

Bijlagen

Commissie van onderzoek NLA-programma in Syrië

Den Haag, december 2022





Inhoudsopgave

Algemeen

Bijlage A	
Onderzoeksverantwoording	5
Bijlage B	
Instellingsbesluit	17
Bijlage C	
Betrokkenen bij uitvoering NLA-programma	23
Bijlage D	
Overzicht ministers BZ en BHOS en Organogram BZ	27
Bijlage E	
Interdepartementaal overleg NLA	31

Beschrijving programma

Bijlage F	
De aanloop naar het NLA-programma	35
Bijlage G	
Totstandkoming NLA-programma	47
Bijlage H	
Uitvoering NLA-projecten door Creative en Candor	55
Bijlage I	
Nederlandse bijdrage aan VK-projecten Zuid-Syrië	91
Bijlage J	
Beëindiging NLA-programma en nasleep	115

Deelstudies

Bijlage K	
Deelstudie I: Het conflict in Syrië en internationale interventie	129
Bijlage L	
Deelstudie II: Staatsrechtelijke analyse	229
Bijlage M	
Deelstudie III: Volkenrechtelijke analyse	283
Bijlage N	
Review volkenrechtelijke analyse	351





Algemeen





Bijlage A

Onderzoeksverantwoording



A.1 Onderzoeksofdracht

Op 23 maart 2021 stelt de minister van Buitenlandse Zaken een externe commissie in. Dat gebeurt naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamer op 11 november 2020.¹ De Kamer 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.

De opdracht van de commissie is vastgelegd in het Instellingsbesluit.² Als uitgangspunten hanteert de minister dat de commissie zo onafhankelijk mogelijk moet kunnen opereren, de onderzoeksofdracht naar eigen inzicht moet kunnen invullen en toegang moet krijgen tot alle informatie die zij nodig acht voor het onderzoek, inclusief staatsgeheime informatie.³

De commissie zou volgens het instellingsbesluit op 1 oktober 2022 worden opgeheven. Door onvoorziene omstandigheden heeft het onderzoek echter vertraging opgelopen. De minister heeft daarom besloten de termijn te verlengen tot 1 maart 2023.

De commissie heeft het eindrapport op 9 december 2022 aangeboden aan de minister van Buitenlandse Zaken.

A.2 De commissie

Aanstelling en samenstelling

De minister van Buitenlandse Zaken heeft de heer Patrick Cammaert aangesteld als voorzitter van de commissie. De voorzitter heeft vervolgens mevrouw prof. dr. Rianne Letschert, mevrouw drs. Marcia Luyten en de heer prof. dr. Uğur Üngör gevraagd zitting te nemen in de commissie.

- P.C. (Patrick) Cammaert (1950) is een Nederlandse generaal-majoor der mariniers (buiten dienst) die in diverse VN-vredesmissies (o.a. Cambodja, Bosnië, Ethiopië, Eritrea, Congo) commanderende functies heeft bekleed. In 2003 werd hij militair adviseur voor het departement voor vredesoperaties van de Verenigde Naties en van Secretaris-Generaal Kofi Annan. Hij verliet de actieve dienst in 2007. Hij leidde diverse onafhankelijke onderzoeken voor de VN o.m. in Gaza, Juba en Malakal in Zuid-Sudan. In 2018/19 was hij Hoofd van de VN-missie voor de implementatie van het staakt het vuren in Hodeidah in Jemen.
- Prof. dr. R.M. (Rianne) Letschert (1976) is een Nederlandse wetenschapper. Zij was hoogleraar victimologie en internationaal recht aan de Tilburg University. Op 1 september 2016 werd zij rector magnificus aan de Universiteit Maastricht. Per 1 november 2021 is zij voorzitter van het college van bestuur van de Universiteit Maastricht.

1 Kamermotie 32623, nr. 307.

2 Zie bijlage B Instellingsbesluit.

3 Kamerbrief februari 2021, 32623, nr. 315.



- Drs. M.J.A. (Marcia) Luyten (1971) is een Nederlandse econoom en cultuurhistoricus, werkzaam als journalist, schrijver en presentator. Ze woonde en werkte als correspondent in Rwanda. Ze is columnist van de Volkskrant, een van de presentatoren van Met het Oog op Morgen en presenteerde zes jaar het televisieprogramma Buitenhof.
- Prof. dr. U.Ü. (Uğur) Üngör (1980) is een Nederlandse socioloog en historicus, bekend als politiek geschiedkundige en genocideonderzoeker. Hij is als hoogleraar Holocaust- en Genocidestudies verbonden aan de Universiteit van Amsterdam en NIOD. Zijn voornaamste interessegebieden zijn de geschiedenis en de sociologie van genocide en massaal geweld, met nadruk op het moderne en hedendaagse Midden-Oosten.

Bij de samenstelling van de commissie is expliciet gekozen voor leden die geen enkele betrokkenheid hebben bij het NLA-programma om de onafhankelijkheid te waarborgen. De leden van de commissie zijn, naast hun vakinhoudelijke kennis, gevraagd vanwege hun ervaring met onderzoek en vermogen tot een onafhankelijk oordeel te komen. Zij hebben zitting in de commissie op persoonlijke titel en oefenen hun functie uit zonder last en ruggespraak.

Secretariaat

De commissie is ondersteund door mr. P.A.M. (Peter) Daalmans, secretaris (gedetacheerd vanuit de Belastingdienst), drs. C.J. (Chris) van der Schors MWO, onderzoeksleider en vice-secretaris (gedetacheerd vanuit de Onderzoeksraad voor Veiligheid) en H.F. (Henny) de Kievit, projectondersteuner (gedetacheerd vanuit de Onderzoeksraad voor Veiligheid). Zij waren gedurende de gehele periode van onderzoek voltijds betrokken bij het onderzoek en werkten onafhankelijk van de eigen organisatie en het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Drs. G.J. (Gert Jan) Verhoog verzorgde op contractbasis de woordvoering voor de commissie.

Onderzoekers

Het onderzoeksteam bestond uit drs. S. (Steven) van Oostveen, L. (Lislore) Tieskens LL.M en R. (Rowie) Rensink Msc.

In opdracht van de commissie hebben Prof. dr. Tom Ruys en Dr. Luca Ferro (faculteit internationaal recht, Universiteit Gent) een volkenrechtelijke analyse uitgevoerd. Prof. mr. dr. Solke Munneke (faculteit Staatsrecht, Rijksuniversiteit Groningen) deed op verzoek van de commissie de staatsrechtelijke analyse. De heer Mohammad Kanfash MA (onafhankelijk onderzoeker Conflict Studies en Mensenrechten) beschreef de context van het conflict en was mede-interviewer bij Arabischtaalige interviews.

Screening en geheimhoudingsverklaring

De commissie, het secretariaat, de onderzoekers en alle door de commissie ingeschakelde externe onderzoekers hebben een AIVD-screening A doorlopen. Alle door de commissie ingeschakelde personen en organisaties hebben een geheimhoudingsverklaring ondertekend.

A3 Doelstelling en afbakening onderzoek

A.3.1 Doelstelling van het onderzoek

De commissie heeft vanuit het instellingsbesluit kaders meegekregen voor het doel van het onderzoek.⁴ 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.

A.3.2 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?

A.3.3 Afbakening van het onderzoek

Verkenning en focusnotitie

Om focus aan te brengen in het onderzoek is de commissie gestart met een verkenning van het thema en een discussie over de afbakening van het onderzoek. De uitkomsten van deze verkenning heeft de commissie beschreven in een focusnotitie evenals de onderzoeksopzet.

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 Syrië. Het betreft zowel het noordelijke als het zuidelijke

⁴ Zie bijlage B Instellingsbesluit.



programma. Het onderzoek richt zich niet op de twee andere vormen van stabilisatiehulp, noch op de andere onderdelen van het Nederlandse Syriëbeleid.

Onderzoekperiode

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.

Nadat het NLA-programma in 2018 was gestopt, vond tussen regering en Kamer intensief debat plaats over het programma. Dit is reden voor de commissie om ook aandacht te besteden aan de periode ná 2018.

A.4 Informatieverzameling

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.

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. Wel heeft de gebrekkige archivering binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken tot een aanzienlijke onderzoeksinspanning geleid om relevante informatie boven water te krijgen.

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.

De wijze van informatieverzameling wordt hier nader toegelicht.

A.4.1 Documentonderzoek

De commissie heeft een brede variëteit aan documenten en publicaties geanalyseerd, afkomstig uit de volgende bronnen:

- archieven van de ministeries van Buitenlandse Zaken (BZ), Defensie en Algemene Zaken (AZ), 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;
- Gerechtelijke uitspraken.

Deze bronnen worden hier nader toegelicht.

1) Archieven betrokken Nederlandse overheidsorganisaties

Ten behoeve van het onderzoek heeft de commissie archiefdossiers geraadpleegd uit de archieven van de Nederlandse overheid. Bij het ministerie van Buitenlandse Zaken had de commissie zelfstandig toegang tot het digitale archiefsysteem Sophia. In dit systeem worden vanaf 2012 de documenten van het ministerie digitaal bewaard. Bij de archieven van de overige organisaties is het materiaal verstrekt op basis van de aangeleverde zoektermen. Ook heeft de commissie bij BZ rechtstreeks kunnen zoeken in het systeem voor staatsgeheime documenten.

Bij het inventariseren en selecteren van de publicaties en archiefdocumenten ten behoeve van het rapport is op basis van de gangbare methodologieën met verschillende zoektermen bronmateriaal verzameld. Daarnaast is met combinaties van zoektermen gewerkt om nauwkeuriger te zoeken. Ten behoeve van de analyse van de kwalitatieve data is gebruik gemaakt van het programma *Qualitative Data Analysis* (QDA-max).

2) Aangeleverde documenten door geïnterviewden

Een belangrijke bron van onderzoek waren de documenten en rapporten die door betrokkenen werden aangeleverd. Dat gebeurde soms op verzoek van de commissie, maar veelal ook spontaan, bijvoorbeeld als vervolg op een interview.

3) Media-archieven

Met behulp van de zoektermen zijn gedigitaliseerde krant- en tijdschriftarchieven doorzocht.

4) Kamerstukken

De Kamerstukken zijn geïnventariseerd via het zoekstelsel van de Rijksoverheid. Hierbij is gebruik gemaakt van een reeks zoektermen. Daarbij zijn de Pdf-bestanden van de originele Handelingen gedownload en doorzocht.

5) (Wetenschappelijk) literatuur, rapporten en publicaties

In het onderzoek is veelvuldig gebruik gemaakt van wetenschappelijke literatuur, rapporten en publicaties. Een overzicht van deze geraadpleegde bronnen is opgenomen in de bronnenlijst.

A.4.2 Interviews

Naast de documenten verkreeg de commissie een belangrijk deel van haar informatie uit interviews. De commissie en onderzoekers van de commissie hebben samen ruim 120 personen gesproken over het NLA-programma. De meeste interviews zijn gehouden door onderzoekers van de commissie.



Tabel A1 geeft een overzicht van de organisaties, functionarissen en betrokkenen waarmee is gesproken, en wie het gesprek heeft gevoerd: de commissie en/of de onderzoekers.

Organisatie	Aantal geïnterviewde personen	C/O
AIV/CAVV	2	C
AIVD	3	O
Algemene Rekenkamer	2	O
Asser-Institute	1	O
Clingendael	2	O
Commandanten gesteunde groeperingen	6	C/O
Commissie Davids	1	O
Media	5	C/O
Middle east institute Washington	1	O
Ministerie van Algemene Zaken	1	C
Ministerie van Buitenlandse Zaken	60	C/O
Ministerie van Defensie	11	O
MIVD	10	C/O
NCTV	1	O
OM	2	C/O
Tweede Kamer	7	C/O
Uitvoerder	1	O
Universiteit	3	O
VN	2	O

Tabel A1: Overzicht van aantal geïnterviewde personen per organisatie waarmee de commissieleden en/of onderzoekers hebben gesproken (C = Interviews door commissieleden; O = Interviews door de onderzoekers van de commissie).

Conform artikel 7 van het Instellingsbesluit is in een protocol de werkwijze vastgelegd. De artikelen 4 en 5 van dat Informatieprotocol beschrijven de handelwijze met betrekking tot gesprekken en de gespreksverslagen. Van de gesprekken zijn alleen met toestemming van de geïnterviewde geluidsopnames gemaakt ten behoeve van de verslaglegging. Het uitgewerkte gespreksverslag werd toegezonden aan de geïnterviewde met het verzoek dit te controleren op inhoudelijke onjuistheden. Onjuistheden of aanvullingen werden verwerkt in het verslag, waarna het opnieuw werd toegestuurd. Als het verslag een correcte weergave van het interview was, bevestigde de geïnterviewde dat per mail.⁵ Na accordering door de geïnterviewde is het definitieve verslag voorgelegd aan de leden van de commissie en

⁵ Enkele geïnterviewden hebben niet gereageerd op het verzoek tot accordering van het verslag, ook niet na herhaaldelijk rappelleren. Niet-geaccordeerde verslagen zijn vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid buiten het onderzoek gelaten.

opgenomen in het onderzoeksdossier. De betreffende geluidsopname is daarna vernietigd. De gespreksverslagen maken geen onderdeel uit van het rapport. In de voetnoten wordt als bronverwijzing volstaan met de algemene aanduiding: "interview commissie". De gespreksverslagen zijn wel onderdeel van het over te dragen archief van de commissie maar worden niet openbaar gemaakt.

Voor de interviews met medewerkers van de MIVD en AIVD golden aparte afspraken. Zo mochten de gesprekken niet worden opgenomen en moesten de geïnterviewde medewerkers het gespreksverslag inzien op het kantoor van de MIVD of de AIVD.

Gebruik namen in onderzoeksrapport

In verband met privacybescherming zijn, conform het bepaalde in het Informatieprotocol, geen persoonsgegevens of naar personen herleidbare gegevens van betrokkenen opgenomen in het rapport tenzij daar toestemming voor is gegeven door betrokkenen. Ook persoonsgegevens of naar personen herleidbare gegevens van (voormalig) medewerkers van (voormalige) departementen zijn niet opgenomen. Een uitzondering vormen bewindspersonen. Bij het gebruik van interviews in het rapport en de bijlagen wordt volstaan met de algemene bronvermelding: "interview commissie".

A.4.3 Regiobezoek

De commissie heeft veel moeite gedaan om een bezoek te brengen aan de regio. Het doel van het bezoek was om met een aantal destijds betrokkenen te kunnen spreken. Het ging daarbij om personen die verbonden waren aan de Syrische groeperingen die NLA van Nederland hebben ontvangen. Naast de commandanten ging het om personen die actief waren in de organisaties die de Nederlandse NLA verstrekten en/of de monitoring verzorgden. Tot slot wilde de commissie graag spreken met personen verbonden aan ngo's met kennis over de context en uitvoering van het Nederlandse NLA programma.

Aangezien de delegatie om veiligheidsredenen geen toestemming kreeg van BZ om Syrië te bezoeken is geprobeerd gesprekken te voeren in de buurlanden Turkije en Jordanië. Omdat de commissie werkt in opdracht van de Nederlandse overheid zijn de overheden van Turkije en Jordanië via de ambassades geïnformeerd over de voorgenomen bezoeken. De betreffende landen stelden o.a. als voorwaarde dat zij de namen kregen van de personen met wie de commissie wilde spreken. Aangezien de namen van deze personen en groeperingen door de Nederlandse overheid gerubriceerd zijn als staatsgeheim kon de commissie deze niet delen. Ook wilde de commissie de geïnterviewden op geen enkele wijze in gevaar brengen. Ondanks herhaalde verzoeken, zowel rechtstreeks als via de ambassades in Ankara en Amman, heeft de commissie geen toestemming gekregen om in Turkije of Jordanië met de betreffende personen te spreken.

De commissie heeft alsnog met commandanten kunnen spreken. De werkwijze wordt hierna toegelicht.

Interviews commandanten

Allereerst zijn niet alleen militaire commandanten van de gewapende groepen zelf gevraagd, maar ook mensen eromheen, zoals uit de politieke tak of media-afdeling van de organisatie, en mensen die nauw met hen samenwerkten maar geen formeel lid waren van de groep. Dit



was van belang om een multidimensionaal beeld te krijgen van het NLA-programma zoals dat door Syrische betrokkenen is ervaren in de periode 2015-2018. Er is geprobeerd om NLA-betrokkenen in zowel Noord- als Zuid-Syrië te interviewen.

In het initiële contact is aan de commandanten uitgelegd wat de opzet en doelstelling van de commissie was en waar de interviews over zouden gaan. De Arabische vertaling van de website van de commissie was daarbij behulpzaam. Voor de geïnterviewden was deze vertaling zowel informatief als vertrouwenwekkend. Voor de commissie stond de veiligheid van de commandanten voorop. Uitgangspunt was daarom betrokkenen te spreken op een veilige locatie buiten Turkije en Jordanië. Was dit niet mogelijk, dan werd het interview door middel van een videogesprek afgenomen.

In totaal zijn zes formele interviews verricht, waarvan één in persoon op locatie, naast enkele tientallen informele en oriënterende gesprekken met tussenpersonen en andere informanten. Met goedkeuring van de respondenten zijn er geluidsopnamen gemaakt van de interviews, die daarna zijn getranscribeerd in het Arabisch. De opnamen zijn hierna vernietigd. De respondenten ontvingen de transcripties ter inzage en mochten onjuistheden corrigeren. Daarna zijn de transcripten vertaald naar het Engels en voorgelegd aan de commissie.

A.5 Kwaliteitsbewaking

Interne en externe toets van bevindingen

Gedurende het onderzoek heeft de commissie expertadvies ontvangen over de opzet en de te gebruiken methoden. Belangrijke deelproducten waren onderworpen aan intercollegiale toetsing en de bevindingen uit het onderzoek zijn besproken in een analysebijeenkomst onder begeleiding van een externe adviseur die niet betrokken was bij het onderzoek.

Review deelonderzoeken

De drie extern uitgevoerde deelonderzoeken zijn afzonderlijk gereviewd door de volgende externe deskundigen:

- Reviewer beschrijving Syriëconflict: Aron Lund, MA, Zweedse onderzoeker en schrijver over Midden-Oosten, waaronder drie boeken over de Syrische politiek.
- Reviewer volkenrechtelijke analyse: Prof. dr. Willem van Genugten, Emeritus-hoogleraar Internationaal Recht, Universiteit Tilburg. Zijn reflectie is opgenomen in bijlage N.
- Reviewer staatsrechtelijke analyse: Prof. mr. Paul Bovend' Eert, Hoogleraar Staatsrecht, Radboud Universiteit Nijmegen.

Beoordeling concept-rapport

De commissie heeft het concept eindrapport laten beoordelen door een leescommissie bestaande uit de volgende personen:

- Mr. T.H.J. (Tjibbe) Joustra: tot 1 mei 2019 voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Daarvoor was hij onder meer Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding, voorzitter van de Raad van Bestuur van het UWV en secretaris-generaal van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
- Prof. dr. P.L. Meurs : Emeritus-hoogleraar Bestuur van de Gezondheidszorg van Erasmus School of Health Policy & Management van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

A.6 Communicatie

Website

De commissie heeft gedurende haar onderzoek een website onderhouden waarop de opdracht van de minister, de introductie van de commissieleden, het privacyreglement en andere aan de commissie gerelateerde informatie te vinden waren. Belangrijke documenten waren ook beschikbaar in het Engels en Arabisch ten behoeve van interviews.

Na opheffing van de commissie worden bezoekers doorgeleid naar het onderzoeksrapport op de website van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Woordvoering

De commissie is bijgestaan door een parttime-woordvoerder. Contacten met de media werden door de woordvoerder verzorgd.

Mediabelangstelling

De commissie heeft ervoor gekozen om gedurende het onderzoek niet in te gaan op vragen van journalisten en geen mededelingen te doen over het verloop van het onderzoek, noch over de opzet en bevindingen. De commissie wilde beïnvloeding voorkomen en zich maximaal concentreren op het onderzoekswerk.

Geclassificeerde informatie

De commissie meent dat volledige openheid kan bijdragen aan het afronden van de discussie rond het NLA-programma en de indruk kan wegnemen dat zaken worden achtergehouden. Dat was de reden voor de commissie om op 27 september 2021 een schriftelijk verzoek⁶ in te dienen bij de Secretaris-Generaal (SG) van het ministerie van Buitenlandse Zaken om de namen van de gesteunde groeperingen te derubriceren (opheffen van de geheimhouding). De commissie argumenteerde dat een afweging van het belang van geheimhouding tegen dat van openbaarheid nu anders zou moeten uitvallen dan een aantal jaren geleden. Ze wees daarbij op het feit dat veel informatie al openbaar was door tijdsverloop en informatie in de (sociale) media, die mede afkomstig is van betrokken uitvoerders en groeperingen zelf. De SG liet weten dat het conflict in Syrië nog steeds actueel is en derhalve voor het ministerie de veiligheid van betrokkenen en bondgenootschappelijke afspraken prevaleerden boven de gevraagde derubricering.

Op 5 april 2022 heeft de voorzitter een gesprek gevoerd met de SG waarin hij het verzoek om derubricering heeft herhaald. Als antwoord op dit verzoek liet de SG op 7 juli 2022 mondeling en op 8 juli 2022 schriftelijk weten dat het standpunt van het ministerie onveranderd is. Syrië is een ernstig onveilig land met grote risico's voor tegenstanders van het regime. Navraag

⁶ Kenmerk CIENLA2021003.



door het ministerie bij de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk leert dat deze landen niet van plan zijn hun beleid ten aanzien van rubricering te wijzigen. Eenzijdige derubricering van de namen van gesteunde groeperingen door Nederland zou volgens de SG vrijwel zeker schade aan de bilaterale relatie met deze landen betekenen.⁷

Ook door de inlichtingendiensten gerubriceerde informatie met betrekking tot het NLA-programma is staatsgeheim verklaard waardoor de commissie hierover in het openbaar geen mededelingen kan doen. De commissie wil benadrukken dat zij wel in de gelegenheid is gesteld om alle geclassificeerde informatie in te zien.

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 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.

Feitencheck

De commissie heeft het feitenrelaas⁸ van het rapport voorgelegd aan het ministerie van Buitenlandse Zaken voor controle op feitelijke onjuistheden. De passages die betrekking hebben op de AIVD en de MIVD zijn aan de betreffende diensten voorgelegd voor een feitencheck en een check op staatsgeheime informatie. De AIVD had geen bezwaar tegen publicatie van de beoordeelde concepten. De MIVD maakte wel bezwaar tegen de passages die betrekking hebben op de diensten. De commissie heeft de minister van Buitenlandse Zaken als opdrachtgever hierover schriftelijk geïnformeerd en na overleg besloten de gevoelige passages op te nemen in een niet-openbare bijlage.

Publicatie

De voorzitter van de commissie heeft tien werkdagen voor de aanbidding van het eindrapport vier op naam gestelde exemplaren van het onderzoeksrapport onder embargo beschikbaar gesteld aan de minister van Buitenlandse Zaken, conform het informatieprotocol behorende bij het instellingsbesluit. Voor de ontvangst van elk exemplaar is een geheimhoudingsverklaring getekend.

Archivering

De organisatie en het beheer van het onderzoeksarchief is vastgelegd in het Regeling archief Commissie van onderzoek NLA-programma in Syrië. (Besluit van de minister van Buitenlandse Zaken van 7 juni 2021, nr. BuZa.2021.8678-13).

Het archief is tot de overbrenging naar het Nationaal Archief (ingevolge de Archiefwet 1995) in beheer bij de Directie Noord-Afrika en Midden-Oosten (DAM) van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De minister stelt bij de overbrenging van het archief naar het Nationaal Archief regels aan de openbaarheid.

7 Brief: Min-BuZa.2022. 12010-21.

8 De commissie heeft alleen de feitelijke beschrijvingen van het programma uit de bijlagen voorgelegd.

Gedurende de beheerperiode bij het ministerie zijn de gespreksverslagen van betrokkenen alleen onder strikte voorwaarden te raadplegen door daartoe aangewezen ambtenaren van het ministerie of betrokkenen zelf. Op termijn⁹ worden de verslagen overgedragen aan het Nationaal Archief en zijn dan 75 jaar na geboorte van betrokkene (of eerder na overlijden) niet openbaar met het oog op de privacy.

9 Volgens de huidige Archiefwet is de overbrengingstermijn 20 jaar.



Bijlage B

Instellingsbesluit





Besluit van de Minister van Buitenlandse Zaken van 23 maart 2021, nr. Min-Buza.2021.7678-22, houdende instelling van de Commissie van onderzoek inzake het Non Lethal Assistance (NLA) programma dat de Nederlandse regering van 2015 tot 2018 in Syrië heeft uitgevoerd (Instellingsbesluit Commissie van onderzoek NLA-programma in Syrië)

De Minister van Buitenlandse Zaken;

Gelet op artikel 2, eerste lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies;

Besluit:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. *minister*: Minister van Buitenlandse Zaken;
- b. *commissie*: commissie, bedoeld in artikel 2.

Artikel 2. Instelling en taak

1. Er is een Commissie van onderzoek naar het Non Lethal Assistance (NLA) programma, dat de Nederlandse regering van 2015 tot 2018 in Syrië heeft uitgevoerd (Commissie van onderzoek NLA-programma in Syrië).
2. De commissie heeft tot taak:
 - a. onafhankelijk en naar eigen inzicht onderzoek te doen naar het in lid 1 van dit artikel genoemde NLA-programma;
 - b. in ieder geval de volgende aspecten mee te nemen in het onderzoek:
 - I. het ambtelijke en politieke besluitvormingsproces;
 - II. de juridische risico's;
 - III. de mate waarin de door de regering aan de steun gestelde voorwaarden zijn nagekomen;
 - IV. de informatievoorziening aan de Kamer; en
 - c. uit het onderzoek lessen te trekken voor de toekomst.

Artikel 3. Samenstelling, benoeming, ontslag

1. De commissie bestaat uit vier leden, waaronder een voorzitter.
2. De leden hebben zitting op persoonlijke titel en oefenen hun functie onafhankelijk en onpartijdig uit.
3. De voorzitter wordt door de minister benoemd, de andere leden worden op voordracht van de voorzitter door de minister benoemd.
4. De benoeming geschiedt voor de duur van de commissie.
5. De voorzitter en overige leden kunnen (op eigen verzoek of wegens ongeschiktheid, onbekwaamheid of op andere zwaarwegende gronden) worden geschorst en ontslagen door de minister.

Artikel 4. Leden

Tot lid van de commissie worden benoemd:

- a. P.C. (Patrick) Cammaert, Generaal-majoor der mariniers (b.d.), tevens voorzitter;
- b. Prof. Dr. R.M. (Rianne) Letschert, Rector magnificus Universiteit van Maastricht;
- c. Drs. M.J.A. (Marcia) Luyten, Journalist / Schrijver; en
- d. Prof. Dr. U.Ü. (Uğur) Üngör, Hoogleraar Universiteit van Amsterdam.





Artikel 5. Instellingsduur

1. De commissie wordt ingesteld met ingang van 1 april 2021 en wordt opgeheven per 1 oktober 2022.
2. De commissie brengt uiterlijk 1 oktober 2022, en zoveel eerder als mogelijk, haar eindrapport uit aan de minister.
3. Indien onvoorziene omstandigheden naar het oordeel van de commissie in de weg staan aan het tijdig afronden van het onderzoek, dan stelt zij de minister daarvan onverwijld op de hoogte.
4. De minister beslist over de eventuele verlenging van de termijn, bedoeld in het eerste lid, en brengt de commissie daarvan schriftelijk op de hoogte.

Artikel 6. Secretariaat

1. De commissie wordt bij haar werkzaamheden ondersteund door een (extern) secretariaat, inclusief onderzoekers, met aan het hoofd de secretaris van de commissie.
2. De voorzitter van de commissie benoemt de secretaris en de leden van het secretariaat.
3. De secretaris en de overige leden van het secretariaat zijn voor de uitvoering van hun taak uitsluitend verantwoordelijk schuldig aan de voorzitter van de commissie.
4. De minister draagt, na overleg met de voorzitter, zorg voor de nodige voorzieningen ten behoeve van de werkzaamheden van de commissie.
5. De secretaris en de medewerkers van het secretariaat zijn geen lid van de commissie.

Artikel 7. Werkwijze

1. De commissie stelt een protocol vast over de wijze waarop zij het onderzoek uitvoert, waaronder in ieder geval over de wijze waarop zij personen hoort en daarvan verslag doet en op welke wijze de vertrouwelijkheid van informatie geborgd wordt.
2. De commissie draagt zorg voor naleving van de AVG.
3. De commissie kan zich door andere personen doen bijstaan voor zover dat voor de vervulling van haar taak nodig is.

Artikel 8. Inwinnen van inlichtingen

1. De commissie is bevoegd zich voor het inwinnen van inlichtingen rechtstreeks te wenden tot personen en instellingen en hen te verzoeken die medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van het onderzoek.
2. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken verleent de commissie de verlangde medewerking en toegang tot alle informatie die zij nodig heeft met inachtneming van het in artikel 7 bedoelde protocol.
3. Ambtenaren van het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn verplicht om de leden van de commissie de verlangde medewerking te verlenen, voor zover deze samenhangt met hun ambtelijke taak.
4. De commissie is gerechtigd in het kader van haar onderzoek kennis te nemen van gegevens die berusten bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ongeacht de merking of rubricering. Een geheimhoudingsplicht ter zake, rustend op personen in dienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, vindt in dat geval ten overstaan van de commissie geen toepassing.
5. Op de leden van de commissie, de secretaris, de overige leden van het onderzoeksteam en de andere personen die de commissie bijstaan, rust een geheimhoudingsplicht met betrekking tot gemerkte en gerubriceerde gegevens als bedoeld in het vierde lid.

Artikel 9. Vergoeding

De voorzitter en de andere leden voor zover niet vallend onder de uitzondering van artikel 2, derde lid,



van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies, ontvangen een vaste vergoeding per maand, gebaseerd op salarisschaal 18, trede 10, van bijlage I-B van de Arbeidsvoorwaardenovereenkomst sector Rijk 2018–2020. De arbeidsduurfactor voor de voorzitter is 16/36 en voor de andere leden 8/36.

Artikel 10. Kosten

1. De kosten van de commissie komen, voor zover op basis van een goedgekeurde begroting, voor rekening van de minister. Onder kosten worden in ieder geval verstaan:
 - a. de kosten voor huisvesting, de faciliteiten van vergaderingen en voor het secretariaat;
 - b. de kosten voor het inschakelen van externe deskundigheid en het laten verrichten van onderzoek;
 - c. de kosten voor oplevering van het rapport;
 - d. de reiskosten voor binnenlandse reizen die worden vergoed op basis van voor werknemers in de sector Rijk geldende vergoedingsregelingen; en
 - e. internationale reis- en verblijfskosten, indien die voor het onderzoek noodzakelijk zijn, conform de voor werknemers in de sector Rijk geldende vergoedingsregelingen.
2. De commissie biedt zo spoedig mogelijk na haar instelling een begroting aan de minister aan. Deze bevat de kosten van de commissie.
3. De commissie voert een eigen financiële administratie en levert een financieel overzicht op.
4. Bij de beëindiging van haar werkzaamheden legt de commissie over de financiën verantwoording af.

Artikel 11. Eindrapport

1. Bij de beëindiging van haar werkzaamheden brengt de commissie een eindrapport uit aan de minister.
2. Indien de commissie daartoe aanleiding ziet in de bevindingen van het onderzoek, pleegt zij tussentijds overleg met de minister.

Artikel 12. Archiefbescheiden

1. Het archief van de onderzoekscommissie wordt na afloop van de werkzaamheden van de commissie overgebracht naar het archief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Noord-Afrika en Midden-Oosten (DAM), afdeling Team 1, cluster Mashreq.
2. Het beheer vindt plaats met inachtneming van de vigerende archiefwet en -regelgeving en de door de onderzoekscommissie in haar protocol aangegeven vertrouwelijkheid, waarover de onderzoekscommissie nadere afspraken maakt met het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Bedrijfsvoering (DBV), cluster Informatiemanagement (DBV/IM).
3. De verplichtingen inzake opslag, verwerking en vernietiging van gerubriceerde of gemerkte informatie worden in een separaat protocol vastgelegd.

Artikel 13. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 april 2021.

Artikel 14. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Commissie van onderzoek NLA-programma in Syrië.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst en in afschrift worden gezonden aan betrokkenen.

*De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok*





TOELICHTING

Van 2015 tot 2018 heeft de Nederlandse regering in Syrië het Non Lethal Assistance (NLA) programma uitgevoerd, ter ondersteuning van de gematigde gewapende oppositie. De belangrijkste doelen van het programma waren het bieden van een alternatief voor extremistische groeperingen en het voorkomen dat de gematigde oppositie in verdrukking zou raken tussen extremistische groeperingen en het Assad-regime. Hiermee werd zorg gedragen voor enige voet aan de grond voor de oppositie ter ondersteuning van het politiek proces onder leiding van de VN. Het NLA-programma was onderdeel van het bredere Nederlandse Syrië-beleid, dat zich richtte op vijf elkaar versterkende sporen: politiek, militair, humanitair, stabilisatie en accountability.

Op 2 oktober 2018 heeft het Tweede Kamerlid Omtzigt c.s. een motie ingediend die constateert dat bij de levering van niet-letale steun in Syrië sprake was van een nieuwe vorm van hulp, waarbij de regering steun verleende aan gewapende groeperingen die geen onderdeel zijn van reguliere strijdkrachten (TK 32 623, nr. 231). De motie verzoekt de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) en de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) gezamenlijk een advies uit te brengen over een toetsingskader voor het leveren en financieren van niet-letale steun aan niet-staatelijke, gewapende groepen in het buitenland. Daarnaast verzoekt de motie de CAVV en AIV om onder andere als basis hiervoor onderzoek te doen naar het NLA-programma in Syrië en de feiten en bevindingen van dit onderzoek te betrekken bij het toetsingskader. Voorts verzoekt de motie de CAVV en AIV om daarbij ook de rol van volkenrechtelijk advies, de openbaarheid daarvan en de mogelijkheden van tegenspraak daarop te betrekken. De motie verzoekt de regering haar volledige medewerking te verlenen door inzage te geven in stukken en mee te werken aan gesprekken. De motie is op 9 oktober 2018 aangenomen.

Op 11 november 2020 heeft het Tweede Kamerlid Van Helvert c.s. een motie ingediend (TK 32 623, nr. 307), die constateert dat de CAVV en de AIV naar aanleiding van de motie Omtzigt c.s. (TK 32 623, nr. 231) advies hebben uitgebracht over het leveren en financieren van niet-letale steun aan niet-staatelijke, gewapende groepen in het buitenland en daarin elementen hebben aangedragen voor een toetsingskader.

De motie van het Lid Van Helvert c.s. constateert voorts dat de motie-Omtzigt c.s. de CAVV en AIV verzocht onder andere als basis voor hun advies onderzoek te doen naar het NLA-programma in Syrië en de feiten en bevindingen van dit onderzoek te betrekken bij het toetsingskader. De motie constateert dat de motie-Omtzigt c.s. op dit laatste punt nog niet is uitgevoerd.

De motie Van Helvert c.s. overweegt 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, alsmede de informatievoorziening aan de Kamer. Voorts overweegt de motie dat nader onderzoek naar het NLA-programma van belang is, onder meer naar bovengenoemde aspecten, om lessen te trekken voor de toekomst.

De motie Van Helvert c.s. verzoekt de regering een externe en onafhankelijke commissie in te stellen, die onderzoek gaat doen naar het NLA-programma en het onderzoek naar eigen inzicht inricht. Voorts verzoekt de motie de regering volledige medewerking te verlenen aan dit onderzoek door mee te werken aan gesprekken en inzage te geven in alle informatie die de commissie nodig acht om kennis van te nemen, waaronder staatsgeheime informatie.

Op 26 januari 2021 heeft de Tweede Kamer de motie van het Lid Van Helvert c.s. aangenomen (TK 32 623, nr. 307). Het lid Van Helvert heeft het kabinet diezelfde dag verzocht een Kamerbrief te sturen over de procedure over de instelling van een commissie voor extern, onafhankelijk onderzoek naar het NLA-programma.

Per brief van 5 februari 2021 (TK 32 623, nr. 315) heb ik de Tweede Kamer toegezegd dat het kabinet de motie zal uitvoeren en hierbij als uitgangspunten zal hanteren dat de commissie van onderzoek naar het NLA-programma zo onafhankelijk mogelijk moet kunnen opereren en de onderzoeksopdracht naar eigen inzicht moet kunnen invullen. Hierbij wordt de volledige medewerking toegezegd. In deze brief heb ik de Tweede Kamer tevens geïnformeerd zo spoedig mogelijk, maar na zorgvuldige overweging, een voorzitter voor de commissie te selecteren.

Per brief van 26 februari 2021 (TK 32 623, nr. 316) is de Tweede Kamer geïnformeerd dat de heer Patrick Cammaert, generaal-majoor der mariniers b.d., bereid is gevonden op te treden als voorzitter van de onderzoekscommissie NLA-programma. De heer Cammaert heeft uitgebreide buitenlandervaring, diepgaande kennis van de situatie in conflictgebieden en onderzoekservaring. Hij heeft leiding gegeven aan verschillende internationale onderzoeken en vredesmissies, onder andere in de Democratische Republiek Congo, Gaza, Zuid-Soedan en Jemen. De brief geeft aan dat de heer



Cammaert een commissie zal samenstellen en dat de Tweede Kamer over het instellingsbesluit ervan wordt geïnformeerd zodra de commissie is gevormd. Het besluit wordt ook gepubliceerd in de Staatscourant.

*De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok*



Bijlage C

Betrokkenen bij uitvoering NLA-programma



C.1 Buitenlandse Zaken

Politieke en ambtelijke leiding

minister van Buitenlandse Zaken (BZ) ¹⁰	<ul style="list-style-type: none">• politiek verantwoordelijk voor het NLA-programma en “eerste ondertekenaar”.
minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) ¹¹	<ul style="list-style-type: none">• politiek verantwoordelijk voor het NLA-programma en vooral “budgethouder”.
(plaatsvervangend) directeur-generaal Politieke Zaken (DGPZ)	<ul style="list-style-type: none">• betrokken bij de besluitvorming over het NLA-programma en adviseur van de minister van BZ.
directeur-generaal Internationale Samenwerking (DGIS)	<ul style="list-style-type: none">• ondersteunt voornamelijk de minister voor BHOS, was in mindere mate structureel betrokken.
Secretaris-Generaal van het ministerie (SG)	<ul style="list-style-type: none">• hoogste ambtelijk leidinggevende, beperkt betrokken bij NLA.

Directies/teams BZ

directie Noord-Afrika en Midden-Oosten (DAM)	<ul style="list-style-type: none">• regiodirectie met portefeuillehouder(s) Syrië, waaronder aansturing Syriëteam in Istanbul.
directie Veiligheidsbeleid (DVB)	<ul style="list-style-type: none">• themadirectie, betrokken vanuit dossiers anti-ISIS en internationale militaire inzet, en als medebeheerder van het Stabiliteits-fonds.
directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH)	<ul style="list-style-type: none">• verantwoordelijk voor het beheer van het Stabiliteitsfonds, en overlegt daartoe met DVB.
directie Juridische Zaken (DJZ)	<ul style="list-style-type: none">• DJZ werd ingeschakeld voor juridisch advisering.
Syriëteam	<ul style="list-style-type: none">• Opgericht in 2013 als “Syrische ambassade in ballingschap”, gevestigd in Istanbul.• Voor het onderhouden van contacten met Zuid-Syrië krijgt het team ondersteuning van een regionaal medewerker bij de Nederlandse ambassade in Amman (Jordanië).• Het team bestaat uit uitgezonden medewerkers van BZ en staat vanaf 2013 onder leiding van de Speciaal Gezant voor Syrië (SGS) en diens plaatsvervanger, de Speciaal Adviseur Syrië (SAS).• De medewerkers van het Syriëteam houden toezicht op de implementatie van meerdere projecten, waaronder het NLA-programma.

¹⁰ De namen van de ministers gedurende aanloop, uitvoering en nasleep van het NLA-programma zijn opgenomen in bijlage D.

¹¹ Ibid.



C.2 Uitvoerders programma

Uitvoerders

Creative Associates International, Inc. (Creative)	Het Amerikaanse bedrijf Creative voert vanaf het voorjaar van 2015 met name de projecten in het Noorden van Syrië uit. Bij de uitvoering zijn lokale logistieke partners betrokken: het Turkse bedrijf Istanbul Net (Noord-Syrië) en de Jordaanse organisatie Wattad (Zuid-Syrië).
Candor International (Candor)	Vanaf medio 2016 neemt ook het Turkse bedrijf Candor enkele projecten op zich.
Risk Advisory Group (RAG)	De RAG was namens het Verenigd Koninkrijk de uitvoerder van het Grenswacht-project en van het veldhospitaalproject in Zuid-Syrië.
Torchlight Group	Uitvoerder namens het Verenigd Koninkrijk van het project in Zuid-Syrië waarbij medische brigades werden getraind en geëquipeerd.



Bijlage D

Overzicht ministers BZ en BHOS en Organogram BZ



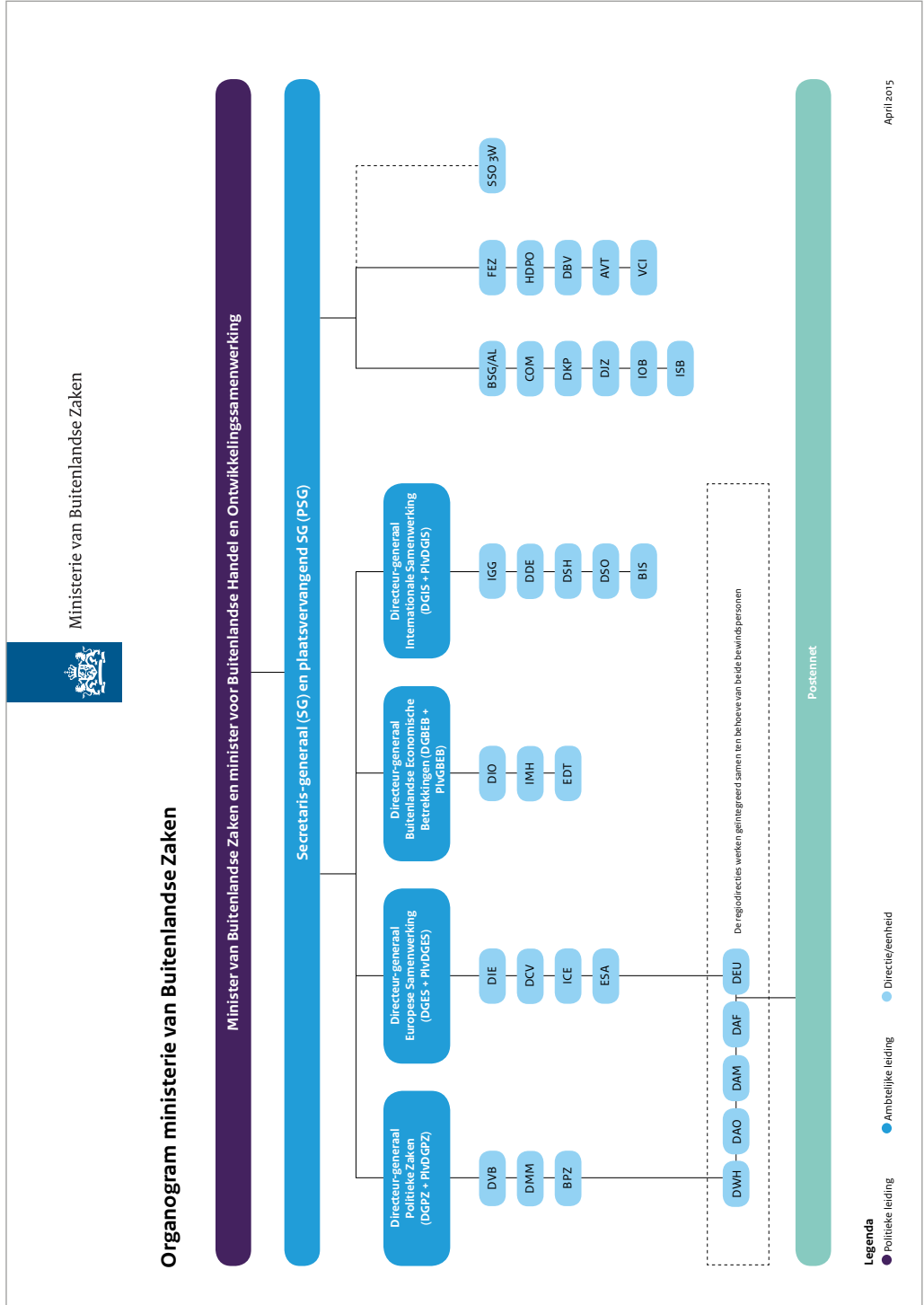
Ministers van Buitenlandse Zaken

Periode	Minister
2010-2012	Uri Rosenthal
nov 2012 – okt 2014	Frans Timmermans
okt 2014 – okt 2017	Bert Koenders
okt 2017 – feb 2018	Halbe Zijlstra
feb 2018 – mrt 2018	Sigrid Kaag (waarnemend)
mrt 2018 – mei 2021	Stef Blok

Ministers voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Periode	Minister
nov 2012 – okt 2017	Lilianne Ploumen
okt 2017 – aug 2021	Sigrid Kaag

Organogram ministerie van Buitenlandse Zaken (april 2015)





Bijlage E

Interdepartementaal overleg NLA



Taskforce anti-ISIS	<ul style="list-style-type: none"> • Het Syriëbeleid werd op ambtelijk niveau veelal besproken in de wekelijkse Taskforce ISIS/Syrië/Irak, waar DAM, DVB, DSH en DJZ aan deelnamen. Het NLA-programma kwam hier ook aan bod. • Aan het interdepartementaal overleg (ook wekelijks) namen ook de ministeries van Defensie en – indien relevant – Justitie en Veiligheid en de inlichtingendiensten deel.
Stuurgroep Missies en Operaties (SMO)	<ul style="list-style-type: none"> • Wekelijks (hoog-ambtelijk) interdepartementaal overleg over militaire operaties en civiele missies waarin het NLA-programma met name als onderdeel van de anti-ISIS inzet werd behandeld. • Deelnemers: ministeries van Algemene Zaken, Defensie, Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking en Justitie en Veiligheid.
Commissie voor de Veiligheids- en Inlichtingendiensten (CVIN)	<ul style="list-style-type: none"> • Het NLA-programma is enkele keren aan bod gekomen in de CVIN. • De CVIN overlegt op hoogambtelijk niveau over vraagstukken op het terrein van de nationale veiligheid en bereidt de Geïntegreerde Aanwijzing met onderzoeksprioriteiten voor de AIVD en de MIVD voor. • Deelnemers: het ministerie van Algemene Zaken, het ministerie van Buitenlandse Zaken, het ministerie van Justitie en Veiligheid en de AIVD en MIVD. • Hoog ambtelijk voorportaal van de Raad voor de Veiligheids- en Inlichtingendiensten (RVI).
Raad voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (RIV), heden de Raad voor Veiligheids- en Inlichtingendiensten (RVI)	<ul style="list-style-type: none"> • NLA-programma is in de RIV enkele malen en op hoofdlijnen besproken. • Doel: bespreken vraagstukken op het terrein van de nationale veiligheid. • Deelnemers: ministers van Binnenlandse Zaken, Defensie, Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid, directeur-generaal van de AIVD en de directeur van de MIVD. • Onderraad van de wekelijkse ministerraad.
Bewindsliedenoverleg (BWO)	<ul style="list-style-type: none"> • 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.
Ministerraad (MR)	<ul style="list-style-type: none"> • Wekelijks overleg van ministers en staatssecretarissen. • Het NLA-programma is in de MR enkele malen en op hoofdlijnen besproken.

Beschrijving programma





Bijlage F

De aanloop naar het NLA-programma



F.1 Het Nederlandse Syriëbeleid in de periode 2011-2014

Grote onrust in de Arabische regio

Het jaar 2011 staat voor BZ in het teken van de vele gebeurtenissen in de Arabische regio. Naast onder meer de burgerprotesten in Tunesië en Egypte, de NAVO-operatie in Libië, de onafhankelijkheid van Zuid-Soedan en de burgeroorlog in Jemen, is de uitbraak van de Syrische crisis daar één van.¹² Nederland veroordeelt het geweld van het Syrische regime en pleit het vertrek van President Assad, die volgens BZ “alle legitimiteit heeft verloren”.¹³

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.¹⁴ Wanneer Syrische regeringstroepen in mei 2012 een bloedbad aanrichten in Houla, verklaart Nederland de Syrische ambassadeur *persona non grata*.¹⁵ De laatste Nederlandse diplomaat in Syrië wordt in reactie hierop het land uitgezet en vertrekt naar Istanbul. Daar wordt het Syriëteam opgezet.¹⁶ Dit team staat vanaf 2013 onder leiding van de Speciaal Gezant voor Syrië (SGS) en diens plaatsvervanger de Speciaal Adviseur Syrië (SAS).¹⁷

Nederland streeft naar een politieke oplossing

Sinds 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.¹⁸ 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. Het probeert 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”.¹⁹ De Nederlandse overheid poogt bij te dragen aan de duurzaamheid van die transitie door te assisteren in vroege wederopbouw en door steun aan de niet-gewapende oppositie.²⁰

12 Interview commissie; Mensenrechtenrapportage 2011, bijlage bij Kamerstuk 32735 nr. 46.

13 Berichtenverkeer BZ, 9 en 20 februari 2012, SBV-2018.285066 en SBV-2018.285856; Interne mail BZ, 23 februari 2012, MINBUZA-2014.662466.

14 Berichtenverkeer BZ, 23 maart 2012, SBV-2018.288177.

15 Berichtenverkeer BZ, 29 mei 2012, SBV-2018.292291.

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

17 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.

18 In een overzicht van de actuele situatie en scenario's ten aanzien van Syrië in de zomer van 2012 beschrijft BZ dat de hevigheid van het geweld toeneemt en dat de mate van concessiebereidheid aan de zijden van zowel het regime als het verzet nihil is. Dat Rusland en China elke vorm van internationale interventie via de VN Veiligheidsraad blokkeren, wordt gezien als een “genadeslag” voor de bemiddelingspogingen van de VN: “het plan van Annan (de Speciaal Vertegenwoordiger van de VN voor Syrië) is zo goed als dood”. Ondanks dat een politieke oplossing moeilijk voorstelbaar lijkt, blijft Nederland steun uitspreken voor de initiatieven van de VN. Ook de mogelijkheid om via een ‘gecontroleerd vertrek’ van president Assad tot een politieke oplossing te komen (de zogenaamde ‘Jemen-optie’), acht Nederland steeds minder waarschijnlijk gezien de Russische erkenning van Assads legitimiteit. Kamerbrief 5 juni 2012, 32623 nr. 66; Memo BZ, 10 augustus 2012, MINBUZA-2012.18568.

19 Kamerbrief 5 september 2012, 32623 nr.70; Kamerbrief 22 maart 2013, 32623 nr. 88; Interne mail BZ, 23 februari 2012 MINBUZA-2014.662466; *Report of the independent international commission of inquiry on the Syrian Arab Republic*, 16 augustus 2012, VN. Doc. A/HRC/21/50.

20 Mail BZ, 23 februari 2012, MINBUZA-2014.662466; Memo BZ, 10 augustus 2012, MINBUZA-2012.18568; Kamerbrief 5 september 2012, 32623 nr.70; Memo BZ, 14 december 2012, MINBUZA-2019.4177.



Overleg met bondgenoten: *Friends of Syria*

Over de contacten met en steun aan de Syrische oppositie voert Nederland frequent overleg met bondgenoten. Gesprekken met gelijkgestemde landen vinden voornamelijk plaats in het kader van de *Group of Friends of the Syrian People (Friends of Syria of FoS)*: een diplomatiek collectief dat door Frankrijk is geïnitieerd in reactie op de patstelling in de VN-Veiligheidsraad.²¹ Nederland maakt formeel geen onderdeel uit van de FoS-kerngroep van meest betrokken landen, maar onderhoudt nauw contact met belangrijke landen als het VK, Frankrijk, Duitsland, Denemarken en de VS.²² Dergelijk contact vindt plaats op de ministeriële en (hoog)ambtelijke bijeenkomsten van de FoS, maar ook langs bilaterale kanalen en in ander multilateraal verband.²³

Ook voeren Europese lidstaten vrijwel maandelijks overleg over de situatie in Syrië en de mogelijkheden tot steunverlening tijdens de Raad Buitenlandse Zaken (RBZ).²⁴ Tot slot houden Nederlandse diplomaten een vinger aan de pols op de VN-hoofdkantoren in Genève en New York, alsmede op de posten in gelijkgestemde landen. Informatie over het krachtenveld van de internationale gemeenschap speelt een belangrijke rol in de advisering en besluitvorming over de Nederlandse beleidsinzet jegens Syrië, in het bijzonder waar het de steun aan de Syrische oppositie betreft.

F.2 Nederlandse steun aan de politieke en civiele oppositie

Contacten met Syrische oppositie vanaf begin conflict

BZ onderhoudt sinds het begin van het conflict in 2011 regelmatig contact met de Syrische oppositie.²⁵ Na de sluiting van de ambassade in Damascus vindt dit met name vanuit Turkije plaats. Het contact intensiveert vanaf 2012, wanneer Nederland in navolging van bondgenoten start met concrete steunverlening aan de "vreedzame oppositie".²⁶ Zo levert Nederland onder meer apparatuur voor vrije internettoegang en training aan civiele activisten, journalisten en *Local Coordination Committees (LCC's)*. Doel is hun interne communicatie en zo hun slagkracht

21 In februari 2012 voorkomen vetostemmen van Rusland en China in de VN Veiligheid voor de tweede keer een internationale reactie op de misdaden van het Syrische regime. Met als doel het politieke proces levend te houden lanceert Frankrijk een alternatief overlegforum dat meerdere keren per jaar samenkomt. Tijdens de eerste ministeriële bijeenkomst van de FoS in februari 2012 (Tunis) zijn ruim zestig landen en internationale organisaties vertegenwoordigd. Dit aantal zal zich uitbreiden tot meer dan honderd. Intern document BZ, 7 december 2012, MINBUZA-2013.138613.

22 De kerngroep van de FoS wordt ook wel de 'London-11' genoemd en bestaat uit de Verenigde Staten, het Verenigde Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland, Turkije, Italië, Egypte, Jordanië, Qatar, Saudi-Arabië en de Verenigde Arabische Emiraten.

23 Kamerbrief 19 april 2012, 32632, nr. 63; Berichtenverkeer BZ 17 oktober 2012, SBV-2018.299918; Berichtenverkeer BZ 28 januari 2013, SBV-2018.305644.

24 In de RBZ plegen de ministers van Buitenlandse Zaken (soms in bijzijn van de ministers van BHOS en Defensie) van de EU-lidstaten overleg over het buitenlandbeleid van de EU en internationale veiligheid.

25 De Syrische oppositie is een verzamelnaam die door BZ wordt gebruikt om het verzet tegen president Assad aan te duiden. Deze bestaat uit in de periode 2011-2012 uit een breed palet van (voornamelijk in het buitenland gevestigde) politieke organen, lokale netwerken, activisten, journalisten en gewapende en militante groeperingen. Berichtenverkeer BZ, 22 juni, SBV-2018.270856; berichtenverkeer BZ, 14 oktober, SBV-2018.277338; berichtenverkeer BZ, 9 december 2011, SBV-2018.281680; berichtenverkeer BZ, 22 augustus 2012, SBV-2018.296574.

26 De term 'vreedzaam' wordt in deze periode door BZ gebruikt om de oppositiegroepen die steun ontvangen te beschrijven. In interne memo's en Kamerstukken wordt ook verwezen naar de 'civiele oppositie', de 'ongewapende/geweldloze oppositie' of naar de Syrische oppositie in het algemeen. Berichtenverkeer BZ, 16 februari 2012, SBV-2018.285605; Kamerbrief 19 april 2012, 32632, nr. 63; Kamerbrief 5 september 2012, 32623 nr.70; Mail BZ, 10 september 2012, MINBUZA-2013.226279.

te vergroten.²⁷ Deze vorm van steun aan de Syrische oppositie wordt door BZ gecategoriseerd als “non-lethal steun ten behoeve van capaciteitsopbouw”.²⁸

In Europees verband wordt gediscussieerd over de vraag hoe dergelijke steun aan de Syrische oppositie zich verhoudt tot de (juridische) verantwoordingsregels van individuele lidstaten. Deze discussie wordt verder aangezwengeld door de ambities van Frankrijk en het VK om rechtstreekse steun aan de Syrische oppositie te intensiveren.²⁹ Ondanks dat volledige controle op de uitvoering van steunprogramma's door Nederland onmogelijk wordt geacht en DJZ op grond van het non-interventiebeginsel in een enkel geval zelfs negatief adviseert, weegt het belang van de activiteiten volgens de betrokken beleidsdepartementen op tegen de eventuele, “niet te valideren” risico's.³⁰ BZ is zich desalniettemin bewust van de volkenrechtelijke gevoeligheden omtrent de directe steunverlening.³¹ Het benadrukt dat het materieel niet-militair van aard is, dat de steun alleen verleend wordt aan oppositiegroepen die niet deelnemen aan de gewapende strijd, en dat bewapening van de oppositie is uitgesloten.³²

VS biedt hulp aan bij screening oppositieleiden

Naast Europese partners is ook de VS een belangrijke bondgenoot van Nederland. Tijdens een werkbezoek aan Den Haag in oktober 2012 benadrukt de ambtelijke vertegenwoordiging van het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken (*State Department*) de sterk toegenomen wens om informatie te delen en ondersteuning aan de Syrische “ongewapende” oppositie te coördineren. De VS kan bovendien helpen met de screening van de oppositieleiden waar Nederland mee zou willen samenwerken.³³ Net als in de EU en het Nederlandse parlement bestaan er in het Amerikaanse Congres zorgen over waar het geleverde materiaal terecht komt. State Department geeft aan dat de risico's, wanneer geleverd materiaal in handen van gewapende groepen terecht zou komen, gezien de civiele aard van de goederen beperkt zijn. Tegelijkertijd wordt erkend dat niet alle begunstigde partijen “noodzakelijk zuiver civiel” zijn: “in conflictgebieden valt aan een zekere mate van grijs gebied niet te ontkomen”.³⁴

27 Memo BZ, 3 februari 2012; Kamerbrief 30 mei 2012, 32623 nr.66. BZ definieert LCC's als netwerken van lokale contacten die demonstraties en activiteiten van de oppositie op elkaar trachten af te stemmen om zo het effect te vergroten. LCC's demonstreren op vreedzame manier en wijzen geweld af ('civiel verzet'). Ze begeven zich tevens op het humanitaire werkkterrein en hebben banden met de politieke vertegenwoordiging van de oppositie. Berichtenverkeer BZ, 22 augustus 2012, SBV-2018.296574.

28 Memo BZ, 14 juni 2012, MINBUZA-2012.13360.

29 Berichtenverkeer BZ, 13 november 2012, SBV-2018.300938.

30 In deze context wordt ook het risico dat steun in de verkeerde handen valt genoemd. Memo BZ, 3 februari 2012, MINBUZA-2012.2549; Factsheet BZ, 10 september 2012, MINBUZA-2013.226279.

31 In een memo dat naar aanleiding van het negatief advies van DJZ wordt opgesteld door de beleidsdirecties wordt erkend dat “deze vorm van steun onder volkenrechtelijke verbod van inmenging in interne aangelegenheden van andere staten [valt. Vanwege de risico's is het advies wel om “tot uitvoering over te gaan, doch hieraan geen ruchtbaarheid te geven”. Als oplossing wordt voorgesteld het project anders te formuleren: “het project zal worden aangepast: uitvoering vindt plaats “met inachtneming van het internationale recht”” (MINBUZA-2012.13182, MINBUZA-2012.13360).

32 Kamerbrief 5 september 2012, 32623 nr.70; Memo BZ, 1 november 2012, MINBUZA-2013.121986; Kamerbrief 6 december 2012, 3623, nr. 80.

33 De Amerikaanse procedures voor de selectie en screening van deze ongewapende groepen worden tijdens hetzelfde bezoek toegelicht. De criteria die door de *Office for Syrian Opposition Support* en de Midden-Oosten Directie van State Department worden gehanteerd luiden: “wil tot samenwerking; niet-extremistisch; diversiteit, en de beschikking over een eigen invloedssfeer.” Berichtenverkeer BZ, 22 oktober 2012, SBV-2018.299956.

34 Berichtenverkeer BZ, 22 oktober 2012, SBV-2018.299956.



Politieke steun aan de Syrische Oppositie Coalitie

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.³⁵ Tijdens een ministeriële bijeenkomst van de FoS roept Nederland andere landen op om de SOC “concreet en materieel” te ondersteunen.³⁶ In de loop van 2013 roept ook de Syrische oppositie zelf steeds vaker op tot hulp en steunverlening. Na vele niet-gehonoreerde verzoeken om militaire en niet-militaire steun ervaart de oppositie een gebrek aan hulp van de internationale gemeenschap:³⁷ “Als er geen militaire interventie gaat komen, noch gewapende steun, steun dan in vredesnaam de gematigde en civiel opererende krachten in het land bij het handhaven en opbouwen van civiele processen.”³⁸

Opheffing Europees wapenembargo

De Europese discussie over de mogelijkheden van steunverlening aan de Syrische oppositie monden in februari 2013 uit in het besluit van de Europese Raad om het wapenembargo tegen Syrië te versoepelen. De levering van NLA aan de SOC wordt toegestaan, evenals training in het gebruik van militaire goederen.³⁹ Op 1 juni van hetzelfde jaar vervalt het Europese wapenembargo voor de Syrische oppositie geheel.⁴⁰ De Europese lidstaten spreken daarbij af dat de levering van militair materieel uitsluitend is bedoeld voor de bescherming van de burgerbevolking. Lidstaten die besluiten om militair materieel te leveren, moeten bovendien beschikken over “adequate waarborgen om misbruik tegen te gaan, met name in de vorm van informatie over het eindgebruik en de eindbestemming van de te leveren goederen”, en zullen de criteria van het EU-wapenexportbeleid in acht moeten nemen.⁴¹

Extern volkenrechtelijk advies over militaire steun

In navolging van het besluit van de Europese Raad stelt het kabinet dat “het gebrek aan legitimiteit van het regime van Assad en de brede erkenning van de SOC als legitieme vertegenwoordiger van het Syrische volk maken dat de levering van militair materieel aan de SOC in uitzonderlijke gevallen en onder specifieke voorwaarden niet in strijd zou behoeven te zijn met het internationaal recht”.⁴² Het kabinet benadrukt echter dat het niet voornemens is om tot wapenleveranties over te gaan.⁴³ De extern volkenrechtelijk adviseur (EVA) professor Nollkaemper concludeert in reactie op de redenering van het kabinet dat er in de dan geldende situatie geen juridische gronden zijn op basis waarvan militaire steun

35 Berichtenverkeer BZ, 14 december 2012, SBV-2018.303959.

36 Ibid.

37 Berichtenverkeer BZ, 6 maart 2013, SBV-2018.308122.

38 Berichtenverkeer BZ, 21 februari 2013, SBV-2018.307291.

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

40 Europese lidstaten zijn verdeeld in de discussie over de opheffing van het wapenembargo: onder meer Frankrijk en het VK willen door het vervallen van het embargo de constructieve deelname van de SOC en het Syrische regime aan vredesbesprekingen stimuleren, anderen pleiten voor het behoud van het embargo in de tot dan toe geldende vorm. Vooral Oostenrijk blijkt een fel tegenstander van het doen vervallen van het wapenembargo, onder meer omdat dit strijdig met het internationaal recht zou zijn. Nederland behoort initieel ook tot de tegenstanders, maar ziet een verdeeld Europa als een negatief signaal jegens het politieke proces in Syrië en spant zich met Duitsland – tevergeefs – in voor een compromis waarbij de mogelijkheden tot steunverlening verruimd zouden worden. Berichtenverkeer BZ, 24 mei 2012, SBV-2018.312554; Kamerbrief 4 juni 2013, 21501-02 nr.1263.

41 Kamerbrief 4 juni 2013, 21501-02 nr.1263.

42 Ibid.

43 Kamerbrief 4 juni 2013, 21501-02 nr.1263; Interne mail BZ, 12 juni 2013, MINBUZA-2013.226178; Verslag Dertigledendebat ‘Opheffen wapenembargo Syrië’, 13 juni 2013, Vergadernummer nr. 95, item 3.

aan de oppositie rechtmatig is.⁴⁴ De lijn die het kabinet kiest is volgens de EVA dus niet zonder volkenrechtelijke risico's. Hij stelt dat het eventuele gebrek aan de legitimiteit van het Syrische regime en de erkenning van de SOC als vertegenwoordiger van de Syrische bevolking geen relevante criteria zijn voor de beoordeling van de rechtmatigheid van steun.⁴⁵ Ook de afname van het "effectief gezag" van Assad lijkt volgens hem niet dusdanig aan de orde dat er sprake kan zijn van een zogenaamde transitieperiode: een juridisch grijs gebied waarin het staatsgezag zich van het Assad-regime naar de oppositie verplaatst. In zo'n transitiefase zou steun aan oppositiegroepen niet langer in strijd met het internationaal recht hoeven te zijn.

Nieuwe handelingsopties Syriëbeleid

Het wordt in de loop van 2013 steeds duidelijker dat het Syrische regime – inmiddels politiek en militair gesteund door Rusland – steviger in het zadel zit dan gedacht en dat de door de VN geleide vredesonderhandelingen weinig perspectief bieden.⁴⁶ De SOC verliest snel aan draagvlak, de oppositie fragmenteert en de invloed van jihadistische groeperingen neemt toe.⁴⁷ Ook groeien de zorgen over de inzet van chemische wapens door het Syrische regime tegen de eigen bevolking.⁴⁸ De regering onderzoekt daarom nieuwe handelingsopties, mede naar aanleiding van gesprekken met bondgenoten en de oproep van de Tweede Kamer "om creatief te kijken naar mogelijkheden voor steun aan oppositiestructuren".⁴⁹ Nederland besluit onder meer de politieke oppositie te trainen in onderhandelingsvaardigheden, een bijdrage te leveren aan het faciliteren van informele bijeenkomsten over de toekomst van Syrië (Track II-initiatieven⁵⁰), en het budget voor snelle steunverlening aan "civiele actoren" te verhogen: het zogeheten SAS-fonds.⁵¹

Het SAS-fonds: snelle ondersteuning van civiele organisaties en individuen

Het SAS-fonds is in februari 2013 ingesteld om anticiperend op een grootschalige wederopbouw een bijdrage te leveren aan de capaciteitsversterking van "civiel opererende organisaties of individuen", zoals activisten, ngo's en LCCs.⁵² Het betreft een lokaal en flexibel inzetbaar budget waarmee het Syriëteam vanuit Istanbul "plotseling opkomende activiteiten" tot een maximum van 25 duizend euro kan financieren.⁵³ Aangezien steun aan de Syrische oppositie gevoelig wordt geacht, moeten SAS-projectvoorstellen "voor een identificatie van (politieke) risico's" worden voorgelegd aan de Commissie voor de Veiligheids- en

44 Op 17 juni 2013 brengt de EVA op eigen initiatief een advies uit inzake 'Wapenleveranties aan Syrië' (MINBUZA-2011.760630).

45 Alleen de vraag naar 'effectief gezag' en naar de erkenning van de vertegenwoordiging van de staat zijn volgens de EVA volkenrechtelijk relevant.

46 Berichtenverkeer BZ, 5 april 2013, SBV-2018.309848; Memo BZ, 6 november 2013, MINBUZA-2013.314056; Interviews commissie.

47 Memo BZ, 8 april 2013, MINBUZA-2013.140117.

48 Tweede Kamer, Lijst van Vragen en Antwoorden 11 oktober 2013, 32623 nr.113; Berichtenverkeer BZ, 17 juni 2013, SBV-2018.314040.

49 De oproep van de Tweede Kamer waar BZ intern naar verwijst, betreft het voorstel van de fracties van de PvdA en de ChristenUnie om op humanitair vlak in contact te treden met hulporganisaties anders dan de VN om te bezien of er tot een meer "gerichte en praktische aanpak gekomen kan worden", en of er "creatievere manieren" zijn om de lokale bevolking in bevrijde gebieden aan de Turkse grens hulp te bieden. Tweede Kamer, verslag Raad Algemene Zaken en RBZ d.d. 14 februari 2013, 21501-02, nr. 1238.

50 Track II dialogen betreffen informele bijeenkomsten waarbij afgevaardigden van de Syrische politieke oppositie, gewapende groepen, zakenmensen, activisten en het maatschappelijk middenveld samenkomen om te spreken over de toekomst van Syrië. Het initiatief is bedoeld als alternatief voor de moeizaam verlopende formele vredesbesprekingen (Track I). Nederland ondersteunt organisaties die zich bezighouden met dergelijke conflictbemiddelingsprocessen reeds sinds 2012.

