en mogelijk is om de gewapende oppositiegroepen in Syrië te voorzien van “bepaalde NLA”, zoals (winter)kleding, basisbenodigdheden, voedselpakketten en medische kits.³⁹

3.3 Het NLA-programma (2015-2018)

3.3.1 Overzicht belangrijke gebeurtenissen

		Internationale context	Acties kabinet
2015	mei	Start Russische luchtaanvallen in Syrië Aanslagen ISIS in Parijs	Eerste NLA-project door Creative
	sep		Besluit opschaling NLA-project door Creative
	nov		
2016	jun		Start steun VK-programma Zuid-Syrië
	jul		Pilotproject door nieuwe uitvoerder Candor
2017	jul		Besluit tot verlenging NLA
2018	jan	Operatie Olijftak Afrin	Beëindiging steun aan twee groeperingen
	mrt		Geen voortzetting NLA in Noord-Syrië
	jun		Geen voortzetting NLA in Zuid-Syrië

36 Met ‘verdergaande’ steun doelt het kabinet op “(militaire) steun, anders dan wapenleveranties. Kamerbrief oktober 2014, 32632, nr. 140.

37 Het team kon Syrië niet in en heeft daarom vanuit Turkije en Jordanië geopereerd.

38 Kamerbrief oktober 2014, 32632, nr. 140.

39 Memo BZ, 2014, MINBUZA-2018.1089376.



3.3.2 NLA-programma 2015

Januari-april 2015 – Besluitvorming over het NLA-programma

Naar aanleiding van het bureauonderzoek en het regiobezoek dat van 30 november tot 5 december plaatsvindt concludeert de delegatie dat steun aan gewapende oppositiegroepen in de vorm van “bepaalde NLA” wenselijk en mogelijk is.⁴⁰ Ministers Koenders (BZ) en Ploumen (Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, BHOS) gaan akkoord met het ambtelijk advies en op 15 december 2014 wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over het voornemen om de opties voor steun “niet zijnde wapens” aan “gematigde, inclusieve groepen [...] die onder de banier van het Vrije Syrische Leger vallen” uit te werken.⁴¹ Eind maart 2015 gaan beide ministers akkoord met een definitief voorstel.⁴² In reactie op Kamervragen in april 2015 stelt BZ dat het “in het belang van de veiligheid van bij de Nederlandse steun betrokken partijen” geen uitspraken doet over de groepen waaraan steun wordt overwogen, over de partners met wie wordt samengewerkt en over de uitvoerende organisatie(s) en gehanteerde werkwijzen.⁴³

Mei 2015 - Eerste NLA-project door Creative

Het eerste Nederlandse officiële NLA-project in Noord-Syrië start in mei 2015 en loopt tot eind december van hetzelfde jaar. Dit project wordt in opdracht van BZ uitgevoerd door de Amerikaanse organisatie *Creative Associates International* (Creative). Voor dit project Creative I is een bedrag van 3 miljoen euro beschikbaar gesteld.⁴⁴

November 2015 - Besluit tot verlenging en opschaling NLA-project Creative

In oktober 2015 brengen twee medewerkers van het departement vanuit Den Haag een bezoek aan Turkije en Jordanië. Hier spreken zij, samen met het Syriëteam, met Creative en de gesteunde groeperingen. Doel is “een tussentijdse balans op te maken” en om een beslissing te nemen over de eventuele vervolfinanciering van de Nederlandse NLA aan de Syrische gewapende oppositie.⁴⁵ Het Syriëteam concludeert dat de noodzaak om de gematigde krachten in Syrië te steunen nog groter is dan voorheen: “Mede dankzij [Nederlandse] materiële en morele steun groeit hun bereik en weerbaarheid, bieden zij betere bescherming aan de burgerbevolking en kunnen zij extremistische krachten buiten de deur houden.” Het Syriëteam adviseert om de steun aan de groepen voort te zetten en indien mogelijk zelfs te verruimen en geeft aan dat er “geen redenen zijn tot zorg ten aanzien van de vooraf geïdentificeerde risico’s”.⁴⁶

Het departement komt tot dezelfde conclusie. Over de verslechterde veiligheidssituatie, onder meer door toegenomen luchtaanvallen van het Syrische regime en Rusland, stelt men dat de gevolgen zich vooralsnog beperken tot “soms enkele dagen oponthoud”.⁴⁷ Het voorstel om tien miljoen beschikbaar te stellen voor de voortzetting van NLA via Creative (Creative II) wordt

40 BZ, memo, december 2014, MINBUZA-2014.707775.

41 BZ, memo, december 2014, MINBUZA-2014.707775 en MINBUZA-2018.1089376; Kamerbrief, TK nr. 27 925 nr. 526, december 2014.

42 BZ, memo, maart 2015, MINBUZA-2015.157385) Zie verder bijlage G Totstandkoming van het NLA-programma.

43 Kamervragen van het lid De Roon (PVV) (Aanhangsel), TK nr. 2220, april 2015.

44 Memo BZ, januari 2015, MINBUZA-2018.1089395; rapport Creative, december 2015, MINBUZA-2016.208025.

45 ToR NLA-reis DAM en DVB; Memo BZ, oktober 2015, MINBUZA-2017.501793.

46 In dit verband wordt verwezen naar de mogelijke problemen op het gebied van monitoring en evaluatie, leveranties en politieke problemen. Voorstel BZ, oktober 2015, MINBUZA-2017.501793.

47 Memo BZ, november 2015, MINBUZA-2018.1089443.

door minister Koenders (BZ) en minister Ploumen (BHOS) geaccordeerd.⁴⁸ De tien miljoen zal worden opgedeeld in tranches van respectievelijk vier, drie en drie miljoen. Het besluit tot uitbetaling van de tweede en de derde tranche zal aan de ministers worden voorgelegd.⁴⁹ Zo verloopt de voortzetting “stapsgewijs” en “al naar gelang de (politieke) situatie het toelaat”. De Tweede Kamer wordt hier eind november 2015 van op de hoogte gesteld.⁵⁰

3.3.3 NLA-programma 2016

Januari 2016 - Aankondiging verdere intensivering na aanslagen in Parijs

In de avond en nacht van 13 op 14 november 2015 pleegt ISIS meerdere aanslagen in Parijs. In reactie op deze aanslagen roept Frankrijk alle EU-lidstaten op om de strijd tegen ISIS in Irak en Syrië op te voeren. Kort daarop volgt een oproep met dezelfde boodschap van de VS, meer specifiek gericht aan de anti-ISIS coalitie.⁵¹ De oproep van de VS gaat vooral om de inzet van F16's boven Syrië.⁵² Het kabinet besluit gehoor te geven aan de oproepen en kondigt in januari 2016 aan dat Nederland zal bijdragen aan een politieke oplossing in Syrië en de strijd tegen ISIS in Irak en Syrië zal intensiveren.⁵³ Dit behelst een breed pakket aan maatregelen, waaronder de inzet van F16's in Oost-Syrië, het intensiveren van de training aan de Iraakse en Koerdische strijdkrachten en het opvoeren van de steun aan de Syrische gewapende oppositie.⁵⁴ Dat laatste houdt in dat bovenop de eerder beschikbaar gestelde tien miljoen euro, extra geld wordt vrijgemaakt voor NLA. Verder valt uit de Kamerbrief op te maken dat het type goederen dat wordt geleverd in het kader van het NLA-programma zal worden uitgebreid met “andere middelen waaraan specifieke behoefte bestaat”.⁵⁵

Februari 2016 - Uitbreiding middelen

In februari 2016 wordt besloten om aansluitend op de wensen van de gesteunde groeperingen het type goederen uit te breiden met nieuwe middelen, waaronder voertuigen als pick-uptrucks, personenbusjes en ambulances.⁵⁶

April 2016 - Nieuw NLA-project in Zuid-Syrië

In april 2016 neemt het kabinet het besluit om met een bedrag van 5 miljoen euro bij te dragen aan twee Britse *train & equip*-projecten. Deze steun is bedoeld voor een aantal gewapende oppositiegroepen in Zuid-Syrië waarbij grenswachters en medische brigades getraind en bevoorrad worden.⁵⁷

Juli 2016 - Nieuwe uitvoerder Candor International

Al vanaf de start van het NLA-programma wordt vanwege de hoge kosten van Creative, gezocht naar een nieuwe uitvoerder naast Creative. In juli 2016 vindt BZ een geschikte kandidaat. Het gaat om het in september 2015 opgerichte Turkse bedrijf *Candor International*

48 Memo BZ, november 2015, MINBUZA-2018.1089443.

49 Ibid.

50 Kamerstukken II, vergaderjaar 2015-16, 21501-02, nr. 1555, p. 3.

51 Kamerstukken II, vergaderjaar 2015-16, 27925, nr. 566.

52 Memo BZ, december 2015, SBV-2018.359770.

53 Kamerstukken II, januari 2016, 27925, nr. 570, p.4.

54 Kamerstukken II, januari 2016, 27925, nr. 570, p. 5 en 13-14.

55 Kamerstukken II, januari 2016, 27925, nr. 570, p. 5 en 13-14.

56 Memo BZ, februari 2016, MINBUZA-2018.

57 Memo BZ, april 2016, MINBUZA-2018.1089470.



(Candor) dat wordt gezien als een betrouwbaar en goedkoper alternatief voor Creative.⁵⁸ In juli 2016 wordt besloten een kleinschalig proefproject in Noord-Syrië ter waarde van 400.000 euro uit te laten voeren door Candor (Candor I). Het proefproject betreft de afvalverwerking en een mobiele bakkerij voor de lokale bevolking. Doel is om na te gaan of het bedrijf later ook een grootschaliger NLA-project zou kunnen uitvoeren.⁵⁹ In november 2016 wordt deze pilot verlengd met een tweede proefproject ter waarde van 100.000 euro, gericht op elektriciteitsvoorziening (Candor II).⁶⁰

3.3.4 NLA-programma 2017

Januari 2017 - Kritische geluiden over NLA

In Den Haag klinken kritische geluiden over de Nederlandse NLA.⁶¹ Bij de ministeries van Defensie en Algemene Zaken lijkt onduidelijkheid te bestaan over welke groepen gesteund worden en hoe zij in de politieke onderhandelingen staan.⁶² De kritiek zou zich vooral richten op de noordelijke NLA-projecten: "NLA voor groepen in het Zuiden levert minder weerstand [op]."⁶³ BZ erkent dat de geïntensiveerde steun van Turkije aan de gewapende oppositie heroverweging van het Syrië-beleid en in het bijzonder NLA vereisen. Ze benadrukt dat de beleidsdoelen van het NLA-programma nog steeds worden behaald.⁶⁴

Januari 2017 - Brainstormsessie: voortzetting steun

Eind januari 2017 vindt in Den Haag een brainstormsessie plaats over Syrië waarbij onder anderen minister Koenders, de SGS en andere hoge ambtenaren en betrokken beleidsmedewerkers aanwezig zijn.⁶⁵ Tijdens deze bijeenkomst wordt de eventuele voortzetting van het NLA-programma besproken. De conclusie is dat het NLA-programma voortgezet dient te worden.⁶⁶ Ter onderbouwing hiervan wordt gesteld dat als het NLA-programma wordt stopgezet, er een kans bestaat dat strijders overlopen naar extremistische groeperingen. Daarnaast zou steun voor de gewapende groeperingen ervoor zorgen dat zij een "factor van betekenis" kunnen blijven voor een politiek proces.⁶⁷ Aan de andere kant wordt erop gewezen dat de geïntensiveerde steun van Turkije⁶⁸ aan de gewapende groepen in Noord-Syrië heroverweging van "de (vorm van) steun" vereist. In dit verband geeft minister Koenders aan "dat Nederland alleen steun moet geven als hier een duidelijke behoefte en meerwaarde is". De SGS stelt voor om de steun aan de gewapende oppositie voort te zetten met extra weegmomenten.⁶⁹ Tevens wordt besloten om op zo

58 Memo BZ, juli 2016, MINBUZA-2018.1089472.

59 Ibid.

60 Memo BZ, oktober 2016, MINBUZA-2018.1089478.

61 Interne mail BZ, 18 januari 2017, MINBUZA-2017.73784.

62 In deze periode is voor BZ naast de gesprekken in Geneve, met name het Astana-proces van belang: de vredesonderhandelingen tussen Rusland, Turkije, Iran, vertegenwoordigers van het Syrische regime en de Syrische oppositie die sinds januari 2017 plaatsvinden.

63 Interne mail BZ, 18 januari 2017, MINBUZA-2017.73784.

64 Vertrouwelijk fiche SMO, 19 januari 2017.

65 Zo zijn ook de (plaatsvervangend) directeuren-generaal van het departement van BZ en BHOS aanwezig, en de (plaatsvervangend) directeuren en beleidsmedewerkers van de relevante beleidsdirecties: Directie Noord-Afrika en Midden-Oosten (DAM), Directie Veiligheidsbeleid (DVB) en de Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulpverlening (DSH).

66 Verslag brainstorm BZ, maart 2017, MINBUZA-2017.422735.

67 Ibid.

68 Hiermee lijkt met name bedoeld te worden op de Turkse 'Operatie *Euphrates Shield*' in Noord-Syrië.

69 Verslag brainstormsessie Syrië, 25 januari 2017, MINBUZA-2017.422735.

kort mogelijke termijn een monitoringsmissie van het departement⁷⁰ te sturen om “met de commandanten te spreken en om de begunstigden kritisch tegen het licht te houden”.⁷¹

Mei 2017 - Monitoringsmissie: beleidsdoelen overeind ondanks uitdagingen

De voorgenomen monitoringmissie naar Turkije en Jordanië vindt plaats in het voorjaar van 2017. De deelnemers van de missie⁷² merken naderhand op dat het politieke en militaire krachtenveld sinds de start van het Nederlandse NLA-programma fundamenteel is veranderd in het nadeel van de oppositie. “Belangrijkste zorgen zijn de toenemende druk op gematigde groepen en krimpende ruimte voor gematigd bestuur, zowel door terreinwinst van het regime en milities als het consolideren van extremistische groepen.” De conclusie is dat de missie het belang van het Nederlandse NLA-programma voor “het in stand houden van gematigd bestuur en de strijd tegen extremisme” bevestigt. Ondanks de uitdagingen voor de “gematigde” oppositie staan de beleidsdoelen van het NLA-programma volgens BZ nog overeind. Argumenten die hiervoor worden gegeven zijn onder meer dat NLA de burgers “defensieve bescherming tegen regimegeweld” biedt en kan voorkomen dat de oppositie en achterban zich bij gebrek aan alternatieven genoodzaakt zien zich aan te sluiten bij “ISIS of andere extremistische organisaties”. Bovendien kunnen door de aanwezigheid van de gesteunde groepen andere Nederlandse stabilisatieprojecten in Syrië, zoals bijvoorbeeld AJACS, in veiligheid werken.⁷³

Juli 2017 - Besluit tot verlenging

Op basis van de bevindingen van de monitoringsmissie, gaan ministers Koenders en Ploumen in juli 2017 akkoord met het voorstel om nog eens tien miljoen euro beschikbaar te stellen voor het NLA-programma om:

1. Het programma van Creative in Noord-Syrië te verlengen met een derde project (Creative III).
2. Na de succesvolle afronding van de twee pilots die zijn uitgevoerd door Candor in Noord-Syrië ook een grootschalig NLA-project ter waarde van 2,9 miljoen euro te laten uitvoeren door deze organisatie (Candor III).
3. Nogmaals een financiële bijdrage te leveren aan het NLA-project in het Zuiden van Syrië dat wordt uitgevoerd door het VK, ditmaal ter grootte van 4 miljoen euro. Naast het grenswachtproject, zal twee miljoen euro aan de oprichting van twee veldhospitalen en een chirurgische eenheid, inclusief de benodigde training worden besteed.
4. Voor externe monitoring en evaluatie van het programma 100.000 euro beschikbaar te stellen.⁷⁴

Hierbij wordt afgesproken om iedere drie maanden een formeel weegmoment in te voeren “om flexibel in te kunnen spelen op de ontwikkelingen in het veld”. In de weegmomenten worden “nadrukkelijk (veranderingen in het) politieke en militaire krachtenveld in Syrië meegenomen en de invloed daarvan op de beleidsdoelen van het [Nederlandse] NLA-programma”. Concreet houden deze weegmomenten in dat de uitvoeringsorganisaties iedere drie maanden een tussentijdse rapportage zullen opstellen waar de ministers per memorandum (memo) over

70 Waarbij DAM, DVB en DSH aanwezig zullen zijn.

71 Verslag brainstorm BZ, 25 januari 2017, MINBUZA-2017.422735.

72 DAM, DVB, DSH en het Syrië-team.

73 Memo BZ, juli 2017, MINBUZA-2018.192035.

74 Memo BZ, juli 2017, MINBUZA-2018.192035.



worden geïnformeerd. Aan de hand van zo'n memo beslissen de ministers dan om al dan niet akkoord te gaan met een vervolgbetaling van het gereserveerde bedrag van 10 miljoen euro.⁷⁵

November 2017 - Nieuwe ministers kritisch over NLA-programma

In november 2017 wordt het Nederlandse Syrië-beleid en specifiek het NLA-programma, opnieuw tegen het licht gehouden. De nieuw aangetreden ministers Zijlstra (BZ) en Kaag (BHOS)⁷⁶ zijn kritisch over het NLA-programma en krijgen te horen dat het programma steeds meer "valkuilen" kent.⁷⁷ Zo raakt de gewapende oppositie in toenemende mate gefragmenteerd onder invloed van een Turkse anti-Koerdische agenda (in het Noorden) en/of verdrukt tussen Assad en extremistische organisaties. Desalniettemin blijft het ambtelijk advies om "in nauw overleg met westerse landen" en op basis van goede monitoring de steun te blijven voortzetten. Voor wat betreft de projecten in het Zuiden wordt daarbij benadrukt dat de gematigde gewapende oppositie aldaar een meer "eigenstandige positie" heeft en dat de aanwezigheid van extremistische groepen er beperkt is. De ministers zullen periodiek over de NLA geconsulteerd worden zodat de steun, indien nodig, kan worden "afgebouwd of omgebogen".⁷⁸

Nog dezelfde maand ontvangen de ministers, zoals verzocht, per memo een algemeen overzicht van het NLA-programma.⁷⁹ Hetzelfde memo verzoekt de ministers om ondanks de terreinwinst van het Assad-regime, de toegenomen invloed van extremisten en de verwachting "dat de positie van de gematigde groepen "op middellange termijn" steeds verder [zal worden] uitgehold", akkoord te gaan met de uitbetaling van het voor Candor en Creative gereserveerde bedrag.⁸⁰ Voor de Britse projecten is nog geen vervolgbetaling voorzien. Beide ministers gaan akkoord na positief advies van de ambtelijke top. Wel legt minister Kaag de "nadruk op rapportage", stelt ze dat het NLA-programma moet worden doorgelicht en wenst ze dat de steun in 2018 wordt herzien.

Vanaf eind 2017 - Toegenomen aandacht Kamer

Vanaf eind 2017 stelt de Tweede Kamer steeds vaker kritische vragen over het NLA-programma. Zo stelt het CDA in december 2017 Kamervragen over het steunen van de Syrische oppositie in het algemeen en over het NLA-programma in het bijzonder.⁸¹

3.3.5 NLA-programma 2018

20 januari 2018 - Turkse inval in Afrin (Operatie Olijftak)

Op zaterdag 20 januari 2018 start Turkije een offensief in de overwegend Koerdische regio Afrin, 'Operatie Olijftak' genoemd. Turkije zet artillerie in en verricht luchtaanvallen op doelen

75 Memo BZ, juli 2017, MINBUZA-2018.692035.

76 Ministerie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

77 Memo BZ, 3 november 2017, MINBUZA-2017.1192350; Verslag gesprek, 7 november 2017, MINBUZA-2017.1198833; De minister van BHOS verzoekt tijdens het overleg van 7 november om aanvullende informatie over het NLA-programma, waarover een speciaal memo wordt opgesteld, zie Memo BZ, 16 november 2017, MINBUZA-2018.1089573.

78 Memo BZ, 3 november 2017, MINBUZA-2017.1192350.

79 Zoals de selectiecriteria, de risico's en een overzicht van gesteunde groeperingen. Memo BZ, 16 november 2017, MINBUZA-2018.1089573.

80 Het gaat om een bedrag van 1,7 miljoen euro. De projecten zullen ongeveer drie tot vier maanden worden voortgezet, waarna de contracten met de uitvoerders aflopen.

81 Kamervragen december 2017, TK 2017Z18653.

in Afrin met de hulp van het Vrije Syrische Leger. Nederland houdt al vanaf de aankondiging van de operatie rekening met mogelijke deelname van door Nederland gesteunde gewapende groeperingen en voert hierover gesprekken met de commandanten.⁸² Het Syriëteam wijst er naar eigen zeggen op, dat deelname aan het Turkse offensief zou leiden tot het stopzetten van de steun.

23 januari 2018 - Brief Tweede Kamer over beëindiging NLA aan twee groeperingen

Op 23 januari 2018 stuurt de Minister van BZ een vertrouwelijke brief aan de Tweede Kamer over het stopzetten van NLA aan twee gewapende Syrische oppositiegroepen vanwege hun betrokkenheid bij het offensief in Afrin.⁸³ De betreffende groeperingen worden niet bij naam genoemd vanuit veiligheidsoverwegingen.⁸⁴ Deelname van de door Nederland gesteunde groepen aan het Turkse offensief sluit volgens de minister niet aan bij de doelstelling van het NLA-programma. Vandaar dat het kabinet de steun aan deze groepen per direct heeft stopgezet.

Februari 2018 - Doorlichting programma door IOB

Nadat de BBC in december 2017 in het Britse programma Panorama stelt dat met het AJACS-programma indirect jihadistische groeperingen zouden zijn gesteund, besluit BZ om alle Nederlandse stabilisatieprogramma's in Syrië, waaronder het NLA-programma, door te lichten.⁸⁵ De ambtelijke organisatie adviseert de minister om de doorlichting van het programma door de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)⁸⁶ te laten uitvoeren, vanwege de vertrouwelijkheid, kosten en tijdsdruk.⁸⁷ Het eindrapport verschijnt eind augustus 2018 en stelt dat het monitoringssysteem bij NLA adequaat was. Het rapport wordt begin september aan de Tweede Kamer aangeboden.⁸⁸

Maart 2018 - Geen voortzetting NLA-projecten Noord-Syrië

Het kabinet besluit in maart 2018 om de NLA-projecten in Noord-Syrië niet meer voort te zetten.⁸⁹ Mede naar aanleiding van de inval in Afrin en het verlies van grondgebied van "de gematigde oppositie", constateert het kabinet "dat de mogelijkheden om deze groepen te ondersteunen met NLA te beperkt zijn geworden". Op dat moment sluit het kabinet een eventueel vervolgotraject in "het relatief stabiele Zuid-Syrië" nog niet uit.⁹⁰

Maart 2018 - Kamervragen over Turkse inval in Afrin en stopzetten NLA

Naar aanleiding van de Turkse inval in Afrin en het stopzetten van NLA aan twee groeperingen vraagt de Kamer meerdere keren om openbaarmaking van de vertrouwelijke Kamerbrief van 23 januari 2018 over de steun aan de gewapende Syrische oppositie. Het kabinet geeft aan dat volledige openheid over het steunprogramma in Syrië niet mogelijk is. Er worden daarna meerdere keren Kamervragen gesteld over de beëindiging van het NLA-programma in Noord-Syrië en het voortzetten van de steun aan gewapende groepen in Zuid-Syrië.

82 Berichtenverkeer BZ, januari 2018, SBV-2018.392393.

83 Kamerbrief BZ, januari 2018, MINBUZA-2018.1089901.

84 De minister geeft aan dat de classificatie van de brief zich niet leent voor uitspraken over operationele details, of over de identiteit en locaties van de groepen die door het kabinet worden gesteund.

85 Memo BZ, 12 januari 2018, SOPHIA: MINBUZA-2018.31966.

86 IOB is de onafhankelijke evaluatiedienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

87 MINBUZA-2018.1089584.

88 MINBUZA-2022.272130 en Kamerstuk 2017-2018, 32623 nr. 224.

89 Kamerstuk, maart 2018, 32623, nr. 200.

90 Ibid.



Juni 2018 – Geen voortzetting NLA in Zuid-Syrië

Halverwege juni krijgen ministers Blok en Kaag te horen dat het NLA-programma in Zuid-Syrië vooralsnog wordt “voortgezet”, maar mogelijk op korte termijn moet stoppen.⁹¹ De druk van Assad’s offensief blijft namelijk toenemen, “en het ligt in de rede dat Nederland zal volgen wanneer het VK besluit om af te bouwen”. Als een week later blijkt dat de VS de steun aan de oppositie in Syrië volledig beëindigt en ook het VK aangeeft de steun in het Zuiden “zeer spoedig af te bouwen”, is de ambtelijke top van BZ van mening dat ook Nederland nu snel moet opschorten.^{92,93}

3.4 Nasleep NLA- programma (juni 2018-heden)

3.4.1 Overzicht belangrijke gebeurtenissen

		Nationale context	Acties kabinet / Tweede Kamer
2018	jun	Acht Wob-verzoeken ⁹⁴ door Nieuwsuur en Trouw	
	sep	Eerste uitzending Nieuwsuur over NLA	Rondetafelgesprek Tweede Kamer
	okt		Motie onderzoek door CAVV/AIV tijdens eerste plenaire debat
2019	jan		Tweede plenaire debat
2020	jun	Rapport CAVV/AIV	
	okt		Derde plenaire debat
2021	jan		Motie onafhankelijk onderzoek aangenomen
	feb		Instelling onderzoekscommissie

3.4.2 Nasleep 2018

18 september 2018 - Eerste publicatie Wob-documenten

Op 22 juni 2018 dienen Trouw en Nieuwsuur gezamenlijk acht Wob-verzoeken in over het NLA-programma. Op 18 september 2018 worden de documenten met betrekking tot drie Wob-verzoeken gepubliceerd. De documenten behorende bij de overige vijf Wob-verzoeken

91 Memo BZ (concept), 18 juni 2018, MINBUZA-2018.805987.

92 Hoewel hier wordt gesproken van ‘opschorting’ van de steun, is daarvan feitelijk geen sprake. Concreet houdt dit besluit in dat er niet tot een vervolgbetaling wordt overgegaan. De laatste bijdrage die BZ heeft geleverd aan de Britse NLA-projecten in Zuid-Syrië dateren van de zomer van 2017.

93 Intern mailverkeer BZ, juni 2018, MINBUZA-2018.1323813 en Kamerstukken, vergaderjaar 2017-18, 2725 aanhangsel van de handelingen.

94 Wet openbaarheid van bestuur, op 1 augustus 2022 opgevolgd door de Wet open overheid (Woo).

worden op 8 november en 20 november 2018 openbaar gemaakt. Tegelijkertijd wordt de Kamer over de publicatie van de Wob-verzoeken geïnformeerd.⁹⁵

September 2018 - Toegenomen media-aandacht voor NLA-programma

Gelijktijdig met de behandeling van de Wob-verzoeken neemt de media-aandacht voor de Nederlandse steun aan Syrische groeperingen toe. Op 10, 11 en 12 september 2018 wordt in uitzendingen van Nieuwsuur uitgebreid stilgestaan bij het NLA-programma.⁹⁶ Ook Trouw komt op 10 september met publicaties over het Nederlandse NLA-programma, met onder meer als kop: "Nederland steunde 'terreurbeweging' in Syrië".⁹⁷

27 september 2018 - Rondetafelgesprek

Op 27 september 2018 spreken Kamerleden met negen experts tijdens een zogeheten rondetafelgesprek.⁹⁸ Onderwerpen die aan bod komen zijn onder meer: de selectie van groeperingen, de monitoring, mogelijke steun aan de Sultan Murad Brigade en het rapport van Amnesty International over deze groepering, de mogelijkheid dat de gesteunde groeperingen hebben geholpen met het versterken van al-Qaida in Syrië en uitzonderingen op het interventieverbod.⁹⁹

September 2018 - Vertrouwelijke inzage van documenten

Voor de beantwoording van de Kamervragen en ter voorbereiding op het plenaire debat van 2 oktober 2018 deelt minister Blok verschillende documenten met de Kamer. Zo worden een externe evaluatie van het NLA-programma, de memo's met de interne volkenrechtelijke advisering door de Directie Juridische Zaken (DJZ) en overdrachtsbewijzen en overzichten van geleverde goederen vertrouwelijk ter inzage gelegd.¹⁰⁰ Op 1 oktober 2018 maakt de minister in een Kamerbrief de kern van de interne juridische adviezen over het NLA-programma openbaar.¹⁰¹

2 oktober 2018 - Eerste debat over het NLA-programma

De media-aandacht voor het NLA-programma leidt tot veel vragen bij Kamerleden. Op 2 oktober 2018 vindt er een plenair debat plaats over het NLA-programma. Kamerleden geven tijdens het debat aan dat informatie over de identiteit van de gesteunde groeperingen noodzakelijk is voor het uitoefenen van hun parlementaire controlefunctie. Ook zet de Kamer vraagtekens bij het soort goederen dat is verstrekt, zoals pick-uptrucks. Aan het eind van het debat verzoekt het Kamerlid Omtzigt de AIV en de CAVV per motie om een gezamenlijk advies uit te brengen over een toetsingskader voor het leveren en financieren van niet-letale steun aan niet-statelijke gewapende groepen in het buitenland, mede op basis van een feitenonderzoek naar het NLA-programma in Syrië. Deze motie wordt aangenomen. Een motie van wantrouwen jegens minister Blok (BZ), ingediend door de SP, haalt het niet.

95 Kamerstuk, vergaderjaar 2018–2019, 32623, nrs. 226, 243 en 245.

96 Overzicht: Onderzoek naar steun aan Syrische strijdgroepen, Nieuwsuur (nos.nl).

97 Nederland steunde 'terreurbeweging' in Syrië, Hoe de Nederlandse overheid een Syrische 'terreurbeweging' faciliteerde en Syrische rebellen: duizenden strijders, precieze omvang onbekend.

98 Gesprekspartners zijn Koos van Dam (voormalig Syriëgezant), André Nollkaemper (hoogleraar Volkenrecht), Harald Doornbos (journalist), Thomas van Linge (onderzoeker burgeroorlog Syrië), Diana Samaan, Syrië-expert van Amnesty International, Charles Lister, Director of the Extremism and Counterterrorism Program at the Middle East Institute, Joost Hiltermann, Crisis Group, Carla del Ponte, former member of the independent international commission of inquiry on Syria of the UN Human Rights Council en Gareth Porter, Amerikaans onderzoeksjournalist.

99 Verslag Rondetafelgesprek september 2018, TK 32623 nr. 242.

100 Kamerstuk 32623, nr. 228.

101 Kamerstuk 32623, nr. 230.



21 november 2018 - Gerubriceerde informatie openbaar

Op 21 november 2018 laat Nieuwsuur aan BZ weten dat de gepubliceerde Wob-documenten waarschijnlijk staatsgeheime informatie en persoonsgegevens van medewerkers bevatten. BZ besluit de Wob-documenten van de website van de overheid te halen en melding te doen bij de Autoriteit Persoonsgegevens.

3.4.3 Nasleep 2019

29 januari 2019 - Tweede debat over het NLA-programma

Eind januari 2019 vindt een tweede Kamerdebat over het Nederlandse NLA-programma plaats. Voorafgaand aan het debat zijn 167 Kamervragen beantwoord, die de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken naar aanleiding van de publicatie van de Wob-documenten stelt. De offline gehaalde Wob-documenten zijn op 22 januari 2019 vertrouwelijk ter inzage aan de Kamer voorgelegd.¹⁰² Tijdens het debat twijfelen Kamerleden aan de juistheid van de informatie die de minister op 2 oktober 2018 met de Tweede Kamer deelde. Ook betwijfelen Kamerleden of het NLA-programma binnen de kaders van het internationaal volkenrecht is gebleven. Opnieuw wordt een motie van wantrouwen van de SP verworpen.¹⁰³

April 2019 - Onderzoeksrapport naar lekken geheime informatie

Naar aanleiding van het lek in de Wob-publicatie eind 2018 stelt de secretaris-generaal van BZ een commissie van Onderzoek in. De onderzoekscommissie komt in april 2019 met haar rapport en concludeert dat "het openbaar worden van gerubriceerde informatie een menselijke fout betreft, veroorzaakt door een samenloop van omstandigheden, bestaande uit de grote hoeveelheid te beoordelen documenten in combinatie met het grote aantal uitgevoerde lakhandelingen, de niet optimale faciliteiten zoals software en werkruimten en de onervarenheid van de medewerkers met de afhandeling van Wob-verzoeken".¹⁰⁴ Op 9 mei 2019 stuurt de minister het onderzoeksrapport naar de Tweede Kamer.¹⁰⁵

Juni 2019 - Tweede publicatie Wob-documenten

De Wob-documenten worden opnieuw beoordeeld en op 12 juni 2019 nogmaals gepubliceerd. Op 20 juni melden Nieuwsuur en Trouw aan BZ dat ze wederom staatsgeheime informatie hebben aangetroffen. De documenten worden weer offline gehaald.

November 2019 - Derde publicatie Wob-documenten¹⁰⁶

Voor de derde beoordeling van de Wob-documenten stelt BZ een speciaal team samen bestaande uit medewerkers van BZ, advocatenkantoor Pels Rijcken (de landsadvocaat) en online beveiligingsbedrijf Fox-IT. De Wob-documenten worden 28 november 2019 opnieuw gepubliceerd. De minister licht dezelfde dag de Tweede Kamer in.¹⁰⁷

102 Kamerstuk 32623, nr. 247.

103 De motie van wantrouwen stelt "dat niet eerlijk is gecommuniceerd over de steun aan gewapende groepen in Syrië".

104 MINBUZA-2020.193730.

105 Kamerstuk 32623, nr. 257.

106 MINBUZA-2020.35389, MINBUZA-2020.35374 en MINBUZA-2021.77653.

107 Kamerstuk 32623, nr. 292.

3.4.4 Nasleep 2020

Juni 2020 - Advies AIV en CAVV

Eind juni 2020 ontvangt de Tweede Kamer het advies van de CAVV en de AIV.¹⁰⁸ In het advies bespreken de CAVV en de AIV hoe het verlenen van niet-letale steun aan niet-statelijke gewapende entiteiten zich verhoudt tot kernbeginselen van het internationaal recht. Het advies bevat elementen voor een toetsingskader, maar laat een feitenonderzoek en dus de toepassing van het kader op het NLA-programma buiten beschouwing.¹⁰⁹

Naar aanleiding van de kabinetsreactie op het advies van de CAVV-AIV stelt de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken negentig vragen aan de minister van BZ. In de beantwoording geeft het kabinet aan nog steeds van mening te zijn dat het NLA-programma is uitgevoerd binnen de grenzen van het internationaal recht.¹¹⁰

2 november 2020 - Derde debat over NLA-programma

Op 2 november 2020 vindt een derde debat plaats, onder andere over het advies van de CAVV en de AIV.¹¹¹ Omdat het per motie van Omtzigt c.s. aangevraagde feitenonderzoek nog niet is uitgevoerd, dient het CDA een nieuwe motie in waarbij om een onafhankelijk onderzoek naar het NLA-programma wordt verzocht. Minister Blok ontraadt de motie vanwege de mogelijke spanningen met bondgenoten die een dergelijk onderzoek zou kunnen opleveren. De motie wordt in eerste instantie aangehouden, maar op 26 januari 2021 alsnog ingediend en aangenomen.