51 Memo BZ, 6 november 2013, MINBUZA-2013.314056.

52 BZ-procedure SAS, 19 april 2013, MINBUZA-2013.154513.

53 Memo BZ, 28 februari 2013, MINBUZA-2013.120780.



Inlichtingendiensten (CVIN).⁵⁴ Voor de selectie en beoordeling van de ontvangers van steun onderhoudt het Syriëteam contact met andere donoren in de regio.⁵⁵ Naast ondersteuning bij acute noden bieden de SAS-projecten ook gelegenheid om de Nederlandse informatiepositie en het profiel van het Syriëteam te versterken: door “binding met het veld” verwerft men waardevolle informatie en contacten die voor uiteenlopende beleidsmatige doelen worden ingezet.⁵⁶ Het SAS-fonds blijkt een effectief instrument en wordt na een succesvol jaar voortgezet. Gezien de politieke en militaire ontwikkelingen ligt het volgens het Syriëteam voor de hand om nieuwe accenten te leggen bij de implementatie van het SAS-fonds. Medio 2014 wordt daarom voorgesteld om een deel van het SAS-fonds in te zetten voor “niet-letale steun” aan gewapende groepen van het Vrije Syrische Leger die zijn doorgelicht door de VS.⁵⁷

F.3. Steun aan de “gematigde” gewapende oppositie

Eerste contacten met gewapende oppositie

Het contact tussen Nederland en de gewapende oppositie stamt reeds van vóór het besluit over concrete steunverlening. Om een zo goed en breed mogelijk beeld te krijgen van de verschillende fracties binnen de Syrische oppositie, spreekt Nederland bewust niet alleen met politieke vertegenwoordigers, activisten en LCC's, maar ook met gewapende groepen. In navolging van bondgenoten zoals de VS, het VK en Frankrijk onderhoudt Nederland sinds 2012 “vluchtig en voorzichtig” contact met leden van het Vrije Syrische Leger.⁵⁸ Volgens het kabinet dienen de gesprekken om “boodschappen af te geven over inclusiviteit, de positie van minderheden, democratie en het belang van een strikte naleving van het oorlogsrecht”.⁵⁹ De Tweede Kamer wordt op de hoogte gebracht van dergelijke contacten. BZ hoopt tijdens de verkennende gesprekken “meer grip te krijgen op de toekomst en strategie die de gewapende groeperingen nastreven”.⁶⁰

Intensivering contact met de gewapende oppositiegroepen

Vanaf 2014 intensiveert 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.⁶¹ De VS geeft aan door sommige gewapende groepen met argwaan te worden bezien, en hoopt op hulp van de Nederlandse Speciaal Gezant voor

54 De CVIN (voormalig Comité Verenigde Inlichtingendiensten Nederland) is een hoog ambtelijk orgaan onder leiding van de coördinator inlichtingen- en veiligheidsdiensten: de secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken. Ook de directeur-generaal van de AIVD en de directeur van de MIVD nemen zitting in de CVIN. De CVIN fungeert als voorportaal van de ministeriële Raad Veiligheid en Inlichtingen (RVI). In september 2014 wordt besloten de procedure te versoepelen, zodat het SAS-fonds sneller en flexibeler kan worden ingezet. Projectvoorstellen zullen vanaf dat moment alleen nog aan de CVIN worden voorgelegd op advies van BZ. Procedure SAS, 19 april 2013, MINBUZA-2013.154513; Memo ter beslissing aan DGIS, 2 september 2014, MINBUZA-2014.608238.

55 Procedure SAS, 19 april 2013, MINBUZA-2013.154513.

56 Berichtenverkeer BZ, 7 november 2013, SBV-2018.321474; Berichtenverkeer BZ, 15 juli 2014, SBV-2018.335133.

57 Berichtenverkeer BZ, 15 juli 2014, SBV-2018.335133.

58 BZ is zich in 2012 bewust van de mensenrechtenschendingen die door internationale mensenrechtenorganisaties aan (leden van) het Vrije Syrische Leger worden toegeschreven, maar wijst op een tweetal gedragscodes die het Vrije Syrische Leger heeft opgesteld. Deze gedragscodes onderschrijven het belang van het oorlogsrecht evenals het recht op zelfverdediging. Berichtenverkeer BZ, 22 augustus 2012, SBV-2018.296574; Memo BZ, 10 augustus 2012, MINBUZA-2012.18568.

59 Kamerbrief 5 September 2012, 32623 nr.70.

60 Berichtenverkeer BZ, 22 augustus 2012, SBV-2018.296574.

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

Syrië. Een maand later geeft minister Timmermans akkoord voor verkennende gesprekken met gewapende groepen in het “grijze gebied”, “om hun commitment aan democratische beginselen te toetsen”.⁶² Terroristische groeperingen zijn uitgesloten en de selectie zal onder meer worden getoetst aan het door BZ opgestelde kader *Omgang met opkomende politieke partijen en bewegingen in de Arabische wereld*.⁶³

Indirecte steun aan gewapende oppositiegroepen

De genoemde contacten en de materiële steun waarin Nederland de *ongewapende* oppositie al sinds 2012 voorziet, vormen de opmaat naar het voorstel om vanaf 2014 ook tot concrete steunverlening aan de *gewapende* oppositiegroepen over te gaan.⁶⁴ Het beantwoorden aan de hulpvraag van deze groeperingen past volgens BZ bij de proactieve houding die Nederland op het Syrië-dossier heeft aangenomen, en in 2014 wenst voort te zetten.⁶⁵ Daarnaast zijn ook de Nederlandse kandidaturen voor lidmaatschap van zowel de Mensenrechtenraad in Geneve als de VN-Veiligheidsraad in New York een belangrijke drijfveer voor actieve betrokkenheid op het Syrië-dossier.⁶⁶ “Met de keuze voor een proactieve houding wil Nederland zichzelf profileren als meer vanzelfsprekende partner. Ook moet het houvast geven voor het maken van strategische keuzes: “*when in doubt, be in, not out*”.”⁶⁷ Bovendien is Nederland ervan overtuigd “dat de groepen die tezamen de Syrische oppositie vormen, waaronder de gewapende groeperingen, nog altijd het enige geloofwaardige alternatief zijn voor het regime van Assad enerzijds, en de extremistische groeperingen anderzijds”.⁶⁸

Wanneer BZ in juli 2014 voorstelt om de “non-lethal” samenwerking met het Vrije Syrische Leger uit te breiden, is het SAS-fonds reeds aangewend voor twee steunprojecten waarbij een gewapende groepering mede begunstigde is.⁶⁹ 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 Syriëteam goed

62 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) opereren”. Memo, 19 februari 2014 (MINBUZA-2014.91549). De commissie heeft geen uitputtende lijst met groeperingen kunnen vaststellen waarmee BZ in het kader van deze besluitvorming vanaf begin 2014 sprak.

63 De belangrijkste voorwaarden van het kaderdocument ‘Omgang met opkomende politieke partijen en bewegingen in de Arabische wereld: Strategie, toetsingskader en richtlijnen’ (d.d. 26 januari 2011) luiden: 1) niet propageren van geweld als middel om politieke doeleinden te bereiken, en 2) commitment aan democratische beginselen en de bescherming van mensenrechten (in het bijzonder de rechten van vrouwen en religieuze minderheden) (MINBUZA-2014.107658).

64 Interviews commissie.

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

66 Nederland moet tot lid van de Mensenrechtenraad (2015-2017) en de VN Veiligheidsraad (2017-2018) worden verkozen door de andere lidstaten van de VN tijdens verkiezingen in respectievelijk 2014 en 2016. Vanaf 2013 intensiveert BZ de campagne om zoveel mogelijk steuntoezeggingen van landen te verwerven. De kandidaturen, en in het bijzonder die voor de VN Veiligheidsraad, worden in meerdere interne memo’s over de beleidsinzet ten aanzien van Syrië genoemd. Een sterk en zichtbaar profiel zou deze bredere ambities ondersteunen.

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

68 Kamerbrief 14 oktober 2014, 32623, nr. 140.

69 Berichtenverkeer BZ, 15 juli 2014, SBV-2018.335133.



contact onderhoud”.⁷⁰ De NLA wordt *indirect* aan de gewapende groep geleverd. De uitvoering van betreffende SAS-projecten is in handen van Creative Associates International (Creative), waarmee het Syriëteam al eerder dat jaar spreekt over hun betrokkenheid bij NLA-leveringen voor de VS.⁷¹ In het najaar van 2014 worden nog eens twee SAS-projectvoorstellen aangedragen, ditmaal voor *directe* ondersteuning van twee gewapende groepen.⁷² Deze projecten worden echter niet geïmplementeerd.⁷³

F.4 Noodzaak tot ingrijpen

Roep in Nederland om iets te doen neemt toe

Drie jaar na aanvang van het conflict in Syrië lijkt een oplossing verder weg dan ooit. De voortdurende burgeroorlog, de stichting van het ISIS-kalifaat, de toegenomen humanitaire noden en het gebrek aan internationale reactie door de aanhoudende patstelling in de VN-Veiligheidsraad baren zorgen: niet alleen op het internationale toneel, maar ook in het publieke en politieke debat in Nederland. Kamerleden voeren actief discussie en er is veel media-aandacht voor het conflict in Syrië.⁷⁴ Berichten over “het door oorlog verscheurde Syrië” worden vergezeld met gruwelijke foto- en videobeelden.⁷⁵ Bovendien heerst het besef dat de opspelende vluchtelingenproblematiek en de dreiging van terrorisme directe gevolgen voor Nederland kunnen hebben. “De situatie in Syrië is schokkend”, zo stelt BZ, dat een “morele verantwoordelijkheid” voelt om zich betrokken op te stellen.⁷⁶ In de gesprekken die de commissie heeft gevoerd met personen binnen en buiten BZ wordt het gevoel dat Nederland “iets moest doen” stelselmatig benadrukt. “We hadden allemaal de verschrikkelijke beelden gezien. We wilden iets betekenen”.⁷⁷ Tegen deze achtergrond doen zich eind 2014 twee gebeurtenissen voor die het gevoel van noodzaak tot ingrijpen verder versterken: de totstandkoming van een internationale coalitie in de strijd tegen ISIS (*Coalition of the Willing*), en de situatie in Kobani.

Anti-ISIS coalitie: Coalition of the Willing

Tijdens de NAVO-top in Wales op 4 september 2014 kondigt president Obama een zogenaamde Coalition of the Willing voor de bestrijding van ISIS aan. Vanuit de overtuiging dat de “barbarij” van deze organisatie een halt moet worden toegeroepen, zal de coalitie internationale politieke, humanitaire en militaire handelingsopties onderzoeken.⁷⁸ De opmars van ISIS wordt niet alleen gezien als een directe bedreiging voor de stabiliteit in Syrië en Irak,

70 Projectbeoordeling SAS, 20 juli 2014, MINBUZA-2021.593026; Projectbeoordeling SAS, 20 juli 2014, MINBUZA-2021.593025. In de projectbeoordelingen wordt aangegeven dat de kans op misbruik gezien de aard van de goederen relatief gering is. Indien het materieel in handen van het Syrische regime of extremistische groeperingen terecht zou komen, zou dat “onwenselijk”, maar met beperkte negatieve impact zijn.

71 Projectbeoordeling SAS, 20 juli 2014, MINBUZA-2021.593026; Projectbeoordeling SAS, 20 juli 2014, MINBUZA-2021.593025; Mail BZ, 3 april 2014, MINBUZA-2014.103498.

72 De projecten in kwestie betreffen de inrichting van een media-kantoor met laptops, printers, camera's, satelliet telefoons en satelliet internet (MINBUZA-2021.592835).

73 De Commissie heeft niet kunnen vaststellen waarom de projecten niet in uitvoering zijn gebracht. In het archief van BZ zijn geen stukken beschikbaar die hier uitsluitel over geven. Ook de gesprekken met betrokken ambtenaren hebben niet tot sluitende informatie geleid. De twee groeperingen in kwestie zullen vanaf 2015 wel steun via het Nederlandse NLA-programma ontvangen.

74 BZ benoemt de toegenomen media-aandacht in een memo over het regionaal Syrië-beleid'. Memo BZ, 18 maart 2014, MINBUZA-2014.131415.

75 NOS: 'VN stopt met tellen doden in Syrië', 7 januari 2014.

76 Memo BZ, 28 februari 2013, MINBUZA-2013.120780; Memo BZ, 23 april 2014, MINBUZA-2014.175377.

77 Interview commissie.

78 Mail BZ, 7 september 2014, MINBUZA-2015.302424.

maar ook voor de bredere regio én de veiligheid in Nederland. Om die dreiging het hoofd te bieden, moet de slagkracht van ISIS worden gebroken en de ideologische aantrekkingskracht worden aangetast, zo stellen de ministeries van BZ en Defensie. Het kabinet is daarom voornemens bij te dragen aan de inspanningen van de anti-ISIS-coalitie en wordt gesteund door een ruime meerderheid van de Tweede Kamer.⁷⁹ In navolging van een initiële kerngroep bestaande uit Australië, Canada, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Italië, Polen, Turkije en het VK, sluit ook Nederland zich aan.⁸⁰

Nederlandse militaire inzet tegen ISIS in Irak, niet in Syrië

Op 24 september 2014 wordt de Tweede Kamer, in overeenstemming met artikel 100 van de Grondwet, geïnformeerd over de invulling van de Nederlandse deelname aan de strijd tegen ISIS. Het kabinet heeft na overweging van verschillende scenario's besloten om naast politieke en humanitaire steun, ook een militaire bijdrage te leveren.⁸¹ Deze bijdrage behelst het beschikbaar stellen van zes operationele F-16's en de ondersteuning van Iraakse en Koerdische strijdkrachten met training, advies en NLA.⁸² De Nederlandse militaire bijdrage blijft op dat moment beperkt tot de strijd tegen ISIS in Irak. Het verzoek om militaire steun van de Iraakse regering aan de VN voorziet in de benodigde rechtsgrond. Van een volkenrechtelijk mandaat voor militaire inzet in Syrië is volgens het kabinet geen sprake. Het Syrische regime heeft niet ingestemd met het gebruik van geweld tegen ISIS op Syrisch grondgebied, en een autorisatie van de VN Veiligheidsraad voor humanitaire interventie ontbreekt.⁸³ Indachtig het rapport van de Commissie Davids (2010), waarin wordt geconcludeerd dat een adequaat volkenrechtelijk mandaat ontbrak voor het gebruik van geweld door de Coalitie in Irak in 2003, stellen de juristen van de betrokken ministeries dat de volkenrechtelijke eisen voor legitimering van geweldgebruik in Syrië "niet te vrij geïnterpreteerd mogen worden".⁸⁴

Nederland onderzoekt mogelijkheden intensivering steun aan gewapende oppositie

Ondanks het gebrek aan internationale overeenstemming over de vraag of er een juridische grond is voor de gewapende strijd tegen ISIS in Syrië, start de VS op 23 september 2014 met luchtaanvallen boven Syrisch grondgebied. Het kabinet zegt begrip te hebben voor de actie, maar benadrukt dat Nederland in Syrië op het spoor van een politieke oplossing blijft. Het zal de mogelijkheden tot intensivering van de steun aan de "gematigde krachten" bekijken, die volgens BZ "het slachtoffer van twee kwaden" zijn.⁸⁵ Men vreest dat het Syrische regime zal profiteren van de internationale strijd tegen ISIS en wil voorkomen dat Assad het machtsvacuüm vult in gebieden waar ISIS is verdreven.⁸⁶ In een technische briefing aan de Tweede Kamer wordt toegelicht dat het voor het kabinet "een enorme vergissing zou zijn als Assad via een zijdeur weer salonfähig zou worden". De Syrische oppositie wordt gezien als een essentiële speler voor het bewerkstelligen van duurzame vrede, nadat ISIS en Assad hebben

79 Kamerbrief 10 september 2014, 27925, nr. 504; Kamerdebat 10 september 2014 over de recente opmars van ISIS in Irak, TK 107-9-1. De motie van het lid Ten Broeke c.s. over het streven naar een substantiële bijdrage aan de anti-ISIS-coalitie wordt met 133 stemmen aangenomen. De SP en de Partij voor de Dieren stemmen tegen.

80 prof. Nollkaemper BZ, MINBUZA-2015.7731; Berichtenverkeer BZ, d.d. 10 september 2014, SBV-2018.336937.

81 Interne notitie BZ en Defensie, 16 september 2014, MINBUZA-2014.574975.

82 Kamerbrief 24 september 2014, 27925, nr. 506.

83 Interne notitie BZ, MINBUZA-2014.574975. Het ingewonnen advies van de Extern Volkenrechtelijk Adviseur (EVA) prof. Nollkaemper (d.d. 29 september 2014) onderschrijft deze conclusie, zie Kamerstuk 27925, nr. 507.

84 Intern advies BZ en Defensie, 17 september 2014, MINBUZA-2014.574950.

85 Kamerbrief 24 september 2014, 27925, nr. 506; Verslag van een Technische briefing d.d. 29 september 2014, Kamerstuk 27925 nr. 522.

86 Vragen en Antwoorden van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken d.d. 3 oktober 2014, Kamerstuk 27925, nr. 508.



plaatsgemaakt voor een inclusief bestuur.⁸⁷ Nederland onderschrijft daarom de noodzaak van steun aan de gematigde oppositie, inclusief strijdgroepen, en zegt toe de mogelijkheden tot uitbreiding van steun te onderzoeken.⁸⁸

Humanitaire crisis in Kobani

Ondertussen is ISIS in Koerdisch Syrië een groot offensief gestart in een poging om de strategisch gelegen stad Kobani in te nemen. In de Tweede Kamer bestaan grote zorgen over de humanitaire noden die zijn ontstaan als gevolg van het geweld. Zij vraagt de minister van Buitenlandse Zaken (BZ) welke stappen zullen worden ondernomen om de Syrische burgers tegen ISIS te beschermen.⁸⁹ Het kabinet erkent de ernst van de kwestie en spreekt van een humanitaire noodsituatie, maar stelt dat dit nog niet betekent dat er sprake is van een volkenrechtelijk mandaat voor militair ingrijpen.⁹⁰ De Tweede Kamer is over dit standpunt verdeeld.⁹¹ In hetzelfde overleg wijst de PvdA op het belang om, naast de acute situatie in Kobani, te blijven kijken naar de bredere context van de Syrische burgeroorlog. In dat kader wordt de mogelijke uitbreiding van Nederlandse steun aan de Syrische “gematigde” oppositie opnieuw benoemd.⁹²

Aankondiging fact finding-missie: onderzoek naar “onorthodoxe” steunverlening

Minister Timmermans zegt in reactie op zijn eigen partij “onbruikelijke of onorthodoxe methoden” van steunverlening aan de Syrische oppositie te zullen onderzoeken, naar het voorbeeld van de Amerikaanse NLA.⁹³ Hij licht daarover het volgende toe:

87 Verslag van een Technische briefing d.d. 29 september 2014, Kamerstuk 27925 nr. 522.

88 In de beantwoording van vragen van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken (d.d. 3 oktober 2014) verwijst BZ voor het eerst expliciet naar ‘strijdgroepen’ en naar het SAS-project waarbij Nederland medisch materieel verschaft aan ziekenhuizen waar strijders van het Vrije Syrische Leger worden behandeld, zie Kamerstuk 27925, nr. 508. In de communicatie tussen de Tweede Kamer en het kabinet over Nederlandse steun aan de Syrische oppositie in de periode die hieraan voorafgaat wordt verwezen naar respectievelijk ‘gematigde krachten’ (Kamerstuk 27925 nr. 522; Kamerbrief 27925 nr. 506), ‘gematigde oppositie’ (Kamerstuk 21501-02, nr. 1410) en ‘gematigde oppositiekrachten’ (Kamerstuk 21501-02, nr. 1409).

89 Verzoek Tweede Kamer Commissie Buitenlandse Zaken d.d. 7 oktober 2014, 2014D35411.

90 Verslag van een Algemeen Overleg d.d. 9 oktober 2014, Kamerstuk 27925 nr. 524. Zie ook de Kamerbrief van 8 oktober 2014, 27925 nr. 521 en het Memo over de ‘rechtsgrond militair optreden Kobani’, 7 oktober 2014.

91 In een intern verslag van het algemeen overleg over de artikel-100 bijdrage aan de strijd tegen ISIS (d.d. 2 oktober 2014) en het algemeen overleg over Kobani (d.d. 9 oktober 2014) geven ambtenaren van het ministerie aan dat alle partijen, op de SP en de PvdD na, de Nederlandse bijdrage in de vorm van een missie naar Irak steunen. De SGP, het CDA en de PVV zouden hebben opgeroepen om ook in Syrië militair in te grijpen, ook zonder duidelijk volkenrechtelijk mandaat. De ChristenUnie zou het kabinet hebben verzocht om actief te zoeken naar een volkenrechtelijk mandaat, en de PvdA zou hebben aangegeven dat zelfs bij een helder mandaat nog bezien moet worden of ingrijpen wel wenselijk is. D66 en GroenLinks zouden benadrukt hebben dat Nederland er ook voor kan kiezen om niet in Syrië in te grijpen, omdat andere landen dit al doen, SBV-2018.339453.

92 Dhr. Servaes van de PvdA vraagt het kabinet hoe het aankijkt tegen de hernieuwde inzet en belangstelling die die VS lijkt te hebben voor steun aan het Vrije Syrische Leger. Ook het VK zou het nieuwe Amerikaanse programma voor training (en bewapening) van de oppositie in Syrië een ‘gamechanger’ hebben genoemd. “Deelt de Minister die analyse en voorziet hij daarover wellicht ook een discussie in EU-verband? Nederland zelf doet kleine programma’s om de Syrische oppositie – niet de gewapende oppositie – te steunen, te trainen en dat soort zaken. In antwoorden op de feitelijke vragen gaf de Minister aan dat wordt onderzocht of we die kunnen uitbreiden. Kan hij ook daarover meer informatie geven?”

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

“Het is belangrijk te vermelden dat die oppositie niet homogeen is en dat je de oppositie alleen maar moet steunen als je zeker weet dat die steun niet verkeerd terecht komt. Dit betekent, zeker in deze fase, dat er geen sprake kan zijn van militaire steun, in lijn met wat we met de Kamer altijd hebben afgesproken. De Verenigde Staten leveren non-lethal steun aan gematigde oppositie. Waar ik zei dat wij in deze tijd ook wellicht ongebruikelijke of onorthodoxe methoden moeten onderzoeken, zouden we aan fact finding kunnen doen om na te gaan welke mogelijkheden er zijn om de gematigde oppositie te steunen, maar ik blijf sceptisch, gelet op de onduidelijkheid over waar die steun dan terecht komt.”

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.⁹⁴ Om de mogelijkheid, de wenselijkheid en de risico's van additionele steun beter in kaart te brengen, zal de aangekondigde fact finding-missie nog in december naar de regio afreizen.

94 Met ‘verdergaande’ steun doelt het kabinet op “(militaire) steun, anders dan wapenleveranties”. Kamerbrief 14 oktober 2014, 32623, nr. 140.



Bijlage G

Totstandkoming NLA-programma



G.1 Beoordeling wenselijkheid en risico's NLA

BZ wil in oktober 2014 een fact finding-missie uitvoeren om de mogelijkheid, de wenselijkheid en de risico's van additionele steun aan de gewapende oppositie beter te kunnen vaststellen. Eind oktober heeft BZ in afstemming met het ministerie van Defensie de te beantwoorden vragen voor deze missie opgesteld.⁹⁵ Zo moet er onder andere zicht komen op de risico's van het leveren van NLA, de mogelijke te steunen groeperingen, de gewenste steun en de activiteiten van bondgenoten.⁹⁶ De beantwoording van de vragen moet plaatsvinden door een *deskstudy* (bureauonderzoek) en een bezoek aan Turkije en Jordanië.

G.1.1 Deskstudy

De deskstudy⁹⁷ is uitgevoerd door verschillende directies binnen BZ, waaronder de Directie Juridische Zaken. Ook leveren het ministerie van Defensie en de inlichtingendiensten een bijdrage aan de totstandkoming.⁹⁸

DJZ schetst samen met de juridische afdeling van het ministerie van Defensie het juridisch kader voor het steunen van de gewapende oppositie in Syrië, als onderdeel van een bredere analyse van de handelingsperspectieven in Syrië. Hiervoor heeft DJZ navraag gedaan bij bondgenoten naar de juridische onderbouwing voor hun steun aan de gewapende oppositie.⁹⁹ Over NLA stelt DJZ in een "globale eerste appreciatie" dat "niet op voorhand kan worden uitgemaakt of deze verenigbaar is met het internationaal recht. Dit zal per onderdeel nader moeten worden vastgesteld". Het ministerie van Defensie inventariseert wat andere landen (de VS, het VK, Frankrijk, Duitsland en de Golfstaten) bijdragen aan letale en niet-letale steun aan gewapende groeperingen.¹⁰⁰ De inlichtingendiensten leveren informatie over de militaire positie van gewapende groeperingen in Noord-, Midden- en Zuid-Syrië.¹⁰¹

De deskstudy bevat verder informatie over de contacten tussen Nederland en de groeperingen, de rol van Turkije en Jordanië en het Amerikaanse systeem voor het doorlichten (*vetting*) en het selecteren van groeperingen. Ook geeft de deskstudy aan dat de behoeften van de gewapende groeperingen groot zijn: ze hebben behoefte aan basisuitrusting (zoals medische kits, waterzuiveringskits, tenten en generatoren), militaire goederen (zoals uniformen, scherfvesten en *heavy duty* terreinvoertuigen), communicatie- en inlichtingenondersteuning (zoals laptops en satelliettelefoons) en training. Deze informatie is gebaseerd op gesprekken die Nederland eerder heeft gevoerd met gewapende groeperingen en met landen die al NLA leveren.¹⁰² Tot slot identificeert de deskstudy drie risico's bij het verlenen van NLA:

95 Memo BZ, 2014, MINBUZA-2018.1089353.

96 Memo BZ, 2014, MINBUZA-2014.688361.

97 Deskstudie voor Fact finding-missie 30 nov - 5 dec 2014, MINBUZA-2018.1089369.

98 Verslag BZ, 11 november 2014, MINBUZA-2016.119138.

99 Intern mailverkeer BZ, november 2014, MINBUZA-2014.739149, MINBUZA-2014.739150 en MINBUZA-2014.674492.

100 Verslag BZ, 11 november 2014, MINBUZA-2016.119138.

101 Deskstudie voor Fact finding-missie 30 nov - 5 dec 2014, MINBUZA-2018.1089369 en interview commissie.

102 Deskstudie voor Fact finding-missie 30 nov - 5 dec 2014, MINBUZA-2018.1089369.



1. Materialen die in verkeerde handen vallen of niet worden aangewend voor het beoogde doel;
2. Het juridische risico dat niet elke vorm van NLA per definitie in overeenstemming is met het internationaal recht;
3. De onduidelijkheid over de beschikbaarheid van financiering.

Tijdens het regiobezoek aan Turkije en Jordanië zullen deze risico's nader in kaart moeten worden gebracht samen met de mitigerende maatregelen.

G.1.2 Regiobezoek Turkije en Jordanië

Van 30 november tot en met 5 december 2014 vindt een regiobezoek aan Turkije (Istanbul en Gaziantep) en Jordanië (Amman) plaats.¹⁰³ De delegatie wordt geleid door BZ en bestaat uit enkele medewerkers van onder andere BZ en het ministerie van Defensie. De delegatie is kort voor vertrek samengesteld, waarbij twee medewerkers (één van BZ en één van het ministerie van Defensie) aan de delegatie zijn toegevoegd die niet of nauwelijks bekend zijn met de plannen voor NLA en ook niet bij de voorbereiding op het regiobezoek waren betrokken.¹⁰⁴ De medewerker van Defensie is toegevoegd met een beperkte opdracht, hij moet ervoor zorgen dat er geen materieel van Defensie wordt toegezegd dat niet geleverd kan worden in verband met tekorten. Hij is dus niet toegevoegd om samen met BZ de plannen voor NLA te formuleren en/of te beoordelen.

Volgens de delegatieleden is het bezoek bedoeld om kennis te maken met de mensen en groepen van de oppositie (het speelveld), en hun toekomstvisies te bevragen. In een interview met de commissie benadrukt de delegatielider dat op het moment dat de missie plaatsvond, het nog open lag of er wel of geen NLA verleend zou worden.¹⁰⁵

Tijdens het regiobezoek spreekt de delegatie onder andere met het *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)*, medewerkers van de ambassade van het VK en de VS in Jordanië, een adviseur van het Jordaanse ministerie van Buitenlandse Zaken en de Jordaanse minister van Binnenlandse Zaken.¹⁰⁶ Ook spreekt de delegatie met vertegenwoordigers van vier gewapende oppositiegroepen. Deze gesprekken zijn bedoeld om een beeld te krijgen van de aard en omvang van de groeperingen, de regio waar de groeperingen actief zijn en aan welke goederen de groeperingen behoefte hebben.¹⁰⁷ Ten slotte is gesproken met mogelijke uitvoerders van een NLA-programma en potentiële logistieke partners, waaronder *Creative Associates International* en *Wattad*.

Volgens de leider van de delegatie zijn de leden na het regiobezoek eensgezind dat steun geleverd kon en moest worden.¹⁰⁸

103 Memo BZ Fact finding-missie, 2014, MINBUZA-2014.688361.

104 Interviews commissie.

105 Interview commissie.

106 Intern mailverkeer BZ, november 2014, MINBUZA-2015.756418.

107 Aantekeningen BZ, MINBUZA-2017.501780.

108 Interview commissie.

G.1.3 Besluitvorming over uitkomsten deskstudy en regiobezoek

Conclusies voorgelegd aan ministers

De conclusies over de wenselijkheid en de risico's van NLA zijn op 11 december 2014 aan de ministers Koenders en Ploumen voorgelegd.^{109,110} Op 12 december 2014 gaan beide ministers akkoord om "bepaalde" NLA aan gematigde gewapende Syrische (oppositie)groepen te verstrekken.¹¹¹ Tijdens een bijeenkomst van de Taskforce ISIS/ Syrië/ Irak laat de AIVD weten dat het de kansen en mogelijkheden van de te steunen oppositie inschat als gering.¹¹²

Informereren Tweede Kamer

Op 15 december 2014, enkele dagen na de uitvoering van het regiobezoek, wordt de Tweede Kamer geïnformeerd.¹¹³ Dit gebeurt via de eerste voortgangsrapportage over de strijd tegen ISIS (een artikel-100 brief).¹¹⁴ Daarin staat dat het kabinet de opties zal uitwerken voor het leveren van een bijdrage, niet zijnde wapens, aan groepen die onder het Vrije Syrische Leger vallen. Dit zijn volgens het kabinet "gematigde, inclusieve groepen, die zichzelf als onderdeel zien van een toekomstig Syrisch leger en uiteindelijk een politieke transitie voor ogen hebben, maar nu strijden tegen het regime in Damascus en tegen jihadistische groeperingen als ISIS en Jabhat al Nusra". Het kabinet verwacht dat "het verder ondersteunen van deze groepen er mede toe zal leiden dat zij effectief kunnen blijven opereren en dat de gematigde oppositie niet verder wordt gemarginaliseerd". Het kabinet zal bij het ondersteunen van groeperingen nauw optrekken met de VS en het VK.

Op 14 januari 2015 wordt de voortgangsrapportage over de strijd tegen ISIS in een AO met de Tweede Kamer besproken.¹¹⁵ Vier partijen (VVD, PvdA, GroenLinks en Christen Unie) willen weten welke vormen van niet-letale steun mogelijk zijn. Daarbij vraagt de CU zich af in hoeverre het Vrije Syrische Leger (ook *Free Syrian Army* of FSA genoemd) nog een serieuze partner is om de gematigde tegenkrachten te stimuleren. De mondelinge reactie van de minister is: "De commissieleden hebben terecht gevraagd naar de omvang van het FSA en wat we kunnen geven aan niet-militaire steun aan de oppositie, die we eerder hebben aangekondigd. De vraag over de omvang van het FSA is moeilijk te beantwoorden. Het is een verzamelnaam van verschillende groepen. Het is niet één organisatie met één bevelstructuur. Bovendien zijn veel strijdgroepen lid van verschillende koepelorganisaties tegelijkertijd. Het FSA zit ingewikkeld in elkaar".¹¹⁶

109 Respectievelijk Minister van Buitenlandse Zaken en Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

110 Memo Bevindingen en aanbevelingen fact finding-missie, 2014, MINBUZA-2018.1089376.

111 Akkoord Minister BZ, 12 december 2014, MINBUZA-2014.707775 en akkoord Minister BHOS, 12 december 2014, MINBUZA-2018.1089376.

112 Verslag Taskforce, 16 december 2014, MINBUZA-2016.119143.

113 Tweede Kamer, vergaderjaar 2014 – 2015, 27925, nr. 526.

114 In de artikel 100-brief van 24 september 2014 (Kamerstuk 27925, nr. 506) geeft het kabinet aan dat ze heeft besloten gedurende 12 maanden in coalitieverband een militaire bijdrage aan de strijd tegen ISIS te leveren.

Aan de Kamer is toegezegd dat elk kwartaal een voortgangsrapportage wordt opgesteld.

115 Tweede Kamer, vergaderjaar 2014 – 2015, 27925, nr. 531.

116 Tweede Kamer, vergaderjaar 2014 – 2015, 27925, nr. 531.



G.2 Voorstel en besluitvorming NLA-programma

Voorstel NLA-programma

De ambtelijke organisatie van BZ werkt in januari 2015 een voorstel voor het NLA-programma uit. Het ministerie van Defensie is hierbij niet meer rechtstreeks betrokken. Volgens een geïnterviewde is de reden dat tijdens de fact finding-missie is gebleken dat er geen goederen afkomstig van Defensie geleverd gaan worden en Defensie geen rol zal spelen bij het transport.¹¹⁷ Op 23 januari 2015 krijgen de ministers Koenders en Ploumen een voorstel voor NLA voorgelegd.¹¹⁸ Het plan is gebaseerd op een programmavoorstel van de beoogde uitvoerder Creative die dit begin januari heeft ingediend bij BZ.¹¹⁹

Aan de ministers wordt gevraagd om gezien de situatie in Syrië, met spoed akkoord te gaan met een bijdrage van 3 miljoen euro voor het verstrekken van NLA aan de gematigde gewapende Syrische oppositie.¹²⁰ NLA zal voorsnog bestaan uit medische kits, kleding, dekens en voedselpakketten. Een besluit over het leveren van specifieke communicatiemiddelen zal separaat aan de minister worden voorgelegd.

BZ verwacht dat met de 3 miljoen euro circa 5.000 van de naar schatting 100.000 in Syrië actieve gematigde strijders een jaar lang van NLA kunnen worden voorzien. De uitvoeringskosten bedragen ongeveer 1 miljoen euro.¹²¹ Deze worden weliswaar als hoog beschouwd, maar onvermijdelijk gezien de leveringen in een oorlogsgebied. In het voorstel wordt summier op de risico's en mitigerende maatregelen ingegaan. In algemene zin wordt aangegeven dat de politieke risico's en uitvoeringsrisico's van projecten in Syrië significant zijn, maar deels onvermijdelijk.

Ondanks de haast bij de ambtelijke organisatie gaan beide ministers niet direct akkoord met het voorstel voor NLA. Minister Koenders wil meer inzicht in de risico's en de wijze waarop deze worden gemitigeerd. Minister Ploumen vindt de kosten van 3 miljoen euro voor het NLA-programma te hoog en wil meer inzicht in de financiële aspecten.

Aangepast voorstel met extra aandacht voor risico's en kosten

Op 9 februari 2015 krijgen beide ministers een nieuw voorstel voorgelegd.¹²² Hierin zijn de kosten en de risico's van NLA nader in kaart gebracht. Naast de eerder vastgestelde risico's gaat het om het risico op fraude vanwege leveringen in ontoegankelijk gebied waar controle lastig is. De beoogde uitvoerder Creative heeft een monitoringssysteem opgezet om dit risico te mitigeren, maar het risico kan volgens BZ niet volledig worden uitgesloten.

Minister Ploumen vindt de kosten van de beoogde uitvoerder nog steeds te hoog¹²³ en wil graag dat over deze kosten onderhandeld wordt. Haar collega Koenders is in principe akkoord met het voorstel en met de beoordeling van de risico's, maar ondersteunt de suggestie om te onderhandelen over de uitvoeringskosten. BZ bespreekt vervolgens de hoge

117 Interview commissie.

118 Memo BZ, 2015, MINBUZA-2015.27795.

119 Programmavoorstel Creative, 13 januari 2015, MINBUZA-2015.249598.

120 Op het memo staat *“urgent due to situation in Syria”*.

121 Memo BZ, 2015, MINBUZA-2015.161187.

122 Memo BZ, 2015, MINBUZA-2015.66992.

123 Van het budget van 3 miljoen euro is 2 miljoen euro bestemd voor goederen en 1 miljoen euro voor implementatie- en overheadkosten.

uitvoeringskosten met Creative, maar zonder resultaat. Op 26 maart zijn de beide ministers akkoord met het voorstel voor NLA.¹²⁴

Informereren Tweede Kamer

Op 7 april 2015 krijgt de Tweede Kamer een tweede voortgangsrapportage over de strijd tegen ISIS met daarin ook meer informatie over het Nederlandse voornemen om steun aan gewapende groeperingen in Syrië te leveren.¹²⁵ In de voortgangsrapportage worden de termen “non-lethal assistance” of “NLA” niet gebruikt. Het kabinet schrijft dat ze zich richt op het leveren van goederen met een civiel karakter en kiest voor voedselpakketten, medische kits, kleding, dekens en communicatieapparatuur. Het steunpakket bedraagt in totaal 3 miljoen euro. Het zal door een uitvoerende organisatie worden geleverd aan verschillende gewapende groepen in zowel Noord- als Zuid-Syrië.

Het kabinet schrijft dat de groeperingen getoetst worden aan een aantal voor het kabinet doorslaggevende criteria: “Het betreft onder andere 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 gecommiteerd zijn aan de naleving van het humanitair oorlogsrecht”.¹²⁶ Ook gaat het kabinet in op de risico's van het leveren van NLA. “Het leveren van steun in een complexe conflictsituatie als Syrië brengt onvermijdelijk risico's met zich mee. Het kabinet is zich hiervan bewust en doet alles om deze risico's zoveel mogelijk te beperken. Een van de risico's van het steunen van gewapende groepen is dat deze steun in ongewenste handen valt. Dit risico wordt gemitigeerd door alleen zorgvuldig doorgelichte groepen in aanmerking te laten komen voor steun.” Ook enkele andere risico's van de steun worden door het kabinet genoemd, zoals het risico op fraude, het risico van verminderde uitvoerbaarheid in grensregio's en veiligheidsgevaar voor de uitvoerende organisatie. Deze risico's zijn volgens het kabinet gemitigeerd door “te werken met een ervaren organisatie die, op basis van eerdere werkzaamheden bij andere donoren, een goede reputatie heeft”.¹²⁷

Op 8 april 2015 voert de vaste commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking overleg met minister Ploumen over de brief van 7 april en de steun aan de gewapende oppositie. In reactie op een vraag van de CU naar de steun, geeft de minister aan dat de “non-lethal assistentie” bestaat uit voedselpakketten en medische spullen. Daarbij merkt ze op dat de situatie buitengewoon complex is.

Na vervolgvragen van de CU is de reactie van de minister: “Wij werken met betrouwbare lokale organisaties om de goederen ter plekke te krijgen en wij monitoren dat zorgvuldig. Ik doe niet net alsof er geen risico's aan kleven; die zijn er altijd. Achterover leunen levert echter zelden iets op. De risico's die wij nemen, zijn gecalculeerd en wij hebben uitdrukkelijk contact gezocht met organisaties ter plaatse om na te gaan wie het waard is gesteund te worden, gegeven onze uitgangspunten”.¹²⁸

124 Akkoord Minister BHOS, 26 maart 2015, MINBUZA-2015.157385.

125 Tweede Kamer, vergaderjaar 2014 – 2015, 27925, nr. 534.

126 Tweede Kamer, vergaderjaar 2014 – 2015, 27925, nr. 534.

127 Tweede Kamer, vergaderjaar 2014 – 2015, 27925, nr. 534.

128 Tweede Kamer, vergaderjaar 2014 – 2015, 32605, nr. 165.



Op 13 april stelt de PVV Kamervragen over de steun aan de gewapende oppositie. Zo wil de PVV weten welke gewapende groeperingen in Syrië gesteund worden, hoe de gematigdheid van de groeperingen bepaald wordt, met welke bondgenoten Nederland samenwerkt en welke organisatie de steun uitvoert. Ook geeft de PVV aan tegen de steun aan gewapende groeperingen in Syrië te zijn en vraagt de minister om de steun per direct te beëindigen. De vragen worden 12 mei 2015 beantwoord. De minister geeft aan dat in het belang van de veiligheid van de bij de Nederlandse steun betrokken partijen het kabinet geen uitspraken doet over de groeperingen, bondgenoten en uitvoeringsorganisaties en dat het niet van plan is om de steun te beëindigen.¹²⁹

Op 29 april dient de CU een motie in die de regering verzoekt om af te zien van steun aan het Vrije Syrische Leger en het geld te besteden aan humanitaire hulp in vluchtelingenkampen in en rondom Syrië.¹³⁰ Het verstrekken van middelen aan het Vrije Syrische Leger brengt in de optiek van de CU grote risico's met zich mee, bijvoorbeeld dat de steun contraproductief is en in verkeerde handen valt. Deze motie wordt op 30 april 2015 verworpen.¹³¹

129 Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, Aanhangsel 2220.

130 Tweede Kamer, vergaderjaar 2014 – 2015, 32605, nr. 161.

131 De motie kreeg 40 van de 150 stemmen. Voor de motie stemden SP, CDA, CU, SGP, PvdD, 50Plus en fractie Klein.



Bijlage H

Uitvoering NLA-projecten door Creative en Candor



H.1 Uitvoeringsorganisaties

Creative Associates International

Het eerste NLA-project in het kader van het bredere Nederlandse NLA-programma ten behoeve van de Syrische gewapende oppositie wordt uitgevoerd door het Amerikaanse bedrijf Creative Associates International (Creative).¹³² Uiteindelijk zal Creative in de periode 2015-2018 drie NLA-projecten uitvoeren in opdracht van de Nederlandse overheid.

De reden waarom BZ ervoor kiest om samen te werken met Creative is dat Creative volgens BZ aan het begin van 2015 de enige organisatie is met voldoende capaciteit om het voorgenomen NLA-programma binnen de gewenste termijn en op de gewenste schaal uit te voeren.¹³³ Het bedrijf levert op dat moment al NLA aan de Syrische gewapende oppositie namens de VS en is ook betrokken bij enkele SAS-projecten van de Nederlandse overheid.¹³⁴ Creative beschikt volgens BZ bovendien over goede contacten met de VS, Jordanië en Turkije en heeft een goed lokaal netwerk van field officers. Ook beschikt Creative over “een gedegen monitoring- en evaluatiesysteem om zeker te stellen dat bepaalde NLA de juiste partij bereikt en de juiste impact heeft”.¹³⁵

Al vanaf het begin van de samenwerking staan zowel het Syriëteam als het departement in Den Haag kritisch tegenover Creative. Deze houding wordt voornamelijk veroorzaakt door de hoge kosten van Creative.¹³⁶ In juli 2015 schrijft een lid van het Syriëteam in intern mailverkeer: “Werkelijk ieder onderdeel wordt ergens in rekening gebracht, en dan met forse tarieven. Het blijft een ergernis, vooral omdat daardoor het bedrag dat aan daadwerkelijke NLA kan worden besteed, enkel afneemt”. Vanaf dat moment houdt het Syriëteam een lijst bij met ideeën voor eventuele alternatieven voor Creative.¹³⁷

Candor International

In de zoektocht naar alternatieven voor Creative, stuit het Syriëteam in september 2015 op het Turkse bedrijf¹³⁸ in oprichting Candor dat zich gaat richten op *cross border assistance*. Het bedrijf wordt opgezet door oud-medewerkers van Creative. Een van hen was volgens het Syriëteam bovendien eerder verbonden aan het Vrije Syrische Leger, waardoor hij beschikte over “goede contacten en ingangen”.¹³⁹ Het Syriëteam concludeert dat het bedrijf feitelijk hetzelfde wil doen als Creative, “maar dan beter en goedkoper”. Het Syriëteam spreekt af met Candor om een proeftraject in te gaan. Er zullen twee SAS-projecten¹⁴⁰ door Candor worden uitgevoerd waarmee het bedrijf kan laten zien in staat te zijn over de Turks-Syrische grens te

132 Memo BZ, januari 2015, MINBUZA-2018.1089395.

133 Bemo BZ, 2015, MINBUZA-2015.163689, pp. 7-8.

134 Zie verder bijlage F.

135 Memo Bevindingen en aanbevelingen fact finding-missie, december 2014, MINBUZA-2018.1089376.

136 Intern mailverkeer BZ, februari 2015, MINBUZA-2015.265064.

137 Intern mailverkeer BZ, juli 2015, MINBUZA-2015.393895.

138 Candor staat in Turkije geregistreerd als een handelsonderneming, maar opereert als ngo. In het projectvoorstel van het grootschalige NLA-project dat Candor in de zomer van 2017 zal uitvoeren, licht Candor toe dat het gegeven dat de organisatie geregistreerd staat als onderneming het inkoop- en exportproces voor de leveringen van Turkije naar Syrië vereenvoudigt en dat Candor op deze manier niet genoodzaakt is om samen te werken met dure exportbedrijven.

139 Interview commissie.

140 SAS-projecten zijn kleinschalige projecten die worden gefinancierd vanuit het SAS-fonds, een lokaal, flexibel inzetbaar budget van de Speciaal Gezant voor Syrië waarmee het Syriëteam “plotseling opkomende activiteiten” tot een maximum van 25 duizend euro kan financieren. Zie bijlage F voor een nadere toelichting.



werken, inclusief monitoring en evaluatie. Mogelijk zou Candor dan in het najaar van 2016 iets kunnen betekenen voor het NLA-programma.¹⁴¹

In de zomer van 2016 rondt Candor met succes twee SAS-projecten af. Hiermee bouwt het bedrijf vertrouwen op bij het Syrië-team. Een betrokken medewerker zegt in een interview met de commissie: “Candor was een jonge organisatie met een minder uitgebreide achterliggende structuur (hoofdkantoor en procedures) waarop men kon terugvallen. Het voordeel van Candor was echter dat het Syriëteam de persoonlijke ervaring had dat deze mensen met idealen en goede voornemens aan het werk waren en niet uitsluitend op basis van een financiële drive”.¹⁴²

Om te beoordelen of Candor ook een grootschalig NLA-project kan uitvoeren, besluit BZ om eerst een zogeheten NLA-pilot door Candor uit te laten voeren. Nadat Candor deze pilot in het najaar van 2016 met succes afrondt en in het voorjaar van 2017 ook nog een tweede NLA-pilot naar tevredenheid uitvoert, wordt Candor in de zomer van 2017 geschikt bevonden om, naast Creative, ook een grootschalig NLA-project uit te voeren: “Dit is een groot project voor een nieuwe uitvoerder, maar hun professionaliteit en capaciteit heeft grote indruk gemaakt in de afgelopen twee jaar”.¹⁴³

H.2 Selectie groeperingen

H.2.1 Algemeen

Na het regiobezoek in december 2014, stellen de deelnemers van de fact finding-missie dat Nederland voor de selectie en doorlichting van groeperingen gebruik zou kunnen maken van het doorlichtingssysteem van de VS. Daarbij wordt wel de kanttekening geplaatst dat dit systeem “onvoldoende transparant” is. Daarom zouden ook de Nederlandse veiligheidsdiensten een rol moeten spelen in het proces. Volgens de bevindingen van de fact finding-missie is het daarbij niet aan te raden om een “volledig zelfstandig proces in te richten maar nauwe aansluiting te vinden bij reeds bestaande mechanismen”. Bij dit proces zou bijzondere aandacht moeten worden besteed aan vijf criteria die op basis van gesprekken met de VS en het VK zijn geformuleerd:

“De groep

- 1) heeft 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) is op de hoogte van het internationaal humanitair recht of is bereid een training daarin te volgen.”¹⁴⁴

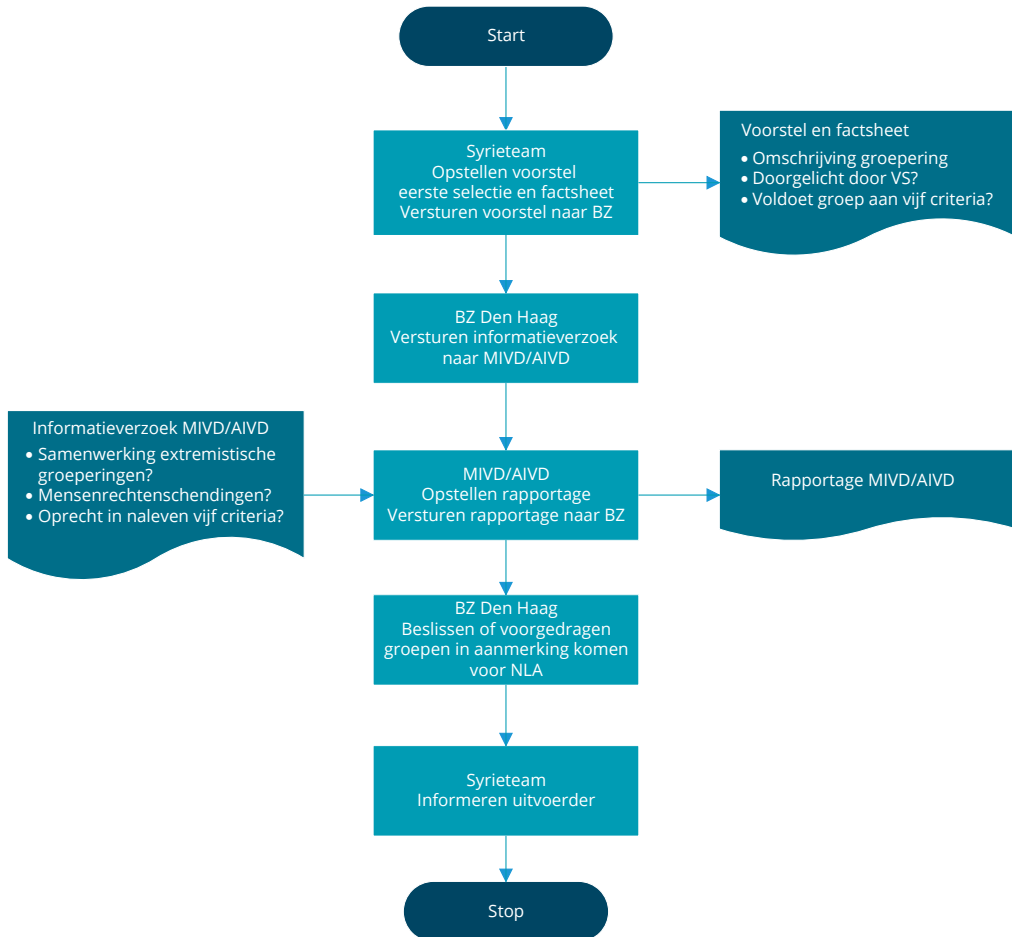
141 Intern mailverkeer BZ, september 2015, MINBUZA-2015.556427.

142 Interview commissie.

143 Memo BZ, juli 2017.

144 Memo Bevindingen en aanbevelingen fact finding-missie, december 2014, MINBUZA-2018.1089376.

Tijdens de selectie van de groeperingen voor het eerste NLA-project van Creative, komt het departement intern een procedure overeen die ook in de toekomst gevolgd kan worden voor de selectie en doorlichting van groeperingen voor het NLA-programma (zie figuur H1).¹⁴⁵



Figuur H1: Procedure selectie groeperingen.

H.2.2 Selectie groeperingen Creative I

Met het eerste project van Creative (Creative I) levert Nederland NLA aan drie Syrische gewapende oppositiegroeperingen in Noord-Syrië en een samenwerkingsverband van groeperingen in Zuid-Syrië. Hieronder wordt toegelicht hoe de selectie van deze groeperingen tot stand is gekomen.

¹⁴⁵ Memo BZ, mei 2015, MINBUZA-2018.1089398.



Het Syriëteam selecteert drie mogelijke NLA-ontvangers in Noord-Syrië

Tijdens de fact finding-missie in december 2014 wordt gesproken met vertegenwoordigers van vier gewapende oppositiegroeperingen die zich in Noord-Syrië bevinden.¹⁴⁶ In januari 2015 voert het Syriëteam aanvullende gesprekken met de commandanten van drie van deze groeperingen.¹⁴⁷ Het Syriëteam stuurt een verslag van dit gesprek aan het departement in Den Haag en stelt vervolgens voor om deze groeperingen in aanmerking te laten komen voor het eerste NLA-project van Creative. Het Syriëteam licht toe dat de geselecteerde groeperingen met elkaar gemeen hebben “dat zij op strategische plaatsen strijd voeren tegen zowel [het] regime [...] als tegen extreme groepen als [Jabhat al-Nusra]¹⁴⁸ en ISIS”. Ook voldoen de drie groeperingen volgens het Syriëteam aan de Nederlandse criteria. Het Syriëteam schat de drie groeperingen op basis van de gevoerde gesprekken bovendien in als “relatief goed gemotiveerd en mogelijk effectief in de huidige omstandigheden”. Hierbij wordt de kanttekening geplaatst dat bezoeken aan de strijdgroepen zelf onmogelijk zijn¹⁴⁹ en dat de inschatting van het Syriëteam daarom deels gebaseerd is op “persoonlijke indrukken en vertrouwen” die het team heeft opgedaan tijdens ontmoetingen in Turkije.¹⁵⁰

Doorlichting VS

Twee van de drie groeperingen zijn op dat moment al doorgelicht door de VS, zo meldt het Syrië-team. De VS zou hebben aangegeven bereid te zijn ook de derde groep door te lichten. Het Syriëteam legt uit dat hierbij onderscheid wordt gemaakt tussen de doorlichting die wordt gedaan door de VS zelf en de doorlichting die wordt gedaan door Creative. Uit het bericht van het Syriëteam aan het departement blijkt niet welke doorlichtingsprocedure de geselecteerde groepen hebben of zullen ondergaan. Een betrokken medewerker van Creative verklaart in een interview met de commissie dat alle groeperingen die door Creative zijn gesteund namens Nederland zijn onderworpen aan zowel de doorlichting van de VS als die van Creative.

Hoe beide doorlichtingsprocedures er precies uitzien, is begin 2015 niet duidelijk voor het Syrië-team. Creative vertelt het Syriëteam dat hun eigen doorlichting beperkter is dan die van de VS en voornamelijk is gericht op commerciële risico's zoals fraude en corruptie.¹⁵¹ Over de doorlichtingsprocedure van de VS zou Creative pas meer informatie kunnen geven na afstemming met *State Department* (het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken), zo blijkt uit een interne e-mail. Het enige dat hierover bekend is voor het Syrië-team, is dat “voornamelijk wordt gecheckt met *terrorist watchlists*” en dat niet alle leden van de groeperingen worden doorgelicht, maar alleen commandanten en “officieren die met goederen omgaan (logistieke mannen)”. Uit interviews met betrokken medewerkers van BZ, blijkt dat meer inzicht in de doorlichtingsprocedure van de VS ook later nooit is verkregen.

146 Uitkomsten fact finding-missie, december 2014, MINBUZA-2089376.

147 Interview commissie. Betrokken medewerkers geven aan dat de vierde groepering hier niet meer bij aanwezig is omdat deze groep op dat moment al was uitgeschakeld door Jabhat al-Nusra.

148 Jabhat al-Nusra (JAN) is in 2011 opgericht door Syrische en buitenlandse aanhangers van wat destijds ISI heette, de voorloper van ISIS en de Iraakse tak van al-Qaida. Eind juli 2016 werd Jabhat al-Nusra ontbonden en werd een nieuwe groep opgericht: Jabhat Fatah al-Sham onder leiding van dezelfde commandant als Jabhat al-Nusra. Deze commandant beweerde de betrekkingen met al-Qaida te hebben verbroken. Begin 2017 fuseerde Jabhat Fatah al-Sham met een aantal andere groeperingen en ging met hen samen verder onder de naam: Hay'at Tahrir al-Sham (HTS). Zowel onder de naam Jabhat al Nusra als onder de naam Hay'at Tahrir al-Sham is de groepering door de VS toegevoegd aan de lijst met buitenlandse terroristische organisaties.

149 Het Syriëteam is vanaf maart 2012 niet meer aanwezig in Syrië.

150 Verkenning BZ, CREDO-A3-2015.12.

151 Verkenning BZ, CREDO-A3-2015.12.

Informatie inlichtingendiensten over de groeperingen volgens BZ onvoldoende

Na ontvangst van de voorgestelde selectie van het Syriëteam verzoekt het departement in Den Haag de Nederlandse inlichtingendiensten om aanvullende informatie over de drie voorgestelde groeperingen. De nadruk ligt op de vraag of de groeperingen voldoen aan de tijdens de fact finding-missie opgestelde criteria. Op basis van de reactie van de diensten besluit BZ dat de ontvangen informatie onvoldoende is om tot een oordeel te komen over de aard, de aspiraties en de gedragingen van de groeperingen.

Het Syriëteam verstuurt aanvullende informatie over de groeperingen

In april 2015 stuurt het Syriëteam aanvullende informatie over de geselecteerde groeperingen aan het departement in de vorm van een zogeheten factsheet. In deze factsheet staat nogmaals dat alle groeperingen volgens het Syriëteam voldoen aan de vijf gestelde criteria. In de factsheet staat dat alle groepen inmiddels zijn doorgelicht door de VS. Bovendien wordt benadrukt dat een van de groeperingen geheel losstaat van een eerder aan de groep verbonden subgroepering die zich al enkele jaren eerder van de groep zou hebben afgesplitst. Wat betreft een andere groep wordt benadrukt dat deze niet is gerelateerd aan twee gelijknamige groeperingen die respectievelijk als terroristisch en jihadistisch aangemerkt kunnen worden.

In dezelfde week van april 2015 vindt een aanvullend gesprek plaats tussen het Syriëteam en de commandanten van de geselecteerde groeperingen.¹⁵² Een verslag van het gesprek wordt gedeeld met het departement in Den Haag. Uit het verslag blijkt dat het Syriëteam met alle gesprekspartners de “onwenselijkheid van het plegen van mensenrechtenschendingen en schendingen van internationaal humanitair recht door strijders” bespreekt.¹⁵³

De minister van BZ wordt ingelicht over de geselecteerde groeperingen

De commissie heeft op basis van de geraadpleegde stukken niet kunnen vaststellen op welke manier (schriftelijk of mondeling) de ambtelijke top in Den Haag akkoord is gegaan met de selectie van het Syrië-team. Het feit dat zij akkoord zijn gegaan, blijkt wel uit een memo in mei 2015 aan minister Koenders (BZ) waarin de uiteindelijke selectie aan hem bekend wordt gemaakt en waarin bovendien wordt toegelicht hoe tot deze selectie is gekomen.¹⁵⁴

Risico's van het steunen van de geselecteerde groeperingen

In het memo wordt ook ingegaan op de risico's die verbonden zijn aan het steunen van de geselecteerde groeperingen. Daarbij wordt ten eerste gewezen op het gebrek aan informatie over de vraag of de geselecteerde groeperingen voldoen aan de criteria voor Nederlandse steun. Dit risico is volgens het departement gemitigeerd door de aanvullende gesprekken met de groeperingen die het Syriëteam in april 2015 heeft gevoerd en waarbij de criteria “nogmaals aan de orde zijn gesteld en als voldoende zijn beoordeeld”. Daarnaast zal de “mate waarin voortdurend en blijvend aan alle criteria voor steun wordt voldaan” in de gaten gehouden worden door een doorlopend proces van monitoring door zowel uitvoerder Creative als het Syriëteam zelf. Ten tweede wordt gewezen op het eerder geïdentificeerde risico dat goederen in verkeerde handen kunnen vallen. Ook dit risico moet worden gemitigeerd door monitoring door Creative en het Syrië-team. Ten slotte wordt de minister er in dit memo op gewezen dat geen van de op dat moment geselecteerde groeperingen weliswaar bondgenoot

152 CREDO-A3-2015.127 (april 2015).

153 CREDO-A3-2015.127 (april 2015).

154 MINBUZA-2018.1089398 (mei 2015).



is van extremistische groeperingen, maar dat door de realiteit op het slagveld “tijdelijke en plaatsgebonden afstemming” kan plaatsvinden “vanwege het gegeven dat soms zij aan zij tegen dezelfde vijand (i.e. het Syrische regime) wordt gevochten”. Dit risico wordt gezien als een realiteit waaraan “gezien de lokale context” soms niet te ontkomen is. “Evenwel is hiermee geen sprake van operationele samenwerking”, zo luidt het memo.¹⁵⁵

Fusie van twee groeperingen

Tijdens de uitvoering van het eerste project van Creative, fuseert een van de ontvangende groeperingen met een andere, op dat moment nog niet door Nederland gesteunde groepering. Het Syriëteam rapporteert aan het departement in Den Haag dat de desbetreffende groeperingen in het verleden al veel samenwerkten en volgens de groeperingen zelf volledig op een lijn zitten: “voor democratie, vrijheid en waardigheid”. Creative zou dit tijdens de bijeenkomst hebben bevestigd.¹⁵⁶ Uit de rapportage van Creative over deze bijeenkomst blijkt bovendien dat de nieuw aangesloten groepering al wel is doorgelicht door de VS.¹⁵⁷ Uit de rapportages van Creative valt niet direct op te maken of de steun voor deze groepering na de fusie terechtkomt bij alleen de oorspronkelijk geselecteerde groep of bij de fusie als geheel.

Onderzoek mogelijkheden Zuid-Syrië

Ondertussen onderzoekt het Syriëteam vanaf januari 2015 vanuit Jordanië ook de mogelijkheden om NLA te leveren aan gewapende oppositiegroeperingen in Zuid-Syrië. Na gesprekken met verschillende partijen, waaronder in ieder geval twee medewerkers van de Amerikaanse ambassade in Amman, een analist van de VN, een medewerker van Creative, en twee commandanten van verschillende zuidelijke groeperingen, legt het Syriëteam in februari 2015 twee mogelijke opties voor het leveren van NLA in Zuid-Syrië voor aan het departement. De eerste optie is versterking van een samenwerkingsverband van een aantal groeperingen dat deel uitmaakt van het Zuidelijk Front (een operationeel verband van strijdgroepen in Zuid-Syrië). De andere optie is het versterken van enkele kleinere groeperingen die geen onderdeel zijn van het Zuidelijk Front, maar gelieerd zijn aan een van de groeperingen die als mogelijke NLA-ontvanger is geselecteerd in Noord-Syrië.¹⁵⁸ De AIVD concludeert op basis van informatie van bondgenoten dat het de voorkeur geniet om steun in Zuid-Syrië onder de vlag van het Zuidelijk Front te distribueren.

Gesprekspartners bevestigen gematigd karakter samenwerkingsverband

In mei 2015 voert het Syriëteam opnieuw gesprekken in Amman met medewerkers van de Amerikaanse ambassade te Amman, twee analisten van de VN, een medewerker van Creative en een medewerker van een ngo die het Zuidelijk Front adviseert. Daarnaast spreekt het Syriëteam met een aantal commandanten van groeperingen die deel uitmaken van het hierboven genoemde samenwerkingsverband. In deze gesprekken wordt van meerdere kanten bevestigd dat dit verband binnen het Zuidelijk Front wordt gezien als het meest gematigde, militair actieve samenwerkingsverband en dat het ondanks steun van andere donoren nog steeds zeer hulpbehoevend is. Ook wordt tijdens deze gesprekken duidelijk dat alle groeperingen die deel uitmaken van het samenwerkingsverband zijn doorgelicht door de VS. Het Syriëteam stuurt een verslag van dit gesprek aan het departement in Den Haag.¹⁵⁹

155 Memo Selectie ontvangers, mei 2015, MINBUZA-2018.108939BZV.

156 Voorstel BZ, oktober 2015, MINBUZA-2017.501793 en Creative Commanders' Meetings, oktober 2015.

157 Creative, Commanders' Meetings, oktober 2015.

158 CREDO-A3-2015.13.

159 CREDO-A3-2015.240 (mei 2015).

Het Syriëteam stelt voor om samenwerkingsverband te steunen

In juli 2015 spreekt het Syriëteam uitgebreider met twee commandanten van het samenwerkingsverband om na te gaan of zij in aanmerking kunnen komen voor Nederlandse NLA. Na dit gesprek acht het Syriëteam de gematigde signatuur van het verband bevestigd. Het Syriëteam stuurt een verslag van dit gesprek aan het departement in Den Haag en benadrukt hierbij dat de groepering door verschillende partners wordt gezien als het meest gematigde actieve samenwerkingsverband in Zuid-Syrië. Het Syriëteam vraagt om akkoord voor het leveren van NLA aan deze groepering.¹⁶⁰

Geen factsheet en geen formeel akkoord vanuit Den Haag

De commissie heeft niet kunnen vaststellen dat er, zoals bij groeperingen in het Noorden wel het geval is, een factsheet is opgesteld over het verband of over de groeperingen die er deel van uitmaken. Ook heeft de commissie niet kunnen vaststellen op welke manier (schriftelijk of mondeling) de ambtelijke top in Den Haag akkoord is gegaan met het steunen van deze groepering. Het feit dat het departement akkoord is gegaan, blijkt wel uit het gegeven dat de groepering vanaf augustus 2015 Nederlandse steun ontvangt via Creative.¹⁶¹ De commissie heeft niet kunnen vaststellen of minister Koenders over de selectie van dit samenwerkingsverband is geïnformeerd.

H.2.3 Selectie groeperingen Creative II

Steun aan dezelfde groeperingen wordt voortgezet

In oktober 2015 spreekt het Syriëteam samen met twee medewerkers van BZ met commandanten van alle op dat moment gesteunde groeperingen. Op basis van deze gesprekken adviseert het Syriëteam om “de steun aan de groepen voort te zetten, met behoud van de huidige modaliteiten, en indien mogelijk te verruimen”.¹⁶² In november 2015 volgen ministers Koenders (BZ) en Ploumen (BHOS) dit advies op en gaan zij ermee akkoord de steun aan de gewapende groepen via Creative in dezelfde samenstelling voort te zetten.¹⁶³

Het Syriëteam selecteert twee nieuwe groeperingen in Noord-Syrië

Begin januari 2016 informeert het Syriëteam Creative per e-mail dat het met het nieuwe project in Noord-Syrië niet alleen de groeperingen wil steunen die al gesteund werden met Creative I, maar de steun wil uitbreiden met twee groeperingen. In het Zuiden wil het Syriëteam in ieder geval het samenwerkingsverband blijven steunen en mogelijk een nieuw geïdentificeerde groepering. Welke groepering dat is, meldt het Syriëteam niet.¹⁶⁴

Geen steun meer aan groeperingen die eerder gefuseerd zijn

In dezelfde e-mail gaat het Syriëteam nader in op de steun aan de groepering die eerder dat jaar was gefuseerd met een andere groep. Het Syriëteam heeft geconstateerd dat een klein deel van de oorspronkelijk door Nederland gesteunde groep zelfstandig verder is gegaan

160 CREDO-A3-2015.513 (juli 2015).

161 Creative, Client Update, augustus 2015, MINBUZA-2015.556440.

162 Voorstel BZ, oktober 2015, MINBUZA-2017.501793.

163 Herzien memo BZ, november 2015, MINBUZA-2018.1089443. Uit de geraadpleegde stukken blijkt dat voor uitbetaling van iedere tranche een nieuw memo is opgesteld waarin wordt ingegaan op de politieke situatie en de rol van de gesteunde groeperingen (zie memo BZ, maart 2016, MINBUZA-2018.1089467; memo BZ, oktober 2016, MINBUZA-2018.1089478).

164 Intern mailverkeer BZ (januari 2016).



onder de leiding van de oorspronkelijke commandant.¹⁶⁵ Het Syriëteam geeft nadrukkelijk aan alleen steun te willen geven aan deze oorspronkelijk gesteunde groep en niet (meer) aan fusie als geheel.¹⁶⁶ De commandant van deze fusie zou volgens het Syriëteam namelijk “van Ahrar al-Sham-signatuur” zijn.¹⁶⁷

Commandanten opnieuw doorgelicht

Creative reageert dat het de nieuw geïdentificeerde groeperingen zal doorlichten. Ook zegt het Syriëteam dat alle groeperingen al door de VS zijn doorgelicht, maar dat de commandanten van twee groeperingen opnieuw doorgelicht zullen worden omdat de informatie die over deze commandanten bekend is, is verouderd.¹⁶⁸

Akkoord vanuit het departement voor nieuwe selectie

Later in januari licht het Syriëteam het departement in dat het gesprekken zal gaan voeren met beoogde NLA-ontvangers in Noord-Syrië en dat hierbij zowel de eerdere NLA-ontvangers als twee nieuwe groeperingen aanwezig zullen zijn. Het Syriëteam licht toe dat deze uitbreiding enerzijds is ingegeven door het hogere bedrag dat beschikbaar is gesteld voor het project ten opzichte van Creative I en anderzijds door de rol die beide groepen spelen in de strijd tegen het regime en ISIS.¹⁶⁹ Het departement geeft in reactie hierop aan open te staan voor uitbreiding, onder de voorwaarden dat de nieuwe groepen voldoen aan de criteria en dat het Syriëteam beheersmatig geen problemen ziet.¹⁷⁰

Bijeenkomsten met beoogde NLA-ontvangers

Aan het begin van februari voert het Syriëteam in voorbereiding op Creative II gesprekken met alle beoogde noordelijke NLA-ontvangers in Turkije.¹⁷¹ In maart 2016 volgt een gesprek met het zuidelijke samenwerkingsverband in Jordanië.¹⁷² Bij de bijeenkomst in Turkije zijn ook de commandanten van de twee nieuw geselecteerde groeperingen aanwezig. Tijdens de bijeenkomst wordt met deze nieuwe groepen gesproken over de criteria die aan steun zijn verbonden, zo blijkt uit het gespreksverslag dat het Syriëteam deelt met het departement.¹⁷³

Bij het verslag is een factsheet van de nieuwe groeperingen gevoegd. Hierin staat onder meer dat beide groepen voldoen aan de Nederlandse criteria en dat deze “Amerikaanse vetting [hebben] ondergaan middels Creative”. Wat betreft een van de groeperingen wordt in dit verband nog vermeld dat op hun YouTube-kanaal een aantal video's staat waarin de groepering een TOW-raket afvuurt en dat dit zou betekenen dat de groepering ook door de VS is doorgelicht.¹⁷⁴

165 De commissie heeft niet kunnen achterhalen of de groepering zich al vanaf het begin niet heeft aangesloten bij de fusie of dat de groepering zich na de fusie heeft afgesplitst.

166 De commissie heeft niet vast kunnen stellen of de fusie ooit als geheel is gesteund, of dat de steun altijd alleen terecht is gekomen bij de oorspronkelijke groep.