3.4.5 Nasleep 2021

26 februari 2021 - Instellen onderzoekscommissie

Op 26 februari 2021 stuurt het kabinet een Kamerbrief over het instellingsbesluit van een externe onafhankelijke commissie die het Nederlandse NLA-programma in Syrië gaat onderzoeken.

108 Het leveren en financieren van "niet-letale steun" aan niet-statelijke, gewapende groepen in het buitenland Advies nr. 35 CAVV / Advies nr. 114 AIV, 25 juni 2020.

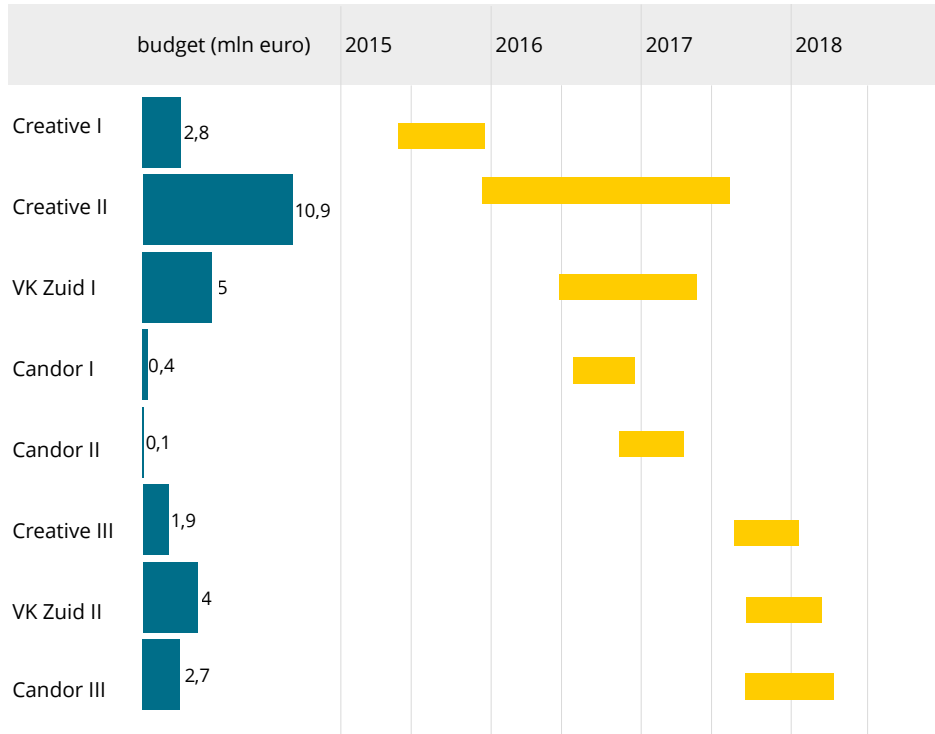
109 In het advies wordt toegelicht dat de CAVV en de AIV geëquipeerd noch gemandateerd zijn voor het doen van feitenonderzoek.

110 Kamerstuk 32623, nr. 303.

111 Algemeen overleg Tweede Kamer, 2 november 2020.

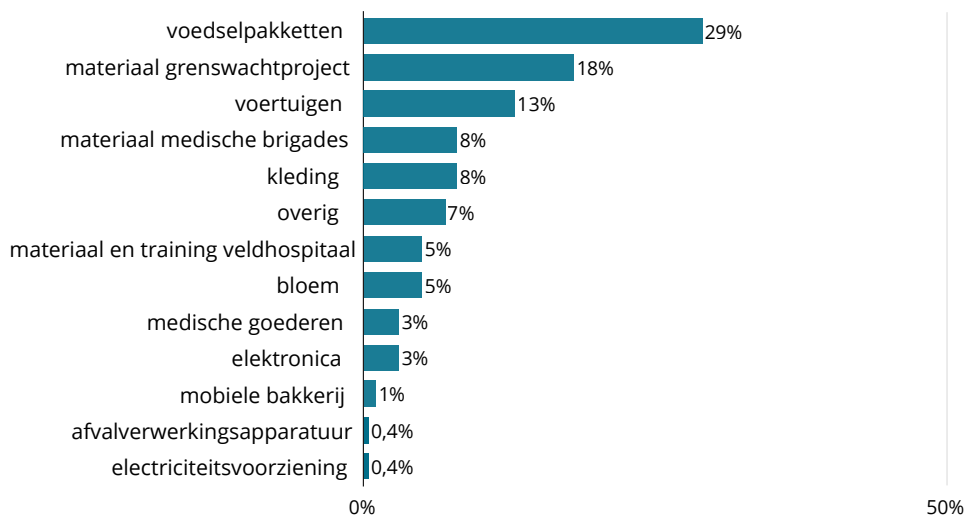
3.5 Kengetallen

3.5.1 Budget en looptijd per project



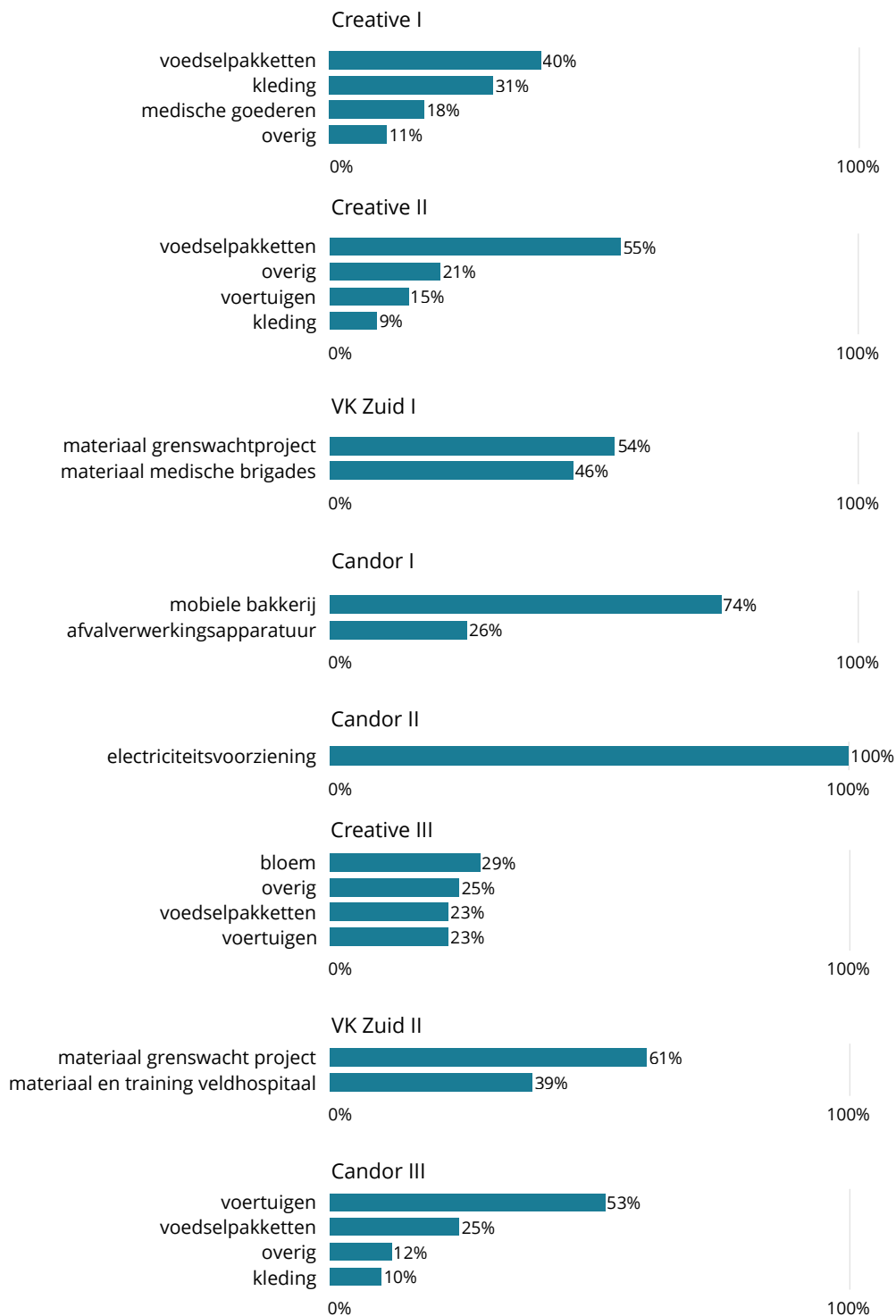
Figuur 6: Budget per project in miljoen euro en looptijd NLA-projecten.

3.5.2 Geleverde goederen totaal



Figuur 7: Verdeling geleverde goederen totaal.

3.5.3 Geleverde goederen per project



Figuur 8: Verdeling geleverde goederen per project.



4 Analyse besluitvorming

4.1 Inleiding

Al sinds de aanvang van het Syrische conflict poogt BZ via diplomatieke inspanningen, humanitaire steun en ontwikkelingssamenwerking het leed van de Syrische bevolking te verlichten en bij te dragen aan een politieke oplossing van het conflict. Vanaf 2012 start Nederland in navolging van bondgenoten, zoals de VS, het VK en Frankrijk met het steunen van de politieke, niet-gewapende oppositie.

BZ besluit om vanaf 2015, ondanks de volkenrechtelijke risico's, ook de gewapende oppositie te ondersteunen met NLA. Dit hoofdstuk gaat in op de besluitvorming omtrent die beslissing.

4.2 Drijfveren

Moreel: het gevoel 'iets te moeten doen'

Het gevoel dat men niet kan toekijken, en dat er iets gedaan moet worden aan het oorlogsgeweld tegen de Syrische burgerbevolking, is een belangrijke drijfveer voor het NLA-programma, zowel bij aanvang als gedurende de looptijd ervan. "De situatie in Syrië is schokkend", zo stelt BZ, dat een "morele verantwoordelijkheid" voelt om zich betrokken op te stellen.¹¹² In de gesprekken die de commissie voert, wordt het gevoel dat Nederland "iets moet doen", veelvuldig benadrukt. Ook vanuit de Kamer klinkt die oproep: "Het is cruciaal dat Nederland meedoet."¹¹³

Dit gevoel krijgt nog meer nadruk wanneer ISIS in september 2014 een groot offensief start in een poging om de strategisch gelegen stad Kobani in te nemen. In de Tweede Kamer bestaan grote zorgen over de humanitaire noden als gevolg van het geweld.¹¹⁴ Ook het kabinet erkent de ernst van de kwestie en spreekt van een humanitaire noodsituatie. Tijdens een Algemeen Overleg (AO) over de situatie in Kobani benadrukt minister Timmermans (BZ) dat er geen volkenrechtelijk mandaat is om militair in te grijpen. Wel zegt hij toe om "ongebruikelijke of onorthodoxe methoden" van steunverlening te onderzoeken, zoals *bufferzones* en humanitaire *corridors*, en naar Amerikaans voorbeeld: NLA.¹¹⁵ Hoewel minister Timmermans enigszins terughoudend over 'verdergaande' steun is, blijkt "de gevoelde noodzaak om een betekenisvolle bijdrage te leveren dominant", stelt een betrokken ambtenaar.¹¹⁶

Gedurende het hele NLA-programma blijft het morele argument voor steunverlening zwaarwegend. Juist wanneer de algemene conflictsituatie na verloop van tijd verslechtert en het menselijk leed toeneemt, bijvoorbeeld na Russische luchtaanvallen in het najaar van 2015. Hoewel de gewapende oppositie terrein verliest en een politieke oplossing steeds onwaar-

112 Memo BZ, februari 2013, MINBUZA-2013.120780; Memo BZ, 23 april 2014, MINBUZA-2014.175377.

113 Zie onder meer Verslag van een Algemeen Overleg d.d. 3 maart 2014, Kamerstuk 32623 nr. 128; Moties Omtzigt en Voordewind (27925 nr. 498), Van Klaveren (27925 nr. 499), Ten Broeke c.s. (27925 nr. 501), Servaes c.s. (27925 nr. 502) en Slob (27925 nr. 514); Verslag van een Algemeen Overleg d.d. 9 oktober 2014, Kamerstuk 27925 nr. 524.

114 Verzoek Tweede Kamer commissie Buitenlandse Zaken d.d. 7 oktober 2014, 2014D35411.

115 Verslag van een Algemeen Overleg d.d. 9 oktober 2014, Kamerstuk 27925 nr. 524.

116 Interview commissie.

schijnlijker lijkt, kan de Syrische bevolking niet in de steek gelaten worden: “de noodzaak gematigde krachten in Syrië te steunen is nog groter dan voorheen”.¹¹⁷ Wanneer in 2017 de voor- en nadelen van eventuele stopzetting worden besproken, blijft het morele argument van belang: “Nederland zou dan de eerste zijn geweest om te stoppen, en daarmee de Syriërs [...] in de steek laten. Zo’n beslissing neem je niet zomaar”.¹¹⁸ “De stekker eruit trekken betekende eigenlijk dat je je neerlegde bij het idee dat ISIS en Assad Syrië zouden innemen”, zo stellen betrokkenen. “Dat wilde Nederland niet.”¹¹⁹ Bovendien kan een dergelijk besluit een persoonlijke kwestie worden, zeker voor de medewerkers van het Syriëteam die zich in sommige gevallen al jarenlang inzetten voor de oppositie en van hen te horen krijgen: “Je kunt ons niet in de steek laten, *this is our hour of need*.”¹²⁰

Geopolitiek: meedoen en profileren

Niet alleen morele, maar ook geopolitieke drijfveren spelen een rol. Begin 2014 geeft BZ al aan dat het voldoen aan de hulpvraag van oppositiegroeperingen past bij de proactieve houding die Nederland op het Syrië-dossier heeft aangenomen en wenst voort te zetten.¹²¹ “Met de keuze voor een proactieve houding wil Nederland zichzelf profileren als meer vanzelfsprekende partner.” Uiteindelijk zou dat moeten leiden tot meer internationale politieke invloed en zichtbaarheid.¹²²

De geopolitieke relevantie van steunverlening blijkt onder meer wanneer de VS in 2014 een internationale anti-ISIS-coalitie start, om gezamenlijk de strijd tegen ISIS in Syrië en Irak te voeren. Daar wil Nederland graag bij horen.¹²³ Hoewel dergelijke overwegingen niet altijd op papier staan, spreken betrokken ambtenaren uitdrukkelijk over het belang van internationale politieke profilering: “Je bent een goede coalitiepartner als je meedoet.”¹²⁴ Ondanks dat Nederland een van de ‘kleinere landen’ is, heeft het een sterke wens om met de ‘grotere landen’ mee te doen: “Nederland noemt zichzelf de grootste van de kleinen en de kleinste van de groten” en wordt zonder “extra inspanning [...] niet geconsulteerd en meegevraagd”.¹²⁵ Binnen EU- en coalitieverband kan BZ zich betrokken opstellen, aldus meerdere geïnterviewden: “Het houdt Nederland in een gezelschap waar we als middelgroot land graag bij willen horen.” Het levert “een klapstoel bij de G20”.¹²⁶

Geopolitieke overwegingen blijven ook na het initiële besluit om steun aan de gewapende oppositie te leveren relevant. Zo besluit Nederland eind 2015 om meer middelen vrij te maken voor het NLA-programma, mede naar aanleiding van de Franse en Amerikaanse verzoeken aan bondgenoten om de strijd tegen ISIS na de aanslagen in Parijs te intensiveren. Hoewel in interne notities wordt aangegeven “dat Nederland al heel veel doet” (“boksen boven onze gewichtsklasse”, volgens het ministerie van AZ) blijft de wens om bij naaste bondgenoten aan

117 Berichtenverkeer BZ, oktober 2015, MINBUZA-2016.340074.

118 Interview commissie.

119 Interview commissie.

120 Interview commissie. Ook de politieke oppositie in Syrië zou het Syrië-team na stopzetting van de steun in 2018 wijzen op de consequenties van dat besluit: “jullie hebben ons ons gedrag kwalijk genomen, maar we hadden geen keuze: jullie hebben ons in de steek gelaten.”

121 Berichtenverkeer BZ, 11 april 2014, MINBUZA-2014.157394, zie ook MINBUZA-2013.349564, SBV-2018.309917 en MINBUZA-2014.4308.

122 Memo BZ, 23 april 2014, MINBUZA-2014.175377.

123 Interview commissie. “We wilden graag aansluiten bij de VS in de strijd tegen ISIS.”

124 Interview commissie.

125 Interview commissie.

126 Interview commissie.



te sluiten een belangrijke rol spelen: liever “liep Nederland niet uit de pas”.¹²⁷ Illustratief is ook dat in interne stukken wordt aangestipt dat “de Nederlandse profilering” en het besluit om bij te dragen aan twee Britse steunprojecten bij de Zuid-Syrische grens de “mogelijke uitnodiging aan Nederland voor deelname aan de *core group* van de *Friends of Syria*” in de hand kan werken.¹²⁸ Ook blijken actieve betrokkenheid en profilering nuttig met het oog op de Nederlandse kandidaturen voor lidmaatschap van zowel de Mensenrechtenraad in Geneve als de VN-Veiligheidsraad in New York.¹²⁹ De kandidaturen worden in meerdere interne memo's over de inzet in Syrië genoemd. Een sterk en zichtbaar profiel zou deze bredere ambities ondersteunen.

De Nederlandse ambitieuze houding blijkt ook uit de behoefte zicht te houden op het zogenaamde ‘krachtenveld’: de posities en activiteiten van andere, en in het bijzonder gelijkgestemde landen, zoals de VS, het VK, Duitsland, Frankrijk en Denemarken. In een groot deel van de documenten die aan de besluitvorming over NLA ten grondslag liggen, zijn notities over dit krachtenveld opgenomen. Volgens betrokken is de ambitie om met andere landen mee te doen ‘BZ eigen’: “*When in doubt, be in, not out.*”¹³⁰ Overigens betekent het streven om met gelijkgestemde landen mee te doen ook dat de positie van die landen veelal leidend is. BZ is in dit opzicht niet alleen ambitieus, maar ook volgend. Deze dynamiek is goed zichtbaar in de besluitvorming over voortzetting of stopzetting van het NLA-programma. Wanneer vanaf eind 2017 kritischer naar de houdbaarheid van de projecten wordt gekeken, wordt vooral in de gaten gehouden hoe andere steunverlenende landen zich opstellen.¹³¹ Het besluit om enkele maanden later met het leveren van NLA te stoppen, wordt dan ook in navolging van bondgenoten genomen. Zo geeft na de VS ook het VK in juni 2018 aan de steun in Zuid-Syrië “zeer spoedig af te bouwen”, naar aanleiding waarvan de ambtelijke top van BZ stelt dat ook Nederland nu snel moet opschorten: “Hoe moeilijk dat in ons geweten ook is.”¹³²

Binnenlandpolitiek: politieke uitruil

Naast geopolitieke overwegingen, is ook de binnenlandpolitieke agenda van belang bij de besluitvorming over het NLA-programma. Vooral wanneer begin 2016 wordt overwogen om de Nederlandse inzet in Syrië te intensiveren. “Het conflict in de regio werd gezien als een bron van terrorisme”,¹³³ en “de Nederlandse bijdrage aan de strijd tegen ISIS zou erop gericht zijn die dreiging substantieel te verminderen”.¹³⁴ Ook het migratievraagstuk is in deze periode “een belangrijke katalysator om de urgentie voor een duurzame oplossing in Syrië

127 Interview commissie.

128 Interne aanwijzing minister, 2 augustus 2016, MINBUZA-2017.848922. De *Group of Friends of the Syrian People* (Friends of Syria) is een diplomatiek collectief dat in 2012 door Frankrijk is geïnitieerd in reactie op de patstelling in de VN-Veiligheidsraad. Nederland was formeel geen lid van de kerngroep. Naar deze *core-group* wordt ook wel verwezen als de ‘London-11’. Zie verder bijlage I: Nederlandse bijdrage aan VK-projecten in Zuid-Syrië.

129 Nederland moet tijdens verkiezingen in respectievelijk 2014 en 2016 tot lid van de Mensenrechtenraad (2015-2017) en de VN-Veiligheidsraad (2017-2018) worden verkozen door de andere lidstaten van de VN. Vanaf 2013 intensificeert BZ de campagne om zoveel mogelijk steuntoezeggingen van landen te verwerven.

130 Memo BZ, 23 april 2014, MINBUZA-2014.175377. Wel wordt tijdens een interne bijeenkomst in april 2014 door ambtenaren van BZ aangegeven dat voor dergelijke ambities ten aanzien van Syrië voldoende capaciteit en middelen beschikbaar moeten zijn, alsmede “programmatische en politieke risicobereidheid”.

131 Zo ook in 2016, wanneer beide ministers per memo worden geïnformeerd over een aanstaand advies “over de wenselijkheid van voortzetting en de omvang van NLA in 2017, gelet op de mogelijke intensivering of afbouw van steun aan de gematigde Syrische oppositie door de volgende VS administratie”, memo BZ, 24 oktober 2016, MINBUZA-2016.719550.

132 Interne mail BZ, 25 juni 2018, MINBUZA-2018.1323813. Overigens besluit BZ wel eigenstandig om de steun aan twee specifieke groepen op te schorten, naar aanleiding van hun betrokkenheid bij de inval in Afrin in januari 2018.

133 Interview commissie.

134 Memo BWO, 8 december 2015, MINBUZA-2015.687542.

onder de aandacht te brengen”,¹³⁵ zo blijkt uit interne stukken en interviews: “De grote vluchtelingenstroom raakte Europa in het hart.”¹³⁶ Dit zijn belangrijke agendapunten van verschillende partijen in de Tweede Kamer, die dan ook sterk aandringen op actie.

Hoewel BZ beseft dat de meeste Syriërs niet vluchten voor ISIS maar voor Assad,¹³⁷ wordt toch besloten om in reactie op de Franse en Amerikaanse verzoeken Nederlandse F16's boven Syrië in te zetten tegen ISIS. De anti-ISIS-inzet is volgens BZ namelijk verweven met de kansen voor een politieke oplossing voor de Syrische burgeroorlog.¹³⁸ Om te voorkomen dat Assad het vacuüm vult dat naar aanleiding van de luchtaanvallen van de anti-ISIS-coalitie zal ontstaan, moet ook de weerbaarheid van de oppositiegroepen op de grond versterkt worden, zo luidt de redenatie.¹³⁹ “Er moest meer NLA komen.”¹⁴⁰ Meerdere betrokken ambtenaren en Kamerleden noemen de besluitvorming een “politieke uitruil”, waarbij “het bombarderen boven Syrië (de wens van de minister van Defensie en de VVD) gepaard moest gaan met het ondersteunen van een alternatief voor Assad (de wens van de minister van BZ en de PvdA)”.¹⁴¹ De ministers en enkele Kamerleden van deze coalitiepartijen bespreken de inzet in Syrië uitgebreid, voornamelijk tijdens het zogenoemde Bewindspersonenoverleg (BWO).¹⁴²

Praktisch: ‘verdergaande’ steun als logische vervolgstap

Een laatste drijfveer die van invloed is op de besluitvorming met betrekking tot het NLA-programma is meer functioneel van aard. Dat blijkt allereerst wanneer BZ eind 2014 besluit de mogelijkheden voor steun aan de Syrische gewapende oppositie te onderzoeken. “Verdergaande” steun “bouwt [voort] op het bestaand beleid ten aanzien van de Syrische oppositie”.¹⁴³ Het NLA-programma ligt feitelijk in het verlengde van de projecten die BZ tot dan toe implementeert. In 2012 levert BZ al NLA in de vorm van communicatieapparatuur aan niet-gewapende oppositiegroepen en activisten: een “embryonaal programma”, volgens een betrokken ambtenaar. Sinds datzelfde jaar onderhoudt het Syriëteam ook al contact met gewapende groeperingen, en medio 2014 wordt het SAS-fonds aangewend voor twee projecten waarbij indirect materieel wordt geleverd aan een Syrische strijdgroep.¹⁴⁴ Het direct steunen van de gewapende oppositie is in de ogen van BZ dan ook geen nieuw idee, maar

135 Memo BWO, 8 december 2015, MINBUZA-2015.687542.

136 Interview commissie.

137 Memo BWO, 8 december 2015, MINBUZA-2015.687542.

138 Spreekpunten BWO 14 januari 2015: “Deze militaire strijd kan het politieke spoor versterken. De gematigde ‘derde weg’ en de bevolking van Syrië hebben twee vijanden. Een daadwerkelijke politieke oplossing, die leidt tot een stabiel Syrië, zal simpelweg niet plaats gaan vinden zolang ISIS haar uitvalsbasis in het Oosten van Syrië blijft behouden. Daarom ISIS militair bestrijden. Het is nodig voor het uiteindelijke slagen van een oplossing voor Syrië.”

139 Spreekpunten BWO 14 januari 2015 en interviews door de commissie.

140 Interview commissie.

141 Interviews commissie.

142 Het BWO is een politiek overleg tussen de ministers en staatssecretarissen van een partij en de top van de Tweede Kamerfractie van die partij, meestal aangevuld met enkele andere partijprominenten. Zie het achtergronddocument ter behoeve van het BWO op 8 januari 2016, MINBUZA-2016.221667.

143 Interview commissie; Memo BZ, januari 2015, MINBUZA-2081.1089395: “[Het Nederlandse] Syriëbeleid richt zich op het verminderen van humanitair leed en bescherming van de burgerbevolking en op het bevorderen van een politieke oplossing van het conflict. Ondersteuning van de gewapende gematigde Syrische oppositie is zowel van belang voor het beschermen van burgers in het door hen gecontroleerde gebied, als voor de onderhandelingspositie van die groeperingen tijdens een eventueel toekomstig transitieproces.”

144 Vanaf juni 2014 levert Nederland namelijk “NLA” (in de vorm van medische kits en prothesen) aan een Syrisch veldhospitaal. Volgens de projectbeoordeling wordt dit materieel gebruikt door zowel de burgerbevolking als door een “gematigde gewapende groep van het Vrije Syrische Leger waarmee het Syrië-team goed contact onderhoudt.” De NLA wordt aldus *indirect* aan de gewapende groep geleverd. Berichtenverkeer BZ, 15 juli 2014, SBV-2018.335133; Projectbeoordeling SAS-019, 20 juli 2014, MINBUZA-2021.593026; Projectbeoordeling SAS-020, 20 juli 2014, MINBUZA-2021.593025. Zie verder bijlage F: De aanloop naar het NLA-programma.



juist een logische vervolgstap. Het NLA-programma, zo stelt dezelfde ambtenaar, “zat nog in het DNA van BZ”.¹⁴⁵

Bovendien sluit steunverlening aan gewapende groeperingen volgens BZ goed aan bij de bestaande inzet en de doelstellingen van het bredere Syriëbeleid. Dit blijkt vooral uit de wijze waarop het NLA-programma gepresenteerd wordt als passend “in het bredere sporenbeleid”, waarbij de inzet op stabilisatie, politiek, humanitair, militair en accountability¹⁴⁶ in Syrië nauw met elkaar samenhangen.

4.3 Juridische risico's

4.3.1 Volkenrechtelijk kader

Het verlenen van steun aan gewapende groeperingen in een land in oorlog is volkenrechtelijk risicovol. Wanneer ministers Timmermans en Hennis-Plasschaert (Defensie) naar aanleiding van de humanitaire crisis in Kobani in oktober 2014 aankondigen bereid te zijn de mogelijkheden van “verdergaande” steun te onderzoeken, is de juridische directie van BZ (DJZ) hierover duidelijk: “We denken graag mee, maar steun aan [de] oppositie is al snel strijdig met internationaal recht.”¹⁴⁷

In deze paragraaf worden de belangrijkste rechtsregels en risico's met betrekking tot verdergaande steun aan Syrische gewapende oppositiegroepen toegelicht, evenals de wijze waarop deze in de interne juridische advisering worden geadresseerd. Een uitgebreide volkenrechtelijke analyse is opgenomen in bijlage M.

Geldend recht

De juridische regels met betrekking tot steunverlening aan gewapende oppositiegroepen vloeien voort uit verschillende internationaalrechtelijke bronnen, waaronder het Handvest van de VN (1945) en jurisprudentie van het Internationaal Gerechtshof (IGH). Zo is ‘verdergaande’ steun, anders dan humanitaire hulpverlening,¹⁴⁸ aan specifieke gewapende groepen die zich verzetten tegen de zittende regering, een schending van *het non-interventiebeginsel*. Dit volgt uit de uitspraak van het Internationaal Gerechtshof in de Nicaragua-zaak (1986), die tot op heden als de belangrijkste jurisprudentie wordt gezien.

Indien de steun bovendien direct kan bijdragen aan het geweldgebruik van de ontvangende partij, wordt tevens *het geweldverbod* geschonden, zo volgt uit dezelfde uitspraak van het IGH. Dat is het geval bij wapenleveranties, bij militaire training, maar ook bij het leveren van goederen die niet militair van aard zijn, maar wel militair worden ingezet en daarmee bijdragen aan de strijd. Om schending van het geweldverbod te voorkomen, moet dus naar de aard én naar het gebruik van goederen gekeken worden.

145 Interview commissie.

146 Met de term ‘accountability’ doelt BZ op de strijd tegen straffeloosheid van de meest ernstige misdaden. In dit kader ondersteunt BZ verschillende lokale en internationale initiatieven die gericht zijn op het documenteren, vastleggen en/of vervolgen van mensenrechtenschendingen, zoals bijvoorbeeld het in 2016 opgerichte *International, Impartial and Independent Mechanism* (IIIM) voor Syrië van de VN.

147 Terugkoppeling interdepartementale Taskforce Syrië/Irak/ISIS, 11 november 2014, MINBUZA-2014.674492.

148 Bij humanitaire hulpverlening is het een vereiste dat de hulp neutraal en onpartijdig wordt aangeboden, dus zonder onderscheid naar hulpbehoevende.

Naast het VN-Handvest zijn ook de Geneefse Conventies (1949) een belangrijke rechtsbron. Hierin is het oorlogsrecht vastgelegd, alsook *de verplichting voor staten om het oorlogsrecht na te leven en te doen naleven*. Bij steunverlening aan gewapende oppositiegroepen die systematisch of meer-dan-incidenteel oorlogsmisdaden plegen, wordt die plicht geschonden. Wel moet de steun in dat geval significant hebben kunnen bijdragen aan de misdaden en moet de steunverlenende staat weten – of zich bewust zijn van het ernstige risico – dat zulke groepen dergelijke misdaden plegen. Van schending is geen sprake zolang er al het mogelijke aan gedaan is om het risico dat oorlogsmisdaden gepleegd worden te mitigeren.

Flexibele interpretatie, botsende rechtsbeginselen en de statenpraktijk

Het non-interventiebeginsel en het geweldverbod behoren tot het geldend volkenrecht. De toepassing van deze rechtsregels op casuïstiek vergt een nauwgezette analyse en interpretatie van deze regels, die eenvoudig noch eenduidig is. Beide rechtsbeginselen maken immers deel uit van een in ontwikkeling zijnde internationale rechtsorde waarbij actieve mensenrechtenbescherming en noties als *Responsibility to Protect*¹⁴⁹ en humanitaire interventie¹⁵⁰ het geldend volkenrecht uitdagen. Ook ontwikkelingen in het internationale gewoonterecht moeten nauwgezet geanalyseerd worden.¹⁵¹ Zo rijst de vraag hoe volkenrechtelijke beginselen als het non-interventiebeginsel en het geweldverbod, en in algemene zin de absolute staatssoevereiniteit, zich verhouden tot een andere fundamentele opdracht uit het VN-Handvest – de actieve bescherming van de rechten van de mens – en de verantwoordelijkheid van staten om hun bevolking te beschermen tegen genocide, oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid.¹⁵² Hoe gaat men om met absolute staatssoevereiniteit wanneer staten op hun eigen grondgebied grove schendingen van het internationale recht plegen of tolereren?

En hoewel de uitspraak van het IGH als meest gezaghebbend geldt, biedt het niet alle antwoorden. Het betreft immers een uitspraak over specifieke omstandigheden in een specifieke zaak, en stamt bovendien uit 1986. Inmiddels zijn er flexibele interpretaties van gezaghebbende organisaties en geleerden die handvatten bieden voor een meer hedendaagse lezing van het volkenrecht. Zo zou er bijvoorbeeld geen sprake van schending van het non-interventiebeginsel zijn als de aard en omvang van de steun niet van dien aard is om impact te hebben op de uitkomst van het conflict, of om de vijandelijkheden te beïnvloeden.¹⁵³ Bij kleinschalige incidenten, waarbij geen intentie bestaat van de ene staat om geweld te gebruiken tegen een andere staat, zou men volgens een flexibele interpretatie bovendien beneden de 'ondergrens' van het geweldverbod blijven. Wanneer staten hun beleid op zulke interpretaties stoelen, kan dit eraan bijdragen dat gedragingen die oorspronkelijk een

149 De Responsibility to Protect (R2P) is een politieke doctrine die de verantwoordelijkheid van staten en de internationale gemeenschap om bevolkingen te beschermen tegen genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven en etnische zuivering benadrukt. De doctrine werd in 2005 door de lidstaten van de VN erkend en er zijn sindsdien al ruim 80 resoluties uitgevaardigd waarin wordt teruggegrepen op R2P. Zie verder bijlage M: Volkenrechtelijke analyse.

150 Met humanitaire interventie wordt bedoeld op het interveniëren door een staat of een groep staten op het grondgebied van een ander land met geweld of dreiging van geweld, naar aanleiding van ernstige en grootschalige mensenrechtenschendingen die daar plaatsvinden, zonder dat desbetreffend land daar toestemming voor heeft gegeven.

151 Gewoonterecht is een set van ongeschreven doch algemeen geaccepteerde rechtsregels. Het internationaal gewoonterecht berust op "een als recht aanvaarde algemene praktijk" (Statuut van het Internationaal Gerechtshof uit 1945, art. 38(1)(b)). Het gewoonterecht is een combinatie van statenpraktijk (die algemeen, consistent en duurzaam moet zijn) en *opinio juris* (de overtuiging dat de praktijk een rechtsregel weerspiegelt).

152 Zie in dit opzicht ook 'Mensenrechten: kernbelang in een geopolitiek krachtenveld' (AIV-advies 122), juni 2022.

153 Zo stelt het *Institut de Droit International*. Zie ook bijlage M.



schending van een geldende volkenrechtelijke regel inhouden, geleidelijk anders worden beoordeeld, waarmee de regel een gewijzigde invulling krijgt.

De totstandkoming van zo'n gewijzigde invulling is echter een complex proces en kost tijd. Enerzijds moet men kijken naar de houding en het gedrag van staten zelf (statenpraktijk): wordt de 'gewijzigde invulling' verborgen, ontkend of gerechtvaardigd, en zo ja: hoe? Anderzijds moet men kijken naar de reactie van de internationale gemeenschap (rechtsovertuiging): wordt de 'gewijzigde invulling' veroordeeld, gedoogd of uitdrukkelijk politiek dan wel juridisch gesteund? Eén of meerdere staten kunnen het gewoonrecht derhalve niet eigenhandig hervormen.¹⁵⁴ De statenpraktijk en rechtsovertuiging moeten voldoende algemeen zijn. Dat betekent dat een grote groep staten het precedent moet steunen en er geen significant verzet mag zijn. Van een dergelijk algemeen precedent is met betrekking tot steunverlening aan niet-staatelijke gewapende groeperingen tot op heden geen sprake.¹⁵⁵

Positie BZ

Uit het voorafgaande volgt dat steunverlening aan gewapende oppositiegroepen in Syrië in strijd is met het geldend internationaal recht. Meer specifiek wordt bij steunverlening aan gewapende oppositiegroepen die strijden tegen het Assad-regime inbreuk gemaakt op het verbod op inmenging in de interne politieke gelegenheden van Syrië (het non-interventiebeginsel), en afhankelijk van de type steun mogelijk ook op het geweldverbod.

Tegelijkertijd is duidelijk dat het non-interventiebeginsel en het geweldverbod in de huidige rechtsorde onder druk staan. In het geval van Syrië heeft BZ te maken met een regime dat systematisch in gebreke blijft om zijn eigen burgers te beschermen. Het valt die burgers zelfs actief aan, met de meest vreselijke methoden. Internationaal ingrijpen wordt echter bemoeilijkt door de patstelling in de VN-Veiligheidsraad, waar vetomachten Rusland en China het realiseren van een daadkrachtig antwoord beletten. Als ook ISIS zich in de strijd mengt, wordt het morele gevoel dat er 'iets moet gebeuren' alleen nog maar sterker. Het is binnen deze context dat de Nederlandse regering probeert om bij te dragen aan het stoppen van het immense geweld tegen de Syrische bevolking. Wanneer op basis van de interpretatieruimte van het volkenrecht vervolgens de politieke keuze wordt gemaakt om toch steun te verlenen, wordt een juridisch grijs gebied betreden en scheidt men mogelijk een precedent.

Omdat precedentwerking kan leiden tot misbruik van toekomstige interventiegrondslagen,¹⁵⁶ is het belangrijk dat het besluit om op basis van een flexibele lezing van het volkenrechtelijke kader steun aan gewapende oppositiegroepen in Syrië te verlenen, expliciet wordt genomen en expliciet wordt gemotiveerd. Een regering die de noodzaak voelt de randen van het geldend recht op te zoeken en zo wenst bij te dragen aan de ontwikkeling daarvan, is het aan haar burgers en de internationale gemeenschap verplicht de complexiteit van zo'n besluit te duiden, en de juridische risico's *expliciet* te accepteren. Dat met steunverlening aan Syrische gewapende oppositiegroepen in feite sprake is van een schending van het geldend

154 Zo blijkt ook uit het CAVV-AIV advies inzake NLA (2020). Dit proces wordt tevens omschreven in het Nicaragua-arrest, para. 186.

155 Zie bijlage M Volkenrechtelijke analyse voor een meer uitgebreide toelichting over de (negatieve beantwoording van de) vraag of de recente statenpraktijk tot een meer flexibele invulling van het non-interventiebeginsel leidt.

156 Zie in dit kader ook het advies van de Extern Volkenrechtelijk Adviseur (EVA): "Zodra je gaat sleutelen aan het non-interventiebeginsel, neem je ook de wortel weg van de kracht van de argumenten die we nodig hebben als wij ons verzetten tegen andere staten die steun geven aan oppositiegroeperingen in derde staten in gevallen waar die steun ons minder welgevallig is", TK 32623 nr. 242 (september 2018). Denk hierbij bijvoorbeeld aan Russische steun aan separatistische fracties in Oost-Oekraïne.

volkenrecht, krijgt namelijk een andere lading wanneer BZ uitdrukkelijk zou toelichten dat een wijziging van dat recht gewenst is, en dat de steunverlening onderdeel uitmaakt van een bewust geïnitieerde rechtsontwikkeling. Dat doet BZ echter niet. Ondanks dat het BZ – gezien de grondwettelijke verplichting de internationale rechtsorde te beschermen¹⁵⁷ – past om na te gaan welke rol Nederland wil spelen in zo'n rechtsontwikkeling, is niet duidelijk of en hoe dergelijke overwegingen een rol spelen bij de besluitvorming omtrent het NLA-programma.

Een uitgesproken juridische rechtvaardigingsgrond waarop BZ zich kan beroepen ontbreekt. Zo is er geen resolutie van de VN-Veilighedsraad die (militaire) steun aan de Syrische gewapende groeperingen toelaat. Ook is een beroep op het recht op zelfverdediging uitgesloten,¹⁵⁸ en vormt de doctrine van humanitaire interventie geen solide basis.¹⁵⁹ Evident is er geen sprake van toestemming van Assad. De 'politieke' erkenning van de Syrische politieke oppositie (SOC) als vertegenwoordiger van het Syrische *volk* – in tegenstelling tot de 'juridische' erkenning als vertegenwoordiger van *staat* – is in dit opzicht juridisch niet relevant. Tot slot gaat ook de doctrine van de 'wettige tegenmaatregel' niet op.¹⁶⁰ De commissie constateert dan ook dat het leveren van NLA niet was gebaseerd op juridische rechtvaardigingsgronden, maar op een morele en politieke afweging. Dit om meer dan strikt humanitaire steun te verlenen in de context van een bruto en asymmetrisch conflict, waarin ongekend geweld wordt gebruikt door een zittende regering tegen de eigen bevolking terwijl de VN-Veilighedsraad niets anders doet dan toekijken. Het geeft uiting aan de breed gevoelde maatschappelijke oproep 'iets te doen' voor de burgerbevolking in Syrië. Hoe hier in de interne juridische advisering mee is omgegaan, komt in de volgende paragraaf aan bod.

4.3.2 Ontwikkeling interne juridische advisering

De interne juridische advisering over steun aan gewapende groeperingen kan niet los gezien worden van de eerdere adviezen van DJZ over de Nederlandse inzet in Syrië. DJZ adviseert al sinds de aanvang van het Syrische conflict over verschillende vormen van interventie, waaronder de inzet van Patriot-raketten, het instellen van *No Fly Zones* en humanitaire corridors, train-and-equip-missies, humanitaire interventie en wapenleveranties.¹⁶¹

DJZ komt meestal tot een negatief advies, omdat er bij activiteiten in Syrië al snel sprake zou zijn van schending van in ieder geval het non-interventiebeginsel. Er is namelijk geen volkenrechtelijk mandaat – zoals een resolutie van de VN-Veilighedsraad of een verzoek van

157 Zie artikel 90 van de Grondwet waarin staat dat de Nederlandse regering zich actief inzet voor de bevordering van de internationale rechtsorde.

158 Het NLA-programma kan niet gerechtvaardigd worden als een vorm van collectieve verdediging (artikel 51 VN Handvest) van Irak tegen de aanvallen van ISIS vanuit Syrië – zoals dat voor de Nederlandse militaire inzet in Syrië in het kader van de anti-ISIS coalitie wel het geval was – omdat de steun niet uitsluitend de strijd tegen ISIS maar ook de strijd tegen het regime ten goede kwam.

159 Daar de legaliteit ervan onder het geldend internationaal recht omstreden is en onderdeel is van een in beweging zijnde rechtsontwikkeling. Bovendien kwam de NLA niet de gehele bevolking toe, maar was de steunverlening uiterst selectief.

160 Een schending van het non-interventiebeginsel of het geweldverbod kan worden gezien als een wettige tegenmaatregel indien deze erop gericht is een onrechtmatige daad van een andere staat (zoals de mensenrechtenschendingen door het Assad regime) te beëindigen en indien aan strikte (procedurele) voorwaarden wordt voldaan, zoals onder meer kennisgeving van de maatregelen vooraf. Van dat laatste was geen sprake.

161 Zie bijvoorbeeld het intern juridisch advies over interventie naar aanleiding van de berichtgeving over de inzet van chemische wapens, 17 mei en 27 augustus 2013, MINBUZA-2013.166810, MINBUZA-2014.422340; het advies ten aanzien van een No Fly Zone, 25 november 2014, MINBUZA-2014.689241.



het Assad-regime – of enige andere rechtvaardigingsgrond op basis waarvan Nederland zich al dan niet militair in de interne aangelegenheden van Syrië mag mengen. Dat geldt ook voor “non-lethal steun” aan Syrische (ongewapende) oppositieleiden. Medio 2012 adviseert DJZ om die reden het leveren van communicatieapparatuur aan de Syrische politieke oppositie niet goed te keuren omdat dit in strijd zou zijn met het volkenrechtelijk verbod op inmenging.¹⁶²

Wanneer in 2013 het Europese wapenembargo voor Syrië eerst wordt versoepeld en vervolgens afgeschaft, laait de discussie over steun aan gewapende oppositiegroepen binnen BZ opnieuw op. DJZ blijft bij het standpunt dat “het direct steunen van de gewapende oppositie met materiaal en training” onder het non-interventiebeginsel en geweldverbod valt. Daarbij plaatst DJZ wel de kanttekening dat het non-interventiebeginsel vanwege de afnemende legitimiteit van het Assad-regime en de toenemende legitimiteit van de inmiddels erkende oppositie minder nadruk in de “politieke discussie” krijgt.¹⁶³ In een brief aan de Kamer licht BZ, met inachtneming van het advies van DJZ, toe:

“Het regime Assad heeft zich de afgelopen jaren veelvuldig schuldig gemaakt aan grootschalige en grove mensenrechtenschendingen en heeft gefaald in de bescherming van de eigen bevolking. Het gebrek aan legitimiteit van het regime van Assad en de brede erkenning van de SOC als legitieme vertegenwoordiger van het Syrische volk brengen het kabinet tot het oordeel dat het leveren van militair materieel aan de SOC in uitzonderlijke gevallen en onder specifieke voorwaarden niet in strijd zou behoeven te zijn met het internationale recht. Een dergelijke afweging zal door het land in kwestie van geval tot geval moeten worden gemaakt in het licht van de specifieke omstandigheden. [...] Het kabinet benadrukt dat Nederland op dit moment niet voornemens is wapens aan Syrië te leveren, omdat het weinig merites ziet in het brengen van nog meer wapens naar de regio.”¹⁶⁴

Advies: NLA ‘waarschijnlijk’ mogelijk

Naar aanleiding van het besluit in oktober 2014 om de mogelijkheden tot ‘verdergaande’ steun te onderzoeken, worden de juridische directies van zowel BZ als Defensie verzocht om te adviseren over de vraag of het voornemen om steun te verlenen aan de Syrische gewapende oppositie strookt met het internationaal recht. Hoewel betrokkenen achteraf aangeven dat DJZ het leveren van materieel aan de gewapende oppositie in de vorm van bijvoorbeeld NLA destijds als minder riskant (“een stapje terug”) ervaart ten opzichte van de eerder besproken wapenleveranties, blijft DJZ kritisch. “Vanaf het begin is gesignaleerd dat het steunen van een oppositiegroep die deelneemt aan de gewapende strijd juridische risico’s met zich meebrengt.”¹⁶⁵

162 Het programma zal op basis van het positieve advies vanuit de betrokken beleidsdirecties, “niettegenstaande het negatieve advies van DJZ,” overigens wel plaatsvinden. Vanwege de juridische risico’s wordt door de beleidsdirecties tevens geadviseerd om aan de uitvoering van het programma “geen ruchtbaarheid te geven”, Memo BZ, 11 juni 2012, MINBUZA-2012.13182. Als oplossing wordt voorgesteld om “in alle dossierstukken, contracten, beoordelingsmemoranda en dergelijke uitdrukkelijk [op te nemen] dat uitvoering geschiedt met inachtneming van het internationale recht”, Memo BZ, 14 juni 2012, MINBUZA-2012.13360.

163 Dit levert overigens interne verwarring op: de notitie over Assads afnemende legitimiteit uit februari 2013 (juridische analyse pdf) wekt buiten DJZ ten onrechte de indruk dat wapenleveranties aan gewapende groeperingen wél mogelijk zijn, zo blijkt wanneer DJZ in mei 2013 een opmerking over het verschil tussen erkenning van volk en staat in hun advies opneemt: met erkenning van de Syrische oppositie als vertegenwoordiger van het volk (en niet van de staat) blijven wapenleveranties namelijk “op gespannen voet” met het volkenrecht staan (juridische analyse pdf), MINBUZA-2013.169933. Dit geeft blijk van de fijngevoeligheden van het volkenrecht, en het belang deze [ook aan niet-juristen] goed uit te leggen.

164 Kamerstuk juni 2013, 21501-02 nr. 1263.

165 Interview commissie.

Ook de juridische afdeling van het ministerie van Defensie denkt mee over de internationaal-rechtelijke dimensie van steunverlening. Voordat DJZ een definitief advies opstelt, delen de juristen van BZ en Defensie onderling hun zienswijzen. Uit conceptstukken¹⁶⁶ blijkt dat de voorkeur van DJZ (BZ) uitgaat naar “het beperken van eventuele steun aan de gewapende oppositie tot die steun te verenigen valt met het internationaal recht”. Dat betekent volgens DJZ dat militaire training, bewapening, bevoorrading of financiering van gewapende groeperingen onmogelijk is, en dat ingezet moet worden “op steun die geen directe invloed heeft op de uitkomsten van de gewapende strijd, zoals humanitaire/medische/diplomatieke/civiele steun”. Bij de categorie NLA is hier volgens DJZ niet per definitie sprake van. Ook stelt DJZ in deze conceptstukken dat wanneer er op politieke of morele gronden toch wordt besloten om de gewapende oppositie militair te steunen, hier consequenties aan verbonden zijn, namelijk: “Het risico van ondermijning van het internationaal recht, de internationale rechtsorde en de Nederlandse reputatie op dit gebied, als ook van aansprakelijkstelling van Nederland door Syrië.”¹⁶⁷

De juristen van Defensie nemen een meer flexibele positie in en stellen dat er wel juridische ruimte is om NLA te leveren, zoals communicatieapparatuur, medische goederen, schervesteven, helmen en voedsel: “Het leveren van niet-letale steun aan de oppositiegroepen in Syrië valt binnen een “grijs gebied” en is juridisch verdedigbaar door gebruik te maken van de interpretatie[mogelijkheden].”¹⁶⁸

“Hoewel beargumenteerd kan worden dat er formeel sprake is van schending van het interventieverbod [en het geweldverbod] omdat er hulp geboden wordt aan een strijdende partij, [staat] dergelijke hulp zodanig los van het gebruik van geweld door de oppositiegroepen dat het, gelet op de interpretatie van het non-interventiebeginsel (ook door het IGH), juridisch verdedigbaar is dat dergelijke hulp wordt geboden. De belangrijkste overweging hierbij is dat de steun geen directe beïnvloeding van (de uitkomsten van) het conflict omvat.”¹⁶⁹

Bovendien wijkt dit volgens de juristen van Defensie niet af van wat andere Europese landen al leveren. Het conceptadvies van DJZ moet volgens hen daarom “genuanceerd” en “minder stellig, absoluut en hard” geformuleerd worden, om “een algeheel negatief advies te vermijden” en om “een frontale confrontatie tussen de politieke en ambtelijke wensen en daaropvolgende nadere besluitvorming enerzijds en de juridische advisering anderzijds te voorkomen”.¹⁷⁰ DJZ gaat erin mee. Betrokken medewerkers leggen tegenover de commissie uit dat men als “bedrijfsjurist” enerzijds het internationaal recht bewaakt, maar anderzijds “meedenkt over de juridische opties in het licht van wat politiek wenselijk is.”¹⁷¹ Ook erkennen zij dat de advisering wordt beïnvloed door informatie over de posities en activiteiten van andere landen: “Langzamerhand daagt het besef dat er meer ruimte is dan je aanvankelijk had gedacht.”¹⁷²

166 Dit betreft de tekst van DJZ die ter input zal dienen voor het bureauonderzoek dat in voorbereiding op het regiobezoek wordt opgesteld. Deze tekst is uiteindelijk niet bij de minister terechtgekomen.

167 Concept input DJZ, 14 november 2014, MINBUZA-2014.674492.

168 Reactie Defensie DJZ, 15 November 2014; Persoonlijke beleidsopvatting Defensie DJZ, november 2014.

169 Persoonlijke beleidsopvatting Defensie DJZ, november 2014.

170 Reactie Defensie DJZ, 15 November 2014; persoonlijke beleidsopvatting Defensie DJZ, november 2014.

171 Interview commissie.

172 Interview commissie.



Bovenstaande laat zien dat de betrokken juristen van zowel BZ als Defensie zich er terdege van bewust zijn dat het voorgenomen NLA-programma volkenrechtelijk gezien complex is. Hier worden op papier echter weinig woorden aan gewijd. Hoewel DJZ in een begeleidend schrijven benadrukt dat het “juridisch nauw luistert”, is het uiteindelijke advies zoals het wordt voorgelegd aan minister Koenders en de ambtelijke top summier – het beslaat niet meer dan een halve pagina. Het advies bevat drie elementen:

- 1) Allereerst wordt toegelicht dat steun aan de Syrische gewapende oppositie juridische risico's met zich meebrengt in het licht van het geweldverbod, het non-interventiebeginsel, de plicht om het oorlogsrecht te (doen) eerbiedigen en wapenregulering. Een nadere uitleg hierbij ontbreekt.
- 2) Daarnaast wordt benadrukt dat op dat moment een internationaalrechtelijke basis voor *militaire* steun ontbreekt. Er is namelijk geen VNVR-resolutie die dergelijke steun mandateert en er is “(evident) geen verzoek” van de Syrische autoriteiten, zo luidt het advies.
- 3) Ten slotte wordt een “globale eerste appreciatie” gegeven van mogelijke opties voor steunverlening. Humanitaire, civiele of medische steun zal volgens de juristen “waarschijnlijk in lijn zijn met internationaal recht”. Letale steun en militaire training zullen strijd opleveren met het non-interventiebeginsel, het geweldverbod, de plicht om het oorlogsrecht na te leven en te doen naleven en in het geval van wapenleveranties ook met wapenregulering. Als het gaat om training van niet-militaire aard of NLA, kan volgens het advies “niet op voorhand worden uitgemaakt of deze verenigbaar is met het internationaal recht”. Bij NLA zal dit “per onderdeel nader moeten worden vastgesteld”.¹⁷³

De details en toepasbaarheid van dit kader op de eventuele Nederlandse inzet zullen volgens DJZ afhangen van de uitkomsten van de fact finding-missie en van de “aard van de steun”.¹⁷⁴ Het juridisch kader en de mogelijkheden voor steun worden na afloop van het regiobezoek – waar duidelijk wordt dat de ‘verdergaande’ steun inderdaad NLA zal betreffen – echter niet verder uitgewerkt. BZ stelt voor om conform het juridische advies alleen humanitaire, civiele en medische steun te leveren omdat, zo luidt de redenering, de juridische risico's daarmee zijn beperkt.¹⁷⁵

Hoewel de belangrijkste volkenrechtelijke risico's wel genoemd worden, wordt in de juridische adviezen niet direct duidelijk dat met het leveren van NLA aan gewapende oppositiegroepen volkenrechtelijke grenzen worden overschreden, dan wel een ‘juridisch grijs gebied’ wordt betreden. “Formeel zijn de risico's benoemd, maar niet uitvergroot”, stelt een betrokkene achteraf.¹⁷⁶ Dit terwijl NLA geen categorie betreft waar binnen het volkenrecht een duidelijk raamwerk voor is, zo stellen ook de juristen achteraf: “Het non-interventiebeginsel is in beweging, en dat maakt het juridisch gezien geen standaardvraag”.¹⁷⁷ Dat de gevoeligheden omtrent het non-interventiebeginsel vooral besloten liggen in het gegeven dat de gewapende oppositie niet alleen tegen ISIS, maar ook (en primair) tegen Assad strijdt, wordt in de interne advisering nauwelijks toegelicht.

173 Memo BZ, december 2014, MINBUZA-2018.1089369 en Mail DJZ, 18 november 2014, MINBUZA-2014.674482.

174 Memo BZ, 1 december 2014, MINBUZA-2016.121167.

175 Memo BZ, 11 december 2014, MINBUZA-2014.707775; Projectinformatieformulier input DJZ, januari 2015, MINBUZA-2018.1089320.

176 Interview commissie.

177 Interview commissie.

Ook blijft de term 'civiele steun' ongedefinieerd, en mist de kanttekening dat ook civiele goederen mogelijk militair kunnen worden ingezet. Dat voor uitsluiting van schending van het geweldverbod niet alleen gekeken moet worden naar de aard van de steun, maar ook naar het gebruik ervan wordt nergens expliciet benoemd. De vraag rijst of een dergelijk in omvang en uitleg beperkt advies in de besluitvorming over een dusdanig complexe juridische kwestie voldoende houvast biedt. Ook niet-juristen dienen de volkenrechtelijke grenzen en gevoeligheden te kennen en te begrijpen. Dat NLA 'waarschijnlijk' in lijn zou zijn met internationaal recht, wordt door BZ in de praktijk als groen licht ervaren, waar het in werkelijkheid oranje is.

Juridisch advies blijft summier

Tijdens de uitvoering van het NLA-programma wordt het juridisch advies nauwelijks geactualiseerd.¹⁷⁸ De dominante rationale blijft dat de juridische risico's beperkt zijn bij civiele steun: het advies van eind 2014 wordt in het gros van de besluitvormingsdocumenten gekopieerd. Wel wordt een enkele keer expliciet gemaakt dat de juridische risico's toenemen bij steun die ook voor militaire doeleinden kan worden gebruikt, zoals in het memo over de uitbreiding van het NLA-programma "met nieuwe middelen" in 2016.¹⁷⁹ Ongeacht het gegeven dat deze nieuwe goederen "een geavanceerder karakter" hebben dan de NLA die BZ tot dan toe levert, worden de risico's in het ambtelijk advies als acceptabel beschouwd.¹⁸⁰ Dat gebeurt impliciet ook wanneer er in het kader van de Nederlandse bijdrage aan de VK-projecten in Zuid-Syrië door DJZ wordt opgeworpen dat "elementen van de steun (montagekits voor mitrailleurs) op de grens van NLA liggen en dus duidelijke juridische risico's dragen".¹⁸¹ Waarom dit zo is wordt niet uitgelegd, noch door de ambtenaren en ministers bevestigd.

Uit de stukken blijkt tevens hoe de juridische advisering over NLA in de schaduw van vraagstukken over directe militaire inzet tegen ISIS staat. Over die laatste juridische kwestie wordt uitgebreid gediscussieerd en geadviseerd, ook met en door externe juristen.¹⁸² Omdat er vanaf medio 2015 veel aandacht is voor het volkenrechtelijk mandaat voor luchtaanvallen boven Syrië, krijgen de volkenrechtelijke risico's van NLA minder nadruk.¹⁸³ Dit terwijl betrokkenen erkennen dat "het steunen van een groepering die ook tegen de lokale regering vecht, juridisch veel complexer, gevoeliger en kwetsbaarder is: vanuit niet-juridisch oogpunt lijkt de inzet van F16's en bombardieren veel complexer en 'heftiger' dan steun aan gematigde groepen [maar] juridisch is het juist omgekeerd".¹⁸⁴

178 Memo BZ over voortzetting van het NLA-programma met 10 miljoen euro, 3 november 2015, MINBUZA-2018.1089443.

179 Memo BZ, 18 februari 2016, MINBUZA-2018.1089461.

180 Ibid.

181 Memo BZ, 26 juni 2017, MINBUZA-2018.1089320.

182 Zo brengt de EVA een advies uit over geweldgebruik in Syrië, Kamerstuk juni 2015, 27925 nr. 543 en consulteert DJZ een vooraanstaand rechtsgeleerde voor een *second opinion*, 3 december 2016.

183 "In het pakket dat in het kader van de anti-ISIS coalitie tot stand is gebracht ging de discussie *by far* over het militaire element: het volkenrechtelijk mandaat voor bombardieren boven Syrië...Over het NLA-element was geen discussie: dat liep goed", stelt ook een betrokken Ambtenaar.

184 "Met bommen kun je je doelen preciezer kiezen en daar een solide juridische onderbouwing voor geven (mits de uitvoering goed gaat) [...] Steun aan oppositiegroepen in Syrië die puur stredden tegen ISIS kon ook, maar was fictief: geen enkele groep streed alleen tegen ISIS." Interview commissie.



Hoewel het voor DJZ duidelijk is dat de strijd tegen ISIS en de strijd tegen Assad juridisch gezien verschillende kwesties zijn,¹⁸⁵ wordt hier in de advisering over het NLA-programma vrijwel nooit expliciet op ingegaan. Wel wordt er medio 2017 per memo op gewezen dat met het terugdringen van ISIS “het beleidsdoel om te beschermen tegen het oprukkende regime, inclusief juridische risico’s, onder een politiek vergrootglas komt te liggen”.¹⁸⁶ DJZ benadrukt in hetzelfde memo dat er geen volkenrechtelijke grondslag is om de gewapende strijd tegen Assad te steunen. Dat er daarom “rekening moet worden gehouden met de aard van de te ondersteunen groepering en de tegenstander waartegen wordt opgetreden door die groepering” wordt eerder wel aan de Tweede Kamer gecommuniceerd, maar krijgt in de besluitvorming over NLA nauwelijks aandacht.¹⁸⁷

4.4 Besluitvorming in de praktijk

4.4.1 Wenselijkheid NLA-programma staat vast

Onderzoek wenselijkheid

Naar aanleiding van de toezegging om de wenselijkheid en mogelijkheid van ‘verdergaande’ steun aan de gewapende oppositie te onderzoeken, besluit BZ tot een zogenaamde fact finding-missie, bestaande uit een bureauonderzoek (‘deskstudy’) en een regiobezoek aan Turkije en Jordanië. Belangrijke vragen over de doelen, risico’s en *wenselijkheid* van verdergaande steunverlening aan gewapende groeperingen in Syrië worden ter voorbereiding op de fact finding-missie wel gedocumenteerd,¹⁸⁸ maar uiteindelijk niet of slechts beperkt beantwoord. Zo wordt op de geconstateerde “onwenselijkheid van het scenario dat het Assad-regime profiteert van de internationale inspanningen tegen ISIS”¹⁸⁹ amper gereflecteerd: in hoeverre NLA dat effect daadwerkelijk kan mitigeren, blijft onduidelijk. Het bureauonderzoek maakt vooral melding van de *mogelijkheden* tot steunverlening: van hetgeen andere landen leveren, welke behoeften de gewapende groeperingen hebben, en hoe het selecteren en screenen van ontvangende partijen kan worden ingericht.¹⁹⁰

Uitkomst en advies

Ook tijdens het regiobezoek¹⁹¹ wordt vooral gekeken naar praktische zaken als de verstrekking van middelen: hoe, door wie, en waar?¹⁹² Op de risico’s die het ambtelijk apparaat op voorhand

185 Zie bijvoorbeeld de reactie van DJZ op het verzoek van DGPZ om nadere advisering over mogelijk geweldgebruik in Syrië, 26 januari 2016: “In juridische zin is sprake van verschillende gewapende conflicten in Syrië. Enerzijds bestaat het gewapend conflict van Irak - bijgestaan door de internationale coalitie - tegen ISIS, in Irak en Syrië. Anderzijds is sprake van een gewapend conflict (“burgeroorlog”) tussen regime Assad en de gewapende oppositie, en tussen deze groepen onderling. Voor optreden in het gewapend conflict tussen de oppositie en Assad bestaat voor Nederland geen volkenrechtelijke rechtsgrond”.

186 Memo BZ, 26 juni 2017, MINBUZA-2018.1089320.

187 Kamerstuk januari 2016, 27925 nr. 570.

188 Zo wordt in de *Terms of Reference* opgenomen dat de fact finding-missie onder meer bedoeld is om antwoorden te formuleren op vragen als: “In hoeverre profiteert het Assad-regime van de internationale inspanningen tegen ISIS in Syrië? Welke gevolgen heeft dat? In hoeverre kan het leveren van non-lethal steun aan gewapende Syrische groeperingen dit veronderstelde effect mitigeren? Welke risico’s zitten hieraan vast en in hoeverre zijn deze risico’s acceptabel? In hoeverre kunnen kansen en risico’s voldoende in kaart worden gebracht?”

189 Memo BZ, 29 oktober 2014, MINBUZA-2018.1089353.

190 Deskstudie BZ, november 2014, MINBUZA-2018.1089369.

191 De delegatie die naar Turkije en Jordanië afreist, bestaat onder meer uit leden van het Syrië-team en een aantal medewerkers vanuit Defensie en BZ. Wanneer na afloop wordt besloten dat Defensie geen goederen zal leveren, eindigt daarmee hun directe betrokkenheid.

192 Uitkomsten FFM, december 2014, MINBUZA-2018.1089376.

aan de ministers van BZ en BHOS voorlegt, wordt in de verslaglegging en de ambtelijke advisering beperkt ingegaan. Het gaat dan om de risico's dat:

- 1) steun in de verkeerde handen valt of niet wordt aangewend voor het beoogde doel ("programmarisico's");
- 2) onduidelijkheid bestaat over de beschikbaarheid van voldoende financiële middelen ("financiële risico's"); en
- 3) niet elke vorm van NLA per definitie in overeenstemming met het internationaal recht is ("juridische risico's")¹⁹³.

Door Nederlandse betrokkenheid bij de selectie, doorlichting, monitoring en evaluatie verwacht BZ de programmarisico's te dekken. Het financiële risico wordt gemitigeerd door "klein [te] beginnen, met mogelijkheid tot uitbreiding".¹⁹⁴ Ook wordt opnieuw bevestigd dat het leveren van medische en civiele steun het juridisch risico beperkt. Op basis van de fact finding-missie concludeert ambtelijk BZ dan ook dat het leveren van NLA aan gewapende oppositiegroepen in Syrië politiek wenselijk en mogelijk is, op basis waarvan beide ministers hun akkoord geven.¹⁹⁵

Hoewel betrokken ambtenaren stellen dat de fact finding-missie geen "formaliteit" was, en dat het ten tijde van het regiobezoek "nog open lag of er wel of geen NLA verleend zou worden", blijkt dit niet uit de voorbereiding, de verslaglegging en de uiteindelijke beleidsadviezen.¹⁹⁶ De mate waarin in deze stukken wordt ingegaan op logistieke vraagstukken en andersoortige concrete programmadetails, op potentiële samenwerking met andere landen en uitvoeringsorganisaties en op de algemene urgentie en politieke druk, wekt de indruk dat het besluit om NLA te leveren, misschien niet op papier, maar in de praktijk zo goed als vaststaat.

In 2014-2015 overleggen BZ en de inlichtingendiensten op ambtelijk en topniveau.¹⁹⁷ Voor de AIVD is een NLA-programma niet van meerwaarde: het zou niet effectief bijdragen aan de eigen prioriteiten en werkzaamheden.¹⁹⁸ Bovendien is men binnen de AIVD bij aanvang van het programma van mening dat "het project niet de aandacht van BZ in het veld krijgt die het nodig heeft om de risico's goed af te hechten", en dat BZ evenmin de "praktische expertise" heeft.¹⁹⁹ Daarom wordt binnen de AIVD geadviseerd om niet bij de implementatie betrokken te raken.²⁰⁰ Intern bij BZ is overigens ook niet iedereen overtuigd van het nut van NLA. Hoewel velen bij aanvang nog hoop hebben op een rol voor de oppositie bij een politieke oplossing, zijn anderen van mening dat de steun eigenlijk al te laat, ontoereikend of te risicovol

193 Memo FFM, 1 december 2014, MINBUZA-2018.1089369.

194 Memo FFM, 11 december 2014, MINBUZA-2018.1089376.

195 Minister Koenders (BZ) vraagt naar aanleiding van het concrete voorstel voor NLA dat eind januari 2015 wordt voorgelegd nog wel om extra toelichting op de risico's, naar aanleiding waarvan in een nieuw memo nader wordt ingegaan op de risico's op het gebied van fraude en corruptie, de organisatie en uitvoering, en contextuele risico's. Zie verder bijlage G Totstandkoming NLA-programma.

196 Interviews commissie.

197 Dergelijk overleg vindt met name plaats in de commissie voor de Veiligheids- en Inlichtingendiensten (CVIN) en de Raad voor Inlichtingen en Veiligheidsdiensten (RIV). De RIV (heden RVI) is een onderraad van de ministerraad waarin de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Defensie, Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid vraagstukken op het terrein van de nationale veiligheid bespreken. Ook de directeur-generaal van de AIVD en de directeur van de MIVD nemen deel. De CVIN is het ambtelijk voorportaal van de RIV.

198 Interview commissie.

199 Interne mails AIVD, 15 april 2015.

200 De AIVD speelt dan ook slechts een "faciliterende" rol, en fungeert bij de uitvoering van de Creative-projecten in Zuid-Syrië als aanspreekpunt voor de Jordaanse inlichtingendienst, die niet direct met BZ en Creative zaken wenst te doen. Interne mails en stukken AIVD, april 2015 en 2 mei 2016.



is.²⁰¹ Dergelijke aarzelende en kritische geluiden krijgen echter geen zichtbare plaats in de besluitvorming.

4.4.2 Doelstellingen NLA-programma nogal abstract

Op basis van de uitkomsten van de fact finding-missie stelt BZ het doel van het NLA-programma vast. Steun aan de gewapende oppositiegroepen in Syrië in de vorm van NLA stelt deze groepen in staat om:

- 1) het hoofd te blijven bieden aan het regime en radicale islamitische gewapende groeperingen;
- 2) vast te houden aan de gebieden waar zij nu voor stabiliteit en veiligheid zorgen; en
- 3) hun (toekomstige) politieke rol te galvaniseren en van voldoende gewicht te voorzien.²⁰²

Het programma dient dus meerdere doelen. Deze doelen zijn echter vrij abstract. Of en hoe NLA direct en effectief aan deze doelen bij kan dragen is niet uitgewerkt en daardoor moeilijk vast te stellen. Dat de gewapende oppositie door NLA haar positie kan bestendigen tussen “de twee kwaden” van ISIS en Assad, wordt door BZ aangemerkt als “het belangrijkste doel van het programma”.²⁰³ Over dit doel stelt BZ echter dat het programma “in samenhang [moet] worden gezien met de [...] initiatieven van andere landen”.²⁰⁴ De toets op de doeltreffendheid van de specifieke Nederlandse inzet wordt daarmee ingewikkeld. In geen van de documenten die aan de besluitvorming ten grondslag liggen, wordt beargumenteerd waarom een NLA-programma de beste manier zou zijn om de doelen te realiseren.