167 Intern mailverkeer BZ (januari 2016).

168 Intern mailverkeer BZ (januari 2016).

169 Intern mailverkeer BZ (januari 2016).

170 Intern mailverkeer BZ (januari 2016).

171 CREDO-A3-2016.157 (februari 2016).

172 Intern mailverkeer (maart 2016).

173 CREDO-A3-2016.157 (februari 2016).

174 CREDO-A3-2016.157 (februari 2016).

Twee weken later gaat het departement per e-mail akkoord dat de bestaande NLA wordt uitgebreid met de twee nieuw geselecteerde groepen.¹⁷⁵ De commissie heeft niet kunnen vaststellen of minister Koenders hierover schriftelijk of mondeling is geïnformeerd.

Aangekondigde fusie tussen drie groeperingen

Tijdens een bijeenkomst van het Syriëteam met de gesteunde groeperingen kondigt een van de gesteunde groeperingen aan met twee andere groeperingen te fuseren. De commandant van de al gesteunde groep zou de beoogd leider zijn van de fusie. De commissie heeft niet met zekerheid kunnen vaststellen of de steun die vanaf dat moment ook terechtkomt bij de fusie als geheel of alleen bij de oorspronkelijk gesteunde groepering. De commissie heeft hierover geen correspondentie aangetroffen tussen het Syriëteam en het departement. Er is in dit verband ook geen factsheet aangetroffen over twee andere aangesloten groepen of over de fusie als geheel. Overigens wordt er in oktober 2016 in een andere context wel een separate factsheet opgesteld en verstuurd aan het departement over een van de twee nieuw aangesloten groepen. Deze groep zal vanaf november 2016 namelijk deel uitmaken van de NLA-pilot die dan door Candor wordt uitgevoerd.¹⁷⁶

Afwijking oorspronkelijk overeengekomen selectieprocedure

Zoals blijkt uit het voorgaande, wordt bij de selectie voor Creative II afgeweken van de oorspronkelijk overeengekomen procedure. Er wordt ten eerste namelijk geen verzoek om informatie verzonden aan de inlichtingendiensten over de groeperingen die vanaf 2016 deel uitmaken van het NLA-programma. De commissie heeft niet kunnen vaststellen dat er een formeel vastgelegd besluit is genomen om van de oorspronkelijke procedure af te wijken. Het onderwerp komt wel aan de orde in een document dat in het voorjaar van 2016 door een beleidsmedewerker van het departement in Den Haag is opgesteld voor diens opvolger. In dit overdrachtsdocument wordt in het kader van de selectieprocedure voor NLA-ontvangers toegelicht dat officiële verzoeken om informatie aan de inlichtingendiensten met betrekking tot specifieke groeperingen op dat moment alleen nog worden verstuurd “in geval van behoefte aan meer informatie of *second opinion*”. In het overdrachtsdocument staat verder dat na Creative I nieuw geselecteerde groeperingen weliswaar (mondeling) worden besproken binnen de ambtelijke top van BZ, maar niet meer separaat of schriftelijk aan hen worden voorgelegd.¹⁷⁷

H.2.4 Selectie groeperingen Creative III

Concentratie op drie gebieden

In juli 2017 gaan minister Koenders (BZ) en minister Ploumen (BHOS) akkoord met de voortzetting van het NLA-programma in Syrië. Het departement stelt voor om daarbij te concentreren op “drie gebieden met onzekerheden, maar ook sterke argumenten voor steun”. Het gaat om de Euphrates Shield Zone (ESZ), Idlib en Zuid-Syrië. Het departement licht toe: “ESZ houdt succesvol ISIS van de Turkse grens en biedt mogelijk een politieke ingang bij Turkije (wij steunen immers het stabiliseren van het gebied – een direct Turks belang); gemeenschappen in Idlib houden met onze steun stand tegen extremisme; en Zuid-Syrië biedt wellicht [de] meeste hoop voor het opbloeien van gematigd bestuur”.

175 Intern mailverkeer BZ (februari 2017).

176 CREDO-A3-2016.1401 (oktober 2016).

177 BZ, ‘Overdracht NLA’ (voorjaar 2016).



Voortzetting steun

Een aantal dagen eerder heeft het Syriëteam een factsheet aan het departement gestuurd met mogelijke NLA-ontvangers voor de voorgestelde projecten van niet alleen Creative, maar ook Candor en het Britse NLA-project in Zuid-Syrië.¹⁷⁸ Deze factsheet is ook bij het memo van juli 2017 gevoegd. Voor wat betreft het vervolgproject van Creative worden nog maar drie groeperingen genoemd in de factsheet: de in 2016 aangesloten groeperingen en de fusie van groeperingen die tijdens Creative II tot stand is gekomen.

Speciale aandacht voor een van de groeperingen

In de factsheet wordt er wat betreft een van de groeperingen nog afzonderlijk benadrukt dat de groep bekend is met het internationaal humanitair recht. De groep heeft volgens BZ “zelfs een kantoorje waar hun strijders les krijgen in IHL; er zijn geen schendingen op dit gebied bekend”.¹⁷⁹ Voor het steunen van deze zelfde groep wordt de ministers in het memo van juli 2017 bovendien separaat om akkoord gevraagd omdat de groep eerder slaags zou zijn geraakt met de YPG/SDF. Uit het memo blijkt dat deze groepering en andere groeperingen van het Vrije Syrische Leger hebben aangegeven dat ze SDF niet actief aanvallen en daar ook geen behoefte aan hebben, maar uit zelfverdediging handelen. “Ook sindsdien wordt regelmatig vuur gewisseld, al blijven echte gevechten uit.”¹⁸⁰

Steun aan drie groeperingen wordt niet voortgezet

Ten opzichte van Creative II is bij Creative III de steun aan drie groeperingen komen te vervallen. Een toelichting waarom het Zuidelijke samenwerkingsverband niet meer tot de selectie behoort, heeft het Syriëteam in juni 2017 gedeeld met het departement: een aantal groeperingen dat deel uitmaakt van het verband zou de groep op dat moment al hebben verlaten en de naam van het verband wordt “vooral in stand gehouden als doorgeefluik voor Nederlandse steun maar [is] zelf militair gekrompen tot enkele honderden mannen”.¹⁸¹ Een verklaring voor het stopzetten van de steun aan twee andere groeperingen is te vinden in een memo van juli 2017 waarin staat dat “twee groepen door verschuivingen in het veld zo [zijn] versnipperd dat er weinig van over is”. Daarom zou zijn besloten de steun voor deze groeperingen stop te zetten.¹⁸²

Stopzetting steun aan groep die deelneemt aan “Operatie Olijftak”

Eind januari 2018 wordt de steun aan één groepering van het derde project van Creative vroegtijdig stopgezet omdat deze groepering deelneemt aan “Operatie Olijftak”, een Turkse inval in het overwegend Koerdische Afrin.¹⁸³ De voedselpakketten die al waren aangeschaft voor de uitgesloten groepering, worden aan een van de andere deelnemende groeperingen geschonken.¹⁸⁴ De steun aan de overige groeperingen loopt door tot het einde van het project.

178 CREDO-A3-2017.768 (juni 2017).

179 CREDO-A3-2017.768 (juni 2017).

180 Memo BZ, (juli 2017).

181 CREDO-A3-2017.743 (juni 2017).

182 Memo BZ (juli 2017).

183 Rapport Creative, mei 2018, MINBUZA-2018.605414.

184 Ibid.

H.2.5 Selectie groeperingen Candor I

Vanaf de zomer van 2016 voert Candor twee NLA-pilots uit in het Noorden van Syrië. Hiermee wordt een aantal kleinschalige stabilisatieprojecten (de instelling van een afvalverwerkingsdienst, een mobiele bakkerij en elektriciteitsvoorziening) gefaciliteerd. De pilots voorzien niet direct in de behoeften van de bij het project betrokken oppositiegroeperingen, maar stellen hen in de gelegenheid om de leefomstandigheden van de gemeenschappen die onder hun bescherming staan te verbeteren.¹⁸⁵ De initiële selectie voor te steunen groeperingen wordt bij deze pilots gedaan door Candor, en niet door het Syrië-team. Daarbij gaat Candor in eerste instantie na welke gemeenschappen in oppositiegebied het meest gebaat zouden zijn bij de projecten en selecteert vervolgens op basis daarvan een geschikte groepering om bij de projecten te betrekken.¹⁸⁶

In april 2016 stelt Candor voor om stabilisatieprojecten uit te voeren in drie Syrische dorpen die onder de controle staan van de Syrische oppositie. Candor licht toe dat deze dorpen ernstig hebben geleden onder de sociale, economische en psychologische gevolgen van het Syrische conflict en de steun daarom goed kunnen gebruiken. Bovendien zijn de dorpen relatief veilig en zouden deze door de steunprojecten beter in staat zijn om binnenlandse vluchtelingen op te vangen. Candor stelt voor om de goederen te leveren aan twee Syrische gewapende oppositiegroepen die controle hebben over de drie geselecteerde dorpen. Deze groeperingen zullen vervolgens de verantwoordelijkheid krijgen om toezicht te houden op de uitvoering van de projecten.¹⁸⁷

Een van de groepen is al bekend bij het Syriëteam en het departement omdat deze groepering op dat moment wordt gesteund door Creative.¹⁸⁸ Het Syriëteam stelt een factsheet op van de andere groep en deelt dit met het departement in Den Haag. Hierin staat onder meer dat de groep voldoet aan de Nederlandse criteria en dat de groepering is doorgelicht door de VS. In juli 2016 gaat minister Koenders akkoord met de implementatie van de eerste Candor-pilot. Aan het onderliggende memo bij dit besluit is de factsheet als bijlage toegevoegd.¹⁸⁹

H.2.6 Selectie groeperingen Candor II

In oktober 2016, legt Candor het projectvoorstel voor de tweede pilot voor aan het Syrië-team. Candor stelt voor om ditmaal een stabilisatieproject uit te voeren in een dorp waar veel binnenlandse vluchtelingen verblijven. De reden waarom Candor voorstelt om de stabilisatieprojecten juist in dit dorp uit te voeren is dat het door de strategische locatie ervan een belangrijk doelwit is geweest van aanvallen gedurende het conflict. Deze aanvallen hebben rampzalige gevolgen gehad voor de meest fundamentele infrastructuren van het dorp zoals water en elektriciteitsnetwerken, zo stelt Candor.¹⁹⁰

Het dorp staat onder de controle van verschillende gewapende oppositiegroeperingen, waaronder een groepering die al door de VS wordt gesteund en die bovendien deel uitmaakt

185 Memo BZ, juli 2016, MINBUZA-2018.1089472.

186 MINBUZA-2016.572515 (april 2016).

187 Ibid.

188 Ibid.

189 CREDO-A3-2016.918 (juli 2016).

190 MINBUZA-2017.572545 (oktober 2016).



van de fusie van drie groeperingen die wordt gesteund door Creative. Candor stelt voor om de goederen die benodigd zijn voor het project aan deze groep te leveren en aan hen de verantwoordelijkheid te geven om toezicht te houden op het project. Candor verstrekt de nodige informatie over de groep en licht expliciet toe dat deze groepering “niet alleen militaire successen boekt, maar ook actief bijdraagt aan civiele projecten zoals bakkerijen, waterpompstations en het uitdelen van ijsblokken in de zomer”.¹⁹¹

Enkele dagen na ontvangst van dit projectvoorstel stuurt het Syriëteam een factsheet van de groep naar het departement in Den Haag. Hierin staat onder meer dat de groep voldoet aan de Nederlandse criteria en de groepering is doorgelicht door de VS. In het memo aan de hand waarvan minister Koenders akkoord gaat met de uitvoer van de tweede pilot van Candor wordt naar deze factsheet verwezen.¹⁹²

H.2.7 Selectie groeperingen Candor III

Voorstel van Candor

In maart 2017 legt Candor een voorstel voor het eerste grootschalige NLA-project voor aan het Syrië-team. Candor stelt voor om NLA te leveren aan vier groeperingen in Noord-Syrië: twee van de vier zijn actief in het Noorden van Aleppo.¹⁹³ Candor licht toe dat het van belang is om groeperingen van het Vrije Syrische Leger die actief zijn in dit gebied te steunen omdat deze groepen hebben aangetoond bereid te zijn te vechten tegen “vijandelijke krachten” ongeacht of deze zich in Oost-Syrië (ISIS) of West-Syrië (HTS en het regime) bevinden. De andere twee groepen bevinden zich in Idlib en Hama. Ten tijde van het opstellen van het projectvoorstel zijn deze gebieden aangemerkt als *deconfliction zone* wat wil zeggen dat er in deze gebieden niet wordt gevochten tussen het Assad-regime enerzijds en het Vrije Syrische Leger anderzijds. Candor legt uit dat het steunen van groeperingen in deze gebieden verstandig is zowel als de *deconfliction zone* in werking blijft als wanneer deze wordt opgeheven. De *deconfliction zone* geeft groeperingen namelijk de ruimte om de strijd aan te gaan tegen HTS. Als de *deconfliction zone* echter wordt opgeheven, wordt het conflict met het regime hervat en dan zullen de groeperingen steun nodig hebben om zich te kunnen verdedigen tegen aanvallen. Bovendien zal de steun dan nodig zijn omdat de groeperingen door de aanvallen van het regime kwetsbaarder zullen zijn in hun strijd tegen extremistische groeperingen als HTS.¹⁹⁴

Voorstel Candor om de groeperingen zelf door te lichten

Candor stelt voor de voorgestelde groeperingen zelf door te lichten. Daarvoor zal Candor zowel digitaal onderzoek als veldonderzoek doen. Voor het digitale onderzoek maakt Candor gebruik van software waarmee individuen gescreend kunnen worden aan de hand van niet-openbare “zwarte lijsten” van de VS, Canada en Europa. Voor het veldonderzoek gebruikt Candor verschillende methoden. Zo worden bijvoorbeeld de commandanten van de geselecteerde groeperingen nageetrokken, de activiteiten van commandanten en strijders op sociale media gecontroleerd en gaat Candor na of de groepering in het verleden of heden in conflict is (geweest) met extremistische groeperingen.¹⁹⁵

191 MINBUZA-2017.572545 (oktober 2016).

192 CREDO-A3-2016.1390 (oktober 2016).

193 Voorstel Candor, juni 2017, MINBUZA-2018.1156771, pp. 5-6.

194 Ibid.

195 Voorstel Candor, juni 2017, MINBUZA-2018.1156771, p.12.

Het departement wordt op de hoogte gesteld

Eind juni 2017 stuurt het Syriëteam een factsheet aan het departement met daarin informatie over alle groeperingen die geselecteerd zijn om NLA te ontvangen in eventuele vervolgprojecten.¹⁹⁶ Voor het derde NLA-project van Candor zijn drie van de vier door Candor voorgestelde groeperingen geselecteerd. De groepering die is komen te vervallen ten opzichte van het voorstel van Candor, wordt op dat moment al door Nederland gesteund via Creative als onderdeel van een fusie en zal ook in een vervolgproject worden gesteund door Creative.¹⁹⁷ Over een van de geselecteerde groeperingen wordt in de factsheet toegelicht dat de groep zich "toen een deel van de daar actieve groepen steeds extremistischer werd" zich heeft ontbonden, "om zich later ontdaan van extremisten opnieuw op te richten".¹⁹⁸ Over de overige twee groeperingen staat in de factsheet dat deze groeperingen op dat moment alleen worden gesteund door Turkije en niet door andere landen zoals de VS. Wanneer minister Koenders en minister Ploumen in juli 2017 wordt gevraagd akkoord te gaan met de voortzetting van het NLA-programma, wordt ook deze factsheet aan hen voorgelegd.¹⁹⁹

Stopzetting steun aan groepering die deelneemt aan "Operatie Olijftak"

Eind januari 2018 wordt de steun aan een van de door Candor gesteunde groeperingen stopgezet omdat deze groepering deelneemt aan de Turkse inval in Afrin.²⁰⁰ De voertuigen die al waren aangeschaft voor de uitgesloten groepering zijn uiteindelijk op verzoek van Candor aan een medisch centrum geschonken.²⁰¹ De steun aan de overige groeperingen loopt door tot het einde van het programma.

H.3 Goederen

H.3.1 Goederen Creative I

Vraaggestuurd werken

BZ wil bij de verstrekking van goederen zoveel mogelijk inspelen op de specifieke behoeften van de groeperingen. Dit uitgangspunt komt voort uit de fact finding-missie en het voornemen wordt bevestigd door minister Koenders tegenover de gewapende oppositie wanneer hij in december 2014 (na de fact finding-missie) in Istanbul spreekt met onder meer vertegenwoordigers van de Syrische gewapende oppositie.^{202, 203} Het Syriëteam neemt zich voor om maandelijks bijeenkomsten te organiseren met commandanten van de te steunen groeperingen om vast te stellen aan welk type goederen op dat moment behoefte is.²⁰⁴

196 CREDO-A3-2017.768 (juni 2017).

197 Rapport Creative, September 2017, MINBUZA-2017.1124158.

198 CREDO-A3-2017.768 (juni 2017).

199 Memo BZ (juli 2017).

200 Rapport Candor, MINBUZA-2018.692001.

201 Request Candor, 11 juni 2018, MINBUZA-2018.706070; zie ook: Candor, April 2019, MINBUZA-2019.239103 en Candor, juli 2019, MINBUZA-2021.6679.

202 Op 20 december 2014 spreekt minister Koenders in Istanbul met vertegenwoordigers van de Syrische oppositie, civiele activisten, militaire vertegenwoordigers, medewerkers van ngo's en analisten over verschillende onderwerpen, waaronder "de verslechterende situatie op de grond, kansen voor een politiek proces [...] en een mogelijke rol voor NL en de internationale gemeenschap in het bespoedigen van een oplossing voor het conflict." Bron: Berichtenverkeer BZ, 21 dec 2014, SBV-2018.343133.

203 Memo BZ, december 2014, MINBUZA-2018.1089376; Berichtenverkeer BZ, 21 dec 2014, SBV-2018.343133.

204 Memo BZ, mei 2015, MINBUZA-2018.1089398.



Geen toestemming voor de export van radio's

Op het moment dat Creative I van start gaat, begin 2015, is er vanuit het departement in Den Haag toestemming voor het leveren van de volgende typen goederen: medische kits, kleding, dekens, voedselpakketten en communicatieapparatuur waarvoor geen exportvergunning geldt, te weten radio's (portofoons) en satelliet-internetapparatuur. Tijdens een bijeenkomst in juli 2015 waarbij wordt afgestemd welke goederen zullen worden geleverd, geeft Creative aan dat de Turkse autoriteiten de uitvoer van "bepaalde communicatieapparatuur" op dat moment niet toestaan. Dat geldt onder andere voor de radio's waarvoor Nederland enkele weken eerder toestemming heeft gegeven. Daarom geeft Creative aan dat deze goederen niet kunnen worden geleverd.²⁰⁵

Besteding budget

Uiteindelijk wordt het budget voor Creative I dat is bestemd voor de aankoop van goederen²⁰⁶ als volgt besteed:²⁰⁷

- voedselpakketten (40%)
- kleding (31%), voornamelijk uniformen (inclusief laarzen), maar ook trainingsoutfits (inclusief gympen), winterjassen en wintersokken
- medische goederen (18%), meer specifiek antibiotica, medische kits en medicijnen
- tenten, dekens en stretchers (6%)
- satelliet-internetapparatuur (3%)
- en overige artikelen waaronder 50 brandblussers

H.3.2 Goederen Creative II

Positieve reacties op het vraaggestuurd werken

In november 2015 wordt besloten een vervolgproject door Creative te laten uitvoeren, Creative II. In het onderliggende memo staat dat de ontvangers zeer positief zijn over de kwaliteit en kwantiteit van de geleverde goederen. Ook wordt opgemerkt dat de groeperingen "het vraaggestuurde werken" op prijs stellen. Bovendien, zo stellen de opstellers van het memo, zorgt deze werkwijze ervoor dat alleen goederen worden geleverd die de groeperingen daadwerkelijk nodig hebben, wat het risico op eventuele doorverkoop of ruilhandel verkleint.²⁰⁸

Commandanten geven "dringende nieuwe behoeften" op

Wanneer enkele medewerkers van het departement in Den Haag in oktober 2015 een bezoek brengen aan de regio, vindt een bijeenkomst plaats met de groeperingen die deel uitmaken van Creative I. Aan hen wordt gevraagd of zij bij een eventueel vervolgproject "dringende nieuwe behoeften" hebben. In reactie hierop geven de groeperingen aan dat de prioriteit nog steeds ligt bij voedselpakketten en uniformen maar dat zij daarnaast onder meer behoefte hebben aan voertuigen, graafmachines, radio's, generatoren, camera's en laptops.²⁰⁹

205 CREDO-A3-2015.517.

206 Van het totale budget van € 2.761.545,- (BRON: Auditdienst Rijk, 'Rapport van feitelijke bevindingen Financieel beheer bij het Non-Lethal-Assistance (NLA) programma', november 2018, MINBUZA-2019.884697, p. 7.) wordt € 2.033.498,70 besteed aan de aanschaf van goederen (BRON: Rekenom o.b.v. gegevens ADR rapport en financieel eindrapport (totale kosten waren \$ 3.558.999,- en dat is door de ADR omgerekend naar € 2.761.545,-. De kosten goederen waren \$2.620,714,07. Dat komt met dezelfde omrekenfactor uit op € 2.033.498,70)

207 Rapport Creative, december 2015, MINBUZA-2016.208025, p. 1.

208 Memo BZ, november 2015, MINBUZA-2018.1089443.

209 Voorstel BZ, oktober 2015, MINBUZA-2017.501793.

Ministers gaan akkoord met de levering van nieuwe middelen

Wanneer het kabinet in januari 2016 naar aanleiding van oproepen van zowel Frankrijk als de VS besluit om de strijd tegen ISIS in Syrië en Irak op te voeren en in dat kader ook het NLA-programma te intensiveren, kondigt het kabinet het volgende aan: “Onder het huidige programma wordt nu ingezet op de levering van andere middelen waaraan specifieke behoefte bestaat”. Later formuleren ministers Koenders en Ploumen in antwoord op feitelijke vragen over deze brief duidelijker: “de nieuwe steun zal een continuering van het voorgaande zijn, maar er wordt ook nadrukkelijk gekeken naar andere goederen waaraan specifieke behoeften bestaan”.²¹⁰ Wat deze “andere goederen” inhouden, is op dat moment nog niet bekend.

Begin februari 2016 vinden in Turkije bijeenkomsten plaats met de commandanten van de vijf noordelijke groeperingen die gesteund zullen worden in Creative II. Tijdens deze bijeenkomst wordt een lijst opgesteld van specifieke goederen waar de commandanten behoefte aan hebben, naast de goederen die al geleverd worden: voertuigen (pick-uptrucks, minibussen, personenbusjes, ambulances en watertank trucks), radio's (portofoons), media office-ondersteuning (laptops, filmcamera's, SD-geheugenkaarten, etc.), ontmijningsapparatuur, generatoren, graafmachines (*backhoes*) en nachtzichtkijkers. Het Syriëteam deelt deze wensen met het departement in Den Haag.²¹¹

In de tweede helft van februari 2016 gaan ministers Koenders en Ploumen ermee akkoord het NLA-programma uit te breiden met nieuwe middelen.²¹² Conform het advies van het departement, gaan de ministers akkoord met de levering van “(civiele) voertuigen, graafmachines, generatoren, radio's²¹³ en media-office ondersteuning”. De opstellers van het memo²¹⁴ lichten toe dat deze goederen al worden geleverd in het kader van andere steunprogramma's waar Nederland financieel aan bijdraagt, waaronder het AJACS-programma, het *Syrian Civil Defense*-programma²¹⁵ en projecten van het *Syria Recovery Trust Fund*. Er wordt benadrukt dat de voorgestelde goederen geen vergunningplicht kennen onder het wapenexportbeleid.²¹⁶

In lijn met het advies van het departement, gaan de ministers niet akkoord met de levering van ontmijningsapparatuur en nachtzichtkijkers. Deze goederen, in tegenstelling tot de overige genoemde goederen, kennen namelijk wel een vergunningplicht en worden niet geleverd in andere steunprogramma's. Bovendien vergt verantwoord gebruik van de ontmijningsapparatuur training.²¹⁷ Intern wordt wel afgesproken om de mogelijkheden voor het leveren van ontmijningsapparatuur nog nader te onderzoeken.²¹⁸

Geen nieuwe risico's geïdentificeerd

In het memo staat verder dat voor alle nieuw toegestane middelen in ieder geval dezelfde risico's gelden als voor de NLA die al wordt geleverd. Wat betreft de juridische risico's staat er: “militaire steun aan de gewapende oppositie in Syrië kan strijd opleveren met het geweldverbod als ook het non-interventiebeginsel (i.g.v. wapenleveranties en militaire

210 Kamerstukken II, vergaderjaar 2015-2016, 27 925, nr. 571, p. 22.

211 CREDO-A3-2016.157.

212 Memo BZ, februari 2016, MINBUZA-2018.1089461.

213 MINBUZA-2018.1089404 (juni 2015) en CREDO-A3-2016.157.15.

214 DAM, DVB en DSH, afgestemd met DJZ.

215 Syrian Civil Defense is de officiële naam van het *White Helmets*-programma.

216 Memo BZ, februari 2016, MINBUZA-2018.1089461.

217 Memo BZ, februari 2016, MINBUZA-2018.1089461.

218 Intern mailverkeer BZ, februari 2016, MINBUZA-2016.341273.



training). In geval van civiele en medische steun is het juridische risico beperkt, maar dit risico wordt groter bij steun die ook voor militaire doeleinden kan worden gebruikt". Bij een aantal van de nieuwe type goederen blijkt dit het geval te zijn. Zo wordt het doel van bijvoorbeeld het leveren van radio's als volgt omschreven: "verbeteren communicatie, waarschuwen voor (lucht)aanvallen" en het doel van het leveren van graafmachines luidt: "opruimen van puin na bombardementen, opwerpen van beschermingswallen".²¹⁹ Bovendien blijkt uit rapportages van uitvoeringsorganisaties over projecten van na de uitbreiding dat ook voertuigen worden ingezet om wapens en strijders van en naar de frontlinie te vervoeren. Er wordt niet voorzien in aanvullende mitigerende maatregelen.

Verder wordt in het memo gewezen op het risico dat de goederen in verkeerde handen vallen. Dit risico wordt acceptabel gevonden, onder andere vanwege "de positieve ervaringen in de eerste fase van het NLA-programma en de ingebouwde mitigerende maatregelen"²²⁰. Er wordt gesteld dat het feit dat de nieuw toegestane middelen een geavanceerder karakter hebben dan de eerder geleverde NLA daar niet aan af doet "gezien de hogere noden als gevolg van ontwikkelingen op de grond en omdat hiermee tegemoet wordt gekomen aan de wens van (een deel van) de Kamer". Wel wordt erop gewezen dat vanwege het meer onderhoudsgevoelige karakter van de nieuwe middelen, een "verhoogd risico [bestaat] op slijtage en/of in onbruik raken".²²¹

De Tweede Kamer wordt ingelicht over de uitbreiding van de middelen

Eind april 2016 lichten de ministers de Tweede Kamer in dat de eerder aangekondigde "extra middelen voor steun aan de gematigde oppositie in Syrië worden ingezet voor continuering van de steun (voedselpakketten, medische kits, communicatieapparatuur, kleding, dekens en andere basisbenodigdheden) en voor levering van aanvullende middelen zoals (medische) voertuigen, elektriciteitsgeneratoren, additionele communicatiemiddelen en media office-ondersteuning".²²²

Geen toestemming voor de export van graafmachines en radio's

Na akkoord van de minister van BZ met de levering van voertuigen, radio's, graafmachines en media office-ondersteuning²²³, gaat Creative aan de slag met de aankoop van de nieuwe middelen. Tijdens het aankoopproces ondervindt Creative problemen met het verkrijgen van toestemming voor de export van graafmachines en radio's.²²⁴ Hoewel er gedurende de uitvoering van Creative II en III geen specifieke restricties gelden met betrekking tot graafmachines en radio's, geeft de Turkse wet grensfunctionarissen de discretionaire bevoegdheid om in oorlogstijd het over de grens brengen van bepaalde goederen te weigeren. Het gewenste type graafmachines (backhoes) en radio's zouden op een "zwarte lijst" staan en Creative concludeert dat de kans nihil is dat deze goederen binnen afzienbare tijd doorgelaten zullen worden. Daarom besluit Creative in overleg met het Syriëteam en de ontvangende groeperingen om het budget dat voor graafmachines en radio's is gereserveerd aan andere goederen uit te geven.²²⁵

219 Memo BZ, februari 2016, MINBUZA-2018.1089461.

220 Als voorbeelden worden genoemd: "alleen civiele goederen; alleen groepen die zorgvuldig zijn doorgelicht en niet samenwerken met extremisten; monitoring van uitrol steun door gebruik overdrachtsbewijzen, vraag naar ondersteunend beeldmateriaal en veldbezoeken."

221 Memo BZ, februari 2016, MINBUZA-2018.1089461.

222 Kamerstukken II, vergaderjaar 2015-16, 27925, nr. 590 (april 2016), p.6.

223 Memo BZ, februari 2016, MINBUZA-2018.1089461.

224 Client Update Creative, juli 2016, MINBUZA-2018.692007.

225 Client Update Creative, augustus 2016, MINBUZA-2017.73785. Zie ook: MINBUZA-2017.73770, p.1.

Besteding budget

Het budget voor Creative II dat is bestemd voor de aankoop van goederen²²⁶ wordt uiteindelijk als volgt besteed:²²⁷

- voedselpakketten (55%);
- voertuigen (15%), meer specifiek minibussen (voornamelijk tweedehands), pick-uptrucks (zowel nieuw als tweedehands), SUV's (tweedehands) en reserveonderdelen (accu's en acculaders);
- kleding (9%), meer specifiek uniformen (inclusief laarzen en tactische vesten), trainings-outfits (inclusief gympen) en rugzakken;
- elektronica (5%), meer specifiek smartphones, laptops, tablets, software-licenties, (video)camera's, printers, harde schijven, monitors en overige goederen als geheugenkaarten en cartridges;
- generatoren (4%);
- bloem (4%);
- medische items (3%), meer specifiek antibiotica, medische kits, stretchers en een ambulance;
- het overige budget (5%) wordt besteed aan dekens, matrassen, *heaters*, tenten, financiële ondersteuning²²⁸, satelliet-internetapparatuur, waterfilters, hygiënekits, lampen, brandblussers en watervaten.

H.3.3 Goederen Creative III

Besteding budget

Het budget voor Creative III dat is bestemd voor de aankoop van goederen²²⁹ wordt als volgt besteed:²³⁰

- bloem (29%);
- voertuigen (23%), meer specifiek minibussen (tweedehands) en pick-uptrucks (nieuw), autobanden en brandstofinjectoren;
- voedselpakketten (23%);
- elektronica (7%), meer specifiek laptops, tablets, smartphones, printers (video) camera's en overige goederen als harde schijven en geheugenkaarten;

226 Van het totale budget van € 10.969.204, - (BRON: Auditdienst Rijk, 'Rapport van feitelijke bevindingen Financieel beheer bij het Non-Lethal-Assistance (NLA) programma', (november 2018) MINBUZA-2019.884697, p. 7.) wordt € 7.485.829,90 besteed aan de aanschaf van goederen (BRON: Rekensom o.b.v. gegevens ADR rapport en financieel eindrapport (totale kosten waren \$ 11.928.495,- en dat is door de ADR omgerekend naar € 10.969.204,-. De kosten goederen waren \$ 8.140.489,-. Dat komt met dezelfde omrekenfactor uit op € 7.485.829,90)).

227 Rapport Creative, september 2017, MINBUZA-2017.1124158.

228 In een aantal specifieke gevallen waarbij overdracht van bepaalde goederen aan de grens niet mogelijk is, wordt overgegaan tot het leveren van financiële ondersteuning waarmee de groeperingen de desbetreffende goederen in Syrië aan kunnen schaffen. De groeperingen hebben in die gevallen steeds bonnetjes overhandigd om aan te tonen dat het geld daadwerkelijk aan de afgesproken goederen is besteed.

229 Van het totale budget van € 1.912.736, - (BRON: Auditdienst Rijk, 'Rapport van feitelijke bevindingen Financieel beheer bij het Non-Lethal-Assistance (NLA) programma', november 2018, MINBUZA-2019.884697, p. 7.) wordt € 1.126.279,92 besteed aan de aanschaf van goederen (BRON: Rekensom o.b.v. gegevens ADR rapport en financieel eindrapport (totale kosten waren \$ 2.125.262, - en dat is door de ADR omgerekend naar € 1.912.736,-. De kosten van de goederen waren \$ 1.251.522,-. Dat komt met dezelfde omrekenfactor uit op € 1.126.279,92)).

230 Rapport Creative, mei 2018, MINBUZA-2018.605424.



- het overige budget (18%) wordt besteed aan medische items (medicijnen en bevoorradings voor ambulances), generatoren, hygiëne en onderdak, uniformen en financiële ondersteuning.²³¹

H.3.4 Goederen Candor I

Type goederen wordt afgestemd op behoeften gemeenschappen

Anders dan bij de NLA-projecten van Creative, is de NLA die wordt geleverd met de twee pilots van Candor niet bedoeld om de Syrische gewapende oppositiegroeperingen die bij het project betrokken zijn te versterken. Het gaat om steun aan de gemeenschappen die onder de bescherming van deze groeperingen staan. Daarom wordt voor de selectie van de te leveren goederen voornamelijk rekening gehouden met de behoeften van deze gemeenschappen en is er geen sprake van bijeenkomsten met de betrokken groeperingen.²³²

Candor krijgt wel toestemming voor de levering van graafmachines

Met de eerste NLA-pilot van Candor ontvangen twee groeperingen goederen om een afvalverwerkingsdienst en een mobiele bakkerij op te zetten.²³³ Waar Creative geen toestemming van de Turkse autoriteiten kreeg om graafmachines over de grens te brengen, worden in het kader van het afvalverwerkingsproject dat Candor faciliteert wel graafmachines geleverd. De graafmachines die Candor levert, zijn echter kleiner en hebben minder functionaliteiten dan de graafmachines waar de groeperingen van Creative II om vragen.^{234,235}

Besteding budget

Het budget voor Candor I bestemd voor de aankoop van goederen²³⁶ wordt als volgt besteed:²³⁷

- 26% aan afvalverwerkingsapparatuur en –voertuigen (graafmachines, aanhangwagens, vuilnisbakken, stofreservoirs en bezems);
- 74% aan apparatuur en benodigdheden voor een mobiele bakkerij.

231 Het gaat volgens het eindrapport van Creative III over drie *cash handovers* voor de aankoop van voedsel en suiker in Syrië en om de kosten van het overladen en opslag te betalen. Creative Associates International, DAMOS III Final Report, mei 2018, MINBUZA-2018.605424, p. 6.

232 Voorstellen Candor International, april 2016, MINBUZA-2016.572515 en oktober 2016, MINBUZA-2017.572545.

233 Rapport Candor, december 2016, MINBUZA-2016.892705.

234 De graafmachines die Candor levert betreffen geen *backhoes*, waar de groeperingen die worden gesteund in Creative II eerder om verzochten, maar zogeheten *skid-steer loaders*.

235 Rapport Candor, december 2016, MINBUZA-2016.892705.

236 Van het totale budget van € 397.412, - (BRON: Auditdienst Rijk, 'Rapport van feitelijke bevindingen Financieel beheer bij het Non-Lethal-Assistance (NLA) programma', november 2018, MINBUZA-2019.884697, p. 7.) wordt € 324.399,64 besteed aan de aanschaf van goederen (BRON: Candor International 'Financial Report', december 2016, MINBUZA-2017.9409).

237 NB: dit is inclusief cash support (totaal € 6.000), bronnen: rapportages Candor International, december 2016, MINBUZA-2016.892705, p.3. en december 2016, MINBUZA-2017.9409.

H.3.5 Goederen Candor II

Besteding budget

Het budget van Candor II bestemd voor de aankoop van goederen²³⁸ wordt voor 100% besteed aan uitrusting en materiaal om de gemeenschap die onder de bescherming van de begunstigde groepering stond te voorzien van elektriciteit (generator, elektriciteitskabels, schakelpanelen en filters voor olie, koelvloeistof, benzine, water en lucht).²³⁹

H.3.6 Goederen Candor III

Bijeenkomst met commandanten voor onderlinge afstemming te leveren goederen

De uitvoering van Candor III is onderverdeeld in twee fasen.²⁴⁰ De eerste fase loopt van september tot december 2017. De tweede fase van januari tot april 2018. Voorafgaand aan beide fasen vinden bijeenkomsten plaats waarbij naast Candor zowel leden van het Syriëteam als commandanten van de gesteunde groeperingen aanwezig zijn. Tijdens deze bijeenkomsten wordt onderling afgestemd welke goederen geleverd zullen worden. Daarbij wordt rekening gehouden met enerzijds de door de Nederlandse overheid vastgestelde budgetten en categorieën goederen en anderzijds de behoeften en voorkeuren van de groeperingen.²⁴¹

Besteding budget

Het budget van Candor III bestemd voor de aankoop van goederen²⁴² wordt als volgt besteed:

- voertuigen (53%), meer specifiek pick-uptrucks (zowel nieuw als tweedehands), minibussen, vrachtwagens (zowel nieuw als tweedehands), motorfietsen, caravans en een kiepwagen (tweedehands) en reserveonderdelen;
- voedselpakketten inclusief suiker (25%);
- uniformen (10%);
- overige goederen (12%), waaronder IT-apparatuur (laptops en (video)camera's), medische laboratoriumbenodigdheden, hygiënekits en mobiele woonruimten.

238 Van het totale budget van € 95.611, - (BRON: Auditdienst Rijk, 'Rapport van feitelijke bevindingen Financieel beheer bij het Non-Lethal-Assistance (NLA) programma', november 2018, MINBUZA-2019.884697, p.7) wordt € 54.555,43 besteed aan de aanschaf van goederen (BRON: Rapportage Candor International, april 2017, MINBUZA-2017.572337).

239 Rapport Candor, april 2017, MINBUZA-2017.842589, p.3.

240 Candor legt uit dat op deze manier ook de aanschaf van goederen in twee fasen opgedeeld kan worden, waarbij in de eerste fase de goederen worden geleverd waar de groeperingen prioriteit aan geven en in de tweede fase minder urgente goederen geleverd kunnen worden (juli 2017).

241 Rapportage Candor, juni 2018, MINBUZA-2018.692001, p. 4.

242 Van het totale budget van € 2.725.357, - (BRON: Auditdienst Rijk, 'Rapport van feitelijke bevindingen Financieel beheer bij het Non-Lethal-Assistance (NLA) programma', november 2018, MINBUZA-2019.884697, p. 7) wordt € 2.044.938,40 besteed aan de aanschaf van goederen (BRON: Rapportage Candor International, juni 2018, MINBUZA-2018.706065).

H.4 Aanschaf, transport en overdracht

H.4.1 Creative

Werkwijze Creative

Nadat het Syrië-team, de commandanten en Creative onderling zijn overeengekomen welke goederen zullen worden geleverd, verzorgt Creative de inkoop van de goederen in Turkije.²⁴³ Voor het transport en de overdracht van goederen voor de noordelijke groeperingen werkt Creative samen met het Turkse bedrijf *Net Istanbul*.²⁴⁴ De goederen voor de zuidelijke groepering worden vervoerd in samenwerking met de Jordaanse organisatie *Wattad*.²⁴⁵ Deze partnerorganisaties vervoeren de goederen in overeenstemming met respectievelijk de Turkse en Jordaanse wet- en regelgeving per vrachtwagen naar van tevoren afgesproken plaatsen waar de overdracht van de goederen plaats vindt.²⁴⁶ De overdracht van goederen aan de noordelijke groeperingen vindt hoofdzakelijk plaats in Free Zones op grensovergangen tussen Turkije en Syrië.²⁴⁷ De overdracht van goederen in het Zuiden van Syrië vindt plaats in Free Zones op een grensovergang tussen Jordanië en Syrië.²⁴⁸

Grensbeperingen beïnvloeden de locatie en de wijze van de overdracht

De locatie en wijze van overdracht van de goederen worden in grote mate beïnvloed door de veiligheidssituatie bij de verschillende grensovergangen en de op dat moment geldende grensbeperingen vanuit de Turkse en Jordaanse overheid. Deze hebben voornamelijk betrekking op hoeveel vrachtwagens zijn toegestaan bij de grens en in welke frequentie.²⁴⁹ Daarnaast hebben de beperkingen betrekking op het type goederen dat kan worden geëxporteerd. In een aantal gevallen waarbij overdracht op de grensovergang van bepaalde goederen niet mogelijk is, besluit Creative na overleg met het Syriëteam en de ontvangende groeperingen in het Noorden, om de overdracht van de goederen in Turkije te laten plaatsvinden. Zo stelt Creative in november 2015 voor aan het Syriëteam om vanwege exportrestricties op farmaceutische producten opgelegd door de Turkse autoriteiten, de overdracht van medicijnen aan een van de noordelijke groeperingen plaats te laten vinden in Turkije in plaats van op de grens. Creative geeft daarbij aan dat de ontvangende groepering zelf wel in staat zou zijn om de relevante toestemmingen te verkrijgen voor de export van medicijnen.²⁵⁰ In een aantal gevallen besluit Creative in overleg met het Syriëteam om de ontvangende groepering geen goederen, maar geld te geven bedoeld om de specifieke goederen die niet geëxporteerd kunnen worden zelf in Syrië aan te schaffen.²⁵¹ Dit gebeurt steeds met goedkeuring van het Syriëteam en onder de voorwaarde dat de ontvangende groepering bewijs verstrekt om aan te tonen dat het ontvangen geld daadwerkelijk aan de

243 Rapportages Creative, december 2015, MINBUZA-2016.208025, p.3; september 2017, MINBUZA-2017.1124158; mei 2018, MINBUZA-2018.605424.

244 Net Istanbul is een Turks bedrijf dat gespecialiseerd is in opslag en logistiek.

245 Wattad is een in Jordanië gevestigde organisatie die deel uitmaakt van de *Syrian Interim Government's Assistance Coordination Unit (ACU)* en verantwoordelijk is voor de verplaatsing van alle internationale steun van Jordanië naar Zuid-Syrië. Bron: Creative Associates International, januari 2015, MINBUZA-2015.249598.

246 Rapport Creative, januari 2015, MINBUZA-2015.249598.

247 Rapport Creative, september 2017, MINBUZA-2017.1124158; mei 2018, MINBUZA-2018.605424.

248 Rapport Creative, september 2017, MINBUZA-2017.1124158; mei 2018, MINBUZA-2018.605424.

249 Rapport Creative, januari 2015, MINBUZA-2015.249598; december 2015, MINBUZA-2015.742533.

250 Rapport Creative, december 2015, MINBUZA-2016.121117.

251 Rapport Creative, mei 2018, MINBUZA-2018.605424.

overeengekomen goederen is besteed.²⁵² De aankoop van goederen in Syrië wordt echter tot een minimum beperkt om verstoring van de lokale markt te voorkomen.²⁵³

Inventarisatie en verdeling

De overdracht van goederen wordt, voor zover mogelijk, bijgewoond door een field officer, een medewerker van Creative. Deze medewerker maakt ter plaatse, gezamenlijk met een vertegenwoordiger van ieder van de begunstigde groeperingen, een inventarisatie van de geleverde goederen.²⁵⁴ Na voltooiing van de overdracht verdeelt iedere groepering de goederen onder de fracties die onder hun bevel staan.²⁵⁵ Uit verschillende maandelijkse rapporten van Creative I blijkt dat de groeperingen bepaalde goederen (met name voedselpakketten en medische kits) ook verdelen onder families van hun strijders en plaatselijke bewoners. Creative geeft in rapportages aan dat dit bijdraagt aan het vertrouwen in de gesteunde groeperingen van de plaatselijke bevolking.²⁵⁶

H.4.2 Candor

Werkwijze Candor

Ook Candor schaft de goederen die het bedrijf levert aan in Turkije.²⁵⁷ Na aankoop vervoert Candor de goederen steeds zelf per vrachtwagen naar de grensovergang tussen Turkije en Syrië.²⁵⁸ Vanwege de Turkse exportbeperkingen van pick-uptrucks die op dat moment gelden, werkt Candor voor de export van voertuigen samen met Turkse exportorganisaties die over de juiste vergunningen beschikken om deze voertuigen over de grens te brengen.²⁵⁹

Begeleiding Candor tot aan de eindbestemming

In tegenstelling tot de werkwijze van Creative, stopt de begeleiding van Candor bij het transport van de goederen niet op de Syrische grens. Op de grens hevelt Candor de goederen over in Syrische vrachtwagens en begeleidt deze vervolgens zelf naar de eindbestemmingen.²⁶⁰ BZ ziet dit als een voordeel van Candor ten opzichte van Creative: "dit vermindert Turkse bemoeienis met de leveringen en bespaart groepen een gevaarlijke tocht naar de grens".²⁶¹ Op de eindbestemming worden de goederen overgedragen aan de ontvangers waarbij een *receipt of goods* wordt ondertekend. Daarmee verklaren de begunstigde groeperingen alle goederen compleet en in goede staat te hebben ontvangen. Ook wordt bij overdracht een *Memorandum of Understanding* (MoU) ondertekend door zowel Candor als de ontvangende groepering waarin de voorwaarden waaronder de goederen zijn geleverd zijn opgenomen.²⁶² Bij de levering van voertuigen wordt in het MoU bijvoorbeeld de voorwaarde opgenomen dat

252 Rapportage Creative, mei 2016, MINBUZA-2016.341198.

253 CREDO-A3-2016.917.12.

254 Rapportages Creative: januari 2015, MINBUZA-2015.249598; december 2015, MINBUZA-2015.642533; april 2016, MINBUZA-2016.341234.

255 Rapportages Creative: januari 2015, MINBUZA-2015.249598; december 2015, MINBUZA-2015.642533.

256 Rapportage Creative, november 2015, MINBUZA-2016.340106.

257 Rapportages Candor: december 2016, MINBUZA-2016.892705; april 2017, MINBUZA-2017.842589; juni 2018, MINBUZA-2018.692001.

258 Rapportages Candor: december 2016, MINBUZA-2016.892705; april 2017, MINBUZA-2017.842589; juni 2017, MINBUZA-2018.1156771.

259 Rapport Candor, juni 2018, MINBUZA-2018.692001.

260 Rapportages Candor: december 2016, MINBUZA-2016.892705; april 2017, MINBUZA-2017.842589; juni 2017, MINBUZA-2018.1156771; juni 2018, MINBUZA-2018.692001.

261 Memo BZ, juli 2017.

262 Candor, Memorandum of Understanding, december 2016, MINBUZA-2017.572206.



deze alleen mogen worden gebruikt voor transport, versterking van de frontlinie (*frontline improvement*) en voor communicatie- en logistieke ondersteuning.²⁶³ Wat wordt bedoeld met “frontline improvement” wordt niet nader toegelicht. Op basis van de geraadpleegde documentatie valt bovendien niet op te maken in hoeverre BZ betrokken is bij het opstellen van deze MoU's. Betrokken medewerkers van DJZ geven in ieder geval aan hier niet bij betrokken te zijn geweest.

H.5 Monitoring en evaluatie (M&E)

H.5.1 Het Syriëteam

Regelmatige bijeenkomsten met commandanten

Al tijdens de fact finding-missie eind 2014 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”.²⁶⁴ BZ herhaalt dit belang in het memo van mei 2015 waarmee minister Koenders wordt geïnformeerd over de manier waarop groeperingen worden geselecteerd voor het NLA-programma. “De mate waarin voortdurend en blijvend aan alle criteria voor steun wordt voldaan moet derhalve onderwerp van het doorlopende proces van vetting (monitoring) zijn. Indien blijkt dat niet of niet langer voldoende aan (een van) de criteria wordt voldaan kan steun worden stopgezet.”²⁶⁵

Om te kunnen beoordelen of de groeperingen naar hun oordeel blijvend aan de door Nederland gestelde criteria voldoen, neemt het Syriëteam zich bij aanvang van het eerste NLA-project voor om maandelijks bijeen te komen met de commandanten van de gesteunde groeperingen. Een ander doel van deze bijeenkomsten is om een goede band op te bouwen met de commandanten, waardoor zij mogelijk sneller geneigd zijn eerlijker te zijn over eventuele incidenten.²⁶⁶ Uit de geraadpleegde documentatie blijkt dat deze bijeenkomsten weliswaar niet maandelijks, maar wel op regelmatige basis plaatsvinden. Maandelijks bijeenkomsten zouden logistiek onhaalbaar zijn gebleken.²⁶⁷

Tijdens de bijeenkomsten benoemt het Syriëteam steeds het belang van het naleven van de criteria die zijn verbonden aan het ontvangen van Nederlandse steun. In dit verband wordt veel aandacht besteed aan het belang van het respecteren van mensenrechten en het naleven van internationaal humanitair recht. Zo rapporteert het Syriëteam na een bijeenkomst in oktober 2016, dat er bij alle gesteunde groeperingen op verschillende manieren en met verschillende intensiteit aandacht is voor mensenrechten en internationaal humanitair recht. De groeperingen geven aan dat strijders die mensenrechten schenden, worden ontslagen.²⁶⁸

263 Candor, juni 2018, MINBUZA-2018.846164.

264 Uitkomsten fact finding-missie, december 2014, MINBUZA-2089376.

265 Memo BZ, mei 2015, MINBUZA-2018.1089398.

266 Ibid.

267 Achtergronddocumenten NLA: ‘Overdracht NLA’.

268 CREDO-A3-2016.1401 (oktober 2016).

H.5.2 Creative

Nederland is voor monitoring voor een groot deel afhankelijk van uitvoerder

Omdat het Syriëteam vanaf maart 2012 geen aanwezigheid meer heeft in Syrië, is BZ voor de monitoring van het NLA-programma voor een groot deel afhankelijk van de in Syrië aanwezige medewerkers van de betrokken uitvoeringsorganisaties. Het M&E-systeem van Creative, dat er voornamelijk op is gericht dat de goederen op de juiste plek terechtkomen en ook het gewenste effect hebben, is een van de redenen waarom BZ ervoor heeft gekozen om samen te werken met Creative.²⁶⁹

Locatiebezoeken

Uit het eerste projectvoorstel van Creative blijkt dat de belangrijkste methode die Creative hanteert voor de M&E van de NLA-projecten het uitvoeren van locatiebezoeken is.²⁷⁰ Hierbij brengen lokale medewerkers van Creative bezoeken aan de gebieden waar de ontvangende groeperingen actief zijn en waar hun magazijnen zijn gevestigd.²⁷¹ Bij deze locatiebezoeken maken de field officers van Creative gebruik van cameratoestellen met een GPS-functie waarmee de locatie van de goederen vastgelegd kan worden. Daarnaast worden tijdens deze locatiebezoeken periodiek (direct na levering en een aantal maanden na levering) interviews en enquêtes afgenomen bij de ontvangers van de goederen. Hierbij worden hoofdzakelijk vragen gesteld over de locatie, het gebruik en het nut van de geleverde goederen.²⁷² Ook spreekt Creative tijdens deze locatiebezoeken met plaatselijke bewoners om zo meer zicht te krijgen op de impact van de steun.²⁷³

Wijziging in het M&E-plan

In juli 2015, wanneer het contract met Creative al is getekend en de eerste leveringen al gepland zijn, is de M&E van Creative opnieuw onderwerp van gesprek. Aanleiding hiervoor is een e-mail waarmee Creative het Syriëteam om akkoord vraagt om aanvullend aan hun eigen M&E-werkzaamheden een extern M&E-bedrijf inhuren. Dit bedrijf zou dan locatiebezoeken uit kunnen voeren als Creative zelf wegens gesloten grenzen geen toegang heeft tot de locaties waar de groeperingen zich bevinden.²⁷⁴

Het Syriëteam is niet te spreken over deze onverwachte wijziging in de gemaakte afspraken en maakt zich zorgen over de vraag of Creative ook de andere gedane beloftes over hun interne M&E wel kan waarmaken.²⁷⁵ Het Syriëteam vraagt Creative een nieuw transparant M&E-plan voor te leggen en daarin helder weer te geven hoe zij de M&E van het project uit denken te voeren. Daarbij benadrukt het Syriëteam dat transparantie hierover vanuit Creative van het grootste belang is voor het succes van het project.²⁷⁶

269 Memo BZ, december 2014, MINBUZA-2018.1089376.

270 Hoewel Creative in het eindrapport van het eerste project erkent dat deze bezoeken mogelijk waardevollere resultaten op zouden leveren als deze onaangekondigd zouden worden uitgevoerd, dwingt de veiligheidssituatie in de regio CAI ertoe om de locatiebezoeken van tevoren nauwkeurig af te stemmen met de begunstigde groeperingen.

271 Deze controles warden door Creative aangeduid als "random site visits".

272 Rapportages Creative: januari 2015, MINBUZA-2015.249598, pp. 8-10; december 2015, MINBUZA-2015.642533, pp. 10-11; december 2015, MINBUZA-2016.208025, p.8-9; september 2017, MINBUZA-2017.1124158, pp. 6 en 14.

273 Rapportages Creative: september 2015, MINBUZA-2016.340101, p. 4; oktober 2015, MINBUZA-2016.340104, p.5.

274 Intern mailverkeer, juli 2015, MINBUZA-2015.442597.

275 Ibid.

276 Intern mailverkeer, augustus 2015, MINBUZA-2015.447062.



In augustus ontvangt het Syriëteam een nieuw M&E-plan van Creative. Het Syriëteam bekijkt het nieuwe plan kritisch en voert overleg met het departement in Den Haag. Uiteindelijk komt Creative op verzoek van het Syriëteam in september met een aangepast voorstel waar het Syriëteam en het departement mee akkoord gaan. In dit voorstel wordt uitgebreid toegelicht in welke situaties en volgens welke procedure een extern M&E-bedrijf wordt ingezet en hoe Creative de kwaliteit hiervan controleert en waarborgt. Daarnaast worden in het nieuwe M&E-plan nog enkele andere aanvullingen en/of wijzigingen opgenomen ten opzichte van de eerder gemaakte afspraken.²⁷⁷ De volgende twee punten zijn het meest relevant:

- In rapportages en onderling mailverkeer worden de namen van groepen in verband met veiligheids- en vertrouwelijkheidsredenen niet genoemd. Als aan specifieke groepen gerefereerd wordt zullen onderling overeengekomen codes gebruikt worden.
- In de maandelijkse rapportages wordt een kopje *Social Media* opgenomen waar Creative rapporteert over relevante informatie die online is verschenen over de groeperingen of die anderszins relevant is voor het NLA-project.²⁷⁸ Creative geeft aan hiertoe steeds een online zoekopdracht uit te voeren via Google op de namen van de groeperingen en de sociale media (Facebook, Twitter, YouTube, etc.) van de groeperingen te controleren. Als daar aanleiding toe is, volgt nader onderzoek. Hierbij plaatst Creative de kanttekening dat het project niet zodanig is gestructureerd of bemand dat er een systematisch *open source data mining operation* opgezet kan worden. De mogelijkheid bestaat dus dat er informatie gemist wordt.²⁷⁹

Rapportage

Conform de afspraken die zijn gemaakt voorafgaand aan Creative I, rapporteert Creative maandelijks aan BZ. In deze maandrapporten wordt ingegaan op de voortgang van de projecten, de resultaten van de locatiebezoeken, ontwikkelingen in het gebied en eventuele relevante uitingen op sociale media.²⁸⁰ Daarnaast stelt Creative aan het eind van ieder project een eindrapport op. Hierin wordt een overzicht gegeven van de gesteunde groeperingen, de geleverde goederen en eventuele incidenten en knelpunten.²⁸¹ Verder deelt Creative gedurende de uitvoering van alle projecten één tot vier keer per maand een zogeheten *client update* met BZ. Op deze manier wordt BZ op de hoogte gehouden van de status van het projectbudget en de afgeronde en geplande leveringen. Daarnaast wordt in de client updates kort ingegaan op eventuele relevante gebeurtenissen/ontwikkelingen.²⁸²

Vanaf de start van Creative III stuurt Creative separate rapportages als er sprake is van incidenten of belangrijke ontwikkelingen die betrekking hebben op de gesteunde groeperingen of op een andere manier relevant zijn voor de uitvoering van het project. Deze rapportages worden aangeduid als *spot reports*. In totaal heeft Creative gedurende DAMOS III veertien spot reports aangeleverd. Een voorbeeld is een rapport van september 2017 waarin Creative BZ ervan op de hoogte stelt dat Rusland en het Assad-regime in reactie op een offensief van HTS een luchtaanval hebben ingezet op de provincie Idlib. Hoewel de groeperingen van het Vrije Syrische Leger die aanwezig zijn in Idlib, onder wie ook een van de door Nederland gesteunde

277 Intern mailverkeer BZ, augustus 2015, MINBUZA-2015.447062.

278 Uit een interview met een betrokken medewerker blijkt het Syriëteam eerder zelf relevante berichten over de groeperingen op internet bijhield. Na het verzoek aan Creative om over relevante berichten te rapporteren in de maandelijkse rapportages, hield het Syriëteam dit echter niet meer zelfstandig bij.

279 Intern mailverkeer BZ, september 2015, MINBUZA-2015.556421.

280 Rapport Creative, december 2015, MINBUZA-2016.121117.

281 Rapport Creative, september 2017, MINBUZA-2017.1124158.

282 Rapport Creative, december 2015, MINBUZA-2016.121115.

groeperingen, hebben aangeven niet te hebben deelgenomen aan het offensief van HTS, is de luchtcampagne ook op hen gericht.²⁸³

Kritiek op monitoring Creative

Zowel het Syriëteam als het departement in Den Haag zijn vanaf het begin van de samenwerking kritisch op Creative. Vanaf de start van Creative II heeft deze kritische houding niet alleen betrekking op de hoge kosten, maar ook op de snelheid van de levering en op de manier waarop zij de M&E van het project uitvoeren. In juni 2016 komt uit een gesprek tussen het Syriëteam en Creative naar voren dat de eigenstandige M&E van het bedrijf “in toenemende mate een probleem wordt”. Creative vraagt toestemming aan het Syriëteam om “ofwel de M&E na de overdracht op de grens te laten voor wat het [is], of personen in de ontvangende eenheden verantwoordelijk te maken voor de M&E-rapportering aan de uitvoerder en de donor”.²⁸⁴

Naar aanleiding van het gesprek in juni, vindt in juli 2016 een tweede overleg plaats tussen het Syriëteam en Creative. Het doel hiervan is om “oplossingen te vinden voor de gesignaleerde knelpunten bij de uitvoering van het programma”. De problemen met de monitoring lijken enerzijds te worden veroorzaakt door de veiligheidssituatie in Syrië en “de geografische spreiding” van de groeperingen en anderzijds door het ontbreken van de bereidheid van enkele groeperingen om de field officers van Creative toe te laten. Het Syriëteam en Creative spreken af “dat de monitoring op hetzelfde niveau blijft conform de afspraken volgens het contract” waarbij Creative zelf monitoringsbezoeken aflegt en als dit “vanwege veiligheid of anderszins” niet mogelijk is, zij een externe partij inhuurt. Daarnaast spreken ze af dat het Syriëteam in gesprekken met de groeperingen “het belang van toegang tot gegevens en goederen voor de field officers [zal] benadrukken”.²⁸⁵

Tijdens een voortgangsbespreking in oktober 2016, kondigt het Syriëteam aan dat een externe partij opdracht zal krijgen om het op dat moment lopende Creative II-project te evalueren. Uit deze evaluatie “zal moeten blijken of Creative de zaken goed voor elkaar heeft en enkel door overmacht van buitenaf wordt geplaagd, of dat Creative zelf beter zijn best moet doen”.²⁸⁶

Externe evaluatie door Integrity

In November 2016 wordt de opdracht om het Creative II-project te evalueren gegeven aan de Britse organisatie *Integrity Research & Consultancy* (hierna: *Integrity*).²⁸⁷ Deze organisatie is bekend bij BZ omdat het ook de externe monitoring van het AJACS-programma verzorgt.²⁸⁸ Het doel van de evaluatie is om over de periode april tot december 2016 na te gaan of de geleverde goederen bij de juiste groeperingen terecht zijn gekomen, wat het nut is van de geleverde goederen voor de groeperingen en ten slotte om de monitoring- en evaluatiesystemen van Creative te beoordelen.²⁸⁹ Het onderzoek van Creative bestaat enerzijds uit het bestuderen en beoordelen van de projectdocumentatie, waaronder de

283 Rapport Creative, september 2017, MINBUZA-2018.691112.

284 CREDO-A3-2016.868 (juni 2016).

285 CREDO-A3-2016.917 (juli 2016).

286 CREDO-A3-2016.917 (juli 2016), MINBUZA-2017.73770 (november 2017).

287 Rapport Integrity, maart 2017, MINBUZA-2019.436117.

288 Rapport Integrity, oktober 2016, MINBUZA-2018.692016.

289 Rapport Integrity, maart 2017, MINBUZA-2019.436117.



rapportages van Creative en anderzijds uit veldonderzoek. Voor het veldonderzoek bezoekt Integrity verschillende locaties in Syrië en neemt het interviews af met alle groeperingen die NLA ontvangen tijdens Creative II.²⁹⁰

In het Integrity-rapport worden drie belangrijke conclusies getrokken:

- 1) De leveringen van de goederen verlopen goed, efficiënt en professioneel en de goederen komen aan bij de juiste ontvangers.
- 2) Het nut van de geleverde goederen is groot en ontvangers hopen op verlenging van het programma.
- 3) Hoewel de rapportages van Creative een goed beeld geven van de voortgang van het programma, zijn de monitoring- en evaluatiesystemen op fundamentele punten zwak en niet geschikt voor een goede weergave van de impact die de steun heeft op de geselecteerde groeperingen en de gemeenschappen die onder hun bescherming en controle staan.²⁹¹ Zo geeft Integrity aan dat geen rekening wordt gehouden met het gegeven dat zowel de begunstigde groeperingen als Creative belang hebben bij positieve rapportages om te voorkomen dat het programma wordt stopgezet. Dit gegeven wordt aangemerkt als een risico voor de betrouwbaarheid van de informatie die zij verstrekken.²⁹²

De commissie heeft niet kunnen vaststellen of het Syriëteam naar aanleiding van dit rapport met Creative heeft gesproken over verbetering van de M&E-systemen. Wel valt op dat Creative in het projectvoorstel voor Creative III additionele M&E-methodes opneemt.²⁹³ Een voorbeeld hiervan is dat Creative vanaf dat moment separaat rapporteert als er sprake is van incidenten of ontwikkelingen in de regio die invloed hebben op het NLA-project of op de bij het project betrokken groeperingen.²⁹⁴ Dit wordt gedaan met de eerder beschreven spot reports. Daarnaast geeft Creative in het projectvoorstel aan dat het periodiek zal rapporteren over de gesteunde groeperingen en daarbij in zal gaan op hun activiteiten en de omstandigheden waaronder zij opereren.²⁹⁵ Ook deze informatie wordt met BZ gedeeld in de spot reports.²⁹⁶

H.5.3 Candor

Ook Candor hanteert verschillende M&E-methodes die voorafgaand aan ieder project worden voorgelegd aan BZ. Uit de projectvoorstellen van Candor blijkt dat het voornaamste doel van de M&E is om ervoor te zorgen dat de projecten worden uitgevoerd op de voorgenomen wijze en dat de beoogde doelen worden behaald.²⁹⁷

Monitoring van de pilots

Bij de eerste twee pilots monitort Candor de projecten door zowel voorafgaand aan de levering als enkele weken na de overdracht van de goederen een locatiebezoek te brengen aan de begunstigde gemeenschappen en groeperingen.²⁹⁸ Tijdens deze locatiebezoeken

290 Rapport Integrity, maart 2017, MINBUZA-2019.436117.

291 Ibid.

292 Ibid.

293 Rapport Creative, juni 2017.

294 Ibid.

295 Ibid.

296 Rapport Creative, september 2017, MINBUZA-2018.691118.

297 Rapport Candor, april 2016, MINBUZA-2016.572515, p. 11.

298 Rapporten Candor, april 2016, MINBUZA-2016.572515, p. 11; december 2016, MINBUZA-2016.892705, p. 14.

worden foto's en video's gemaakt en worden betrokkenen geïnterviewd.²⁹⁹ Het doel van deze interviews is om na te gaan of alle apparatuur en voertuigen in goede staat zijn en of de projecten leiden tot de beoogde doelen.³⁰⁰ Daarnaast wordt na de levering van goederen gedurende minimaal zes maanden maandelijks gemonitord door field officers van Candor of de geleverde goederen ook daadwerkelijk aan de beoogde gemeenschappen ten goede komen.³⁰¹ In de rapportages van Candor wordt niet vermeld of de locatiebezoeken van tevoren worden aangekondigd. Wel benadrukt Candor dat de personen die worden geïnterviewd tijdens de locatiebezoeken willekeurig worden gekozen en dat de begunstigde groeperingen geen invloed hebben op de selectie.³⁰²

Eigen monitoring Candor van het derde NLA-project

Candor monitort het derde NLA-project door voor iedere groep op drie momenten een beoordeling (*assessment*) te verrichten: één voorafgaand aan de leveringen, één na de eerste leveringsfase en één na de tweede leveringsfase.³⁰³ Deze beoordelingen bestaan uit locatiebezoeken waarbij interviews worden afgenomen met strijders³⁰⁴ en voorraadbeheerders van de begunstigde groeperingen en uit het opmaken van inventarislijsten. Uit de bevindingen van Candor blijkt dat tijdens interviews wordt gevraagd naar de mate waarin strijders tevreden zijn met de kwaliteit en kwantiteit van de geleverde goederen en in hoeverre het programma bijdraagt aan de beoogde doelen. Aan de voorraadbeheerders wordt voornamelijk gevraagd of zij tevreden zijn met de manier waarop de goederen worden geleverd. Ook controleert Candor de manier waarop de voorraadbeheerders inventarissen bijhouden van de geleverde goederen.³⁰⁵

Aanvullende externe monitoring van het derde NLA-project

Voor het derde NLA-project maakt Candor aanvullend aan de eigen M&E-systemen gebruik van de diensten van *RMTeam*, een internationaal bedrijf dat M&E-diensten aanbiedt.

De M&E van *RMTeam* bestaat uit een beoordeling halverwege de uitvoering van het project (begin januari 2018) en een beoordeling na afloop van het project (de tweede helft van mei 2018).³⁰⁶ Het doel hiervan is om na te gaan of de weerbaarheid en capaciteit van de begunstigde groeperingen wordt vergroot.³⁰⁷ *RMTeam* maakt hierbij voornamelijk gebruik van locatiebezoeken, waarbij wordt gesproken met belangrijke actoren (zoals strijders van de begunstigde groeperingen) en waarbij inventarissen worden opgemaakt. Tijdens het opmaken van inventarissen maakt *RMTeam* ook foto's om de bevindingen te ondersteunen.³⁰⁸ Om veiligheidsredenen wordt *RMTeam* tijdens deze locatiebezoeken begeleid door Candor.

299 Rapporten Candor, april 2016, MINBUZA-2016.572515, p. 11; oktober 2016, MINBUZA-2017.572545, p. 12-13.

300 Rapport Candor, december 2016, MINBUZA-2016.892705, p. 14.

301 Rapporten Candor, april 2016, MINBUZA-2016.572515, p. 11; oktober 2016, MINBUZA-2017.572545, p. 13.

302 Rapport Candor, december 2016, MINBUZA-2016.892705, p. 14.

303 Rapport Candor, juni 2018, MINBUZA-2018.692001, p. 8. NB: bij een van de groeperingen heeft de beoordeling na de tweede leveringsfase niet plaatsgevonden omdat de steun aan deze groepering vroegtijdig is stopgezet wegens deelname aan operatie Olijftak.

304 Candor rapporteert dat deze strijders willekeurig werden gekozen en dat er geen commandanten aanwezig zijn bij de interviews.

305 Rapport Candor, juni 2018, MINBUZA-2018.692001, p. 8-20.

306 Rapport Candor, juni 2018, MINBUZA-2018.706064, p.2. NB: bij een van de groeperingen heeft de beoordeling na afloop van het project niet plaatsgevonden omdat de steun aan deze groepering vroegtijdig is stopgezet wegens deelname aan operatie Olijftak.

307 Rapport Candor, juni 2018, MINBUZA-2018.706064, p.2.

308 Ibid.



Candor is echter niet aanwezig bij interviews die worden afgenomen door RMTeam om beïnvloeding van de antwoorden te vermijden.³⁰⁹

Betrokken medewerkers geven in een interview met de commissie aan dat voorafgaand aan het project geen afspraken zijn gemaakt met Candor over externe monitoring. Externe, onafhankelijke monitoring was geen eis van BZ voor dit project. Het inschakelen van een derde partij gebeurde dus op eigen initiatief van Candor en ook de keuze voor deze partij is gemaakt door Candor. Om die reden werd de bijdrage van RMTeam door BZ weliswaar als nuttig, maar niet daadwerkelijk als externe onafhankelijke M&E gezien.