In beleidsdocumenten worden bovenstaande doelstellingen niet alleen herhaald maar ook aangevuld. Zo zou de oppositie door het NLA-programma ook “een geloofwaardig alternatief blijven voor extremistische groeperingen”,²⁰⁵ en zou het programma de mogelijkheid creëren “om in het gebied van de gematigde oppositie andere projecten uit te rollen”.²⁰⁶ Bij een veelheid aan doelen wordt echter het antwoord op de vraag of die doelen daadwerkelijk haalbaar zijn complexer. Zo wordt een politieke oplossing en een politieke rol daarin voor de oppositie door veel betrokken ambtenaren en Kamerleden in 2014-2015 al weinig realistisch geacht, maar lijken andere doelen – zoals het bieden van een alternatief voor extremistische groeperingen – op dat moment nog relevant. Zodoende is het moeilijk om te bepalen of en wanneer het NLA-programma (nog) doeltreffend is.

Als gevolg van de abstracte en moeilijk toetsbare doelen van het NLA-programma, laten de volkenrechtelijke risico's zich moeilijk afwegen tegen hetgeen BZ met het programma wenst te bereiken. De vraag of de risico's aanvaardbaar zijn, is immers sterk afhankelijk van het realiteitsgehalte van de doelstelling. Deze risicoafweging werkt BZ niet expliciet uit. Men leunt vooral op de overwegingen van bondgenoten. Wanneer minister Koenders voorafgaand aan de start van het NLA-programma om meer informatie over de risico's

201 Interviews commissie. Zo blijkt ook uit intern mailverkeer, bijvoorbeeld van 15 april en 16 december 2015, MINBUZA-2016.121088.

202 Memo BZ, december 2014, MINBUZA-2018.1089376.

203 Interviews commissie; Bemo BZ, maart 2015, MINBUZA-2015.163689; Memo BZ, 26 juni 2017, MINBUZA-2018.1089320.

204 Bemo BZ, maart 2015, MINBUZA-2015.163689.

205 Memo BZ, 11 december 2014, MINBUZA-2014.707775.

206 Bemo BZ, maart 2015, MINBUZA-2015.163689.

vraagt, stelt het departement dat “hoewel het onmogelijk is om alle risico’s volledig af te dekken, ze aanvaardbaar worden geacht in relatie tot de gestelde beleidsdoelen [...], ook door coalitiegenoten”.²⁰⁷ Een onderbouwing hiervoor ontbreekt.

4.4.3 Evaluatie NLA mist kritische reflectie

Om de voortgang van het NLA-programma te evalueren – vooral omtrent de besluitvorming over eventuele voortzetting – bouwt BZ verschillende waarborgen in. Zo vinden er meerdere monitoringsmissies plaats en worden de geldbedragen voor NLA vanaf 2016 in tranches uitgekeerd, zodat het programma “stapsgewijs en al naar gelang de (politieke) situatie het toelaat” kan worden voortgezet.²⁰⁸ Vanaf 2017 worden er bovendien driemaandelijkse formele weegmomenten ingebouwd “om flexibel in te kunnen spelen op de ontwikkelingen in het veld”.²⁰⁹ Betrokken medewerkers vertellen dat intern vaak de vraag gesteld werd of het NLA-programma nog wel moest worden voortgezet.

Het antwoord op die vraag blijkt steevast ‘ja’ te zijn. Een diepgaande “politiek-strategische discussie (willen we dit nog? In hoeverre draagt deze steun nog bij aan de politieke doelen?)” vindt echter nauwelijks plaats.²¹⁰ “Er is geen moment geweest waarop men even uitzoomde”, stelt een betrokken ambtenaar. “Tussentijdse evaluaties gingen vooral in op de technische aspecten van de leveringen [en] de reactie op de verslechtingen in Syrië was meer operationeel: we moeten een tandje bijzetten.”²¹¹ Dergelijke meer routinematige stappen stellen het beleid niet kritisch ter discussie: de focus ligt op de vraag of de dingen goed gedaan worden, niet op de vraag of de goede dingen worden gedaan. Ook tijdens de jaarlijkse Syrië-strategiebijeenkomsten wordt het NLA-programma niet in detail besproken, noch wordt op hoog-ambtelijk niveau op het programma gereflecteerd, zo blijkt uit een verklaring van een betrokkene. “Zulke eendaagse bijeenkomsten gaan over alle facetten van het Syriëbeleid, en de DG’s²¹² en directeurs zijn alleen aan het begin en het eind van de dag aanwezig. Voor hoog-politieke en strategische besluitvorming was meer betrokkenheid van hen wenselijk geweest.”²¹³ De geïnterviewde verklaart “dat rondom 2017 het nieuws over Syrië gemarginaliseerd raakte. Het kreeg steeds minder media-aandacht, dus minder politieke aandacht”.

Illustratief is ook dat in gesprekken met de commissie wordt benadrukt dat Nederland na de Russische interventie eind 2015 al had kunnen weten dat de oorlog was beslecht, en dat “het oorspronkelijke doel van de inzet niet behaald kon worden”.²¹⁴ Desalniettemin besluit BZ na een monitoringsmissie om het NLA-programma niet alleen te verlengen, maar ook te verruimen.²¹⁵ Men ging door met waar men mee bezig was, stelt een geïnterviewde: “Je bent net gas aan het geven en zit in een dynamiek, achteraf gezien een tunnelvisie... problemen zijn acceptabel bij een dergelijk programma in een dergelijk ingewikkelde situatie, maar die

207 Memo BZ, februari 2015, MINBUZA-2015.56070.

208 Memo BZ, 9 november 2015, MINBUZA-2018.1089443.

209 Memo BZ, 26 juni 2017, MINBUZA-2018.1089320.

210 Interview commissie.

211 Interview commissie.

212 DG is de afkorting voor Directeur-generaal.

213 Interview commissie.

214 Interviews commissie.

215 Berichtenverkeer BZ, oktober 2015, MINBUZA-2016.340074.



afweging is *impliciet* gemaakt.”²¹⁶ Als het eenmaal loopt, wordt het NLA-programma als een “gegeven” beschouwd.²¹⁷ Een geïnterviewde herkent bovendien een zekere mate van “wensdenken” bij het NLA-dossier: “De daadwerkelijke impact van de bijdrage van Nederland werd met mooie volzinnen nog wel eens als groter geschetst dan deze in werkelijkheid was.”²¹⁸

In 2017 wordt opnieuw besloten het NLA-programma voort te zetten, hoewel betrokken medewerkers achteraf hun twijfels uiten over de effectiviteit en de relevantie ervan. “Het werd steeds duidelijker dat Assad de overhand kreeg: het was beter geweest als we toen waren gestopt [...] anders verleng je het conflict alleen.”²¹⁹ In een interne evaluatie constateert BZ dat de demissionaire periode van maart tot oktober 2017 geleid zou hebben tot “een zeker gevoel dat er geen radicale beslissingen genomen konden worden. [...] Het politiek imperatief bleef staan, waardoor keuzes over het project bezien werden in het licht van ‘wat kunnen we blijven doen’”.²²⁰ Het NLA-programma liep “prima”, en dus ging BZ “er toch maar mee door”.²²¹ Aarzelende geluiden bereiken de ambtelijke en politieke top veelal niet – of de ernst dringt er niet van door – en tegendenken wordt niet aangemoedigd of georganiseerd. De wenselijkheid van de steun, vanuit moreel, (geo)politiek en praktisch oogpunt, is leidend. Wel blijkt dat de nieuw aangetreden ministers Zijlstra (BZ) en Kaag (BHOS), met hun “frisse blik” de “politieke kwetsbaarheden en de ontwikkelingen in Syrië” kritischer beoordelen.²²² De ministers krijgen te horen dat het NLA-programma steeds meer “valkuilen” kent, maar worden toch geadviseerd het programma voort te zetten. Hoewel ze dat advies uiteindelijk opvolgen, verzoekt minister Kaag wel om de steun in 2018 te herzien, en geeft ze opdracht de stabilisatieprogramma’s in Syrië door te laten lichten.

4.4.4 Hybriditeit en gebrek aan eigenaarschap

De wijze waarop BZ omgaat met de aard van het NLA-programma – deels ontwikkelings-samenwerking, deels militaire inzet, gekoppeld aan een politieke strategie, en met een geheimhoudingscomponent²²³ – zit een gedegen reflectie op de doelen en risico’s in de weg. “Door het hybride karakter viel het tussen alle bestaande procedures in”, stellen betrokken ambtenaren.²²⁴ Ook minister Koenders erkent achteraf dat het NLA-programma tot een categorie programma’s behoort, “die organisatorisch ingewikkeld ligt en daarom een ander soort – eventueel interdepartementale – inkadering behoeft”.²²⁵

216 Interview commissie.

217 BZ is zich hiervan bewust, zo blijkt uit de interne evaluatie en terugblik op het NLA-programma.

218 Interview commissie.

219 Interview commissie.

220 Interne evaluatie BZ ‘terugblik NLA’.

221 Interview commissie.

222 Interview commissie. Zo stelt minister Kaag naar aanleiding van een briefing over Syrië kritische vragen over de steun aan de gewapende oppositie, en meer informatie over het NLA-programma wenst. Intern mailverkeer BZ, november 2017, MINBUZA-2017.119883; Memo BZ, november 2017, MINBUZA-2017.1192350.

223 BZ stelt reeds in mei 2015, in reactie op Kamervragen van Kamerlid De Roon (PVV) dat “in het belang van de veiligheid van de betrokken partijen” geen uitspraken worden gedaan over de groepen waaraan steun wordt overwogen, “over de uitvoerende organisatie(s) en over de gehanteerde werkwijzen”, zie Kamerstuk mei 2015, nr. 2220. Het memo over de eerste selectie groeperingen d.d. 6 mei 2015 is staatsgeheim gerubriceerd, MINBUZA-2018.1089398.

224 Interview commissie.

225 Interview commissie.

De verantwoordelijkheid voor de besluitvorming en uitvoering van het NLA-programma ligt niet bij één post of directie. Het NLA-programma maakt formeel onderdeel uit van de stabilisatie-inzet in Syrië en wordt gefinancierd uit het Stabiliteitsfonds, dat door Directie Veiligheidsbeleid (DVB, van BZ) en de Directie Stabiliteit en Humanitaire hulp (DSH, van BHOS) gezamenlijk wordt beheerd.²²⁶ DSH fungeert als financieel beheerder en sputtert bij aanvang nog wat tegen.²²⁷ Volgens betrokken ambtenaren was het NLA-programma namelijk “een vreemde eend in de bijt”, juist vanwege de vertrouwelijke elementen en de betrokkenheid van gewapende groepen.²²⁸ Hoewel de BHOS-kant als geldschietter wel “tegen een besluit aan de BZ-kant aan kan trappelen” zit men daar aan BZ-kant niet per definitie op te wachten, vertelt een geïnterviewde.

Voor de betrokken beleidsdirecties gelden verschillende belangen en afwegingen. DSH kijkt naar het NLA-programma met een ontwikkelingssamenwerkingsbril, en hoopt op duurzame impact op de lange termijn. DVB kijkt op haar beurt door een veiligheidsbeleidsbril, en behandelt het NLA-programma primair in het kader van de anti-ISIS inzet en de artikel-100 procedure. Die procedure is bedoeld voor militaire inzet en was volgens betrokkenen eigenlijk niet van toepassing op NLA.²²⁹ De Directie Noord-Afrika en Midden-Oosten (DAM) is vervolgens als regiodirectie ‘in de lead’ op het overkoepelende Syriëbeleid en ziet NLA dan ook vooral als complementair aan het algemene streven naar een politieke oplossing. Omdat het ‘Syrië-dossier’ primair bij DAM is belegd, wordt de onderlinge input en afstemming omtrent de besluitvorming in de regel door DAM gecoördineerd. Indien er echter sprake is van rapportageverplichtingen over de anti-ISIS inzet of beslissingen over het Stabiliteitsfonds, staan DVB en/of DSH aan het roer. DJZ is gedurende de uitvoering niet direct betrokken, en wordt alleen ingeschakeld als er vragen zijn, of wanneer de beleidsdirecties een juridische check op belangrijke memo’s wensen. Wel schuift DJZ zo nu en dan aan bij de wekelijkse bijeenkomsten (*taskforce*) over ISIS, Syrië en Irak.²³⁰ Daar wordt echter niet tot in detail over het NLA-programma gesproken.

Hoewel de wijze waarop het NLA-programma is ingeregeld het beeld schetst van een “Haags programma”, dat uit centrale middelen²³¹ wordt gefinancierd en waarover het departement besluit, is Den Haag voor de informatie die nodig is voor gedegen besluitvorming vrijwel volledig afhankelijk van het Syriëteam in Istanbul. De samenwerking tussen het departement en het Syriëteam verloopt soepel, beamen alle betrokkenen. Toch is er sprake van een zeker spanningsveld, dat volgens hen altijd tussen post en departement aanwezig is, maar “in conflictsituaties nog iets sterker”.²³² “Wij zaten in het veld, dichtbij. Wij hadden contact met Syriërs en waren begaan met de situatie. Achteraf gezien hadden we een stap terug moeten

226 Het Stabiliteitsfonds is in 2003 opgericht “om op snelle en flexibele wijze ondersteuning te bieden bij activiteiten op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling” in pre- en postconflictgebieden. Zie Kamerstuk oktober 2013, 29200 V, nr. 10.

227 Interview commissie.

228 Interview commissie.

229 Volgens artikel 100 van de Grondwet is de regering verplicht het parlement vooraf te informeren over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde.

230 Deze taskforce wordt in 2014 opgericht onder gezamenlijk voorzitterschap van DAM en DVB, om de beleidsafstemming en informatievoorziening te structureren. De taskforce bestaat uit een intradepartementaal deel, waarbij de relevante directies binnen BZ aanwezig zijn, en een interdepartementaal deel waarbij bijvoorbeeld ook Defensie en de diensten kunnen aansluiten. Zie memo BZ, 30 oktober 2014, MINBUZA-2014.674507.

231 Het Stabiliteitsfonds is onderdeel van het budget van het departement, in tegenstelling tot lokale fondsen en middelen die bij de posten zijn belegd.

232 Interview commissie.

doen om van een afstand te bezien: is dat wat wij doen gebaseerd op feiten, of op hoop en geloof?"²³³ Daar ligt volgens een betrokken ambtenaar een belangrijke rol voor de ambtelijke top en voor Den Haag in brede zin, die op afstand het strategische gesprek moet blijven voeren. Ook betrokkenheid van de Syrië-gezant (SGS), die een schakel vormt tussen de regio en Den Haag, ligt hierbij voor de hand. In de praktijk houdt de SGS zich vooral bezig met "mogelijkheden voor een politieke oplossing en daaraan gerelateerde zaken."²³⁴

Bovenstaande maakt duidelijk dat het NLA-programma is versnipperd: er wordt vanuit verschillende perspectieven en met verschillende belangen over het programma geadviseerd, maar uiteindelijk voelt niemand zich volledig eigenaar, noch eindverantwoordelijk. Het ontbreekt bovendien aan overzicht. Waar men zich op medewerkersniveau logischerwijs vooral bezighoudt met het 'stukje' NLA dat vanuit de eigen beleidshoek relevant is, mist de helicopterview. De DG's van beide departementen BZ en BHOS (en hun plaatsvervangers) denken mee in de besluitvorming, maar hebben slechts een beperkt idee van de kwetsbaarheden van het NLA-programma, én van de wijze waarop het wordt georganiseerd en uitgevoerd. Bovenal vertegenwoordigen zij hun eigen agenda's. De SG – die een brugfunctie tussen de departementen van BZ en BHOS vervult – wordt wel in 'de lijn' van besluitvorming opgenomen, maar is niet inhoudelijk betrokken. Het NLA-programma wordt in bestaande procedures gegoten. Deze zijn echter niet geschikt om de versnippering van verantwoordelijkheden en de consequenties daarvan voor de besluitvorming te ondervangen. Ook de hoog-ambtelijke sturing is in dit opzicht ontoereikend. De risico's hiervan, ook voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer, worden op voorhand en tijdens het programma niet onderkend: "het NLA-programma werd niet als bijzonder gevoelig gezien", en de inregeling daarvan evenmin als kwetsbaar.²³⁵

4.4.5 Verhullend en strategisch taalgebruik

Dat er in de besluitvorming weinig aandacht is voor de volkenrechtelijke gevoeligheden van het NLA-programma lijkt niet alleen het gevolg van de summiere uitleg van de juridische risico's, maar ook van de strategische formuleringen die de commissie in de onderliggende documentatie aantreft. Zo wijzigt DJZ termen als 'strijders' en 'strijdgroepen' meermaals in "personen", "leden van de gematigde oppositie" en "gematigde gewapende groeperingen".²³⁶ Met betrekking tot de Nederlandse bijdrage aan de VK-projecten in Zuid-Syrië adviseert DJZ om in de overeenkomst met het VK op te nemen dat "de training en goederen alleen mogen worden aangewend voor de doeleinden waarvoor ze worden gegeven", omdat "het financieren van activiteiten van de gewapende oppositie op gespannen voet met het non-interventiebeginsel kan staan". Met een dergelijke strofe "dekken we ons juridisch voldoende in", meldt DJZ,²³⁷ naar aanleiding waarvan in het contract wordt opgenomen dat "*the means provided through*

233 Interview commissie.

234 Als het gaat om specifieke projecten als het NLA-programma, zijn volgens een oud-gezant prominente rollen weggelegd voor andere leden van het Syrië-team, met name voor de Speciaal Adviseur Syrië (SAS), die ook fungeert als plaatsvervangend SGS.

235 Interview commissie.

236 Interne mails BZ; Memo BZ, 22 oktober 2015, redactie DJZ, MINBUZA-2018.1089320; Memo BZ, redactie DJZ, 26 juni 2017, MINBUZA-2018.1089320. Zie ook de reactie van DJZ op het memo en het 'Bemo voor de tweede projectfase van de VK-projecten in Zuid-Syrië (2017-2018).

237 Interne mail BZ, 20 april 2016, MINBUZA-2017.73793.

the project can only be used for the intended goals of the project”.²³⁸ De specificatie van de doeleinden ontbreekt echter.

DJZ suggereert bovendien om in de communicatie aan de Kamer over de bijdrage aan het Britse grenswacht-project niet te spreken over ‘grensbewaking’. “Grensbewaking/beheersing is een typische overheidsfunctie, en het bieden van capaciteiten daarvoor wringt dus al snel met het non-interventiebeginsel”, zo stelt DJZ.²³⁹ Het is volgens hen daarom beter om de formulering te focussen “op de *doelen* van de activiteiten”: “Het tegengaan van (mensen) smokkel en de invloed van extremisten.”²⁴⁰ Strategische formuleringen worden ook door de beleidsdepartementen gehanteerd. Waar tijdens de fact finding-missie duidelijk blijkt dat het NLA-programma zich in een gevoelige oorlogssituatie zal afspelen waar ontvangende partijen een strijd op leven en dood voeren, wordt in het projectvoorstel aan de ministers een beeld geschetst van een humanitair programma, waar de nadruk ligt op burgerbescherming.²⁴¹ Ook wordt in de Kamerbrieven over de intensivering van het NLA-programma niet over pick-up-trucks, personenbusjes en graafmachines, maar over “(civiele) voertuigen” gesproken.²⁴² Als in 2017 reeds nachtzichtkijkers en ontmijningsapparatuur worden geleverd, benadrukt minister Koenders in een AO dat het NLA-programma over “medische kits [en] voedselpakketten et cetera” gaat.²⁴³ Zoals wordt aangestipt in een interne mail, is BZ op zoek naar “de goede balans tussen correctheid en geen slapende honden wakker maken”.²⁴⁴ Dat de aard van het programma en de daarmee gepaard gaande risico’s niet worden uitvergroet maar afgezwakt bemoedigt niet alleen zuivere interne besluitvorming, maar ook de parlementaire controle op het beleid.

4.5 Samenvattend

Het NLA-programma moet vooral worden gezien als de concretisering van de morele wens iets te doen aan het geweld tegen het Syrische volk. Dat geweld werd veroorzaakt door enerzijds een regime dat systematisch in gebreke bleef om zijn eigen bevolking te beschermen, sterker nog: dat zijn eigen bevolking op de meest gewelddadige manier, en met de ergste middelen aanviel, en anderzijds door de opkomst van ISIS. Gezien de volkenrechtelijke risico’s wordt het idee van wapenleveranties al snel terzijde geschoven, maar NLA lijkt een goed alternatief. Dat het leveren van NLA volkenrechtelijk eigenlijk veel complexer ligt, is uit de besluitvorming nooit scherp gebleken.

Buiten DJZ lijkt er bij BZ beperkt tot geen besef van de complexiteit van het juridisch kader omtrent het NLA-programma te zijn. Dit blijkt mede het gevolg van het beknopte juridisch advies dat aan de besluitvorming ten grondslag ligt: dat NLA ‘waarschijnlijk’ mogelijk is,

238 *Arrangement on Delegated Cooperation*, 22 juni 2016, MINBUZA-2016.572518. Uit mailverkeer blijkt dat betrokken beleidsmedewerkers deze passage wat ‘hol’ vinden klinken, maar het erover eens zijn dat het “in ieder geval het signaal af [geeft] dat we wel voornemens zijn hier toezicht op te houden.” Of het juridisch waterdicht is durft men niet te zeggen: het kan aan DJZ voorgelegd worden, “maar dan wordt het wellicht weer te zwaar opgepakt”, Interne mails BZ, 17 juni 2016, MINBUZA-2017.73793.

239 Interne mails BZ, MINBUZA-2016.121094; Commentaar DJZ op concept Kamerbrief januari 2016, MINBUZA-2018.1089320.

240 Kamerstuk januari 2016, 27925 nr. 570.

241 Memo BZ, 23 januari 2015, MINBUZA-2015.38219.

242 Kamerstuk april 2016, 27925, nr. 590.

243 Kamerstuk juni 2017, 27925, nr. 609.

244 Interne mail BZ, februari 2015, MINBUZA-2015.265086.



wordt ervaren als groen licht. Ook het verhullend taalgebruik dat door zowel juristen als ambtenaren wordt toegepast, verzacht de risico's op papier. Dit zit kritische reflectie op de risico's versus de doeltreffendheid van NLA-programma in de weg. Hoewel BZ verschillende waarborgen inbouwt om het programma te evalueren, is van een diepgaande politiek-strategische discussie nauwelijks sprake. Ook tegendenken wordt niet gestimuleerd. De overigens abstracte, moeilijk toetsbare veelheid aan doelen van het NLA-programma laten zich vervolgens moeilijk afwegen tegen de (volkenrechtelijke) risico's.

De wijze waarop BZ met de hybride aard van het NLA-programma omgaat – deels ontwikkelingssamenwerking, deels militaire inzet, gekoppeld aan een politieke strategie, en met een geheimhoudingscomponent – belemmert de gedegen reflectie op de doelen en risico's. Het NLA-programma wordt ingeregeld op een manier die niet geschikt blijkt om de versnippering van verantwoordelijkheden en de consequenties daarvan voor de besluitvorming te ondervangen. Waar er meerdere directies en departementen betrokken raken, ontbreekt het aan overzicht en het beleggen van de eindverantwoordelijkheid bij één topambtenaar.

Uit het juridisch kader omtrent steun aan gewapende oppositiegroepen volgt het belang van een diepgaande risicoanalyse, waarbij de volkenrechtelijke risico's volledig worden uitgewerkt en uitgelegd. Deze risico's zijn door BZ bij aanvang niet scherp genoeg in beeld gebracht, en gedurende de looptijd van het programma niet blijvend getoetst aan de veranderende omstandigheden. Met het besluit om op basis van morele en (geo)politieke argumenten de interpretatieruimte van het juridisch kader te benutten, en daarmee de randen van het recht op te zoeken, was een expliciete risicoafweging geboden. BZ heeft de afweging van doelen en (volkenrechtelijke) risico's echter niet consistent en transparant benoemd en verdedigd, niet bij aanvang, niet tijdens, en niet na afloop het NLA-programma. De wenselijkheid van het NLA-programma staat reeds vast, waardoor de besluitvorming een ritueel karakter krijgt.



5 Analyse risicobeheersing

5.1 Inleiding

Om de risico's zoals beschreven in het vorige hoofdstuk te kunnen beheersen, moet allereerst worden gekeken naar de ontvangers van de steun. Hoewel het uitsluiten van bepaalde groeperingen van de Syrische gewapende oppositie het risico op schending van het non-interventiebeginsel en het geweldverbod niet kan mitigeren,²⁴⁵ kunnen andere risico's daarmee wel worden beheerst. Zo kan BZ door geen steun te leveren aan groeperingen die zich systematisch of *meer dan incidenteel* schuldig maken aan oorlogsmisdaden, voorkomen dat Nederland de plicht schendt om het oorlogsrecht na te leven en te doen naleven. Het risico dat door Nederland geleverde goederen in handen komen van groeperingen als ISIS en Jabhat al-Nusra kan worden gemitigeerd door geen groeperingen te steunen die in een zodanige verhouding staan tot deze extremistische organisaties dat zij de steun mogelijk (vrijwillig) aan hen zullen overdragen.

Ook dient de risicobeheersing gericht te zijn op de aard en inzet van de steun bij het leveren van NLA aan Syrische gewapende oppositiegroeperingen. Dat geldt vooral voor het risico op schending van het geweldverbod, maar tot op zekere hoogte ook voor het risico op schending van het non-interventiebeginsel, althans, wanneer men uitgaat van een flexibele interpretatie van deze volkenrechtelijke norm.²⁴⁶ In het licht van beide beginselen geldt dat het raadzaam is om geen goederen te leveren die de vijandelijkheden kunnen beïnvloeden of die direct bij kunnen dragen aan het geweldgebruik van de ontvangende partij. Ook het risico op schending van de plicht tot het naleven en doen naleven van het oorlogsrecht kan tot op zekere hoogte worden gemitigeerd door geen steun te leveren die op een gewelddadige wijze wordt, of kan worden ingezet.

5.2 Groeperingen

5.2.1 Criteria

Selectiecriteria moeilijk toepasbaar en weinig realistisch

Op basis van de fact finding-missie concludeert BZ dat "gematigdheid" de belangrijkste voorwaarde voor ontvangst van Nederlandse steun is.²⁴⁷ Volgens BZ kan de gematigdheid van groeperingen worden bepaald aan de hand van de volgende vijf criteria:

- 1) "geen operationele samenwerking met extremistische groepen;
- 2) ziet een rol voor zichzelf in een toekomstig inclusief Syrisch bestuur;

245 Als beschreven in paragraaf 4.3.1 is er volgens de interpretatie van het IGH immers in iedere situatie waarin een land steun verleent aan specifieke niet-staatelijke gewapende groeperingen die strijden tegen het zittende regime van een ander land – een definitie die ontegenzeggelijk van toepassing is op alle Syrische gewapende oppositiegroeperingen – sprake van een (risico op) schending van het non-interventiebeginsel. Of er daadwerkelijk sprake is van een schending en of tegelijkertijd ook sprake is van een schending van het geweldverbod, is afhankelijk van de aard en de inzet van de steun.

246 Wanneer men uitgaat van de interpretatie van het IGH zou immers elke vorm van steun anders dan humanitaire hulpverlening aan niet-staatelijke gewapende groeperingen die strijd voeren met het zittende regime in een ander land in strijd zijn met non-interventiebeginsel.

247 Memo BZ, mei 2015, MINBUZA-2018.1089398.

- 3) ziet een politieke oplossing als de uiteindelijke weg uit het conflict;
- 4) streeft naar een overkoepelende militaire commandostructuur voor de Syrische gematigde oppositie;
- 5) bekendheid met het humanitair oorlogsrecht of bereid training daarin te volgen en geëngageerd om deze regels na te leven”.^{248, 249}

Indien groeperingen aan deze criteria voldoen, zouden zij volgens BZ in aanmerking komen voor steunverlening. De commissie constateert dat deze criteria op papier geschikt lijken. In ieder geval zouden bij strikte toepassing van de criteria de risico's kunnen worden beheerst dat steun terecht komt bij groeperingen die zich systematisch of meer dan incidenteel schuldig maken aan oorlogsmisdaden, of vrijwillig wordt overgedragen aan groeperingen als ISIS en Jabhat al-Nusra. In de praktijk is zo'n strikte toepassing van de criteria echter niet mogelijk.

Ten eerste zijn de criteria voor meerderlei uitleg vatbaar. Zo is het niet direct duidelijk wat BZ bedoelt met “extremistische groepen”. Uit de geraadpleegde stukken blijkt dat BZ onder extremisme in ieder geval de terroristische organisaties ISIS en Jabhat al-Nusra verstaat,²⁵⁰ maar in andere documenten wordt extremisme breder gedefinieerd als “salafisme/jihadisme”, wat van toepassing is op veel meer partijen in het Syrische conflict.²⁵¹ Ook zijn begrippen als “operationele samenwerking”, een “inclusief Syrisch bestuur” of een “inclusieve politieke oplossing” op verschillende manieren te interpreteren. Een ander criterium dat lastig te duiden is, is dat groeperingen geëngageerd moeten zijn aan de naleving van het oorlogsrecht. Hoewel dit de indruk wekt dat geselecteerde groepen geen oorlogsmisdaden of mensenrechtenschendingen zullen plegen, schetst een betrokkene een genuanceerder beeld: “Als het incidenteel is, spreek je ze hierop aan. Als het een structurele kwestie is, moet je daar meer fundamentele vragen bij stellen.”²⁵² Dergelijke onduidelijkheden maken dat de selectiecriteria in de praktijk moeilijk te toetsen zijn.

De gestelde criteria zijn daarnaast niet erg realistisch gegeven de context van het Syrische conflict. Het gevolg is dat er bij strikte toepassing van de criteria geen enkele groepering in aanmerking zou komen voor steun. Zo is ‘samenwerking met extremistische groeperingen’ gebruikelijk, en bij gelegenheid zelfs onvermijdelijk wanneer er tegen een gemeenschappelijke vijand wordt gevochten, temeer wanneer men de term ‘extremistisch’ breed interpreteert. Hoewel BZ zich hiervan bewust is,²⁵³ wordt het criterium niet genuanceerd of toegelicht, ook niet tegenover de Kamer.²⁵⁴ Ook het criterium dat groeperingen geëngageerd moeten zijn

248 Memo BZ, mei 2015, MINBUZA-2018.1089398.

249 Tegenover de Kamer worden de criteria samengevoegd tot: “Het betreft onder andere de criteria om uit te sluiten dat operationele samenwerking met extremistische groepen aan de orde is, om zeker te stellen dat deze groepen een inclusieve politieke oplossing nastreven en om te garanderen dat groepen geëngageerd zijn aan de naleving van het humanitair oorlogsrecht.” Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 27 925, nr. 534, april 2015.

250 Zo blijkt uit de expliciete vermelding van deze groepen, zoals in bijvoorbeeld de deskstudy die voorafgaand aan de FFM werd opgesteld, 28 november 2014, MINBUZA-2014.707775.

251 Dat blijkt bijvoorbeeld uit de uitkomsten van de fact finding-missie, december 2014, MINBUZA-2018.1089376.

252 Interview commissie.

253 Zie bijvoorbeeld Ministerie van Buitenlandse Zaken, Memo ‘Selectie ontvangers NLA in Syrië’, 6 mei 2015, MINBUZA-2018.1089398. “Er zijn risico's verbonden aan het verstrekken van NLA aan deze groepen. Zo kan nooit geheel worden uitgesloten dat (strijders van) deze groepen niet op enigerlei moment de zijde kiezen van extremistische groeperingen [...] Geen van de bondgenoot van extremistische groepen, maar door de realiteit op het slagveld kan tijdelijke en plaatsgebonden afstemming voorkomen, vanwege het gegeven dat soms zij aan zij tegen dezelfde vijand (i.e. het Syrische regime) wordt gevochten.”

254 Bijlage E van dit rapport bevat een aantal voorbeelden van samenwerking tussen door Nederland gesteunde groeperingen en groeperingen die als jihadistisch kunnen worden aangemerkt, die BZ klaarblijkelijk niet als problematisch heeft beschouwd.

aan het oorlogsrecht verhoudt zich in de praktijk moeilijk tot de realiteit van het Syrische conflict. Zo is algemeen bekend dat ook leden van de Syrische gewapende oppositiegroepen niet altijd in lijn met het oorlogsrecht handelen, hoewel dit niet in verhouding staat tot de grootschalige en systematische mensenrechtenschendingen van het regime en ISIS.²⁵⁵ Ondanks dat betrokkenen achteraf erkennen dat incidentele schendingen van het oorlogsrecht in een oorlogssituatie zoals die in Syrië onvermijdelijk zijn, en daardoor niet direct een reden voor uitsluiting van steun, wordt die nuance in geen van de besluitvormings- en beleidsdocumenten expliciet aangebracht.

Omdat strikte toepassing van de criteria niet realistisch is, verliezen de criteria aan waarde. Beantwoording van de vraag of ontvangers van Nederlandse steun aan de criteria voldoen, is daardoor in de praktijk niet een objectieve beoordeling, maar vooral een persoonlijke inschatting van het Syriëteam, zoals zal blijken uit de volgende paragraaf.

5.5.2 Selectie en doorlichting

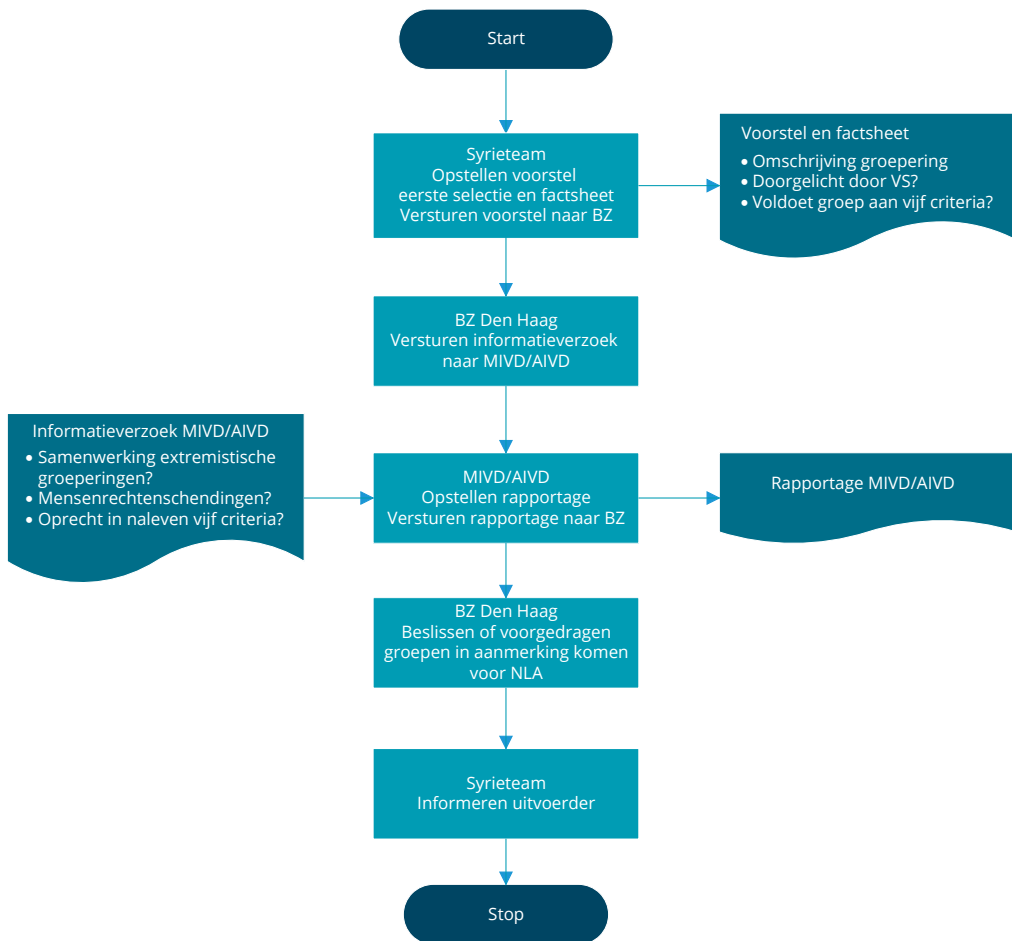
BZ schrapt twee stappen uit oorspronkelijk overeengekomen selectieprocedure

Voorafgaand aan het eerste NLA-project, wordt intern een procedure overeengekomen voor de manier waarop het selectieproces van de ontvangende groeperingen moet verlopen. De belangrijkste afspraken die daarbij worden gemaakt zijn de volgende:

- 1) Het Syriëteam doet een eerste voorstel. Dit voorstel bevat een zogeheten *factsheet* met een korte omschrijving van iedere groepering.
- 2) Vervolgens wordt aan de Nederlandse inlichtingendiensten gevraagd een inschatting te geven van deze groeperingen, in het bijzonder van de mate waarin de groeperingen voldoen aan de vijf door Nederland gestelde criteria.
- 3) Het departement (de directies DAM en DVB) beslist uiteindelijk of de groeperingen gesteund kunnen worden of niet.²⁵⁶

255 Zo rapporteert de Col in maart 2013: "Evidence suggests that as anti-Government armed groups have improved their access to weapons, their lack of expertise and training often results in their disproportionate and indiscriminate use and fewer precautions taken to protect civilians during attack." Bron: Human Rights Council, 'Oral Update of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic', maart 2013.

256 Memo BZ over selectie ontvangers NLA, mei 2015, MINBUZA-2018.1089398.



Figuur 9: Procedure selectie groeperingen.

Tijdens de fact finding-missie komt BZ tot de conclusie dat het belangrijk is dat de Nederlandse diensten een rol spelen bij de doorlichting van NLA-ontvangers. De reden hiervoor is dat het doorlichtingssysteem van de VS, waar Nederland gebruik van zou kunnen maken, volgens betrokkenen “onvoldoende transparant” is.²⁵⁷ Tijdens de selectieprocedure voor het eerste NLA-project constateert BZ een “gebrek aan informatie van de diensten”. De diensten kunnen namelijk volgens BZ niet alle vragen van BZ naar tevredenheid beantwoorden. De inlichtingendiensten zouden alleen kunnen bevestigen dat de door het Syrieteam geselecteerde groeperingen een gematigd karakter hebben en dat zij geen bondgenoten zijn van jihadistische groeperingen. Of gesteunde groeperingen een rol voor zichzelf zien in een toekomstig Syrisch bestuur, zou twijfelachtig zijn. Wat betreft het respecteren van mensenrechten en oorlogsrecht zouden de diensten niet weten of de groeperingen dit als prioriteit beschouwen.²⁵⁸ BZ ondervangt het “gebrek aan informatie van de diensten” door aanvullende gesprekken te voeren met de geselecteerde groeperingen. Hoewel de commissie de informatie van de diensten beoordeelt als waardevol en een noodzakelijke

257 Memo over bevindingen en aanbevelingen fact finding-missie, 11 december 2014, MINBUZA-2018.1089376.

258 MINBUZA-2018.1089398 (mei 2015).

aanvulling op de informatie van het Syriëteam, concludeert BZ na de eerste selectieronde dat de informatie van de diensten geen toegevoegde waarde heeft ten opzichte van de kennis en informatie die al binnen het Syriëteam aanwezig is. Bovendien levert het vragen van een beoordeling van de diensten vertraging op: “Die groepen lagen onder vuur en er was snelheid geboden.” Bij de selectie van groeperingen voor latere projecten vraagt BZ daarom niet meer om een appreciatie van de diensten. Dit blijkt niet alleen uit het ontbreken van latere informatieverzoeken aan de diensten, maar wordt ook expliciet bevestigd in een intern overdrachtsdocument. Uit hetzelfde overdrachtsdocument blijkt bovendien een tweede ‘versoepeling’ ten opzichte van de oorspronkelijk overeengekomen procedure. Nieuw geselecteerde groeperingen worden vanaf begin 2016²⁵⁹ nog wel (mondeling) besproken met de ambtelijke top van BZ, maar “niet meer separaat of schriftelijk aan hen voorgelegd”. Over het doen vervallen van de twee stappen in het selectieproces wordt geen formeel besluit genomen. Bovendien blijkt dat niet alle betrokkenen van de ‘versoepelingen’ op de hoogte zijn.

Perceptieverschil taken en verantwoordelijkheden bij selectieproces

Als gevolg van de versoepelde selectieprocedure ontstaat er een verschil in perceptie over de taken en verantwoordelijkheden in de selectie van NLA-ontvangers.

De ambtelijke top van BZ houdt gedurende het hele programma weliswaar formeel de eindverantwoordelijkheid voor de selectie van NLA-ontvangers, maar baseert zich daarbij volledig op de informatie die wordt verstrekt door het Syriëteam: verslagen van gesprekken met commandanten en factsheets van enkele regels waarin alleen de meest basale informatie over de geselecteerde groeperingen wordt gedeeld.²⁶⁰ Het Syriëteam vertrouwt grotendeels op de informatie van één lid van het team. Het positieve oordeel van dit teamlid is volgens de leiding van het Syriëteam voldoende om een voorstel voor een selectie aan Den Haag te sturen: “Het zou tijdsverspilling zijn om werkzaamheden over te doen, daar was absoluut geen aanleiding toe.” Het desbetreffende teamlid geeft zelf echter aan niet over “alle stukjes informatie” te beschikken en weet niet dat diens oordeel in de praktijk zo gezaghebbend is dat nader onderzoek uitblijft. De mededeling dat twee vervolgstappen uit het selectieproces zijn weggefallen, bereikt het teamlid pas na afloop van het NLA-programma. Het gevolg is dat niemand de noodzaak voelt en de verantwoordelijkheid op zich neemt om uitgebreid onderzoek te doen naar de geselecteerde groeperingen.

Achteraf erkennen ook betrokkenen van BZ dat het achterwege laten van de appreciatie van de diensten een verkeerde beslissing is geweest: “Dat bleek achteraf kwetsbaar en het was procedureel wenselijk geweest om die uitvragen wel op papier te hebben.” Betrokkenen concluderen terugkijkend bovendien dat “bredere ambtelijke betrokkenheid bij het selecteren en continueren van steun aan specifieke groepen tot een betere oordeelsvorming [zou] hebben kunnen leiden”.²⁶¹

Afhankelijk van Amerikaanse doorlichting

Alle groeperingen die zijn gesteund met de projecten van Creative en Candor zijn doorgelicht door de VS. Bij aanvang van het NLA-programma stelt BZ dat de doorlichting (of “vetting”)

259 Het overdrachtsdocument is niet gedateerd, maar op basis van de inhoud van het document en een verklaring van de opsteller ervan, kan geconcludeerd worden dat het dateert van het voorjaar van 2016.

260 In de meeste gevallen blijft dit beperkt tot de locatie, omvang, en zo nu en dan een toelichting bij de vijf criteria.

261 Ministerie van Buitenlandse Zaken, “Terugblik Non-Lethal Aid” (oktober 2018).

van groeperingen door de VS “noch een noodzakelijke noch een voldoende voorwaarde voor steunverlening” is, maar dat deze geldt als een “aanvullende waarborg voor de betrouwbaarheid van geselecteerde groepen”. Uit de voorgaande paragraaf blijkt echter dat de eigenstandige doorlichting van BZ zodanig beperkt is dat de doorlichting van de VS in de praktijk belangrijk is.

BZ is echter niet in staat de informatie van de VS te valideren en beschikt niet over de bronnen om de werkwijze en de belangen van de VS te beoordelen. Al tijdens de fact finding-missie komt BZ tot de conclusie dat het doorlichtingssysteem van de VS “onvoldoende transparant” is. De kennis van BZ hierover is op dat moment beperkt tot de wetenschap dat gebruik wordt gemaakt “van een uitgebreide database met duizenden namen, waarbij met name de commandanten en officieren onder een vergrootglas worden gelegd”. De VS zou tijdens de fact finding-missie hebben aangeboden meer informatie te verschaffen over de gehanteerde procedures. Uit interviews blijkt echter dat de VS nooit opvolging heeft gegeven aan dit aanbod. Een betrokken ambtenaar is er overigens van overtuigd dat de Amerikaanse doorlichting in orde was: “Een VS-vetting wordt in Nederland geaccepteerd. Daar is geen discussie over. Als de vetting door de VS was gedaan, was het oké. Niemand twijfelde daaraan.”²⁶²

Ook eigenstandige selectie en doorlichting groeperingen in Zuid-Syrië beperkt

Bovenstaande bevindingen hebben betrekking op de groeperingen die worden geselecteerd voor de projecten die worden uitgevoerd door Creative en Candor in voornamelijk Noord-Syrië. Ook voor de Britse NLA-projecten in Zuid-Syrië is BZ voor de selectie en doorlichting van groeperingen vooral afhankelijk van bondgenoten. De groepen die voor deelname aan deze projecten in aanmerking komen, worden geselecteerd door het VK en doorgelicht door de VS en Jordanië gezamenlijk.²⁶³ BZ is in het geheel niet betrokken bij deze processen. De commissie constateert dat BZ weliswaar sporadisch en informeel²⁶⁴ op de hoogte wordt gesteld van de identiteit van de gesteunde groeperingen door het VK en uitvoeringsorganisatie Risk Advisory Group (RAG), maar dat hierover geen formele afspraken worden gemaakt. BZ wordt niet gevraagd om toestemming te geven in het selectieproces en doet zelf geen nader onderzoek naar de ontvangende groeperingen. In de factsheet die het Syriëteam opstelt in het kader van deze projecten, wordt summier ingegaan op de overkoepelende organisatie waartoe de groeperingen behoren – het Zuidelijk Front – in het algemeen en nauwelijks op de specifieke groeperingen die deelnemen aan de door Nederland en het VK gefinancierde NLA-projecten.

5.2.3 Monitoring en remediëring

Monitoring uitvoeringsorganisaties gericht op ontvangst en gebruik steun

Al tijdens de fact finding-missie komt BZ tot de conclusie dat de doorlichting van groeperingen een “doorlopend proces” moet zijn dat “gevoed dient te worden door informatie uit het veld”. “De mate waarin voortdurend en blijvend aan alle criteria voor steun wordt voldaan moet derhalve onderwerp van het doorlopende proces van [monitoring] zijn.”²⁶⁵ Omdat BZ sinds 2012 niet meer aanwezig is in Syrië, is het voor de monitoring van het programma in Syrië

²⁶² Interview commissie.

²⁶³ In het Memo aan de ministers wordt daarbij benadrukt dat dit doorlichtingsprogramma ook door andere NLA-donoren wordt gehanteerd. Zie Memo BZ, 20 april 2016, MINBUZA-2016.239394.

²⁶⁴ Zie bijvoorbeeld Interne mail BZ, 26 april 2016, MINBUZA-2016.341722.

²⁶⁵ Memo BZ, mei 2015, MINBUZA-2018.1089398.



grotendeels afhankelijk van de rapportages van de uitvoeringsorganisaties. Die organisaties spelen volgens BZ dan ook een belangrijke rol in de monitoring van de ontvangers van NLA door “opkomende problemen met strijdende groepen” te signaleren.

De monitoring die wordt uitgevoerd door uitvoeringsorganisaties²⁶⁶ ziet echter met name toe op de vraag of de steun succesvol wordt afgeleverd bij de begunstigde groeperingen, of deze daadwerkelijk wordt gebruikt en op de vraag welke impact de steun heeft op de gesteunde groeperingen.²⁶⁷ Daartoe begeleiden Creative en Candor de leveringen van de steun naar de Turkse en Jordaanse grens, en soms zelfs tot aan de eindgebruikers in Syrië, bezoeken zij de locaties waar de groeperingen actief zijn en nemen zij interviews af met strijders en de lokale bevolking.²⁶⁸ De uitvoeringsorganisaties rapporteren, op een enkele uitzondering na²⁶⁹, niet over de (mogelijk veranderde) ideologie of het geweldgebruik van de groeperingen. Over het gedrag van groeperingen wordt alleen gerapporteerd als er sprake is van concrete gebeurtenissen, zoals eventuele fusies, goederen die in verkeerde handen zijn gekomen of onderlinge conflicten. Op expliciet verzoek van het Syriëteam rapporteert Creative wel wekelijks over relevante uitingen op de sociale media van de begunstigde groeperingen.

Monitoring door het Syriëteam

Naast de rapportages van uitvoeringsorganisaties zijn volgens BZ “regelmatige directe contacten door het regionaal opererend Syriëteam met de ontvangende groepen cruciaal” voor het doorlopende proces van doorlichting.²⁷⁰ Het Syriëteam organiseert meermaals bijeenkomsten in Turkije en Jordanië met de commandanten van de groeperingen die betrokken zijn bij de projecten van Creative en Candor. Hierover wordt uitgebreid verslag gedaan.²⁷¹ Tijdens deze bijeenkomsten komen ook de Nederlandse criteria steeds aan de orde. Zo vertelt een betrokkene dat dat de noodzaak om mensenrechten na te leven en gecommiteerd te zijn aan het oorlogsrecht altijd werd benoemd: “Het was duidelijk dat de groeperingen steun zouden verliezen op het moment dat dit niet langer het geval was.”²⁷²

Uit het voorgaande blijkt dat BZ voor de monitoring van de aard en het gedrag van de ontvangende groeperingen grotendeels afhankelijk is van de informatie van uitvoeringsorganisaties en verklaringen van de commandanten zelf. Deze partijen hebben allen een belang bij positieve rapportage om de voortgang van het programma niet in gevaar te brengen. Voor de uitvoeringsorganisaties is dat een commercieel belang. Voor de ontvangende groeperingen is hun overleven in het geding. Dat maakt deze vorm van risicobeheersing kwetsbaar.

Desondanks stelt het Syriëteam alles in het werk om zicht te houden op de groeperingen. Verschillende betrokkenen uit het Syriëteam benadrukken dat ze de informatie van uitvoerders en commandanten altijd proberen te verifiëren. Een belangrijke bron van informatie is

266 Dit geldt voor zowel Creative en Candor als de uitvoeringsorganisaties van de Britse NLA-projecten in Zuid-Syrië.
267 Waarbij de impact van de steun overigens wordt bepaald op basis van enkel verklaringen van ontvangers van de steun.

268 Zie onder meer Creative Associates International, ‘DAMOS Monthly Report; Period of Performance Covered: 1-31 August 2015’, September 2015, MINBUZA-2016.340101 en Creative Associates International, ‘DAMOS Monthly Report; Period of Performance Covered: 1-30 September 2015’, oktober 2015, MINBUZA-2016.340104.

269 Zie bijvoorbeeld Candor International, ‘Increasing Resilience of Opposition Armed Groups in Northern Syria; Progress Report on DSH-281/17’, 19 oktober 2017, MINBUZA-2017.1256213.

270 Memo BZ, mei 2015, MINBUZA-2018.1089398.

271 Verslag Syriëteam, oktober 2016, CREDO-A3-2016.1401.

272 Interview commissie.

het netwerk van uitvoerders van andere stabilisatieprogramma's zoals AJACS. Ook stellen betrokkenen veel gehad te hebben aan informatie van contacten van de politieke oppositie en van bondgenoten.²⁷³ Bovendien besluit BZ onder meer wegens toenemende zorgen over de monitoring van Creative een externe evaluatie te laten uitvoeren: "Het onderstreept dat het moeilijk was om goed te monitoren, maar dat er wel moeite voor is gedaan."²⁷⁴

Niet alle beschikbare kennis benut

Ook de ambtelijke top van BZ is zich ervan bewust dat de sterke afhankelijkheid van verklaringen van commandanten risicovol is, maar lijkt zich daarbij neer te leggen: "Veel groeperingen zijn opportunistisch wat betreft het krijgen van steun: zolang het niet geheel duidelijk was dat het verkeerd ging met een groepering, kreeg deze het voordeel van de twijfel."²⁷⁵ De commissie constateert dat BZ, en specifiek de hoog-ambtelijke leiding, niet al het mogelijke heeft gedaan om de monitoring van de groeperingen gedegen in te richten en te controleren. Het belangrijkste voorbeeld zijn de rapportages van organisaties als Amnesty International en de Commission of Inquiry (COI)²⁷⁶ van de VN die oorlogsmisdaden en mensenrechtenschendingen in Syrië onderzochten. Ook de gewapende oppositie komt hierin aan bod. Dergelijke rapportages zijn signalerend en kunnen bijdragen aan een beter zicht op de handelingen en gedragingen van de gesteunde groeperingen. Een geïnterviewde stelt echter dat niemand binnen BZ de verantwoordelijkheid krijgt om die rapporten systematisch in de gaten te houden. "De behandeling van dergelijke rapporten is organisch belegd", zo verklaart een betrokkene. "Als er veel tractie in de media is, duik je erin: mogelijk volgen er dan Kamervragen. Zo niet, dan kan het zijn dat iemand er wel doorheen heeft gebladerd." Ook de directie IOB komt in haar onderzoek naar de monitoring van het NLA-programma tot de conclusie dat het risico dat gesteunde groeperingen mensenrechtenschendingen begaan, weinig nadruk krijgt.²⁷⁷

5.2.4 Remediëring

Operatie Olijftak

Gedurende het NLA-programma doet zich een aantal incidenten voor die BZ dwingen tot maatregelen. De meest ingrijpende actie die BZ heeft ondernomen op basis van alarmerende verklaringen van uitvoeringsorganisaties, commandanten en andere berichten uit het veld, is de stopzetting van de steun aan twee groeperingen in januari 2018. De reden hiervoor is hun deelname aan 'Operatie Olijftak': een inval in Afrin door de Turkse overheid.

BZ is zich al vanaf eind 2016 bewust van het risico van de toenemende Turkse invloed op de gesteunde groeperingen. BZ voorziet dat door Nederland gesteunde groeperingen ingezet kunnen worden voor de anti-Koerdische agenda van de Turkse autoriteiten. Wanneer Turkije in januari 2018 een inval aankondigt in het overwegend Koerdische Afrin, gericht tegen de

273 Interview commissie.

274 Interview commissie.

275 Interview commissie.

276 Voluit de Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic. Deze commissie is ingesteld in augustus 2011 en heeft als taak om onderzoek te doen naar alle vermeende schendingen van internationaal humanitair recht in Syrië sinds maart 2011 en om hierover publiek te rapporteren.

277 De directie IOB van BZ voert in 2018 een onderzoek uit naar de monitoring van drie Nederlandse stabilisatieprogramma's in Syrië. De algemene conclusie van de directie IOB over de monitoring van het NLA-programma is dat deze "adequaat" zijn. (bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken, IOB Evaluation 'Review of the monitoring systems of three projects in Syria; AJACS, White Helmets and NLA' (augustus 2018)).



YPG, is BZ er niet geheel gerust op dat het offensief in werkelijkheid niet ook gericht is tegen de Koerdische gemeenschap in het algemeen. Als duidelijk wordt dat ook door Nederland gesteunde groeperingen bereid zijn deel te nemen aan de operatie, houdt het Syriëteam de ontwikkelingen nauwlettend in de gaten.²⁷⁸ Op 23 januari 2018, enkele dagen na de start van het offensief, bevestigen Candor en Creative de actieve deelname van twee gesteunde groeperingen.²⁷⁹ BZ zet de steun aan deze groeperingen op dat moment per direct stop. Diezelfde dag meldt minister Zijlstra (BZ) dit in een vertrouwelijke brief aan de Kamer. De reden voor stopzetting van de steun, zo stelt BZ, is dat “deelname van gesteunde groepen aan het Turkse offensief niet [aansluit] bij de doelstelling van het steunprogramma”.²⁸⁰

Achteraf blijkt dat nog een derde gesteunde groepering actief heeft deelgenomen aan de inval in Afrin. De steun aan deze groepering is niet stopgezet. BZ stelt zich op het standpunt dat er op het moment dat de steun nog liep, geen aanwijzingen waren van hun betrokkenheid. Pas toen het NLA-programma was afgelopen, zou deze groep een actieve rol zijn gaan spelen in de Turkse operatie, zo herinnert een betrokkene zich. Dit beeld komt overeen met de informatie uit het archief van BZ en de rapportages van Candor, de betrokken uitvoeringsorganisatie.²⁸¹ In hoeverre er op het moment van steun mogelijk toch sprake was van aanwijzingen die BZ niet hebben bereikt, maar die hen wel hadden moeten bereiken, kan de commissie niet beoordelen. Uit de geraadpleegde documentatie blijkt in ieder geval dat BZ alles in het werk heeft gesteld om ervoor te zorgen dat steun aan groeperingen waarvan bekend was dat zij actief deelnamen aan de inval in Afrin, direct werd stopgezet.

5.2.5 Gesteunde groeperingen

Niet meer of andere ontvangers dan gedeeld met de Kamer

Hoewel de commissie vanwege rubricering in het openbaar geen uitspraken kan doen over de identiteit van de gesteunde groeperingen, kan zij wel bevestigen dat zij geen aanwijzingen heeft dat er andere groeperingen zijn gesteund dan op de lijst van groeperingen die in oktober 2018 vertrouwelijk ter inzage is gegeven aan de Tweede Kamer.

Het noemen van 22 groeperingen wekt onjuiste suggestie

Sinds september 2018 stelt BZ zich in de openbare communicatie over het NLA-programma op het standpunt dat er in totaal 22 groeperingen zijn gesteund. Door het noemen van het getal 22 wordt ten onrechte de suggestie gewekt dat er sprake is van een helder en werkbaar overzicht van alle groeperingen die gedurende de looptijd van het NLA-programma Nederlandse steun hebben ontvangen. In werkelijkheid was er sprake van verschillende tijdelijke of permanente alliantiewisselingen, samenwerkingsverbanden en fusies, en bevonden zich onder de gesteunde groepen onder meer koepelorganisaties en sub-groeperingen. Dit compliceert de telling: het aantal groeperingen dat is gesteund is namelijk sterk afhankelijk van hoe men het begrip ‘groepering’ definieert. Een koepelorganisatie kan worden geteld als één groepering, of als vijf groeperingen indien zij uit vijf sub-groeperingen bestond. Bovendien is niet van elke koepelorganisatie en fusie duidelijk of zij als geheel of slechts gedeeltelijk werden gesteund. Zo kan de commissie een optelsom maken die op 19 gesteunde groeperingen uitkomt, maar

278 Berichtenverkeer BZ, januari 2018, SBV-2018.392393.

279 De ene groepering wordt gesteund via het programma van Candor en de andere via het programma van Creative.

280 Vertrouwelijke Kamerbrief BZ, 23 januari 2018, MINBUZA-2018.1089901.

281 Zie bijvoorbeld rapportages Candor International, januari 2018, MINBUZA-2018.692047 en januari 2018, MINBUZA-2018.692044.

is het ook mogelijk om uit te komen op een aantal van 25 gesteunde groeperingen. BZ lijkt in de haast die geboden was bij de beantwoording van de vele Kamervragen in het najaar van 2018 op basis van één zo'n telling het aantal gesteunde groeperingen te hebben vastgesteld. Ook een betrokkene stelt achteraf dat het "wellicht niet handig is geweest daar een getal aan te verbinden, maar dat 22 wel een goede richtlijn leek".²⁸²

BZ heeft beperkt zicht op groeperingen

Het niet hebben van aanwezigheid in Syrië en het gebrek aan eigenstandig onderzoek tijdens de selectieprocedure, leiden ertoe dat BZ beperkt zicht heeft op de eindgebruikers van de steun. Ten eerste bestaat (of bestond) een aantal gesteunde groeperingen uit verschillende subgroeperingen, waarbij het voor BZ niet altijd duidelijk lijkt te zijn welke subgroeperingen wel of geen steun ontvangen. Zo concludeert een betrokken medewerker in een interne e-mail uit 2018: "Lijkt erop dat wij niet wisten dat 625.000 [euro] van onze hulp bij *** terecht is gekomen."²⁸³ Ook het veelvuldig voorkomen van fusies en alliantieveranderingen draagt niet bij aan het overzicht van de ontvangers van de steun. Wanneer een groepering gedurende een NLA-project van Creative fuseert met twee andere groeperingen, wordt nergens expliciet vermeld of de steun vanaf dat moment bij de fusie als geheel of alleen bij de oorspronkelijk geselecteerde groepering toekomt.

Het beperkte zicht van BZ op de gesteunde groeperingen geldt nog sterker voor de groeperingen van het Zuidelijk Front waaraan via het VK steun wordt verleend in Zuid-Syrië. Wanneer BZ in het najaar van 2018 Kamervragen moet beantwoorden, blijkt dat een helder overzicht van de specifieke groeperingen die bij deze projecten betrokken zijn geweest binnen BZ ontbreekt. Daarom doet BZ navraag bij het VK over de identiteit van de specifieke groeperingen. Het VK verstrekt een lijst van negen subgroeperingen van het Zuidelijk Front.²⁸⁴

Naleving criteria niet te toetsen

Het is voor de commissie onmogelijk antwoord te geven op de vraag of de door Nederland gesteunde groeperingen voldeden aan de gestelde criteria. De constatering dat de criteria voor meerdere interpretaties vatbaar zijn en het feit dat BZ beperkt zicht had op de gesteunde groeperingen staan een goede beoordeling in de weg.

De commissie kan wel bevestigen dat een aantal gesteunde groeperingen door organisaties als Amnesty International en de COI in verband wordt gebracht met mensenrechtenschendingen en oorlogsmisdaden. De commissie heeft echter geen aanwijzingen dat die groepen worden beschuldigd van systematische of meer dan incidentele schendingen van het oorlogsrecht. Ook een betrokken commandant bevestigt in gesprek met de commissie dat er weliswaar incidenten waren, maar dat er op geen enkele manier sprake was van systematische mensenrechtenschendingen of oorlogsmisdaden. Tijdelijke en plaatsgebonden samenwerking ("marriages of convenience") vond meermaals plaats tussen door Nederland gesteunde groeperingen en groeperingen die als extremistisch kunnen worden aangeduid, zoals Ahrar al-Sham, bijvoorbeeld als tegen een gemeenschappelijke vijand werd gevochten.²⁸⁵ De commissie heeft echter geen aanwijzingen die erop duiden dat door Nederland gesteunde

282 Interview commissie.

283 Intern mailverkeer BZ, september 2018, MINBUZA-2018.1323682.

284 Het Zuidelijk Front bestond in zijn geheel uit meer dan vijftig subgroeperingen.

285 Zie bijlage H voor een beschrijving van een aantal voorbeelden.



groeperingen bondgenoten waren van extremistische groeperingen of dat zij anderszins zodanig intensief met hen samenwerkten dat ook middelen onderling werden uitgewisseld.

Geen jihadisten of terroristen gesteund

De commissie concludeert dat het Nederlandse NLA-beleid erop was gericht alleen steun te verlenen aan groeperingen die als gematigd kunnen worden aangemerkt. Hoewel een eenduidige definitie van het begrip gematigdheid ontbreekt, lijkt er consensus te bestaan over de uitleg dat gematigde groeperingen in ieder geval onderscheiden moeten worden van jihadistische groeperingen. De commissie constateert dat alle gesteunde groeperingen in geen enkel geval als jihadistisch (of salafistisch) zijn aangemerkt.

Daarnaast stelt de commissie vast dat geen van de door Nederland gesteunde groeperingen voorkomt op (inter)nationale terroristenlijsten.²⁸⁶ Of individuen die deel uitmaken van de gesteunde groeperingen voorkomen op internationale terroristenlijsten heeft de commissie niet kunnen nagaan. De commissie heeft namelijk geen zicht op de specifieke individuen die Nederlandse steun hebben ontvangen. Ook heeft de commissie niet onderzocht of de gesteunde groeperingen door het Openbaar Ministerie worden aangemerkt als terroristisch. Deze instantie doet geen algemene uitspraken over de aard van groeperingen los van de omstandigheden in een specifieke individuele zaak.²⁸⁷

Kortom, hoewel uit de voorgaande paragraaf weliswaar blijkt dat sommige door Nederland gesteunde groeperingen in verband worden gebracht met oorlogsmisdaden en mensenrechtenschendingen, heeft de commissie geen aanwijzingen gevonden die erop duiden dat BZ groeperingen heeft gesteund die als jihadistisch of terroristisch kunnen worden aangemerkt. Ook commandanten van gesteunde groeperingen zijn hier duidelijk over: “We are fighting terrorism on behalf of the whole world and if it wasn't for us, terrorists would have reached European capitals.”²⁸⁸

5.3 Steun

5.3.1 Voorwaarden steun

Alleen civiele steun

Vanwege de volkenrechtelijke risico's van het NLA-programma besluit BZ in navolging van het advies van DJZ om alleen 'civiele steun' te leveren aan de geselecteerde groeperingen. Dit om het risico te verkleinen dat de steun ten behoeve van de strijd tegen het Assad-regime kan worden ingezet. Daarvoor moet zoals eerder vermeld niet alleen worden gekeken naar de aard van de goederen die worden geleverd, maar ook naar het beoogde gebruik ervan. Dit wordt echter in zeer beperkte mate voor het voetlicht gebracht in de adviezen van DJZ en uit de geraadpleegde documentatie en de interviews blijkt niet dat de rest van BZ zich hiervan bewust is.

²⁸⁶ 'Terrorisme' is een beladen term met een normatieve connotatie. Vanuit het westen is bijvoorbeeld vooral veel aandacht voor islamitisch terrorisme geweest. Hoewel de term een belangrijke rol in de beeldvorming speelt, is deze analytisch moeilijk bruikbaar. Terrorismen is een betwist begrip: er bestaat geen universele, overeengekomen definitie van. Wel bepalen verscheidene (inter)nationale instrumenten welke groeperingen, volgens de bepalingen van deze specifieke instrumenten, als terroristisch kunnen worden aangemerkt. Denk hierbij aan VN-verdragen en anti-terreur resoluties, maar ook aan internationale en Europese sanctielijsten.

²⁸⁷ De invulling van het begrip terrorisme door het OM en BZ, waarover in de nasleep van het NLA-programma discussie is ontstaan, is terug te vinden in bijlage M Volkenrechtelijke analyse.

²⁸⁸ Interview commissie.

In eerste instantie lijkt dit niet problematisch omdat BZ in navolging van het advies van DJZ besluit om alleen civiele steun te leveren, bestaande uit “medikits, kleding, dekens en voedselpakketten”, goederen die ogenschijnlijk op geen enkele manier kunnen bijdragen aan de strijd tegen het Assad-regime. Het wordt ingewikkelder wanneer blijkt dat ‘kleding’, vooral zal bestaan uit militaire uniformen. Hoewel het leveren daarvan niet per definitie een verhoogd risico op schending van het volkenrechtelijk hoeft te betekenen²⁸⁹, staat vast dat uniformen een militair karakter hebben. Daarom zouden een nadere toelichting en een expliciete juridische appreciatie in dit verband op zijn plaats zijn geweest. Uit de geraadpleegde stukken blijkt echter dat BZ er bewust voor heeft gekozen uniformen in ieder geval tegenover de Tweede Kamer aan te duiden als kleding, “het is immers niet gewenst dat een strijder of brigade die zich schuldig maakt aan schendingen van humanitair recht een door Nederland betaald uniform draagt”.²⁹⁰

Aanvullend criterium ‘niet-vergunningplichtig’ juridisch niet relevant

De complexiteit van de vraag wat wel en niet mogelijk is binnen de kaders van het internationale recht komt duidelijk naar voren wanneer Creative bij het eerste NLA-project voorstelt om ook verschillende soorten communicatieapparatuur te leveren. BZ is in eerste instantie terughoudend. Niet zozeer de mogelijkheid dat de communicatieapparatuur wordt ingezet in de strijd baart BZ zorgen, als wel het gegeven dat een aantal voorgestelde apparaten voorkomt op zogeheten exportcontrolelijsten.²⁹¹ BZ besluit om de grens te trekken bij apparatuur die een exportvergunning behoeven. Wat de reden hiervoor is, blijkt niet uit de geraadpleegde stukken. Het besluit is volgens betrokken medewerkers van DJZ niet in overleg met hen tot stand gekomen en evenmin juridisch waterdicht: “Niet alles wat niet-vergunningplichtig was, was per definitie ook verdedigbaar.” Hoewel het criterium aantoont dat BZ zich inzet om de (volkenrechtelijke) risico’s van het programma te beheersen, is de juridische relevantie van het besluit onduidelijk. Het gaat uiteindelijk om de vraag of goederen voor militaire doeleinden kunnen worden ingezet en het leveren van enkel niet-vergunningplichtige goederen sluit dat niet uit. Er bestaan immers ook (civiele) goederen die geen exportvergunning behoeven, maar die wel militair kunnen worden ingezet, zoals bepaalde voertuigen of minder geavanceerde communicatieapparatuur.