Rapportage pilots

Bij de eerste twee pilots rapporteert Candor na afloop van de projecten aan leden van het Syrië-team³¹⁰ met zowel een inhoudelijk als een financieel eindrapport. In de inhoudelijke eindrapporten wordt ingegaan op de doelen van de projecten en in hoeverre deze zijn behaald. Daarnaast bestaan deze inhoudelijke rapportages uit een risicoanalyse, een omschrijving van de operationele procedures die zijn gevolgd en ten slotte uit een opsomming van de knelpunten en geleerde lessen van de projecten.³¹¹ In de risicoanalyse die is opgenomen in het rapport over de eerste pilot wordt bijvoorbeeld ingegaan op het risico dat de begeleiding van de stabilisatieprojecten mogelijk de lokale autoriteiten (zoals lokale gemeenteraden) in de regio zou kunnen ondermijnen. Ook wordt ingegaan op het risico dat de lokale autoriteiten mogelijk gevaar zouden kunnen lopen door geassocieerd te worden met een gewapende oppositiegroepering. Candor merkt op dat door de schaarste aan middelen en vanwege de oorlog alle inspanningen om de gemeenschappen te ondersteunen worden geaccepteerd door de lokale autoriteiten. Bovendien maken veel leden van de begunstigde groeperingen deel uit van de profiterende gemeenschappen, wat bijdraagt aan de perceptie dat de steun is bedoeld om de gemeenschappen te ondersteunen en niet om de lokale autoriteiten te ondermijnen.³¹²

Rapportage Candor III

Over het derde NLA-project wordt gerapporteerd met een inhoudelijk en een financieel eindrapport van Candor zelf en een inhoudelijk rapport van RMTeam. In het inhoudelijk eindrapport geeft Candor een overzicht van de resultaten en kosten van het project en gaat het bedrijf in op problemen die het tijdens de uitvoering van het project is tegengekomen en de geleerde lessen.³¹³ Daarnaast rapporteert Candor gedurende de uitvoering van dit project op wekelijkse basis over inkoop- en leveringsschema's, resultaten, knelpunten en eventuele incidenten. In het programmavoorstel voor het derde project stelt Candor voor om naast de wekelijkse rapportages ook op maandelijkse basis te rapporteren over de inhoudelijke en financiële voortgang van het project.³¹⁴ De commissie heeft deze maandrapporten niet terug kunnen vinden in het archief van BZ. In oktober 2017 produceert Candor wel een interim-rapport waarin wordt ingegaan op de inhoudelijke en financiële voortgang van het project op dat moment.³¹⁵ Ten slotte rapporteert Candor incidenteel na locatiebezoeken en als er

309 Rapport Candor, juni 2018, MINBUZA-2018.706064, p.2.

310 Deze rapporten worden door Candor ook gedeeld met de relevante afdelingen van DSH.

311 Rapport Candor, april 2017, MINBUZA-2017.842589.

312 Rapport Candor, april 2017, MINBUZA-2017.842589.

313 Rapport Candor, juni 2018, MINBUZA-2018.692001.

314 Rapport Candor, juni 2017, MINBUZA-2018.1156771, p. 23.

315 Rapport Candor, oktober 2017, MINBUZA-2018.691965, p.2.

ontwikkelingen zijn in de regio die invloed hebben op het project. Als er aanleiding toe is, stelt Candor bovendien risicoanalyses op voorafgaand aan geplande leveringen.³¹⁶

Hoewel uit de rapportages van Creative noch van Candor blijkt dat de uitvoeringsorganisaties de opdracht hebben gekregen om na te gaan of de gesteunde groeperingen blijvend voldoen aan de door Nederland gestelde criteria, is er wel één rapport van Candor terug te vinden waarin dit onderwerp wel expliciet aan de orde komt. In oktober 2017 schrijft Candor dat de gesteunde groeperingen toegewijd blijven aan de doelstelling van een democratisch en inclusief Syrië en dat zij geen tekenen laten zien van samenwerking met extremistische groeperingen. Ook vermeldt Candor expliciet dat er geen mensenrechtenschendingen zijn gepleegd door de gesteunde groeperingen en dat er geen melding is gemaakt van misbruik, verkoop, beschadiging of ongeoorloofde overdracht van geleverde goederen. Tot slot rapporteert Candor dat alle gesteunde groeperingen aanwezigheid behouden in de regio waar zij verblijven en dat zij worden erkend door de lokale gemeenschappen.³¹⁷

H.6 Remediëring

Deze paragraaf behandelt de vraag in hoeverre de door BZ geïdentificeerde risico's zich daadwerkelijk hebben voorgedaan gedurende de uitvoering van de NLA-projecten van Creative en Candor en hoe daarop is gereageerd. Hierbij wordt specifiek ingegaan op de risico's dat goederen in verkeerde handen vallen, dat groeperingen samenwerken met extremistische groeperingen, of dat zij mensenrechtenschendingen of oorlogsmisdaden begaan. Daarnaast behandelt de paragraaf het risico dat vanaf het eind van 2016 speelt, namelijk dat groeperingen worden ingezet voor de Turkse agenda die niet overeenkomt met de doelstellingen van het NLA-programma.

H.6.1 Goederen die in verkeerde handen zijn gevallen

Uit de rapportages van Creative en Candor blijkt dat er in ieder geval drie gevallen bekend zijn waarbij goederen in verkeerde handen zijn gevallen. Hieronder worden deze incidenten en de reactie daarop nader toegelicht.

Overval magazijn door Jabhat al-Nusra (JAN)

Begin november 2015 wordt het magazijn van een van de groeperingen van Creative I overvallen door Jabhat al-Nusra (JAN). In het magazijn zijn op dat moment goederen aanwezig die de groep heeft ontvangen in het kader van het Nederlandse NLA-programma, te weten zes satelliet-internetmodems en 1800 voedselpakketten. Alle 1800 voedselpakketten worden bij deze overval ingenomen door JAN; de internetmodems worden niet onttreemd. Daarnaast neemt JAN een van de leden van de groep gevangen.³¹⁸

Na de overval rapporteert de groepering aan Creative dat zij een dag later hebben onderhandeld met JAN over de voedselpakketten en de gevangenen. De groep verklaart dat na deze onderhandelingen de voedselpakketten zijn teruggegeven. Het bewijs dat

316 Rapport Candor, juni 2017, MINBUZA-2018.1156771, p. 23.

317 Rapport Candor, oktober 2017, MINBUZA-2018.691965, p. 2.

318 Rapport Creative, december 2015, MINBUZA-2015.668283.



wordt overhandigd om deze verklaring te ondersteunen is echter ontoereikend, zo oordeelt Creative.³¹⁹

In reactie op de hierboven omschreven gebeurtenis kondigt Creative aan drie mitigerende maatregelen te nemen. Ten eerste zal wanneer in de toekomst wordt geconstateerd dat een gesteunde groepering wordt bedreigd, een beoordeling plaatsvinden van de capaciteiten van de desbetreffende groepering om steun te ontvangen en deze ook te beschermen. Indien nodig, zal Creative na deze beoordeling aanraden om de steun aan de desbetreffende groepering op te schorten. Ten tweede gaat Creative de goederen voortaan, voor zover mogelijk, opslaan in het gebied waar de gesteunde groeperingen zelf ook opereren. Dit vergroot de zichtbaarheid van en controle over de magazijnen. Tot slot geeft Creative aan dat gesteunde groeperingen hun magazijnen voortaan zullen bewaken met gewapende beveiligers.³²⁰

Eind november spreken twee leden van het Syriëteam met de commandant van de overvallen groepering en met twee medewerkers van Creative om “de feiten van het incident helder te krijgen en afspraken te maken over hoe te handelen in de toekomst”.³²¹ Tijdens deze bijeenkomst benadrukken de leden van het Syriëteam het belang van transparantie. Het verslag van dit gesprek wordt intern gedeeld binnen het Syriëteam en met betrokken medewerkers van het departement.

Het incident wordt gemeld aan de Kamer in februari 2016 in reactie op een feitelijke vraag van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer of er voorbeelden bekend zijn dat steun aan gematigde groepen terecht kwam bij radicale groepen “waaronder IS en Al Nusra”.³²²

Vijftig dekens en vijftien matrassen mogelijk in handen van ISIS

In april 2016 constateert Creative dat een aantal door Nederland geleverde goederen mist uit de voorraad van een van de groeperingen van Creative II. Creative rapporteert hierover in de maandrapportage van april. Uit dit rapport blijkt dat de groep vijftig door Nederland geleverde dekens en vijftien matten heeft moeten achtergelaten toen de groep zich noodgedwongen moest terugtrekken uit het gebied waar zij gepositioneerd waren. Hoewel niet zeker is wat er met de dekens en matten is gebeurd, rapporteert Creative dat deze zeer waarschijnlijk in handen zijn gekomen van ISIS dat het gebied in handen kreeg nadat de gesteunde groepering zich had teruggetrokken.³²³

Dit incident heeft weinig aandacht gekregen binnen BZ en is niet gemeld aan de Kamer.

Mobiele bakkerij ingenomen door HTS

In de eerste NLA-pilot van Candor wordt een mobiele bakkerij geleverd aan een van de gesteunde groeperingen en de gemeenschap die onder diens bescherming staat. Tijdens een monitoringsbezoek van Candor aan het eind van de projectperiode (december 2016), wordt geconstateerd dat de mobiele bakkerij niet wordt gebruikt in de desbetreffende gemeenschap. De kosten van het gebruik van de mobiele bakkerij zijn namelijk dermate hoog dat de prijs van het brood stijgt. Daardoor kan de lokale gemeenschap het brood niet meer betalen.

319 Rapporten Creative: december 2015, MINBUZA-2015.668283; december 2015, MINBUZA-2016.208025, p. 9.

320 Rapport Creative, december 2015, MINBUZA.2015.668274.

321 Verslag overleg, november 2015, MINBUZA-2016.121119.

322 Kamerstukken II, vergaderjaar 2015-2016, 27925 nr. 571, p. 39.

323 Rapport Creative, mei 2016, MINBUZA-2016.341198, p.2.

Omdat geen oplossing wordt gevonden, stelt Candor in januari 2017 voor om de bakkerij aan een andere, voor Nederland nog onbekende groepering te geven. Hierbij verstrekt Candor een factsheet over deze groepering aan het Syrië-team.³²⁴ Het Syriëteam gaat akkoord met het voorstel van Candor.³²⁵ De commissie heeft geen documentatie aangetroffen waaruit blijkt dat het Syriëteam hierover heeft overlegd met het departement in Den Haag. Een betrokken medewerker geeft aan dat dit overleg vermoedelijk wel heeft plaatsgevonden.³²⁶

Tijdens het transport van de mobiele bakkerij naar de nieuw geselecteerde groepering wordt Candor tegengehouden door Hayat Tahrir al-Sham (HTS). HTS neemt vervolgens vier medewerkers van Candor gevangen en neemt daarnaast zowel de mobiele bakkerij als het voertuig van Candor in beslag. Drie van de vier medewerkers van Candor worden een week later vrijgelaten. De laatste medewerker wordt enkele dagen daarna vrijgelaten. De mobiele bakkerij wordt na uitspraak van een sharia-rechtbank gedoneerd aan een lokale ngo.³²⁷

Dit incident wordt in september 2018, wanneer het NLA-programma al is beëindigd, gemeld aan de Kamer. Dit gebeurt in reactie op de vraag van de leden Van Helvert en Omtzigt (CDA) of “de Nederlandse regering op enig moment geloofwaardige indicaties heeft gehad dat zaken die geleverd zijn aan strijdende groepen in Syrië in handen gekomen zijn van extremisten”.³²⁸

H.6.2 Samenwerking met extremistische groeperingen

Extremistisch niet gedefinieerd

Een van de criteria die Nederland stelt aan groeperingen om in aanmerking te komen voor Nederlandse steun, is dat geen sprake mag zijn van operationele samenwerking met extremistische groeperingen. Wat precies wordt bedoeld met “operationele samenwerking” blijkt niet direct uit de geraadpleegde stukken. Ook wordt geen definitie gegeven van het begrip “extremistisch”. Uit een aantal stukken lijkt het hierbij in ieder geval te gaan om groeperingen als ISIS en Jabhat al-Nusra (JAN)/ Ha’yat Tahrir al-Sham (HTS) en in meer algemene zin om salafistische of jihadistische groeperingen.

Zoals eerder besproken in deze bijlage, is BZ zich ervan bewust dat enige samenwerking tussen door Nederland gesteunde groeperingen en groeperingen die in hun ogen mogelijk als “extremistisch” aangeduid kunnen worden, niet is uit te sluiten. Wanneer dergelijke samenwerking acceptabel of juist niet is, wordt echter niet nader toegelicht.

Om een beeld te schetsen van de manier waarop BZ samenwerking met extremistische groeperingen in de praktijk beoordeelde, wordt in het hiernavolgende kort ingegaan op een aantal voorbeelden waarbij BZ het niet nodig heeft geacht om in te grijpen.

“Marriages of Convenience”

In februari 2016 ontvangt het departement een bericht waarin wordt gesproken over een door Nederland gesteunde groepering die samen met het al-Nusra Front zou vechten. Hierop

324 Intern mailverkeer BZ, januari 2017, MINBUZA-2018.691606.

325 Intern mailverkeer BZ, januari 2017, MINBUZA-2018.691601.

326 Interview commissie.

327 Intern mailverkeer BZ, januari 2017, MINBUZA-2018.691601.

328 Kamerstukken, vergaderjaar 2018-19, ‘Aanhangsel van de handelingen’ (september 20118).

neemt het departement direct contact op met het Syrië-team. Een van de leden van het team noemt dit een “ongelukkige formulering”: “Wat feitelijk wordt bedoeld, is dat al-Nusra (tijdelijk) onze ontvangers niet aanvalt omdat deze een functie hebben in het bestrijden van hun gezamenlijke tegenstander ‘het regiem’. Het uitschakelen van deze groep zou daarnaast betekenen dat Nusra de leegte zou moeten vullen. [De groep is] nu dus nog van belang voor Nusra. Derhalve m.i. geen reden tot maatregelen. Deze marriages of convenience komen zowel in het Noorden als Zuiden voor”. In aanvulling hierop schrijft ditzelfde teamlid: “De aard van het conflict, met vaak lokaal georiënteerde strijdgroepen, brengt met zich mee dat groepen elkaar simpelweg soms met rust laten”.³²⁹

Fatah Haleb

Een voorbeeld van een samenwerkingsverband waar zowel door Nederland gesteunde groeperingen deel van uitmaakten als groeperingen die in de ogen van BZ extremistisch waren is het commandocentrum Fatah Haleb. Fatah Haleb is opgericht in april 2015 en opereerde in en rond Aleppo. Het had als doel om regeringstroepen uit dit gebied te verdrijven. Bij Fatah Haleb waren zowel groeperingen als Ahrar al-Sham en Jaish al-Islam aangesloten, als door Nederland gesteunde groeperingen. Uit de geraadpleegde documentatie blijkt niet dat deze samenwerking voor BZ aanleiding was tot zorg. In interviews met de commissie is aangegeven dat deze samenwerking in de ogen van BZ niet problematisch was. In een document dat in 2018 is opgesteld in voorbereiding op een debat over NLA licht BZ in dit verband toe dat de samenwerking binnen Fatah Haleb niet “vanuit ideologisch oogpunt” plaatsvond en dat de verschillende betrokken groeperingen eigen doelen nastreefden.

Een verenigd nationaal leger

In september 2017 rapporteert Creative dat er plannen zijn voor de oprichting van een verenigd nationaal leger van Syrische gewapende oppositiegroeperingen. Creative stelt dat dit plan in de gegeven omstandigheden (waaronder de toegenomen invloed van HTS en het gebrek aan steun aan de oppositie) de laatste kans zou kunnen zijn voor de Syrische oppositie om te overleven en om stand te kunnen houden tegenover HTS en het Assad-regime. Niet alleen alle door Nederland gesteunde groeperingen³³⁰, maar ook groeperingen als Ahrar al-Sham en Jaish al-Islam spreken hun steun uit voor dit plan. Creative benadrukt in dit verband dat niet alle groeperingen die hun steun hebben uitgesproken voor het plan kunnen worden aangemerkt als gematigd, maar dat zij wel allemaal streven naar beëindiging van de macht van HTS in Idlib.³³¹ In november 2017 rapporteert Candor dat de groeperingen in Noord-Aleppo nog steeds bezig zijn met het vormen van een nationaal leger, maar dat er in de praktijk nog geen sprake is van een georganiseerd leger.³³²

Gedurende de uitvoering van het NLA-programma, en ook daarna, is de vorming van een verenigd leger niet tot stand gekomen. Desgevraagd geeft een betrokken medewerker aan dat het voornemen van door Nederland gesteunde groeperingen om een verenigd leger te vormen met onder meer groeperingen als Ahrar al-Sham destijds weliswaar goed in de gaten werd gehouden, maar niet tot grote zorgen heeft geleid binnen BZ. Coördinatie tussen de “gematigde” oppositiegroepen stimuleerde BZ juist. De medewerker licht toe dat het niet de bedoeling was dat gematigde oppositiegroepen zich zouden aansluiten bij extremistische

329 Intern mailverkeer BZ, februari 2016, MINBUZA-2016.121074.

330 Dit geldt voor zowel de groeperingen die door Creative worden gesteund als de groeperingen die door Candor worden gesteund

331 Rapport Creative, 6 september 2017, MINBUZA-2018.691118.

332 Rapport Candor, november 2017, MINBUZA-2018.692052.

groeperingen, maar dat de situatie andersom, waarbij strijders van meer extremistische groeperingen ervoor kozen om zich aan te sluiten bij een gematigde koepelorganisatie, juist als positief werd gezien. Bovendien, stelt de geïnterviewde, was het in dit specifieke geval sterk de vraag of het ging om “een afspraak op papier” of dat er echt een fusie zou plaatsvinden waarbij ook sprake zou zijn van een centrale commandostructuur.³³³

H.6.3 Mensenrechtenschendingen en oorlogsmisdaden

Aantijgingen van mensenrechtenschendingen en/of oorlogsmisdaden

Gedurende het hele Syrische conflict hebben verschillende organisaties, waaronder Amnesty International en de *Commission of Inquiry* van de VN³³⁴ gerapporteerd over mensenrechtenschendingen en oorlogsmisdaden door alle bij het conflict betrokken partijen. Ook groeperingen van de Syrische gewapende oppositie, waaronder door Nederland gesteunde groeperingen, werden door deze organisaties beschuldigd. Behalve één voorbeeld dat hierna aan de orde komt, heeft de commissie in de documentatie die is opgesteld gedurende de uitvoering van het NLA-programma geen aanwijzingen gevonden die erop duiden dat BZ zich bewust was van deze beschuldigingen of dat deze aanleiding gaven tot zorg.

In voorbereiding op een debat over het NLA-programma in oktober 2018 stelt BZ een intern document op waarin alle aantijgingen aan het adres van door Nederland gesteunde groeperingen op een rijtje worden gezet. Daarbij wordt ook steeds een appreciatie vanuit het departement opgenomen. In de meeste gevallen stelt BZ zich op het standpunt dat de beschuldigingen betrekking hebben op een tijd voor of na de periode dat Nederland deze groeperingen steunde. In twee gevallen is de toelichting van BZ uitgebreider. Deze worden hieronder nader toegelicht.

Burgerdoden bij beschietingen op de wijk Sheikh Maqsoud

In mei 2016 meldt Creative dat de koepelorganisatie Fatah Haleb in een rapport van *Amnesty International* wordt beschuldigd van oorlogsmisdaden bij beschietingen op Sheikh Maqsoud, een wijk in Aleppo. In de periode tussen februari en april 2016 zouden bij deze beschietingen minimaal 83 burgerdoden zijn gevallen. Creative wijst erop dat twee groeperingen die op dat moment deel uitmaken van het door hen uitgevoerde NLA-project, zijn aangesloten bij Fatah Haleb.

Naar aanleiding van dit maandrapport en het rapport van april waarin melding wordt gemaakt van de eerder in deze bijlage besproken dekens en matrassen die mogelijk in handen zijn gekomen van ISIS, merkt een beleidsmedewerker in Den Haag tegenover zijn opvolger op dat een en ander naar zijn mening “wel een gesprek met het team [rechtvaardigt] over waar we staan” en of het “aanleiding is zaken anders aan te pakken”.³³⁵ De commissie heeft niet kunnen vaststellen of en hoe dit signaal is opgevolgd. De commissie heeft ook niet kunnen vaststellen in hoeverre de in november uitgevoerde evaluatie van Integrity Research & Consultancy (mede) naar aanleiding hiervan is ingesteld.

333 Interview commissie.

334 Voluit *The Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*. Deze onderzoekscommissie is in augustus 2011 opgericht door de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties. Het mandaat van de commissie is om onderzoek te doen naar alle aantijgingen van schendingen van internationaal humanitair recht in Syrië vanaf maart 2011 en hierover openbare rapportages op te stellen.

335 Intern mailverkeer BZ, juni 2016, MINBUZA-2016.341185.

Uit de rapportage van Creative blijkt dat zij op 22 juli 2016 een bezoek heeft gebracht aan het kantoor van één van de groeperingen waarop bovenstaande passage betrekking heeft. Ook het Syriëteam zelf brengt in juli 2016 een bezoek aan het mediakantoor van de groep. In het gespreksverslag van deze bijeenkomst is te lezen dat tijdens dit gesprek weliswaar wordt gesproken over het belang van het niet schenden van mensenrechten en over de strijd om Aleppo-stad, maar niet dat concreet wordt ingegaan op de beschuldigingen van Amnesty International.³³⁶

Op basis van de geraadpleegde documentatie heeft de commissie niet kunnen achterhalen of en hoe dit incident verder is opgevolgd. In het eerder aangehaalde interne document dat is opgesteld in voorbereiding op het NLA-debat van oktober 2018, stelt BZ dat Fatah Haleb een “los samenhangend verband was van verschillende (tientallen) groepen die actief waren in/ rond Aleppo”. BZ stelt dat schendingen die werden toegeschreven aan deze koepelorganisatie niet zonder meer aan alle afzonderlijke leden konden worden toegeschreven. “Uit bronnen” zou zijn gebleken dat vermoedelijk Ahrar al-Sham en Jaish al-Islam, die ook deel uitmaakten van de koepelorganisatie maar niet werden gesteund door Nederland, verantwoordelijk waren voor de burgerdoden. Deze groepen zouden hier door de andere leden van de organisatie op zijn aangesproken.³³⁷

Inzet kindsoldaten

In een rapport van de Commission of Inquiry van de VN wordt een van de destijds gesteunde groeperingen ervan beschuldigd kindsoldaten te hebben ingezet. In de documentatie die is opgesteld ten tijde van de uitvoering van het NLA-programma, heeft de commissie geen aanwijzingen gevonden dat BZ zich hiervan bewust was of dat het Syriëteam hierover het gesprek is aangegaan met de desbetreffende groepering. Het kabinet meldt in 2018 aan de Kamer dat een dergelijk gesprek wel heeft plaatsgevonden. Het kabinet stelt dat Nederland naar aanleiding van de aantijgingen de desbetreffende groepering meerdere keren heeft aangesproken op hun verantwoordelijkheid. De groepering zou in gesprekken met Nederlandse vertegenwoordigers hebben aangegeven dat er 16- en 17-jarigen werden geworven, maar dat zij nooit bij gevechten zijn ingezet.³³⁸ Als verklaring voor het ontbreken van verslagen van deze gesprekken, geven betrokken medewerkers aan dat over dit soort gesprekken vaak mondeling werd gerapporteerd.³³⁹

H.6.4 Groeperingen die betrokken raken bij Turkse inval in Noord-Syrië

Deelname aan Operatie Olijftak

Begin 2017, wanneer wordt besloten het NLA-programma een tweede keer te verlengen, staat BZ uitgebreid stil bij het risico van de toegenomen Turkse invloed op de Syrische gewapende oppositie in het Noorden.³⁴⁰ Dit risico blijft BZ ook gedurende de uitvoering van het programma nauwlettend in de gaten houden. Met name de “Turkse anti-Koerdische agenda” is hierbij reden tot zorg.³⁴¹

336 CREDO-A3-2016.1026.

337 Plenair debat NLA, 2 oktober 2018, MINBUZA-2018.1253522.

338 Vertrouwelijke antwoorden feitelijke vragen 26 september 2018.

339 Interview commissie.

340 Verslag brainstormsessie Syrië, januari 2017, MINBUZA-2017.422735.

341 Memo BZ, november 2017, MINBUZA-2017.1192350.

Wanneer Turkije in januari 2018 “Operatie Olijftak” aankondigt, nemen deze zorgen concrete vormen aan. Het doelwit van de operatie is de YPG³⁴² in het overwegend Koerdische Afrin in het Noordwesten van Syrië. Turkije stelt zich op het standpunt dat er in 2017 700 aanvallen vanuit Afrin op Turkije zijn uitgevoerd en beroept zich op het recht van zelfverdediging als rechtvaardiging voor de operatie. BZ maakt zich zorgen over de Turkse operatie en stelt een intern document op ter voorbereiding op een internationaal overleg.³⁴³

Op 20 januari 2018 wordt Operatie Olijftak daadwerkelijk uitgevoerd door Turkije, waarbij het land wordt geholpen door groeperingen van het Vrije Syrische Leger. Op 22 januari 2018 schrijft BZ hierover in een intern bericht het volgende:

“Diverse commandanten van FSA-groepen³⁴⁴ verklaarden tussen 15 en 19 januari jl. tegenover [het Syrië-team], dat zij geen intentie hebben om Koerdisch grondgebied te veroveren of te bezetten. De FSA-groepen zeiden het, toen nog op handen zijnde, offensief niet [te zien] als gericht tegen de Koerden in het algemeen, maar tegen de YPG (net als voor Turkije ook in hun ogen een onderdeel van de terroristische en separatistische PKK). Aangezien de YPG in 2016 een voornamelijk Arabisch deel van Noord-Aleppo (Tal Rifat en omgeving) op de FSA veroverde op een moment dat de FSA met IS en het regime in gevecht was. Deze door hen als verraad beschouwde actie, evenals het beeld waarbij de lijken van zo'n 60 omgekomen FSA-strijders door de straten van Afrin werden geparadeerd, liggen nog vers in het geheugen. Overigens hebben deze FSA-groepen ook Koerden in hun gelederen. De FSA ziet dit dan ook geenszins als een etnisch conflict maar als een operatie erop gericht om door de YPG bezet gebied te bevrijden en de dreiging die van de YPG uitgaat onder bedwang te krijgen. Ze vinden dat de naar schatting 100.000 Arabische ontheemden uit dit gebied het recht hebben om naar hun woningen te moeten kunnen terugkeren”.³⁴⁵

Bovenstaande duidt erop dat BZ niet geheel gerust is op de vraag of het offensief alleen gericht is op de YPG, of op de Koerdische gemeenschap in het algemeen. Aangezien mogelijk ook door Nederland gesteunde groeperingen betrokken zijn bij het offensief, houdt het Syriëteam de ontwikkelingen nauwlettend in de gaten. Het team voert overleg met zowel Creative en Candor als met de commandanten van de desbetreffende groeperingen. Wanneer Candor en Creative op 23 januari 2018 de deelname aan het offensief van twee gesteunde groeperingen³⁴⁶ bevestigen, zet BZ de steun aan deze groeperingen per direct stop. Dezelfde dag meldt minister Zijlstra (BZ) dit in een vertrouwelijke brief aan de Kamer. Zowel intern als tegenover de Kamer geeft BZ als reden dat “deelname van gesteunde groepen aan het Turkse offensief niet [aansluit] bij de doelstelling van het steunprogramma”.³⁴⁷

342 Een Koerdische groepering die volgens Turkije gelieerd is aan de PKK.

343 Document BZ, 11 januari 2018, MINBUZA-2018.401298.

344 FSA staat voor *the Free Syrian Army*, oftewel het Vrije Syrische Leger.

345 Document BZ, 22 januari 2018, SBV-2018.392393.

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

347 Vertrouwelijke Kamerbrief, 23 januari 2018, MINBUZA-2018.1089901.

Bijlage I

Nederlandse bijdrage aan VK-projecten Zuid-Syrië



I.1 Overzicht besluitvorming

I.1.1 Aanleiding

Vanaf medio 2016 levert Nederland een financiële bijdrage aan het door het VK opgezette *Border Forces and Medical Battalion Project*: een NLA-programma gericht op de gewapende oppositie van het Zuidelijk Front.³⁴⁸ Het eerste oriënterende contact over een eventuele Nederlandse bijdrage aan een Brits programma ten behoeve van de gewapende gematigde oppositie in Zuid-Syrië vindt plaats in oktober 2015. In gesprekken tussen het Syriëteam en het VK komen de “*not really overt*” steunactiviteiten van het VK ten behoeve van het Zuidelijk Front aan bod, te weten:

1. Het opzetten en trainen van een grenswacht, samengesteld uit leden van verschillende strijdgroepen van het Zuidelijk Front die dicht bij de grens actief zijn. De training zal plaatsvinden nabij Amman en de Jordaanse autoriteiten zullen bij het gehele project nauw betrokken zijn.
2. Het instellen en equiperen van een mobiele medische brigade, die de militaire operaties van het Zuidelijk Front overall kan ondersteunen. Medici zullen in Jordanië worden opgeleid en civiele ziekenhuizen zullen worden voorzien van materiaal.³⁴⁹

Het VK ziet ruimte voor Nederland om zich – zoals ook de VS overweegt – aan te sluiten bij het project van de Medische Brigade, dat op dat moment nog in opbouw is.³⁵⁰ Aangezien het past binnen de Nederlandse overweging om het NLA-programma niet alleen te verlengen, maar ook te verruimen,³⁵¹ stellen zowel het Syriëteam als het departement in Den Haag voor de mogelijkheden nader te onderzoeken.³⁵²

Begin januari 2016 geeft het VK in gesprekken met het Syriëteam opnieuw aan open te staan voor een Nederlandse bijdrage (“geld, materieel of trainers”), ditmaal aan beide projecten.³⁵³ Door de militaire dreiging van het Syrische regime (bijgestaan door Rusland) en de algeheel verslechterde veiligheidssituatie aan de Syrische zuidflank, vormen de projecten volgens het VK een “wezenlijke bijdrage aan de stabilisering van Zuid-Syrië, dat als anti-ISIS buffer van groot belang blijft”.³⁵⁴ Uit een notitie die BZ van het VK ontvangt blijkt dat het Grenswacht-project bestaat uit vierweekse trainingen aan groepen van zo’n 100 strijders (*companies*),³⁵⁵ die na succesvol afronden van de training een NLA-pakket ontvangen bestaande uit voertuigen

348 Het Zuidelijk Front was een samenwerkingsverband van zo’n 50 gewapende oppositiegroeperingen van het Vrije Syrische Leger in het Zuiden van Syrië, nabij de Jordaanse grens.

349 Interne mail BZ, 21 oktober 2015, MINBUZA-2016.121174. De activiteiten maken deel uit van een breder Brits stabilisatieprogramma vanuit het *Conflict, Stability and Security Fund* (CSSF), beheerd door de *Foreign and Commonwealth Office* (FCO): het ministerie van Buitenlandse Zaken van het VK.

350 Interne mail BZ, 21 oktober 2015, MINBUZA-2016.121174.

351 Berichtenverkeer BZ, 21 oktober 2015, SBV-2018.357066. Ook een geïnterviewde geeft aan dat “Toen de minister aanvullende initiatieven wilde overwegen voor de uitbouw van het NLA-programma, is de samenwerking met het VK als invulling geopend. Er zat echt politieke druk achter”

352 Interne mail BZ, 22 oktober 2015, MINBUZA-2017.801400.

353 Interne mail BZ, 7 januari 2016, MINBUZA-2016.121101; Berichtenverkeer BZ, 10 januari 2016.

354 Interne mail BZ, 7 januari 2016, MINBUZA-2016.121101; Berichtenverkeer BZ, 10 januari 2016.

355 De training beslaat de volgende onderdelen: mobiliteit (per voet en voertuig), observatie (dag en nacht), communicatie, zelfverdediging en commando & controle. Tevens wordt voorzien in aanvullende ‘geavanceerde’ trainingen voor commandanten en geselecteerde strijders. Het VK beoogt eind 2016 negen groepen te hebben getraind (900 man).

en materiaal voor grensbewaking.³⁵⁶ De eerste groep strijders heeft de training in november 2015 voltooid. Voor het Medische Brigade-project is inmiddels een pilot gestart. Ook hier wordt na training NLA overgedragen, onder andere bestaande uit ambulances.³⁵⁷

Kamerbrief

Op 29 januari 2016 kondigt het kabinet in een aanvullende artikel-100 brief over de Nederlandse bijdrage aan de strijd tegen ISIS in Irak en Syrië een breed pakket aan maatregelen aan “om de Nederlandse bijdrage aan zowel een politieke oplossing voor Syrië als de strijd tegen ISIS in Irak en Syrië te intensiveren”. Naast het besluit om de Nederlandse F-16’s ook boven Oost-Syrië in te zetten is het plan “om in Zuid-Syrië, en in samenwerking met partners, te investeren in de medische capaciteiten van gematigde gewapende oppositiegroepen evenals capaciteiten om zaken als mensensmokkel en de invloed van extremisten tegen te gaan”.³⁵⁸ Nederland stelt hiervoor 5 miljoen euro ter beschikking. Dat de Kamerbrief geen melding maakt van de term “grensbewaking” is een bewuste keuze en het gevolg van overleg tussen de betrokken beleidsdirecties en DJZ.³⁵⁹ “Grensbewaking/beheersing is een typische overheidsfunctie, en het bieden van capaciteiten daarvoor wringt dus al snel met het non-interventiebeginsel”, zo stelt DJZ: “het is daarom beter om te focussen op de doelen van de activiteiten”.³⁶⁰

Oriëntatiebezoek

Medio februari gaat de interne projectbeoordeling van start. Het Syriëteam stelt voor om een oriëntatiebezoek te organiseren om “...een en ander fine te tunen en de draagkracht, beeldvorming en kennis te versterken met het oog op het interne beoordelings- en beheersproces”: een zogenaamd “bijpuntbezoek”.³⁶¹

Het eendaagse bezoek, waar afgevaardigden vanuit DAM, DVB, DSH en het Syriëteam aan deelnemen, vindt plaats op 31 maart 2016. Om beter zicht te krijgen op de Britse programma’s en de eventuele besteding van Nederlandse middelen worden gesprekken met de projectleiding van het VK, de betrokken uitvoeringsorganisaties en de Jordaanse krijgsmacht gepland.^{362,363} De terugkoppeling aan het departement in Den Haag geeft blijk van een positieve houding jegens een Nederlandse bijdrage. Volgens de delegatie passen de projecten binnen het Nederlandse beleid dat gericht is op de ondersteuning van de Syrische oppositie, waaronder gewapende groepen, en het tegengaan van extremisme. Het Britse

356 De NLA-pakketten beslaan (per groep): 17 voertuigen, drie lange-afstandswarmtelampen, 16 militaire verrekijkers, communicatieapparatuur (voor voertuigen en handgebruik) en mobiele generatoren. External Briefing Note, 7 januari 2016, MINBUZA-2016.121101.

357 Voor de pilot tot maart 2016 poogt het VK 100 personen te trainen, in kleinere groepen en middels twee drieweekse trainingen. Het goederenpakket beslaat ambulances, pick-uptrucks, medische apparatuur en middelen, en communicatieapparatuur. External Briefing Note, 7 januari 2016, MINBUZA-2016.121101.

358 Tweede Kamer, 29 januari 2016, 27925, nr. 570.

359 Interne mails BZ, MINBUZA-2016.121094 en 27 januari 2016, MINBUZA-2016.1089320.

360 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”.

361 Interne mails BZ, 21 februari, MINBUZA-2016.121057 en 9 maart 2016, MINBUZA-2016.341747.

362 De gesprekken die tijdens de FFM gevoerd zullen worden, bieden volgens de ToR gelegenheid stil te staan bij een aantal vragen: hoe en wanneer zijn de twee projecten tot stand gekomen? Wat zijn de beoogde doelen van de projecten? Hoe zijn de projecten ingericht / opgebouwd? Hoe verlopen de projecten tot nog toe? Wat zijn de resultaten / impact van de projecten tot zover? Hoe zou de Nederlandse bijdrage besteed (kunnen) worden? Tot wanneer lopen de projecten door? Wat is de visie van de Jordaanse autoriteiten op de projecten? Wat betekent de internationale politieke en militaire context voor de projecten? Hoe (open) wordt over de projecten gecommuniceerd in het VK?

363 Volgens betrokkenen is er tijdens het oriëntatiebezoek uiteindelijk niet met de Jordaanse krijgsmacht gesproken.

programma lijkt ook een goede aanvulling op de NLA die Nederland reeds via Creative levert: naast goederen kan nu ook worden voorzien in “capaciteitsopbouw”.³⁶⁴ Bovendien zou deelname bijdragen aan de “Nederlandse profilering”.³⁶⁵ Wel heeft het Grenswacht-project een hoger militair gehalte dan men had verwacht: onderdeel van de training betreft onder andere (defensieve) schietvaardigheid.³⁶⁶ “In geval van groen licht zijn juridische appreciatie en framing/communicatie binnenlandspolitiek daarom aandachtspunten”, stelt een delegatielid.³⁶⁷

1.1.2 Besluitvorming

Nadat het Syriëteam eind maart de benodigde projectdocumentatie van het VK ontvangt,³⁶⁸ gaan op het departement in Den Haag de voorbereidingen voor de interne beoordeling en besluitvorming van start. Hiertoe worden een besluitvormingsmemorandum (memo) en een beoordelingsmemorandum (bemo) opgesteld door DAM, die worden afgestemd met betrokken beleidsdirecties en het Syrië-team. Waar het Syriëteam in reactie op het memo vraagt of het element van defensieve schietvaardigheid “niet wat weggestopt staat”, doet DJZ de suggestie om op enkele plaatsen het woord “strijders” door “personen” te vervangen.³⁶⁹ Met het definitieve memo worden beide ministers op 20 april 2016 om akkoord gevraagd met een bijdrage van 5 miljoen euro aan de VK-projecten.³⁷⁰

Doel en beleidsrelevantie

In het memo wordt benadrukt dat een Nederlandse bijdrage de capaciteit van de VK-projecten zal vergroten: er kunnen tweehonderd extra grenswachten en honderd extra medische brigadiers worden opgeleid en uitgerust.³⁷¹ Het trainen en uitrusten van een grenswacht (“verkennen, observeren, patrouilleren, schietvaardigheid”) en een medische brigade (“opzetten medische commandostructuur met ambulancedienst”) draagt volgens het ambtelijk apparaat op verschillende wijzen aan bij aan de bestendinging van de Syrische oppositie als geloofwaardig alternatief voor zowel het regime als ISIS: 1) het vergroot de legitimiteit van de gewapende groeperingen bij de lokale bevolking; 2) het helpt hen burgers te beschermen en het demilitariseert medische en andere civiele faciliteiten; en 3) het maakt de gewapende oppositiegroepen professioneler en effectiever in conflictsituaties. Bovendien wordt met de

364 Terugkoppeling FFM, 1 april 2016, MINBUZA-2018.691995.

365 Terugkoppeling FFM, 1 april 2016, MINBUZA-2018.691995. Illustratief in dit opzicht zijn de gesprekken tussen BZ en het VK in Londen in augustus 2016, over de “mogelijke uitnodiging aan NL voor deelname aan de core group van de Friends of Syria: de London 11”. Uit interne stukken blijkt dat de Nederlandse bijdrage aan de Britse projecten in Zuid-Syrië in dit kader worden benadrukt, MINBUZA-2017.848922, MINBUZA-2017.848930.

366 Terugkoppeling FFM, 1 april 2016; Interview commissie.

367 Terugkoppeling FFM, 1 april 2016. Ook wordt vanuit de delegatie aangegeven dat DJZ bij basistraining in schietvaardigheid en *weapon handling* “wel kanttekeningen zal plaatsen”. Wel wordt aangemerkt dat de gewapende groepen die via het Britse project worden getraind en gesteund sinds het staakt-het-vuren in het Zuiden voornamelijk nog tegen ISIS vechten, en niet meer tegen het Syrische regime. Tijdens een bijeenkomst van de SMO op 7 april 2016 licht BZ nader toe dat het verantwoord omgaan met wapens en schietvaardigheid volgens het VK essentiële onderdelen van de training zijn, gezien de Syrische context: “in het geval van arrestaties of gewapende confrontaties moet de grenswacht zich immers kunnen verdedigen.” Er is volgens BZ geen sprake van training in offensieve inzet. Interne mail BZ, 7 april 2016, MINBUZA-2016.341736.

368 Bestaande uit de Britse interne beoordelingsmemoranda, resultatenkaders en budgetvoorspellingen voor beide projecten, evenals een concept note (projectvoorstel) over de Nederlandse bijdrage hieraan.

369 Interne mails BZ, 11 en 16 april 2016, MINBUZA-2016.341730. Deze tekstuele wijziging wordt consequent toegepast door DJZ, ook in het bemo en het memo in de tweede projectfase (2017-2018).

370 Memo BZ, 20 april 2016, MINBUZA-2016.239394 (hierna: Besluitvormingsmemo projectfase 1).

371 Besluitvormingsmemo projectfase 1.



projecten voorzien in een concreet regionaal veiligheidsbelang: door stabilisering van het grensgebied kan de grensoverschrijdende invloed van extremisten worden tegengegaan.³⁷²

Risicobeheersing

Bijdragen aan de Britse projecten kent risico's, erkent BZ. De verschillende risico's die BZ in de besluit- en beoordelingsprocedure identificeert zijn in onderstaand overzicht weergegeven, evenals de mitigatiemaatregelen die BZ bij deze risico's formuleert.³⁷³

Risico	Mitigatie
Afhankelijkheid van de Jordaanse autoriteiten waardoor de projecten vertraging kunnen oplopen. ³⁷⁴	Het VK en de uitvoerders hebben nauwe contacten met de Jordaanse autoriteiten. Daarnaast heeft Jordanië zelf belang bij de projecten.
Het Grenswacht-project faciliteert economische doorvoer. Een deel daarvan zou aan het Syrische regime ten goede kunnen komen.	Dit is een algemeen effect van stabilisering van het grensgebied. De positieve gevolgen daarvan gaan op voor alle partijen.
Geleverde goederen worden verloren of misbruikt.	Er worden "trackingsystemen" gebruikt, en er zullen periodieke inventarisaties van de geleverde goederen plaatsvinden.
Het financieren van activiteiten van de gewapende oppositie kan op gespannen voet staan met het non-interventiebeginsel. Dit geldt in ieder geval voor financiering van militaire training en middelen die worden ingezet in de strijd tegen het Syrische regime.	In overeenkomst met het VK kan worden opgenomen dat de training en de goederen alleen mogen worden aangewend voor de doeleinden waarvoor ze worden gegeven. ³⁷⁵
Steun aan het Grenswacht-project kan worden opgevat als impliciete erkenning van de gewapende oppositie als vertegenwoordiger van de staat.	Niet spreken van "grensbewaking", "grensbeheersing" (omdat dat typische overheidsfuncties zijn) en "effectieve controle" van de gematigde gewapende groepen omdat bijdragen daaraan directe interventie vormen. ³⁷⁶
De veiligheidssituatie verslechtert, waardoor de grens tussen Syrië en Jordanië mogelijk wordt gesloten.	Het project zelf is een mitigerende maatregel, gezien het positieve effect op stabilisatie van het grensgebied en omdat het een grotere rol van extremistische groepen helpt voorkomen.

372 Besluitvormingsmemo projectfase 1.

373 Betreffende risico's en mitigatiemaatregelen zijn geparafraseerd uit de besluitvormings- en beoordelingsmemoranda voor projectfase 1 en 2, evenals de reacties van DJZ.

374 Om toestemming te vragen aan de Jordaanse autoriteiten, specifiek de Inlichtingendiensten, voor leveranties bij de grens moest het Syriëteam via de eigen inlichtingendiensten officiële nota's sturen: "Levering aan rebellen in Syrië vanuit Jordanië zonder instemming van de Jordaanse inlichtingendienst was ondenkbaar." Dat proces was traag en voor het ministerie van BZ slecht te volgen, beamen meerdere geïnterviewden "contacten liepen van dienst tot dienst, daar kom je niet tussen".

375 In een conceptversie van het bemo is deze mitigatiemaatregel nog als volgt geformuleerd: "Dit risico kan worden gemitigeerd door een toezegging van de ontvangende groepen dat training en middelen alleen zullen worden gebruikt voor het doel waarvoor ze worden gegeven". Indien beleidsdirecties een dergelijke toezegging niet reëel achten, stelt DJZ voor de tekst aan te passen. Met de formulering zoals deze in de tabel is opgenomen "dekken we ons juridisch voldoende in", stelt DJZ. Interne mails BZ, 7 april en 20 april 2016, MINBUZA-2017.73793.

376 Commentaar DJZ op concept Kamerbrief, 26 januari 2016, MINBUZA-2018.1089320; Commentaar DJZ op Bemo, 18 april 2016, MINBUZA-2016.341729.

Risico	Mitigatie
Begunstigde groepen houden zich niet aan het internationaal oorlogsrecht of begaan mensenrechtenschendingen.	Vetting, monitoring en de betrokkenheid van Jordanië zijn mitigerende factoren, evenals de aandacht voor internationaal oorlogsrecht en mensenrechten in de training die onderdeel van de projecten uitmaakt.

Tabel 11: door BZ geïdentificeerde risico's en mitigatiemogelijkheden.

Ondanks dat minister Ploumen een aantekening maakt over het gegeven dat het VK het meten van de impact van het programma op de bredere conflictdynamiek niet realistisch acht, – “Dit is wel een zwakgebod, hoe wordt dan bepaald dat dit verstandige inzet is?” – gaan beide ministers eind april 2016 akkoord met een Nederlandse bijdrage aan beide VK-projecten.³⁷⁷ De Tweede Kamer wordt in een voortgangsrapportage over de Nederlandse bijdrage aan de strijd tegen ISIS in Irak en Syrië op 29 april 2016 conform de eerdere toezegging nader geïnformeerd over de modaliteiten van het programma.³⁷⁸

1.1.3 Vormgeving

Nadat de Nederlandse bijdrage aan de Britse projecten in Zuid-Syrië formeel is goedgekeurd, buigen het departement en het Syriëteam zich over de vormgeving van de steunverlening: zaken als de contractuele relatie met het VK, bijbehorende overeenkomsten, betalingsvoorwaarden en afspraken over hoe de Nederlandse bijdrage zal worden besteed.

(Niet) oormerken Nederlandse bijdrage

Voordat Nederland tot betaling kan overgaan, moet het VK een begrotingsraming aanleveren. Wanneer deze begin juni 2016 wordt ontvangen, blijkt dat de Nederlandse bijdrage uitsluitend zal worden aangewend voor materieel. Het VK geeft aan dat de besteding op deze wijze makkelijker getraceerd kan worden, maar dat de fondsen in principe inwisselbaar zijn: “*we can always be flexible with what we put the Dutch contribution against*”.³⁷⁹ Betrokken beleidsdirecties komen onderling overeen dat zij de Nederlandse bijdrage niet willen oormerken, dat wil zeggen: specifiek te reserveren voor alleen goederen (en dus niet voor training). Aan de Britten wordt daarom doorgegeven dat het geld gebruikt kan worden voor hetgeen nodig is. Ook geeft BZ aan dat men “niet specifiek [hoeft] te weten waar het Nederlandse geld naartoe gaat”.³⁸⁰ In de rapportages hoeft daarom geen onderscheid tussen de besteding van de Nederlandse en Britse bijdragen gemaakt te worden.³⁸¹

377 Het bemo is niet naar de ministers gegaan, maar op niveau directeur DSH geaccordeerd, MINBUZA-2016.332357.

378 Tweede Kamer, 29 april 2016, 27925, nr. 590.

379 Interne mail BZ, 9 juni 2016, MINBUZA-2017.73793.

380 Interne mail BZ, 15 juni 2016, MINBUZA-2017.73793.

381 Interne mail BZ, 15 juni 2016.

Overeenkomst Nederland-VK

Het Syriëteam heeft zich reeds in januari 2016 voorgenomen om, gezien de wens om integraal aan de projecten bij te dragen³⁸², een directe overeenkomst met het VK aan te gaan en niet met de betrokken uitvoeringsorganisaties.³⁸³ In die overeenkomst worden onder meer afspraken opgenomen over de waarde (5 miljoen euro) en looptijd van de Nederlandse bijdrage (1 juni 2016 – 31 mei 2017), alsook over de financieringsvoorwaarden (*niet* geoormerkt) en de wijze van rapportage (maandelijks, per kwartaal en één na afloop van het project).³⁸⁴ In navolging van een eerdere opmerking van DJZ³⁸⁵ wordt bovendien aangegeven dat *“the means provided through the project can only be used for the intended goals of the project”*.³⁸⁶ Op 22 juni 2016 wordt de overeenkomst ondertekend.³⁸⁷

I.1.4 Uitvoering

Nadat de Nederlandse bijdrage in de zomer van 2016 is geformaliseerd, bezoekt het Syriëteam het trainingscentrum van de projecten. Het bezoek laat bij hen een goede indruk achter: de grenswachters lijken in staat effectief op te treden tegen smokkelaars en hun gemeenschappen zijn weerbaarder tegen geweld en extremisme.³⁸⁸ De Nederlandse bijdrage wordt door het VK als bonus beschouwd: “het verschil tussen een bronzen en een gouden uitvoering”.³⁸⁹

Ontwikkelingen Syrië

Gedurende het eerste kwartaal van 2017 lijden gewapende oppositiegroepen significante verliezen rondom Aleppo, Idlib en Damascus. Ook in het Zuiden staan de groeperingen onder druk. Jordanië vreest dat steeds meer gewapende groepen zich genoodzaakt zien om zich aan te sluiten bij meer radicale groepen omdat financiële steun vanuit verschillende landen drastisch is gekort.³⁹⁰ Om dit te voorkomen verzoekt Jordanië Nederland om de steun aan de oppositie uit te breiden.³⁹¹ In Den Haag klinken echter “zeer kritische geluiden” over de

382 Zodoende worden er geen afzonderlijke, ‘eigen’ projecten binnen het Britse programma opgezet. Het blijft een Brits programma, waar Nederland uitsluitend een financiële bijdrage aan levert.

383 Zodoende worden er geen afzonderlijke, ‘eigen’ projecten binnen het Britse programma opgezet. Andere argumenten voor een directe overeenkomst met het VK – zoals blijkt uit interne mailwisselingen in januari en februari 2016 – zijn onder meer de positieve ervaringen met eenzelfde vorm van samenwerking met het VK in andere stabilisatieprogramma’s; een gedeeld (politiek) risico tussen Nederland en het VK; het gegeven dat de relatie met de Jordaanse autoriteiten noodzakelijk voor de uitvoering van de projecten primair via het VK kan verlopen; en argumenten met betrekking tot capaciteitsbesparing en van administratieve aard (boekhouding). Interne mail 26 januari 2016, MINBUZA-2016.121057.

384 In de definitieve overeenkomst voor de eerste projectfase is opgenomen dat het VK in de kwartaalrapportage een financieel overzicht opneemt waaruit blijkt hoe het totaal aan middelen is bestemd en gebruikt, waar in een concept versie nog specifiek werd verwezen naar de Nederlandse gelden.

385 Zie het schema onder risicobeheersing.

386 Overeenkomst, 22 juni 2016, MINBUZA-2016.572518. Zie ook het schema onder ‘risicobeheersing’. Uit mailverkeer blijkt dat betrokken beleidsmedewerkers deze passage weliswaar 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: men kan het aan DJZ voor leggen, “maar dan wordt het wellicht weer te zwaar opgepakt”, 17 juni 2016, MINBUZA-2017.73793.

387 De overeenkomst wordt aan de zijde van BZ getekend door directeur DAM.

388 Interne mail BZ, 5 september 2016, MINBUZA-2018.807900.

389 Uit de begrotingsraming blijkt dat een ‘gouden’ variant inhoudt dat er *meer* materieel per groep geleverd wordt, MINBUZA-2017.73800.

390 In het berichtverkeer van BZ worden de VS, Turkije, Saoedi-Arabië en Qatar genoemd. (20 maart 2017, SBV-2018.379739).

391 Berichtenverkeer BZ, 20 maart 2017.

Nederlandse NLA.³⁹² 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.³⁹³ De kritiek zou zich vooral richten op de noordelijke NLA-projecten: “NLA voor groepen in het Zuiden levert minder weerstand [op]”.³⁹⁴ BZ erkent dat de contextuele ontwikkelingen heroverweging van het Syriëbeleid, en in het bijzonder NLA vereisen, maar dat de beleidsdoelen van het NLA-programma nog steeds worden behaald.³⁹⁵ Ook de bijdrage aan de VK-projecten in het Zuiden zouden nog onverminderd bijdragen aan de stabiliteit en veiligheid in het grensgebied.³⁹⁶ Tijdens een brainstormsessie over het Syriëbeleid met de minister, de ambtelijke top en betrokken dossierhouders, stelt de SGS voor om de steun aan de gematigde gewapende oppositie voort te zetten met extra weegmomenten.³⁹⁷ Tevens wordt besloten om op korte termijn een monitoringsmissie af te vaardigen.³⁹⁹

1.1.5 Voortzetting

Ter voorbereiding op het besluit over de besteding van de voor NLA gereserveerde 10 miljoen euro brengt minister Koenders een bezoek aan het trainingskamp bij Amman.³⁹⁸ Op 20 mei 2017 wordt de minister gebriefd door het VK en de betrokken uitvoeringsorganisaties. Ook de Jordaanse inlichtingendiensten zijn daarbij aanwezig. Tevens ontmoet hij een aantal cursisten van het Grenswacht-project en woont hij een schiet- en anti-explosieventraining bij. Van 29 mei tot 2 juni vindt ook de geplande monitoringsmissie NLA plaats, waar een bezoek aan Amman om onder meer de VK-projecten te bespreken onderdeel van uitmaakt.³⁹⁹

Nieuwe besteding 4 miljoen

Vanaf juni 2017, wanneer de eindrapportages van de eerste projectfase zijn goedgekeurd, starten de voorbereidingen voor de besluitvorming over een nieuwe Nederlandse bijdrage aan de Britse NLA-projecten.⁴⁰⁰ Wanneer minister Koenders en minister Ploumen gevraagd worden akkoord te gaan met een bijdrage van 4 miljoen euro luidt het advies van het ambtelijk apparaat positief. Het belang van de projecten voor het in stand houden van het gematigd bestuur en de strijd tegen extremisme is tijdens de monitoringsmissie bevestigd.⁴⁰¹ Daarnaast speelt de grenswacht een belangrijke rol in het monitoren van de door Jordanië zeer gewenste de-escalatiezone in Zuid-Syrië,⁴⁰² ook Israël en de VS hebben hier belang bij.⁴⁰³ Bovendien is

392 Zo schrijft het departement in een interne mail, 18 januari 2017, MINBUZA-2017.73784.

393 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.

394 Interne mail BZ, 18 januari 2017.

395 Vertrouwelijk fiche SMO, 19 januari 2017.

396 Interne mail BZ, 7 februari 2017, MINBUZA-2018.692026.

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

398 Fiche BZ, 19 mei 2017, MINBUZA-2017.715444.

399 Vanuit het departement nemen afgevaardigden van DAM, DSH en DVB deel aan de monitoringsmissie.

De Commissie heeft in het archief van BZ geen verslag van betreffende missie gevonden. Wel wordt naar de conclusies van de monitoringsmissie verwezen in een memo van 3 juli 2017.

400 Goedkeuring eindrapportage eerste projectfase, 16 juni 2017, MINBUZA-2017.772799.

401 Memo BZ, 3 juli 2017, MINBUZA-2018.692035.

402 Over het belang van Jordanië wordt in tevens toegelicht dat een “extra linie (met door hen getrainde Syriërs) natuurlijk een waardevolle aanvullende veiligheidsbuffer [is]; weten wie er exact aan de andere kant van de grens staat en hoe daarmee gestructureerd samen te werken draagt natuurlijk direct bij aan hun beveiliging” (interne mail BZ, 5 januari 2016, MINBUZA-2016.121102).

403 Israël en de VS hebben onder meer belang bij een stabiel en oppositie-gecontroleerd Zuid-Syrië vanwege de wens om de invloed van Iran en Hezbollah te beperken.

de Nederlandse bijdrage effectief gebleken: er zijn bijna dubbel zo veel mensen getraind als was voorzien. Tegelijkertijd blijft de situatie in Zuid-Syrië precair. Er wordt gesignaleerd dat met het terugdringen van ISIS de aandacht van de gewapende oppositie mogelijk naar andere radicale groepen, maar ook naar het regime verschuift. Bijkomstig risico is dat het beleidsdoel van NLA om te beschermen tegen de effecten van een oprukkend regime en de juridische risico's die daarmee gepaard gaan, onder een politiek vergrootglas kunnen komen te liggen. De keuze voor "civiele steun", zo stelt BZ, moet die juridische risico's beperken. Dat binnen de VK-projecten materiële steun "op de grens van NLA" wordt geleverd, blijft onverminderd een "duidelijk juridisch risico" aldus DJZ.⁴⁰⁴ Desondanks stemmen beide ministers eind juli in met de voortzetting van de Nederlandse bijdrage. In dezelfde week is ook de ambtelijke beoordeling afgerond⁴⁰⁵ en kan de overeenkomst worden ondertekend.⁴⁰⁶ De looptijd van de Nederlandse bijdrage wordt vastgesteld op 1 augustus 2017 tot 31 januari 2018.

Medische capaciteit

Naast het Grenswacht-project, is een deel van de nieuwe Nederlandse bijdrage bestemd voor de oprichting van twee mobiele veldhospitelen en een chirurgische eenheid, inclusief de benodigde training.⁴⁰⁷ Uit gesprekken die het Syriëteam eind mei 2017 voert met commandanten van een van de gesteunde groeperingen uit Creative II, is namelijk gebleken dat er door de verwoesting van de medische infrastructuur als gevolg van de bombardementen van het regime en Rusland specifieke behoefte is aan medische faciliteiten.⁴⁰⁸ Nederland besluit om via het Britse programma in deze behoefte te voorzien. Op die manier komt de steun niet slechts één groepering ten goede, maar het gehele Zuidelijk Front. Ook kan het VK de (stroef gebleken) coördinatie met de Jordaanse autoriteiten overnemen.⁴⁰⁹

Valkuilen NLA, maar positief advies

In november 2017 wordt het Nederlandse Syriëbeleid opnieuw kritisch tegen het licht gehouden.⁴¹⁰ De nieuw aangetreden ministers Zijlstra (BZ) en Kaag (BHOS) krijgen te horen dat het NLA-programma steeds meer "valkuilen" kent.⁴¹¹ Desalniettemin blijft het ambtelijk advies om "in nauw overleg met westerse landen" en op basis van goede monitoring de steun te blijven voortzetten. Voor de projecten in het Zuiden wordt benadrukt dat de gewapende oppositie daar een meer "eigenstandige positie" heeft en dat de aanwezigheid van extremistische groepen er beperkt is. Bovendien is voor het VK-programma nog geen

404 Memo BZ, 3 juli 2017.

405 Het bemo bevat geen juridische appreciatie door DJZ, zoals in het bemo voor de eerste projectfase wel het geval was. De controller van DHS maakt bij zijn akkoord de opmerking dat "het hoge politieke karakter van de bijdrage onvoldoende tot uiting komt" in het beoordelingsdocument, en dat de risicoanalyse – zeker gezien de context – zeer mager is: "in het geval van een vervolg van de bijdrage dient het bemo minder ambivalent te zijn", MINBUZA-2017.963417.

406 Het contract wordt op 31 juli 2017 ondertekend (MINBUZA-2018.1087894).

407 Dit deel van de totale bijdrage bedraagt 2 miljoen euro. Van een "soft-oormerking", waarover in het bemo wordt gesproken, wordt in de overeenkomst met het VK geen melding gemaakt.

408 Interne mail BZ, 22 mei 2017.

409 Interne mail BZ, 22 mei 2017.

410 Memo BZ, 3 november 2017, MINBUZA-2017.1192350; Verslag gesprek ministers BZ en BHOS, 7 november 2017, MINBUZA-2017.1198833.

411 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. De minister van BHOS verzoekt tijdens een overleg van 7 november om aanvullende informatie over het NLA-programma, waarover een speciaal memo wordt opgesteld (16 november 2017, MINBUZA-2018.1089573).

vervolgbetaling voorzien.⁴¹² De ministers zullen periodiek over de NLA geïnformeerd worden zodat de steun, indien nodig, kan worden “afgebouwd of omgebogen”.⁴¹³

I.1.6 Afloop en afwikkeling

Het offensief van Assad in Idlib leidt in januari 2018 tot snelle terreinwinst voor het regime en een krimp van de fysieke ruimte voor Nederlandse stabilisatieprogramma's in het Noordwesten van Syrië, waaronder NLA. Daarnaast loopt de Turkse dreiging aan de grens bij Afrin uit op een inval (operatie Olijftak), waarna Nederland de steun aan twee betrokken groeperingen beëindigt.⁴¹⁴ Uit gesprekken die het Syriëteam met het VK, de VS, uitvoeringsorganisaties, (lokale) ngo's en leden van de politieke en gewapende oppositie voert, blijkt dat het VK van plan is de programma's uit het *Conflict, Stability and Security Fund* – waar ook de NLA-projecten in het Zuiden onderdeel van uitmaken – in 2018 en 2019 af te bouwen.⁴¹⁵ De afbouw richt zich specifiek op de projecten in het Noordwesten: vanaf 1 april 2018 wil het VK de aandacht daarom vooral op het Noordoosten en het Zuiden richten.⁴¹⁶

Kostenneutrale verlenging

Nadat het Syriëteam het trainingskamp in Jordanië nog enkele keren bezoekt,⁴¹⁷ hebben Nederland en het VK medio maart 2018 contact over een mogelijke verlenging van de Nederlandse bijdrage. Omdat Jordanië geen geschikte groepering voor het tweede veldhospitaal kan identificeren, loopt het project vertraging op.⁴¹⁸ Om deze reden besluiten Nederland en het VK de overeenkomst “kostenneutraal” te verlengen – dat wil zeggen: zonder daarbij extra geld vrij te maken – tot een moment tussen mei en september 2018.⁴¹⁹ De Tweede Kamer wordt op 14 maart 2018 geïnformeerd over de “voortzetting van het NLA-programma in het relatief stabiele Zuiden”, waar deze in de provincie Idlib wordt stopgezet.⁴²⁰ In antwoord op schriftelijke vragen van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken in mei 2018 herhaalt het kabinet dat de steun aan groepen in Zuid-Syrië vooralsnog kan worden vervolgd.⁴²¹

Toename onzekerheid

Tijdens een bijeenkomst van de *Southern Syria Support Group* (SSSG) – een coördinerend overlegorgaan van donoren, uitvoerders en lokale actoren onder leiding van het VK, de VS en Jordanië – blijkt dat een voorziene uitbreiding van het Grenswacht-project met een Amerikaanse bijdrage op losse schroeven staat wegens de bevrozing van fondsen door president Trump.⁴²² Dat komt slecht uit, concludeert het Syrië-team, dat gezien de toename

412 Memo BZ, 16 november 2017.

413 Memo BZ, 3 november 2017; Principeakkoord minister BHOS, 17 november 2017.

414 Vertrouwelijke brief aan de Tweede Kamer, 23 januari 2018, MINBUZA-2018.691971.

415 Volgens de Britse gesprekspartner is deze gedachte al maanden in ontwikkeling, en heeft het besluit niets van doen met de BBC uitzending *'Jihadi's you pay for'* (december 2017) over het Britse AJACS programma, waar ook Nederland een van de donoren is. Berichtenverkeer BZ, 15 januari 2018 (DMC-1/2018).

416 Berichtenverkeer BZ, 15 januari 2018 (DMC-1/2018).

417 De bezoeken aan het trainingskamp in Jordanië vinden plaats op 31 januari 2018 en tussen februari en maart 2018.

418 Een geschikte groepering voor het veldhospitaal wordt uiteindelijk in april 2018 gevonden.

419 Zodoende kan het aandeel van de Nederlandse bijdrage dat nog niet is besteed, nog binnen de (verlengde) projectduur worden uitgegeven, zo blijkt uit een interne mail van BZ (d.d. 18 juli 2018) en de geaccordeerde financiële eindrapportage van de tweede projectfase (d.d. 14 november 2019, MINBUZA-2019.762830).

420 Tweede Kamer, 14 maart 2018, 32623, nr. 200.

421 Verslag van een Schriftelijk Overleg, 30 mei 2018, 32623, nr. 219.

422 Interne mail BZ, 4 mei 2018.



van criminaliteit, interne spanningen en de druk vanuit Assad en Iran het voortbestaan van Zuid-Syrië als oppositiegebied steeds onzekerder acht.⁴²³

Uit de eindrapportage over de Nederlandse bijdrage blijkt dat ook de uitvoering van de Britse projecten aan deze ontwikkelingen onderhevig is. Jordaanse veiligheidsmaatregelen aan de grens en vertraagde selectie- en vettingsprocedures hebben een nadelig effect op de effectiviteit van de training aan de grenswacht en het medische team van het veldhospitaal. Daarnaast worden leveranties van voertuigen steeds vaker bij de grens tegengehouden, met als resultaat dat meerdere groeperingen zonder (of met minder) vervoersmiddelen moeten werken.⁴²⁴ Dit wordt door de uitvoerder en het VK als een groot risico gezien: “de gematigde gewapende groeperingen zullen de levensvatbaarheid van eventuele toekomstige steun in twijfel trekken”.⁴²⁵

Beëindiging NLA in Zuid-Syrië

In juni 2018 worden ministers Blok en Kaag per memo geïnformeerd over de inzet en de toekomst van het Nederlandse Syriëbeleid. Opnieuw wordt aangegeven dat het NLA-programma in het Zuiden van Syrië vooralsnog wordt “voortgezet”, maar met de kans dat het op korte termijn moet stoppen.⁴²⁶ 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”.⁴²⁷ Een week later blijkt dat de VS de steun aan de gematigde oppositie in Syrië volledig beëindigt. Er is een groot regime-offensief in Daera’a op komst, en de gematigde gewapende oppositie dreigt zich bij “terroristische” groeperingen aan te sluiten, dan wel bij het Syrische regime.⁴²⁸ Als 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: “hoe moeilijk dat in ons geweten ook is”.⁴²⁹

Afronding projectbijdrage en communicatie aan de Kamer

Op het departement beseft men inmiddels dat de Tweede Kamer niet eenduidig is geïnformeerd over het besluit om de steun in het Zuiden te stoppen. In januari 2018 liep de overeenkomst met het VK reeds af, in maart vond een laatste levering plaats, en in de beantwoording van het schriftelijk overleg van 30 mei wordt nog aangegeven dat de steun in het Zuiden kan worden voortgezet. Als de CDA-fractie om opheldering vraagt wordt benadrukt dat alle leveringen in Zuid-Syrië, op een veldhospitaal na dat aan de Jordaanse grens is aangehouden, in maart 2018 zijn afgerond en dat daarmee het gehele NLA-programma in Syrië de facto is beëindigd.⁴³⁰ “Waar voortzetting in het voorjaar nog een mogelijkheid leek, is de bijdrage aan een nieuw project in de zomer definitief uitgesloten.”⁴³¹ Voor het veldhospitaal wordt een nieuwe bestemming buiten Syrië gezocht. Uiteindelijk besluit BZ om het veldhospitaal te doneren aan de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO).⁴³²

423 Interne mail BZ, 4 mei 2018.

424 Sommige groeperingen ontvangen dus maar een deel van het NLA-pakket dat hen na de trainingen zou moeten worden overhandigd.

425 Inhoudelijke eindrapportage tweede projectfase, 13 mei 2018, MINBUZA-2019.78662.

426 MINBUZA-2018.805987 (18 juni 2018).

427 Ibid.

428 Interne mail BZ, 25 juni 2018, MINBUZA-2018.1323813.

429 Interne mail BZ, 25 juni 2018.

430 Beantwoording Kamervragen Van Heldert en Omtzigt, 11 juli 2018, nr. 2725.

431 Beantwoording Kamervragen Van Helvert en Omtzigt, 21 september 2018, nr. 37.

432 Memo BZ, 5 juli 2018, MINBUZA-2018.785253; Interne mails BZ, augustus 2018, MINBUZA-2018.1087882.

Om administratieve redenen is de afhandeling van de Nederlandse bijdrage aan de VK-projecten in Zuid-Syrië uiteindelijk pas in het voorjaar van 2021 formeel afgerond.⁴³³

1.2 Contractpartij en uitvoeringsorganisaties

Foreign and Commonwealth Office

In tegenstelling tot de NLA-projecten die in samenwerking met Creative en Candor worden geïmplementeerd, levert Nederland niet direct NLA aan de grenswacht en de medische brigades van het Zuidelijk Front. Nederland kiest ervoor een financiële bijdrage te leveren aan een reeds bestaand programma van het Britse ministerie van Buitenlandse Zaken, ook wel de *Foreign and Commonwealth Office* (FCO). De projecten van het VK maken onderdeel uit van het *Support to the Moderate Armed Opposition Programme*, dat valt onder het *Conflict, Stability and Security Fund* (CSSF). Het programma bestaat uit drie onderdelen: steun aan de Syrische grenswacht, steun aan de medische brigades, en bestuurlijke capaciteitsopbouw (*governance*) gericht aan de gematigde oppositie. Aan de eerste twee projecten verwacht het VK zo'n 10 miljoen per jaar te besteden, waarvan 6 miljoen voor het Grenswacht-project en 4 miljoen voor de Medische Brigades.⁴³⁴

Het VK wordt door Nederland gezien als betrouwbare partner, en de hechte relatie die het land met Jordanië onderhoudt komt de uitvoering van de projecten ten goede.⁴³⁵ De communicatie met het in Amman gestationeerde FCO-team verloopt primair via het Syrië-team. Nederland geeft in de interne projectbeoordeling aan dat men eenvoudig en volledig toegang tot de projecten krijgt, wordt betrokken bij strategische overwegingen en snel en adequaat antwoord op vragen ontvangt.⁴³⁶

Afspraken over de gedelegeerde samenwerking tussen Nederland en het VK worden vastgelegd in twee overeenkomsten: één voor de periode 1 juni 2016 tot 31 mei 2017, en één voor de periode 1 augustus 2017 tot 31 januari 2018. Het VK blijft eigenaar van de projecten, en zodoende verantwoordelijk voor de aanbesteding van activiteiten en de directe relatie met de uitvoeringsorganisaties.

Jordaanse autoriteiten en Inlichtingendiensten

Hoewel de Jordaanse autoriteiten – de inlichtingendiensten in het bijzonder – formeel geen eigenaar zijn van de Britse projecten en/of onderdeel uitmaken van de overeenkomst die Nederland met het VK aangaat, spelen ze een onmiskenbare rol in de uitvoering van de projecten. Zo vinden ook de trainingen plaats op een locatie van de Jordaanse inlichtingendiensten.⁴³⁷ BZ is zich reeds bij aanvang bewust van hun bepalende rol, en

433 In maart 2019 stort het VK de nog onbestede €366.771,41 (£313.479,84) van de Nederlandse bijdrage terug, en in het najaar van 2019 worden de juiste eindrapportages ontvangen (MINBUZA-2019.643890, MINBUZA-2019.677231). Daarnaast dient de verlenging van de overeenkomst tot en met 31 maart 2018 nog (met terugwerkende kracht) te worden geformaliseerd (MINBUZA-2019.239237). Het VK ondertekent de herziene overeenkomst uiteindelijk op 21 mei 2021 (MINBUZA-2021.400057).