Intensivering steun met militair inzetbare middelen

Wanneer BZ in februari 2016 besluit om additionele middelen te leveren, wordt opnieuw niet getoetst op de mogelijke militaire inzet van de goederen, maar uitsluitend op de niet-vergunningplichtige aard ervan. Ondanks dat het doel van sommige voorgestelde goederen, zoals dat van graafmachines (“opwerpen van beschermingswallen”) en radio’s (“waarschuwen voor (lucht)aanvallen”) duidelijk militair is, en ondanks de waarschuwing van DJZ dat het risico van schending van het non-interventiebeginsel en het geweldverbod groter wordt “bij

289 Ruys en Ferro (2022) schrijven hierover het volgende: “Hoewel uniformen de zichtbaarheid en wervingskracht van een NSGG [niet-statelijke gewapende groepering] kunnen bevorderen en op die manier indirect hun positie in de strijd versterken, komt het leveren van uniformen ook de naleving van het oorlogsrecht ten goede. Strijders zijn immers verplicht om zich te onderscheiden van burgers, om op die manier te vermijden dat onschuldige burgers worden gedood.”

290 Op 10 juli 2015 stuurt het Syriëteam een codebericht aan het departement over steun in Zuid-Syrië. De reden voor het gebruik van de term ‘kleding’ heeft overigens ook te maken met de veiligheid van betrokkenen, zo blijkt uit dit bericht, CREDO-A3-2015.513.

291 Exportcontrolelijsten zijn lijsten van goederen waarvoor speciale exportregels gelden om misbruik ervan tegen te gaan. Zulke regels gelden voor militaire goederen als wapens en kogelwerende vesten, maar ook voor bepaalde goederen die weliswaar zijn ontwikkeld voor civiel gebruik, maar ook voor militaire doeleinden kunnen worden ingezet.



steun die ook voor militaire doeleinden kan worden gebruikt”, luidt het ambtelijk advies aan ministers Koenders en Ploumen als volgt: “Instemmen met levering van de verzochte middelen die civiel van karakter zijn (en geen wapenexportvergunning behoeven).” Het gaat daarbij om “voertuigen (pick-uptrucks, personenbusjes, ambulances en watertank-trucks), graafmachines, generatoren, verschillende soorten radio’s en media-office ondersteuning”.²⁹² De ministers volgen dit advies op.

Nachtkijkers en ontminingsapparatuur bij Britse NLA-projecten

Ook in het kader van één van de Britse NLA-projecten in Zuid-Syrië waar BZ financieel aan bijdraagt, benadrukt BZ dat de uitrusting van de gesteunde groeperingen “waar nodig (*encrypted* radio’s, beschermende vesten, observatiecamera’s) door het VK [is] getoetst aan EU-wapenexportcriteria”. Na afloop van het NLA-programma benadrukt BZ in een intern document ter voorbereiding op een AO expliciet dat de afspraak was dat het VK met Nederlandse financiering alleen civiele, niet-vergunningplichtige goederen zou leveren en dat dit achteraf nogmaals is bevestigd door het VK. Desondanks worden in 2016 en 2017 onder meer nachtzichtkijkers (observatiecamera’s) en ontminingsapparatuur (bermbomdetectoren) geleverd. In februari 2016 besloot BZ echter nog om zulke goederen niet te leveren in het kader van de projecten van Creative en Candor, omdat dit goederen zouden betreffen waarvoor wel een vergunningplicht gold.

Geen duidelijke afspraken over inzet steun

Een logisch gevolg van het beperkte belang dat BZ hecht aan de mogelijke militaire inzet van de steun, is dat er weinig aandacht wordt besteed aan de voorwaarden waaronder de steun wordt geleverd. Als beschreven in paragraaf 4.4.5 volstaat BZ bij de Britse NLA-projecten in Zuid-Syrië met een bepaling in het contract met het VK dat “de training en goederen alleen mogen worden aangewend voor de doeleinden waarvoor ze worden gegeven”, zonder dat die doeleinden nader worden gespecificeerd. De enige schriftelijke leveringsvoorwaarden die de commissie verder heeft aangetroffen zijn de voorwaarden die Candor hanteert. Deze zijn echter zodanig vaag geformuleerd dat er niet uit op te maken valt wat wel en niet is toegestaan. Zo stelt Candor dat de geleverde voertuigen alleen mogen worden ingezet voor “*transportation, frontline improvement and logistical/communication support*”, maar onduidelijk is wat er onder bijvoorbeeld *frontline improvement* wordt verstaan.²⁹³ Hoewel de commissie geen schriftelijke leveringsvoorwaarden van Creative heeft aangetroffen, vertelt een commandant wel dat de voertuigen die zijn groep via Creative ontving niet mochten worden ingezet in de gewapende strijd.²⁹⁴

5.3.2 Monitoring en remediëring

Monitoring niet gericht op inzet goederen

Als eerder beschreven ziet de monitoring van de uitvoeringsorganisaties voornamelijk toe op de vraag of goederen zich op de juiste locatie bevinden en op de impact van de steun. Creative en Candor en de uitvoeringsorganisaties van de Britse NLA-projecten rapporteren dan ook maar in zeer in beperkte mate over de manier waarop de steun uiteindelijk wordt

292 Memo BZ, februari 2016, MINBUZA-2018.1089461.

293 Candor International, ‘Memorandum of Understanding for Use of Vehicles’, november 2017, MINBUZA-2018.846164.

294 Interview commissie.

ingezet. Bovendien blijkt ook uit deze rapportages niet of militair gebruik van de geleverde goederen nu wel of niet is toegestaan. Zo benadrukt Creative in een maandrapport in 2016 dat de voertuigen voor “niet-militaire doeleinden” worden gebruikt²⁹⁵ en dat er geen machinegeweren op zijn bevestigd, maar wordt in hetzelfde rapport uitdrukkelijk vermeld dat de geleverde laptops juist wel voor militaire doeleinden worden gebruikt en wat de impact daarvan is.

Ijzere staven

In mei 2017 beseft BZ dat er in het kader van de Britse NLA-projecten in Zuid-Syrië circa 13.000 euro Nederlands geld is besteed aan “ijzere staven” waarmee wapens gemonteerd kunnen worden op pick-uptrucks. Tijdens een AO in oktober 2018 stelt minister Blok dat er destijds direct met het VK afgesproken is dat dit type materieel niet langer gefinancierd zou worden met de Nederlandse bijdrage. “Het modificeren van door Nederland geleverde voertuigen is toen onmiddellijk gestaakt: de mogelijkheid dat de voertuigen buiten de grenzen van het civiele karakter van de steun zouden vallen werd in dit geval te groot geacht” vult het kabinet later aan.^{296, 297}

5.4 Samenvattend

Met het NLA-programma wordt steun verleend aan Syrische gewapende oppositie-groeperingen. Daarmee gaan grote volkenrechtelijke risico's gepaard. Volgens het geldend recht lijkt schending van het non-interventiebeginsel onvermijdelijk en de maatregelen die BZ treft om de overige risico's te beheersen – door selectiecriteria te formuleren, door zich voor te nemen uitsluitend ‘civiele steun’ te leveren, en door te monitoren – zijn ongeschikt om te voorkomen dat ook het geweldverbod en de plicht het oorlogsrecht na te kunnen leven en te kunnen doen naleven worden geschonden. BZ lijkt zich hier, als gevolg van beknopte interne juridische advisering en het gebrek aan kritische reflectie en toezicht bij de ambtelijke top, niet volledig van bewust te zijn. Intern wordt consequent benadrukt dat het civiele karakter van de steun de juridische risico's beperkt. Dit terwijl begrippen als ‘civiele’ en ‘niet-letale’ steun geen vaste betekenis hebben, en het ‘civiele’ dan wel ‘niet-letale’ karakter van de steun niet uitsluit dat goederen wel militair worden ingezet. Evenmin sluit een niet-vergunningsplichtig karakter zulke inzet uit. Zeker als het gaat om type goederen als voertuigen en communicatieapparatuur is de kans groot dat deze, ondanks hun civiele karakter, toch in de strijd worden ingezet. Dit bevestigen betrokken ambtenaren: “Het bestaansrecht van deze groeperingen is de strijd. Het is naïef om te denken dat je iets zoals het NLA-programma kunt runnen zonder dat de goederen in dienst komen te staan van dit bestaansrecht.” Dat de militaire inzet van goederen door gewapende groepen in een oorlogsgebied voor betrokkenen niet als een verrassing komt, neemt de volkenrechtelijke implicaties ervan echter niet weg.

Ook bij de monitoring ontbreekt het aan afdoende toezicht op het gedrag van groeperingen en de inzet van de steun: de monitoring is grotendeels uitbesteed aan uitvoeringsorganisaties,

295 Waarbij het “niet-militaire doeleinde” waar de voertuigen wel voor worden ingezet bestaat uit het vervoeren van munitie naar de frontlinie. Zoals is gebleken in de nasleep van het NLA-programma is het nog maar de vraag of hiermee daadwerkelijk sprake is van “niet-militair gebruik”.

296 Lijst van vragen en antwoorden inzake WOB verzoeken Nederlandse inzet in Syrië, Kamerstuk januari 2019, 32623 nr. 247.

297 In voorbereiding op dit Algemeen Overleg bevestigt het VK per mail dat er na mei 2017 geen Nederlands geld meer is besteed aan deze ijzere staven.



die vooral controleren of de goederen op de juiste plaats terecht komen en impact hebben. Het Syriëteam doet zeer zijn best om de informatie van deze uitvoeringsorganisaties waar mogelijk te verifiëren. In de praktijk blijkt echter dat niet alle voorhanden zijnde kennis over het gedrag van de groeperingen en de inzet van de goederen door BZ wordt benut. Bovendien blijkt dat BZ slechts beperkt zicht heeft op de groeperingen die worden gesteund, vooral in het kader van de bijdrage aan de Britse NLA-projecten in Zuid-Syrië. Hoewel er uiteindelijk weinig incidenten voorkomen,²⁹⁸ en BZ in enkele situaties goed remediërend optreedt, was de wijze van risicobeheersing niet geschikt om grotere ongelukken te voorkomen.

Tegenover de Tweede Kamer wordt van de volkenrechtelijke risico's van het NLA-programma nauwelijks gesproken. De criteria en voorwaarden creëren daarmee zowel intern als extern een schijnwerkelijkheid waarin de risico's van het programma beperkt lijken. Dit is echter een steriele fictie, die de harde werkelijkheid van het Syrische conflict alsmede de gereedschapskist waarmee het Syriëteam en de betrokken beleidsmedewerkers hun werk moesten doen, geen recht doet.

298 Zie bijlage H voor een opsomming van een aantal incidenten die zich hebben voorgedaan.



6 Analyse informatievoorziening Tweede Kamer

6.1 Het parlementaire inlichtingenrecht²⁹⁹

Artikel 68 Grondwet: basis parlementaire informatieverkrijging

De basis voor de parlementaire informatieverkrijging wordt gevormd door de al sinds 1848 in de Grondwet opgenomen inlichtingenplicht van bewindspersonen, nu artikel 68 Grondwet (Gw). Deze bepaling luidt:

De ministers en staatssecretarissen geven de Kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat.

Artikel 68 Grondwet: wel informatierecht, geen informatieplicht

Op basis van artikel 68 Gw heeft de Tweede Kamer recht op informatie wanneer zij daar om vraagt. Het is dus een reactief informatierecht: een actieve informatieplicht van de regering aan de Kamer staat niet in dat artikel.³⁰⁰ Het is de vraag of zo'n louter reactief informatierecht voldoende mogelijkheid biedt voor parlementaire controle. Kamerleden kunnen immers niet altijd weten waarnaar zij moeten of kunnen vragen.

Een actieve informatieplicht staat weliswaar niet in artikel 68 Gw, maar wordt wel afgeleid uit de verhoudingen zoals die tussen regering en parlement zijn gevormd: het parlementair stelsel. De kern daarvan is de vertrouwensregel. De Tweede Kamer kan het vertrouwen verliezen in een bewindspersoon wanneer deze de Kamer niet feitelijk, juist en volledig informeert over zaken op het terrein waarvoor hij of zij verantwoordelijk is en die voor de Kamer van groot belang zijn. Hieruit wordt een ongeschreven plicht afgeleid uit eigen beweging informatie te verschaffen.³⁰¹

Geen duidelijkheid over precieze reikwijdte informatieplicht bewindspersonen

Het ontbreken van een duidelijke juridische grondslag voor een algemene actieve informatieplicht maakt het lastig te bepalen wat precies de reikwijdte en aard van een dergelijke plicht is. Ook in de literatuur of wetsgeschiedenis bestaat geen volledige duidelijkheid over de precieze reikwijdte van artikel 68 Gw. Bewindspersonen kunnen een eigen afweging maken over bijvoorbeeld het moment en de vorm van de informatievoorziening. De vaagheid van de norm geeft bewindspersonen een grote manoeuvreerruimte. Tegelijkertijd moet de Kamer erop kunnen rekenen dat zij de gewenste informatie van de bewindspersonen krijgen, ook als die voor de bewindspersoon onwelgevallig is. Aangenomen wordt dat de verplichting tot het geven van informatie zover strekt als de feitelijke en juridische mogelijkheden van een bewindspersoon gaan om die verlangde informatie te geven.³⁰²

299 Een uitgebreide staatsrechtelijke analyse is opgenomen in bijlage L.

300 Een verzoek van de Kamer om in de toekomst te worden geïnformeerd over belangrijke (specifieke) ontwikkelingen in een bepaald dossier kan tot op zekere hoogte wel als een actieve plicht worden beschouwd.

301 Kamerstukken II 2001/02, 28362 nr. 2, p. 3.

302 Uit de voorlichting van de Raad van State (RvS) over ministeriele verantwoordelijkheid blijkt dat de RvS er in beginsel van uitgaat dat de minister slechts verantwoordelijk is voor zover bevoegd. Dat betekent ook dat hij/zij slechts inlichtingen verschaft voor zover er bevoegdheden zijn.

Om de Nederlandse inzet met het NLA-programma goed te kunnen beoordelen, moet de Tweede Kamer bijvoorbeeld over feitelijke informatie beschikken over de geleverde goederen en de gesteunde groeperingen. Maar ook informatie over (volkenrechtelijke) risico's, de rol van buitenlandse mogendheden en bondgenoten, informatie over het feitelijke verloop van het conflict en informatie over de gedragingen van de te steunen oppositiegroeperingen zijn voor een goede afweging onmisbaar.

6.2 Informatievoorziening aan Kamer tijdens NLA-programma

Tweede Kamer krijgt een weinig expliciet en realistisch beeld van de risico's

De informatievoorziening aan de Tweede Kamer geeft in de beginfase van het NLA-programma een overzicht van de voornemens, bedoelingen en risico's, maar het beeld blijft algemeen en is tamelijk rooskleurig. In eerdere hoofdstukken kwam al aan de orde dat in de communicatie gesproken wordt over de leveringen van uitsluitend civiele of medische goederen, zonder daarbij de nuance aan te brengen dat deze wel ingezet (kunnen) worden in de gewapende strijd en de volkenrechtelijke implicaties daarvan. Er wordt niet aangegeven dat NLA een moeilijk te duiden categorie steun is met volkenrechtelijke risico's.

Ook later in het project worden risico's niet expliciet benoemd maar juist toegedekt. Dat blijkt bijvoorbeeld in 2016 uit de brief waarin het kabinet het grensbewakingsprogramma in Zuid-Syrië aankondigt.³⁰³ Zoals blijkt uit paragraaf 4.4.5, beschrijft het kabinet in de brief niet de *aard* van de activiteiten – grensbewaking, grensbewaring of grensbeheer – maar de *doelen* van de activiteiten, te weten: “Het tegengaan van (mensen)smokkel en de invloed van extremisten.” Dat de Kamerbrief geen melding maakt van de term “grensbewaking” is een bewuste keuze en het gevolg van overleg tussen betrokken beleidsdirecties en DJZ. In de mailwisseling wordt dit als volgt geformuleerd: “Grensbewaking/beheersing is een typische overheidsfunctie en het bieden van capaciteiten daarvoor wringt dus al snel met het non-interventiebeginsel. Het is daarom beter om te focussen op de doelen van de activiteiten.”^{304,305}

De communicatie over de risicomitigatie schetst een weinig realistisch beeld van de beheersmogelijkheden in de Syrische context. In de kabinetsbrief van 7 april 2015 wordt geschreven dat het risico dat steun in verkeerde handen valt, wordt gemitigeerd door: “alleen zorgvuldig doorgelichte groepen in aanmerking te laten komen voor steun” en het hanteren van een eigen vetting-procedure in aanvulling op de selectie door bondgenoten “die erin voorziet groepen te toetsen aan een aantal voor het kabinet doorslaggevende criteria” en: “Het risico op fraude wordt geadresseerd door professionele monitoring.”³⁰⁶ Er wordt niet uitgelegd dat in een oorlogssituatie de beoordeling van gewapende groepen op gematigdheid buitengewoon complex is. Bovendien was toen al bekend bij BZ dat het ideologisch gedachtegoed van groeperingen ook wordt bepaald door pragmatisme en dat aan het front incidentele en plaatsgebonden afstemming en samenwerking tussen verschillende groepen plaatsvindt.

303 Kamerstuk januari 2016, 27925, nr. 570.

304 Interne mailwisseling BZ.

305 In tegenstelling tot de *aard* van de activiteiten – grensbewaking, grensbewaring of grensbeheer – wordt in de Kamerbrief van 29 januari 2016 dus verwezen naar de *doelen* van de activiteiten, te weten: “het tegengaan van (mensen)smokkel en de invloed van extremisten”.

306 Kamerstuk 27925, nr. 534.



De informatie aan de Kamer roept het beeld op van een ‘illusie van controle’: risico’s zijn bekend en worden gemitigeerd. Er ontbreekt een waarschuwing dat de volkenrechtelijke risico’s wezenlijk zijn, en dat ondanks alle inspanningen mitigerende maatregelen mogelijk niet afdoende zijn om schending van de voorwaarden te voorkomen. Verder stelt de commissie vast dat de Tweede Kamer in de beginfase over het algemeen weinig doorvraagt op het programma en de risico’s. De geruststellende bewoordingen in de kabinetsovereenkomsten hebben niet bijgedragen aan de alertheid van de Kamer.

Informatie NLA sneeuwt onder in artikel 100-brieven

Een belangrijk deel van de voortgang en ontwikkelingen in het NLA-programma is met de Kamer gedeeld als onderdeel van de zogeheten artikel 100-brieven over de militaire inzet van de krijgsmacht in de strijd tegen ISIS. Artikel 100 Gw³⁰⁷ is echter niet van toepassing op het geven van NLA aan gewapende oppositiegroepen. Er is immers geen sprake van inzet van Nederlandse militairen. Aanvankelijk is het de bedoeling, zo blijkt uit de interne ambtelijke voorbereiding, om de Kamer met een aparte brief te informeren over de start van het NLA-programma. Uiteindelijk is volgens geïnterviewden echter besloten om het onderwerp te vermelden in een artikel 100-brief omdat NLA als onderdeel wordt beschouwd van het bredere Syriëbeleid. De informatievoorziening over NLA raakt hierdoor ondergesneeuwd te midden van andere indringende zaken zoals het bombarderen van ISIS in Irak.

Terughoudendheid in informatievoorziening

De regering en de afzonderlijke bewindspersonen zijn terughoudend geweest in het delen van informatie met de Kamer. Belangrijke informatie is als staatsgeheim aangemerkt en daarom niet openbaar. Van een actieve informatieverstrekking aan de Kamer is maar zeer beperkt sprake. Een duidelijke constitutionele plicht tot een dergelijke actieve openbaarmaking uit eigen beweging ontbreekt, zoals eerder aangegeven. Dat neemt niet weg dat de Kamer ervan uitgaat dat ze wordt geïnformeerd over zaken die voor de parlementaire controle van groot belang zijn, zoals ernstige incidenten, wijzigingen in de aanpak of uitvoering van een project, of evaluaties van een politiek beladen programma.

Met betrekking tot het NLA-programma wordt door Kamerleden met een beroep op artikel 68 Gw een aantal malen gevraagd om inzage in interne rapporten en adviezen, bijvoorbeeld van de interne en externe volkenrechtelijke adviseurs en van de besluitvormingsmemoranda. Die informatie wordt na een eerdere weigering uiteindelijk (deels) vertrouwelijk aan de Kamer verstrekt.³⁰⁸ Daarbij wordt aangevoerd dat interne memo’s niet openbaar gemaakt kunnen worden ter bescherming van het intern beraad en de persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren.

6.3 Vertrouwelijke informatieverstrekking

Noodzaak tot geheimhouding botst met belang van publieke controle door Kamer

In de loop van de tijd zijn bewindspersonen de vaste commissie voor Buitenlandse zaken meer vertrouwelijk gaan informeren over de uitvoering van het NLA-programma, waar die informatie aanvankelijk aan de Kamer wordt onthouden. Dat is een verbetering geweest, die

307 Volgens artikel 100 Gw is de regering verplicht het parlement vooraf te informeren over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde.

308 De kern van de interne juridische adviesverlening is openbaar gemaakt.

recht doet aan de informatiepositie van de Kamer. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat deze vertrouwelijke informatievoorziening de kritiek van veel Kamerleden over het NLA-dossier niet wegneemt.

Slechts een beperkt deel van de Kamerleden heeft bijvoorbeeld gebruik gemaakt van de mogelijkheid om na afloop van het NLA-programma informatie vertrouwelijk in te zien, zoals de namen van de gesteunde groeperingen. De reden is dat zij naar eigen zeggen dergelijke informatie niet kunnen gebruiken in het publieke debat, omdat zij dan het risico lopen de geheimhoudingsplicht te schenden, hetgeen een ambtsmisdrijf zou zijn. Het informatierecht van de Kamer en de effectiviteit van de parlementaire controle komen op deze manier slecht uit de verf. Tegelijkertijd stelt de commissie vast dat Kamerleden ook achter gesloten deuren hun controlerende taak kunnen vervullen.

Geen procedurele grondslag voor vertrouwelijk informeren over NLA-programma

Duidelijke criteria voor het al dan niet vertrouwelijk informeren van de Tweede Kamer ontbreken. Artikel 68 Gw biedt slechts kaders voor de bepaling of de gevraagde informatie wel of niet verstrekt mag worden, niet voor de mate van openbaarheid daarvan. Veelal komt het neer op een inschatting en weging van belangen. Daarbij heeft de Kamer bij het NLA-programma in de praktijk de weging gevolgd die het kabinet maakte.

Op basis van artikel 68 Gw hebben alle Kamerleden in beginsel recht op dezelfde informatie. Dat voorkomt dat om politieke redenen informatie aan een deel van de Kamer wordt onthouden. Het betekent echter ook dat in de afweging of de Kamer wel of niet geïnformeerd wordt, geen ruimte is voor de optie om slechts een bepaalde commissie met uitsluiting van andere Kamerleden op de hoogte te brengen; de informatie wordt dan immers niet aan de Kamer als geheel gegeven. Het uitgangspunt van een gelijk recht op informatie zoals volgt uit artikel 68 GW maakt selectieve informatieverstrekking onmogelijk.

Toch is dat wel gebeurd ten aanzien van het NLA-programma. De leden van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken krijgen gedurende een beperkte tijd inzage in staatsgeheime stukken met betrekking tot het NLA-programma. Zij moeten hiervoor een geheimhoudingsverklaring tekenen en mogen over de inhoud niet met andere Kamerleden praten. Er heeft dus selectieve informatieverstrekking aan de leden van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken plaatsgevonden.

Door deze procedure te hanteren werd in feite de procedure van de Commissie voor de Informatie- en Veiligheidsdiensten (CIVD)³⁰⁹ gekopieerd. De werkwijze van de CIVD is niet in een wet vastgelegd, maar alleen geregeld in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.³¹⁰ De CIVD bestaat uit de fractievoorzitters van de vijf grootste fracties. Zij worden in de praktijk geïnformeerd over zaken betreffende de veiligheidsdiensten die niet met de Kamer als geheel kunnen worden gedeeld, wegens te grote risico's voor het staatsbelang. Door te kiezen voor zo'n vorm van informatieverstrekking kan in bepaalde mate toch de parlementaire controle overeind worden gehouden. Een dergelijke expliciete basis in het Reglement van Orde ontbreekt bij de gevolgde procedure voor selectieve en vertrouwelijke informatieverstrekking in het NLA-programma.

309 Ook wel aangeduid als de commissie "Stiekem".

310 Opvallend genoeg is in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer niet geregeld welke taken de commissie precies heeft.



6.4 Staatsgeheimen

Omgang met staatsgeheime informatie bij NLA

Een deel van de voor de Kamer relevante informatie over NLA is aangemerkt als staatsgeheim. Er zijn geen documenten aangetroffen waarin is vastgelegd welke informatie werd gerubriceerd. Wel wordt al in januari 2015 in de interne ambtelijke stukken het belang aangegeven van “uiterste zorgvuldigheid” bij het omgaan met informatie over de identiteit van gesteunde groeperingen en uitvoeringsorganisaties en over de werkwijze van de inlichtingendiensten. Vanaf februari 2015 vindt de interne communicatie, zoals codeberichten tussen het Syriëteam in Istanbul en het departement in Den Haag, plaats “op rood”³¹¹ onder de vermelding “staatsgeheim”. De vervolggcommunicatie vindt ook “op rood” plaats. Er zijn volgens BZ drie redenen om de namen van groeperingen en informatie over hun locaties tot staatsgeheim te verklaren: (1) de levens van de leden van de gesteunde groeperingen kunnen in gevaar komen, (2) er is informatie afkomstig van de inlichtingendiensten en (3) er zijn afspraken met bondgenoten over de vertrouwelijkheid. De namen van de uitvoerders zelf zijn niet staatsgeheim, maar vertrouwelijk vanwege afspraken over de veiligheid van hun medewerkers in het veld.

Rubricering: *intern* werkende regels met grote *externe* effecten

Bijzonder aan de regels voor de rubricering als staatsgeheim is dat zij weliswaar grotendeels als *intern* werkende regels zijn vormgegeven, maar dat zij grote *externe* effecten hebben. De regels voor rubricering zijn vooral bedoeld om informatie te beveiligen. De regels besteden niet of nauwelijks aandacht aan de beperkingen die een kwalificatie als staatsgeheim heeft voor bijvoorbeeld de informatievoorziening van de Tweede Kamer.

Het staatsgeheime aspect heeft de discussie over de informatievoorziening aan de Kamer over het NLA-programma en de aandacht in de media voor het programma gedomineerd. Dat roept juridische vragen op over de vraag wie bevoegd is tot rubriceren en wat de criteria daarvoor zijn.

Bevoegdheden en criteria rubricering wettelijk niet geregeld

De bevoegdheid tot het rubriceren van informatie tot staatsgeheim is niet wettelijk geregeld, ook de criteria voor rubricering zijn niet wettelijk vastgelegd. In beginsel kan elke ambtenaar – ervaren of onervaren – de opsteller van een gevoelig stuk zijn en een voorstel tot rubricering doen. Zonder concrete handvatten en relevante ervaring is dat een lastige opgave. Het is waarschijnlijk dat in zo'n geval te strikt wordt gerubriceerd, om mogelijke risico's en gevoelige fouten te voorkomen. Ook de verhouding tot de bondgenoten speelt daarbij een rol. Wanneer op voorhand informatie van en/of over bondgenoten wordt gerubriceerd om over te komen als een betrouwbare partner is het risico vervolgens dat in de ambtelijke hiërarchie niet kritisch wordt gecontroleerd of de voorgestelde rubricering wel op de juiste inhoudelijke gronden is gebaseerd zodat een eenmaal voorgestelde rubricering eenvoudigweg wordt overgenomen: zonder kritische nadere beschouwing, zonder eigen afweging en zonder garanties van een zorgvuldige procedure.

De commissie ziet de gevolgen van het ontbreken van een duidelijke procedure voor de omgang met staatsgeheime informatie terug bij de interne ambtelijke organisatie van BZ.

311 “Op rood” verwijst naar het roodomrand papier waarop staatsgeheime informatie wordt verstrekt.

Zo is regelmatig staatsgeheime informatie gedeeld en gearchiveerd op een wijze die niet is toegestaan op basis van het rubriceringsniveau.³¹²

Deel staatsgeheime informatie komt naar buiten, maar leidt niet tot derubricering

Een deel van de staatsgeheime informatie over de groeperingen die NLA hebben ontvangen komt gaandeweg het programma naar buiten. Dat gebeurt door berichtgeving van de betrokken groepen zelf en door het per ongeluk uitlekken van informatie bij Wob-verzoeken. Dit heeft er bij BZ niet toe geleid de informatie te derubriceren en alsnog openbaar te maken. Een specifieke derubriceringstoets heeft de commissie niet aangetroffen.

De aanbeveling van de commissie Davids uit 2010³¹³ over een periodieke toets op rubricering lijkt daarom nog steeds actueel. Dit geldt temeer omdat soms vooraf gerubriceerd wordt op basis van dan nog niet goed in te schatten risico's. In de loop van de tijd is in zo'n geval herbeoordeling nodig om het actuele risico vast te stellen. Ook wanneer rubricering wordt overgenomen van een bondgenoot, kan periodieke heroverweging nodig zijn. Het is immers denkbaar dat in de tussentijd de bondgenoot zelf heeft gederubriceerd, waardoor ook voor Nederland de afweging anders kan uitpakken.

Ontbreken rubriceringsregels heeft invloed op effectiviteit parlementaire controle

Het feit dat bepaalde informatie over NLA gerubriceerd is als staatsgeheim, kan Kamerleden voor voldongen feiten plaatsen en maakt hen meer afhankelijk van informatie vanuit de media. Dat beïnvloedt de effectiviteit van parlementaire controle. De commissie vindt het daarom belangrijk dat rubricering de uitkomst is van een zorgvuldig en wettelijk geregeld proces, waarbij ook het belang van de informatievoorziening van de Tweede Kamer wordt meegewogen. Dat is nu niet het geval.

6.5 Openbaarheid van bestuur

Wob-verzoeken over NLA

In de parlementaire discussie over het NLA-programma is de Wet openbaarheid van bestuur (Wob)³¹⁴ een belangrijke factor. In reactie op een serie uitgebreide Wob-verzoeken door Nieuwsuur en Trouw is tweemaal per ongeluk informatie openbaar gemaakt die staatsgeheim was en om die reden aan de Kamer in het openbaar is onthouden. De reportages van Nieuwsuur en Trouw naar aanleiding van de geopenbaarde Wob-documenten leiden bovendien tot een grote parlementaire belangstelling voor het NLA-programma, omdat de indruk ontstaat dat de tot dan toe door de regering gegeven informatie geen goed of volledig beeld geeft van hoe het NLA-programma daadwerkelijk is verlopen. De Kamer voelt zich dus niet adequaat geïnformeerd. Naast vragen over de zorgvuldigheid van procedures

312 Dit is ook weergegeven in het rapport van 24 april 2019 over het onderzoek naar compromittering van Stg-informatie in Wob-publicatie door de Directie Veiligheid, Crisisbeheersing en Integriteit (VCI) van BZ.

313 Aanbeveling 49 van de commissie Davids luidt: "De Commissie heeft zich bij inzage van sommige staatsgeheime documenten afgevraagd welke de redelijke zin kan zijn van de nog steeds daaraan gehechte rubricering. Geschiedschrijving en waarheidsvinding worden hiermee zonder voldoende grond belemmerd. Het verdient aanbeveling om een stelsel in te voeren van periodieke toetsing of een derubricering verantwoord is. Hier ligt een taak voor de Algemeen Rijksarchivaris en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, waaronder hij ressorteert".

314 De wet is per 1 mei 2022 vervangen door de Wet open overheid (Woo), met een in beginsel vergelijkbare wetssystematiek. Omdat ten tijde van het NLA-project de Wob van toepassing was, blijft de Woo hier buiten beschouwing.



roept dat ook vragen op over de verhouding tussen het parlementaire informatierecht en de openbaarheid van bestuur.

Informatieproces parlement en openbaarheid bestuur zijn losstaande procedures

Het parlementaire inlichtingenproces en de openbaarheid van bestuur zijn twee afzonderlijke procedures, met elk hun eigen reikwijdte, hun eigen uitzonderingsgronden en ook hun eigen beoordelende instantie bij onenigheid over een inlichtingenweigering. De vraag of aan het parlement terecht bepaalde informatie is onthouden, is een politieke vraag die door de betrokken instellingen zelf wordt beantwoord, terwijl de vraag of documenten terecht niet openbaar zijn gemaakt voor beoordeling aan de bestuursrechter kan worden voorgelegd. Theoretisch is het mogelijk (en een enkele keer is het ook in de praktijk voorgekomen) dat een minister de inlichtingen aan het parlement blijft weigeren, terwijl de bestuursrechter in een Wob-procedure over dezelfde documenten tot het oordeel komt dat de weigering niet gerechtvaardigd is.

Hoewel zij een logische consequentie is van het bestaan van twee losstaande procedures, is deze situatie onwenselijk. Het inlichtingenrecht van parlementariërs wordt in het algemeen als het sterkere, meer omvattende recht gezien, juist ook vanwege de mogelijkheid om informatie achter gesloten deuren met de Kamers te delen. Vanuit die gedachte is een oordeel van een rechter dat stukken openbaar gemaakt kunnen worden dus impliciet een oordeel over de onjuistheid van de inlichtingenweigering aan het parlement. Het omgekeerde is niet het geval.

Wob-verzoek van staatsgeheime informatie getoetst aan uitzonderingsgronden

De Wob bepaalt dat documenten waarover een overheidsorgaan beschikt en die betrekking hebben op een bestuurlijke aangelegenheid in beginsel openbaar zijn. Openbaar wil in dit verband zeggen dat burgers kennis kunnen nemen van de inhoud van die stukken, zonder dat zij daarvoor over bijzondere rechten hoeven te beschikken. Dat wat op grond van de Wob openbaar is, is voor iedereen toegankelijk.

Er is een aantal uitzonderingen.³¹⁵ Er is geen uitzondering voor staatsgeheime informatie. De rubricering van informatie als staatsgeheim is dus op zichzelf geen reden om informatie niet te verstrekken. Als een Wob-verzoek betrekking heeft op staatsgeheime informatie, moet per geval worden bekeken welke van de vier uitzonderingsgronden *wel* aan de orde is. Van documenten waarbij deze uitzonderingsgronden zich voordoen hoeft de verstrekking niet direct geheel geweigerd te worden: nagegaan moet worden of door het weglakken van betreffende informatie de betrokken belangen voldoende beschermd kunnen worden. Alleen als dat niet het geval is kan openbaarmaking van een document volledig worden geweigerd.

Bij het NLA-programma zijn vier uitzonderingsgronden gehanteerd om informatie niet te verstrekken: (1) de betrekking van Nederland met andere staten en met internationale organisaties³¹⁶, (2) de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer³¹⁷, (3) het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling³¹⁸ en (4) persoonlijke beleidsopvattingen in een stuk voor intern beraad.³¹⁹ Voorbeelden van niet verstrekte gegevens over het NLA-programma

315 Artikel 10 en 11 Wob.

316 Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a van de Wob.