434 Het Britse aandeel is vanaf 2016 voor drie jaar voorzien, wat een totaal van 30 miljoen pond maakt. In 2015 financierde het VK de Grenswacht en de Medische Brigades met respectievelijk 2,5 en 2 miljoen pond (Projectvoorstel, MINBUZA-2016.341742, Interne mail 20 juni 2016, MINBUZA-2017.73793).

435 Bemo BZ, 26 juli 2017, MINBUZA-2017.963417; Interview commissie.

436 Bemo BZ, 26 juli 2017, MINBUZA-2017.963417; Goedkeuring eindrapportage eerste projectfase, 16 juni 2017, MINBUZA-2017.772799.

437 Bemo BZ, MINBUZA-2016.239394.



rapporteert onder meer dat de Jordaanse inlichtingendiensten “stevig de vinger aan de pols houden” bij het project:

“naast de [...] selectie van mensen wordt ook bepaald in welk deel van het grensgebied men opereert. Britse rondleider gaf aan dat ook voor VK niet altijd duidelijk was waarom bepaalde gebieden prioritair werden verklaard.”⁴³⁸

De nauwe betrokkenheid van Jordanië ziet BZ enerzijds als een kans voor de bilaterale relatie: “extra Nederlandse inspanning zal gewaardeerd worden”. Anderzijds identificeert men de afhankelijkheid van Jordanië ook als risico.⁴³⁹ Dat het VK en Jordanië historisch een sterke band onderhouden, zou dit moeten mitigeren.

Risk Advisory Group

Sinds de aanvang van het Grenswacht-project in 2015 werkt het VK samen met *The Risk Advisory Group* (RAG). Deze private firma, “bemand door voormalige Britse militairen”, heeft veel ervaring met het verzorgen van training in politieke gevoelige contexten en conflictsituaties, specifiek in het Midden-Oosten.⁴⁴⁰ Sinds 2010 is RAG al uitvoerder bij het Britse *train, equip* en adviesprogramma dat is gericht aan de Libanese grens- en krijgsmacht. Over RAG’s verdiensten daar is het VK zeer tevreden, evenals over de accurate en tijdige rapportage door de organisatie.⁴⁴¹

Het team van de RAG is verantwoordelijk voor: de vormgeving en planning van de projecten, de training en advisering aan de gematigde gewapende groeperingen, en voor de inkoop van het benodigde materieel. Het ministerie van BZ geeft aan dat de RAG via de Britse ambassade in Amman uitstekend contact met de Jordaanse autoriteiten onderhoudt, goed bereikbaar is, en altijd bereid om resultaten toe te lichten. Bijkomend voordeel is dat de overhead- en uitvoeringkosten beperkt zijn.⁴⁴²

RAG dient als uitvoerder bij het Grenswacht-project in beide projectfasen (2016-2017 en 2017-2018) en neemt ook de uitvoering van het project met het veldhospitaal op zich (2017-2018).

Torchlight Group

Het project waarbij de medische brigades worden getraind en geëquipeerd (2016-2017) wordt uitgevoerd door Torchlight Group, eveneens een private organisatie waarmee het VK al langdurig samenwerkt. Ook Torchlight Group werkt volgens het VK met professionals die veel ervaring hebben in complexe omgevingen, specifiek de Levant. *“Their training teams represent the ‘best of breed’ in terms of UK currency, experience and ability.”⁴⁴³*

Torchlight Group is verantwoordelijk voor de opzet, uitvoering en het management van het project met de medische brigades en voorziet ook in de benodigde trainers. Deze trainers – voornamelijk Britse oud-militairen – zijn gespecialiseerd in conflictgerelateerde medische

438 Interne mail BZ, 5 september 2016, MINBUZA-2018.807900.

439 Achtergrondinformatie SMO, 7 april 2016, MINBUZA-2016.341736. Zie ook het schema onder ‘Risicobeheersing’.

440 Projectdocumentatie VK, 21 maart 2016; Memo BZ eerste projectfase, MINBUZA-2016.341742; Bemo tweede projectfase, 26 juli 2017.

441 Projectdocumentatie VK, maart 2016, MINBUZA-2016.341742.

442 Ter illustratie: “in tegenstelling tot de riantе voorzieningen voor andere uitvoerders, slapen deze trainers samen met de rekruten op de trainingssite. Er is dus weinig ‘afleiding’ en de overheadkosten zijn beperkt”. Memo BZ, 3 juli 2017, MINBUZA-2018.692035; Bemo tweede projectfase, 26 juli 2017, MINBUZA-2017.963417.

443 Projectdocumentatie VK, 21 maart 2016, MINBUZA-2016.341742.

training.⁴⁴⁴ Torchlight Group onderhoudt een strategische relatie met een regionale medische leverancier, wat de selectie en beschikbaarheid van medische voorzieningen ten goede komt.⁴⁴⁵

Omdat Torchlight Group alleen is betrokken bij de uitvoering van het medische brigade-project, is van een relatie met de Nederlandse bijdrage aan het Britse programma slechts sprake tijdens de eerste projectfase (2016-2017).⁴⁴⁶

I.3 Type steun

I.3.1 Bijdrage niet geoormerkt

De Britse projecten waar Nederland van juni 2016 tot en met maart 2018 een bijdrage aan levert, betreffen in essentie een zogenaamd *train & equip*-programma waarin geselecteerde leden van gewapende groeperingen worden getraind en uitgerust op het gebied van grensmanagement en medische capaciteit.⁴⁴⁷ De trainingen vinden plaats op een locatie van de Jordaanse inlichtingendiensten nabij Amman.⁴⁴⁸ Omdat Nederland integraal aan de projecten wil bijdragen en geen expliciete contractuele afspraken maakt over het oormerken van de bijdragen, kan het VK de Nederlandse gelden in principe besteden naar eigen wens en inzicht *“for what is needed within the framework and goals of the project”*.⁴⁴⁹ Nederland vraagt het VK wel om een beeld van de besteding en uitputting van het totale budget, middels een begrotingsraming op voorhand en een financieel eindrapport achteraf.⁴⁵⁰ Het VK blijft in de betreffende documenten specifiek ingaan op de Nederlandse bijdrage, niet op het totale budget. Zodoende kan worden vastgesteld welke informatie BZ bij aanvang van de projecten had over de geplande besteding van hun middelen, alsmede aan welk type steun de middelen daadwerkelijk zijn besteed. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het VK in 2016 reeds aangeeft dat er flexibel met de allocatie van uitgaven kan worden omgegaan.⁴⁵¹ De commissie kan niet controleren of de besteding van de Nederlandse bijdragen zoals volgt uit de eindrapportages van het VK overeenkomt met de werkelijke besteding van de gelden.

444 Na de fact finding-missie in maart 2016 geven deelnemers van BZ aan dat de uitvoerders van Torchlight Group een “meer civiele” uitstraling hebben dan de uitvoerder bij het Grenswacht-project, waar de training een hoger (dan verwacht) militair gehalte heeft (MINBUZA-2018.691995, MINBUZA-2016.239394).

445 Projectdocumentatie VK, 21 maart 2016.

446 Uit communicatie met het VK eind 2016 blijkt dat er sinds de zomer van 2016 op andere uitvoerders is overgegaan. De Commissie heeft niet kunnen achterhalen wat dit voor de implementatie het medische brigade-project heeft betekend, en welke (nieuwe) uitvoerders bij het project betrokken zijn geraakt. Wel is duidelijk dat dit geen invloed heeft gehad op de rol van RAG binnen het grenswacht-project.

447 Besluitvormingsmemo projectfase 1.

448 Hoewel er in de besluitvormingsdocumenten een weinig concreet beeld geschetst wordt van de wijze van training, licht ambtelijk BZ wel toe dat er in de training ook aandacht wordt besteed “aan de naleving van het humanitair oorlogsrecht en mensenrechten.” Deze uitspraak lijkt te zijn gebaseerd op een strofe uit het Britse projectvoorstel, die luidt: *“Training provision, particularly for the command and control elements can include Law of Armed Conflict modules that address and develop an understanding of medical ethics in conflict”*. Zie Besluitvormingsmemo projectfase 1 en het Projectvoorstel en projectdocumentatie, 21 maart 2016, MINBUZA-2016.341742.

449 Interne mail BZ, 20 juni 2016, MINBUZA-2017.73793.

450 Ibid.

451 *“We can always be flexible with what we put the Dutch contribution against”*, (Interne mail BZ, 9 juni 2016, MINBUZA-2017.73793). Bovendien komt informatie over de besteding van de Nederlandse bijdrage uit de financiële eindrapportages niet altijd volledig overeen met de gegevens uit de inhoudelijke eindrapporten.



1.3.2 Grenswacht en Medische Brigade (2016-2017)

Uit het projectvoorstel van maart 2016 blijkt dat het VK de Nederlandse bijdrage van 5 miljoen wil besteden aan opschaling van het aantal trainingen en de hoeveelheid materieel. Meer specifiek zou het gaan om de uitrusting van twee extra groepen strijders voor het Grenswacht-project (totaal 200 man); de toename in kwantiteit en kwaliteit van de goederen die door de overige grenswachters worden ontvangen; en het trainen en uitrusten van een complete extra brigade van de Medische Brigade, van ongeveer 100 man.⁴⁵² Type goederen die genoemd worden zijn ambulances, terreinwagens, radio's, verrekijkers, observatiecamera's, medische apparatuur en medisch gebruiksmaterieel.

Aan de hand van de eindrapportages kan worden vastgesteld dat de Nederlandse bijdrage gedurende de eerste projectfase uiteindelijk volledig wordt besteed aan materieel, en niet aan trainingen. In totaal wordt er voor €2.706.407,50 aan goederen voor het Grenswacht-project, en €2.301.975,98 aan goederen voor de Medische Brigades ingekocht.⁴⁵³

Assault vests

Uit de begrotingsraming – die uiteindelijk pas na ondertekening van de overeenkomst wordt ontvangen – blijkt een iets andere beoogde inzet van de Nederlandse middelen dan uit het projectvoorstel van een aantal maanden eerder. De bijdrage zal worden besteed aan een “gouden” variant van de NLA-pakketten voor vier grenswacht-companies, en drie medische brigades. De pakketten voor de grenswacht zullen onder meer bestaan uit voertuigen (pick-uptrucks), tenten, gereedschap, generatoren, trackers, observatiecamera's, verrekijkers, communicatieapparatuur en tactische vesten (*assault vests*). Voor de Medische Brigade gaat het om ambulances (civiel en militair), medische kits, radio's en beschermingsvesten.⁴⁵⁴ Na het VK te hebben bevestigd over de assault vests die in de begroting voor het Grenswacht-project staan opgenomen, concludeert het Syriëteam dat omtrent dergelijke “stof met zakken” geen problemen worden verwacht.⁴⁵⁵ Er zullen uiteindelijk 500 camouflage-uniformen en 1000 draagbare beschermingssets tegen granaatscherven worden geleverd.⁴⁵⁶

“Hoger militair karakter” Grenswacht-project

Wanneer ambtenaren van BZ op 31 maart 2016 een bezoek aan het trainingskamp brengen, blijkt het Grenswacht-project “van een hoger militair karakter dan verwacht”. Het project voorziet volgens hen in vergunningplichtig materieel en een basistraining *weapon handling* (“verantwoord omgaan met wapens/schietvaardigheid”).⁴⁵⁷ Volgens het VK en RAG is dit essentieel gezien de context waarin de grenswachters moeten opereren: “in het geval van confrontaties met gewapende smokkelaars of extremistische groepen en/of als de grenswacht arrestaties verricht, moet men zich op een veilige en verantwoorde manier kunnen verdedigen”.⁴⁵⁸ Volgens de delegatie van BZ krijgen de grenswachters bovendien

452 Interne mail BZ, 21 maart 2016.

453 Goedkeuring eindrapportage eerste projectfase, 16 juni 2017, MINBUZA-2017.772799. De financiële rapportages vermelden de bedragen in ponden. Ter behoeve van helderheid en consistentie heeft de commissie ervoor gekozen de bedragen om te rekenen naar euro's. Daarbij is voor zowel de eerste als de tweede projectfase gebruikt gemaakt van de omrekenfactor (1,17) die BZ destijds ook zelf hanteerde, zo blijkt uit de beoordeling van de financiële rapportages en uit het ADR-rapport.

454 Begrotingsraming VK, 9 juni 2016, MINBUZA-2017.73800.

455 Interne mails BZ, 9-14 juni 2016, MINBUZA-2016.470513.

456 Eindrapportage eerste projectfase, 29 mei 2017, MINBUZA-2017.768328.

457 Interne mail BZ, 1 april 2016, MINBUZA-2018.691995.

458 Interne mail BZ, 7 april 2016, MINBUZA-2016.341736.

geen training in offensieve inzet en is er geen sprake van bewapening: er wordt getraind met wapens die van de Jordaanse autoriteiten zijn geleend.⁴⁵⁹ Goederen zoals *encrypted* radio's, beschermende vesten en observatiecamera's zouden door het VK getoetst zijn aan de EU-wapenexportcriteria, schrijft BZ in het besluitvormingsmemo.⁴⁶⁰

Nachtzicht- en ontminingsapparatuur

Uit de begrotingsraming voor de eerste projectfase blijkt dat het VK voornemens is om de gewapende groeperingen van nachtzichtapparatuur te voorzien.⁴⁶¹ Over het leveren van nachtzichtkijkers en ontminingsapparatuur in het kader van de NLA-projecten in Noord-Syrië (Creative II) is in februari 2016 nog negatief geadviseerd.⁴⁶² Hoewel er destijds op ambtelijk niveau wordt afgesproken om de mogelijkheden nader te blijven onderzoeken, heeft er over de leveranties in het kader van de VK-projecten geen aparte besluitvorming plaatsgevonden. Uit de financiële eindrapportages blijkt dat er met de Nederlandse bijdrage twaalf nachtkijkers voor de Grenswacht zijn aangeschaft.⁴⁶³

Uit dezelfde eindrapportages blijkt dat er 32 mijn- en metaaldetectoren zijn geleverd aan de Medische Brigade, en 6 voertuigen voor een speciaal opgericht explosievenopruimingsdienst. Hoewel dergelijk materieel niet voorkomt in de begrotingsraming van het VK, blijkt uit contact tussen een lid van het Syriëteam en diens Britse counterpart in het najaar van 2016 dat de gewapende oppositiegroepen in het Zuiden steeds vaker slachtoffer worden van geïmproviseerde explosieven (IED's) van het Syrische regime en ISIS.⁴⁶⁴ Het VK heeft om deze reden in de loop van de eerste projectfase besloten om mijn- en metaaldetectoren, als ook het bijbehorende zoekmateriaal (*rummage kits*) aan te schaffen. Ook wordt het opsporen en onschadelijk maken van geïmproviseerde explosieven in de training van de Grenswacht opgenomen.⁴⁶⁵

Ijzeren staven

Wanneer BZ de begrotingsraming in juni 2016 ontvangt, worden er – in tegenstelling tot over de assault vests – geen vragen gesteld over het bedrag dat binnen het Grenswacht-project is begroot voor zogenaamde *“roll bar & wpn mounts”*. In de uiteindelijke eindrapportage van juni 2017 is eenzelfde kostenpost opgenomen en wordt onder de noemer van *“vehicle modification”* aangegeven dat dit onder meer uitrusting met *“weapon mounts for the PKM machine gun”* betreft.⁴⁶⁶ Het kostenoverzicht waarin expliciet is opgenomen dat in oktober

459 Interne mail BZ, 1 april 2016, MINBUZA-2018.691995; Besluitvormingsmemo projectfase 1. Tijdens een bezoek aan het kamp in september 2016 geeft een Britse trainer aan dat “de aard van de militaire training wel als offensief kan worden geïnterpreteerd als andere doelstellingen dan grensbewaking zouden gelden”, Interne mail BZ, 5 september 2016, MINBUZA-2018.807900.

460 Besluitvormingsmemo projectfase 1. Na afloop – in de voorbereiding op het Algemeen Overleg over NLA d.d. 2 oktober 2018 – wordt aangegeven dat geleverde producten volgens het VK civiel van aard waren, en niet vergunningplichtig. Dat gold voor “de voertuigen, civiele warmtecamera's, bermbomdetectoren, communicatieapparatuur, verrekijkers, uniformen en montagestaven” (MINBUZA-2018.1253514).

461 Begrotingsraming VK, 9 juni 2016, MINBUZA-2017.73800.

462 Memo BZ en redactionele aanpassing DJZ, februari 2016, MINBUZA-2018.1089461, MINBUZA-2018.1089320. Nachtzichtkijkers en ontminingsapparatuur kennen volgens het memo een vergunningplicht. Bovendien vergt verantwoord gebruik van ontminingsapparatuur training. Er wordt besloten niet tot levering van dit type materieel over te gaan.

463 Eindrapportage eerste projectfase, 29 mei 2017, MINBUZA-2017.768328.

464 Presentatie VK, 26 september 2016, MINBUZA-2018.692127.

465 Interne mail BZ, 16 december 2016, MINBUZA-2018.692018.

466 Een PKM is een gemoderniseerd machinegeweer van het type Kalasjnikov.



2016 12 sets PKM-beugels zijn ingekocht met de Nederlandse bijdrage, is als bijlage bij de geaccordeerde beoordeling gevoegd.⁴⁶⁷

In de nasleep van het NLA-programma krijgt de kwestie “ijzeren staven” veel aandacht. Minister Blok geeft tijdens het algemeen overleg van 2 oktober 2018 aan dat in mei 2017 was gebleken dat de uitvoerder Nederlands geld aan montagestaven had besteed (ca. 13.000 euro voor 12 voertuigen).⁴⁶⁸ Volgens de minister is er destijds direct met het VK afgesproken dat dit type materieel niet langer gefinancierd zou worden met de Nederlandse bijdrage.⁴⁶⁹ “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.”⁴⁷⁰ Wanneer BZ in voorbereiding op het algemeen overleg nog een enkele kostenpost in de financiële rapportages over het Grenswacht-project van 2017-2018 bevaart bij het VK, bevestigt het VK per mail dat er na mei 2017 geen Nederlands geld meer is besteed aan de levering van ijzeren staven.⁴⁷¹

De commissie heeft geen stukken ingezien waaruit is gebleken dat er schriftelijke afspraken zijn gemaakt over het niet langer financieren van de montagestaven met de Nederlandse bijdrage. Uit mailverkeer en interviews blijkt dat de kwestie wel mondeling is besproken tijdens een regiobezoek van het departement aan Istanbul, dat in de week van 29 mei 2017 plaatsvindt.⁴⁷² Hoewel van de exacte details van het gesprek met het VK geen verslaglegging is terug te vinden, geven de betrokken ambtenaren aan dat er in ieder geval is gesproken over de bredere voorwaarden van de Nederlandse bijdrage aan de Britse projecten: “non-lethal en niet vergunningplichtig, [zoals] ook bij de start van het programma gecommuniceerd”.⁴⁷³

1.3.3 Grenswacht en veldhospitaal (2017-2018)

Van de 4 miljoen euro waarmee BZ besluit de bijdrage aan de VK-projecten voor de periode 2017-2018 voort te zetten, wordt 2 miljoen gereserveerd voor het Grenswacht-project, en 2 miljoen voor een “uniek Nederlands project”: het verstrekken van twee veldhospitals en chirurgische capaciteit om in de grote behoefte aan medische faciliteiten in Zuid-Syrië te voorzien.⁴⁷⁴

467 De eindrapportages zijn geaccordeerd op directeursniveau (MINBUZA-2017.772799). De minister(s) hebben deze, alsook de projectvoorstellen en begrotingsraming, in principe niet gezien.

468 Dit komt overeen met het bedrag dat in de financiële rapportage aan de inkoop van de twaalf PKM beugels is toegeschreven.

469 Kamerbrief, 26 september 2018, 32623 nr. 227; Algemeen Overleg NLA Syrië, 2 oktober 2018, nr. 7, item 26; Lijst van vragen en antwoorden inzake WOB verzoeken Nederlandse inzet in Syrië, 25 januari 2019, 32623 nr. 247.

470 Lijst van vragen en antwoorden inzake WOB verzoeken Nederlandse inzet in Syrië, 25 januari 2019, 32623 nr. 247.

471 Meer specifiek geeft het VK aan dat “your direction of May 2017 that Dutch funds should not be used for weapon mounts is not inconsistent with the costs of [...] the local-manufacture of other items such as vehicle grab-bars, fuel can holders etc) being attributed to your contribution later in 2017/18”. In het werkdossier van het Algemeen Overleg van 2 oktober 2018 wordt naar deze schriftelijke bevestiging verwezen (20 september 2018, MINBUZA-2018.1253514).

472 Toelichting BZ, 28 juli 2022. De correspondentie tussen Nederland en het VK in september 2018 verwijst naar “a meeting in Istanbul in May 2017” waar afgesproken zou zijn “that the Dutch contribution would no longer be used for weapon mounts” (interne mail BZ). Dossierhouders van DAM, DVB en DSH namen deel aan het betreffende regiobezoek.

473 Toelichting BZ, 28 juli 2022.

474 Projectvoorstellen VK, 21-22 juni 2017, MINBUZA-2021.970265; Bemo BZ, 26 juli 2017, MINBUZA-2017.963417.

Goederen voor de Grenswacht

De Nederlandse bijdrage aan het Grenswacht-project zal volgens het projectvoorstel van het VK specifiek worden gebruikt voor de aankoop van extra materieel.⁴⁷⁵ Uit de begrotingsraming van juni 2017 blijkt dat het hier gaat over hetzelfde type goederen dat gedurende de eerste projectfase is geleverd: voertuigen, generatoren, nachtzichtkijkers, (gps)-trackers, verrekijkers, radio's, tenten en gereedschap.⁴⁷⁶

Ook de omstreden “*wpn mounts*” worden weer begroot, ondanks dat kort daarvoor aan het VK gecommuniceerd zou zijn dat het Nederlandse geld hier niet langer aan besteed mocht worden.⁴⁷⁷ Ook in het memo over de nieuwe Nederlandse bijdrage, dat minister Koenders en minister Ploumen in juli 2017 toegaat, worden de “montagekits voor mitrailleurs” nog expliciet benoemd: meer specifiek als “elementen van steun op de grens van NLA”, die daarmee “duidelijke juridische risico's” dragen.⁴⁷⁸ In reactie op de conceptversie van het memo vraagt DJZ zich af wat deze kits precies zijn, “en hoe essentieel ze zijn voor het gebruik van de mitrailleurs”.⁴⁷⁹ De commissie heeft geen stukken gevonden waarin antwoord op deze vragen wordt geformuleerd, of waaruit in algemene zin blijkt dat er destijds discussie heeft plaatsgevonden over de klaarblijkelijke voortzetting van de aanschaf van “ijzeren staven” met Nederlands geld. Hoewel het aannemelijk is dat het opstellen van de begrotingsraming door RAG en het VK (medio juni 2017), en de mondelinge afspraken in Istanbul (eind mei 2017) elkaar gekruist hebben, lijkt het interne beoordelingsproces bij BZ wat rommelig te zijn verlopen: van een dubbelcheck bij het VK naar aanleiding van de begrotingsraming lijkt geen sprake. Dat de juridisch risicovolle “montagekits voor mitrailleurs” tevens in het besluitvormingsmemo voor de tweede projectfase worden genoemd (juli 2017), zonder de minister daarbij te informeren over de afspraak dat hier niet langer Nederlands geld aan zou worden besteed, is eveneens opmerkelijk.

De financiële eindrapportages bevestigen dat de Nederlandse bijdrage aan de Grenswacht – uiteindelijk €2.222.771,03 – uitsluitend aan materieel, en niet aan training is besteed.⁴⁸⁰ Trackers, nachtzichtkijkers, communicatieapparatuur, camera's en metaal- en mijndetectoren maken de belangrijkste kostenposten uit.⁴⁸¹ De *wpn/weapon mounts* worden niet genoemd. Daarmee lijkt bevestigd dat er in de tweede projectfase geen Nederlands geld aan de ijzeren staven is besteed.

Veldhospitaal en chirurgische capaciteit

In tegenstelling tot bij het Grenswacht-project, zal het aandeel van 2 miljoen euro voor de veldhospitaal en chirurgische capaciteit niet slechts worden besteed aan materieel, maar aan de gehele opzet en uitvoering van het project. De veldhospitaal zullen worden gebruikt om burgers en strijders te behandelen in afwachting van transport naar Jordanië of Israël.⁴⁸²

475 Deze ‘oormerking’ is echter niet opgenomen in de tweede overeenkomst. Projectvoorstel VK, 21 juni 2017, MINBUZA-2021.970265.

476 Begrotingsraming Grenswacht-project, 23 juni 2017, MINBUZA-2021.970265.

477 Voor het modificeren van voertuigen (“Roll bar/wpn mount/Fuel Holders”) blijkt €40.950 begroot te zijn.

478 Memo BZ, 3 juli 2017, MINBUZA-2018.692035.

479 Commentaar DJZ, juni 2017, MINBUZA-2018.1089320.

480 Op verzendkosten (€6.978) en administratiekosten (€104.493,10) na.

481 Het explosieven-opsporingsmaterieel werd in 2016-2017 afgeboekt onder de Medische Brigade, waar het in 2017-2018 onderdeel van de kosten voor de Grenswacht uitmaakt.

482 Het Britse projectvoorstel verwijst naar “*current arrangements between the moderate armed opposition, Jordan and Israel to transfer seriously wounded moderate armed opposition personnel across the Syrian border for hospital treatment*” (MINBUZA-2021.970265).



Eén veldhospitaal zal ruimte bieden voor tien bedden en dient vanwege operationele en/of veiligheidsredenen snel verplaatsbaar te zijn. De eveneens mobiele chirurgische eenheid is bedoeld om “*closer to the point of injury*” te kunnen opereren.⁴⁸³ Met de 2 miljoen euro zal onder meer worden voorzien in medische apparatuur, training voor de medische veldstaf,⁴⁸⁴ mobiele behuizing en voldoende medische voorraad.⁴⁸⁵ Het project heeft aansluiting bij het Britse Medische Brigade-project, maar kent volgens BZ dus een geheel eigen budget.⁴⁸⁶ “Het is een Nederlands idee, en de Britten vinden het schitterend.”

In overeenstemming met Nederland kiest het VK ervoor om twee mobiele veldhospitallen en één chirurgische eenheid op te zetten. Uit de eindrapportages blijkt dat hier in totaal €1.386.433,74 aan Nederlands geld aan is besteed. De bijdrage, zo blijkt achteraf, is inderdaad besteed aan zowel goederen als training, evenals aan een reeks aan uitvoerings-, management-, en administratiekosten. Als onderdeel van de trainingskosten wordt op 31 januari €1.176,35 voor “*weapons for course*” afgeboekt.⁴⁸⁷ Dat er in het kader van het Grenswacht-project werd getraind met wapens was bekend. Dat wapens werden ingezet bij de training van de chirurgische eenheid, leek bij BZ echter niet bekend. Er zijn er geen stukken aangetroffen die duiden op het bewustzijn, of de bespreking van deze kwestie bij BZ in de tijd. Het zeer lage bedrag dat aan de cursuswapens is besteed, doet de commissie echter vermoeden dat deze geen significant onderdeel van de training uitmaakten, en hoofdzakelijk werden gebruikt ten behoeve van bijvoorbeeld *awareness training*. Omdat er geen aanvullende informatie over de cursuswapens in het archief van BZ is aangetroffen, en ook de geïnterviewden geen toelichting op de kostenpost hebben kunnen geven, kan de commissie hierover geen sluitende uitspraken doen.

Anesthetics

In januari 2018 geeft het VK aan dat de artsen van het veldhospitaal sterke behoefte hebben aan anesthetica (morphine, fentanyl en ketamine) om operaties te kunnen blijven uitvoeren. Hoewel de Jordaanse autoriteiten reeds toestemming hebben gegeven voor de aankoop en het transport van deze middelen, vragen het Syriëteam en DAM om een juridische appreciatie van DJZ. Wanneer dit in orde blijkt te zijn, gaat Nederland akkoord, “zolang de RAG de lokale regels in Jordanië volgt en erop toeziet dat de door Nederland gefinancierde middelen alleen voor medische doeleinden worden gebruikt”.⁴⁸⁸

483 Projectvoorstel VK, 22 juni 2017, MINBUZA-2021.970265.

484 “*The field hospital requires a staff of medical attendants. With the support and assistance of the Jordan authorities training to this level of competence can be delivered by RAG at its training facility within Jordan.*” *The field surgical team element requires specialist surgical staff. The surgical skills required are beyond the scope of RAG training in Jordan, therefore this capability is predicated on the availability and recruitment of surgical staff within Southern Syria.*”

Bij de selectie van geschikte medische specialisten voor de chirurgische eenheid zal volgens het VK worden geleund op de adviezen van medici die voor de Medische Brigade werken. Projectvoorstel VK, 22 juni 2017, MINBUZA-2021.970265.

485 Bemo tweede projectfase, 26 juli 2017, MINBUZA-2017.963417.

486 BZ geeft in het memo (d.d. 3 juli 2017) en het bemo (d.d. 26 juli 2017) voor de tweede projectfase aan dat de bijdrage voor het project met de veldhospitallen ‘soft’ geoormerkt is. Hiermee lijkt men te doelen op onderlinge afspraken met het VK, daar in de tweede overeenkomst geen afspraken over oormerken zijn opgenomen. Wel staat in het Britse projectvoorstel (d.d. 22 juni 2017) dat de Nederlandse 2 miljoen specifiek gebruikt zal worden voor “*the provision of Field Hospital and Field Surgical capability with appropriate training for personnel, and to provide support to the existing [Medical Brigade] project.*”

487 Goedkeuring financiële eindrapportage tweede projectfase, 16 oktober 2019, MINBUZA-2019.677231.

488 MINBUZA-2018.692071 (22-25 januari 2018).

Onderbesteding

Omdat de projecten gezien de ontwikkelingen in Zuid-Syrië vertraging oplopen, blijft ruim drieënhalve ton van de Nederlandse bijdrage na afloop van de projectduur onbested. ⁴⁸⁹ Uit de financiële eindrapportages blijkt dat dit bedrag een opsomming van onderbesteding op verschillende onderdelen van het medische project betreft, en dus niet specifiek te attribueren valt aan bijvoorbeeld één veldhospitaal of een training. Nadat zowel Nederland als het VK in juni 2018 besluiten om de steun in het Zuiden te beëindigen, wordt het nog openstaande bedrag van €366.771,41 door het VK teruggestort. ⁴⁹⁰

I.4 Doorlichting en selectie gesteunde groeperingen

Over de methodiek van doorlichting en selectie van groeperingen voor deelname aan de Britse projecten is weinig informatie beschikbaar. Het VK geeft op voorhand aan dat het programma – en steun aan de gematigde gewapende oppositie in het algemeen – een “significant risico” met zich meedraagt. ⁴⁹¹ Wel heeft het VK vertrouwen in de doorlichtingsprocedures waar de groeperingen in het Zuiden van Syrië aan worden onderworpen. Hoe deze procedures precies verlopen, wie ze uitvoert en welke criteria worden gehanteerd, wordt daarbij niet toegelicht.

Het wordt duidelijk dat in ieder geval de Jordaanse autoriteiten betrokken zullen zijn: *“like all [our] programmes which train or engage with the beneficiaries in Jordan, all entry and exit to the country is dependent on host country security screening”*. ⁴⁹² Tijdens het bezoek aan het trainingskamp in maart 2016 wordt duidelijk dat de groepen die voor deelname aan de Britse projecten in aanmerking komen, een gedeeld VS-Jordaanse veiligheidsonderzoek ondergaan. ⁴⁹³ De afgevaardigde Syrische deelnemers worden daarnaast ook individueel door de Jordaanse autoriteiten doorgelicht. ⁴⁹⁴ Na een tweede bezoek in september 2016 rapporteert het departement:

“Het trainingscentrum wordt gehuurd van de Jordaanse autoriteiten en zij verzorgen initiële screening van kandidaten. Britten houden tweede screening. De kandidaten worden in eerste instantie voorgedragen door de gematigde oppositie aangesloten bij het zuidelijk front (totaal 20.000 man)... Volgens Britse trainer hoge motivatie grenswachters omdat oppositie alleen beste mannen voordroeg... Hoewel tijdens de training een esprit de corps wordt gekweekt, wordt niet gerommeld met de organisatiestructuur van de groepen. Ook krijgen de grenswachters geen opdrachten mee voor operaties; deze komen van het gematigde lokale bestuur. Training is opgezet om het vormen van een militie tegen te gaan. Op lange termijn zouden grenswachters kunnen worden geïntegreerd in een (nationaal) groter geheel. De grenswachters opereren vooral in en rond hun eigen gemeenschappen in zuid Syrië”. ⁴⁹⁵

489 Nederland en het VK gaan uit van 31 maart 2018 als einddatum. Omdat de tweede overeenkomst initieel tot 31 januari 2018 bleek te lopen, is op een later moment, met terugwerkende kracht, de einddatum van 31 maart bevestigd (MINBUZA-2019.762830).

490 Goedkeuring financiële eindrapportage tweede projectfase, 16 oktober 2019, MINBUZA-2019.677231.

491 Het VK legt daarbij nadruk op het risico dat geleverde steun wordt doorgesluist of onbedoeld in handen van het Syrische regime of ‘extremistische’ groepen valt. Interne mail BZ, 21 februari 2016, MINBUZA-2016.121057.

492 Interne mail BZ, 21 maart 2016, MINBUZA-2016.341742.

493 In het besluitvormingsmemo van de eerste projectfase wordt daarbij benadrukt dat dit doorlichtingsprogramma ook door andere NLA-donoren wordt gehanteerd (MINBUZA-2016.239394).

494 Interne mail BZ, 1 april 2016, MINBUZA-2018.691995; Interne mail BZ, 7 april 2016, MINBUZA-2016.341736.

495 Interne mail BZ, 5 september 2016, MINBUZA-2018.807900.



Geselecteerde groeperingen

Wanneer BZ in het voorjaar van 2016 besluit om 5 miljoen euro aan de Britse projecten bij te dragen, is bekend dat deze projecten gericht zijn op de ondersteuning van het Zuidelijk Front: een koepelorganisatie. Onbekend is echter welke specifieke groeperingen van het Zuidelijk Front van de training en NLA zullen profiteren. In april 2016 doet het Syriëteam hierover navraag en ontvangt de namen van de vier groeperingen die tot dan toe strijders hebben afgevaardigd: drie groepen voor het Grenswacht-project, en één voor de Medische Brigade.⁴⁹⁶ Gegeven het besluit om integraal aan het Britse programma bij te dragen, laat BZ de selectie en doorlichting van groeperingen en de uitvoering volledig over aan het VK. BZ doet dus geen eigen onderzoek naar deze groepen.

In het najaar van 2016 rapporteert het Syriëteam dat er in totaal zo'n 2100 Syriërs door het VK getraind zullen worden, opererend in compagnieën van 300 tot 350 man.⁴⁹⁷ In de presentatie die het VK eind september geeft wordt aangegeven dat er reeds vijf van dergelijke compagnieën als Grenswacht zijn getraind en er nog drie gepland staan. Zeven van deze in totaal acht groeperingen worden in een presentatie bij naam genoemd.⁴⁹⁸

Een jaar eerder geeft het Syriëteam in een bericht aan het departement reeds aan dat de "voortdurende coördinatie" en de afstemming van militaire inzet tussen de groeperingen van het Zuidelijk Front en Jabhat al-Nusra een risico behelst.⁴⁹⁹ BZ kiest er destijds voor de lijn van de VS te volgen, die onderscheid maakt tussen tactische coördinatie en nauwe samenwerking (*substantial involvement*).⁵⁰⁰ "Bij de eerstgenoemde profiteert Nusra niet direct van VS-steun en is er derhalve geen juridisch probleem. Bij *substantial involvement* is dat wel het geval en wordt de steun direct stopgezet." Hiervan bleek volgens het Syriëteam echter geen sprake. De commissie heeft geen aanwijzingen gevonden voor stopzetting van de steun en training naar aanleiding van eventuele samenwerking tussen de in het kader van de VK-projecten gesteunde groeperingen en extremistische groepen zoals al-Nusra. Noch door het VK eigenstandig, noch op verzoek van Nederland.

In het algemeen blijkt BZ geen scherp beeld te hebben van de specifieke groeperingen van het Zuidelijk Front waaraan via het VK steun wordt verleend. Hoewel BZ gedurende de looptijd van de projecten weliswaar sporadisch en informeel op de hoogte wordt gehouden, beschikt men niet over een eigen overzicht van de identiteit, het aantal en de aard van de gesteunde groeperingen. Dit blijkt ook wanneer er in het najaar van 2018 Kamervragen beantwoord moeten worden. Nadat BZ informatie over de identiteit van deze specifieke groepen opvraagt, bevestigt het VK dat geen van de gesteunde groeperingen op internationale terrorismelijsten voorkwam. In een separate e-mail worden negen groeperingen genoemd.

Dat de Britse steun ten goede zou komen aan groeperingen van het overkoepelende Zuidelijk Front, en dat zowel de specifieke groepen als de individuele strijders door (de VS en) Jordanië zouden worden doorgelicht, was voor BZ een voldoende waarborg voor hun gematigdheid. De verantwoordelijkheid voor selectie en doorlichting lag volledig in handen

496 Interne mail BZ, 26 april 2016, MINBUZA-2016.341722.

497 Interne mail BZ, 5 september 2016.

498 Tijdens de presentatie wordt tevens aangegeven dat de (leden van) groeperingen die onderdeel uitmaken van de Grenswacht elkaar goed kennen, en samenwerken tijdens operaties. Presentatie VK, 26 september 2016, MINBUZA-2018.692127.

499 Codebericht 11 februari 2015.

500 Codebericht 11 februari 2015.

van het VK. Dit verklaart ten dele het gebrek aan kennis en overzicht bij BZ wat betreft de identiteit van deze groepen, alsook de keuze om geen nader onderzoek te doen naar de specifieke groeperingen waarvan wél bekend was dat zij strijders leverden. Ondanks deze afgesproken werkwijze merkt de commissie op dat BZ een beperkt beeld had van de wijze waarop het selectieproces, alsook de doorlichting door bondgenoten, concreet was ingericht. Over de methodiek en voorwaarden (criteria) zijn geen formele afspraken gemaakt. Daarbij lijkt het gezien de (juridische) risico's van dergelijke steunactiviteiten risicovol om aan te nemen dat de gematigdheid van een parapluorganisatie als het Zuidelijk Front garandeert dat ook de individuele groepen die hierbij aangesloten waren (zo'n 50) aan de Nederlandse criteria voldeden. Veranderingen in samenstelling, allianties en affiliatie waren sterk aan de conflictontwikkeling onderhevig, en daarmee geen vaststaand gegeven. Dit vereist een striktere vorm van risicobeheersing.

I.5 Monitoring en rapportage

Voor de monitoring van de projecten in Zuid-Syrië is BZ zo goed als volledig afhankelijk van de uitvoeringsorganisaties en het VK. BZ voert geen eigenstandige monitoring uit. Het onderlinge contact en de schriftelijke rapportages van de uitvoeringsorganisaties en het VK vormen daarom de belangrijkste bron van informatie.

Monitoring en risicobeheersing

Uit het projectvoorstel dat BZ in maart 2016 ontvangt, blijkt dat het VK in de opzet van de projecten een monitoring-en-evaluatie-plan zal ontwikkelen, in samenwerking met de monitoring-en-evaluatie-adviseur van het overkoepelende CSSF-programma.⁵⁰¹

Het VK identificeert in het kader van het bredere CSSF-programma op voorhand drie primaire risico's die naar eigen zeggen continu gemonitord zullen worden.

1. De geleverde steun wordt doorgesluist of komt onbedoeld ten goede aan het Syrische regime of extremistische groeperingen.
2. De projecten brengen de reputatie van het VK in het geding, en/of het werken met gewapende groeperingen leidt tot publieke en politieke risico's.
3. De gewapende oppositiegroepen verliezen territorium ten opzichte van het Syrische regime of extremistische groeperingen tot het punt dat ze niet langer enig significant terrein controleren.

De monitoring blijkt in de praktijk vooral gericht op het risico dat goederen in de verkeerde handen vallen. Zo blijken er "mechanismen voorzien om gebruik (en misbruik) van geleverd equipment te monitoren, zoals [gps] tracking devices in geleverde pick-ups en periodieke inventarisatie van geleverde uitrusting".⁵⁰² Na een veldbezoek op 1 september 2016 vult het Syriëteam aan dat ook het "achterhouden van batterijen en reserveonderdelen voor de apparatuur" een vorm van controle behelst.⁵⁰³ Daarnaast is ook "mentoring" volgens BZ een belangrijk onderdeel van de trainingen, "evenals het opbouwen van (persoonlijke) banden tussen de uitvoerder en de groepen: dit verkleint de kans op ongewenst gedrag zoals

501 Interne mail BZ met bijlagen, 21 maart 2016, MINBUZA-2016.341742.

502 Memo BZ, 1 april 2016, MINBUZA-2018.691995; Besluitvormingsmemo projectfase 1.

503 Interne mail BZ, 5 september 2016, MINBUZA-2018.807900.



corruptie”.⁵⁰⁴ De begunstigden blijven volgens BZ ook na de training voor advies in contact met RAG “en lijken graag in aanmerking te komen voor vervolgotrainingen, waardoor zij hun beste beentje voorzetten”.⁵⁰⁵

In het eindrapport van de eerste projectfase bevestigt het VK dat de trackers een hoge mate van zekerheid bieden met betrekking tot het niet doorsluizen van materieel. Ze vormen bovendien een extra check op de gerapporteerde activiteiten van specifiek de Grenswachtcommandanten.⁵⁰⁶ BZ oordeelt aan de hand van het rapport dat de belangrijkste risico’s – “vernietiging/verlies/misbruik van apparatuur, [en] dat steun het regime ten goede komt” – voldoende zijn ingedekt.⁵⁰⁷ Ook zouden de getrainde groepen “in de zeldzame gevallen dat iets verloren raakte (drie keer)” adequaat gehandeld hebben: “bijvoorbeeld door apparatuur te vernielen of radiofrequenties te veranderen”.

In het bemo dat ten grondslag ligt aan de tweede projecttermijn citeert BZ een tekst van het VK waarin aan de hand van drie variabelen wordt aangegeven wat er precies gemonitord zal worden.⁵⁰⁸ Allereerst is de monitoring door RAG gericht op de vraag hoeveel strijders er worden getraind, en hoeveel materieel er wordt geleverd (*output*). Daarnaast wordt er gekeken naar de gedragingen van getrainde personen: “where are they doing it, are they doing it how we would like them to do it” (*activity*). Tot slot, en volgens het VK “het moeilijkst meetbaar”, zal er worden gemonitord in welke mate de projecten meer veiligheid en medische zorg voor de mensen in Zuid-Syrië bewerkstelligen (*outcome*).⁵⁰⁹

Rapportage

Gezien de monitoring in het Zuiden van Syrië “over de band van het VK” loopt,⁵¹⁰ is BZ voor de informatie erover primair afhankelijk van de rapportages die men ontvangt.

Het VK belooft reeds in het projectvoorstel om BZ onmiddellijk te informeren wanneer contextuele of andersoortige veranderingen de besteding van de Nederlandse bijdrage en de uitvoering van de projecten in het algemeen beïnvloeden.⁵¹¹ Dit wordt formeel bevestigd in de overeenkomsten tussen beide landen die voor zowel het eerste als de tweede projectfase worden ondertekend. Daarin wordt onder meer vastgesteld dat de uitvoeringsorganisaties zowel het VK als Nederland maandelijks van “data and reports” zullen voorzien. Wanneer het departement eind 2016 vaststelt dat deze maandelijkse rapportages niet worden ontvangen,⁵¹² besluit men dat kwartaalrapportages volstaan: “we hebben goede toegang tot dit project, duidelijke afspraken over deliverables in de komende periode, ik bespreek de voortgang (ook van andere projecten) regelmatig met FCO, [...] het [is] dus niet nodig dit maandelijks op papier te krijgen”.⁵¹³ Dit wordt in de tweede overeenkomst overgenomen.

504 Bemo eerste projectfase, 9 juni 2016, MINBUZA-2016.332357.

505 Bemo tweede projectfase, 26 juli 2017, MINBUZA-2017.963417.

506 Eindrapportage eerste projectfase, 29 mei 2017, MINBUZA-2017.768328.

507 Goedkeuring eindrapportages eerste projectfase, 16 juni 2017, MINBUZA-2017.772799.

508 Bemo tweede projectfase, 26 juli 2017, MINBUZA-2017.963417.

509 In de geciteerde tekst wordt aangegeven dat “we can compare (for e.g.) number of clearance patrols conducted, number of vehicles mounted and number of Jordanian armed forces/Border Force coordinated operations with previous months to see how much additional security activity is being conducted and how much of that is down to the people we have trained and equipped.”

510 Interview commissie.

511 Interne mail BZ met bijlagen, 21 maart 2016, MINBUZA-2016.341742.

512 De constatering dat er geen maandelijkse rapportages worden ontvangen volgt nadat de Audit Dienst Rijk (ADR) hier vragen over stelt.

513 Interne mails BZ, 14 december 2016, MINBUZA-2018.692018.

In beide overeenkomsten is bepaald dat BZ mag deelnemen aan de zeswekelijkse bijeenkomsten tussen het VK en de uitvoeringsorganisaties, evenals de tweemaandelijks sessies voor planning en strategie. De commissie heeft niet kunnen vaststellen of dergelijke bijeenkomsten daadwerkelijk plaatsvonden, wat er tijdens zulke bijeenkomsten werd besproken, en of BZ hier inderdaad aan deelnam.

Tot slot zegt het VK in de overeenkomst van juni 2016 toe om gedurende de eerste projectfase per kwartaal een financieel rapport voor Nederland op te stellen, *“showing how the funds provided by the NL for the purpose specified in this arrangement have been allocated and used”*. De commissie heeft alleen de derde en laatste rapportages in het archief van BZ aangetroffen. In de overeenkomst voor de tweede projectfase wordt uitsluitend over een *final financial report* gerept.

Hoewel de commissie geen zicht heeft op hetgeen mondeling besproken is tussen het Syriëteam en het VK,⁵¹⁴ is duidelijk dat de schriftelijke rapportage in ieder geval een weinig scherp beeld schetste van de uitvoering van de projecten. Bovendien lijken niet alle afgesproken rapportages door BZ te zijn ontvangen. Illustratief in dit opzicht is de constatering op het departement in april 2018 dat men “eigenlijk al sinds de zomer geen update of rapport [heeft] gezien over NLA Zuid”.⁵¹⁵ In plaats van hier strikt op te acteren, besluit men om in de tweede projectfase een lagere rapportageverplichting te hanteren.⁵¹⁶

514 Zoals eerder in deze bijlage is aangegeven, vinden er gedurende de beide projectfasen (2016-2017 en 2017-2018) naast mondeling contact ook een aantal veldbezoeken plaats.

515 Interne mail BZ, 11 april 2018, MINBUZA-2018.692082.

516 In een enkel geval, in november 2016, neemt het departement contact op met het VK om de eerste financiële kwartaalrapportage op te vragen. Die wordt uiteindelijk niet ontvangen omdat de Nederlandse bijdrage nog niet blijkt te zijn besteed, MINBUZA-2018.692018.



Bijlage J

Beëindiging NLA-programma en nasleep



J.1 Beëindigen NLA-programma

J.1.1 Inleiding

In de periode tussen eind 2017 en begin 2018 zijn meerdere ontwikkelingen van invloed op het NLA-programma. Zo komt er eind 2017 vanuit het VK kritiek op het AJACS-programma in Syrië. Aangezien Nederland ook bijdraagt aan AJACS zorgt dit voor een kritische houding ten opzichte van dit programma en een tijdelijke stopzetting van de financiering. In januari 2018 valt Turkije de Syrische regio Afrin binnen. BZ constateert dat twee gewapende groeperingen die Nederlandse NLA ontvangen, daaraan meedoen. De situatie van de gewapende oppositie in Syrië verslechtert en het regime herovert steeds meer gebieden. De VS, een belangrijke bondgenoot van Nederland, geeft aan te willen stoppen met het verstrekken van steun aan de gewapende oppositie. Ook komen uit het VK gelijksoortige geluiden.

J.1.2 Kritische houding nieuwe ministers ten aanzien van NLA-programma

De in oktober 2017 aangetreden ministers Zijlstra en Kaag staan kritisch ten opzichte van de Nederlandse stabilisatieprogramma's in Syrië en specifiek het NLA-programma. Zo zetten ze vraagtekens bij de Syrische oppositie "die op handen gedragen zou worden met dure hotels in Geneve etc. zonder dat iemand nog weet wie ze echt zijn of wie ze vertegenwoordigen".⁵¹⁷

Half november 2017 ontvangen beide ministers een memo over het NLA-programma. De ministers wordt gevraagd in te stemmen met het voorstel om het NLA-programma ongeveer drie tot vier maanden voort te zetten. De contracten met de uitvoerders zullen daarna aflopen. De ambtelijke organisatie zal in het eerste kwartaal van 2018 een advies voor beide ministers opstellen over een eventueel vervolg, afhankelijk van de ontwikkelingen op de grond en de posities van gelijkgezinde landen.⁵¹⁸ Beide ministers gaan met het voorstel akkoord. Minister Kaag geeft in reactie wel aan dat ze een doorlichting van het programma wil en dat de steun in 2018 moet worden herzien.⁵¹⁹

Halverwege februari krijgt Sigrid Kaag als minister voor BHOS en als waarnemend minister van BZ (na het opstappen van Halbe Zijlstra op 13 februari 2018) een memo voorgelegd waarin opties zijn uitgewerkt om de drie stabilisatieprogramma's in Syrië, AJACS, NLA en White Helmets, door te lichten. De ambtelijke organisatie adviseert de minister om de doorlichting van de drie programma's door de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)⁵²⁰ te laten uitvoeren vanwege de vertrouwelijkheid, kosten en tijdsdruk.⁵²¹ Eind augustus 2018 verschijnt het rapport van IOB dat begin september aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.⁵²² Het NLA-programma is dan al stopgezet.

517 Intern mailverkeer BZ, november 2017, MINBUZA-2017.1198833.

518 Memo BZ, november 2017, MINBUZA-2018.1089573.

519 Ibid.

520 IOB is de onafhankelijke evaluatiedienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

521 Memo BZ, februari 2018, MINBUZA-2018.1089584.

522 MINBUZA-2022.272130 en Kamerstuk 32623, nr. 224.



J.1.3 Stopzetten NLA-programma in drie stappen

Stap 1: Beëindiging NLA aan twee groeperingen na Turkse inval Afrin

Op zaterdag 20 januari 2018 start Turkije een offensief in de overwegend Koerdische regio Afrin, gelegen in de Syrische provincie Aleppo: operatie “Olijftak” genoemd. Turkije zet artillerie in en voert luchtaanvallen uit op doelen in Afrin met behulp van een aantal Syrische gewapende groeperingen.

Kort daarna stuurt het Syriëteam een bericht aan het departement over de Turkse inval in Afrin en de betrokkenheid daarbij van groeperingen die NLA ontvangen.⁵²³

Op verzoek van de Tweede Kamer geeft het kabinet op 22 januari 2018 een toelichting over de situatie in Afrin.⁵²⁴ Het kabinet is zeer bezorgd over het Turkse militaire optreden in de Afrin-regio. Ze vindt dat Turkije met zijn militaire optreden in de regio “de internationale inzet in de strijd tegen ISIS niet dient te bemoeilijken, conform het internationaal recht dient te handelen en de beginselen van noodzakelijkheid en proportionaliteit in acht dient te nemen. Het kabinet roept Turkije daarom op om grote terughoudendheid te betrachten”. Daarnaast gaat het kabinet in op de situatie in de provincie Idlib. Ook deze situatie vindt ze zorgelijk. Niet alleen vanwege de vele en uiteenlopende groeperingen die zich daar ophouden, waaronder de extremistische Hay’at Tahrir al-Sham (HTS), maar ook door het recente offensief van het regime van Assad en zijn bondgenoten.

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.⁵²⁵ Hierin geeft de minister aan dat uit de monitoring van het NLA-programma is gebleken dat twee door Nederland gesteunde groepen bij operatie Olijftak zijn betrokken. Deelname van gesteunde groepen aan het Turkse offensief sluit volgens de minister niet aan bij de doelstelling van het NLA-programma. Zodoende heeft het kabinet de steun aan deze groepen per direct stopgezet. De groeperingen worden niet bij naam genoemd. 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. Het openbaar maken van deze informatie levert een direct gevaar op voor de gesteunde groepen en hun commandanten.

Op 1 februari 2018 vindt een debat plaats, waar vooral gesproken wordt over de Turkse inval in Afrin.⁵²⁶ De Tweede Kamer is zeer kritisch op het handelen van Turkije. Op een vraag over het steunen van het Vrije Syrische Leger geeft minister Zijlstra aan: “De Kamer weet dat we organisaties ter plekke Non-Lethal Assistance geven. Laat ik helder zijn. Op het moment dat we informatie hebben dat een groepering die door Nederland Non-Lethal Assistance ontvangt, deelneemt aan de strijd in Afrin tegen de SDF en aan Turkse zijde strijdt, dan is dat in totale tegenstrijd met de uitgangspunten en wordt die onmiddellijk gestopt. Ik kan dat niet in openbaarheid doen omdat we niet bekend maken welke groeperingen we steunen, maar dit uitgangspunt kan ik openbaar meegeven. Die wordt onmiddellijk gestopt”.

523 SBV-2018.392393.

524 Kamerstuk januari 2018, 32623, nr. 185.

525 Kamerstuk januari 2018, 32623, nr. 184.

526 Kamerstuk februari 2018, 21501-02, 1835

Op 15 februari vindt een voortzetting van het debat over de Turkse aanval op Syrië plaats. Tijdens het debat zegt minister Kaag toe om binnen twee tot drie weken na het debat, nader in te gaan op de onderbouwing van Turkije voor de inval in Afrin. Ook zegt minister Kaag toe om een toelichting te geven op de laatste ontwikkelingen in Syrië en de Nederlandse inzet.⁵²⁷

Stap 2: Beëindiging NLA-programma in Noord-Syrië

De toezegging van 15 februari wordt door de ambtelijke organisatie uitgewerkt in een Kamerbrief en op 8 maart ter besluitvorming aan minister Kaag voor BHOS voorgelegd. De heer Blok is een dag daarvoor minister van BZ geworden. Naast informatie over de situatie in Afrin is in de brief ook informatie opgenomen over het NLA-programma. Gesteld wordt dat de ontwikkelingen in Idlib aanleiding voor het kabinet zijn om het NLA-programma voor de Syrische gematigde gewapende oppositie in die provincie te beëindigen. Op 9 maart gaat de minister voor BHOS hiermee akkoord.⁵²⁸

Op 14 maart 2018 wordt de brief aan de Tweede Kamer gestuurd, waarmee de Kamer op de hoogte wordt gesteld dat het NLA-programma in het Noorden van Syrië is beëindigd.⁵²⁹ "De ontwikkelingen in Idlib zijn aanleiding voor het kabinet om het NLA-programma voor de Syrische gematigde gewapende oppositie in die provincie te beëindigen." Het kabinet vindt de mogelijkheden om deze groepen te ondersteunen met NLA te beperkt, vanwege de complexe situatie op de grond en het verlies van grondgebied door de gematigde oppositiegroepen. Wel wil het kabinet de Syrische gematigde gewapende oppositie blijven ondersteunen waar dit kan. In het relatief stabiele Zuiden van Syrië wordt het NLA-programma voortgezet. Het kabinet gaat nog na of en op welke wijze het stabilisatieprogramma moet worden bijgesteld om de gematigde oppositie zo effectief mogelijk te kunnen blijven ondersteunen.⁵³⁰

Stap 3: Beëindiging NLA-programma in Zuid-Syrië

Halverwege juni 2018 worden de ministers Blok en Kaag per memo geïnformeerd over de huidige inzet en de toekomst van het Nederlandse Syriëbeleid. Opnieuw wordt aangegeven dat het NLA-programma in het Zuiden van Syrië wordt voortgezet, maar met de kans dat deze op korte termijn moet stoppen.⁵³¹ De druk van het offensief van het regime blijft toenemen, "en het ligt evenwel in de rede dat Nederland zal volgen wanneer het VK besluit om af te bouwen".⁵³²

Een week later blijkt dat de VS de steun aan de gematigde oppositie in Syrië volledig beëindigt. Er is een groot regime-offensief in de stad Dera'a (Zuidwesten van Syrië) op komst en de gematigde gewapende oppositie dreigt zich bij "terroristische" groeperingen aan te sluiten, dan wel bij het Syrische regime.⁵³³ Als 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 het NLA-programma moet opschorten. Beide ministers worden op 25 en 26 juni hierover ingelicht.⁵³⁴ Op dat moment zijn er al meerdere keren vragen gesteld door de Tweede Kamer over de inzet van Nederland in Syrië en specifiek over het NLA-programma.

527 Handeling 2017-2018, nr. 53 item 8.

528 Besluit minister, 9 maart 2018, MINBUZA-2018.816440.

529 Kamerstuk 32623, nr. 200.

530 Ibid.

531 Memo BZ, 18 juni 2018, conceptversie via MINBUZA-2018.805987.

532 Ibid.

533 Intern mailverkeer, 25 juni 2018, MINBUZA-2018.1323813.

534 Intern mailverkeer, 25 juni 2018, MINBUZA-2018.1323813.



J.1.4 Betrokkenheid Tweede Kamer bij beëindiging NLA-programma

Vanaf eind 2017 stelt de Tweede Kamer steeds vaker kritische vragen over het NLA-programma. De toegenomen betrokkenheid bij het NLA-programma blijkt ook uit de toename van het aantal Kamervragen over het NLA-programma. Bij de start van het NLA-programma in 2015 en de uitvoering in 2016 worden nauwelijks Kamervragen gesteld. Dit verandert in 2017. Zo stellen verschillende Kamerleden vragen naar aanleiding van de artikel 100-brief in september 2017 over de strijd tegen ISIS over de steun aan de Syrische gewapende oppositie. Het gaat om vragen over de omvang van de steun, de namen van de gesteunde groeperingen en de geleverde goederen.⁵³⁵ In december 2017 stelt het CDA Kamervragen over het steunen van de Syrische oppositie in het algemeen en het NLA in het bijzonder.⁵³⁶ Zo wordt onder andere gevraagd aan welke strijdende groepen Nederland NLA heeft gegeven in 2017 en naar de wijze van monitoring van door Nederland gesteunde groeperingen in Syrië.

In 2018 neemt de aandacht van de Kamer voor het NLA-dossier toe. Zo wordt meerdere keren gevraagd om openbaarmaking van de vertrouwelijke Kamerbrief van 23 januari 2018 over de steun aan de gewapende Syrische oppositie. Het kabinet geeft hierop aan dat volledige openbare transparantie over het steunprogramma voor de gematigde oppositie in Syrië gezien de aard van de programmering niet mogelijk is. Informatie waaruit kan worden afgeleid welke groepen door Nederland worden gesteund of waar ze zich precies bevinden, kan volgens het kabinet serieuze consequenties hebben voor de veiligheid van deze groepen, hun families of de omgeving waarin ze zich bevinden. Aanwijzingen dat bepaalde groepen westerse steun ontvangen (of hebben ontvangen) maakt ze een belangrijker doelwit voor ISIS, het Assad-regime of voor andere extremistische groepen. Dit risico wil het kabinet niet nemen. Het opheffen van de vertrouwelijkheid, ook nadat een programma is beëindigd, kan niet alleen schadelijk zijn voor de betrokken partijen maar schaadt ook de reputatie van Nederland als betrouwbare partner, aldus het kabinet.⁵³⁷

Er worden meerdere keren Kamervragen gesteld over de beëindiging van het NLA-programma in Noord-Syrië in maart 2018 en het voortzetten van de steun aan gematigde Syrische gewapende groepen in Zuid-Syrië.⁵³⁸ Op 11 juli 2018 ontvangt de Tweede Kamer de beantwoording van Kamervragen van het CDA over het NLA-programma in Zuid-Syrië. Hierin wordt aangegeven dat de steun aan de gewapende gematigde oppositie in Syrië via het NLA-programma is gestopt.⁵³⁹ In de beantwoording geeft het kabinet aan dat in maart 2018 alle leveringen in Zuid-Syrië reeds waren afgerond, op één levering na die is aangehouden. Dit betreft een veldhospitaal. Voor het veldhospitaal zal het kabinet een passende bestemming zoeken. Met het stopzetten van het NLA-programma in Noord-Syrië, zoals vermeld in de Kamerbrief van 14 maart 2018, is daarmee het gehele NLA-programma in Syrië beëindigd.⁵⁴⁰ Verder geeft het kabinet aan dat de Auditdienst Rijk (ADR) gevraagd is om financieel onderzoek te doen. Het kabinet zal de uitkomsten van het onderzoek vertrouwelijk met de Kamer delen in het najaar van 2018.

535 Kamerstuk 27925, nr. 617.

536 Kamervragen zonder antwoord nr. 2017Z18653.

537 Kamerstuk 32623, nr. 218.

538 Kamervragen (Aanhangsel) 2017-2018, nr. 1763.

539 Kamervragen 2017-2018, nr. 2725.

540 Kamervragen 2017-2018, nr. 2725.

J.2 Nasleep

Nadat het NLA-programma officieel is geëindigd in juli 2018, komt de media-aandacht voor het programma op gang. In maart 2018 was er al een artikel over het NLA-programma verschenen in Elsevier Weekblad naar aanleiding van de situatie in Afrin en Idlib.⁵⁴¹ Vanaf september 2018 besteden Trouw en Nieuwsuur uitgebreid aandacht aan het NLA-programma, mede op basis van acht Wob-verzoeken die ze in juni 2018 hebben ingediend. De uitzendingen leiden tot veel Kamervragen, meerdere debatten en tientallen moties. Ook moet de behandeling en afhandeling van de Wob-verzoeken twee keer worden overgedaan.

J.2.1 Behandeling en afhandeling Wob-verzoeken

Eerste publicatie Wob-documenten (september en november 2018)

Op 22 juni 2018 dienen Trouw en Nieuwsuur gezamenlijk acht Wob-verzoeken in over de Nederlandse programmering in Syrië. De verzoeken betreffen het Syria Recovery Trust Fund (SRTF), het NLA-programma, de groepering Jaish al-Fatah, de gematigde Syrische strijdgroepen, de fact finding-missie in 2014, de werkgroep Friends of Syria, AJACS en ambtsberichten Syrië. Verzocht wordt om het openbaar maken van alle documenten die betrekking hebben op deze onderwerpen, waaronder notulen, verslagen, monitoringrapportages, contracten, onderzoeken en correspondentie vanaf 2011. Vanwege de omvang van de Wob-verzoeken verwacht BZ dat de behandeling waarschijnlijk een aantal maanden gaat duren. Op 11 juli wordt de minister ingelicht over de binnengekomen Wob-verzoeken.⁵⁴²

Op 18 september 2018 worden documenten van drie van de acht Wob-verzoeken gepubliceerd (Ambtsberichten Syrië, Friends of Syria en Jaish al-Fatah). De documenten van de overige vijf Wob-verzoeken (fact finding-missie, NLA-programma, SRTF, AJACS en gematigde Syrische strijdgroepen) worden op 8 november en 20 november 2018 openbaar gemaakt. Tegelijkertijd wordt de Kamer over de publicatie van de Wob-verzoeken geïnformeerd.⁵⁴³

Op 21 november 2018 laat Nieuwsuur aan BZ weten dat in de Wob-documenten waarschijnlijk geheime informatie staat die niet is weggelakt en dat er persoonsgegevens van medewerkers in staan. De ambtelijke top besluit om de Wob-documenten van de website van de overheid te halen en melding te maken van een datalek bij de Autoriteit Bescherming Persoonsgegevens. Ook de minister wordt op de hoogte gebracht. Op 21 november schrijft Trouw over de gelekte informatie en op 22 november komt het in een uitzending van Nieuwsuur ter sprake. Dit leidt op dezelfde dag tot Kamervragen van het CDA.⁵⁴⁴

Onderzoeksrapport naar lekken geheime informatie (april 2019)

Op maandag 26 november 2018 wordt de Beveiligingsambtenaar (BVA) van BZ op de hoogte gebracht dat gerubriceerde informatie openbaar is geworden. Op basis van advies van de BVA 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

541 Jihadisten domineren: kabinet stopt steun rebellen Idlib - EWmagazine.nl

542 Memo BZ, juli 2018, MINBUZA-2018.791973.

543 Kamerstuk 32623, nr. 245.

544 Kamervragen (Aanhangsel) 2018-2019, nr. 1299.



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”.⁵⁴⁵ Op 9 mei 2019 stuurt de minister het onderzoeksrapport naar de Tweede Kamer.⁵⁴⁶

Tweede publicatie Wob-documenten (juni 2019)

De Wob-documenten worden na november 2018 opnieuw door BZ beoordeeld. De lessen van de Commissie van Onderzoek worden betrokken in de hernieuwde controle van deze documenten. Daaruit blijkt dat niet consequent alle namen van groeperingen en uitvoerders waren weggelakt. Op 12 juni 2019 worden de Wob-documenten voor de tweede keer gepubliceerd. Ook de Tweede Kamer wordt hierover ingelicht.⁵⁴⁷

Op 20 juni melden Nieuwsuur en Trouw aan BZ dat ook in de opnieuw gepubliceerde documenten, staatsgeheime gegevens zijn aangetroffen. De documenten worden wederom offline gehaald. Een dag later wordt de Tweede Kamer hierover geïnformeerd.⁵⁴⁸

Derde publicatie Wob-documenten (november 2019)

Bij het beoordelen van de Wob-documenten voor de derde keer heeft BZ externe hulp ingeschakeld. Ze heeft een team samengesteld dat bestaat uit medewerkers van BZ, advocatenkantoor Pels Rijcken (landsadvocaat) en Fox-IT. In de herbeoordeling wordt vastgesteld dat er inderdaad teveel informatie openbaar is gemaakt. De Wob-documenten bevatten een grote hoeveelheid foto's en detailinformatie. Gezien de mogelijkheden van technisch ondersteund onderzoek in open bronnen (bijv. op internet) vormt die informatie bij openbaarmaking een permanent risico op herleidbaarheid naar informatie die vertrouwelijk dient te blijven. Ter beperking van dat risico is het aantal openbaar te maken documenten teruggebracht. De Wob-documenten worden 28 november 2019 opnieuw gepubliceerd. De minister licht dezelfde dag de Tweede Kamer in over de met behulp van externe technische expertise beoordeelde Wob-documenten.⁵⁴⁹

J.2.2 Media-aandacht en betrokkenheid Kamer

Gelijktijdig met de behandeling van de Wob-verzoeken speelt de toegenomen media-aandacht voor de Nederlandse NLA aan Syrische groeperingen. Op 10, 11 en 12 september 2018 wordt in uitzendingen van Nieuwsuur uitgebreid stilgestaan bij het NLA-programma.⁵⁵⁰ Ook Trouw komt op 10 september met publicaties over het Nederlandse NLA-programma. Bij de nieuwsuitingen wordt gesteld dat Nederland een 'terreurbeweging' steunde in Syrië.⁵⁵¹ Verder wordt aangegeven wat het NLA-programma inhoudt, wie de gesteunde groeperingen zijn, wat gematigd betekent en welke soort goederen geleverd zijn.

545 Onderzoek naar compromittering van Stg. informatie in Wob-publicatie (2019).

546 Kamerstuk 32623, nr. 257.

547 Kamerstuk 32623, nr. 266.

548 Kamerstuk 32623, nr. 270.

549 Kamerstuk 32623, nr. 292.

550 Overzicht: Onderzoek naar steun aan Syrische strijdgroepen | Nieuwsuur (nos.nl).

551 Nederland steunde 'terreurbeweging' in Syrië, Trouw.

De minister van BZ stuurt 14 september 2018 een brief aan de Tweede Kamer waarin een eerste reactie wordt gegeven op de uitzendingen.⁵⁵² Het kabinet geeft daarin aan dat het de berichtgeving in Nieuwsuur en Trouw zeer serieus neemt en dat de bevindingen door BZ, in samenwerking met het ministerie van Defensie en het ministerie van Justitie en Veiligheid, de komende periode grondig worden onderzocht. Vanwege het vertrouwelijke karakter van onderdelen van het NLA-programma wil het kabinet in overleg met de Tweede Kamer bekijken welke manieren gevonden kunnen worden om informatie met de Tweede Kamer te delen. Dat betreft ook informatie over de gesteunde groepen en andere vertrouwelijke informatie over de uitvoering van het programma die is aangemerkt als staatsgeheim.

De media-aandacht leidt tot veel vragen bij Kamerleden. Ter voorbereiding op een plenair debat begin oktober, stellen Kamerleden 382 vragen. De vragen hebben betrekking op de selectie en de monitoring van de groeperingen, het soort goederen en de informatievoorziening aan de Kamer.⁵⁵³ De Tweede Kamer stelt de vragen niet alleen aan het kabinet. Op 27 september 2018 spreken Kamerleden met negen experts tijdens een zogeheten rondetafelgesprek.⁵⁵⁴

Voor de beantwoording van de Kamervragen en ter voorbereiding op het plenaire debat van 2 oktober 2018 stelt de minister van BZ verschillende documenten beschikbaar aan de Tweede Kamer. Aangezien het voor een deel om staatsgeheime informatie gaat, wordt de informatie alleen beschikbaar gesteld aan de vaste leden van de Kamercommissie Buitenlandse Zaken “en onder voorwaarde van het ondertekenen van een geheimhoudingsverklaring”. Het kabinet volgt hiermee de werkwijze van de Kamercommissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CIVD), ofwel de ‘Commissie Stiekem’. BZ stelt zelf dat het een “uitzonderlijke actie” is dat gerubriceerde informatie ter inzage wordt gelegd aan andere Kamerleden dan de leden van de Commissie Stiekem. Het gaat bij de documenten onder meer om een externe evaluatie van het NLA-programma, de memo’s met de interne volkenrechtelijke advisering door DJZ, overdrachtsbewijzen en overzichten van geleverde goederen vertrouwelijk ter inzage gelegd.⁵⁵⁵ Op 1 oktober 2018 maakt de minister op verzoek van de Kamer de kern van de interne juridische adviezen over het NLA-programma openbaar.⁵⁵⁶ Hierin wordt herhaald dat ten aanzien van niet-letale steun niet op voorhand kon worden uitgemaakt of deze verenigbaar was met het internationaal recht. Een aantal van deze documenten was staatsgeheim (zoals de besluitvormingsmemoranda).

Terugblikkend op het NLA-programma en de ervaringen overziend stelt BZ dat “de monitoring adequaat was, maar dat nog strakkere monitoring op zijn plaats zou zijn geweest. Uitvoering van programma’s in conflictgebieden is altijd moeilijk en met risico’s. In hoeverre deze risico’s opwegen tegen de potentiële winst die met dergelijke programma’s behaald kan worden is een afweging die keer op keer afzonderlijk gemaakt moet worden, ook politiek. Het is daarom

552 Kamerstuk 32623, nr. 226.

553 Kamerstuk 32623, nr. 229.

554 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.

555 Kamerstuk 32623, nr. 228.

556 Kamerstuk 32623, nr. 230.

des te belangrijker om de ervaringen van het NLA-programma te gebruiken voor toekomstige programmering in conflictgebieden”.⁵⁵⁷

Eerste debat over het NLA-programma (2 oktober 2018)

Op 2 oktober 2018 vindt er een plenair debat plaats over het NLA-programma naar aanleiding van de reportage van Trouw en Nieuwsuur. Onderwerpen van het debat zijn de aard van de groeperingen, de geleverde steun, de begane schendingen, de rechtmatigheid van het NLA-programma en de informatieverstrekking aan de Kamer.⁵⁵⁸

Kamerleden geven aan dat ze het kabinet moeilijk kunnen controleren als de gesteunde groeperingen niet openbaar worden gemaakt. Ook zet de Kamer vraagtekens bij het soort goederen dat is verstrekt, zoals pick-uptrucks. Aan het eind van het debat worden tien moties ingediend, waaronder een motie van Omtzigt c.s. die wordt aangenomen. Daarin worden de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) en de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) verzocht om een gezamenlijk advies uit te brengen voor een toetsingskader voor het leveren en financieren van niet-letale steun aan niet-statelijke gewapende groepen in het buitenland. Dit op basis van een feitenonderzoek naar het NLA-programma in Syrië. De minister deelt de mening van de Tweede Kamer dat een toetsingskader voor stabilisatieprogramma's, zoals het NLA-programma, op zijn plaats is. Hij spreekt de hoop uit dat zo'n toetsingskader een belangrijk instrument zal zijn voor de structurering van informatievoorziening en vaste momenten voor reflectie op dergelijke programma's inbouwen.

Kamerbrieven over NLA-programma (november 2018)

Op 19 november ontvangt de Tweede Kamer een brief over het afronden van stabilisatieprogramma's in Syrië.⁵⁵⁹ Hierin is ook de wijze van afwikkeling van het NLA-programma beschreven. Verder krijgt de Kamer vertrouwelijke inzage in een rapport van de Auditdienst Rijk (ADR) die onderzoek deed naar het financieel management van het NLA-programma. De conclusie van de ADR is dat het financieel beheer voldeed aan alle voorschriften. Verder ontvangt de Kamer op 20 november de antwoorden op 42 feitelijke vragen over het NLA-programma, waaronder de betrokkenheid van een groepering bij aanvallen op Sheikh Maqsoud.⁵⁶⁰ Ook wordt de Kamer ingelicht over het openbaar worden van documenten over het NLA-programma in het kader van de Wob.⁵⁶¹

Tweede debat over het NLA-programma (29 januari 2019)

Eind januari 2019 vindt het tweede plenaire debat plaats.⁵⁶² Voor het debat zijn 167 Kamervragen beantwoord die met name gaan over de informatievoorziening van de minister aan de Tweede Kamer.⁵⁶³ Zo hebben Kamerleden vragen over de juistheid van de informatie die de minister op 2 oktober 2018 met de Tweede Kamer deelde. Volgens Trouw blijkt uit de Wob-documenten dat de goederen offensief zijn ingezet en dat de minister hiervan op de hoogte was zonder dat duidelijk te melden.⁵⁶⁴ Daarnaast hebben Kamerleden kritiek op het

557 Kamerstuk 32623, nr. 227.

558 Plenair verslag Tweede Kamer, 7e vergadering, 2 oktober 2018.

559 Kamerstuk 32623, nr. 244.

560 Kamerstuk 32623, nr. 246.

561 Kamerstuk 32623, nr. 245.

562 Tweede Kamer, Debat over Nederlandse militaire steun aan Syrië, 2 oktober 2018.

563 Kamerstuk 32623, nr. 247.

564 Blok: Syrische strijdgroepen blijven staatsgeheim, Trouw.

juridisch advies en de wijze waarop dit tot stand is gekomen. Zo betwijfelen Kamerleden of het NLA-programma binnen de kaders van het internationaal volkenrecht is gebleven. Ook hebben Kamerleden kritiek op de monitoring van de inzet van de goederen. De heer Omtzigt geeft hierover aan: “Dus het antwoord op de vraag of het in strijd is met het volkenrecht gaat tot en met het overhandigen van de autosleutels. Op het moment dat die overhandigd zijn, checken we niet meer, terwijl hier tegen de Kamer gezegd is dat het ook ging om hoe ze ingezet zouden worden”.⁵⁶⁵ Op het eind van het debat worden vijf moties ingediend, waaronder een motie van de SP die het vertrouwen opzegt in minister Blok. Deze motie haalt het niet.

Advies AIV en CAVV (juni 2020)

Eind juni 2020 ontvangt de Tweede Kamer het advies van de CAVV en de AIV op basis van de motie van de Tweede Kamer.⁵⁶⁶ 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 internationale recht, waaronder het non-interventiebeginsel alsmede het geweldverbod, en onder welke voorwaarden niet-letale steun aan niet-statelijke gewapende entiteiten kan leiden tot (mede-)aansprakelijkheid in relatie tot schendingen van internationaal humanitair recht en mensenrechten die deze entiteiten plegen. Ook bevat het advies elementen voor een toetsingskader. Het kabinet geeft eind augustus een reactie op het advies.⁵⁶⁷ Ze stelt dat het advies “bruikbare elementen voor een toetsingskader” bevat voor het leveren van NLA aan niet-statelijke gewapende groepen in het buitenland en dat het advies ook “nuttige inzichten biedt over volkenrechtelijke advisering aan de regering”.

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken heeft 90 vragen voorgelegd aan de minister van BZ over de brief van 31 augustus 2020 over de kabinetsreactie op het advies van de AIV/CAVV. Op 28 oktober zijn de vragen door de minister beantwoord.⁵⁶⁸ In de beantwoording wordt gesteld dat het kabinet nog steeds van mening is dat het NLA-programma is uitgevoerd binnen de grenzen van het internationaal recht.

Derde debat over NLA-programma (november 2020)

Op 2 november 2020 vindt een derde debat plaats over het advies van de CAVV en AIV en beantwoording van de Kamervragen door het kabinet.⁵⁶⁹ Het debat gaat met name om de uitvoering van de motie Omtzigt en c.s. Zo stelt Van Helvert dat deel twee van de motie, een onderzoek naar feiten en bevindingen, niet is uitgevoerd. Naar aanleiding van dit debat worden zes moties ingediend.⁵⁷⁰ De SP stelt dat er aanwijzingen zijn dat met NLA de oorlog in Syrië is gevoed, dat oorlogsmisdadigers, mensenrechtenschenders, jihadisten en bondgenoten van Al Qaida zijn gesteund en dat fundamentele volkenrechtelijke principes zijn geschonden. Via een motie verzoekt ze het kabinet om in de toekomst dergelijke niet-letale steun aan gewapende, niet-statelijke groepen niet meer te leveren. Het CDA dient een motie in die vraagt om een extern onafhankelijk onderzoek naar het NLA-programma. Minister Blok ontraadt de motie vanwege mogelijke spanningen met bondgenoten en ook komt in de media dat minister Rutte het feitenonderzoek zou willen tegenhouden.⁵⁷¹ De motie wordt in eerste

565 Tweede Kamer, Debat over Nederlandse militaire steun aan Syrië, 2 oktober 2018.

566 Kamerstuk 32623, nr. 298.

567 Kamerstuk 32623, nr. 299.

568 Kamerstuk 32623, nr. 303.

569 Algemeen overleg Tweede Kamer, 2 november 2020, VAO “niet-letale steun” aan niet-statelijke, gewapende groepen in het buitenland.

570 Plenair verslag debat Tweede Kamer, 11 november 2020.

571 Rutte probeert onderzoek steun Syrische rebellen tegen te houden, Nieuwsuur (nos.nl).



instantie aangehouden, maar op 26 januari 2021 alsnog ingediend en aangenomen. Op 26 februari 2021 stuurt het kabinet een Kamerbrief over het instellingsbesluit van een externe onafhankelijke onderzoekscommissie NLA.



Deelstudies





Bijlage K

Deelstudie I: Het conflict in Syrië en internationale interventie



Auteur: Mohammad Kanfash MA
Onafhankelijk onderzoeker Conflict Studies en Mensenrechten met een focus op Syrië.

Reviewer: Aron Lund
Zweedse onderzoeker en schrijver over Midden-Oosten, waaronder drie boeken over de Syrische politiek.



Het conflict in Syrië en internationale interventie

Een overzicht

Mohammad Kanfash MA

Inhoudsopgave

Lijst met afkortingen	3
1 Inleiding	5
2 Het Syrische politieke systeem	8
2.1 De Baath-partij	8
2.2 Hafez Al-Assad 1970 – 2000	8
2.3 Bashar al-Assad: een decennium van hervormingen en transformaties	10
2.4 Syrische buitenlandse politiek van voor het conflict: van standvastigheid naar verzet	13
3 Conflict	18
3.1 De slaapwandelaars: Assads hervormingen en de Syrische opstand	18
3.2 De Arabische Lente bereikt Syrië: mobilisatie, politieke strijd en militarisering	20
3.3 Syrische opstand en internationale respons	36
3.4 Conflict mondt uit in een burgeroorlog	46
3.5 Opkomst van fundamentalisme en sektarisme	47
3.6 Rechtstreekse interventie: externe actoren mengen zich in de strijd	56
4 Stand van zaken: Syrië na 10 jaar oorlog	68
Bibliografie	70
Noten	79



Lijst met afkortingen

AUMF	Authorization for Use of Military Forces
BBC	British Broadcasting Cooperation
CIA	Central Intelligence Agency
EU	Europese Unie
FSA	Vrije Syrische Leger
HNC	Hoog Onderhandelingscomité
HTS	Hay'at Tahrir al-Sham
ICRC	Internationaal Comité van het Rode Kruis
IHR	Internationaal humanitair recht
IS	Islamitische Staat
ISI	Islamitische Staat in Irak
ISIL	Islamitische Staat in Irak en de Levant
ISIS	Islamitische Staat in Irak en Syrië
KSA	Koninkrijk Saoedi-Arabië
LCC	Lokaal Coördinatiecomité
MB	Moslimbroederschap
MOC	Militair Operatiecentrum
MOM	Müşterek Operasyon Merkezi
NCC	Nationaal Coördinatiecomité
PKK	Koerdische Arbeiderspartij (Partiya Karkerên Kurdistanê)
PYD	Koerdische Democratische Unie Partij (Partiya Yekîtiya Demokrat)
SAA	Het Syrische Arabische Leger
SDF	Syrische Democratische Strijdkrachten
SIF	Syrisch Islamitisch Front
SMC	Supreme Military Command
SNA	Syrian National Army
SNC	Syrische Nationale Raad
SSAP	Southern Syria Assistance Platform
START	Syria Transition Assistance and Response Team

VAE	Verenigde Arabische Emiraten
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
UNSC	Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, V-Raad
VS	Verenigde Staten
USSR	Sovjet-Unie of Unie van Socialistische Sovjetrepublieken
YPG	Yekîneyên Parastina Gel (Volksbeschermingseenheden)



1 Inleiding

Het conflict in Syrië duurt inmiddels al meer dan tien jaar en heeft geleid tot een van de ernstigste humanitaire crises van de 21e eeuw. De grotendeels vreedzame opstand in 2011, waarbij democratische en economische hervormingen werden geëist na een decennium van politieke en economische herstructureringsprogramma's, onttaarde al snel in een dodelijk conflict. De aanvankelijke tweestrijd tussen de regering van president Assad en oppositiegroepen die gezamenlijk tegen de regering vochten maar als los zand aan elkaar hingen, groeide uit tot een oorlog die op meerdere fronten en tussen meerdere partijen werd gevoerd. Zo ontstond een dodelijk mix van een burgeroorlog en een zogeheten 'proxy war' (oorlog bij volmacht). Na jaren van hevige gevechten is het land momenteel verdeeld in vier controlegebieden in handen van verschillende de-facto autoriteiten die hun macht uitoefenen met behulp van steun van een buitenlands (bezettings)leger.

De gevolgen van het conflict zijn desastreus. Meer dan de helft van de Syrische bevolking is intern of extern ontheemd en ongeveer 350.000 mensen zijn omgekomen,¹ terwijl de helft van de Syrische kinderen nooit een dag zonder oorlog heeft meegemaakt.² Miljoenen Syriërs zijn als gevolg van het conflict afhankelijk van humanitaire hulp; de Verenigde Naties schat dat 13,4 miljoen mensen humanitaire steun nodig hebben.³ In het zwaar geteisterde land, dat voorheen een unieke positie in het Midden-Oosten innam als een zelfvoorzienend land dat graan exporteerde, bestaat volgens de VN een groot risico op hongersnood⁴: 1,9 miljoen mensen hebben te kampen met ernstige voedselonzekerheid, 12,4 miljoen met voedselonzekerheid en nog eens 1,8 miljoen mensen lopen het risico getroffen te worden door voedselonzekerheid.⁵

Naast de impact op de humanitaire situatie en de territoriale integriteit van het land heeft de nog steeds voortdurende oorlog in Syrië negatieve gevolgen op het gebied van maatschappelijke ontwikkeling, economie en veiligheid die het land hoogstwaarschijnlijk nog vele generaties zullen teisteren. Door de gewelddadige opstand en actieve internationale interventie in het conflict was het onvermijdelijk dat de schadelijke gevolgen van de Syrische burgeroorlog niet beperkt zouden blijven tot de landsgrenzen. De crisis in Syrië heeft de afgelopen ruim tien jaar een significante impact gehad op de naburige landen: miljoenen

Syriërs zijn gevlucht naar Turkije, Libanon en Jordanië, en dat heeft enorme druk gelegd op deze gastlanden. Andere negatieve gevolgen waren geweld, instabiliteit en onveiligheid.

Het Syrische conflict heeft een aanzienlijke internationale dimensie en de gevolgen van de oorlog voor de regio en de rest van de wereld vormen hier slechts één aspect van. Vanaf het begin af aan was er volop internationale interventie in het conflict en dat is eigenlijk nog steeds het geval. Externe partijen speelden een belangrijke rol bij het framen, stimuleren en faciliteren van de oorlog. Deze interventie heeft niet alleen de aard van het conflict gevormd en beïnvloed, maar – minstens even belangrijk – er ook toe geleid dat het nog steeds voortduurt (Phillips 2020). Het doel van dit rapport is om een overzicht te bieden van de internationale interventie en licht te werpen op de diverse aspecten die hierbij een rol spelen.

Opzet, gegevens en overzicht

Het is lastig voor onderzoekers om Syrië in het algemeen, en het voortdurende conflict in het bijzonder, te bestuderen. Ze staan daarbij voor diverse uitdagingen, waaronder (maar niet beperkt tot): stringente voorwaarden voor primair onderzoek die opgelegd worden door de strijdende partijen en de-facto autoriteiten, een gebrek aan betrouwbare en geverifieerde officiële gegevens, fysieke onveiligheid, de verspreiding van gepolariseerde perspectieven en interpretaties van de ontwikkelingen, alsmede een actieve verkeerde voorstelling van zaken die onderdeel vormt van een bredere propagandaoorlog die rondom het conflict wordt gevoerd. Uiteraard vormden deze uitdagingen ook een belemmering tijdens het onderzoeksproces dat leidde tot het schrijven van dit rapport.

Voor het doel van dit rapport en op verzoek van de opdrachtgever is het verzamelen van gegevens beperkt tot het raadplegen van beschikbare bronnen. Er zijn geen interviews voor gehouden noch is er veldwerk voor uitgevoerd. Dit betekent dat academische literatuur de voornaamste bron van gegevens is; daarnaast is gebruik gemaakt van primair en secundair materiaal in het Arabisch, Engels en Nederlands. Daardoor konden kwesties zoals de interne politiek van de strijdende partijen, die van nature vaag is en veel verschillende facetten omvat, niet met de gewenste zekerheid worden geverifieerd (bijvoorbeeld door middel van interviews). Het primaire en secundaire materiaal dat is gebruikt, bestaat onder andere uit:

1) openbaar beschikbare rapporten van de Verenigde Naties, 2) onderzoekspapers, en 3) journalistieke onderzoeken en rapporten.

Tijdens het onderzoeksproces is er extra aandacht besteed aan het gebruik van bronnen en waar nodig zijn de politieke banden en overtuigingen van de bronnen toegelicht. In gevallen waar sprake is van beschrijvingen die met elkaar in tegenspraak zijn, is er een voetnoot geplaatst om de keuze van de gegevens uit te leggen en om verschillen aan te duiden. Voorts is er triangulatie toegepast, d.w.z. er zijn meerdere bronnen, elk met hun eigen belangen en vooroordelen, geraadpleegd. Een ander aspect dat vermeld dient te worden, is dat dit rapport niet tot doel heeft een analyse of aanbevelingen te presenteren. Het is puur beschrijvend van aard en is louter bedoeld om als achtergronddocument te dienen.

Het rapport is onderverdeeld in twee delen. Allereerst wordt de geschiedenis van het Syrische politieke systeem sinds 1963 geschetst, waarbij drie periodes worden onderscheiden: de eerste jaren dat de Baath-partij aan de macht was, het bewind van Hafez al-Assad en het eerste decennium onder Bashar al-Assad. Dit onderdeel biedt verder een korte beschrijving van de internationale betrekkingen van Syrië voordat het conflict uitbrak. De laatste twee aspecten worden ietwat uitgebreider behandeld, omdat deze belangrijk zijn om het uitbreken van het conflict en de daaropvolgende internationale reacties te begrijpen.

Daarna volgt een overzicht van het conflict waarbij de verschillende fases en belangrijkste actoren (en hun rol in het conflict) in kaart gebracht worden. In dit gedeelte worden verschillende analytische kaders gebruikt om zowel de nationale als de internationale dimensie van het conflict in perspectief te plaatsen, waarbij de nadruk op het internationale aspect ligt. Er is gekozen voor een thematische benadering, zodat lezers met een specifieke interesse zich gemakkelijk kunnen richten op een of meerdere aspecten van het conflict, zoals 1) politieke mobilisatie, 2) militarisering en burgeroorlog, 3) internationale reactie, en 4) opkomst van het fundamentalisme en sektarisme.

2 Het Syrische politieke systeem

2.1 De Baath-partij

Het huidige Syrische politieke systeem bestaat, zij het met enkele aanpassingen, al sinds 1963, toen de Baath-partij (voluit: de Arabische Socialistische Baath-partij) aan de macht kwam na een geweldloze staatsgreep. De partij werd opgericht in 1947 en was een van de belangrijkste spelers in het Syrische politieke speelveld voordat de Baath-partij zelf een greep naar de macht deed; dit was een periode die gekenmerkt werd door politieke instabiliteit, met onder meer een mislukte unie met Egypte (Hinnebusch 2008:263-265). De partijleiding hing een antikoloniale, socialistisch getinte pan-Arabische ideologie aan en wilde dat alle Arabische landen zich zouden verenigen (Saouli 2015:318).

De partijleiding onderhield, zeker na een interne putsch in 1966 van een naar een marxisme leunende factie binnen de partij, goede banden met de Sovjet-Unie en dat zette het land nog scherper tegenover een door de VS gesteunde as in de regio. Geïnspireerd door de linkse ideologie en met als doel nationale economische onafhankelijkheid te waarborgen, introduceerde de politieke elite van de Baath-partij in die periode radicale agenda's voor politieke, economische en maatschappelijke veranderingen in het kader van een 'socialistische transformatie' (Van Dam 2017:41). De partij consolideerde haar macht in 1973, toen een nieuwe grondwet werd aangenomen die de Baath-partij tot leider van de Syrische staat en samenleving maakte (Ziadeh 2013:15).

2.2 Hafez Al-Assad 1970 – 2000

In 1970 greep toenmalig minister van Defensie, Hafez al-Assad (hierna aangeduid als Assad senior) de controle over de partij en het land door middel van een zogenaamde 'Corrigerende beweging'. De staatsgreep betekende het einde van jarenlange interne strijd tussen de verschillende ideologische stromingen binnen de partij die het Syrische politieke speelveld in de jaren daaraan voorafgaand had gekenmerkt. Assad senior bekleedde naast het presidentschap ook de hoogste posities binnen de strijdkrachten en de Baath-partij, en werd daarmee de onbetwiste leider van het land tot aan zijn dood in 2000.



Aan de hand van neopatrimoniale strategieën bouwde Assad senior een zeer gecentraliseerd en op cliëntelisme gebaseerd autoritair regime op, met de strijdkrachten en een omvangrijk machtsapparaat als ruggengraat (Van Dam 2017:47).⁶ Assad senior was afhankelijk van zijn alawitische geloofsgenoten in een "ge-Baathiseerd leger" (Hinnebusch en Zintl 2015:03). Daarnaast gaf hij de strijdkrachten de taak om bij te dragen aan economische ontwikkeling.⁷ Dit betekende dat het leger complexe en aanzienlijke economische belangen kon ontwikkelen (Said 2018:58-59) en dat het gebaat was bij instandhouding van het regime.

Assad senior gebruikte de partij om zijn eigen achterban uit te breiden. Hij deed dit door zijn regime te koppelen aan de samenleving middels bureaucratische en aan de partij gelieerde instellingen. Deze instellingen overbrugden niet alleen de sektarische tegenstellingen en de kloof tussen stad en platteland, maar waren ook gericht op zowel de middenklasse als de boerenstand, twee lagen van de maatschappij die samen een aanzienlijke basis voor het regime vormden (Hinnebusch 2012b:06). Na enkele jaren aan de macht brak Assad senior met eerder Baath-beleid en breidde hij zijn regeringscoalitie uit door leden van de Syrische zakelijke elite en personen uit de van de staat afhankelijke bourgeoisie hierin op te nemen. Volgens Saouli ontstond hierdoor een brede en diverse regeringscoalitie, hetgeen overigens niet betekende dat het regime democratisch of volledig representatief was (2018:22- 23).

Ondanks de overduidelijke afhankelijkheid van verwantschappen en sektarische en stammenrelaties behield het regime onder Assad senior een seculiere façade en werd openlijk sektarisme als een doodzonde beschouwd (Van Dam 2011:39-40). Tegelijkertijd had het bestaande sociaal pact tussen staat en samenleving een nationaal-populistisch (Heydemann 2007:24) en populistisch-sociaal (Hinnebusch and Zintl 2015:4) karakter en kreeg de achterban van het regime in ruil voor loyaliteit banen en aanspraken op maatschappelijke voorrechten. Naast zijn progressief en distributief beleid was de legitimiteit van het politieke systeem van Assad senior gestoeld op zijn buitenlandse politiek ten aanzien van de bredere Arabische zaak, in het bijzonder die van de Palestijnen, en op het trotseren van Israël en diens westerse bondgenoten zoals de Verenigde Staten (ibid).

2.3 Bashar al-Assad: een decennium van hervormingen en transformaties

Bashar al-Assad (hierna: Assad) werd de Syrische politiek ingezogen na de dood van zijn oudere broer in 1994. Bashar al-Assad studeerde oogheelkunde in Londen toen hij terug naar Syrië werd gehaald. Terwijl hij werd klaargestoomd om de macht over te nemen, vervulde hij steeds meer een publieke rol; zo voerde hij diverse anticorruptiecampagnes die gebruikt werden om potentiële politieke tegenstanders buiten spel te zetten. Daarnaast was hij voorzitter van de Syrian Computer Society, dat internet in het land introduceerde hetgeen naar buiten gebracht werd als een stap richting modernisering, een proces dat werd afgeschilderd als geleid door Assad. Tegelijkertijd werd Assad, mede om regionale en internationale ervaring op te doen, belast met de kwestie Libanon, een land waar al sinds het midden van de jaren '70 duizenden Syrische soldaten gestationeerd waren (Becker 2005).

In juli 2000, een maand na de dood van zijn vader, werd Assad middels een referendum gekozen tot president. De opvolging was bekokstoofd door de oude garde die de nominatie van Assad door de Baath-partij had geregeld en de grondwet had aangepast om hem aan de macht te kunnen laten komen. Tegen die tijd was Assad, die geen eerdere ervaring had met partijpolitiek en aanvankelijk afhankelijk was van de zittende elite om te kunnen regeren (Hinnebusch 2015a:26-27), erin geslaagd om een imago als hervormer op te bouwen en was hij vooral onder jongeren populair (Lesch 2005). Vanwege zijn beloftes en zijn imago als hervormer ging de opkomst van Assad gepaard met hoge verwachtingen over structurele hervormingen (Pinto 2015:154).

Toen hij de macht greep, zette Assad een golf aan modernisering en hervormingen in gang die er volgens Hinnebusch (2012a:95-113) op gericht waren om het autoritaire politieke systeem dat hij had geërfd, op te waarderen. Deze bestuurlijke en economische hervormingen werden ingevoerd om Assads macht te consolideren en om ervoor te zorgen dat hij zou kunnen blijven regeren (ibid:98). Maar de hervormingen waren ook noodzakelijk om het heersende sociaaleconomische ongenoegen in eigen land de kop in te drukken en om gehoor te geven aan de wijdverbreide onvrede in de samenleving over de corruptie van het hoger partijkader (Hinnebusch 2015a:26-27). Daarnaast waren er allerlei regionale en internationale ontwikkelingen die bijdroegen tot het besluit om te gaan hervormen. Het



hervormingsproces dat door Assad tijdens de eerste tien jaar van zijn bewind werd doorgevoerd, leidde tot een transformatie die impact had op alle aspecten van het leven in Syrië en uiteindelijk de opstand tot gevolg had.

Politiek gezien concentreerde Assad zijn macht in het presidentschap (Hinnebusch en Imady 2018:1-11) en schoof hij de oude garde onder de elite aan de kant en verving hen door zijn eigen vertrouwelingen (Hinnebusch 2012a: 99). Daarnaast beperkte hij de macht van de heersende partij en de corporatistische organisaties, hetgeen leidde tot geleidelijke de-institutionalisering van het Baathisme als politiek en economisch model en als ideologisch systeem (Hsu 2007 in Abboud 2015:46). Hoewel de partij officieel de 'leider van staat en samenleving' bleef onder Assad, werd de partij feitelijk op een zijspoor gezet en werd de kern van het regime verkleind tot de presidentiële familie (Hinnebusch en Imady 2018:5).

Om de staat nieuw leven in te blazen, versterkte Assad de bestuurlijke positie van staatsinstellingen, waaronder het kabinet, ten koste van de partij (Hinnebusch 2015b:39). Dit deed hij onder meer via een campagne waarbij in het buitenland opgeleide technocraten werden bevorderd (Zintl 2015:114) en op invloedrijke posities terechtkwamen. Dit had tot gevolg dat Assad zijn greep op de macht kon verstevigen (King 2009), aangezien deze personen hun aanstelling aan hem te danken hadden en niet aan hun geschiedenis binnen de staat of de partij. Assad volgde hetzelfde pad om zijn controle over de veiligheidsdiensten en de strijdkrachten te waarborgen. Hij bevorderde voornamelijk alawieten tot hoge officieren en gaf belangrijke posten aan personen dicht bij hem zoals zijn broer Maher, neef Hafez en schoonbroer Asef Shawkat (Hinnebusch 2011:115).

Economisch gezien introduceerde Assad in 2005 zijn blauwdruk voor hervormingen onder de noemer 'Sociale markteconomie' (Hinnebusch 2012a:99). Het doel was de rol van de private sector te vergroten en tegelijkertijd de positie van de publieke sector te behouden (Abboud 2015:48). Het proces verliep echter vol mismanagement en politieke corruptie en luidde, ondanks Assads retoriek, een golf van beleidsmaatregelen in die vergelijkbaar waren met de ontwikkelingen die plaatsvonden in landen zoals Egypte, waar bepaalde lagen van de samenleving profiteerden ten koste van het gewone volk. Het marktgeoriënteerde of neoliberale beleid was erop gericht om de economie te liberaliseren en de rol van de staat te

beperken. Feitelijk vond er echter een 'stille privatisering' van de Syrische economie plaats (Fadilah 2010) en werd er sterk bezuinigd, waarbij vooral subsidies voor de armen drastisch werden verlaagd. De intensivering van de hervormingen na 2005 was vooral schadelijk, omdat dit samenviel met grote droogte, de financiële crisis en de mondiale voedselprijzen crisis van 2008.

Ondanks zijn retoriek en de hervormingsgolf die Assad in gang zette, bleef zijn benadering van politiek gebaseerd op de rol van de veiligheidsdiensten. Toen Assad aan de macht kwam, stond hij weliswaar een bepaalde mate van politieke vrijheid toe, maar dit was bijzonder relatief (Al-Om 2018:159-160). Ondanks dat de politieke repressie enigszins werd verlicht, werd de hoop op bredere hervormingen hardhandig de grond in geslagen in 2001. Het belangrijkste argument van het regime was dat democratisering pas na economische modernisering zou kunnen plaatsvinden. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er slechts kleine stappen werden gezet richting transparantie en pluralisme (Hinnebusch 2012a:103). De burgermaatschappij hield zich grotendeels rustig na deze periode, afgezien van een Koerdische opstand in 2004 en de 'Verklaring van Damascus', die ondertekend werd door prominente intellectuelen en vertegenwoordigers van verboden politieke partijen en groepen in 2005.

Wat betreft de veiligheidsdiensten en de door hen gehanteerde praktijken veranderde de modus operandi van het regime nauwelijks toen Assad aan de macht kwam (Valter 2018:46). Het regime van Assad senior werd feitelijk voortgezet, zoals bleek uit de vele arrestaties, langdurige detenties, stelselmatige foltering en lange gevangenisstraffen. En toch was de politieke repressie veranderd. Gevangenen kwijnden niet langer decennia lang weg zonder enige vorm van proces of erkenning van overheidswege dat ze waren vastgezet (Ghadbian 2015:104). In deze periode gebruikte Assad het rechtssysteem voor showprocessen tegen activisten en dissidenten in wat Leenders (2013:179-185) omschrijft als de *judicialization of repression* (het integreren van repressie in het rechtssysteem).



2.4 Syrische buitenlandse politiek van voor het conflict: van standvastigheid naar verzet

Voorals sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog wordt het Midden-Oosten gekenmerkt door regionale concurrentie en internationale interventie. De geostrategische locatie, de overvloedige energiebronnen en oude rivaliteiten stammend uit de Koude Oorlog lagen deels ten grondslag aan internationale interventie in de regio. Aan de andere kant waren de regionale concurrentie en machtsstrijd grotendeels het gevolg van een gebrekkig opgebouwd regionaal systeem dat het resultaat was van de in het verleden arbitrair getrokken grenzen door de koloniale machten, met irredentisme en betwiste landsgrenzen als resultaat. In de tweede helft van de 20e eeuw zette politieke polarisatie (progressieve republieken tegenover op status-quo gericht monarchieën en internationale allianties; de Sovjet-Unie (USSR) tegenover de VS) de verschillen tussen de voornaamste regionale partijen op scherp en dat leidde tot intensivering van de onderlinge concurrentie in de regio (Hinnebusch 2015a).

In de jaren voorafgaand aan het conflict behoorde Syrië tot de belangrijkste actoren in de regionale politiek. Het land vormde een belangrijke pijler in de multipolaire politieke orde van het Midden-Oosten, waarin sterke regionale machten hun beleid op elkaar afstemden en waar gelijkgestemde staten antagonistische blokken vormden om te voorkomen dat één van de regionale actoren de overhand zou krijgen. Terwijl het land in de jaren '50 het slagveld was voor een regionale en internationale strijd, de zogeheten 'strijd om Syrië,'⁸ slaagde Assad senior erin om zijn land uit te laten groeien tot een van de belangrijkste actoren in de regio (Hinnebusch 2020:04) door Syrië een essentiële rol te laten spelen in diverse regionale conflicten, onder meer in Libanon (2007:137-160) en Palestina (Strindberg 2000:60-76).

Als reactie op regionale ontwikkelingen – waaronder het vredesakkoord tussen Egypte en Israël, de Israëliëse bezetting van Libanon en continue onenigheid met Irak – bouwde Assad senior een sterke band op met de nieuwe heersende elite in Iran (Von Maltzahn 2015), een band die zijn zoon van hem erfde en uitbouwde tot een van de meest duurzame allianties in het Midden-Oosten. Hoewel de twee staten verschillende ideologieën verkondigden (die van Syrië was gebaseerd op nationalisme, terwijl Iran revolutionair Islamisme propageerde (Goodarzi 2020:138-139)), vonden beide landen elkaar in hun angst voor Iraks leider Saddam

Hoessein en in hun strijd tegen Westerse regionale hegemonie en de Israëlische bezetting van Arabisch grondgebied, waarbij vooral het laatste zowel voor Assad senior als zijn zoon een belangrijke bron voor de legitimiteit van hun macht vormde (Sottimano 2015:70).

De eerste vijf jaar onder Assad werden gekenmerkt door grote regionale en internationale ontwikkelingen, waaronder de *Global War on Terror* en de Amerikaanse bezetting van Irak in 2003. Dit ingrijpen werd gezien als een stap richting meer 'regimeveranderingen' in de regio en werd dan ook resoluut veroordeeld door de Syrische regering. Assad kondigde aan dat de bezetting verzet zou oproepen. Syrië vormde een politiek toevluchtsoord voor de Iraakse oppositie en ving ongeveer twee miljoen Iraakse vluchtelingen op. Hierdoor groeide de Amerikaanse en westerse vijandigheid jegens het land en reageerde de VS met sancties en politieke druk: zo werden er op oorlog gerichte wetsvoorstellen en resoluties aangenomen in het Amerikaanse Congres en de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (UNSC), respectievelijk in 2003 en 2004 (Scheller 2013: 121-149).

Tegelijkertijd vergrootte de VS de politieke, financiële en technische steun aan oppositiegroepen in het buitenland (Gani 2020:214). In 2006 hadden stafleden van de Nationale Veiligheidsraad van de VS een ontmoeting met leden van het *National Salvation Front* (NSF, het Nationale Heilsfront), een coalitie van Syrische oppositieleiders in ballingschap, onder wie leden van de Moslimbroederschap en een voormalige vicepremier van Syrië, Abdoel-Halim Khaddam. Er werden ook ontmoetingen gehouden met een rivaliserende Syrische oppositiegroep geleid door Farid Ghadry, die beweerde dat hij had aangedrongen op "gigantische financiële steun van de VS voor de Syrische oppositie, alsmede heimelijke CIA-operaties, om Assads regering omver te werpen." Rond dezelfde tijd brachten Amerikaanse overheidsfunctionarissen, onder wie diverse topambtenaren, een bezoek aan oppositieleiders in Damascus. Het doel van deze contacten was om meer te weten te komen over deze groepen en manieren te vinden om de oppositie sterker te maken.⁹

Terwijl de regering-Bush 'constructieve instabiliteit' in de regio stimuleerde (Kabalan 2010:29-44),¹⁰ toonde een diplomatiek telegram, gelekt door Wikileaks en daterend uit 2006, aan dat de toenmalige zaakgelastigde, William Roebuck, een lijst met kwetsbaarheden had voorbereid die mogelijk konden worden benut om de positie van de regering van Assad te



verzwakken, zowel intern als in de regio. Het idee was om aan te zetten tot provocaties die zouden kunnen leiden tot een 'overtrokken reactie' van de kant van de Syrische regering 'waarna deze door eigen toedoen ten onder zou gaan'.¹¹ De voorgestelde acties varieerden van interviews met oppositieleiders op Arabische media, hetgeen later inderdaad gefaciliteerd werd door kanalen in handen van de Saoedi's (Naiman 2015:297-321), tot het glashard ontkennen dat de Syrische regering pogingen ondernam om de economie te hervormen en terrorisme te bestrijden. Daarnaast zou er kunnen worden ingespeeld op de angst onder soennieten voor Iraanse invloed en regionaal steeds meer aandacht aan deze kwestie worden besteed. Ook kon de situatie van de Koerden prominent naar voren worden gebracht om ervoor te zorgen dat de Syrische regering zich meer zou gaan bemoeien met de Koerdische bevolking in het land.¹²

Aan de vooravond van de opstand onthulden nieuwe gelekte telegrammen tot dan toe verborgen gehouden steunprogramma's voor de Syrische oppositie.¹³ Het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken had onder andere heimelijk financiële steun geleverd aan Syrische politieke oppositiegroepen en daaraan verwante projecten gefinancierd, zoals een satelliet TV-kanaal dat anti-regeringsprogramma's uitzond in het land. Deze zender, Barada TV, had nauwe banden met de in Londen gevestigde *Movement for Justice and Development*, een netwerk van Syrische ballingen dat ca. 6 miljoen dollar steun ontving van de VS tussen 2006 en het moment waarop de Syrische opstand uitbrak.¹⁴ Andere programma's waren onder meer workshops voor een selecte groep Syrische activisten over 'strategische geweldloosheid en het mobiliseren van burgers', juridische voorlichtingsprogramma's, mediatraining, en financiële steun voor de gezinnen van gevangengenomen activisten.¹⁵

Geconfronteerd met deze dreigingen en uitdagingen verstevigde Assad zijn banden met regionale bondgenoten. Waar zijn vader een doctrine van 'standvastigheid' had gehanteerd jegens Israël en de VS, gaf Assad zijn buitenlandse politiek en retoriek een nieuwe richting: hij koos voor 'verzet' (Sottimano 2015:72-78). Daarnaast consolideerde hij zijn politieke en militaire alliantie met Iran en andere nationale bevrijdingsbewegingen zoals Hamas en het Libanese Hezbollah (Goodarzi 2013:31-54), een alliantie die later de "As van Verzet" werd genoemd. Het Syrische beleid ten aanzien van de regio en het bondgenootschap met Iran leidden tot verdere politieke vervreemding en tot regionale en westerse vijandigheid jegens

Syrië, deels vanwege de sterke Israëlische lobby in de VS (Mearsheimer en Walt 2007:263-279). Het land werd bestempeld als een "schurkenstaat" (Totman 2009:143-152) en het bondgenootschap met Iran werd een "As van Terreur"¹⁶ en een "As van het Kwaad" genoemd.¹⁷

De relatie van de Syrische staat met zijn burens en andere landen in de regio was niet veel beter. De moord op de voormalige Libanese premier, een Saoedisch staatsburger en een persoonlijke vriend van de Saoedische koning, hadden een enorme impact op Syrië's relatie met de Golfstaten doordat de beschuldigende vinger richting Damascus werd gestoken. De politieke druk werd opgevoerd en leidde er in april 2005 toe dat Syrische soldaten werden teruggehaald uit Libanon, dat van oudsher onder de invloedssfeer van Syrië stond en een van de "longen" was waarlangs de Syrische economie kon ademen (Matar 2016:97). De moord leidde voorts tot een terugval in de ontluikende relaties tussen de Europese Unie en Syrië, met als gevolg verdere isolatie (Turcotte en Cavatorta 2020). De geïsoleerde positie van Assads regering nam verder toe na de Israëlische oorlog tegen Libanon in 2006 en het daaropvolgende tijdelijke militaire machtsvertoon van Hezbollah toen deze groep in 2008 de Libanese hoofdstad innam (Wieland 2015). Deze antagonistische relaties leidden tot versnelde economische hervormingen en meer openheid richting andere regionale actoren zoals Turkije.

Tegen het eind van het decennium, hoewel er pogingen werden ondernomen om politieke toenadering te zoeken met Arabische landen zoals Saoedi-Arabië¹⁸ en westerse landen zoals Frankrijk¹⁹ en het Verenigd Koninkrijk,²⁰ merkt Hinnebusch (2020:4) op dat er een nieuwe Koude Oorlog aan het broeien was aan de vooravond van de opstand. De regionale machtsstrijd plaatste Syrië en zijn bondgenoten in het verzetkamp tegenover prowesterse Arabische regimes, geleid door Saoedi-Arabië en Egypte, die stilzwijgend aan de kant van Israël en de VS stonden. Hinnebusch merkt tevens op dat het machtsverevenwicht aan het kantelen was richting de As van Verzet, terwijl het prowesterse kamp zijn 'soft power' aan het verliezen was als gevolg van de omfloerste veroordeling van de Israëlische aanvallen op Libanon en Gaza, en doordat de VS zich had teruggetrokken uit de regio. In de tussentijd bewogen Turkije en Qatar, landen met steeds meer islamitisch georiënteerde politieke



systemen, richting de As van Verzet. Qatar alleen al had 12 miljard dollar geïnvesteerd in Syrië tussen 2006 en 2010 (Davidson 2017:311).

3 Conflict

3.1 De slaapwandelaars: Assads hervormingen en de Syrische opstand

Aan het begin van het nieuwe decennium nam de ontevredenheid in Syrië steeds grotere vormen aan. Bestuurlijke, politieke en marktgeoriënteerde hervormingen hadden aanzienlijke delen van de Syrische samenleving gemarginaliseerd en daarmee de kiem gelegd voor de Syrische opstand. Het "herordenen" van de elite leidde tot een minder inclusief regime, dat steeds meer uit alawieten en leden uit de hoogste klasse bestond, en waarin het (voornamelijk) soennitische platteland steeds minder vertegenwoordigd was (Hinnebusch en Rifai 2021:1-7). Door de oude garde van de partij af te danken, had Assad hun machtige belangen en cliëntelistische netwerken buiten spel gezet. Zo had hij de machtsbasis van de partij ondermijnd en de oude netwerken vernietigd die altijd veel aanhangers, vooral soennieten, aan het regime hadden gebonden. Het gevolg was dat Assads greep op de maatschappij verslaptte (Hinnebusch 2012a:99).

Aan de vooravond van de opstand was de Syrische staat aan het afglijden naar een gecentraliseerde kleptocratie waarin een kleine elite alle macht had.²¹ Nauwe bondgenoten van Assad profiteerden van de economische hervormingen en werden magnaten die hun eigen winstgevende zakelijke ondernemingen startten en de staatsmonopolies vervingen door hun eigen (quasi-)monopolies (Matar 2016:105-110). Hoewel de economie jaarlijkse groei noteerde, profiteerde het volk hier amper van en deze toenemende ongelijkheid leidde tot sociale tegenstellingen (Khatib 2018:97). Neoliberaal en marktgeoriënteerd beleid, gericht op het terugschroeven van subsidies en het bevorderen van vrije handel, betekende de feitelijke ontmanteling van het Syrische socialistische landbouwsysteem. Invoering van dit nieuwe beleid viel erg slecht bij gewone burgers (Ababsa 2015:206), boeren (2011:83 & 2015:199-207) en kleine industriëlen (Lawson 2018). Deze hervormingen verergerden de al slechte situatie van gewone burgers en door de toenemende ongelijkheid ontstond er vijandigheid jegens de elite en de Assad-familie (Hinnebusch 2012a:101-102).

Terwijl de regering langzaam afstapte van de seculiere Baath-ideologie, won het islamisme steeds meer terrein in de Syrische samenleving (Stenberg 2015:147). Zonder een politieke



beweging om hervormingen kracht bij te zetten als gevolg van de verzwakking van de Baath-partij (Hinnebusch 2015b:39) en doordat Assads buitenlandse politiek verschoven was richting 'verzet', zag het regime zich genoodzaakt om een regionale alliantie met Iran en niet-staatsgebonden actoren met een islamitische achtergrond aan te gaan. Functionarissen van het regime begonnen steeds vaker gebruik te maken van islamitische retoriek, in de hoop de steun van het volk te winnen tijdens deze crisis. Deze "geislamiseerde" transformatie (Ismael 2009:26-27) ging gepaard met toenemend gebruik van islamitische symbolen en taalgebruik om legitimiteit en populariteit onder vrome soennitische moslims te verwerven (Pinto 2015:156). Deze transformatie was bovenal pragmatisch van aard en soms werden acties ondernomen om een geheel andere koers in te slaan en te reageren op internationale ontwikkelingen.²² Dit alles viel samen met groeiende sektarische spanningen in de regio naar aanleiding van de Amerikaanse bezetting van Irak en de daaropvolgende sektarische burgeroorlog, die ook een schaduw wierp op Syrië doordat twee miljoen vluchtelingen het land waren binnengekomen (Al-Haj 2017).

Bovendien hadden Assads retoriek en incidentele doorvoering van hervormingen ertoe geleid dat actoren in verschillende maatschappelijke geledingen dachten dat ontmanteling van de dictatuur op handen was. Dit nieuwe vooruitzicht op regimeverandering zorgde voor een opleving onder Syrische activisten (Salamandra en Stenberg 2015:19). In de tweede helft van Assads eerste tien jaar aan de macht, en deels vanwege internationale druk, voelde de Syrische oppositie zich gesterkt (Hinnebusch en Zintl 2015:16) en slaagden de diverse groeperingen erin zich ondanks hun onderlinge verschillen te verenigen, al was dit slechts van korte duur (Ghadbian 2015:99). De repressie had onder Assad andere vormen aangenomen (2015:104), waardoor Syrische jongeren minder bang waren dan oudere generaties. De jongere generatie was niet belast met de herinnering aan de wrede repressie uit de jaren '80 en had zich niet geconformeerd aan de Baath-ideologie zoals hun ouders vroeger (Weiss 2015). Bovendien hebben de huidige jongeren de beschikking over moderne communicatiemiddelen, waardoor de wereld binnen handbereik is. Dit alles leidde ertoe dat jongeren om verandering durfden te roepen.

3.2 De Arabische Lente bereikt Syrië: mobilisatie, politieke strijd en militarisering

Aan de vooravond van de opstand, terwijl golven van protest steden in de regio overspoelden, maakte de kern van het regime zich zorgen over een mogelijke opstand en werden er praktische maatregelen genomen; zo werd een speciale commissie gevormd en werden veiligheidsstudies uitgevoerd om een beeld te krijgen van de situatie in het land (Lesh 2018).²³ Hoewel Assad gewaarschuwd was over de sluimerende vijandigheid onder het publiek jegens zijn economische hervormingen (Hinnebusch 2012a:101-102), negeerde hij de risico's en onderschatte hij de stemming in het land. Tijdens een interview begin 2011 verzekerde Assad zijn gesprekspartner dat Syrië afgeschermd was van de maatschappelijke protesten die de naburige landen overspoeld hadden.²⁴

Maar de solidariteit van het volk met rebellerende Arabische hoofdsteden in de regio was groot: activisten en leden van de Syrische oppositie organiseerden diverse bijeenkomsten om de mensen in Libië en Egypte te steunen. Ook werden er door Syrische expats en bannelingen meerdere oproepen op Facebook gedaan voor een 'Dag van woede' tegen het regime (Al-Om 2018:163). Hoewel de politie het bevel had gekregen om zich coulant op te stellen om de kans op mogelijke incidenten die het publiek konden ophitsen tot een minimum te beperken (Lesch 2018:132-134), arresteerden de veiligheidsdiensten in februari 2011 een groep kinderen. Zij zouden anti-regeringsleuzen hebben geschilderd op de muren van hun school in de zuidelijke provincie Deraa, waar stamverbanden een belangrijke rol spelen. De veiligheidsdiensten werden ervan beschuldigd de kinderen gemarteld te hebben en hun familieleden en lokale notabelen die om vrijlating van de kinderen hadden gevraagd, beledigd te hebben, hetgeen alom verontwaardigde reacties opriep en feitelijk de katalysator voor de Syrische opstand vormde (Mazur 2021:130-131).²⁵

In maart 2011 braken er bredere protesten uit onder het volk, uit solidariteit met de familieleden van de vastgezette kinderen en als reactie op het wrede optreden van de veiligheidsdiensten. De veiligheidsdiensten, overwegend bestaande uit alawieten, traden hardhandig op tegen de protesten, met als gevolg meer slachtoffers, voornamelijk onder soennieten en aanvankelijk in stammenregio's zoals Deraa en op het platteland rond Homs



waar vanuit moskeeën protestmarsen gehouden werden. Dit wakkerde verdere protesten in het hele land aan en verergerde de sektarische verschillen (Rifai 2018 en Mazur 2021:145-151). Op dat moment was er sprake van zeer uiteenlopende soorten protesten die gelijktijdig plaatsvonden in het hele land: zo waren er vreedzame demonstraties in grote stadscentra waarbij om politieke hervormingen werd gevraagd, terwijl inwoners van kleine steden lokale eisen stelden en sporadisch geweld gebruikten tegen de autoriteiten. In bepaalde regio's zoals Homs ontaardden de protesten in geweld van buurt tegen buurt langs sektarische lijnen. Leuzen varieerden van seculiere en politieke uitingen in grote steden tot religieuze en tegen sjiieten en alawieten gerichte slogans in kleinere steden en op het platteland (Mazur 2021:94-121).

De centrale autoriteiten trachtten de verontwaardiging onder het volk te temperen door in gesprek te gaan met lokale notabelen en door te bemiddelen (Dagher 2019:191-224), maar ook door politieke en economische hervormingen door te voeren.²⁶ Het vertrouwen in de overheid was echter laag en hardliners aan beide zijden ondermijnden pogingen om tot een oplossing te komen (ibid). Ondanks toenadering tot de demonstranten en voorstellen voor hervormingen legde president Assad de schuld voor de opstand in maart 2011 bij buitenlandse samenzweerders en TV-satellietkanalen.²⁷ Dit standpunt herhaalde hij in 2012, toen hij sprak over een "buitenlandse samenzwering" die gesteund werd door Arabische staten en hij beloofde terrorisme "met harde hand" de kop in te drukken.²⁸ Tegelijkertijd, ondanks de aanvankelijk vooral seculiere politieke leuzen die waren ontleend aan de succesvolle revoluties in andere hoofdsteden in de Arabische wereld, beschuldigde de regering de protestvoerders ervan lid te zijn van de verboden Moslimbroederschap-beweging of van militante salafistische groeperingen. (Pinto 2015:159).

3.2.1 Op zoek naar een alternatief: politieke oppositiegroepen

Het uitbreken van de opstand leidde ertoe dat de regering haar langdurige monopolie op politiek en geweld verloor, doordat ze op politiek en militair gebied werd uitgedaagd door de verschillende oppositie- en rebellengroepen. Op politiek vlak ondermijnden de protestvoerders het monopolie van de regering op het nationaal narratief door te roepen om hervormingen en een democratische en pluralistische visie uit te dragen (Saouli 2015:326). Aanvankelijk kwamen de oproepen tot opstand uit de koker van oppositieleiden in

ballingschap, maar al kort na het uitbreken van de eerste protesten begonnen diverse plaatselijke actoren zich op eigen houtje te organiseren om de strijd aan te binden met de regering. De beweging stond in haar kinderschoenen en had geen specifieke leider. Mobilisatie tegen de regering vond dan ook uitermate verspreid plaats en werd grotendeels georganiseerd op lokaal niveau. Diverse hechte groepen activisten vormden *Tansiqiyat*, Arabisch voor coördinatiecomités, om deze inspanningen in goede banen te leiden. De meest prominente comités waren de *Syrian Revolution General Commission (SRGC)*²⁹ en het Lokaal Coördinatiecomité (LCC).³⁰

Tegelijkertijd waren er naast de lokale groeperingen drie andere groepen die de positie van de regering ter discussie stelden: de traditionele of "interne" oppositie, bestaande uit de linkse en Koerdische partijen in Syrië, plus leden van de civiele nationalistische oppositie met wortels in de 'Verklaring van Damascus' uit 2005; de "externe" oppositie, bestaande uit leden van de verboden Moslimbroederschap en politieke ballingen; en tot slot de religieuze oppositie bestaande uit salafisten en andere fundamentalistische godsdienstige bewegingen en personen. Deze verschillende groepen waren weliswaar verenigd in hun oppositie tegen de Syrische regering, maar verschilden onderling enorm: zowel wat betreft hun bondgenoten als de manier waarop ze het regime probeerden te veranderen, maar ook ten aanzien van hun politieke visie voor de toekomst van het land.

In juni 2011 vormden delen van de oppositie het 'Nationaal Coördinatiecomité' (NCC), een coalitie van 16 linkse politieke partijen, waaronder enkele kleine Koerdische partijen en onafhankelijke activisten. De nieuwe coalitie stond afwijzend tegenover internationale interventie (inclusief het bewapenen van de rebellen) en riep om een politieke transitie.³¹ Hoewel het NCC vroeg om verandering, nam het – in tegenstelling tot andere oppositiegroepen – geen maximalistisch standpunt in ten aanzien van het afzetten van de Syrische regering en stond het open voor een politieke oplossing. Het NCC wees buitenlandse invloed van de hand en nam standpunten in die andere oppositieleiden en -organisaties onacceptabel achtten, omdat deze standpunten te toegeeflijk van aard zouden zijn.³²

Omdat ze allemaal regimeverandering als doel hadden (ook al verschilden ze van mening over hoe dit te bereiken), vormden de diverse vertegenwoordigers van de coördinatiecomités

(waaronder de LCC, de externe oppositie – voornamelijk de Moslimbroederschap en politieke bannelingen – en onafhankelijke oppositiefiguren) in september 2011 de Syrische Nationale Raad (SNC), die formeel gepresenteerd werd in oktober 2011 en in Turkije gevestigd was.³³ Later, en onder internationale druk, werd de SNC uitgebreid tot de Nationale Coalitie van Syrische Revolutionaire en Oppositiestrijdkrachten. In november 2012.³⁴ Hoewel aanvankelijk gekant tegen externe interventie, zou de SNC (en later ook de Coalitie) om internationale interventie vragen en hield men vast aan een maximalistisch standpunt ten aanzien van de regering in Damascus, onder meer door op te roepen om het regime omver te werpen en de Syrische veiligheidsdiensten te ontmantelen.³⁵

Eenheid tussen deze groepen en platforms was ondanks (en soms vanwege) internationale druk echter ver te zoeken.³⁶ Voorts oefende geen enkele van deze groepen en organisaties, zowel binnen Syrië als erbuiten, ooit op een beduidende manier invloed uit op de op de grond uitgevochten opstand. Bovendien wist geen enkele van deze organisaties hun samenhang te bewaren en werd hun bestaan gekenmerkt door afvalligheid, terugtrekkingen en afsplitsingen.³⁷ Dit leidde tot de opkomst van nieuwe en kleinere politieke entiteiten zoals de Caïro- en Moskou-platforms.³⁸

Naarmate het conflict vorderde en diverse politieke ontwikkelingen leidden tot nieuwe afspraken tussen externe partijen die de oppositie steunden, werden er nieuwe oppositieorganisaties gevormd die vertegenwoordigers van de verschillende groeperingen bijeenbrachten. Zo werd bijvoorbeeld in 2015 het Hoog Onderhandelingscomité (HNC) opgericht (en in 2017 verder uitgebreid) om deel te nemen aan het onderhandelingsproces. In het HNC waren vrijwel al deze groepen vertegenwoordigd, inclusief leden van de gewapende oppositie,³⁹ en hetzelfde gold voor het Constitutioneel Comité.⁴⁰ Machtige oppositiestrijdkrachten zoals al-Nusra of de YPG behoorden niet tot de gewapende groepen die in de nieuwe politieke organisaties waren geïntegreerd, vanwege bezwaren van regionale machtsblokken of doordat ze juridisch aangemerkt waren als terroristische gewapende groeperingen.⁴¹

3.2.2 *Oorlogstrommels roffelen in heel Syrië: militarisering*

Inmiddels nam, naast de groeiende strijd op politiek gebied, het tegen het regime gerichte geweld ook steeds meer toe. Door de overheid gecontroleerde media deden melding van aanvallen tegen regeringsstrijdkrachten. Hoewel ze slechts sporadisch plaatsvonden, werden deze aanvallen steeds gedurfter, ook al werden ze niet opgeëist of zat er geen duidelijke politieke agenda achter. In april 2011 vielen onbekende gewapende groepen legereenheden aan die naar Deraa trokken om protesten neer te slaan en slaagden deze groepen erin om het leger een week buiten de stad te houden.⁴² De aanvallen bereikten hun piek in juni 2011, toen bij een confrontatie op het platteland rond Idlib vele leden van de veiligheidsdiensten gedood werden. De verminkte lichamen van de soldaten en leden van de veiligheidsdiensten werden gefilmd door de aanvallers en werden in de verspreide beelden om propagandadoeleinden afgeschilderd als slachtoffers van de onderdrukking door de Syrische regering (Abouzeid 2018).

Sommige deskundigen betogen dat militarisering van de opstand kan worden toegeschreven aan twee factoren: ten eerste het aanhoudende grove geweld tegen protestvoerders en ten tweede het feit dat deze protesten niet geleid hebben tot het begin van een politiek transitieproces (Abhoud 2018:98). Desondanks moeten andere motieven, zoals solidariteit met de eigen stam, religieus extremisme en woede over eerder politiek geweld, niet worden uitgesloten. Dukhan, die de reactie van stammen op de opstand uitvoerig heeft bestudeerd, stelt dat tribale gewoontes zoals 'Fizā', het opnemen van de wapenen om een bloedverwant of gerespecteerd persoon te wreken die vanwege zijn geloof is omgebracht, veelvuldig werden toegepast in Deraa (2018).⁴³ Daarnaast toonde Abouzeid aan dat religieus radicalisme en sluimerende woede over door het regime in de jaren '80 gepleegde geweld voor veel personen en groepen in een vroeg stadium van het conflict aanleiding vormden om regeringsstrijdkrachten aan te vallen (2018).

3.2.3 *Het Vrije Syrische Leger (FSA): militaire deserteurs en opstandelingen nemen de wapenen op*

Terwijl het geweld toenam en met het doel om een organisatorisch orgaan te creëren dat de mogelijkheid had om het gewapende verzet van de wijd verspreide en snel opkomende groepen opstandelingen te coördineren (Pedersen en Walther 2018), kondigde een groep

militaire deserteurs, die qua aantal toe waren genomen in de voorafgaande periode, in juli 2011 de vorming van het Vrije Syrische Leger (FSA) aan. De officieren, van wie velen aanvankelijk naar Turkije waren gevlucht, zwoeren de protestvoerders te beschermen en politieke verandering tot stand te brengen. Ze namen nadrukkelijk een niet-ideologisch standpunt in: ze omarmden het begrip nationale eenheid en wilden een democratisch Syrië dat de rechten en vrijheden van al zijn burgers waarborgde.⁴⁴ De daaropvolgende wildgroei aan groepen die aan het FSA gelieerd waren, droeg bij aan de snelle verspreiding van geweld en betekende een nieuwe fase in de opstand (Abboud 2018:92-103).

Ondanks de prominente aanwezigheid in de media en hoewel de naam anders doet suggereren, was het FSA geen verenigd leger en was het meer een label dan een daadwerkelijke organisatie. Het FSA bestond deels uit militaire deserteurs die publiekelijk een leidende rol aannamen of als uithangbord fungeerden. Het waren aanvankelijk vooral mannen die in ballingschap leefden, terwijl het overgrote deel van de strijders in Syrië burgers waren die vrijwel zonder enige vorm van training de wapens hadden opgenomen en over weinig militaire discipline beschikten. Hoewel er vaak over het FSA gesproken werd als een groep die onder leiding stond van hooggeplaatste militaire deserteurs zoals kolonel Riad al-Asaad, vertegenwoordigde het FSA een gemeenschappelijk kader waarbinnen lokaal georganiseerde opstandelingen en islamistische groeperingen uit heel Syrië in los verband opereerden. De bevelhebbers van deze vaak spontaan gevormde groepen beloofden trouw aan het FSA, hoewel ze amper enige vorm van betrekkingen onderhielden met de in Turkije gevestigde leiders van het FSA (Pedersen en Walther 2018). In deze context was het zelfs op groepsniveau lastig om volledige controle over personeel en materieel te krijgen. De structuur en de mate van samenwerking van de gewapende groepen waren dan ook continu aan verandering onderhevig.⁴⁵ Net als bij de politieke oppositie werd de relatie tussen de verschillende aan het FSA verbonden groepen gekenmerkt door onderlinge tegenstellingen die, naast andere oorzaken, verhinderden dat er echte eenheid kon ontstaan (Daher 2019).

Eind 2011 begonnen gewapende groepen zich steeds meer buiten het FSA om te organiseren of splitsten ze zich eenvoudigweg af als ze erin slaagden externe steun en patronage veilig te stellen (Abboud 2018:104-110). Islamistische groepen namen een prominentere rol aan in het conflict, hetgeen we verderop in dit rapport zullen bespreken. In de tussentijd verloor het

FSA aan populariteit en legitimiteit. Om externe steun te kunnen krijgen die alleen werd verleend op voorwaarde dat er sprake was van eenheid onder de diverse zelfstandige groeperingen, gingen verschillende FSA-leiders akkoord met door externe financiers gesteunde initiatieven om militaire operaties te coördineren. Provinciale militaire raden die onderling losjes met elkaar verbonden FSA-groepen vertegenwoordigden, begonnen eind 2011 en begin 2012 op te komen, en werden later opgevolgd door de Hogere Revolutionaire Raad in februari 2012, de *Joint Command* in september 2012 en de *Supreme Joint Military Command Council* (SMC, ook wel het *Higher of Supreme Military Command* genoemd) in december 2012.⁴⁶

Het SMC werd gepresenteerd als de gewapende vleugel van de politieke oppositie in ballingschap. Maar deze nominale institutionalisering van de oppositie werd geplaagd door onderlinge verschillen die ten koste gingen van de efficiency, vooral doordat de politieke oppositie haar beloften om steun te vergaren onder externe financiers niet kon nakomen. Hoewel ze zwoeren steun louter via het SMC te verlenen, bleven deze externe partijen het SMC passeren en financierden ze, omwille van hun eigen politieke belangen, groepen op de grond rechtstreeks (Daher 65-70). Saoedi-Arabië, dat vanwege zijn anti-islamistische standpunt en de groeiende invloed van groeperingen met nauwe banden met de Moslimbroederschap en Qatar zijn interventie in het Syrische conflict vergrootte,⁴⁷ opereerde evenals Qatar en Turkije buiten de SMC-structuur om, hetgeen bijdroeg aan de teloorgang van het SMC, zij het niet officieel (Abboud 2018:143-144).

In 2013 viel het SMC onofficieel uiteen als organisatie, hoewel het wel zichtbaar aanwezig bleef in het conflict, en introduceerde de VS een nieuw mechanisme om 'gematigde' groepen te steunen. De VS deed dit door twee commandocentra op te zetten: het in Jordanië gevestigde Militair Operatiecentrum (MOC) en het in Turkije gevestigde Müsterek Operasyon Merkezi (MOM).⁴⁸ In de jaren die volgden, kanaliseerden deze twee commandocentra hun steun aan 'gescreende'⁴⁹ groepen die zich, in elk geval voor de buitenwereld, met het FSA identificeerden en als 'gematigd' werden beschouwd.⁵⁰ Deze steun had een tweeledige doelstelling: enerzijds hulp bieden bij de strijd tegen de regeringstroepen en anderzijds de positie van gematigde partijen versterken binnen een steeds meer door islamistische groeperingen gedomineerde oppositie, om zodoende de rol van de gematigden te



waarborgen in het geval de regering ten val zou komen. Volgens de beschikbare informatie behoorden tot de partijen die steun kregen groepen die zich bevonden in de 'veiligheidszone' van 55 km rond al-Tanf (dicht bij de grens tussen Syrië en Jordanië) en eerder in andere delen van het land hadden gevochten,⁵¹ alsmede diverse groepen in het noorden van Syrië,⁵² de Hazzm-beweging en het Syrisch Revolutionair Front.⁵³

In het zuiden, vlakbij de Jordaanse grens en de door Israël bezette Golan Hoogvlakte, was het 'Zuidelijke Front van het Vrije Syrische Leger' (kortweg: het Zuidelijke Front, opgericht in februari 2014), de voornaamste ontvanger van steun. Dit nieuwe coördinerende kader was opgericht om de verdeling van geld, wapens en operaties vanuit het MOC aan de 49 gewapende groepen in zuidelijk Syrië te faciliteren. Deze groepen waren verspreid over diverse regio's, waaronder Quneitra, Deraa en Sweida, alsmede in en rond Damascus.⁵⁴ Aan het Front opereerden diverse islamistische groepen in het zuiden die geen steun ontvingen van het MOC, zoals de salafistische al-Muthanna-beweging (een tak van al-Qaida) en aan ISIS gelieerde groepen.⁵⁵ Leden van het Front werkten nauw samen met de Jordaanse inlichtingendienst en wisten de extremisten in toom te houden, al waren er soms schermutselingen tussen groepen van het Zuidelijk Front en al-Nusra en ISIS.⁵⁶ Vanaf 2013 voerde Israël een eigen steunprogramma uit, waarmee minstens twaalf aan het FSA gelieerde groepen werden bewapend, met als doel de aan Iran verbonden groepen weg te houden van de Golan Hoogvlakte.⁵⁷

Naarmate het conflict vorderde, raakten groepen verbonden aan het Vrije Syrische Leger (FSA) steeds meer op de achtergrond en in 2016 stond het FSA "aan de zijlijn en speelde het geen relevante rol meer bij gevechten." Dit kwam voornamelijk door verliezen op het slagveld en de negatieve rol van externe actoren (Abboud 2018:103). In het noorden van Syrië opereerden aan het FSA gelieerde groepen steeds meer binnen de door Turkije uitgezette strategie die vooral gericht was tegen ISIS en de door de Koerden gedomineerde SDF-strijdkrachten. Later schaarden deze FSA-groepen zich onder het *Syrian National Army* (SNA), een door Turkije aangestuurde coalitie van gewapende groepen die actief was in de grensregio. In de tussentijd was eind 2015 de focus van het door Jordanië gecontroleerde Zuidelijk Front verschoven naar het bestrijden van ISIS en het beschermen van de grensgebieden met Jordanië en de door Israël bezette Golan Hoogvlakte. Dit viel samen met de voorzichtige toenadering tussen de regeringen van Syrië en Jordanië, hetgeen zich

vertaalde in een zekere mate van rust op dit front. De opstand in het zuiden kwam ten einde in juli 2018 toen de strijdende rebellen zich overgaven aan de regeringstroepen.⁵⁸

Samen staan we sterk, afzonderlijk zullen we ten onder gaan: onderlinge relaties tussen gewapende groeperingen

De wildgroei aan gewapende groepen (in 2013 waren er naar schatting meer dan 1200),⁵⁹ wierp een schaduw over de militaire toestand en de veiligheidssituatie. Ondanks dat ze als soennitische moslims afkomstig van het platteland een relatief vergelijkbare sociaaleconomische achtergrond deelden en als gemeenschappelijke politieke doelstelling het omverwerpen van de regering hadden, opereerden de FSA-groepen en de islamistische allianties in een netwerkstructuur die naast een vorm van samenwerking toch vooral gekenmerkt werd door onderlinge conflicten, instabiliteit en tijdelijke verbanden (Abboud 2018:104-110). Hoewel ideologische verschillen geen belemmering vormden voor samenwerking en het FSA en islamistische groepen operationele banden onderhielden en samen vochten om specifieke militaire doelstellingen te realiseren, bleek het onmogelijk om saamhorigheid of een coherente bevelstructuur tussen deze groepen te realiseren (Pedersen en Walther 2018).

Ook vond er militaire samenwerking plaats met groepen als ISIS en al-Qaida. Veel aan het FSA gelieerde groepen, waaronder de gescreende groepen die werden gesteund door de VS, vochten zij aan zij met het al-Nusra Front (de Syrische tak van al-Qaida) maar ook met ISIS, hoewel de relatie met ISIS eind 2013, begin 2014 enorm verslechterde. Deze samenwerking was bekend bij externe partijen die steun leverden, waaronder landen in de regio en de Amerikaanse inlichtingendienst CIA. Hoewel de CIA de alliantie niet goedkeurde, werd de steun vooral in het begin niet tegengehouden, al veranderde dit later wel doordat het standpunt van internationale partijen ten opzichte van dergelijke groepen verhardde. In sommige gevallen betaalde de CIA zelfs een vergoeding aan gescreende groepen voor munitie die aan ISIS werd geleverd en knepen ze een oogje dicht bij de verkoop van onder andere groot kaliber munitie aan groepen die aan al-Qaida gelieerd waren.⁶⁰

In de tussentijd was, ondanks incidentele samenwerking, onderlinge onenigheid de orde van de dag en vonden er (en vinden er nog steeds) grote gevechten en confrontaties op kleinere



schaal tussen gewapende groepen plaats, die vaak ontstonden op initiatief van gewone strijders. Aan deze onderlinge gevechten, ook tussen groepen die door externe partijen gesteund werden,⁶¹ lagen meerdere oorzaken ten grondslag, zoals verschillen in ideologie, politiek opportunisme (Gade et al. 2019) en ontwikkelingen op politiek niveau.⁶² De conflicteconomie (ook wel 'oorlogseconomie' genoemd) speelde hierbij eveneens een belangrijke rol.⁶³ Deze laatste factor was incidenteel de oorzaak van *competitive violence* (geweld met als doel een machtspositie te veroveren)⁶⁴ op lokaal niveau, waarbij het vaak ging om controle over gebieden, wegen, grensovergangen, smokkelroutes en natuurlijke hulpbronnen.