317 Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e van de Wob.

318 Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g van de Wob.

319 Artikel 11, eerste lid van de Wob.

zijn de namen van de groeperingen die Nederlandse steun hebben ontvangen en informatie die herleidbaar is naar de ontvangers en locaties van NLA.

Het ministerie van BZ geeft aan dat van de 700 documenten die door het ministerie zijn aangetroffen naar aanleiding van de Wob-verzoeken van Nieuwsuur en Trouw 397 documenten niet openbaar zijn gemaakt en 303 gedeeltelijk openbaar gemaakt, dat wil zeggen dat daarin informatie is weggeklakt.

6.6 Samenvattend

De commissie constateert dat bij het NLA-programma het debat met de Kamer over de (on) mogelijkheden en de risico's van het programma niet tijdens, maar vooral na afloop heeft plaatsgevonden.

De regering en de afzonderlijke bewindspersonen zijn terughoudend geweest in het delen van informatie met de Kamer en de verstrekte informatie is tamelijk algemeen. Zo wordt er wel vermeld dat er risico's zijn, maar worden deze niet expliciet gemaakt. In sommige gevallen worden risico's verhuuld. De regering geeft het beeld van een situatie die onder controle is.

De Kamer is aanvankelijk weinig kritisch en weinig op de (volkenrechtelijke) risico's van het NLA-programma gericht. Later wordt zij sterk gedreven door de weergave in de media. Om gebruik te kunnen maken van hun informatierecht moeten Kamerleden weten wat zij moeten vragen. In de praktijk speelt de journalistiek hierbij een belangrijke rol. Kamerleden vragen vaak door op zaken die door journalisten al dan niet met behulp van de Wob aan de orde zijn gesteld. Omgekeerd kan het antwoord op Kamervragen weer nieuw onderzoeksmateriaal opleveren voor journalisten. Hoewel een plicht tot actieve openbaarmaking van informatie aan de Kamer vooral politiek van aard is en niet verplicht naar de letter van de wet, neemt dat niet weg dat de Kamer ervan uit mag gaan dat zij wordt geïnformeerd over zaken die voor de parlementaire controle van groot belang zijn.

Een duidelijke procedure over de parlementaire omgang met vertrouwelijke stukken ontbreekt. In de parlementaire behandeling van het NLA-programma is een aantal malen een procedure toegepast - gekopieerd van de werkwijze van CIVD - die erin resulteert dat informatie uitsluitend aan de leden van de commissie voor Buitenlandse Zaken wordt meegedeeld en niet beschikbaar is voor andere Kamerleden. Dat is in strijd met artikel 68 Gw dat uitgaat van een gelijk recht op informatie van alle Kamerleden. De gevolgde procedure kent bovendien ook geen grondslag in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

Bij het opstellen van de interne regels voor het opleggen van staatsgeheimen is niet gedacht aan de externe effecten daarvan op allerlei informatierelaties zoals bepaald in artikel 68 Gw, of de Wob. Voor de toepassing van de Wob is rubricering als staatsgeheime informatie op zichzelf geen reden die informatie niet te verstrekken, maar moet worden nagegaan welke uitzonderingen wel aan de orde zijn. Als de kwalificatie staatsgeheim leidt tot het *niet* geven van die informatie aan de Kamer, is een goede wettelijke regeling noodzakelijk van de bevoegdheden tot rubricering en derubricering. Ook moet expliciet worden gemaakt aan de hand van welke criteria dat geschiedt, waarbij ook de consequenties voor het parlementaire informatierecht worden gewogen.

7 Conclusies

Algemeen

1. Het Nederlandse NLA-beleid was gericht op het ondersteunen van de gematigde gewapende oppositie. Hoewel van het begrip gematigdheid geen eenduidige definitie bestaat, heeft de commissie geen aanwijzingen gevonden die erop duiden dat BZ groeperingen heeft gesteund die als jihadisten of terroristen kunnen worden aangemerkt.

Besluitvorming

2. Vanuit de wens “iets te doen” tegen het brute geweld van het Assad-regime en ISIS tegen de Syrische bevolking volgt Nederland met het geven van NLA vooral gelijkgestemde bondgenoten. De abstracte doelstelling van de steun laat zich gemakkelijk verenigen met het bredere Syriëbeleid en sluit naadloos aan op de al bestaande inzet ter ondersteuning van de oppositie. Omdat de keuze voor NLA min of meer vaststaat, vindt geen weloverwogen beoordeling van het doel ten opzichte van het middel en de risico's plaats en krijgt het besluitvormingsproces een ritueel karakter.
3. Ook gedurende de looptijd van het NLA-programma ontbreekt het in de besluitvorming aan kritische reflectie op de doelstellingen en de risico's. Relevante ontwikkelingen in het conflict in Syrië leiden niet tot een heroverweging van het beleid, maar tot nog sterker gevoelde urgentie om een rol van betekenis te blijven spelen in het Syrische conflict, zodanig dat het programma gecontinueerd kan worden. In het NLA-programma is tegendenken niet gestimuleerd.
4. Het NLA-programma kenmerkte zich door een hybride karakter (deels ontwikkelings-samenwerking, deels militair), gekoppeld aan een politieke strategie, en met een geheimhoudingscomponent. Daarbij waren verschillende directies binnen BZ betrokken (DSH, DVB, DAM en DJZ) die onder verschillende DG's of rechtstreeks onder de SG vielen. In een dergelijke complexe structuur dient er duidelijkheid te zijn over de eindverantwoordelijkheid. Dat was bij het NLA-programma niet het geval.

Juridische risico's

5. Het Nederlandse NLA-programma is volgens het geldend recht strijdig met het non-interventiebeginsel en sommige onderdelen van de steun overschrijden op beperkte schaal de ondergrens van het geweldverbod. Deze vaststelling krijgt echter een andere lading wanneer een regering bewust besluit de rechtsontwikkeling te beïnvloeden, bijvoorbeeld met het beroep de mensenrechten in Syrië te beschermen. Deze keuze en de daarbij behorende volkenrechtelijke beperkingen en risico's behoren dan wel expliciet te worden verantwoord en gemotiveerd. Mogelijke rechtvaardigingsgronden waarmee de schendingen van het non-interventiebeginsel en het geweldverbod ter discussie worden gesteld, zijn noch door BZ onderzocht, noch aangevoerd. Van een bewust besluit om de rechtsontwikkeling te beïnvloeden is derhalve bij NLA geen sprake.

Risicobeheersing

6. De procedures voor de selectie en beoordeling van te steunen groeperingen schieten tekort. Nederland heeft geen zelfstandige informatiepositie in Syrië en accepteert dat ze voor de doorlichting van groeperingen en de monitoring vrijwel volledig afhankelijk is van bondgenoten en/of uitvoeringsorganisaties. Nederland heeft daarbij nauwelijks inzicht in hun werkwijze en kan de kwaliteit van de informatie niet zelfstandig beoordelen. Een belangrijke interne waarborg in de vastgelegde selectieprocedure van groeperingen valt in een vroeg stadium weg wanneer BZ de keuze maakt niet langer een beoordeling van de groeperingen op te vragen bij de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten.
7. De voorwaarden die BZ aan de gewapende groeperingen stelt, wekken de indruk van controle, maar zijn in werkelijkheid niet geschikt om de risico's van het programma te beheersen. De voorwaarden zijn niet helder geformuleerd, weinig realistisch en daardoor moeilijk toetsbaar in de praktijk. Daarnaast heeft BZ onvoldoende zicht op de groeperingen die zij steunt om te bepalen of aan de voorwaarden wordt voldaan.
8. BZ benadrukt dat er alleen civiele en/of medische steun wordt geleverd. Ze brengt daarbij onvoldoende voor het voetlicht dat de steun ook voor militaire doeleinden kan worden, en ook daadwerkelijk wordt ingezet. Dit is volkenrechtelijk risicovol. Gedurende het programma besluit BZ additionele goederen te leveren met een groter grotere kans op militaire inzet zoals voertuigen en nachtzichtkijkers. BZ is zich hiervan bewust, maar neemt geen aanvullende maatregelen om het toegenomen risico te mitigeren.

Informatievoorziening Tweede Kamer

9. De informatievoorziening aan de Tweede Kamer geeft in de beginfase weliswaar een overzicht van de voornemens, bedoelingen en risico's, maar het beeld blijft erg abstract en algemeen. Ook latere kabinetsbrieven roepen het beeld op van een 'illusie van controle': risico's zijn bekend en worden gemitigeerd. Daardoor heeft de Tweede Kamer een weinig expliciet en realistisch beeld van de mogelijkheden en de risico's van het NLA-programma.

Staatsgeheimen

10. De rubricering als staatsgeheim is wettelijk onvoldoende geregeld en is daarmee een bedreiging voor de parlementaire controle. Het is nu onduidelijk wie op welke gronden een rubricering toekent, overneemt of controleert en welke mogelijkheden de Kamer heeft om een rubricering ter discussie te stellen of ongedaan te maken. Het feit dat informatie gerubriceerd is als staatsgeheim, plaatst de Kamer in het informatieproces veelal voor voldongen feiten. In plaats van een inhoudelijke weging van geval tot geval, leidt een dergelijke automatische weigering van openbare inlichtingenverstrekking tot het reële risico van het de facto uitschakelen van de parlementaire controle.

11. Met het vertrouwelijk informeren van de Kamer is getracht recht te doen aan de geest van artikel 68 Gw door informatie niet eenvoudigweg aan de Kamer te weigeren met een beroep op het staatsbelang, maar te zoeken naar een procedure die parlementaire controle mogelijk maakt. Hierbij is een aantal malen een procedure toegepast, gekopieerd van de werkwijze van de Kamercommissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, die erin resulteert dat informatie slechts aan de leden van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken wordt meegedeeld en niet beschikbaar is voor andere Kamerleden. Dat lijkt in strijd met artikel 68 Gw dat uitgaat van een gelijk recht op informatie van alle Kamerleden. Bovendien is de procedure niet geregeld in het reglement van orde van de Tweede Kamer.



8. Aanbevelingen

De commissie constateert tekortkomingen in de wijze waarop het NLA-programma tot stand is gekomen en de uitvoering ervan. Ook in de toekomst zal Nederland geconfronteerd worden met situaties van groot humanitair leed en een onmachtige VN-Veiligheidsraad. Nederland zal moeten nagaan welke rol het wil en kan spelen in de ontwikkeling van het internationaal-rechtelijke kader waarbij botsende rechtsbeginselen (geweldverbod en non-interventie ten opzichte van bescherming van mensenrechten) de internationale gemeenschap en haar burgers soms in een patstelling houden. Het doorbreken van die patstelling betekent het nemen van risico's. Het is goed om die transparant en duidelijk te benoemen en met het parlement te bespreken.

Dit onderzoek leert dat er bij toekomstige programma's verbeteringen nodig zijn in het omgaan met de volkenrechtelijke risico's, het besluitvormingsproces, de sturing binnen BZ, en de informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

Het zorgvuldige advies van de CAVV/AIV over het leveren en financieren van "niet-letale steun" aan niet-statelijke, gewapende groepen in het buitenland kan hieraan bijdragen, maar is niet toereikend om alle door de commissie geconstateerde tekortkomingen weg te nemen.

De commissie doet daarom de volgende aanbevelingen:

Aan de minister van Buitenlandse Zaken:

1. Maak voorafgaand aan een definitief besluit over niet-letale steun, alsmede bij wijzigingen van die steun inzichtelijk of en op welke wijze de volkenrechtelijke risico's zijn beheerst. Vul deze verantwoordelijkheid in door:
 - a. De volkenrechtelijke risico's bij aanvang scherp in kaart te brengen en deze tijdens de looptijd van het programma blijvend te toetsen aan de veranderende omstandigheden. Besteed daarbij uitdrukkelijk aandacht aan het volkenrechtelijk mandaat en de juridische context. Indien de randen van het volkenrecht worden opgezocht, beargumenteer dan transparant met welk doel dit aan welke rechtsontwikkeling bijdraagt.
 - b. De interne juridische advisering centraler te positioneren binnen BZ en zorg te dragen dat vanaf het begin van beleids- en planvorming de volkenrechtelijke aspecten ten volle worden meegewogen. Stel zeker dat gedurende de uitvoering de interne juristen ook betrokken blijven bij de beoordeling van het handhaven van kaders en voorwaarden.
 - c. In voorkomende gevallen een beroep te doen op de CAVV voor een onafhankelijk juridisch advies over de voorgenomen steun.
 - d. Bij volkenrechtelijke risico's zorg te dragen voor een eigenstandige informatiepositie en geen afhankelijkheid van informatie van bondgenoten te accepteren zonder inzicht in de totstandkoming en de kwaliteit van de informatie.
 - e. De monitoring onafhankelijk te laten uitvoeren en te richten op de doelen en de (volkenrechtelijke) risico's van het programma.

2. Verbeter de sturing op beleid en uitvoering door onder meer:
 - a. De doelen en risico's van steunprogramma's expliciet en toetsbaar te beschrijven en periodiek te evalueren of de aanpak nog bijdraagt aan het beoogde doel en of deze bijdrage nog in verhouding staat tot de vastgestelde risico's;
 - b. De eindverantwoordelijkheid voor het programma expliciet vast te leggen;
 - c. Te investeren in een organisatiestructuur en -cultuur binnen BZ waarin het uiten van kritische signalen van medewerkers wordt gestimuleerd en de leiding signalen van medewerkers en buitenstaanders aantoonbaar betreft bij de besluitvorming.
3. Informeer de Tweede Kamer volledig, tijdig en juist over de doelen, de risico's en beheersmaatregelen die horen bij het verlenen van steun aan gewapende groeperingen. Bespreek de mogelijk botsende rechtsbeginselen in alle openheid met de Tweede Kamer. Motiveer de eventuele keuze volkenrechtelijke risico's te nemen en beargumenteer met welk doel dit aan welke rechtsontwikkeling bijdraagt.

Aan het kabinet:

4. Maak een einde aan de ongeregelde ten aanzien van staatsgeheimen en het vertrouwelijk informeren van de Tweede Kamer door onder meer:
 - a. Wettelijk te regelen wie op welke gronden een rubricering toekent, overneemt of controleert en welke mogelijkheden de Kamer heeft om een rubricering ter discussie te stellen of ongedaan te maken.
 - b. Geheimhouding in het belang van de parlementaire controle, periodiek aan een inhoudelijke toets te onderwerpen (vgl. commissie Davids 2010).
 - c. In overleg met de Kamer te komen tot een duidelijke procedure voor de omgang met vertrouwelijke informatie en de effectieve parlementaire controle daarop.

Aan de Tweede Kamer:

5. Als selectieve inlichtingenverstrekking aan slechts één Kamercommissie (met uitsluiting van de overige Kamerleden) wordt gewenst, creëer dan een expliciete grondslag en leg de daarvoor te volgen procedure vast in het Reglement van Orde van de Kamer(s).

Samenvatting

Dit rapport bevat de resultaten van een onafhankelijk onderzoek naar het leveren en financieren van Non Lethal Assistance (NLA) door Nederland aan gewapende oppositiegroeperingen in Syrië in de periode 2015-2018. Het onderzoek vloeit voort uit moties van de Tweede Kamer en is gericht op de juridische risico's van NLA, het ambtelijke en politieke besluitvormingsproces, de mate waarin de door de regering aan de steun gestelde voorwaarden zijn nagekomen en de informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

Juridische risico's

Juridische risico's onvoldoende uitgewerkt en afgewogen

Het NLA-programma was de materialisering van de morele wens 'iets te doen' aan het geweld tegen het Syrische volk, veroorzaakt door enerzijds een regime dat systematisch in gebreke bleef om zijn eigen bevolking te beschermen - het viel die burgers zelfs actief aan, met de meest vreselijke methoden - en anderzijds de opkomst van ISIS. NLA leek een goed alternatief toen het idee van wapenleveranties vanwege de volkenrechtelijke risico's terzijde werd geschoven. NLA bouwde voort op het bestaande Syriëbeleid en stelde Nederland bovendien in staat zich te voegen bij het gezelschap van bondgenoten die ook NLA gaven. Het kon zich zo internationaal profileren. Dat de volkenrechtelijke risico's bij het leveren van NLA volgens betrokken juristen eigenlijk veel complexer zijn dan bij bombardementen en de inzet van F-16's boven Syrië, is tijdens de ambtelijke besluitvorming en bij de advisering aan de politiek verantwoordelijke ministers niet diepgaand uitgewerkt en ook niet voorafgaand en tijdens de uitvoering van het NLA-programma expliciet met de Tweede Kamer besproken.

Het besef dat volgens geldend recht NLA aan gewapende groeperingen in Syrië het non-interventiebeginsel en mogelijk ook het geweldverbod zou schenden, was onmiskenbaar aanwezig bij de Directie Juridische Zaken (DJZ) van Buitenlandse Zaken (BZ). Eventuele mogelijkheden die zouden kunnen bijdragen aan verdere rechtsontwikkeling (inclusief de daarbij behorende risico's), bijvoorbeeld in relatie tot het beschermen van mensenrechten van burgers, zijn echter niet verkend. Met het besluit om op basis van morele en (geo) politieke argumenten de randen van het recht op te zoeken, was een expliciete risicoafweging op zijn plaats geweest. In de bredere interne discussie over NLA zijn zulke risico's door BZ bij aanvang echter niet scherp in beeld gebracht en gedurende de looptijd van het programma niet blijvend getoetst aan de veranderende omstandigheden. Zowel voor, tijdens als na het NLA-programma, heeft BZ de afweging van doelen en (volkenrechtelijke) risico's niet consistent en transparant benoemd en verdedigd.

Selectiecriteria gematigdheid weinig realistisch en moeilijk toepasbaar

BZ ging ervan uit de gematigdheid van groeperingen te kunnen bepalen aan de hand van de volgende criteria: 1) geen operationele samenwerking met extremistische groepen, 2) ziet een rol voor zichzelf in een toekomstig inclusief Syrisch bestuur, 3) ziet een politieke oplossing als de uiteindelijke weg uit het conflict, 4) streeft naar een overkoepelende militaire commandostructuur voor de Syrische gematigde oppositie, en 5) bekendheid met het humanitair oorlogsrecht of bereid training daarin te volgen en gecommiteerd om deze regels na te leven. Indien groeperingen aan deze criteria voldeden, kwamen zij in aanmerking voor NLA.

Deze voorwaarden wekten de indruk dat de risico's beheerst konden worden. De voorwaarden waren echter voor meerdere interpretaties vatbaar en verhielden zich niet tot de realiteit van het Syrische conflict. Daardoor waren de criteria in de praktijk nauwelijks toepasbaar. Overigens zijn in het onderzoek geen aanwijzingen gevonden dat Nederland groeperingen heeft gesteund die als jihadistisch of terroristisch konden worden aangemerkt.

Volgend en afhankelijk

Omdat Nederland geen aanwezigheid had in Syrië, en ook geen goede zelfstandige informatiepositie, was het feitelijk niet of nauwelijks in staat om na te gaan in hoeverre de aan de steun gestelde voorwaarden werden nagekomen. Voor de selectie en doorlichting van de groeperingen was BZ vrijwel volledig afhankelijk van persoonlijke indrukken van het Syriëteam en de informatie van de VS, het VK, Jordanië en de betrokken uitvoeringsorganisaties. BZ had echter onvoldoende inzicht in de beoordelingscriteria en werkwijze van haar bondgenoten en was dan ook niet in staat de verkregen informatie te verifiëren.

Voor de monitoring van het programma was Nederland sterk afhankelijk van de rapportages van de uitvoeringsorganisaties en de terugkoppeling van begunstigde groeperingen. De monitoring door de uitvoeringsorganisaties was in de praktijk voornamelijk gericht op de vraag of de goederen succesvol werden afgeleverd. Nederland heeft zich ervoor ingespannen dat de geleverde steun in de juiste handen terechtkwam door bijvoorbeeld de uitvoeringsorganisaties te laten werken met overdrachtsbewijzen, inventarischeks en gps-foto's. Om na te gaan of de gesteunde groeperingen blijvend aan de gestelde criteria voldeden, nam BZ in de praktijk veelal genoegen met de beloftes van de (commandanten van) gesteunde groeperingen over het naleven van het oorlogsrecht en het voorkomen van mensenrechtenschendingen. Een dergelijke vorm van 'zelfrapportage' is kwetsbaar. Voor de projecten in het Zuiden van Syrië accepteerde Nederland dat het vrijwel volledig afhankelijk was van de uiteindelijk summier gebleken rapportages van het VK.

De monitoring was dus vrijwel alleen gericht op het logistieke proces en niet op het gebruik van de goederen door de groepen in de strijd, en ook niet op beantwoording van de vraag in hoeverre de steun daadwerkelijk bijdroeg aan de door Nederland geformuleerde doelen van het programma.

Besluitvormingsproces

Ondanks alle goede intenties en inspanningen van zeer betrokken ambtenaren was – vanuit een systemisch perspectief – de interne ambtelijke sturing op het programma onvoldoende. Het ontbrak binnen BZ aan kritische en onafhankelijke reflectie op de haalbaarheid van de doelstellingen en de risico's van het leveren van NLA. Juristen werden niet structureel betrokken en beoordeelden de juridische opties in het licht van wat politiek wenselijk was. Gevoeligheden en risico's van het programma werden in bepaalde gevallen verzacht met verhullend taalgebruik. Relevante contextuele ontwikkelingen zoals de dynamiek van het Syrische conflict leidden doorgaans niet tot heroverweging van het beleid, maar tot nog sterker gevoelde urgentie om een rol van betekenis te blijven spelen in het Syrische conflict.

Informatievoorziening aan de Tweede Kamer

Van een actieve informatieverstrekking aan de Kamer was maar zeer beperkt sprake. Hoewel de constitutionele plicht hiertoe in juridische zin ontbreekt, is het politiek gezien belangrijk om de Kamer te informeren over zaken die voor de parlementaire controle van groot belang zijn. De uitvoering van een politiek gevoelig steunprogramma, gericht aan de gewapende

oppositie in een dynamisch en complex conflict zoals in Syrië, is daar bij uitstek een voorbeeld van. De informatie aan de Kamer was echter abstract en algemeen: vermeld werd slechts dát er risico's waren, maar deze werden niet voldoende expliciet gemaakt en soms zelfs bewust klein gehouden door niet te spreken van 'uniformen' en 'pick-uptrucks', maar van 'kleding' en '(civiele) voertuigen'. Zo werden er geen slapende honden wakker gemaakt. De brieven van het kabinet droegen in die zin bij aan een illusie van controle.

In de loop van het programma zijn bewindspersonen de Kamer meer vertrouwelijk gaan informeren over de uitvoering van het NLA-programma. Dat is een verbetering geweest, maar nam de kritiek van veel Kamerleden over de informatievoorziening niet weg. Pas toen uiteindelijk het programma is stopgezet is, mede naar aanleiding van mediaberichtgeving, een forse discussie ontstaan over het programma.

In de parlementaire discussie tussen regering en Kamer heeft het feit dat bepaalde informatie was gerubriceerd als staatsgeheim, bijvoorbeeld de identiteit van de gesteunde groepen, een complicerende rol gespeeld. Het effect van rubricering als staatsgeheim op de parlementaire inlichtingenrelatie past niet bij de wijze waarop deze rubriceringen tot stand komen. Het is onduidelijk wie op welke gronden een rubricering toekent, overneemt of controleert, en welke mogelijkheden de Kamer heeft om een rubricering ter discussie te stellen of ongedaan te maken.

In een aantal gevallen is de Kamer vertrouwelijk geïnformeerd over het NLA-programma. Daarbij werd een procedure toegepast, die was gekopieerd van de werkwijze van de Kamercommissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (CIVD; de 'commissie Stiekem'). Daardoor kwam die informatie niet beschikbaar voor andere Kamerleden dan de leden van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken. Dat lijkt in strijd met artikel 68 van de Grondwet dat uitgaat van een gelijk recht op informatie van alle Kamerleden. Met het vertrouwelijk informeren van de Kamer poogde BZ recht te doen aan de geest van dit artikel: door informatie niet te weigeren maar te zoeken naar een procedure die zoveel mogelijk de parlementaire controle mogelijk maakte. Een en ander neemt niet weg dat een dergelijke procedure wel conform de Grondwet behoort te zijn, en idealiter ook uitdrukkelijk is geregeld.

Hoewel er dus is gezocht naar mogelijkheden om de Kamer haar controlerende rol te kunnen laten vervullen is dit uiteindelijk voor de Kamer niet bevredigend verlopen. De parlementaire discussie daarover heeft uiteindelijk geleid tot dit onderzoek.



Lijst van afkortingen

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AJACS	<i>Access to Justice and Community Security-programme</i>
AO	Algemeen Overleg
AZ	Ministerie van Algemene Zaken
Bemo	Beoordelingsmemorandum
BHOS	Ministerie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
BVA	Beveiligingsambtenaar
BWO	Bewindsliedenoverleg
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CAVV	Commissie van Advies Inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken
CIVD	Commissie voor de Informatie- en Veiligheidsdiensten
COI	<i>Commission of Inquiry (the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic)</i>
CVIN	Commissie voor de Veiligheids- en Inlichtingendiensten
DAM	Dienst Noord-Afrika en Midden-Oosten
DEF	Ministerie van Defensie
DG	Directeur-generaal
DGIS	Directeur-generaal Internationale Samenwerking
DGPZ	Directeur-generaal Politieke Zaken
DJZ	Directie Juridische Zaken
DSH	Directie Stabiliteit en Humanitaire hulp
DVB	Directie Veiligheidsbeleid
EU	Europese Unie
FFM	<i>Fact finding-missie</i>
FOS	<i>Friends of Syria</i>
Gw	Grondwet
ICRC	Internationaal Comité van het Rode Kruis
IHR	Internationaal humanitair recht
IIIM	<i>International, Impartial and Independent Mechanism to Assist in the Investigation and Prosecution of Persons Responsible for the Most Serious Crimes under International Law Committed in the Syrian Arab Republic since March 2011</i>
IOB	Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie
LCC	<i>Local Coordination Committees</i>

MINBUZA	Ministerie van Buitenlandse Zaken
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
MR	Ministerraad
NLA	<i>Non Lethal Assistance</i>
OM	Openbaar Ministerie
PKK	<i>Partiya Karkerên Kurdistanê</i> (Koerdische Arbeiderspartij)
RAG	<i>Risk Advisory Group</i>
RBZ	Raad Buitenlandse Zaken
RVI	Raad voor de Veiligheids- en Inlichtingendiensten
SAS	Speciaal Adviseur Syrië
SGS	Speciaal Gezant Syrië
SDF	Syrische Democratische Strijdkrachten
SG	Secretaris-generaal
SGS	(Nederlandse) Speciaal Gezant Syrië
SMC	<i>Supreme Military Council</i>
SMO	Stuurgroep Missies en Operaties
SNC	Syrische Nationale Raad
SOC	Syrische Oppositie Coalitie
Stg	Staatsgeheim
TK	Tweede Kamer
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten
Wob	Wet openbaarheid van bestuur
Woo	Wet open overheid
YPG	<i>Yekîneyên Parastina Gel</i> (Volksbeschermingseenheden)

Bronnenlijst

Literatuur

- Ababsa, M., 'Agrarian Counter-Reform in Syria (2000-2010)' in: R. Hinnebusch et al. (reds.), *Agriculture and Reform in Syria* (2011).
- Ababsa, M., 'The End of a World. Drought and Agrarian Transformation in Northeast Syria (2007-2010),' in: R. Hinnebusch en R. Zintl (reds.), *Syria from Reform to Revolt. Political Economy and International Relations* (2015).
- Abboud, S., 'The Social in the Social Market Economy in Syria from Reform to Revolt', in: R. Hinnebusch en R. Zintl (reds.), *Syria from Reform to Revolt. Political Economy and International Relations Volume 1* (2015).
- Abboud, S., *Syria* (2018).
- Abouzeid, R., *No Turning Back, Life, Loss and Hope in Wartime Syria* (2018).
- AIV en CAVV, *Humanitaire interventie* (11 april 2000).
- AIV en CAVV, *Advies inzake humanitaire hulpverlening* (26 augustus 2014).
- AIV en CAVV, *Het leveren en financieren van "niet-letale steun" aan niet-statelijke, gewapende groepen in het buitenland* (25 juni 2020).
- Akande, D. en E. Gillard, *Oxford Guidance on the Law relating to Humanitarian Relief Operations in Situations of Armed Conflict* (October 2016).
- Akande, D. en K. Johnston, 'Implications of the Diversity of the Rules on the Use of Force for Change in the Law' (2021) 32, *European Journal of International Law*, pp. 679-698.
- Aksenova, M., *Complicity in International Criminal Law* (Hart Publishing, 2016).
- Alhaj, A., *Sjiitische wederopstanding in Syrië 1919 – 2007* (in het Arabisch), (2017).
- Al-Om, T., 'Emergence of the Political Voice of Syria's Civil Society: The non-violent movements of the Syrian Uprising' in: R. Hinnebusch en O. Imady (reds.) *The Syrian Uprising. Domestic Origins and Early Trajectory* (2018).
- American Bar Association, Center for Human Rights Rule of Law Initiative, *The Legal Framework Regulating Proxy Warfare* (December 2019).
- American Law Institute, *Restatement of the Law (Third), The Foreign Relations Law of the US* (1990).
- Amnesty International, *"Torture was my punishment": Abductions, torture and summary killings under armed group rule in Aleppo and Idleb, Syria* (2016).
- Aoyama, H., 'Syria: Strong State Versus Social Cleavages' in: L. Matar en A. Kadri, *Syria From National Independence To Proxy War* (2019).
- Arslanian, F., 'Contextualizing economic sanctions on Syria', in: R. Hinnebusch en Saouli (reds.), *The War for Syria: Regional and International Dimensions of the Syrian Uprising* (2020).
- Auditdienst Rijk, *Rapport van feitelijke bevindingen Financieel beheer bij het Non-Lethal-Assistance (NLA) programma*, (2018).
- Bakour, B., *Al-Buti and The Syrian Revolution* (2020).
- Bali, A. en A. Rana, 'The Wrong Kind of Intervention in Syria', in: K. Makdisi en V. Prashad (reds.) *Land of the Blue Helmets, the United Nations and The Arab World* (2017).
- Becker, C., 'Strategies of Power Consolidation in Syria Under Bashar al-Asad: Modernizing Control Over Resources', *The Arab Studies Journal*, Vol. 13/14, No. 2/1 (Fall 2005/Spring 2006), pp. 65-91.
- Berti, B., 'From Cooperation to Competition: Localization, Militarization and Rebel Co-Governance Arrangements in Syria', *Studies in Conflict & Terrorism* (2020).

- Bojicic-Dzelilovic, V. en R. Turkmani, 'War economy, governance and security in Syria's opposition-controlled areas', *Stability: International Journal of Security and Development*, 7 (1) (2018), pp. 1-17.
- Bovend'Eert, P., 'De inzet van strijdkrachten zonder toestemming van het Staten- Generaal', *NJB* (1998), pp. 1594-1599.
- Bovend'Eert, P., 'Wat mag het parlement wel en niet weten? Inlichtingenplicht en parlementaire controle op grond van artikel 68 Gw rondom de toeslagaffaire', *Nederlands Juristenblad*, (2021) afl. 9, pp. 690-695.
- Bovend'Eert P. en H. Kummeling, *Het Nederlandse parlement* (2017).
- Brehm, M., 'The Arms Trade and States' Duty to Ensure Respect for Humanitarian and Human Rights Law' (2008) 12, *Journal of Conflict and Security Law*, pp. 359-387.
- Breslin, A., 'A Reflection on the Legal Obligation for Third States to Ensure Respect for IHL' (2017) 22, *Journal of Conflict and Security Law*, pp. 5-37.
- CAVV, 'Brief aan de Minister van Buitenlandse Zaken: Externe volkenrechtelijke advisering' (14 december 2020).
- Chen, Z., Z. Jizhou en H. Mengmeng, *Syrian Civil War and Europe* (2020).
- Clapham, A. et al., *The Arms Trade Treaty: A Commentary* (OUP, 2016).
- Clingendael, *Between a rock and a hard place. Monitoring aid implementation in situations of conflict* (2018).
- Commissie van onderzoek besluitvorming Irak (Commissie Davids), *Rapport Commissie van onderzoek besluitvorming Irak* (2010).
- Commissie Prinsjesdagstukken (Commissie De Wijkerslooth), *Publiek Geheim* (januari 2010).
- Commissie van Toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, *Toezichtsrapport inzake de rubricering van staatsgeheimen door de AIVD*, CTIVD nr. 33 (2012).
- Conduit, D., *The Muslim Brotherhood in Syria* (2019).
- Corten, O., en V. Koutroulis, 'The Illegality of Military Support to Rebels in the Libyan War: Aspects of jus contra bellum and jus in bello' (2013) 18, *Journal of Conflict and Security Law*, pp. 59-93.
- Corten, O., *The Law against War* (2nd ed., Bloomsbury, 2021).
- Crawford, J., *State Responsibility: The General Part* (CUP 2013).
- Cryer, R. et al., *An Introduction to International Criminal Law and Procedure* (4th edn, OUP, 2019).
- Dagher, S., *Assad or We Burn the Country: How One Family's Lust for Power Destroyed Syria*, (2019).
- Daher, J., *Syria After the Uprising: The Political Economy of State Resilience* (2019).
- Daoudy, M., 'The 2011 collapse of Syria – Turkey relations: Through a realist-constructivists lens', in: R. Hinnebusch en A. Saouli (reds.) *The War for Syria: Regional and International Dimensions of the Syrian Uprising* (2020).
- Darwish, M., 'Saudi policies in the Syrian crisis', in: R. Hinnebusch en A. Saouli (reds.) *The War for Syria: Regional and International Dimensions of the Syrian Uprising* (2020).
- Davidson, C., *Shadow Wars: The Secret Struggle for the Middle East* (2017).
- Demmers, J. en L. Gould, 'The Remote Warfare Paradox', *E-International Relations Publishing Collected Volume* (2020).
- De Wildt, J., 'Leer en leven. Recente ontwikkelingen met betrekking tot artikel 68 Grondwet', *Tijdschrift voor constitutioneel recht* (2021) (12) 4, pp. 230-250.
- Dörmann K. en Serralvo J, 'Common Article 1 to the Geneva Conventions and the Obligation to Prevent International Humanitarian Law Violations' (2014) 96, *International Review of the Red Cross*, pp. 707-736.
- Duffy, H. en L. van den Herik, 'Terrorism and the Security Council' in: R. Geiß and N. Melzer, *The Oxford Handbook of the International Law of Global Security* (OUP, 2021).