De conflicteconomie heeft een cruciale rol gespeeld bij het aanhouden van het geweld en het herhaaldelijk oplaaien van gevechten: gewapende groepen wedijverden met elkaar om gebieden en hulpbronnen te bemachtigen, met als doel zich te verrijken of economisch gezien te overleven. Al in het begin van 2012 waren er berichten dat gewapende groepen op een zijspoor waren geraakt doordat zij zich richtten op het vergaren van oorlogsbuit en dat plunderingen, vetes en verdeelde loyaliteiten een bedreiging vormden voor hun eensgezindheid.⁶⁵ Toen de mogelijkheden voor onwettige activiteiten (o.a. plunderingen) niet langer toereikend waren om de opstand te bekostigen, werd het in handen krijgen van strategische routes en grondgebied zoals transitzones tussen de verschillende machtsgebieden of grensovergangen, gezien als een groot goed. De gewapende groepen konden op deze plaatsen namelijk controleposten inrichten en hun inkomsten middels het heffen van onofficiële belastingen en het doorverkopen van goederen (zogenoemde arbitrage) aanzienlijk vergroten (Steenkamp 2017; Bojicic-Dzelilovic en Turkmani 2018).⁶⁶ Dit was vooral belangrijk voor groepen met beperkte toegang tot financiering door een externe staat, aangezien ze op deze manier inkomsten konden genereren en in hun levensonderhoud konden voorzien.

In 2017 bijvoorbeeld raakten Ahrar al-Sham en Hay'at Tahrir al-Sham (HTS), de opvolger van al-Nusra, betrokken bij een conflict over de grensovergang bij Bab al-Hawa, waardoor deze grens een week gesloten bleef.⁶⁷ Dit werd gevolgd door een ander conflict over de grensovergang Kherbet al-Jouz die werd gebruikt voor het leveren van humanitaire hulpgoederen.⁶⁸ Drie maanden later vielen er dodelijke slachtoffers toen het Levant Front en

de Sultan Murad Brigade tegen elkaar vochten om de macht over verschillende controleposten en over Bab al-Salama, een andere grensovergang met Turkije.⁶⁹ Er bleven berichten over dergelijke dodelijke confrontaties circuleren, zoals die tussen het Levant Front en Jaysh al-Islam over smokkelroutes en controleposten in Afrin in februari 2021.⁷⁰ Jaysh al-Islam was eerder al betrokken geweest bij diverse geweldsuitbarstingen gericht tegen aan het FSA gelieerde groepen over de controle over tunnels in Oost-Ghouta.⁷¹

De cijfers geven het belang van dergelijke controleposten en grensovergangen duidelijk aan. In 2018 eisten gewapende groepen, waaronder de Syrische tak van al-Qaida, een betaling van tussen de 400 en 1500 dollar van elke vrachtwagen die goederen naar gebieden in handen van de regering vervoerde,⁷² waarmee HTS ongeveer 1,5 miljoen dollar per maand verdiende.⁷³ In hetzelfde jaar zetten de VS en het VK tijdelijk hun hulp aan Idlib vanuit Turkije via Bab al-Hawa stop, toen doorschermerde dat een aan HTS gelieerde groep financiële voordelen had genoten van deze vorm van "belasting" op vrachtwagens, waaronder dus vrachtwagens die hulpgoederen vervoerden.⁷⁴ In 2015-2016 verdiende Ahrar al-Sham, die dezelfde grensovergang controleerde, naar verluidt minimaal 3,6 tot 4,8 miljoen dollar per maand.⁷⁵ In Oost-Ghouta, dat tussen 2013 en 2018 werd belegerd, werden producten zoals suiker soms een paar kilometer verderop voor 24 keer de aanschafprijs verkocht. Groepen die de tunnels of controleposten in handen hadden, konden dus enorme bedragen verdienen.⁷⁶

Een vergelijkbare dynamiek speelde er rond olierijke gebieden en aanvoerroutes van goederen.⁷⁷ Aanvankelijk hadden enkele stammenmilities de olie- en gasvelden in handen.⁷⁸ Later vochten stammen, rebellen en islamisten op leven en dood tegen elkaar om de macht over natuurlijke hulpbronnen in het noordoosten en oosten van het land in handen te krijgen.⁷⁹ Mogelijkheden om enorm veel inkomsten te genereren, zoals via de verkoop van ruwe olie en lokaal geraffineerde producten (waarvan een deel werd verkocht in Irak en Turkije),⁸⁰ wakkerde de strijd tussen rivaliserende gewapende groeperingen aan. Zo verdiende ISIS in oktober 2015 naar verluidt gemiddeld zo'n 1,5 miljoen dollar per dag, nadat strijders de olievelden hadden afgepakt die al-Nusra (voormalige al-Qaida bondgenoten van ISIS) in handen had gekregen na gevechten met stammen en rebellen.^{81 82}



De rebellen en hun oorlogswetten

Al in de beginfase van het conflict werden gewapende groepen, waaronder aan het FSA gelieerde groeperingen, schuldig bevonden aan het plegen van oorlogsmisdaden en aan het schenden van mensenrechten en het schenden van het internationaal humanitair recht (IHR), hetgeen felle kritiek opleverde vanuit de VN en mensenrechtenorganisaties.⁸³ Gelet op de nadrukkelijke vraag van de rebellen om geld en goederen en de voorwaarde die sommige internationale partijen stelden voor hun steun aan militaire raden dat het IHR moest worden gerespecteerd,⁸⁴ ondertekenden bevelhebbers en vertegenwoordigers van diverse rebellengroepen die in Syrië onder de FSA-koepel opereerden in juli 2012 een 'Verklaring van beginselen'. Daarmee bevestigden zij een pluralistische, democratische rechtsstaat voor Syrië na te streven en beloofden zij zich aan de internationale wetgeving te houden.⁸⁵ Deze groepen namen tevens deel aan IHR-workshops die werden georganiseerd door het Internationale Comité van het Rode Kruis en kregen training van Britse en Amerikaanse mensenrechtenorganisaties.⁸⁶

Gedurende het conflict bleef de Onderzoekscommissie voor Syrië, die was opgezet door de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties om mensenrechtenschendingen tijdens het Syrische conflict te onderzoeken, de aan FSA verbonden groepen en islamisten beschuldigen van ernstige schendingen van mensenrechten, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden. De Commissie sprak onder meer van moord, standrechtelijke executies, bloedbaden, (systematische) martelingen, gijzelingen, gedwongen verdwijningen, verkrachtingen en seksueel geweld, het rekruteren en inzetten van kindsoldaten, het uitvoeren van aanvallen op beschermde objecten en gedwongen ontheemding van burgers. Andere beschuldigingen waren onder meer diefstal, plundering en belegering, alsmede gerichte aanvallen op medisch personeel, geestelijken en journalisten.⁸⁷ In mei 2013 beschuldigde een lid van een VN-onderzoekscommissie oppositiegroepen van het gebruik van zenuwgassen, zij het zonder hier onomstotelijk bewijs voor te leveren.⁸⁸ De onderzoekscommissie bracht later een verklaring uit waarin ze zich distantieerde van deze bewering⁸⁹ en in daaropvolgende rapporten werden geen meldingen opgenomen waarin het gebruik van chemische wapens aan de rebellen werd toegeschreven.⁹⁰ In 2016 brachten onder andere deze schendingen de voormalig speciaal VN-gezant voor Syrië tot de uitspraak dat "er geen *good guys* in het Syrische drama zijn".⁹¹

3.2.4 Reactie van de Syrische regering

Aan de vooravond van de opstand waren de Syrische strijdkrachten, met het Syrische Arabische Leger (*Syrian Arab Army, SAA*) als voornaamste onderdeel, en de veiligheidsdiensten een van de belangrijkste pijlers van de regering-Assad. Het SAA en de veiligheidsdiensten vertegenwoordigden een staatsapparaat dat echte macht had (Aoyama 2019:83). Vooral de veiligheidsdiensten werden gevreesd. Naast hun rol om de fysieke veiligheid te waarborgen, waren deze diensten ook belast met bewaking en toezicht, en hadden ze kantoren in alle Syrische provincies. Rekrutering voor deze diensten was enorm toegenomen onder Assad senior en de aantallen duiden erop dat de veiligheidsdienst één medewerker per 153 burgers telde – een van de hoogste ratio's ter wereld (Ziadeh 2013:24). Deze diensten opereerden onafhankelijk en werkten nauwelijks samen, uit angst dat ze zouden kunnen samenspannen tegen de regering (Valter 2018:46).

Het SAA, een conventioneel leger met Israël als voornaamste vijand, bestond uit drie korpsen die onderverdeeld waren in twaalf divisies, waarvan de meeste in het zuiden en zuidwesten van het land in de buurt van de bezette Golan Hoogvlakte waren geconcentreerd.⁹² Het leger werd verder versterkt door elitetroepen zoals de Republikeinse Garde. Het veiligheidssysteem was gebaseerd op vier hoofddiensten: de algemene inlichtingendienst, de politieke veiligheidsdienst, de militaire inlichtingendienst en de inlichtingendienst van de luchtmacht. De eerste twee waren officieel verbonden aan het ministerie van Binnenlandse Zaken, terwijl de laatste twee formeel onder het ministerie van Defensie vielen. Het Nationaal Veiligheidsbureau had de algemene supervisie (Ziadeh 2013:23).

Aanvankelijk vertrouwde de Syrische regering op de veiligheidsdiensten, inclusief de (oproer)politie, en op laagopgeleide regeringsmedewerkers die gerekruteerd waren om de confrontatie met de protestvoerders aan te gaan. Maar naarmate de aanvallen op regeringstroepen toenamen, zowel in aantal als in doelgerichtheid, verschoof de aanpak van de regering: er werd steeds meer een militaire oplossing gezocht en er werden zwaardere eenheden ingezet, hetgeen de situatie verder deed escaleren. Uit angst voor een Libië-scenario zette de regering elitetroepen in, onder meer tegen opstanden in de dichtbevolkte steden, om de overbelaste veiligheidsdiensten te steunen en mogelijke uitbreiding van de



opstand naar andere delen van het land de kop in te drukken. In de tussentijd leunde de regering steeds meer op vertrouwde eenheden zoals de Republikeinse Garde en de 4e Divisie, die naar verluidt onder bevel stonden van Assads broer Maher. De sektarische aard van deze eenheden wordt vaak aangehaald als de onderliggende reden waarom ze werden ingezet. Ze bestonden (voornamelijk) uit alawieten en zouden daarom loyaler aan het regime zijn,⁹³ maar deze eenheden waren ook veel beter getraind en gevechtsklaar in vergelijking met andere eenheden.⁹⁴

De regeringsstrategie veranderde opnieuw in 2012, nadat het leger zware verliezen leed en veel manschappen omkwamen bij de slag om Baba Amr in Homs.⁹⁵ Deels vanwege de militarisering van loyalistische gemeenschappen en de afbrokkelende status van het gewone leger draaide de nieuwe strategie om de inzet van paramilitaire groepen, de zogeheten 'Shabbiha': een alles omvattende naam voor losse pro-regering militias die op organische wijze verbonden waren met het regime. Deze paramilitaire troepen kregen vanaf 2012 gaandeweg een meer formele status, eerst in de Volkscomités en later in de *National Defense Forces* (NDF), waardoor de paramilitairen een prominent onderdeel werden van het Syrische conflict en een belangrijk uitvoerend element van de repressie door de regering vormden (Üngör 2020:1-3). Hoewel enkele van deze groepen praktisch uitgroeiden tot volwaardige legerbataljons, leken andere groepen meer op particuliere contractanten met scherp omschreven taken zoals het beveiligen en bemannen van controleposten.⁹⁶

Tijdens het conflict verliep de rekrutering voor deze paramilitaire groepen succesvoller dan de algemene dienstplicht, omdat deze via lokale, informele netwerken en familie- of gemeenschapsbanden verliep. Naast betere betaling dan de soldij die het SAA bood, stonden deze paramilitaire groepen hun strijders toe om dicht bij huis te blijven en hadden strijders de optie om de dienst te verlaten wanneer ze dat wilden. Desalniettemin behield het leger gedurende het tien jaar durende conflict en ondanks de steeds belangrijkere rol van deze groepen een belangrijke rol, aangezien het fungeerde als de logistieke ruggengraat voor door de regering gefinancierde groepen en als cruciaal kanaal waarlangs de bondgenoten van de regering, Rusland en Iran, steun konden leveren. In de door de regering doorgevoerde opzet namen paramilitaire groepen veel van de infanterietaken op zich, terwijl het leger de controle behield over de luchtmacht en het gebruik van zware wapens.⁹⁷

De oprichting van deze paramilitaire groepen was toegestaan onder een bestaande wet die indien nodig de vorming van 'hulp- of andersoortige troepen' mogelijk maakte,⁹⁸ een mogelijkheid die de regering in de jaren '80 al eerder had toegepast (Van Dam 2011:105). Deze groepen vormden een belangrijk onderdeel van de militaire strategie van de regering aangezien zij fungeerden als lokale ordetroepen die hielpen de opstandelingen in bedwang te houden (Abboud 2018:126). Naarmate het conflict vorderde, werden nieuwe formaties opgericht zoals het Baath Bataljon, vaak onder de auspiciën en controle van het veiligheidsapparaat en de Republikeinse Garde of loyalistische geldschieters. Naast deze groepen vochten er ook diverse Palestijnse groeperingen aan de kant van de regering, samen met verschillende kleinere stammenformaties en milities van de Syrische Socialistische Nationale Partij (SSNP). Dit is een nationalistische partij met als ideologie het realiseren van een Groot-Syrië, een machtsgebied dat zich zou moeten uitstrekken van het huidige Syrië, Irak, en Jordanië tot historisch Palestina en Koeweit, en alsmede delen van Turkije, Iran, het Sinai-schiereiland en Cyprus zou moeten omvatten.⁹⁹ Particuliere beveiligingsbedrijven werden verder toegestaan vanaf 2013 en speelden een rol in het veiligheidsnetwerk van de regering.¹⁰⁰

Gelijktijdig met de Russische interventie in 2015 en in nauwe samenwerking met Russische militaire adviseurs richtte de Syrische regering nieuwe militaire formaties op die onder de directe controle van het SAA en de Russische strijdkrachten vielen, te weten het 4e en 5e Aanvalskorps (die respectievelijk in oktober 2015 en november 2016 werden gevormd).¹⁰¹ In deze formaties gingen veel paramilitaire groepen op die voor de regering vochten. Daarnaast traden voormalige oppositiestrijders tot deze korpsen toe, hoewel beide groepen ook over bestaande militaire eenheden beschikten.¹⁰² Dankzij een rekruteringsmodel dat was gebaseerd op vrijwillige aanmelding, betere voorwaarden (zoals hogere soldij) en training/steun van de Russische land- en luchtmacht, waren de nieuwe korpsen populair en speelden ze een belangrijke rol bij de inspanningen van de regering om gebieden te heroveren.¹⁰³ Na de oprichting van deze korpsen, en naarmate de regering meer gebieden terug in handen kreeg, werden diverse paramilitaire groepen gedemobiliseerd.¹⁰⁴

In de verdediging: er vol voor gaan

De Syrische strijdkrachten herhaalden af en toe dat ze vastbesloten waren om Syriërs en Syrië te beschermen tegen wat werd afgeschilderd als een buitenlandse samenzwering en een aanval van islamitische fundamentalisten op de regering en het Syrische volk. Maar bij hun streven om dit te bereiken, zijn de regeringstroepen, hun bondgenoten en hulptroepen echter beschuldigd van het begaan van ernstige schendingen van mensenrechten, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden. Het leeuwendeel van alle tijdens het conflict begane schendingen worden toegeschreven aan de Syrische regeringstroepen en hun bondgenoten, waaronder (maar niet beperkt tot) wijdverbreide en systematische belegeringen met door burgers bewoonde gebieden als doelwit,¹⁰⁵ het tegenhouden van humanitaire hulp,¹⁰⁶ bewuste aanvallen op medische voorzieningen (Gordon 2021:58-86), willekeurige bombardementen, vernietiging en massale ontheemding,¹⁰⁷ seksueel en op gender gebaseerd geweld (waaronder verkrachting),¹⁰⁸ gedwongen verdwijningen en opsluiting, massamoord en martelingen in detentiecentra.¹⁰⁹ Bovendien zijn de regeringstroepen en hun bondgenoten beschuldigd van het meermaals gebruiken van chemische wapens, waardoor zij bovenaan de lijst staan van partijen die mogelijk dergelijke wapens hebben ingezet tijdens het conflict.¹¹⁰ Voorts zouden de regeringstroepen en hun bondgenoten, evenals de oppositiegroepen, op grote schaal betrokken zijn bij de oorlogseconomie.¹¹¹

De misdaden die zijn begaan door de regeringstroepen zijn systematisch vastgelegd,¹¹² deels vanwege het politieke belang ervan voor Assads internationale en regionale vijanden (Davidson 2017:344-347). De VN-onderzoekscommissie heeft deze schendingen uitvoerig onder de loep genomen en gedocumenteerd, en hetzelfde geldt voor andere internationale entiteiten, zoals het Internationale, Onpartijdige en Onafhankelijke Mechanisme (IIIM) van de VN¹¹³ en door het Westen gesteunde maatschappelijke organisaties en NGO's (niet-gouvernementele organisaties).¹¹⁴

3.3 Syrische opstand en internationale respons: van terughoudende reacties naar actieve betrokkenheid

De Syrische opstand had vanaf het begin af aan een internationale dimensie, aangezien de uitkomst ervan belangrijk was voor de machtsverhoudingen in de regio. Aanvankelijk waren de reacties vrij terughoudend, hoewel de onrust in het land door velen als een kans werd gezien. Regionale en internationale actoren zagen de 'potentiële ontvlambaarheid van de situatie in Syrië' en wat er allemaal op het spel stond voor alle betrokken partijen, en zochten dan ook naar manieren om de situatie te de-escaleren (Phillips 2020:38-41). Turkije bood aan te bemiddelen (Hinnebusch 2015), terwijl zowel Qatar als Saoedi-Arabië hooggeplaatste functionarissen naar Damascus stuurde om (financiële) steun te bieden (Phillips 2018:67-70). In de tussentijd deden Westerse politici een oproep aan de Syrische regering om hervormingen door te voeren en af te zien van het gebruik van geweld (Daher 2019:209-215), een oproep die weerklank vond in de hoofdsteden van landen in de regio die tot het pro-Assad kamp behoorden.¹¹⁵

Toch duurde dit niet lang en naarmate de confrontaties tussen de regering en haar tegenstanders toenamen, veranderden ook de berekenende opvattingen van externe actoren. Deze ontwikkelingen luidden een tijdperk in dat werd gekenmerkt door regionale en internationale concurrentie om de uitkomst van het conflict te bepalen. De verschuiving in standpunten wakkerde de reeds verslechterende situatie alleen maar verder aan. Naarmate het conflict vorderde, speelden externe actoren een cruciale rol bij het framen, stimuleren en faciliteren van de oorlog. Zij droegen niet alleen bij aan het uitbreken van de oorlog, maar bepaalden, toen de oorlog eenmaal bezig was, ook de aard van het conflict en, belangrijker nog, zorgden ervoor dat de oorlog bleef voortduren (Phillips 2020:43). Bovendien zorgde externe betrokkenheid, onder meer door niet-staatsgebonden actoren, voor verergering of toevoeging van sektarische en etnische dimensies aan wat begon als een politieke strijd binnen de Syrische landsgrenzen (Zarras 2020:50-66).

3.3.1 Syrië als strijdtoneel voor strategische concurrentie: de nieuwe strijd om Syrië

Een regimeverandering in Syrië had het potentieel om de heersende allianties op te schudden en een snelle verschuiving in de machtsverhoudingen in de regio teweeg te brengen. De opstand bracht dan ook gigantische mogelijkheden met zich mee, zowel om winst te behalen als om verliezen te lijden (Hinnebusch 2020:4). Als gevolg daarvan laaide de regionale machtsstrijd van begin 21e eeuw opnieuw op, aangescherpt doordat Iran, Hezbollah en Rusland de Syrische regering te hulp schoten, terwijl de oppositie de steun genoot van de door Saoedi-Arabië geleide prowesterse coalitie (waarvan in het geval van Syrië ook Qatar en Turkije deel uitmaakten).

In de regionale strijd hadden Iran, Hezbollah en Rusland het meeste te verliezen als de regering-Assad omver zou worden geworpen. Rusland was een oude bondgenoot van Syrië en de Syrisch-Russische betrekkingen dateren al uit de tijd van de USSR. Syrië kocht al heel lang Russisch militair materieel en stond de Russen toe een marinebasis te vestigen op Syrisch grondgebied – dit is de enige Russische marinebasis aan de Middellandse Zee (Lund 2019). Aan de vooravond van het conflict hadden Russische bedrijven, vooral die in de energiesector, 20 miljard dollar aan investeringen in Syrië zitten, terwijl de Syrische staat miljarden dollars aan uitgestelde schulden aan Rusland had (Daher 2019:190-191). De Iraans-Syrische relaties waren zo mogelijk nog sterker en werden als 'strategisch' gezien. Naast een toegewijde bondgenoot van de Islamitische republiek Iran was Syrië een belangrijke pijler voor Irans regionale politiek (Phillips 2016:31) en een onmisbare landbrug voor Hezbollah. De angst in Iran was dat het voortbestaan van deze landbrug bedreigd zou worden in het geval van een regimeverandering in Damascus, en dit zou ertoe leiden dat de beweging haar strategische positie zou verliezen en binnenlandse rivalen meer macht zouden krijgen (Saouli 2020:74-77).

In de tussentijd hoopte het door Saoedi-Arabië geleide prowesterse kamp aanzienlijke winst te boeken met het afzetten van de Syrische regering. Dit zou namelijk een enorme klap betekenen voor de invloed van Iran, dat zowel bij Saoedi-Arabië (Darwich 2020) als bij de VS (Gani 2020) en Israël (Schmidt 2020) in een kwaad daglicht stond. Eerdere pogingen om Assad af te doen stappen van zijn alliantie met Iran waren mislukt (Phillips 2016:31) en de opstand

bood een mogelijkheid om verandering teweeg te brengen. Naast het beperken van Irans invloed in de regio had Saoedi-Arabië ook een ideologisch belang bij het versterken van de positie van sektarische soennitische actoren in Syrië (Schmidt 2020:27:28) en zagen de Saoedi's het conflict als een mogelijkheid om een 'regionale leidersrol' op zich te nemen (Darwich 2020). Deze laatste twee doelen hadden ook Qatar en Turkije voor ogen en beide landen onderhielden nauwe betrekkingen met het Assad-regime totdat de Syrische opstand uitbrak. Qatar en Turkije wilden de positie van politieke groepen die ideologisch gezien dicht bij hen stonden sterker maken, en dan met name de Moslimbroederschap, een beweging die in Saoedi-Arabië verboden was (Ulrichsen 2020 en Daoudy 2000).

Internationale betrokkenheid was niet beperkt tot staten en het conflict werd een magneet voor niet-staatsgebonden actoren (transnationaal en niet-gouvernementeel), zij het om heel andere redenen. Transnationale partijen, zoals de Koerdische Arbeiderspartij (PKK) en religieuze extremistische groepen zoals al-Qaida, mengden zich in de strijd, uit zelfbelang en om verwezenlijking van hun eigen agenda's na te streven. Leden van de Turkse PKK schoten de Syrische tak van hun organisatie, de Democratisch Unie Partij (PYD), te hulp (Rifai 2016). Op dezelfde manier zorgde steun van in het buitenland gevestigde jihadgroepen en financiers ervoor dat Islamitische Staat (IS) het kalifaat kon uitroepen en versterkte deze steun de positie van het al-Nusra Front, dat later verder ging als Hay'at Tahrir al-Sham (HTS) (Hashim 2014).

Tot de andere interveniërende niet-staatsgebonden actoren behoorden niet-gouvernementele entiteiten zoals de Arabische Liga, de Europese Unie (EU) en diverse VN-organen, waaronder humanitaire organisaties en nieuw opgezette mechanismen. Ten aanzien van Syrië hanteerden deze entiteiten allerlei uiteenlopende strategieën en streefden ze verschillende doelen na. Actoren zoals de EU beschouwden de Syrische opstand als een moment van 'democratisering' (Chen et al. 2020), terwijl andere entiteiten juist wilden ingrijpen in de hoop op een vredige oplossing en gerechtigheid voor slachtoffers, maar ook om humanitaire hulp te bieden of om eenvoudigweg hun mandaat uit te voeren (Bali en Rana 2017:115-143).

3.3.2 *Vérgaande interventie: externe actoren verhogen hun eisen*

Naarmate het geweld heviger werd, reageerden regionale en Westerse actoren door de Syrische regering te veroordelen, sancties op te leggen (zij het aanvankelijk in beperkte mate) en hun diplomatieke diensten uit het land weg te halen (Arslanian 2020:227-298). Een oproep in augustus 2011 aan Assad om op te stappen betekende dat er geen weg meer terug was.¹¹⁶ Minder dan een week later werden er stappen ondernomen om de Syrische Nationale Raad (SNC) te vormen. De SNC werd in oktober formeel als een entiteit aangekondigd in Turkije, het land waar diverse bijeenkomsten van de oppositie hadden plaatsgevonden en dat gewapende groepen een goed heenkomen had geboden. De doelstelling van de SNC was om de politieke energie van de opstand te bundelen tot één coherente stem. Externe erkenning volgde en de SNC werd 'een legitieme vertegenwoordiger van het Syrische volk' genoemd (Abboud 2018:80-82). Een coalitie van pro-oppositie regeringen, waaronder Nederland, vormden de groep 'Vrienden van Syrië' die steun beloofden te bieden aan de Syrische oppositie.¹¹⁷ Net als in Libië zou deze oppositiekern dienen als kanaal voor externe steun (Davidson 2017:317). Later breidden dezelfde landen hun steun uit naar de opvolger van de SNC, de Coalitie, en het HNC.

Tevens vroegen externe donoren nadrukkelijk om meer organisatie en eenheid van de gewapende oppositie en stelden dit als een voorwaarde voor steun. Dat leidde tot de vorming van provinciale militaire raden die later opgevolgd werden door de Hogere Revolutionaire Raad in februari 2012, de *Joint Command* in september 2012 en de *Supreme Joint Military Command Council* (SMC, ook wel het *Higher of Supreme Military Command* genoemd) in december 2012. De nieuwe militaire organen werden gezien als de 'gewapende' tak van de oppositie en externe steunverleners beloofden plechtig om hun hulp via dit kanaal te verstrekken; die beloftes werden echter niet ingelost, doordat externe partijen zich hier domweg niet aan hielden (Daher 65-70).

Regionale actoren, waaronder Qatar en Saoedi-Arabië, namen de leiding over en boden (door de VS gescreende) gewapende groepen militaire en financiële steun via Turkije en later Jordanië;¹¹⁸ deze beide landen speelden een belangrijke rol bij het bepalen van de lokale dynamiek dicht bij hun grenzen. Qatar onderhield nauwe betrekkingen met invloedrijke

islamistische figuren en groepen, met name de Moslimbroederschap (MB), en zag kansen in de 'Arabische Lente'. Deze groepen waren namelijk veel beter georganiseerd dan andere oppositiegroepen en stonden klaar om de macht in hun landen te grijpen in het geval van een politieke ommezwaai.¹¹⁹ Net als in Libië was Qatar een bijzonder vurig voorstander van steun aan de oppositie. Als voorzitter van de Arabische Liga in 2011-2012 deed Qatar alle mogelijke moeite om Syrië als lid te schorsen en het land politieke en economische sancties op te leggen. Tegelijkertijd ontketende de Qatarese nieuwszender Al-Jazeera een 'mediaoorlog' door continu gekleurde berichten over het Syrische conflict te verspreiden.¹²⁰

In januari 2012 was de Qatarese emir de eerste Arabische leider die publiekelijk een oproep tot internationale interventie deed.¹²¹ In dezelfde maand kwamen er berichten naar buiten over wapenleveringen door Qatar aan de gewapende oppositie.¹²² Volgens berichten regelde Qatar (dat zijn intentie had uitgesproken om de oppositie met alle mogelijke middelen te steunen) dat er in maart 2012 voor 100 miljoen dollar aan wapens van Libië naar Syrië werd overgebracht.¹²³ Deze steun groeide uit tot ongeveer 3 miljard dollar in maart 2013¹²⁴ (exclusief donaties van private groepen of personen). Daarbij was Qatar overigens niet al te kieskeurig wat betreft het verlenen van financiële steun aan diverse partijen: de lijst omvatte bondgenoten van de seculiere FSA-groepen,¹²⁵ evenals islamistische groepen die aan de Moslimbroederschap verbonden waren en waarvan vele onder de FSA-koepel opereerden, de salafistische Ahrar al-Sham, het Islamitisch Front,¹²⁶ en de Syrische tak van al-Qaida, Jabhat al-Nusra (Davidson 2017:323). Qatar gebruikte bestaande betrekkingen tussen stammen (Dukhan 2018)¹²⁷ en netwerken van de Moslimbroederschap (Darwich 2020) als kanalen om steun te verlenen, inclusief, ondanks waarschuwingen van de VS, kleine aantallen luchtafweerraketten. Het land liet voorts leden van de gewapende oppositie op zijn grondgebied toe om militaire training te volgen.¹²⁸

Een verandering in het Qatarese leiderschap en de opkomst van een nieuwe emir, terwijl er een regionale crisis speelde met andere Golfstaten – voornamelijk Saoedi-Arabië (KSA) en de Verenigde Arabische Emiraten (VAE) – over Qatars steun aan islamisten, in het bijzonder de Moslimbroederschap, had ook gewijzigde verhoudingen op het Syrische strijdtoneel tot gevolg, met als gevolg dat Saoedi-Arabië de leiding nam wat betreft steun aan gewapende groepen.¹²⁹ De Saoedische overname, actief geholpen door de VAE, leidde tot verdere

verzwakking van de Qatarese invloed op de politieke oppositie, doordat de SNC vervangen werd door de Coalitie waarin door Saoedi-Arabië en het Westen gesteunde groepen en personen waren opgenomen. Saoedi-Arabië, dat de voornaamste partner van de CIA werd, vertrouwde op banden met stammen en op persoonlijke betrekkingen om geld en wapens te verdelen (Darwich 2020). Het verschilde hierin niet veel van Qatar, zij het dat de Saoedi's omzichtiger te werk gingen en niet alleen het FSA steunden, maar ook salafistische en islamistische groepen zoals Jaysh al-Islam.¹³⁰ Saoedische media zoals TV-zender al-Arabiya en de krant al-Sharq al-Awsat speelden een rol die vergelijkbaar was met het Qatarese Al-Jazeera.¹³¹

Gedurende het conflict waren de Golfstaten afhankelijk van Syrië's buurlanden Jordanië en Turkije voor toegang tot het land en van de VS voor training en steun. Toen de posities van deze actoren veranderden in 2015-2016, werd het vermogen van de Saoedi's en de Qatari om gebeurtenissen vorm te geven ingeperkt.¹³² In het geval van Saoedi-Arabië viel dit samen met de komst van een nieuwe machthebber en het feit dat het land verweekeld raakte in de oorlog in Yemen, die in 2015 begon en de prioriteiten van de Saoedi's overhoop haalden. Hoewel regionale en interne ontwikkelingen de Golfstaten tegenhielden of hun de lust ontnamen om verdere pogingen te ondernemen om het conflict te beïnvloeden, bleven ze toch bij de oorlog betrokken door hun regionale bondgenoten (Jordanië in het geval van Saoedi-Arabië; Turkije in het geval van Qatar) financieel en politiek te steunen.

Andere landen in de regio waren niet minder betrokken bij het conflict. Zowel Jordanië als Turkije boden steun aan de gewapende groepen en faciliteerden toegang voor andere partijen die bij wilden dragen. Jordanië is lang afhankelijk geweest van westerse en Arabische financiële steun om de gaten in het overheidsbudget te dichten en interne stabiliteit te waarborgen; de aarzeling om betrokken te raken bij de oorlog kan dan ook worden toegeschreven aan de regionale bondgenoten van het land.¹³³ Hoewel de autoriteiten externe actoren aanvankelijk toestonden om vanuit Jordaans grondgebied te opereren, waren ze terughoudend toen de dreiging van het extremisme dichterbij de landsgrenzen kwam en Jordanië overspoeld werd met honderdduizenden vluchtelingen. Dit leidde medio 2015 tot een andere koers, die samenviel met de actieve Russische interventie in het conflict, waarbij er meer focus kwam te liggen op het beheersen van veiligheidsrisico's (terroristische

organisaties of door Iran gesteunde sjiitische milities) en op het tegenhouden van de stroom vluchtelingen. Terwijl Amman erin slaagde de eerste doelstelling te realiseren door de dreiging van terrorisme te neutraliseren met behulp van de Syrische gewapende oppositie,¹³⁴ hing het behalen van de doelstelling met betrekking tot de aanwezigheid van door Iran gesteunde sjiitische milities af van een overeenkomst met Rusland.¹³⁵

In de tussentijd intervieerde ook Israël in het Syrische conflict, al hield het land zich – in tegenstelling tot Turkije en de Golfstaten – op de achtergrond. Op militair vlak steunde Israël gewapende groepen dicht bij de bezette Golan Hoogvlakte door munitie, wapens, soldij en eerste behoeften als eten en medische verzorging te sturen. Zelfs strijders van al-Nusra kregen medische verzorging, volgens een Israëlische functionaris omdat niet grondig genoeg was gecontroleerd met wie deze strijders banden onderhielden.¹³⁶ Daarnaast faciliteerde Israël de beweging van gewapende groepen tijdens militaire confrontaties met regeringstroepen en intervieerde het rechtstreeks met drones en beschietingen toen deze groepen vochten tegen aan ISIS gelieerde groepen.¹³⁷ Ook voerde Israël rechtstreeks militaire aanvallen uit op stellingen van de regeringstroepen en hun bondgenoten, hetgeen volgens een Israëlische functionaris in 2018 overeenkwam met 200 aanvallen in twee jaar tijd.¹³⁸ Deze aanvallen vonden plaats in het hele land en waren gericht tegen Iraanse en Hezbollah-netwerken die vermoedelijk deel uitmaakten van de Syrische regeringstroepen of zich op dezelfde locatie bevonden als regeringsdoelwitten. Volgens de voormalige Israëlische ambassadeur in Washington had Israël na de aanval op Ghouta in 2013 ook het idee geopperd om alle chemische wapens uit Syrië te verwijderen. Israël legde dit idee eerst voor aan Rusland en vervolgens aan de VS om de regering-Obama te helpen om een aanval na het overschrijden van de "rode lijn" te omzeilen.¹³⁹

Op internationaal niveau bood de VS, naast supervisie over wapenleveringen vanuit Oost- en Centraal-Europese landen ten behoeve van partijen die de oppositie steunden,¹⁴⁰ zogeheten 'niet-dodelijke steun' (non-lethal assistance, NLA) zoals voedselpakketten, vrachtwagens en training aan de rebellen. De wapens werden geregeld door het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken, terwijl de NLA-steun deel uitmaakte van geheime operaties van de Central Intelligence Agency (CIA). Onder het 'Non-lethal and Stabilization Assistance'-programma, dat liep van 2012 tot 2018, bood de VS hulp aan de oppositie en



maatschappelijke groeperingen.¹⁴¹ Om deze programma's te monitoren en implementeren, zette de VS het 'Syria Transition Assistance and Response Team' (START) op, dat opereerde vanuit Turkije, en het 'Southern Syria Assistance Platform' (SSAP), dat in Jordanië was gevestigd. Het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken en de daaraan verbonden ontwikkelingsorganisatie USAID zetten tevens kleine teams civiele hulpverleners (onder de noemer START Forward) in gebieden in het noorden van Syrië in.¹⁴²

In oktober 2013 breidde de VS zijn clandestiene inspanningen om 'gematigde' rebellen van de Syrische oppositie te trainen uit. Het programma, dat naar verluidt *Timber Sycamore* heette en liep tot 2017, kostte 1 miljard dollar en was daarmee een van duurste operaties van de CIA sinds de jaren '80.¹⁴³ Volgens een goed geïnformeerde overheidsfunctionaris zorgde het programma ervoor dat oppositiestrijders in een periode van vier jaar naar schatting 100.000 soldaten van het Syrische leger en hun bondgenoten konden doden of verwonden.¹⁴⁴ Middels dit programma – dat mogelijk een van de katalysatoren was voor de Russische interventie in 2015¹⁴⁵ en via de MOC/MOM-commandocentra liep (in samenwerking met de Saoedische inlichtingendienst) – werden geweren, mortieren en raketgranaten geleverd aan de oppositietroepen. Hoewel het was opgezet om de gematigde oppositie te steunen, belandde een deel van de wapens door lakse controle en gebrek aan naleving van de regels in handen van groepen als al-Nusra en ISIS.¹⁴⁶ Het programma had tevens gevolgen buiten de Syrische landsgrenzen: een onderzoek onthulde dat wapens die bestemd waren voor oppositiegroepen door de Jordaanse inlichtingendienst op de zwarte markt werden verkocht. Met deze wapens werd onder meer een terroristische aanval in Jordanië uitgevoerd waarbij Amerikaanse politie-instructeurs werden gedood.¹⁴⁷

De VS had ook een afzonderlijk, door het Pentagon geleid, *Train and Equip*-programma opgezet om ISIS te bestrijden. Hiervoor werden in de beginfase ongeveer 400 Amerikaanse manschappen en honderden ondersteunende medewerkers ingezet.¹⁴⁸ Het programma kende strikte screeningprocedures en strijders werden verplicht om alleen tegen ISIS te vechten, terwijl de VS zelf geen garanties bood de strijders te zullen verdedigen tegen regeringstroepen.¹⁴⁹ Training voor gescreende groepen vond plaats in Jordanië, Qatar, Saoedi-Arabië of de Verenigde Arabische Emiraten.¹⁵⁰ Het programma, dat een kort leven was beschoren (het liep minder dan een jaar en werd stopgezet in oktober 2015),¹⁵¹ was erop

gericht om jaarlijks ca. 5.000 strijders te trainen. Hoewel het programma 500 miljoen dollar kostte, werden er slechts zo'n honderd strijders afgeleverd en velen van hen werden, samen met hun wapens, gevangengenomen door aan al-Qaida gelieerde groeperingen.¹⁵² Het programma werd vervangen door een kleinere versie, waarin gescreende groepen te werk werden gesteld als zogeheten *enablers* om luchtaanvallen door de coalitie te ondersteunen,¹⁵³ en werd in 2016 opnieuw opgestart, zij het op kleinere schaal.¹⁵⁴ Tegelijkertijd was het Pentagon bezig met een ander programma dat uiteindelijk leidde tot militaire samenwerking met Koerdische YPG-troepen.¹⁵⁵

Westerse landen zoals het Verenigd Koninkrijk (VK) en Frankrijk leverden eveneens militaire en niet-militaire steun. Onder het mom van het 'beschermen van burgers' en (later) profiterend van een gewijzigde Europese richtlijn ten aanzien van een wapenembargo voor Syrië waren zowel het VK als Frankrijk vanaf 2012 betrokken bij een door de VS geleid trainingsprogramma. Dit was aanvankelijk alleen gericht op uit het Syrische leger overgelopen officieren, maar werd later verder uitgebreid. Terwijl Frankrijk onder meer wapens leverde aan oppositiegroepen,¹⁵⁶ leverde het Verenigd Koninkrijk naar verluidt naast kogelvrije kleding en communicatieapparatuur ook gepantserde voertuigen aan oppositiestrijdkrachten, zodat deze zich veiliger konden verplaatsen.¹⁵⁷ Voorts namen Britse speciale eenheden deel aan het door het Pentagon geleide *Train and Equip*-programma, waarbij deze eenheden in Syrië zelf werden ingezet.¹⁵⁸ De Britse minister van Defensie was tevens betrokken bij "geheime propagandaprogramma's", die waren gericht op het ondermijnen van de Syrische regering (en later ook islamisten)¹⁵⁹ en op het ondersteunen van de gewapende oppositie, zoals het feitelijk 'runnen van een persbureau voor hen'.¹⁶⁰

Externe steun voor de gewapende oppositie werd bemoeilijkt door tegenstrijdige belangen en diverse problemen. Dit had tot gevolg dat de oppositie versnipperd raakte en uiteindelijk helemaal uit beeld verdween. Over het algemeen waren deze programma's niet goed gecoördineerd en werden ze verder bemoeilijkt door de aanhoudende unilaterale aanpak. Bovendien waren hierbij de nationale prioriteiten van externe actoren leidend, en niet die van de Syrische oppositie. Dit laatste punt komt duidelijk naar voren in de heroriëntering van het Turkse en Jordaanse beleid om zich op hun eigen nationale prioriteiten te richten, zoals de Koerdische milities voor Turkije en jihadisten en vluchtelingen voor beide landen, hetgeen



directe gevolgen had voor de gewapende groepen in hun invloedssfeer.¹⁶¹ De Golfstaten waren betrokken bij 'ruzies en rivaliteit', zoals sjeik Hamad Bin-Jaber al-Thani, toenmalig minister-president en de architect van Qatars Syrië-politiek, toegaf.¹⁶² Deze onderlinge rivaliteit ondermijnde diverse initiatieven om de gewapende oppositie te verenigen en zorgde ervoor dat hulpbronnen bij verschillende netwerken terechtkwamen, waardoor een militaire patstelling ontstond (Abboud 2016).

In de tussentijd bleven de Amerikanen grote hoeveelheden wapens aanleveren of de levering ervan via allerlei programma's coördineren, hoewel ze niet wilden dat de oppositie een militaire overwinning zou behalen – uit angst voor een machtsovername door de islamisten, aldus de directeur voor Syrië van de Nationale Veiligheidsraad. Externe steun voor gewapende groepen – waaronder salafisten, van wie er veel overliepen naar of nauwe bondgenoten waren van terroristische groeperingen en aan hun zijde vochten – vertaalde zich in een sterkere positie van deze terroristische groeperingen, doordat zij profiteerden van wapens en middelen die door de eerder genoemde groepen werden ingebracht.¹⁶³ In het geval van de VS betekende dit dat de CIA op een bepaald moment groepen bewapende 'die verstrengeld waren met de terroristische en extremistische groeperingen waarmee het Pentagon op voet van oorlog stond'. De gevallen waarbij door de CIA gesteunde en door het Pentagon gesteunde groepen openlijk verwickeld waren in beschietingen van elkaars stellingen zijn tekenend voor de complexe situatie die er op de grond heerste.¹⁶⁴

Aan de andere kant vormde de combinatie van externe steun (financieel, militair en logistiek) en het groeiende aantal strijders aan de zijde van de oppositietroepen (waaronder buitenlandse strijders) een bedreiging voor het voortbestaan van het regime en wisten de rebellen langzaam maar zeker door te dringen tot Damascus en Aleppo. Het gevolg was dat de Syrische regering steeds meer een beroep ging doen op steun van de regionale en internationale bondgenoten. De Syrische regering vertrouwde in politiek en militair opzicht op Rusland (Vorobyeva 2020) en China (Zreik 2019), vooral tijdens bijeenkomsten van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (UNSC). De Syrische regering genoot ook militaire en financiële steun van haar bondgenoten Iran en Hezbollah: zij leverden strijders aan en gaven training op het gebied van het in het bedwang houden van menigtes, evenals training in stedelijke oorlogsvoering en guerillatactieken. Naast het organiseren van lokale paramilitaire

groepen voor het regime voerde Iran tevens sjjiitische strijders uit Irak, Afghanistan en Pakistan aan (Goodarzi 2020 en Saouli 2020). Elk van deze groepen had een eigen agenda, maar opereerde onder het gezag van de Syrische regering.

Inmiddels zorgden de hoop op en de beloftes van grotere externe militaire steun om het evenwicht naar de kant van de oppositie te doen doorslaan ervoor dat het conflict compleet vastzat, doordat beide zijden hun hakken in het zand groeven: het regime omdat het besepte dat zijn bestaan bedreigd werd, en de oppositie omdat deze groepen geloofden dat hulp onderweg was (Gani 2020) en ze bang waren voor het lot dat hun te wachten stond, mocht het regime de strijd winnen. Noch de partijen die de oppositie steunden, noch de bondgenoten van het regime hadden echter weinig extra te bieden. Door de opkomst van het extremisme en de Koerdische kwestie hadden de partijen die de oppositie steunden hele andere prioriteiten, terwijl de bondgenoten van het regime niet veel extra te bieden hadden, in elk geval tot 2015 toen zij hun rivalen begonnen te overtroeven en de strijd opnieuw escaleerde. Beide zijden boden voldoende steun om hun bondgenoten te laten overleven. De daaropvolgende 'evenwichtige interventie', waarbij meerdere rivalen met elkaar wedijverden om een partij of kant in het conflict te steunen, leidde tot een complexe burgeroorlog. Deze 'concurrerende inmenging' stimuleerde alle bij het conflict betrokken partijen om te blijven vechten. Bovendien belemmerde dit een diplomatieke of politieke oplossing of compromis en hielp het om een deels falende staat in het zadel te houden (Hinnebusch 2020:02).

3.4 Conflict mondt uit in een burgeroorlog

Het Syrische conflict werd in juli 2012 door het Internationale Comité van het Rode Kruis (ICRC) middels een officiële verklaring bestempeld als een niet-internationaal gewapend conflict, de technische term voor een burgeroorlog.¹⁶⁵ Dit betekende dat strijders gebonden waren aan de voorwaarden van de Verdragen van Genève en derhalve vervolgd konden worden voor oorlogsmisdaden en dat vijandelijkheden tussen de strijdende partijen onder de regels van het internationaal humanitair recht (IHR) vielen.¹⁶⁶ Deze verklaring was het gevolg van twee belangrijke aspecten: escalatie van het geweld en geschillen over gebieden (Hinnebusch 2020). Doordat de regering hiermee het monopolie op geweld verloor en zich richtte op het consolideren van de controle over belangrijke regio's (zoals grote steden en waardevolle gebieden), trokken regeringstroepen zich geleidelijk aan terug uit gebieden die



lastig te verdedigen waren en een lage prioriteit hadden. Tegelijkertijd waren de oppositiegroepen en (buitenlandse) jihadistische strijders steeds verder het land in getrokken en hadden grote stukken grondgebied ingenomen, waar ze 'bevrijde gebieden' instelden waar de overheid volledig afwezig was (Philips 2016). Het gevolg was dat de behoefte om dergelijke 'bevrijde gebieden' te besturen toenam. De oppositie, rebellen en islamisten ondernamen dan ook diverse pogingen om in gebieden onder hun controle een eigen politiek systeem en staatsbestel op te bouwen (Hinnebusch 2019).

3.5 Opkomst van fundamentalisme en sektarisme

De opstand in Syrië was een gelegenheid voor veel islamisten, waaronder jihadististen en salafistische groepen, om de situatie te gebruiken voor eigen gewin. Hoewel hun ideeën niet geheel identiek zijn, geloven islamistische groepen en partijen algemeen gesproken in systematische invoering van de sharia (het islamitische rechtstelsel dat door verschillende stromingen binnen de Islam anders wordt geïnterpreteerd)¹⁶⁷ 'om moslims hun soevereiniteit terug te geven'. In tegenstelling tot degenen die de nadruk leggen op de *da'wa* (mensen bekeren of oproepen om het geloof te omarmen en zich aan de geloofsregels te houden), richten islamisten zich op politiek en als ze de macht in handen hebben, leggen ze van bovenaf de shariawetgeving op en wordt naleving soms met harde hand afgedwongen (Bakour 2020:81-86).

Hoewel de gewapende groepen onder dezelfde brede koepel van de islamistische ideologie vielen, liepen ze uiteen van aan de Moslimbroederschap gelieerde milities, zoals de 'Schilden' (Conduit 2019),¹⁶⁸ tot salafisten en sektarische jihadististen zoals Ahrar al-Sham, al-Qaida en ISIS. Er zijn geen algemeen geaccepteerde criteria voor het beoordelen van 'gematigdheid' of 'extremisme', hoewel de bereidheid om deel te nemen aan een pluralistisch politiek systeem voor sommige (westerse) waarnemers als het criterium geldt (Bakour 2020:81-86). Naast de 'overtuigde' islamisten gebruikten sommige groepen islamistische of salafistische namen, retoriek en symbolen, soms om in de gunst te komen bij rijke, conservatieve geldschietters uit de Golfstaten,¹⁶⁹ soms ook uit angst dat ze zelf het doelwit zouden worden van grotere islamistische groeperingen.¹⁷⁰

Aanvankelijk waren fundamentalistische en jihadistische groeperingen van ondergeschikt belang en minder populair dan het FSA, onder wiens vlag veel aan de Moslimbroederschap gelieerde groepen opereerden. De invloed van de fundamentalisten en jihadisten nam echter toe naarmate het conflict aanhield. De eerste zes maanden van 2012 begonnen islamitische fundamentalistische en jihadistische strijdkrachten in steeds grotere aantallen toe te treden tot de oppositie (Daher 2019:127). Mede door de prominentere aanwezigheid van deze groepen kreeg het conflict steeds meer een sektarisch karakter. Al snel werd het conflict beschouwd en gepresenteerd als een oorlog tussen soennieten en door de sjiïeten gesteunde alawieten; een narratief dat ondersteund en uitgedragen werd door externe actoren, zoals vooraanstaande (salafistische) geestelijken met banden met de Golfstaten. Dit leidde ertoe dat Syrië het epicentrum van de sektarische verdeeldheid op regionaal niveau werd (Zarras 2020).

Volgens Gade et al. (2019) waren er drie principiële verschillen tussen de diverse islamisten die actief waren in Syrië. Ten eerste waren er verschillen in framing: sommige islamisten zagen het conflict als een nationale revolutie, terwijl anderen het juist als een sektarische oorlog beschouwden. Het tweede verschil heeft betrekking op de 'ideale bestuursvorm' die de diverse groepen voor ogen hadden, oftewel: de aard van de politieke orde die de islamistische groepen na afloop van het conflict wilden creëren. Daarbij gaven vele van deze groepen de voorkeur aan een 'islamitische staat' met de sharia als juridische basis, terwijl andere juist een inclusiever politiek systeem nastreefden. Het derde en laatste verschil heeft betrekking op de gebiedsaanspraken van deze groepen: wilden ze de territoriale integriteit van het land respecteren of hier juist helemaal vanaf stappen, zoals in het geval van Islamitische Staat. De opkomst van het fundamentalisme en het alsnog sterkere sektarische karakter van de strijd hadden diverse oorzaken. Kort na het uitbreken van de opstand liet de regering verschillende salafistische en jihadistische hardliners vrij uit de gevangenis. Hoewel belangrijke figuren zich verzet hadden tegen het concept 'gewapende rebellie' en dit in religieus opzicht verboden noemden terwijl ze in de gevangenis zaten,¹⁷¹ zochten anderen, zoals Zahran Alloush en Hassan Aboud, al vrij snel hun toevlucht tot geweld en vormden ze eenheden die later uitgroeiden tot de belangrijkste salafistische groeperingen in het conflict. De intensivering van het geweld, dat deels naar buiten werd gebracht als sektarische aanvallen op soennitische dorpen en nederzettingen, alsmede de onwil van de internationale



gemeenschap om in te grijpen, en daar bovenop de mislukte pogingen van de Syrische oppositie om het geweld te stoppen, creëerden een vruchtbare voedingsbodem voor dergelijke groeperingen (Daher 2019:112-130).

Daarnaast hadden fundamentalistische groepen de reputatie opgebouwd minder corrupt te zijn en militair gezien gedisciplineerder en efficiënter te opereren dan het FSA, hetgeen deze groepen aantrekkelijker maakte en bijdroeg aan hun exponentiële groei (Pedersen en Walther 2018). Dankzij ruime financiële steun van buitenaf (voornamelijk afkomstig van rijke salafistische burgers en organisaties uit de Golfstaten maar ook van staten uit de regio) en met de buit die ze vergaarden tijdens het conflict slaagden fundamentalistische groepen erin om duizenden strijders te rekruteren, onder wie voormalige FSA-strijders. Het imago van deze groepen werd voorts versterkt door hun relatieve succes op het gebied van lokaal bestuur, dit in tegenstelling tot andere oppositiegroepen. Het succes van deze groepen op het gebied van lokaal bestuur en publieke dienstverlening en hun 'broodpolitiek' was een van de factoren die ertoe bijdroegen dat de bevolking deze groepen accepteerde. Dit was deels te danken aan externe steun en controle over natuurlijke hulpbronnen en was onderdeel van een doelgerichte tactiek om draagvlak binnen de gemeenschap te genereren en het rekruteringsproces een impuls te geven (Berti 2020; Martines en Eng 2017).¹⁷²

Salafistische en jihadistische groepen kwamen enorm snel op tijdens het conflict; ze opereerden onder zo veel verschillende namen en allianties dat het er eigenlijk te veel zijn om op te noemen. Net als andere actoren in het conflict was er bij deze groepen sprake van veelvuldige versplintering, opheffing en samenvoeging en stonden ze onder druk en invloed van buitenaf. Desalniettemin wist een uitgelezen aantal groepen het vol te houden, ondanks verschillende wijzigingen in hun structuur en omvang, en hebben deze groepen de ontwikkeling van het Syrische conflict mede bepaald. Hoewel veel van de grotere groepen ideologisch in grote lijnen dezelfde ideologie en doelstellingen hadden en op militair en politiek vlak samenwerkten, slaagden ze er nooit echt in om zich te verenigen. In plaats daarvan vormden ze allianties en unies die in militair opzicht nuttig waren en hen in staat stelden hun eigen structuren te behouden.

Het belang van de coalities die hierna worden besproken, varieerde nogal. Soms ging het om niet meer dan een "merknaam" om eenheid onder islamisten te bevorderen, zoals in het geval van het Syrische Islamitisch Bevrijdingsfront, soms betrof het een meer gestructureerde coalitie zoals het Syrische Islamitisch Front en het Islamitisch Front, of speelde de betreffende coalitie een rol in de uitbreiding en vorming van groepen, zoals het geval was bij Ahrar al-Sham en het Levant Front.

3.5.1 *Jabhat al-Nusra (het 'al-Nusra Front')*

Jabhat al-Nusra (voluit: Jabhat al-Nusra li-Ahl al-Sham min Mujahedi al-Sham fi Sahat al-Jihad, 'Ondersteuningsfront voor het volk van de Levant door de moedjahedien van de Levant op het slagveld van de jihad') werd opgericht door Syrische en buitenlandse aanhangers van Islamitische Staat in Irak (ISI), de Iraakse tak van al-Qaida. Onder leiding van Ahmed al-Sharaa, beter bekend als Aboe Mohammed al-Julani, werden strijders al in augustus 2011 naar Syrië gestuurd om de basis te leggen voor een Syrische tak. De nieuwe groep voerde eind 2011 haar eerste zelfmoordaanval uit, waarbij minstens 40 mensen om het leven kwamen. Een tweede aanval vond plaats in januari 2012 en ging vooraf aan de officiële aankondiging van de oprichting van de groep op 23 januari 2012. De groep zwoer oorlog te voeren tegen de Syrische regering en er alles aan te doen om islamitische wetgeving in te stellen in de hele Levant (Abouzeid 2018:76-81).

Het jihadistische al-Nusra Front, dat afkeurend stond tegenover de Syrische oppositie en de partijen die de oppositie steunden, profileerde zichzelf als de partij die de soennitische gemeenschap verdedigde tegen de alawitische vijand (Daher 2019:125). Ondanks rechtstreekse banden met ISI en de prominente rol van buitenlandse strijders in het Front presenteerde de groep zich als een onafhankelijke islamitische groepering. Tegen medio 2012 had de groep zich verzekerd van de goedkeuring van internationale en lokale jihadistische figuren en werd zij door het grootste deel van de salafistische-jihadistische gemeenschap beschouwd als "hun" groep in Syrië.¹⁷³ In de loop van dat jaar profiteerde de groep van de komst van doorgewinterde buitenlandse strijders en jihadisten, hetgeen de positie van de groep verder versterkte. In december 2012 werd de groep door de VS bestempeld als terroristische organisatie.¹⁷⁴



Het feit dat jihadisten hun goedkeuring uitspraken over al-Nusra zorgde ervoor dat de groep van over de hele wereld steun kreeg van salafistische en jihadistische netwerken, naast de hulp die ISI al bood. Privaat geld uit de Golf, met name Qatar en Koeweit,¹⁷⁵ vloeide naar de groep, die haar schatkist verder aanvulde met losgeld (naar schatting 55 miljoen dollar), oorlogsbuit, waaronder die van andere rebelligroeperingen, en inkomsten uit de exploitatie van olie- en gasvelden.¹⁷⁶ Er waren ook berichten dat al-Nusra (indirecte) steun had ontvangen van Qatar, dat probeerde om de groep weg te houden bij al-Qaida en al-Nusra leiders verzocht om hun loyaliteit jegens al-Qaida te heroverwegen. Deze poging om al-Nusra weer binnen te halen ('bring the al-Nusra in from the cold') werd naar verluidt goedgekeurd door westerse inlichtingendiensten.¹⁷⁷ Tegelijkertijd gaf de Qatarese omroep Al-Jazeera bij twee gelegenheden zendtijd aan de leider van de groep (in 2013 en 2015).¹⁷⁸

Begin april 2013 kondigde Abu Bakr al-Baghdadi, de leider van de toenmalige Islamitisch Staat in Irak (ISI), aan dat Jabhat al-Nusra deel uitmaakte van ISI en dat beide groepen samengevoegd zouden worden tot één entiteit: de Islamitische Staat in Irak en al-Sham/Syrië (ISIL of ISIS). In een poging zijn macht te consolideren onthulde al-Baghdadi details over de aanvangsfase van het al-Nusra Front en de nauwe betrekkingen tussen de twee groepen. Al-Julani wees dit bericht van de hand en zei loyaal te zijn aan al-Qaida en hun leider Ayman al-Zawahiri. Deze breuk leidde ertoe dat grote aantallen voornamelijk buitenlandse jihadistische strijders al-Nusra lieten vallen voor ISIL, met als gevolg bikkelharde onderlinge gevechten tussen jihadisten.¹⁷⁹

Eind juli 2016 kondigde al-Julani de ontbinding van Jabhat al-Nusra en de oprichting van een nieuwe groep aan: Jabhat Fatah al-Sham. In een video-opname die exclusief werd vertoond op de Qatarese zender Al-Jazeera beweerde al-Julani de betrekkingen met al-Qaida te hebben verbroken en geen 'externe banden' meer te hebben.¹⁸⁰ De nieuwe groep kreeg in januari 2017 na een fusie met diverse andere groepen — Harakat Nour al-Din al-Zinki, Liwa al-Haq, Jaysh al-Sunna en Jabhat Ansar al-Din — weer een andere naam: Hay'at Tahrir al-Sham (HTS) of 'Organisatie voor de bevrijding van de Levant'. Hoewel HTS bleef volhouden onafhankelijk te zijn van al-Qaida, werd de groep, net als haar voorganger, door de VS in mei 2018 toegevoegd aan de lijst met buitenlandse terroristische organisaties.¹⁸¹

De groep had nogal een wisselende geschiedenis wat betreft haar betrekkingen met de gewapende oppositie. Hoewel de groep aanvankelijk probeerde om een bondgenootschap te smeden met een andere militaire strijdkracht met dezelfde doelstellingen (Daher 2019:124), startte de groep begin 2014, onder invloed van buitenlandse jihadistische hardliners en als reactie op aanvallen door de VS, een nietsontziende campagne tegen door de Amerikanen en Saoedi's gesteunde rebellengroeperingen in het noorden van Syrië. In die periode had al-Nusra een sterk samenwerkingsverband opgebouwd met het salafistisch georiënteerde Ahrar al-Sham, dat op goede voet stond met jihadisten. Dit leidde er onder meer toe dat ISIS uit het noorden van Syrië werd verdreven en dat Idlib werd veroverd onder de vlag van Jaysh al-Fath. De onderlinge verhoudingen bleven echter niet lang amicaal: al snel streden de twee groepen tegen elkaar om invloed en controle te winnen. In juli 2017 wist HTS de invloed van Ahrar al-Sham in Idlib aanzienlijk terug te dringen, waarbij deze laatste gedwongen werd om het bestuur van de stad op te geven. Dit was een eerste stap om controle over de provincie te consolideren en om de positie van HTS als machtigste zelfstandige entiteit in het Syrische conflict te verzekeren.

Na aldus militaire dominantie te hebben bereikt, begon de groep met een 'staatsopbouwproject', gevolgd door het instellen van de *Syrian Salvation Government* (SSG) in november 2017. Al snel richtte de SSG haar pijlen op de aan de oppositiecoalitie verbonden *Syrian Interim Government* (SIG), die het bevel kreeg de door HTS gecontroleerde gebieden te verlaten.¹⁸² De SSG, die meerdere verschuivingen in samenstelling onderging, bestond uit tien ministeries: binnenlandse zaken, justitie, schenkingen, onderwijs, gezondheid, lokaal bestuur en dienstverlening, economie en hulpbronnen, ontwikkeling en humanitaire zaken, hoger onderwijs, en landbouw.¹⁸³ De SSG had duizenden medewerkers in dienst en technocraten (sommigen overtuigde voorstanders van HTS)¹⁸⁴ werden aangesteld als minister.¹⁸⁵ HTS richtte verder diverse entiteiten op voor het importeren van olie, het verlenen van bankdiensten, het innen van belastingen en het registreren van eigendommen.¹⁸⁶

HTS bracht de hele regio begin 2019 onder haar volledige controle na de door Turkije gesteunde rebellengroepen die in het gebied actief waren verslagen te hebben. Dit bracht Amerikaanse functionarissen ertoe te verklaren dat "Idlib feitelijk de grootste verzameling al-



Qaida bondgenoten ter wereld was".¹⁸⁷ Desalniettemin was al-Julani's HTS volgens James Jeffrey, de voormalige Amerikaanse speciaal gezant voor Syrië, "een aanwinst" voor de strategie van de VS in Idlib.¹⁸⁸ Verder waren er indirecte kanalen opgezet tussen de Amerikanen en HTS, waarbij de laatste de verzekering kreeg dat hun strijders geen doelwit waren. Dit viel samen met het verstrekken van een ontheffing voor Amerikaanse hulporganisaties, met name USAID, zodat de regels soepeler werden toegepast voor humanitaire operaties in gebieden onder de controle van HTS. Operaties van USAID waren eerder stopgezet vanwege problemen met 'due diligence' en risicobeheersing.¹⁸⁹

3.5.2 *Islamitische Staat in Irak en Syrië*

Islamitische Staat in Irak en Syrië (ISIS), ook wel bekend als Islamitische Staat in Irak en de Levant (ISIL) en als Islamitische Staat (IS), stamt rechtstreeks af van de Iraakse vleugel van al-Qaida. Aboe Bakr al-Baghdadi, een voormalige gevangene uit Camp Bucca in Irak, was de leider van ISIS tot aan zijn dood in oktober 2019, toen hij in het noorden van Syrië door Amerikaanse strijdkrachten werd gedood. De groep trad voor het eerst naar buiten in april 2013, toen al-Baghdadi verkondigde dat zijn groep in Syrië actief was geweest onder de dekmantel van haar Syrische talk, het al-Nusra Front. In dezelfde verklaring kondigde al-Baghdadi een fusie tussen de twee groepen aan die de naam Islamitische Staat in Irak en de Levant (ISIL) zou krijgen. Dit besluit werd afgewezen door de leider van het al-Nusra Front die echter wel toegaf dat zijn groep banden had met ISI.

De machtsstrijd tussen de twee al-Qaida groepen eindigde ermee dat de leider van al-Qaida, Ayman Zawahiri, ISIS publiekelijk afwees en verklaarde dat de ISIS buiten de organisatiestructuur van al-Qaida opereerde. Dit had echter weinig impact op ISIS, dat in kracht was gegroeid doordat buitenlandse strijders naar ISIS over waren gelopen vanuit al-Nusra; naar schatting hadden 80 procent van de buitenlandse strijders zich bij ISIS aangesloten (Daher 2019:127). Sinds de oprichting onderscheidde ISIS zich door het transnationale karakter en doordat de groep erop gericht was om een heilige oorlog te voeren tegen haar tegenstanders. ISIS weigerde soevereine grenzen te erkennen en riep vervolgens een eigen kalifaat uit, in een poging om een islamitische staat te stichten. Een derde onderscheidend kenmerk van de groep is dat vrijwel de gehele leiding bestaat uit buitenlanders, met name in Syrië (Abboud 2018:122).

Militaire operaties begin 2014 leidden ertoe dat de groep in januari de controle over de Syrische stad Raqqa in handen kreeg en in juni Mosul, Iraks een-na-grootste stad, innam. In juni 2014 waren grote stukken van Syrië en Irak, vergelijkbaar met het oppervlak van Groot-Brittannië, in handen van de groep, die vervolgens het kalifaat uitriep en verklaarde voortaan verder te gaan onder de naam Islamitische Staat (IS). In gebieden onder zijn controle had ISIS een doeltreffend bestuurlijk systeem opgezet dankzij een mengeling van intimidatie en acceptatie van de bevolking, die blij was dat er publieke goederen en humanitaire hulp werden geleverd. De groep legde haar eigen rechtssysteem op en had onder andere de controle over het huisvestingsbeleid, commerciële wet- en regelgeving en burgerzaken (Martines en Eng 2017; Khalaf 2015). De opmars van ISIS in Syrië en Irak zorgde voor een fundamenteel andere koers van het Syrische conflict en dit had ook zijn weerslag op de internationale reactie op de crisis. Zo kwam er directe internationale interventie onder leiding van de VS en was er sprake van een drastisch gewijzigde internationale perceptie van het Syrische conflict (Tan en Perudin 2019).

De snelle expansie van ISIS en het genocidaal geweld tegen de Yezidi-gemeenschap in Irak leidde tot internationale interventie door een door de VS geleide coalitie, die samenwerkte met lokale partners in Irak en Syrië. In Syrië werkte de VS samen met de YPG, een groep die later opereerde onder de naam SDF. Militaire operaties tegen ISIS culmineerden in de bevrijding van Mosul en Raqqa, respectievelijk in juli en oktober 2017. De Verenigde Staten verklaarden in maart 2019 dat het kalifaat van Islamitische Staat was beëindigd en in oktober dat jaar werd bekendgemaakt dat al-Baghdadi was gedood.¹⁹⁰ Kort daarna werd Aboe Ibrahim al-Hashimi al-Qurashi benoemd tot nieuwe leider van de groep,¹⁹¹ die haar manier van opereren had gewijzigd maar wel actief bleef in de vorm van gedecentraliseerde "slapende cellen" die een guerrillaoorlog voerden en een *hit-and-run*-tactiek hanteerden. Vanwege een gebrek aan capaciteit ging de groep directe confrontaties voortaan uit de weg.¹⁹²



3.5.3 Syrisch Islamitisch Bevrijdingsfront

Het Syrisch Islamitisch Bevrijdingsfront (SILF) was een losse coalitie die in september 2012 werd gevormd en bestond uit circa 20 rebellengroepen (zowel FSA-groepen als salafisten), waaronder de Farouq Bataljons, de al-Tawhid Brigade, de Islam Brigade, de voorloper van het Leger van de Islam, en de Suqour al-Sham Brigades. De groep had een sterke salafistische invloed, doordat de leiding in handen was van islamistische figuren zoals Ahmad Isa, leider van Suqour al-Sham en kopstuk van SILF, en Zahran Alloush die fungeerde als secretaris-generaal.¹⁹³ Het einde van de groep was een feit toen de belangrijkste leden, Suqour al-Sham, al-Tawhid Brigade en Jaysh al-Islam, aankondigden dat ze zich aansloten bij het Islamitisch Front. Middels een officiële verklaring op de website van de groep werd bekendgemaakt dat de alliantie eind november 2013 zou ophouden te bestaan.¹⁹⁴

3.5.4 Het Syrisch Islamitisch Front

Het Syrisch Islamitisch Front (SIF) werd in december 2012 gevormd door elf islamistische groepen. De alliantie werd sterk gedomineerd door de grootste groep, Ahrar al-Sham, waarvan de leider, Hassan Abboud (ook bekend als Aboe Abdullah al-Hamawi), tevens voorzitter van het SIF was. Tegen mei 2013 waren de meeste oorspronkelijke SIF-groepen opgegaan in de grootste groep, die later de naam Ahrar al-Sham zou aannemen. SIF was een salafistische alliantie met als doelstelling een islamitische staat te creëren. Tijdens de actieve jaren van SIF werkte de groep nauw samen met het al-Nusra Front, de Syrische tak van al-Qaida.¹⁹⁵ De groep werd opgeheven toen het Islamitisch Front werd gevormd.¹⁹⁶

3.5.5 Het Islamitisch Front

Het Islamitisch Front was een coalitie van fundamentalistische salafistische groepen. De bij de oprichting betrokken groepen behoorden in november 2013 tot de grootste groeperingen in Syrië. De doelstelling van het Front was, zoals het hoofd van Ahrar al-Sham verklaarde, "het Assad-regime omver te werpen en een islamitische staat op te bouwen waarin alleen Gods wet telt." De belangrijkste groepen van het Front waren Ahrar al-Sham, de al-Tawhid Brigade en het Leger van de Islam. Verschillende leden van de coalitie, die verklaarde een onafhankelijke militaire, politieke en sociale formatie te zijn, maakten deel uit van het SMC.¹⁹⁷

Op een bepaald moment was het Islamitisch Front uitgegroeid tot het machtigste rebellenblok, al was het geweld van deze coalitie niet alleen tegen het regime gericht. De alliantie ging ook de confrontatie aan met andere rebellengroeperingen en kort na de oprichting nam het Front opslagplaatsen met door het Westen en de Golfstaten geleverd militair materieel in die onder controle van het SMC stonden. Hoewel het gerucht de ronde deed dat Saoedi-Arabië en Qatar de alliantie financieel steunden, was er geen bewijs voor directe inmenging op staatsniveau en leek de voornaamste bron van steun voor deze groepen hun netwerk van particuliere salafisten te zijn.¹⁹⁸ De alliantie verbrokkelde in de loop van 2014, waarna de groepen van het Islamitisch Front in de provincie Aleppo in december van dat jaar het Levant Front vormden.¹⁹⁹

3.6 Rechtstreekse interventie: externe actoren mengen zich in de strijd

Hoewel er vanaf het begin af aan volop buitenlandse inmenging was, ging het Syrische conflict een nieuwe fase in als gevolg van directe interventie door externe actoren zoals de VS, Rusland en Turkije, die respectievelijk in 2014, 2015 en 2016 rechtstreeks ingrepen. In dezelfde periode verhoogde Israël zijn directe interventie, hetgeen volgens een Israëlische functionaris in 2018 overeenkwam met 200 aanvallen in de voorgaande twee jaar.²⁰⁰ Kenmerkend van deze interventies was dat buitenlandse actoren vertrouwden op bondgenoten of nationale proxy's. De diverse interventies veranderden de situatie op de grond en droegen bij aan het instellen van interne grenzen en de opdeling van het land in vier afzonderlijke controlegebieden: 1) het oosten van Syrië onder controle van de VS en de door de Koerden gedomineerde SDF, en door de VS gecontroleerde zone rondom al-Tanf; 2) Idlib onder controle van HTS; 3) noord-Aleppo en het noorden van Syrië onder controle van SNA met steun van Turkije en 4) de rest van het land onder controle van de Syrische regering en haar bondgenoot Rusland.