- Duffy, H., *The 'War on Terror' and the Framework of International Law*, (2nd edn, CUP, 2015).
- Enthoven, G., *Hoe vertellen we het de Kamer? Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement* (diss. Tilburg) (2011).
- Fadilah, A., 'Het probleem van publiek-private partnerschappen en de sociale dimensies van ontwikkeling' (in het Arabisch), *Syrian Economic Society* (2010).
- Ferro, L., 'Western Gunrunners, (Middle-)Eastern Casualties: Unlawfully Trading Arms with States Engulfed in Yemeni Civil War?' (2019) 24, *Journal of Conflict and Security Law*, pp. 503-535.
- Fijnaut, C. en J. Larik, *Humanitarian Intervention and Political Support for Interstate Use of Force* (Brill, 2020).
- Gade, E., M. Hafez en M. Gabbay, 'Fratricide in rebel movements: A network analysis of Syrian militant infighting', *Journal of Peace Research*, Vol. 56 (3) (2019) pp. 321-335.
- Gani, J., 'US policy towards the Syrian conflict under Obama: Strategic patience and miscalculations', in: R. Hinnebusch en A. Saouli (reds.) *The War for Syria: Regional and International Dimensions of the Syrian Uprising* (2020).
- Geiß, R., 'The Obligation to Respect and Ensure Respect for the Conventions' in: A. Clapham et al., *The 1949 Geneva Conventions: A Commentary* (OUP, 2015).
- Ghaddbian, N., 'Contesting Authoritarianism: Opposition Activism under Bashar al-Assad, 2000 – 2010', in: R. Hinnebusch en R. Zintl (reds.) *Syria from Reform to Revolt. Political Economy and International Relations*. Volume 1. Syracuse University Press (2015).
- Goodarzi, J., 'Syria and Iran: alliance cooperation in a changing regional environment', *Ortadoğu Etütleri*, Volume 4, No 2 (2013) pp. 31-54.
- Goodarzi, J., 'Iran and the Syrian civil war', in: R. Hinnebusch en A. Saouli (reds.) *The War for Syria: Regional and International Dimensions of the Syrian Uprising* (2020).
- Gordon, N., 'The Moral Norm, the Law, and the Limits of Protection for Wartime Medical Units' in: J. Bseiso et al. (reds.) *Everybody's War: the Politics of Aid in the Syria Crisis* (2021).
- Gray, C., 'The Use of Force for Humanitarian Purposes' in: N. White en C. Henderson (eds), *Research Handbook on International Conflict and Security Law* (Edward Elgar, 2013).
- Hagelstein, G., 'De parlementaire commissies', *Nederlands Parlementsrecht*, deel 6, (1991)
- Hashim, A., 'The Islamic State: From al-Qaeda Affiliate to Caliphate', *Middle East Policy*, Volume 21, issue 4 (2014).
- Heller, K., 'The Illegality of "Genuine" Unilateral Humanitarian Intervention' (2021) 32, *European Journal of International Law*, pp. 613-648.
- Henderson, C., 'The Provision of Arms and "Non-Lethal" Assistance to Governmental and Opposition Forces' (2013) 36, *UNSW Law Journal*, pp. 642-681.
- Henderson, C., *The Use of Force and International Law* (CUP, 2018).
- Heydemann, S., 'Social Pacts and the Persistence of Authoritarianism in the Middle East' in: O. Schlumberger (red.) *Debating Arab Authoritarianism: Dynamics and Durability in Nondemocratic Regimes*. Stanford University Press (2007).
- Hillebrink, S., 'Het parlementaire inlichtingenrecht', *Tijdschrift voor constitutioneel recht* (2016), afl. 4, pp. 322-334.
- Hinnebusch, R., 'Pax-Syriana? The origins, causes and consequences of Syria's role in Lebanon', *Mediterranean Politics*, Volume 3, 1998 - Issue 1: The Challenges to Lebanon in the Future Middle East (2007 online – oorspronkelijk gepubliceerd in 1998).
- Hinnebusch, R., 'The Ba'th Party in Post-Ba'thist Syria: President, Party and the Struggle for 'Reform'', *Middle East Critique*, 20:2, (2011), pp.109-125.
- Hinnebusch, R., 'Syria from authoritarian upgrading to revolution?', *International Affairs*, No.1 (2012a) pp. 95-133.
- Hinnebusch, R., 'Authoritarian Upgrading and the Arab Uprising: Syria', *Comparative Perspective* (2012b).

- Hinnebusch, R., *Back to enmity: Turkey-Syria relations since the Syrian Uprising* (2015).
- Hinnebusch, R., *The International Politics of The Middle East* (2015a).
- Hinnebusch, R., 'President and Party in Post-Bathist Syria: From the Struggle for 'Reform' to Regime Deconstruction,' in: R. Hinnebusch en R. Zintl (reds.) *Syria from Reform to Revolt. Political Economy and International Relations*. Volume 1 (2015b).
- Hinnebusch, R., 'Thinking about the international factor in the Syrian crisis', in: R. Hinnebusch en A. Saouli (reds.), *The War for Syria: Regional and International Dimensions of the Syrian Uprising*. Routledge (2020).
- Hinnebusch, R., 'The Battle over Syria's Reconstruction', *Global Policy* 11:1 (2020a).
- Hinnebusch R. en O. Rifai, 'Understanding Syria's Sectarian Wave', *E-International Relations* (2021).
- Hinnebusch, R. en O. Imady, 'The Uprising and the economic interests of the Syrian military-mercantile complex' in: R. Hinnebusch en O. Imady (reds.) *The Syrian Uprising. Domestic Origins and Early Trajectory* (2018).
- Hinnebusch, R., 'What Went Wrong: Understanding the Trajectory of Syria's Conflict' in: L. Matar en A. Kadri, *Syria From National Independence To Proxy War* (2019).
- Hofer, A., 'The Developed/Developing Divide on Unilateral Coercive Measures' (2017) 16, *Chinese Journal of International Law*, pp. 175-214.
- Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, 'Report' vol 2 (September 2009).
- Institut de Droit International, *Resolution on the principle of non-intervention in civil wars*, Rapporteur: Dietrich Schindler (Wiesbaden 1975).
- Integrity Research and Consultancy, *Evaluative Review of the Netherlands' Non-Lethal Assistance to Armed Moderate Groups in Syria* (DAMOS), (2017).
- International Committee of the Red Cross, 'Customary International Humanitarian Law: Rule 139. Respect for International Humanitarian Law'.
- International Committee of the Red Cross, 'Customary International Humanitarian Law: Rule 142. Instruction in International Humanitarian Law within Armed Forces'.
- International Committee of the Red Cross, 'Article 70: Relief Actions – Commentary of 1987'.
- International Committee of the Red Cross, 'State Support to Parties to Armed Conflict: Observations and Recommendations on Better Protecting People Affected by Armed Conflict in the Middle East and Beyond', (7 February 2017).
- International Committee of the Red Cross, 'Article 1: Respect for the Convention – Commentary of 2020'.
- International Committee of the Red Cross, 'Article 3: Conflicts Not of an International Character – Commentary of 2020'.
- IOB, *Review of the monitoring systems of three projects in Syria AJACS, White Helmets and NLA* (2018).
- Ismael, S., 'Changing Social Structure, Shifting Alliances and Authoritarianism in Syria' in: F. Lawson (red.) *Demystifying Syria* (2009).
- Jackson, M., *Complicity in International Law* (OUP 2015).
- Jamnejad, M., en M. Wood, 'The Principle of Non-Intervention' (2009) 22, *Leiden Journal of International Law*, pp. 345-381.
- Jansen, R., 'Parlementaire controle op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in Nederland', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 2019, afl. 5, (2019), pp. 179-194.
- Jansen, R., 'Regeling vertrouwelijke stukken van de Tweede Kamer', *Tijdschrift voor constitutioneel recht* (2021), (12) 4, pp. 251-265.
- Jennings, R. en A. Watts, *Oppenheim's International Law* (9th edn, OUP, 2008).



- Jörum, E., *Beyond Syria's Borders: A History of Territorial Disputes in The Middle East* (2014).
- Kabalan, M., 'Syrian Foreign Policy Between Domestic Needs and the External Environment', *Syrian Foreign Policy and the United States: From Bush to Obama*, edited by Hinnebusch (2010).
- Kaya, Z. en R. Lowe, 'The Curious Question of the PYD-PKK Relationship', in: G. Stansfield en M. Shareef (reds.), *The Kurdish Question Revisited* (2017), pp. 275-287.
- Khatib, L., 'Tutelary authoritarianism and the shifts between secularism and Islam in Syria', in: R. Hinnebusch en O. Imady (reds.) *The Syrian Uprising. Domestic Origins and Early Trajectory* (2018).
- Kiel, H., *Arms Transfers to Non-State Actors* (forthcoming with Edward Elgar in 2023).
- King, S., *New Authoritarianism in the Middle East and North Africa* (2009).
- Kortmann, C., P. Bovend'Eert e.a., *Constitutioneel Recht* (2021).
- Kozhanov, N., 'From Russia's military deployment in Syria to the Astana process', in: R. Hinnebusch en A. Saouli (reds.) *The War for Syria: Regional and International Dimensions of the Syrian Uprising* (2020).
- Kristic, A., *De Staten-Generaal en de inzet van de Nederlandse Krijgsmacht. Een onderzoek naar de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming over deelname aan internationale militaire operaties*. (diss. Tilburg), (2011).
- Kulaib, S., *Assad between the departure and systematic destruction - the Syrian secret war documents* (2018).
- Kummeling, H., *Relatieve geheimhoudingsplichten* (oratie Utrecht), (Deventer: Kluwer 1997).
- Kunig, P., 'Intervention, Prohibition of', *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (2008) pp. 1434-1449.
- Lanovoy, V., *Complicity and Its Limits in the Law of International Responsibility* (Hart Publishing, 2016).
- Lauterpacht, H., *Recognition in International Law* (CUP, 1947).
- Lawson, F., 'Revisiting the political economy of the Syrian uprising' in: R. Hinnebusch en O. Imady (reds.) *The Syrian Uprising. Domestic Origins and Early Trajectory* (2018).
- Leenders, R. 'Prosecuting Political Dissent: Courts and the Resilience of Authoritarianism in Syria' in: S. Heydemann en R. Leenders, *Middle East Authoritarianism: Governance, Contestation and Regime Resilience in Syria and Iran* (2013).
- Lesch, D., *The New Lion of Damascus: Bashar Al Asad and Modern Syria* (2005).
- Lesch, D., 'Bashar's Fateful decision' in: R. Hinnebusch en O. Imady (reds.), *The Syrian Uprising. Domestic Origins and Early Trajectory* (2018).
- Lund, A., *From Cold War to Civil War: 75 Years of Russian-Syrian Relations*, UIPaper 2/2019 (2019).
- Maher, D. en M. Pieper, 'Russian Intervention in Syria: Exploring the Nexus between Regime Consolidation and Energy Transnationalisation', *Political Studies*, 1-21 (2020).
- Matar, L., *The Political Economy of Investment in Syria* (2016).
- Martínez, J. en B. Eng, 'Struggling to Perform the State: The Politics of Bread in the Syrian Civil War', *International Political Sociology*, Volume 11, Issue 2, June 2017 (2017), pp. 130-147.
- Mazur, K., *Revolution in Syria, Identity, Networks and Repression* (2021).
- Melzer, N., 'The Principle of Distinction between Civilians and Combatants' in: A. Clapham et al., *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict* (OUP, 2014).
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Onderzoek naar compromittering van Stg. informatie in Wob-publicatie* (2019).
- Moynihan, H., Chatham House, *Aiding and Assisting: Challenges in Armed Conflict and Counterterrorism*, (November 2016).
- Munneke, S., *Inlichtingenplichten en verschoningsgronden in het staatsrecht* (diss. Groningen), (2006).

- Munneke, S., 'Artikel 68 Grondwet: informeren en escaleren', *Hofvijver, online nieuwsbrief Montesquieu Instituut*, jaargang 10, nr. 106, (maart 2020).
- Munneke, S., 'De Wob is niet de Grondwet!', *Hofvijver, online nieuwsbrief Montesquieu Instituut*, jaargang 11, nr. 115, (januari 2021).
- Munneke, S., 'Kamerleden hebben recht op meer informatie dan 'gewone' burgers', *Tijdschrift voor constitutioneel recht* (2021), afl. 3, pp. 208-212.
- Naiman, R., *Syria in the Wikileaks Files: The World According to US Empire*, edited Volume (2015).
- Nollkaemper, A., 'Wapenleveranties in Syrië' (17 June 2013).
- Nollkaemper, A., 'Position paper: Nederlandse steun aan gewapende oppositie in Syrië', (27 september 2018).
- Nolte, G., en H. Aust, 'Equivocal Helpers – Complicit States, Mixed Messages and International Law' (2009) 8, *The International and Comparative Law Quarterly*, pp. 1-30.
- Nolte, G., 'The Resolution of the Institut de droit international on Military Assistance on Request' (2012), *Revue Belge de Droit International*, pp. 241-262.
- Nowak, C., *Das Interventionsverbot im Bürgerkrieg* (Peter Lang 2018).
- Nowak, C., 'The Changing Law of Non-Intervention in Civil Wars – Assessing the Production of Legality in State Practice after 2011' (2018) 5, *Journal on the Use of Force and International Law*, pp. 40-77.
- Orton, K., 'The Secular Foreign Fighters of the West in Syria', *Insight Turkey* Vol. 20, No. 3 (2018), pp. 157-178.
- Pedersen, P. en O. Walther, *Things Fall Apart – Rebel Fragmentation in Syria's Civil War* (2011 - 2017), Social Science Research Network (SSRN) (2018).
- Phillips, C., *The Battle for Syria – International Rivalry in the New Middle East* (2018).
- Phillips, C., 'The International and regional battle for Syria', in: R. Hinnebusch, en A. Saouli (reds.), *The War for Syria: Regional and International Dimensions of the Syrian Uprising* (2020).
- Pinto, P., 'God and Nation: The Politics of Islam under Bashar al-Asad,' in: R. Hinnebusch en R. Zintl (reds.), *Syria from Reform to Revolt. Political Economy and International Relations*. Volume 1 (2015).
- Rana, K., 'Beyond Arms and Beards: Local Governance of ISIS in Syria', *E-international relations* (2015).
- Randelzhofer, A. en O. Dörr, 'Article 2 (4)' in: B. Simma et al. (eds), *The Charter of the United Nations: A Commentary* vol 1 (3rd ed., OUP, 2012).
- Rifai, O., 'The Kurdish Identity; From Banishment to Empowerment', *Syria Studies, Syrian Mutations*, Vol 8, No 2 (2016).
- Rifai, O., 'The Sunni/Alawite identity clashes during the Syrian Uprising', in: R. Hinnebusch en O. Imady, *The Syrian uprising; domestic origins and early trajectory* (2018).
- Robson, V., 'The Common Approach to Article 1' (2020) 25, *Journal of Conflict & Security Law*, pp. 101-115.
- Ruys, T., 'The Meaning of "Force" and the Boundaries of the Jus ad Bellum' (2014), 108, *The American Journal of International Law*, pp. 159-210.
- Said, S., 'The Uprising and the economic interests of the Syrian military-mercantile complex' in R. Hinnebusch en O. Imady (reds.), *The Syrian Uprising. Domestic Origins and Early Trajectory* (2018).
- Salamandra, C. en L. Stenberg. 'A legacy of Raised Expectations' in: C. Salamandra en L. Stenberg (reds.) *Syria from Reform to Revolt, Culture, Society and Religion*. Volume 2 (2015).
- Samer A., 'Did Russian Intervention Break the Syrian Stalemate?', *Middle East Report Online* (2016).



- Saouli, A., 'Back to the Future: the Arab uprisings and state (re)formation in the Arab world. From Arab Spring to Arab Winter: Explaining the limits of Post-Uprising Democratisation', *Democratization*, 22:2 (2015) pp. 315-334.
- Saouli, A., 'The tragedy of Ba'athist state building' in: R. Hinnebusch en O. Imady (reds.), *The Syrian Uprising. Domestic Origins and Early Trajectory* (2018).
- Saouli, A., 'Hezbollah's intervention in Syria: causes and consequences', in: R. Hinnebusch en A. Saouli (reds.), *The War for Syria: Regional and International Dimensions of the Syrian Uprising* (2020).
- Saul, B., 'From Conflict to Complementarity: Reconciling International Counterterrorism Law and International Humanitarian Law' (2021) 103, *International Review of the Red Cross*, pp. 157-202.
- Scheller, B., *The Wisdom of Syria's Waiting Game: Foreign Policy Under the Assads*, (2013).
- Schmidt, S., 'The Middle East regional security complex and the Syrian civil war', in: R. Hinnebusch en A. Saouli (reds.), *The War for Syria: Regional and International Dimensions of the Syrian Uprising* (2020).
- Schmitt, M., en S. Watts, 'Common Article 1 and the Duty to "Ensure Respect"' (2020) 96, *International Law Studies*, pp. 674-706.
- Sottimano, A., 'Nationalism and Reform under Bashar al-Asad: Reading the "Legitimacy" of the Syrian Regime', in: R. Hinnebusch en R. Zintl (reds.) *Syria from Reform to Revolt. Political Economy and International Relations*, Volume 1 (2015).
- Steenkamp, C., 'The Crime-Conflict Nexus and the Civil War in Syria', *Stability: International Journal of Security and Development*, 6(1):11, (2017) pp. 1-18.
- Stenberg, L., 'Muslim Organizations in Bashar's Syria. The Transformation of the Shaykh Ahmad Kuftaro Foundation' in: C. Salamandra en L. Stenberg (reds.) *Syria from Reform to Revolt, Culture, Society and Religion*. Volume 2 (2015).
- Strindberg, A., 'The Damascus-Based Alliance of Palestinian Forces: A Primer', *Journal of Palestine Studies*, Vol. 29, No. 3 (Spring, 2000), pp. 60-76.
- Talmon, S., 'Recognition of Opposition Groups as the Legitimate Representative of a People' (2013), 12, *Chinese Journal of International Law*, pp. 219-253.
- Tan, K. en A. Perudin, *The "Geopolitical" Factor in the Syrian Civil War: A Corpus-Based Thematic Analysis* (April-June 2019), pp. 1-15.
- Tetik, M., 'The Construction of Containment Anxiety: A Critical Geopolitical Analysis of Turkey's Military Intervention into Syria', *New Middle Eastern Studies* 9 (1), (2019) pp. 69-95.
- Totman, S., 'The Syrian Arab Republic', *How Hollywood Projects Foreign Policy* (2009), pp.143-152.
- Tür, Ö. en R. Hinnebusch, *Turkey-Syria Relations: Between Enmity and Amity* (2013).
- Turcotte, P.-M. en F. Cavatorta, 'The European Union and Syria: From constructive engagement to marginalization and back?', in: R. Hinnebusch en A. Saouli (reds.) *The War for Syria: Regional and International Dimensions of the Syrian Uprising* (2020).
- Ulrichsen, K., 'Qatar and its rivals in Syria's conflict', in: R. Hinnebusch en A. Saouli (reds.) *The War for Syria: Regional and International Dimensions of the Syrian Uprising* (2020).
- Üngör, U., 'Shabbiha: Paramilitary groups, mass violence and social polarization in Homs', *Violence: An International Journal* (2020).
- Valter, S., 'The Dynamics of Power in Syria. Generalized corruption and sectarianism', in: R. Hinnebusch en O. Imady (reds.) *The Syrian Uprising. Domestic Origins and Early Trajectory* (2018).
- Van Dam, N., *The Struggle for Power in Syria. Politics and Society Under the Ba'th Party* (2011).
- Van Dam, N., *Destroying a Nation: The Civil War in Syria* (2017).

- Van Poecke, T., F. Verbruggen en W. Yperman, 'Terrorist Offences and International Humanitarian law: The Armed Conflict Exclusion Clause' (2021), 103, *International Review of the Red Cross*, pp. 295-324.
- Ventura, M., 'Aiding and Abetting' in; E. van Sliedregt et al. (eds), *Modes of Liability in International Criminal Law* (CUP 2019).
- Voermans, W., *Het land moet bestuurd worden. Machiavelli in de polder*, (2021).
- Von Maltzahn, N., *The Syria-Iran Axis: Cultural Diplomacy and International Relations in the Middle East* (2015).
- Vorobyeva, D., 'Russian foreign policy in the early Syrian conflict: Traditional factors and the role of Syria in the Kremlin's wider domestic and international goals', in: R. Hinnebusch en A. Saouli (reds.) *The War for Syria: Regional and International Dimensions of the Syrian Uprising* (2020).
- Walt, S. en J. Mearsheimer, *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy* (2007).
- Weiss, M., 'What Lies Beneath. Political Criticism in Recent Syrian Fiction', in: C. Salamandra en L. Stenberg (reds.), *Syria from Reform to Revolt, Culture, Society and Religion*. Volume 2. (2015).
- Wieland, C., 'The Ancien Regime's Policy Paradox: International Emergence versus Domestic Suppression' in: R. Hinnebusch en R. Zintl (reds.) *Syria from Reform to Revolt. Political Economy and International Relations*. Volume 1. (2015).
- Willemsen, C., *Organisatie van de informatiebeveiliging en vertrouwelijkheid van informatie*, (2021).
- Zarras, K., 'The Regional Sectarian War and Syria Konstantinos', in: R. Hinnebusch en S. Adham (reds.) *The War for Syria: Regional and International Dimensions of the Syrian Uprising* (2020).
- Ziadeh, R., *Power and Policy in Syria. Intelligence Services, Foreign Relations and Democracy in the Modern Middle East* (2013).
- Zintl, T., 'The Co-option of Foreign-Educated Syrians: Between Legitimizing Strategy and Domestic Reforms' in: R. Hinnebusch and T. Zintl (reds.) *Syria from Reform to Revolt. Political Economy and International Relations*, Volume 1. (2015).
- Zreik, M., 'China's Involvement in The Syrian Crisis and The Implications Of Its Neutral Stance In The War', *Peoples' Friendship University of Russia Journal of Political Science* 21(1) (2019) pp. 56-65.
- Zwanenburg, M., 'Foreign Terrorist Fighters in Syria: Challenges of the "Sending" State' (2016), 92, *International Law Studies*, pp. 204-234.

Verdragen

- Arms Trade Treaty (adopted 2 April 2013, entered into force 24 December 2014) (2013) 52 ILM 988.
- Geneva Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field (adopted 12 August 1949, entered into force 21 October 1950) 75 UNTS 31.
- Geneva Convention (IV) on relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War (adopted 12 August 1949, entered into force 21 October 1950) 75 UNTS 287.
- International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings (adopted 15 December 1997, entered into force 23 May 2001) 2149 UNTS 256.
- International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism (adopted 9 December 1999, entered into force 10 April 2002) 2178 UNTS 197.
- Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I) (adopted 8 June 1977, entered into force 7 December 1978) 1125 UNTS 3.



Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949 and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II) (adopted 8 June 1977, entered into force 7 December 1978) 1125 UNTS 609.

Rome Statute of the International Criminal Court (adopted 17 July 1998, entered into force 1 July 2002) 2187 UNTS 3.

Statute of the International Court of Justice, Annex to the Charter of the United Nations (adopted 26 June 1945, entered into force 24 October 1945) 1 UNTS XVI.

Vienna Convention on the Law of Treaties (adopted 23 May 1969, entered into force 27 January 1980) 1155 UNTS 331.

Documenten van de Verenigde Naties

Declaration on Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of Their Independence and Sovereignty, UNGA Res 2131 (XX) (21 December 1965) UN Doc A/RES/2131(XX).

Declaration on Principles of International Law Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, UNGA Res 2625 (24 October 1970) UN Doc A/RES/2625(XXV).

Definition of Aggression, UNGA Res 3314 (14 December 1974) A/RES/3314(XXIX).

Declaration on the Inadmissibility of Intervention and Interference in the Internal Affairs of States, UNGA Res 36/103 (9 December 1981) UN Doc A/RES/36/103.

Gaja, G., (Special Rapporteur), 'Third report on responsibility of international organizations' (13 May 2005) UN Doc A/CN.4/553.

Human Rights Committee, 'General comment 36' (30 October 2018) UN Doc CCPR/C/GC/36.

Human Rights Council, Reports of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, (12 February 2014) UN Doc A/HRC/25/65.

Human Rights Council, Reports of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, (13 August 2014) UN Doc A/HRC/27/60.

Human Rights Council, Reports of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, (5 February 2015) UN Doc A/HRC/28/69.

Human Rights Council, Reports of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, (13 August 2015) UN Doc A/HRC/30/48.

Human Rights Council, Reports of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, (3 February 2016) UN Doc A/HRC/31/CRP.1.

Human Rights Council, Reports of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, (11 February 2016) UN Doc A/HRC/31/68.

Human Rights Council, Reports of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, (11 August 2016) UN Doc A/HRC/33/55.

Human Rights Council, Reports of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, (2 February 2017) UN Doc A/HRC/34/64.

Human Rights Council, Reports of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, (10 March 2017) UN Doc A/HRC/34/CRP.3.

Human Rights Council, Reports of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, (8 August 2017) UN Doc A/HRC/36/55.

Human Rights Council, Reports of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, (1 February 2018) UN Doc A/HRC/37/72.

Human Rights Council, Reports of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, (8 March 2018) UN Doc A/HRC/37/CRP.3.

Human Rights Council, Reports of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, 'Sieges as a Weapon of War: Encircle, Starve, Surrender, Evacuate' (29 May 2018).

Human Rights Council, Reports of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, (20 June 2018) UN Doc A/HRC/38/CRP.3.

Human Rights Council, Reports of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, (9 August 2018) UN Doc A/HRC/39/65.

International Law Commission, 'Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with Commentaries' (2011).

International Law Commission, 'Draft Conclusions on Identification of Customary International Law' (2018).

International Law Commission, 'Draft Conclusions on Identification of Customary International Law, with Commentaries' (2018).

International Law Commission, 'Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts' (2001).

International Law Commission, 'Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with Commentaries' (2001).

Measures to Eliminate International Terrorism, UNGA Res 46/51 (9 December 1991) UN Doc A/RES/46/51.

Measures to Eliminate International Terrorism, UNGA Res 51/210 (17 December 1996) UN Doc A/RES/51/210.

Panel of Experts on Libya, 'Final report' (9 March 2013) UN Doc S/2013/99.

'Report of the Ad Hoc Committee Established by UNGA Res 51/210' (15 May 2013) UN Doc Supp No 37 (A/68/37).

United Nations Security Council, Res 1267 (15 October 1999) UN Doc S/RES/1267.

United Nations Security Council, Res 1973 (17 March 2011) UN Doc S/RES/1973.

United Nations Security Council, Res 1989 (17 June 2011) S/RES/1989.

United Nations Security Council, Res 2249 (20 November 2015) UN Doc S/RES/2249.

United Nations Security Council, Res 2253 (17 December 2015) UN Doc S/RES/2253.

United Nations Security Council, Res 2368 (20 July 2017) UN Doc S/RES/2368.

World Summit Outcome, UNGA Res 60/1 (24 October 2005) UN Doc A/RES/60/1.

Documenten van de Europese Unie

Besluit 2011/273/GBVB van de Raad van 9 mei 2011, P.B. 10 mei 2011, L-121/11.

Besluit 2013/109/GBVB van de Raad van 28 februari 2013, P.B. 1 maart 2013, L-58/8.

Besluit (GBVB) 2016/1693 van de Raad van 20 september 2016, P.B. 21 september 2016, L-255/25.

Gemeenschappelijke EU-Lijst van Militaire Goederen, P.B. 13 maart 2020, C-85/1.

Gemeenschappelijk standpunt van de Raad van 27 december 2001 betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme (2001/931/GBVB), P.B. 28 december 2001, L-344/93.

Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de Raad van 8 december 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie, 17 september 2019.

Richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding, P.B. 31 maart 2017, L-88/6.

Verordening (EG) nr. 2580/2001 van de Raad, P.B. 28 december 2001, L-344/70.

Verordening 442/2011 van de Raad van 9 mei 2011, P.B. 10 mei 2011, L-121/1.



Verordening 325/2013 van de Raad van 10 april 2013, P.B. 11 april 2013, L-102/1.
Verordening (EU) 2016/1686 van de Raad van 20 september 2016, P.B. 21 september 2016, L-255/1.
Verordening 2021/821 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2021, P.B. 11 juni 2021, L-206/1.

Overige documenten

Austria, Permanent Representation to the European Union, 'Austrian Position on Arms Embargo' (13 May 2013).
Final Communiqué of the 27th Session of the Islamic Conference of Foreign Ministers (27-30 June 2000).
Final Document of the Thirteenth Ministerial Conference of the Movement of Non-Aligned Countries (16 June 2000) UN Doc A/54/971-S/2000/580.
France, France Diplomatie, 'Entretien du Premier Ministre, M. Jean-Marc Ayrault, avec "RMC" - Extraits - Paris, 22 août 2012' (22 August 2012).
G77, Declaration of the South Summit (5 May 2000) UN Doc A/55/74.
Nederland, Sanctiewet uit 1977.
Nederland, Sanctieregeling terrorisme 2007-II.
Nederland, Letter dated 10 February 2016 from the Chargé d'affaires a.i. of the Permanent Mission of the Netherlands to the United Nations addressed to the President of the Security Council (10 February 2016) UN Doc S/2016/132.
Nederland, Ministerie van Veiligheid en Justitie, 'Besluit van de Minister van Veiligheid en Justitie van 2 maart 2017, nr. 2050307, tot vaststelling van de lijst met organisaties die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid', Staatscourant 2017, 13023.
Nederland Rijksoverheid, 'Procedures totstandkoming en beëindiging van bevroezingsmaatregelen terrorisme' (12 februari 2019).
Organisation of Islamic Cooperation, Final Communiqué of the Ninth Session of the Islamic Summit Conference (12-13 November 2000).
United Kingdom, Ministry of Defence, 'The Joint Service Manual of the Law of Armed Conflict (JSP 383)' (2004).
United Kingdom, Foreign & Commonwealth Office, 'Foreign Secretary statement on Syria' (10 August 2012).
United Kingdom, Prime Minister's Office, 'Chemical Weapon Use by Syrian Regime: UK Government Legal Position' (29 August 2013).
United Kingdom, Prime Minister's Office, 'Syria Action - UK Government Legal Position' (14 April 2018).
United States, Department of State, 'Daily Press Briefing' (1 August 2012).
United States, Department of Defense, Law of War Manual (December 2016).

Rechterlijke uitspraken

België, Hof van Beroep van Brussel (Kamer van Inbeschuldigingstelling), PKK-zaak, 8 maart 2019, uitspraak no. 2019/939.
Canada, Federal Court, Daniel Turp v The Minister of Foreign Affairs, 24 January 2017, 2017 FC 84.
Europese Unie, General Court, LTTE v Raad van de EU, 16 oktober 2014, ECLI:EU:T:2014:885.
Europese Unie, Court of Justice, LTTE-zaak, 14 maart 2017, ECLI:EU:C:2017:202.
Internationaal Gerechtshof, Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v United States of America) (Merits) [1986] ICJ Rep 14.

Internationaal Gerechtshof, Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v Uganda) (Merits) [2005] ICJ Rep 168.

Internationaal Gerechtshof, Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v Serbia and Montenegro) (Merits) [2007] ICJ Rep 43.

Internationaal Gerechtshof, Application of ICSFT and of the ICERD (Ukraine v Russia) (Preliminary Objections) [2019] ICJ Rep 558.

Nederland, Rechtbank Den Haag, Context-zaak, 10 december 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:14365.

Nederland, Hoge Raad, Arrest, 14 maart 2017, ECLI:NL:HR:2017:413

Nederland, Gerechtshof Den Haag, Arrest, 14 maart 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:642.

Nederland, Parket bij de Hoge Raad, Conclusie n.a.v. OM-cassatie, 13 november 2018, ECLI:NL:PHR:2018:1232.

Nederland, Hoge Raad, Arrest, 8 januari 2019, ECLI:NL:HR:2019:12 (en noot T Kooijmans in NJ 2019/262).

Nederland, Rechtbank Rotterdam, Vonnis, 29 maart 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:2421.

Nederland, Hoge Raad, Arrest, 11 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:906.

Nederland, Gerechtshof Den Haag, Arrest, 27 juni 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:1676.

Nederland, Gerechtshof's-Hertogenbosch, Arrest, 29 oktober 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:3371.

Nederland, Rechtbank Den Haag, Promisvonnis, 21 april 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:3998.

United Kingdom, High Court of Justice, Campaign Against Arms Trade (CAAT) v The Secretary of State for International Trade, Case No CO/1306/2016, 10 July 2017, [2017] EWHC 1726 (QB).

Archieven

Ministerie van Buitenlandse Zaken

- Annotaties en spreekpunten voor Ministerraad vergaderingen in de periode 2014-2018.
- Digitaal geraadpleegde dossiers van het Berichtenverkeer.
- Digitaal geraadpleegde dossiers uit 'SOPHIA', het online archiefopslagsysteem van BZ.
- Digitaal geraadpleegde staatsgeheime dossiers opgeslagen op een beveiligde usb-stick en uit het archief van Credo.
- Juridische adviezen over het steunen van de gewapende oppositie in Syrië.
- Ongelakte Wob-documenten over het NLA-programma.

Ministerie van Algemene Zaken

- Bij het Ministerie van Algemene Zaken is navraag gedaan over de momenten dat NLA in de ministerraad ter sprake is gekomen. Dit was twee keer; tijdens de intensivering van het NLA-programma in 2016 en de media-aandacht in september/oktober 2018.
- Bij het Ministerie van Algemene Zaken is ook navraag gedaan of de opzet van het NLA-programma eind 2014 en begin 2015 ter sprake is gekomen in de Raad voor Inlichten en Veiligheid (RIV) en in de Ministeriele Commissie Veiligheid. Dit was niet het geval.

Ministerie van Defensie

- Annotaties ter voorbereiding op SMO-bijeenkomsten in de periode 2014-2018.
- Intern verslag fact finding-missie, 9 december 2014.
- Juridische adviezen over het steunen van de gewapende oppositie in Syrië.



MIVD

- De MIVD heeft op verzoek van de commissie archiefonderzoek gedaan naar relevante documenten voor de commissie over het conflict in Syrië en de steun gewapende groeperingen. Hiervoor heeft de commissie toegang gekregen tot:
 - Inlichtingenanalyses van Syrië over de periode 2014-2018
 - Inlichtingenberichten van Syrië over de periode 2014-2018.

AIVD

- De AIVD heeft op verzoek van de commissie archiefonderzoek gedaan naar relevante documenten voor de commissie over het conflict in Syrië en de steun aan gewapende groeperingen, waaronder berichten en interne mails. Deze documenten zijn voor de commissie ter inzage gelegd.

Tweede Kamer

- Documenten van de Tweede Kamer, waaronder Kamervragen en verslagen van plenaire vergaderingen, zijn geïnventariseerd via het zoekstelsel van de Rijksoverheid op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl> en <https://www.tweedekamer.nl/>.