3.6.1 Interventie door de VS

Zoals eerder gezegd, was de VS vanaf het allereerste begin betrokken bij het Syrische conflict. De VS was aangetrokken door het vooruitzicht van een regimewisseling in Syrië, aangezien dit geopolitiek gezien gunstig zou zijn voor de VS en zijn bondgenoten. Om dit doel te bereiken, zette de VS verschillende instrumenten in, zoals politieke isolatie, economische sancties en zowel geheime als openlijke militaire interventie. Onder Obama, die bang was



openlijk in verband te worden gebracht met een poging om regimewisseling te bewerkstelligen of verstrikt te raken in een slepend en geldverslindend conflict (en waarschijnlijk ook om de onderhandelingen tussen de VS en Iran in die tijd geen schade toe te brengen), besloot de VS niet rechtstreeks te interveniëren en vertrouwde het land op wat *surrogate warfare* (een andere term voor 'proxy war', een oorlog bij volmacht) of *remote warfare* (langeafstandsoorlog) wordt genoemd.²⁰¹ Dit beleid van niet-rechtstreekse interventie werd op de proef gesteld in augustus 2013, toen een aanval met chemische wapens Obama's "rode lijn" overschreed en de VS dreigde met rechtstreeks militair ingrijpen. Desalniettemin werd dit plan al snel van tafel gehaald, dankzij een overeenkomst met Rusland om de voorraden chemische wapens van Syrië te vernietigen (Gani 2020).

De gruweldaden en snelle opmars van ISIS in Syrië en Irak zorgde voor een wijziging in het VS-beleid ten aanzien van het Syrische conflict. Op 23 september 2014 grepen de VS en Arabische bondgenoten rechtstreeks in en voerden luchtaanvallen in Syrië uit die gericht waren tegen ISIS, dat vanuit het naburige Irak aan een opmars bezig was. Naast een kortstondig *Train and Equip*-programma voor gematigde rebellen²⁰² zette de VS speciale eenheden in en ging het land later samenwerken met de Koerdische YPG-strijdkrachten, die op verzoek van de VS in 2015 de naam Syrische Democratische Strijdkrachten (SDF) aannamen.²⁰³ De Amerikaanse aanwezigheid op de grond werd verhoogd van 50 manschappen eind 2015 naar grofweg 2000 soldaten in 2017.²⁰⁴ De VS bood de SDF training en hulp in de vorm van wapens, luchtsteun en inlichtingen. Dit leidde tot woede in Ankara en bracht Turkije er later toe ook rechtstreeks in te grijpen.

In de strijd tegen ISIS vertrouwde de VS voor het merendeel op een sterke luchtmacht en werd de hele strijd vanaf een veilige afstand uitgevoerd, terwijl de SDF, bondgenoot van de VS, de strijd op de grond uitvoerde. Gedurende hun hele campagne werden de SDF-strijdkrachten, die steun genoten van de Amerikanen, beschuldigd van het plegen van oorlogsmisdaden, waaronder omvolking,²⁰⁵ het rekruteren van kinderen, het gevangenzetten van activisten en het vermoorden van politieke dissidenten.²⁰⁶ Onder de regering-Trump intensiveerde de VS zijn militaire inspanningen in Syrië en dat mondde uit in wat mensrechtengroeperingen een 'vernietigingsoorlog' noemden.²⁰⁷ Dit leidde uiteindelijk tot de inname van Raqqa in oktober 2017²⁰⁸ (zij het pas na een geheime deal met ISIS die het

predicaat 'vuil' kreeg)²⁰⁹ en de vernietiging van 80 procent van de stad,²¹⁰ waarbij minstens 10 keer zoveel burgerdoden vielen dan de coalitie beweerde.²¹¹ De VS leidde een coalitie die in maart 2019 het laatste bolwerk van ISIS innam.²¹²

In april 2017 werd een nieuw keerpunt bereikt in het Amerikaanse beleid ten aanzien van Syrië, toen de regering-Trump het bevel gaf tot rechtstreekse militaire aanvallen op troepen van het Syrische Arabische Leger (SAA), als vergelding voor een aanval met chemische wapens in de provincie Idlib. Een jaar later voerde de VS, met Britse en Franse steun, een nieuwe ronde aanvallen uit, opnieuw ter vergelding van een chemische aanval die plaats had gevonden op het platteland nabij Damascus. In 2019 kondigde de VS, ondanks eerdere plannen om Syrië te verlaten, aan dat zijn troepen zouden blijven om ervoor te zorgen dat ISIS 'voorgoed verslagen' zou worden. Dit doel werd rechtstreeks gekoppeld aan een grondige herstructurering van Syrië's politieke systeem. Dit was volgens de VS de manier om het conflict op te lossen en het vertrek uit Syrië van troepen die onder bevel stonden van Iran was daarbij een duidelijke voorwaarde.²¹³ Deze hernieuwde doelstellingen betekenden dat Amerikaanse troepen in Syrië zouden blijven om 'de olie in handen te houden', in een poging om te voorkomen dat Damascus hiervan zou profiteren en om de door Koerden gedomineerde SDF te steunen.

Terwijl de Syrische regering volhield dat de aanwezigheid van de Amerikaanse strijdkrachten volgens internationaal recht beschouwd moest worden als een bezetting en opriep om een einde te maken aan de illegale aanwezigheid of 'geconfronteerd te worden met verzet van het volk',²¹⁴ bleef de VS met circa 900 soldaten op de grond aanwezig in Syrië.²¹⁵ Amerikaanse troepen hebben sinds 2015 in Syrië geopereerd op basis van een uit 2001 en 2002 stammende AUMF (*Authorization for Use of Military Forces*, 'machtiging voor het gebruik van militaire strijdkrachten'), hoewel er zelfs binnen het Amerikaanse Congres geen akkoord over bestaat of deze machtigingen, die werden ingesteld om te reageren op de aanvallen door al-Qaida en om Saddam Hoessein af te zetten, ook gelden voor operaties in Syrië.²¹⁶ De wettelijkheid van de Amerikaanse aanwezigheid in Syrië vanuit Amerikaans perspectief kwam verder onder druk te staan nadat president Trump eind 2018 had verklaard dat ISIS verslagen was, hetgeen technisch gezien betekende dat daarmee de AUMF uit 2001 voor dit conflict nietig werd verklaard.

3.6.2 Russische interventie

Rechtstreekse Russische militaire interventie in de Syrische burgeroorlog begon in 2015, waarmee een patstelling werd doorbroken die kenmerkend was voor de voorafgaande jaren (Abboud 2016). In september greep Rusland rechtstreeks in op het slagveld door zijn luchtmacht in te zetten tegen zowel rebellen als extremistische organisaties, waaronder ISIS. Al snel volgden Russische speciale eenheden en militaire adviseurs, en niet veel later werd de Russische militaire politie ingezet om 'plaatselijke afspraken' te monitoren die via Russische bemiddeling tot stand waren gekomen. Russische particuliere contractanten waren ook aanwezig in Syrië om de Assad-regering te steunen.²¹⁷ Vóór 2015 bestond de betrokkenheid van de Russen uit politieke steun en het leveren van wapens en materieel (Phillips 2016).

Diverse nationale, regionale en internationale motieven lagen ten grondslag aan Ruslands berekenende interventie in Syrië. Zoals eerder vermeld, hadden de twee landen sterke banden en had Rusland grote economische en geostrategische belangen in Syrië. Bovendien was Rusland na de oorlog in Libië fel gekant tegen een door het Westen geregisseerde regimewisseling, uit angst zelf het volgende slachtoffer te worden (Phillips 2020:42). Tot de factoren die bijdroegen aan Ruslands besluit om rechtstreeks in te grijpen in 2015 behoorden onder meer: de protesten in eigen land in 2011 en de angst voor een Arabische Lente-achtige opstand of de zogenoemde 'gekleurde revoluties' die waren uitgebroken in de voormalig Sovjetstaten; de noodzaak om de aandacht van gewone Russen af te leiden van de economisch zware tijden en om nationalistische sentimenten en angst voor jihadisme aan te wakkeren (Phillips 2016:28-30 / 221-222 en Vorobyeva 2020), alsmede economische overwegingen en dan met name de plannen voor het grensoverschrijdend energienetwerk van pijpleidingen dat door Iran, Irak en Syrië zou moeten gaan lopen (Maher en Pieper 2020:1-21).

Russische interventie zorgde al snel voor een andere dynamiek op de grond en keerde de loop van het conflict: de opmars van de oppositie werd gestopt, waarmee Assad feitelijk in het zadel was gehouden. Daarnaast zorgde Russische interventie ervoor dat internationale steun voor de oppositie, met name van landen als Jordanië en Turkije, versneld werd ingetrokken. Gelijktijdig met zijn militaire inspanningen voerde Rusland een propagandacampagne ter

ondersteuning van de Assad-regering.²¹⁸ Voortbouwend op zijn militaire successen lanceerde Rusland in januari 2017 parallel aan het vredesproces van Genève een eigen vredesproces: het 'Astana-proces',²¹⁹ waarin het land Turkije, Iran, de Syrische (gewapende) oppositie en de Syrische regering bijeen bracht (Kozhanov 2020). Later dat jaar speelde Rusland een belangrijke rol bij het instellen van vier 'de-escalatiezones' in gebieden die buiten de controle van Damascus lagen. Dit akkoord verlichtte de druk op de Syrische regering en daardoor kon het Syrische leger (dat met behulp van Rusland was hervormd en gereorganiseerd)²²⁰ zich met steun van bondgenoten telkens op afzonderlijke gebieden richten tijdens een campagne waarbij Damascus enorme delen van het land wist te heroveren. Gedurende deze interventie zijn de Russische strijdkrachten en hun Syrische bondgenoten beschuldigd van het begaan van oorlogsmisdaden. In maart 2020 beschuldigde de VN-onderzoekscommissie de Russische strijdkrachten van rechtstreekse betrokkenheid bij oorlogsmisdaden vanwege willekeurige bombardementen op burgergebieden.²²¹

3.6.3 Turkse interventie

Afgezien van een paar jaar voorafgaand aan het uitbreken van de opstand zijn de Syrisch-Turkse betrekkingen voornamelijk gekenmerkt geweest door vijandigheid en animositeit. Ondanks dat beide landen hun langste landgrens met elkaar delen en diverse geografische en historische banden hebben, waren er geschillen over grondgebied en water. Bovendien stonden ze tijdens de Koude Oorlog elk aan een andere kant (Jorum:89-111). Het dieptepunt in de betrekkingen tussen beide landen werd bereikt in 1998, toen Turkije dreigde met militaire acties omdat Syrië de Koerdische Arbeiderspartij (PKK) steunde. Deze crisis werd afgewend toen Syrië de leider van de PKK, Abdullah Öcalan, uitleverde en de twee landen in oktober 1998 het Adana-akkoord ondertekenden, met als doel de bilaterale betrekkingen te herstellen (Daoudy 2020).

De betrekkingen verbeterden aanzienlijk in het eerste decennium van de 21e eeuw en Assad en Erdogan hadden naar verluidt een goede relatie ontwikkeld. De twee leiders brachten staatsbezoeken aan elkaars land en er werden diverse akkoorden ondertekend, onder meer op het gebied van vrije handel en het afschaffen van de visumplicht voor elkaars burgers. De toenadering tussen de twee landen was deels noodzakelijk geworden vanwege de nieuwe situatie in de regio na de Amerikaanse bezetting van Irak en bezorgdheid om de Koerdische



kwestie in het noorden van Irak. Dit maakte deel uit van het 'nul problemen'beleid van Turkije. Wat betreft Syrië: het land bevond zich na de crisis in Libanon zowel regionaal als internationaal in een geïsoleerde positie en dat dwong Syrië tot meer openheid richting andere regionale actoren, met name Turkije (Tür en Hinnebusch 2013). Turkije was voorts het gastland voor indirecte gesprekken tussen Syrië en Israël in 2008.²²²

Het uitbreken van de Syrische opstand betekende het einde van de goede betrekkingen tussen beide landen. Terwijl Turkije als gastland fungeerde voor diverse bijeenkomsten van de oppositie, poogde het Turkse bewind te bemiddelen tussen de Syrische regering en haar tegenstanders (met name de Moslimbroederschap), maar zonder succes. Diplomatieke banden werden verbroken in september 2011 en Erdogan riep in november van dat jaar op om Assad af te zetten, al deed hij dit deels vanwege westerse druk op Ankara (Kulaib 2018:215-247). Volgens Phillips lagen er diverse factoren ten grondslag aan de Turkse ommezwaai, zoals het beperkte belang van Syrië als economische markt, de afnemende noodzaak om met Syrië samen te werken aan de grens met noord-Irak omdat Turkije er inmiddels in geslaagd was om goede relaties op te bouwen met de nieuwe Koerdische entiteit, en tot slot Erdogans wens om aan de 'goede kant van de geschiedenis' te staan en meer aanzien in de Arabische wereld te verwerven (2018:70-74).

Turkse betrokkenheid bij de Syrische oorlog nam verscheidene vormen aan en doorliep verschillende fases. In de eerste jaren van het conflict was de Turkse strategie gericht op een regimewisseling. Turkije fungeerde als gastland voor de oppositie, zowel militair als politiek: het stond de oppositie toe om op Turkse bodem bijeen te komen en te vergaderen, en faciliteerde wapenleveringen vanuit de Golfstaten.²²³ In ruil voor deze steun kwam de Syrische oppositie naar verluidt een akkoord overeen met Turkije, waarbij de oppositie alle aanspraken op Hatay, al jarenlang een betwist gebied, zou opgeven en een aantal grensdorpen die bewoond worden door Turkmenen aan Turkije zou overdragen (Jorum 2014:107). Daarnaast nam Turkije een ambivalente houding aan ten aanzien van de toestroom van strijders, met name islamisten, die vanuit het zuiden de Turkse grens overstaken. Deze strijders vormden aanvankelijk een versterking van de oppositie, maar sloten zich gaandeweg steeds vaker aan bij organisaties als al-Qaida en ISIS.²²⁴ Beide landen

schoten militaire vliegtuigen van elkaar neer (Syrië in 2012, Turkije in 2014) en voerden diverse bombardementen in elkaars land uit.²²⁵

Naarmate het conflict aanhield, veranderden de Turkse prioriteiten. Toen de regeringstroepen zich terugtrokken uit de grensgebieden en het oosten van het land, maakte de Koerdische Democratische Unie Partij (Partiya Yekîtiya Demokrat - PYD), de Syrische tak van de Turkse PKK, gebruik van het machtsvacuüm en het gebrek aan officiële instanties, vooral in de olie- en graanrijke delen van het oosten van Syrië, om haar macht te consolideren en een door de PYD gecontroleerde entiteit te vestigen. Hoewel de PYD aanvankelijk afhankelijk was van steun van de Syrische regering, profiteerde de partij ook van financiering, training en militaire steun die ze kreeg van haar kaders over de landsgrenzen (Kaya en Lowe 2017), en later ook van (westerse) buitenlandse strijders die zich aansloten (Orton 2018), waardoor de PYD haar rivalen kon verslaan en haar macht kon consolideren (Abboud 2018:114-119).

In januari 2014, nadat de PYD-leiding Turkije had bezocht voor "gesprekken",²²⁶ kondigden de PYD en haar gewapende vleugel, de Volksbeschermingseenheden (Yekîneyên Parastina Gel - YPG), unilateraal de aanstelling van een autonoom bestuur aan in drie 'kantons' in het noorden en oosten van Syrië (Federici 2015), waar een "Koerdificatieproces" in gang was gezet.²²⁷ Vanwege de versnippering van dit autonome gebied ontlokte dit aanvankelijk geen directe reactie van Turkije, hoewel het land wel gealarmeerd was door deze ontwikkelingen (Tetik 2019). Maar dit begon te veranderen toen de VS ging samenwerken met de YPG om de strijd aan te binden met ISIS. De groep kreeg training en hulp in de vorm van wapens, luchtsteun en inlichtingen, waardoor de YPG de controle over het noordelijk deel van Syrië verder kon consolideren.

De opkomst van de YPG en de consolidering van hun macht vielen samen met het afbreken van de indirecte dialoog tussen de Turkse regering en de PKK in 2015, die een tijdelijk einde had gemaakt aan de vijandelijkheden in Turkije.²²⁸ De samenvloeiing van deze factoren wakkerde de Turkse angst voor een door de YPG/PKK gecontroleerde ministaat ten zuiden van de Turkse grens aan. Dit zou in theorie een springplank kunnen vormen voor PKK-aanvallen in Turkije, activisme voor autonomie onder Koerden aanmoedigen en Turkije

geografisch afsnijden van de overwegend Arabische landen, hetgeen aanzienlijke implicaties zou hebben voor de handel en politieke invloed van Turkije (Tetik 2019). Deze ontwikkelingen, alsmede de toegenomen dreiging van ISIS, dat 16 aanvallen op Turks grondgebied had uitgevoerd tussen 2014 en 2016,²²⁹ leidden tot een 'paradigmaverschuiving'²³⁰ in de Turkse strategie ten aanzien van Syrië: Turkije keek niet meer naar zijn belangen in Syrië als geheel, maar richtte zich alleen nog op het subregionaal veiligheidsrisico dat het noorden van Syrië voor Turkije vormde (ibid). Als onderdeel van de herziening van het beleid voerde Turkije luchtaanvallen uit op ISIS²³¹ en stond Ankara de VS toe om Turkse legerbases te gebruiken.²³² In de tussentijd had de YPG, vanaf oktober 2015 opererend onder de naam SDF, zijn gebied uitgebreid en de overwegend Arabische steden Manbij en Jarablus ingenomen, hetgeen de Koerden mogelijkheden bood om hun drie autonome kantons met elkaar te verbinden. Deze opmars van de YPG, de weigerachtige houding van de VS ten aanzien van beloftes die aan Turkije waren gedaan over deze regio met een Arabische meerderheid,²³³ alsmede de tactische alliantie van de SDF met Rusland tegen door Turkije gesteunde groepen²³⁴ vormden tezamen de aanleiding tot de eerste rechtstreekse interventie door Turkije.

Operatie Eufraatschild

Op 24 augustus 2016 begon Turkije Operatie Eufraatschild en gaf als verklaring voor deze campagne dat het zijn recht op zelfverdediging uitoefende onder Artikel 51 van het VN-Handvest. Het doel van de operatie was, aldus de Turkse nationale veiligheidsraad, om beveiliging van de grenzen te waarborgen en ISIS te bestrijden binnen het kader van het VN-Handvest. Refererend aan de SDF vermeldde de verklaring van de raad dat het de "terroristische organisatie PKK, evenals diens bondgenoten de PYD/YPG, niet zou worden toegestaan om een corridor van terreur te vestigen in de buurt van Turks grondgebied."²³⁵ Operatie Eufraatschild, waarbij gebieden in het noorden van Aleppo het doelwit vormden, duurde zeven maanden en werd op 30 maart 2017 een succes genoemd door Ankara.²³⁶

Tijdens de operatie werd een gebied van 2.225 vierkante kilometer veiliggesteld en werden ISIS-troepen verdreven uit Jarablus, al-Bab en Dabiq, een stad met een symbolische religieuze en historische waarde voor de extremistische beweging.²³⁷ Tevens werd ervoor gezorgd dat de door de Koerden gecontroleerde SDF-troepen niet richting het westen konden oprukken vanuit het gebied nabij Manbij.²³⁸ Naast de Turkse strijdkrachten namen ongeveer 7.000

manschappen van door Turkije gesteunde gewapende groepen rechtstreeks deel aan de operatie. Deze strijders waren afkomstig van de volgende groepen: Ahrar al-Sham, de Sultan Murad Divisie, Jays al-Tahrir, de Al-Mutasim Brigade, de Nour al-Din al-Zinki Beweging, de Salahaddin Brigade en de Hamza Divisie.²³⁹

In 2017 creëerde Turkije het *Syrian National Army* (SNA) door verschillende gewapende groepen samen te voegen die met de Turken hadden gevochten tijdens Operatie Eufraatschild. Deze nieuwe koepelorganisatie opereerde formeel onder de supervisie van het ministerie van Defensie van de interim-regering van de oppositiecoalitie.²⁴⁰ Tevens zette Turkije de 'Vrije Syrische Politie' in, die door de Turken werd gesteund en getraind, om de tijdens de Operatie ingenomen gebieden te beveiligen.

Operatie Olijftak

Op 20 januari 2018 startte Turkije een tweede operatie in Syrië onder de naam 'Olijftak', waarbij Afrin in het noordwesten van het land het doelwit was. Ankara beweerde dat er 700 aanvallen vanuit Afrin op Turkije werden uitgevoerd in het jaar voordat de operatie van start ging en beriep zich op Artikel 51 van het VN-Handvest (en het daarin vastgelegde recht op zelfverdediging) als rechtvaardiging voor Operatie Olijftak. Het doel van de operatie werd door diverse Turkse functionarissen verschillend gepresenteerd; zo werd er gesproken van het "creëren van een 30 kilometer brede veiligheids gordel" die aanvallen op Turkije moest voorkomen, maar ook van "het neutraliseren van de laatste terroristen in de regio" en van "het geleidelijk vernietigen van de corridor [van terreur], te beginnen in het westen en via Manbij... tot aan de Iraakse grens".²⁴¹

De operatie werd gecoördineerd met Rusland²⁴² en vond gelijktijdig plaats met de opmars van Syrische regeringstroepen in Oost-Ghouta (net buiten Damascus) en Idlib. Dit deed het vermoeden rijzen dat er sprake was van een overeenkomst (sommigen spraken van 'koehandel') tussen de partners van het Astana-proces, Turkije en Rusland.²⁴³ Aan de 58 dagen durende operatie namen naast de Turkse strijdkrachten ook het SNA, inclusief Ahrar al-Sham, Faylaq al-Sham, Jaysh al-Nukhba, Jaysh al-Sharqiya, het Levant Front en de Nour al-Din al-Zinki Beweging deel.^{244 245} Er vonden geen grote veldslagen plaats tijdens de operatie,



aangezien de SDF de controle over Afrin had opgegeven tegen de tijd dat de Turkse strijdkrachten en de meevechtende gewapende groepen de stad half maart bereikten.²⁴⁶

Operatie Vredeslente

Aan Operatie Vredeslente ging een fusie vooraf tussen de voornaamste door Turkije gesteunde gewapende groepen in het noorden van Syrië, te weten het *Syrian National Army* (SNA) en het in Idlib gevestigde Nationaal Bevrijdingsfront.²⁴⁷ Operatie Vredeslente begon op 9 oktober 2019 en duurde 10 dagen, totdat de Amerikaanse vicepresident een wapenstilstand afkondigde en de SDF-troepen zich zo'n 30 kilometer terugtrokken uit een 120 kilometer lange strook aan de Turks-Syrische grens tussen de plaatsten Tal Abyad en Ras al-Ain. Eerder al hadden de Amerikanen zich teruggetrokken uit dit gebied.²⁴⁸ De officiële doelstelling van de operatie was het verdrijven van SDF-strijders uit de regio en het instellen van een 'veilige zone' om een deel van de Syrische vluchtelingen in Turkije terug te laten keren naar de heroverde gebieden.²⁴⁹

Operatie Vredesschild

De laatste rechtstreekse Turkse interventie was gericht tegen de Syrische regeringstroepen en hun bondgenoten; dit was een reactie op een militaire aanval op een Turkse legerbasis in Balioun.²⁵⁰ Deze aanval, waarbij 33 Turkse soldaten werden gedood en vele anderen gewond raakten, leidde tot een onmiddellijke reactie van Turkije. De Turkse operatie, die het land rechtvaardigde door zich te beroepen op het recht op zelfverdediging conform Artikel 51 van het VN-Handvest, duurde tot 5 maart 2020, toen Putin en Erdogan een akkoord bereikten over een wapenstilstand.²⁵¹ Hoewel de aanval op het Turkse leger de voornaamste aanleiding was voor de operatie, vormden de angst voor grote groepen vluchtelingen uit Syrië en de bezorgdheid om mogelijke veiligheidsrisico's (bijvoorbeeld doordat radicale elementen naar Turkije zouden vluchten) ook belangrijke onderliggende redenen.²⁵² Na de operatie verplaatste Turkije duizenden van zijn strijdkrachten (TSK) naar het door de HTS gecontroleerde gebied in Idlib.

Turkse interventie en internationale reacties

De Turkse interventie werd uiteraard veroordeeld door de Syrische regering, maar de internationale reacties liepen eigenlijk erg uiteen en hingen af van het doelwit van de operatie. Zo werd Operatie Vredeslente bijvoorbeeld veroordeeld door de EU²⁵³ en had tot

gevolg dat de VS Turkije sancties oplegde,²⁵⁴ terwijl de Amerikanen wel weer aanboden om de Turkse munitievoorraad aan te vullen tijdens de Turkse aanvallen op de Syrische strijdkrachten in het kader van Operatie Vredesschild.²⁵⁵ In gebieden waar Turkse operaties niet welkom werden geheten door westerse landen, zoals Afrin, Ras al-Ayn en Tall Abyad, was het humanitaire organisaties die door het Westen gefinancierd werden niet langer toegestaan om hulp te bieden.²⁵⁶

Terwijl Turkse operaties aanvankelijk werden afgekeurd vanwege hun doelwitten (vooral als de SDF het mikpunt vormde), leidden ernstige mensenrechtenschendingen en oorlogsmisdaden tijdens en in de nasleep van deze operaties tot veroordeling van zowel Turkije als de Syrische groepen die het land steunde. In Afrin werden door Turkije gesteunde gewapende groepen of het SNA bijvoorbeeld beschuldigd van het innemen en vernietigen van eigendommen, en van diefstal en plunderingen.²⁵⁷ Voorts werd het door Turkije gesteunde SNA beschuldigd van het begaan van oorlogsmisdaden zoals gijzeling, marteling en verkrachting.²⁵⁸ Daarnaast waren er meldingen gedaan dat de Turkse strijdkrachten en hun Syrische hulptroepen willekeurige aanvallen uitvoerden op woonwijken en civiele infrastructuur zoals bakkerijen en scholen.²⁵⁹ Tegelijkertijd werd Turkije ervan beschuldigd intern ontheemde Arabieren en Turkmensen, van wie de meesten gevlucht waren uit hun woongebieden in Damascus en Homs, te verplaatsen naar gebieden met een Koerdische meerderheid en werd het land ervan beschuldigd Syrische groeperingen de vrije hand te geven om de Koerdische gemeenschap te verdrijven. Hetzelfde geldt voor gebieden die tijdens Operatie Olijftak werden ingenomen, met name Ras al-Ayn, in het noorden van Syrië.²⁶⁰

Een onderzoek door het Hoog Commissariaat voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties in september 2020 wees uit dat er grove schendingen waren vastgesteld in gebieden onder Turkse controle (onder meer in Afrin, Ras al-Ayn en Tel Abyad), waar geweld en criminaliteit gemeengoed waren en waar bewijs is gevonden voor moorden, ontvoeringen, illegale verplaatsingen van mensen, het innemen van land en goederen en gedwongen uitzettingen. Door Turkije gesteunde gewapende groepen hebben naar verluidt huizen, land en andere particuliere en bedrijfseigendommen in beslag genomen en geplunderd zonder dat



er enige militaire noodzaak voor was en veel strijders hebben hun eigen familieleden in de ingenomen woningen gehuisvest.²⁶¹

Onderzoek naar gebieden onder controle van Turkije en de door het land gesteunde troepen wijst uit dat de mate van onveiligheid en wanorde varieerde tussen de verschillende gebieden, afhankelijk van welke groepering de controle had en van de demografische samenstelling van het gebied. In gebieden waar dominante gewapende groepen geen lokale strijders in hun midden hadden, zoals in Afrin, en waar de meerderheid van de lokale bevolking etnische Koerden waren, kwamen schendingen veel voor en was de onveiligheid groot. In gebieden waar lokale strijders de kern van de SNA-groeperingen vormden, kwamen schendingen daarentegen veel minder voor en was het veel veiliger. In alle gebieden was er sprake van onderlinge gevechten en confrontaties tussen groeperingen, evenals moordaanslagen door ISIS en slapende cellen, die bijdroegen aan grotere onveiligheid en slachtoffers onder burgers.²⁶²

4 Stand van zaken: Syrië na 10 jaar oorlog

Na een decennium van strijd en oorlog heeft het Syrische conflict een nieuwe patstelling bereikt, waarin de wapens zijn stilgevallen en krijgslustige groeperingen vastzitten in een impasse die een fragiele rust heeft opgeleverd. Syrië blijft een verscheurd land dat de spanningen in het Midden-Oosten voorafgaand aan het conflict weerspiegelt en is verdeeld in vier controlegebieden, elk gesteund of beschermd door een buitenlandse mogendheid. Hoewel uitputting diverse actoren buiten spel heeft gezet, gaat de strijd onverminderd door: de resterende partijen zetten daarbij allerlei middelen in, zoals economische dwang, militaire bezetting en soms ook geweld. Momenteel gaat het vooral om de wederopbouw en speelt de strijd zich af om macht, grondgebied en hulpbronnen. Daarbij worden harde middelen (wapens, geld en manschappen) ingezet, maar wordt er ook getracht een machtsevenwicht te bereiken (Hinnebusch 2020a).

De VS en Turkije blijven een leidende rol spelen in het anti-Assad kamp. De VS hanteert een pluriforme strategie en blijft militair aanwezig in het oosten van Syrië, waar de VS met steun van lokale proxies de controle behoudt over de natuurlijke hulpbronnen van het land. De VS,²⁶³ geholpen door bondgenoten in de EU²⁶⁴ en Groot-Brittannië²⁶⁵, maakt gebruik van economische dwang en heeft het een ongekend streng (Portela 2012) pakket sancties ("een van de meest gecompliceerde en verreikende ooit") opgelegd aan Syrië.²⁶⁶ De unilateraal doorgevoerde maatregelen, die niet uniform zijn maar wel vergelijkbaar en elkaar voor een deel overlappen, verbieden handel in sectoren zoals het bankwezen, olie en elektriciteitsproductie. Daarnaast verbieden de sancties, met name de Amerikaanse Caesar Syria Civilian Protection Act, hulp bij wederopbouw. Volgens de bedenkers van het VS-beleid voor Syrië hebben sancties geleid tot het ineenstorten van de economie en zijn in hun huidige vorm een pressiemiddel om politieke transitie te bewerkstelligen en de Syrische regering te isoleren.²⁶⁷

Politiek gezien probeerde de VS ook actief om politieke normalisering van betrekkingen tussen Damascus en landen als de VAE en Bahrein te dwarsbomen,²⁶⁸ en voorkwam het dat Syrië weer werd opgenomen in de Arabische Liga.²⁶⁹ Tegelijkertijd zorgt de VS voor directe bedreiging van Syrië's soevereiniteit en territoriale integriteit door actief de vorming van een



vervangend regime door een lokale 'proxy', de SDF, te steunen. Naast het bieden van ontheffingen van sancties en economische hulp steunen de VS en zijn partners deze de-facto autoriteit bij het opbouwen van haar eigen instellingen en hebben ze politieke en militaire bescherming geboden voor dit project (dat overigens nog in de kinderschoenen staat).²⁷⁰ En Turkije opereert in dit opzicht niet veel anders. Het land heeft namelijk ook zijn eigen projecten voor staatsopbouw in Syrië gesteund middels "turkificeringsprogramma's", met als doel de gebieden die politiek, sociaal en economisch onder controle van Turkije staan, ertoe te bewegen zich op Ankara te richten.²⁷¹

Inmiddels heeft de regering-Assad de controle over grote delen van het land heroverd en kan het regime blijven rekenen op de steun van zijn bondgenoten Iran en Rusland. Maar voor deze 'overwinning' is wel een hoge prijs betaald. De staat loopt het risico in elkaar te storten en de sancties hebben een enorme impact op de Syrische economie en overheid, en dit zal een lange schaduw werpen op de toekomst van de herstel- en wederopbouwscenario's voor het land. Door het ontstaan van een oorlogseconomie zijn nieuwe actoren zoals lokale krijgsheren en profiteurs opgekomen die sterke posities in economisch belangrijke sectoren in handen hebben weten te krijgen. Naast economische transformaties heeft het land ook grote sociale veranderingen ondergaan, zoals een toegenomen afhankelijkheid van internationale hulp, die langdurige gevolgen hebben voor het herstel van de maatschappij.²⁷²

Bibliografie

Ababsa, Myriam. (2011). 'Agrarian Counter-Reform in Syria (2000-2010)' in Hinnebusch, Raymond et al. (reds.) *Agriculture and Reform in Syria*. ST Andrews Papers on Contemporary Syria.

Ababsa, Myriam. (2015). 'The End of a World. Drought and Agrarian Transformation in Northeast Syria (2007-2010),' Raymond Hinnebusch en Rina Zintl (reds.) *Syria from Reform to Revolt. Political Economy and International Relations*. Volume 1. Syracuse University Press.

Abboud, Samer (2015). 'The Social in the Social Market Economy in Syria from Reform to Revolt' in Raymond Hinnebusch en Rina Zintl (reds.) *Syria from Reform to Revolt. Political Economy and International Relations*. Volume 1. Syracuse University Press.

Abboud, Samer N. (2018). *Syria, Polity*

Abouzeid, Rania (2018). *No Turning Back, Life, Loss and Hope in Wartime Syria*, Norton.

Alhaj, Abdul Rahman. (2017). *Sjiitische wederopstanding in Syrië 1919 – 2007* (in het Arabisch). Jusour For Translation and Publishing

Al-Om, Tamara (2018). 'Emergence of the Political Voice of Syria's Civil Society: The non-violent movements of the Syrian Uprising' in Raymond Hinnebusch en Omar Imady (reds.) *The Syrian Uprising. Domestic Origins and Early Trajectory*. Routledge / St. Andrews Syrian Studies Series.

Aoyama, Hiroyuki. (2019). 'Syria: Strong State Versus Social Cleavages' in Matar, Linda en Ali Kadri *Syria From National Independence To Proxy War*. Palgrave Macmillan

Arslanian, Ferdinand (2020). Contextualizing economic sanctions on Syria, in Hinnebusch, Raymond en Adham Saouli (reds.) *The War for Syria: Regional and International Dimensions of the Syrian Uprising*, Routledge.

Bakour, Bachar (2020). *Al-Buti and The Syrian Revolution*, Islamic Book Trust, Kuala Lumpur

Bali, Asli en Aziz Rana (2017). *The Wrong Kind of Intervention in Syria*, in Makdisi, Karim en Vijay Prashad (reds.) *Land of the Blue Helmets, the United Nations and The Arab World*.

Becker, Carmen (2005). *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 (27 pagina's)



Berti, Benedetta (2020). From Cooperation to Competition: Localization, Militarization and Rebel Co-Governance Arrangements in Syria, *Studies in Conflict & Terrorism* (2020)

Bojicic-Dzelilovic, Vesna en Turkmani, Rim (2018) War economy, governance and security in Syria's opposition-controlled areas. *Stability: International Journal of Security and Development*, 7 (1). pp. 1-17. ISSN 2165-2627

Chen Zhao, Zhao Jizhou, Huang Mengmeng (2020). *Syrian Civil War and Europe*, Routledge

Conduit, Dara (2019). *The Muslim Brotherhood in Syria*, Cambridge

Dagher, Sam (2019). *Assad or We Burn the Country How One Family's Lust for Power Destroyed Syria*

Daher, Joseph (2019). *Syria After the Uprising: The Political Economy of State Resilience*, HaymarketBooks

Daoudy, Marwa (2020). The 2011 collapse of Syria – Turkey relations: Through a realist-constructivists lens, in Hinnebusch, Raymond en Adham Saouli (reds.) *The War for Syria: Regional and International Dimensions of the Syrian Uprising*. Routledge.

Darwish, May (2020). Saudi policies in the Syrian crisis, in Hinnebusch, Raymond en Adham Saouli (reds.) *The War for Syria: Regional and International Dimensions of the Syrian Uprising*. Routledge.

Davidson, Christopher (2017). *Shadow Wars: The Secret Struggle for the Middle East, One World*

Demmers, J., & Gould, L. (2020). *The Remote Warfare Paradox*. In *E-International Relations Publishing Collected Volume*.

Fadilah, Abed. (2010). *Het probleem van publiek-private partnerschappen en de sociale dimensies van ontwikkeling (in het Arabic)*. Syrian Economic Society.

Gade, Emily Kalah, Mohammed M Hafez en Michael Gabbay (2019). Fratricide in rebel movements: A network analysis of Syrian militant infighting, *Journal of Peace Research*, Vol. 56(3) 321-335.

Gani, Jasmine (2020). US policy towards the Syrian conflict under Obama: Strategic patience and miscalculations, in Hinnebusch, Raymond en Adham Saouli (reds.) *The War for Syria: Regional and International Dimensions of the Syrian Uprising*. Routledge.

Ghadbian, Najib (2015). 'Contesting Authoritarianism: Opposition Activism under Bashar al-Assad, 2000 – 2010', in Raymond Hinnebusch en Rina Zintl (reds.) Syria from Reform to Revolt. Political Economy and International Relations. Volume 1. Syracuse University Press.

Goodarzi, Jubin M. (2013). Syria and Iran: alliance cooperation in a changing regional environment, Ortadoğu Etütleri, Volume 4, No 2, januari 2013, pp. 31-54

Goodarzi, Jubin M. (2020). Iran and the Syrian civil war, in Hinnebusch, Raymond en Adham Saouli (reds.) The War for Syria: Regional and International Dimensions of the Syrian Uprising. Routledge.

Gordon, Neve. (2021). The Moral Norm, the Law, and the Limits of Protection for Wartime Medical Units in Bseiso et al. (reds.) Everybody's War: the Politics of Aid in the Syria Crisis. Oxford.

Hashim, Ahmed S. (2014). The Islamic State: From al-Qaeda Affiliate to Caliphate, Middle East Policy, Volume 21, issue 4.

Heydemann, Steven. (2007). 'Social Pacts and the Persistence of Authoritarianism in the Middle East' in Schlumberger, Oliver (red.) Debating Arab Authoritarianism: Dynamics and Durability in Nondemocratic Regimes. Stanford University Press.

Hinnebusch, Raymond (2007 online – oorspronkelijk gepubliceerd in 1998). 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

Hinnebusch, Raymond (2011). 'The Ba'th Party in Post-Ba'thist Syria: President, Party and the Struggle for 'Reform'', Middle East Critique, 20:2, 109-125

Hinnebusch, Raymond (2012a). 'Syria from authoritarian upgrading to revolution?', International Affairs, No1, Oxford University Press, pp. 95-133

Hinnebusch, Raymond (2012b). 'Authoritarian Upgrading and the Arab Uprising: Syria in Comparative Perspective', BRISMES conference, Londen, maart 2012

Hinnebusch, Raymond (2015). Back to enmity: Turkey-Syria relations since the Syrian Uprising, St Andrews Research Repository

Hinnebusch, Raymond (2015a). The International Politics of The Middle East. Manchester University Press

Hinnebusch, Raymond (2015b). 'President and Party in Post-Bathist Syria: From the Struggle for 'Reform' to Regime Deconstruction,' in Raymond Hinnebusch en Rina Zintl (reds.)



Syria from Reform to Revolt. Political Economy and International Relations. Volume 1. Syracuse University Press.

Hinnebusch, Raymond (2020). Thinking about the international factor in the Syrian crisis, in Hinnebusch, Raymond and Adham Saouli (reds.) *The War for Syria: Regional and International Dimensions of the Syrian Uprising*. Routledge.

Hinnebusch, Raymond (2020a). The Battle over Syria's Reconstruction, *Global Policy* 11:1

Hinnebusch, Raymond en Ola Rifai (2021). Understanding Syria's Sectarian Wave, *E-International Relations*

Hinnebusch, Raymond en Omar Imady (2018). 'The Uprising and the economic interests of the Syrian military-mercantile complex' in Raymond Hinnebusch en Omar Imady (reds.) *The Syrian Uprising. Domestic Origins and Early Trajectory*. Routledge / St. Andrews Syrian Studies Series.

Hinnebusch, Raymond. (2019). 'What Went Wrong: Understanding the Trajectory of Syria's Conflict' in Matar, Linda en Ali Kadri *Syria From National Independence To Proxy War*. Palgrave Macmillan

Ismael, Salwa (2009). 'Changing Social Structure, Shifting Alliances and Authoritarianism in Syria' in Lawson, Fred (red.) *In Demystifying Syria*. Saqi, in association with London Middle East Institute at SOAS, University of London.

Jorum, Emma Lundgren. (2014). *Beyond Syria's Borders: A History of Territorial Disputes in The Middle East*. I.B TAURIS

Kabalan, Marwan J. (2010). *Syrian Foreign Policy Between Domestic Needs and the External Environment*, in *Syrian Foreign Policy and the United States: From Bush to Obama*, edited by Hinnebusch, St Andrews paper on Contemporary Syria.

Kaya Zeynep en Robert Lowe (2017). The Curious Question of the PYD-PKK Relationship, in the Stansfield Gareth R V en Mohammed Shareef (reds.) *The Kurdish Question Revisited*. Londen: Hurst, 2017 pp. 275-287.

Kevin Mazur (2021), *Revolution in Syria, Identity, Networks and Repression*, Cambridge

Khatib, Line (2018). 'Tutelary authoritarianism and the shifts between secularism and Islam in Syria' in Hinnebusch, Raymond en Omar Imady (reds.) *The Syrian Uprising. Domestic Origins and Early Trajectory*. Routledge / St. Andrews Syrian Studies Series

King, Stephen J (2009). *New Authoritarianism in the Middle East and North Africa*. Indiana University Press.

Kozhanov, Nikolay (2020). From Russia's military deployment in Syria to the Astana process, in Hinnebusch, Raymond en Adham Saouli (reds.) *The War for Syria: Regional and International Dimensions of the Syrian Uprising*. Routledge.

Kulaib, Sami (2018). *Assad between the departure and systematic destruction - the Syrian secret war documents*, Dar Al Farabi

Lawson, Fred H. (2018). 'Revisiting the political economy of the Syrian uprising' in Hinnebusch, Raymond en Omar Imady (reds.) *The Syrian Uprising. Domestic Origins and Early Trajectory*. Routledge / St. Andrews Syrian Studies Series.

Leenders, Reinoud (2013). 'Prosecuting Political Dissent: Courts and the Resilience of Authoritarianism in Syria' in Heydemann, Steven en Reinoud Leenders *Middle East Authoritarianism: Governance, Contestation and Regime Resilience in Syria and Iran*. Stanford University Press.

Lesch, David W. (2005). *The New Lion of Damascus: Bashar Al Asad and Modern Syria*. Yale University Press.

Lesch, David W. (2018). 'Bashar's Fateful decision' in Raymond Hinnebusch en Omar Imady (reds.) *The Syrian Uprising. Domestic Origins and Early Trajectory*. Routledge / St. Andrews Syrian Studies Series.

Lund, Aron (2019). *From Cold War to Civil War: 75 Years of Russian-Syrian Relations*, UI Paper 2/2019, Swedish Institute of International Affairs.

Maher, David en Moritz Pieper (2020). *Russian Intervention in Syria: Exploring the Nexus between Regime Consolidation and Energy Trans-nationalisation*, *Political Studies*, 1-21

Rifai, Ola (2016). *The Kurdish Identity; From Banishment to Empowerment*, *Syrian Mutations, Syria Studies*, Vol 8 No 2 (2016), St. Andrews.

Martínez, José Ciro en Brent Eng (2017). *Struggling to Perform the State: The Politics of Bread in the Syrian Civil War*, *International Political Sociology*, Volume 11, Issue 2, juni 2017, Pages 130–147

Matar, Linda (2016). *The Political Economy of Investment in Syria*, Palgrave macmillan

Naiman, Robert (2015). *Syria in the Wikileaks Files: The World According to US Empire*, edited volume, 2015. VERSO



Orton, Kyle (2018). The Secular Foreign Fighters of the West in Syria, *Insight Turkey* Vol. 20, No. 3 (Summer 2018), pp. 157-178

Pedersen, Patrick Steen en Olivier J. Walther (2018). Things Fall Apart – Rebel Fragmentation in Syria's Civil War (2011 - 2017), *Social Science Research Network (SSRN)*

Phillips, Christopher (2018). *The Battle for Syria – International Rivalry in the New Middle East*, Yale

Phillips, Christopher (2020). The International and regional battle for Syria, in Hinnebusch, Raymond en Adham Saouli (reds.) *The War for Syria: Regional and International Dimensions of the Syrian Uprising*. Routledge.

Pinto, Paulo G. (2015). 'God and Nation: The Politics of Islam under Bashar al-Asad,' in Raymond Hinnebusch en Rina Zintl (reds.) *Syria from Reform to Revolt. Political Economy and International Relations. Volume 1*. Syracuse University Press.

Rana Khalaf (2015). *Beyond Arms and Beards: Local Governance of ISIS in Syria, E-international relations*

Rifai, Ola (2018). The Sunni/Alawite identity clashes during the Syrian Uprising, in Hinnebusch, Raymond en Omar Imady, *The Syrian uprising; domestic origins and early trajectory*, Abingdon: Routledge.

Said, Salam (2018). 'The Uprising and the economic interests of the Syrian military-mercantile complex' in Hinnebusch, in Raymond Hinnebusch en Omar Imady (reds.) *The Syrian Uprising. Domestic Origins and Early Trajectory*. Routledge / St. Andrews Syrian Studies Series.

Salamandra, Christa and Leif Stenberg (2015). 'A legacy of Raised Expectations' in Salamandra, Christa, en Leif Stenberg (reds.) *Syria from Reform to Revolt, Culture, Society and Religion. Volume 2*. Syracuse University Press.

Samer Abboud. (2016). Did Russian Intervention Break the Syrian Stalemate?, *Middle East Report Online*.

Saouli, Adham (2015). '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 Democratization', *Democratization*, 22:2, 315-334.

Saouli, Adham (2018). 'The tragedy of Baathist state building' in Hinnebusch, Raymond en Omar Imady (reds.) *The Syrian Uprising. Domestic Origins and Early Trajectory*. Routledge / St. Andrews Syrian Studies Series.

Saouli, Adham (2020). Hezbollah's intervention in Syria: causes and consequences, in Hinnebusch, Raymond en Adham Saouli (reds.) *The War for Syria: Regional and International Dimensions of the Syrian Uprising*. Routledge.

Scheller Bente (2013). *The Wisdom of Syria's Waiting Game. Foreign Policy Under the Assads*, Hurst

Schmidt, Soren (2020). The Middle East regional security complex and the Syrian civil war, in Hinnebusch, Raymond en Adham Saouli (reds.) *The War for Syria: Regional and International Dimensions of the Syrian Uprising*. Routledge.

Sottimano, Aurora (2015). 'Nationalism and Reform under Bashar al-Asad: Reading the "Legitimacy" of the Syrian Regime', Raymond Hinnebusch en Rina Zintl (reds.) *Syria from Reform to Revolt. Political Economy and International Relations. Volume 1*. Syracuse University Press.

Steenkamp, Christina. (2017). The Crime-Conflict Nexus and the Civil War in Syria. *Stability: International Journal of Security and Development*, 6(1):11, pp. 1-18

Stenberg, Leif (2015). 'Muslim Organizations in Bashar's Syria. The Transformation of the Shaykh Ahmad Kuftaro Foundation' in Salamandra, Christa, en Leif Stenberg (reds.) *Syria from Reform to Revolt, Culture, Society and Religion. Volume 2*. Syracuse University Press.

Strindberg, Anders (2000). The Damascus-Based Alliance of Palestinian Forces: A Primer, *Journal of Palestine Studies*, Vol. 29, No. 3 (Spring, 2000), pp. 60-76 (17 pagina's), University of California Press

Tan, Kim Hua and Alirupendi Perudin (2019). The "Geopolitical" Factor in the Syrian Civil War: A Corpus-Based Thematic Analysis, *SAGE Open* April-June 2019: 1–15

Tetik, Mustafa Onur (2019). The Construction of Containment Anxiety: A Critical Geopolitical Analysis of Turkey's Military Intervention into Syria, *New Middle Eastern Studies* 9 (1), pp. 69-95.

Totman, Sally-Ann (2009), *The Syrian Arab Republic 143-152, How Hollywood Projects Foreign Policy*, Palgrave

Tür, Özlem en Raymond Hinnebusch (2013). *Turkey-Syria Relations: Between Enmity and Amity*, Routledge`

Turcotte, Pierre-Michel en Francesco Cavatorta (2020). The European Union and Syria: From constructive engagement to marginalization and back?, in Hinnebusch, Raymond en



Adham Saouli (reds.) *The War for Syria: Regional and International Dimensions of the Syrian Uprising*. Routledge.

Ulrichsen, Kristian Coates (2020). Qatar and its rivals in Syria's conflict, in Hinnebusch, Raymond en Adham Saouli (reds.) *The War for Syria: Regional and International Dimensions of the Syrian Uprising*. Routledge.

Üngör, Uğur Ümit (2020). Shabbiha: Paramilitary groups, mass violence and social polarization in Homs. *Violence: An International Journal*

Valter, Stephane (2018). 'The Dynamics of Power in Syria. Generalized corruption and sectarianism' in Hinnebusch, Raymond en Omar Imady (reds.) *The Syrian Uprising. Domestic Origins and Early Trajectory*. Routledge / St. Andrews Syrian Studies Series.

Van Dam, Nikolaos (2017). *Destroying a Nation: The Civil War in Syria*, I.B TAURIS

Van Dam, Nikolaos. (2011). *The Struggle for Power in Syria. Politics and Society Under the Ba'th Party*. I.B. TAURIS.

Von Maltzahn, Nadia (2015). *The Syria-Iran Axis: Cultural Diplomacy and International Relations in the Middle East*, I.B.TAURIS

Vorobyeva, Daria (2020). Russian foreign policy in the early Syrian conflict: Traditional factors and the role of Syrian in the Kremlin's wider domestic and international goals, in Hinnebusch, Raymond en Adham Saouli (reds.) *The War for Syria: Regional and International Dimensions of the Syrian Uprising*. Routledge.

Walt, Stephen M. en John J. Mearsheimer (2007). *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*, F.S.G Books

Weiss, Max (2015). 'What Lies Beneath. Political Criticism in Recent Syrian Fiction' in Salamandra, Christa en Leif Stenberg (reds.) *Syria from Reform to Revolt, Culture, Society and Religion*. Volume 2. Syracuse University Press.

Wieland, Carsten (2015). 'The Ancien Regime's Policy Paradox. International Emergence versus Domestic Suppression' in Raymond Hinnebusch en Rina Zintl (reds.) *Syria from Reform to Revolt. Political Economy and International Relations*. Volume 1. Syracuse University Press.

Zarras, Konstantinos (2020). *The Regional Sectarian War and Syria* Konstantinos, in Hinnebusch, Raymond en Adham Saouli (reds.) *The War for Syria: Regional and International Dimensions of the Syrian Uprising*. Routledge.

Ziadeh, Radwan (2013). *Power and Policy in Syria. Intelligence Services, Foreign Relations and Democracy in the Modern Middle East*, I.B TAURIS

Zintl, Tina (2015). 'The Co-option of Foreign-Educated Syrians: Between Legitimizing Strategy and Domestic Reforms' in Raymond Hinnebusch and Tina Zintl (reds.) Syria from Reform to Revolt. Political Economy and International Relations. Volume 1. Syracuse University Press.

Zreik, Mohamad (2019). 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):56-65



Noten

- ¹ UN News, 'Syria: 10 years of war has links at least 350.000 dead' (Syrië: 10 jaar oorlog heeft geleid tot minstens 350.000 doden), 24 september 2021. Beschikbaar op: <https://news.un.org/en/story/2021/09/1101162>, geraadpleegd op 15 december 2021.
- ² World Food Programme, maart 2021. Beschikbaar op: <https://twitter.com/WFP/status/1377201503656570881?s=09>, geraadpleegd op 15 mei 2021.
- ³ OCHA, Humanitarian Response, Syrian Arab Republic: 2021 Needs and Response Summary (Syrische Arabische Republiek: overzicht van behoeften en reacties 2021), 22 februari, 2021. <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/whole-of-syria/document/2021-needs-and-response-summary-syrian-arab-republic> (geraadpleegd op 24 juni 2021).
- ⁴ 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. <https://news.un.org/en/story/2020/04/1062272>.
- ⁵ WFP Syria Situation Report #1, januari 2021 (gepubliceerd op 11 februari 2021). <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/wfp-syria-situation-report-1-january-2021> (geraadpleegd op 2 maart 2021).
- ⁶ De auteur gebruikt afwisselend de termen 'regime', 'regering' en 'overheid' in dit document. Desalniettemin zijn deze termen analytisch gezien verschillend: een regime of regering bestaat uit een kleine groep mensen die de belangrijkste politieke en economische besluiten in het land nemen, terwijl een overheid zich meer bezighoudt met het verlenen van diensten en uit openbare instellingen bestaat.
- ⁷ Syrian Arab Army: From Corrective Movement until Now (Syrische Arabische Strijdkrachten: van de Corrigerende Beweging tot heden), Mohammad Hussein Al-Haj Ali, 2012. https://riadi.alwehda.gov.sy/_archive.asp?FileName=89899049520120501005608, geraadpleegd op 14 april 2021.
- ⁸ In de jaren '50, ten tijde van de regionale machtsstrijd tussen Egypte, Irak en Saoedi-Arabië, werd Syrië alom beschouwd als een cruciale factor in het regionale machtsevenwicht, en dacht men dat wie Syrië voor zich wist te winnen, ook de heerschappij over de regio in handen zou krijgen. Dit viel samen en hield eveneens verband met de Koude Oorlog, waardoor de USSR en de VS ook bij dit Arabische machtsspel betrokken raakten en Syrië het strijdtoneel voor regionale en mondiale mogendheden werd.
- Seale, Patrick. (1965). The Struggle for Syria. A study of Post-War Arab Politics 1945-1958 (De strijd om Syrië. Een studie van de Arabische politiek na WOII 1945-1958). Oxford University Press.
- ⁹ Farah Stockman, 'U.S. building ties with Syrian dissidents (VS bouwt banden op met Syrische dissidenten), Africa & Middle East - International Herald Tribune', The New York Times, 26 november 2006. Beschikbaar op: <https://www.nytimes.com/2006/11/26/world/africa/26iht-syria.3674073.html>, geraadpleegd op 15 december 2021.
- ¹⁰ Robert Satloff, Assessing the Bush Administration's Policy of 'Constructive Instability' (Part I): Lebanon and Syria and Assessing the Bush Administration's Policy of 'Constructive Instability' (Part II): Regional Dynamics (Evaluatie van het beleid van 'Constructieve instabiliteit' van de regering-Bush (deel I): Libanon en Syrië, en (deel II): Regionale dynamiek), The Washington Institute, maart 2015. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/0QerakD> en <https://cutt.ly/HQersr1>, geraadpleegd op 24 juli 2021.
- ¹¹ Wikileaks, 'INFLUENCING THE SARG IN THE END OF 2006' (BEINVLOEDING VAN DE SARG EIND 2006), 13 december 2006. Beschikbaar op: https://wikileaks.org/plusd/cables/06DAMASCUS5399_a.html, geraadpleegd op 15 december 2021.
- ¹² Wikileaks, 'INFLUENCING THE SARG IN THE END OF 2006' (BEINVLOEDING VAN DE SARG EIND 2006), 13 december 2006. Beschikbaar op: https://wikileaks.org/plusd/cables/06DAMASCUS5399_a.html, geraadpleegd op 15 december 2021.
- ¹³ Wikileaks, 'BEHAVIOR REFORM: NEXT STEPS FOR A HUMAN RIGHTS STRATEGY' (VEDRAGSVERANDERING: VOLGENDE STAPPEN VOOR EEN MENSENRECHTENSTRATEGIE), 28 april 2009. Beschikbaar op: https://wikileaks.org/plusd/cables/09DAMASCUS306_a.html, geraadpleegd op 15 december 2021.
- ¹⁴ Craig Whitlock, 'U.S. secretly backed Syrian opposition groups, cables released by WikiLeaks show' (De VS steunde heimelijk Syrische oppositiegroepen, telegrammen vrijgegeven door Wikileaks), The Washington Post, 17 april 2011. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/eldzkHd>, geraadpleegd op 15 december 2021.

- ¹⁵ Wikileaks, 'BEHAVIOR REFORM: NEXT STEPS FOR A HUMAN RIGHTS STRATEGY' (VEDRAGSVERANDERING: VOLGENDE STAPPEN VOOR EEN MENSENRECHTENSTRATEGIE), 28 april 2009. Beschikbaar op: https://wikileaks.org/plusd/cables/09DAMASCUS306_a.html, geraadpleegd op 15 december 2021.
- ¹⁶ Israel attacks 'axis of terror' (Israël valt "as van terreur" aan), BBC, januari 2006. Beschikbaar op: http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4630650.stm, geraadpleegd op 1 juni 2021.
- ¹⁷ Syria Joins the Axis of Evil (Syrië sluit zich aan bij de As van het Kwaad), John R. Bolton, WSJ, september 2007. Beschikbaar op: <https://www.wsj.com/articles/SB119068573117938332>, geraadpleegd op 1 juni 2021.
- ¹⁸ Syrian and Saudi leaders arrive in Beirut for 'historic' talks (Syrische en Saoedische leiders arriveren in Beiroet voor 'historische' gesprekken), The Guardian, juli 2010. Beschikbaar op: <https://www.theguardian.com/world/2010/jul/30/assad-abdullah-arrive-lebanon-beirut>, geraadpleegd op 1 juni 2021.
- ¹⁹ Boycott lifted as France hosts Syria's president (Boycot opgeheven terwijl Frankrijk Syrische president ontvangt), The Guardian, juli 2008. Beschikbaar op: <https://www.theguardian.com/world/2008/jul/12/france.syria>, geraadpleegd op 1 juni 2021.
- ²⁰ Adrian Croft, Miliband praises changes in Syrian policy (Miliband prijst veranderingen in Syrië), Reuters, november 2008. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/zQwY3mo>, geraadpleegd op 23 juni 2021.
- ²¹ Mohammad Kanfash, Starvation in Syria: A Political Marketplace Analysis (Hongersnood in Syrië: een politieke marktanalyse), Conflict Research Programme, London School of Economics, juli 2021. Beschikbaar op: <http://eprints.lse.ac.uk/111446/>, geraadpleegd op 28 juni 2021.
- ²² Syria bans niqab from universities (Syrië verbiedt dragen van nikab op universiteiten), The Guardian, juli 2010. Beschikbaar op: <https://www.theguardian.com/world/2010/jul/20/syria-bans-niqab-from-universities>, geraadpleegd op 15 december 2021.
- Faisal al Yafai, Syria's niqab ban is part of a clash within Islam itself (Verbieden van nikab door Syrië maakt deel uit van botsing tussen stromingen binnen de Islam), The Guardian, juli 2010. Beschikbaar op: <https://www.theguardian.com/commentisfree/belief/2010/jul/19/syria-niqab-ban-islam>, geraadpleegd op 15 december 2021.
- ²³ Hassan Abbas, The Dynamics of the Uprising in Syria (De dynamiek van de opstand in Syrië), 2011, Jadaliyya. Beschikbaar op: <https://www.jadaliyya.com/Details/24524>, geraadpleegd op 15 december 2021.
- ²⁴ Solomon, Jay en Bill Spindle (2011). 'Syria Strongman: Time for 'Reform'' (Syrië's sterke man: tijd voor 'hervorming'), Wall Street Journal, 31 januari 2011. Beschikbaar op: <https://on.wsj.com/3hSpfR4>, geraadpleegd op 1 juni 2021.
- ²⁵ In zijn boek, *Syria – A Way of Suffering to Freedom (2011–2013)*, beweert Azmi Bishara op basis van interviews met plaatselijke bewoners dat de kinderen waren gearresteerd omdat ze een verkeersagent lastig hadden gevallen. De anti-regeringsleuzen waren niet het werk van de kinderen, maar waren waarschijnlijk op de schoolmuren aangebracht door leden van oppositiepartijen. Oorspronkelijk vastgelegd in Kevin Mazur (2021), *Revolution in Syria, Identity, Networks and Repression* (Revolutie in Syrië: identiteit, netwerken en repressie), Cambridge (131).
- ²⁶ In een poging de protestvoerders voor zich te winnen en de situatie te kalmeren, kondigde de Syrische regering politieke en economische hervormingen aan. Op economisch vlak distantieerde de regering zich van de marktgeoriënteerde politiek van na de eeuwwisseling en nam de staat weer zijn traditionele rol op zich, namelijk het bieden van economische zekerheid. Oude maatregelen werden deels herroepen en daarvoor in de plaats kwamen nieuwe maatregelen, zoals herinvoering van subsidies, 20 procent salarisverhoging voor de publieke sector, verlaging van de inkomstenbelasting, leningen en beurzen voor armen en studenten, volledig dienstverband voor tijdelijke werknemers in de publieke sector, alsmede kwietschelding van boetes voor boeren. Ook de verlaging van subsidies op brandstof en elektriciteit werd ongedaan gemaakt. Andere hervormingen waren onder andere: vrijlating van alle gevangenen; de vorming van een commissie om onwetmatige handelingen te onderzoeken en overtreders, ook als het om soldaten en regeringspersoneel ging, voor het gerecht te brengen; tevens werden er hervormingen in het rechtstelsel aangekondigd en werd er een commissie ingesteld om corruptie te bestrijden.
- BBC, Declaration of the Spokesperson of Syrian Government (Verklaring van de woordvoerder van de Syrische regering), 24 maart 2011. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/GWYANvu>, geraadpleegd op 30 juli 2021.
- ²⁷ Katharine March, Assad blames conspirators for Syrian protests (Assad schuift schuld van Syrische protesten op samenzweerders), The Guardian, maart 2011. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/QhhZdv>, geraadpleegd op 31 juli 2021.
- ²⁸ Ian Black, Syrian president Assad blames 'foreign conspiracies' for crisis (Syrische president Assad legt schuld voor crisis bij "buitenlandse samenzweerders"), The Guardian, januari 2012. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/3QhhV8p>, geraadpleegd op 31 juli 2021.



- ²⁹ Carnegie – Middle East Center, Malcolm H. Kerr: Syrian Revolution General Commission. Beschikbaar op: <https://carnegie-mec.org/syriaincrisis/?fa=50425&lang=en>, geraadpleegd op 15 december 2021.
- ³⁰ Carnegie – Middle East Center, Midan: Local Coordination Committees. Beschikbaar op: <https://carnegie-mec.org/diwan/50426?lang=en>, geraadpleegd op 15 december 2021.
- ³¹ Carnegie Middle East Center, Who's who: Nationaal Coördinatiecomité voor Democratische Verandering (NCC), januari 2012. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/VQhdv25>, geraadpleegd op 31 juli 2021.
- ³² Amr Alsarraj en Philip Hoffman, The Syrian Political Opposition's Path to Irrelevance (Het pad naar onbeduidendheid van de Syrische politieke oppositie), Carnegie Middle East Center, mei 2020. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/WQhgXl>, geraadpleegd op 31 juli 2021.
- ³³ France24, Opposition figures form 'Syrian National Council' to counter Assad (Oppositiefiguren vormen Syrische Nationale Raad als tegenhanger van Assad), september 2011. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/QQhdSSd>, geraadpleegd op 31 juli 2021.
- BBC, Syrian opposition launches joint National Council (Syrische oppositie vormt gezamenlijke Nationale Raad), oktober 2011. Beschikbaar op: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-15143293>, geraadpleegd op 15 december 2011.
- ³⁴ Al-Jazeera, Syrian opposition groups sign coalition deal (Syrische oppositiegroepen tekenen coalitieovereenkomst), november 2012. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/EQhdWRPhttps://cutt.ly/EQhdWRP>, geraadpleegd op 31 juli 2021.
- ³⁵ Carnegie Middle East Center, National Coalition of Syrian Revolutionary and Opposition Forces (Nationale Coalitie van Syrische Revolutionaire en Oppositiekrachten). Beschikbaar op: <https://carnegie-mec.org/syriaincrisis/?fa=50628>, geraadpleegd op 31 juli 2021.
- ³⁶ Amr Alsarraj en Philip Hoffman, The Syrian Political Opposition's Path to Irrelevance (Het pad naar onbeduidendheid van de Syrische politieke oppositie), Carnegie Middle East Center, mei 2020. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/WQhgXl>, geraadpleegd op 31 juli 2021.
- ³⁷ Walid Alnofal, From the National Council to the National Coalition: Has Syria's political opposition become a burden on the revolution? (Van de Nationale Raad naar de Nationale Coalitie: is de Syrische politieke oppositie een last geworden voor de revolutie?), Syria Direct, april 2021. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/KQhgZxO>, geraadpleegd op 31 juli 2021.
- ³⁸ Al-Jazeera, Cairo- en Moskou-platforms, in het Arabisch أعضاء وتوجهات منصتي القاهرة وموسكو, februari 2017. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/MQhfidw>, geraadpleegd op 31 juli 2021.
- ³⁹ Jusoor for Studies, The High Negotiations Committee The Political Course And Outcome (Hoog Onderhandelingscomité: politieke koers en resultaten), december 2017. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/XQhfj7>, geraadpleegd op 31 juli 2021.
- ⁴⁰ Center for Operational Analysis and Research, Syria Constitutional Committee: Preliminary Background Note (Syrisch Constitutioneel Comité: voorlopig achtergronddocument), 2019. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/mQhfj9A>, geraadpleegd op 31 juli 2021.
- ⁴¹ Aron Lund, No, the United States Isn't Dropping Syria's Jihadis From Its Terror List (Nee, de Verenigde Staten halen Syrische jihadisten niet van de terreurlijst), The Century Foundation, mei 2017. Beschikbaar op: <https://tcf.org/content/commentary/no-united-states-isnt-dropping-syrias-jihadis-terror-list/>, geraadpleegd op 15 december 2021.
- John Davison, Syria opposition to attend Geneva peace talks (Syrische oppositie zal vredebesprekingen in Genève bijwonen), Reuters, maart 2016. Beschikbaar op: <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-idUSKCN0WD1WR>, geraadpleegd op 15 december 2021.
- ⁴² Osama al-Koshak, Mapping Southern Syria's Armed Opposition (Gewapende oppositie in het zuiden van Syrië in kaart gebracht), Al-Jazeera Center for Studies, 2015. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/WmVnurT>, geraadpleegd op 18 juli 2021.
- ⁴³ Haian Dukhan, The Syrian Civil War: What Role do Tribal Loyalties Play? (De Syrische burgeroorlog: welke rol speelt loyaliteit met de eigen stam?), London School of Economics, juni 2018. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/FOtjdJK>, geraadpleegd op 26 juli 2021.
- ⁴⁴ Tentative Jihad: Syria's Fundamentalist Opposition (Aarzelende jihad: Syrische fundamentalistische oppositie), Middle East Report N°131, oktober 2012, International Crisis Group. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/wmVZoih>, geraadpleegd op 18 juli 2021.
- ⁴⁵ Er is overwogen om het vraagstuk *command responsibility* (een bijzondere vorm van aansprakelijkheid van bevelhebbers binnen het internationale strafrecht) te bespreken in deze paper, maar dit zou op individuele basis bestudeerd moeten worden, aangezien er geen sluitende conclusie kon worden getrokken die van toepassing is op alle gewapende groepen in het Syrische conflict.

⁴⁶ Yezid Sayigh, The Syrian Opposition's Leadership Problem (Het leiderschapsprobleem van de Syrische oppositie), Carnegie Middle East Center, april 2013. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/hQuuY16>, geraadpleegd op 22 juli 2021.

⁴⁷ Thomas Pierret, State Sponsors and the Syrian Insurgency: The Limit of Foreign Influence, in Inside Wars Local Dynamics of Conflicts in Syria And Libya (Staatssteun en de Syrische opstand: grenzen aan buitenlandse invloed, in Oorlogen van binnenuit: lokale dynamiek van conflicten in Syrië en Libië), European University Institute, Middle East Directions (MED), 2016. Beschikbaar op: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/41644>, geraadpleegd op 22 juli 2021.

⁴⁸ Erika Solomon, The rise and fall of a US-backed rebel commander in Syria (Opkomst en ondergang van een door de VS gesteunde rebellenleider in Syrië), Financial Times, juli 2017. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/MnMYeNV>, geraadpleegd op 15 juni 2021.

⁴⁹ De meningen over de grondigheid van het screeningproces lopen nogal uiteen. Wat betreft de bevelhebbers: Adam Entous van de Wall Street Journal schreef dat 'CIA-agenten heimelijk de mobiele telefoongesprekken en e-mails van bevelhebbers analyseerden om er zeker van te zijn dat ze echt de leiding hadden over de manschappen die ze beveelden onder zich te hebben. De bevelhebbers werden vervolgens middels gesprekken grondig aan de tand gevoeld, soms dagenlang. Degenen die hier doorheen kwamen en daarmee het etiket "betrouwbare bevelhebbers" kregen, moesten schriftelijke overeenkomsten ondertekenen, informatie verstrekken over het loon dat hun strijders ontvingen en gedetailleerde informatie geven over hun strategie op het slagveld.'

Bron: Adam Entous, Covert CIA Mission to Arm Syrian Rebels Goes Awry (Geheime CIA-missie om Syrische rebellen te bewapenen gaat mis), The Wall Street Journal, januari 2015. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/mWYIRXp>, geraadpleegd op 30 juli 2021.

Wat betreft gewone soldaten: Shane Bauer van Mother Jones beschreef hoe Hamoud, een Syrische strijder die bekendstond om zijn succes met het afvuren van TOW-antitankraketten, gescreend werd: 'De CIA-agent had Hanoud's Facebook-account bekeken. Hij vroeg aan welke gevechten Hamoud deel had genomen. Hamoud vertelde hem over een periode waarin hij rebellen en Nusra-strijders geleid had bij een aanval op een depot van het regeringsleger. Ook vermeldde hij zijn deelname aan een gevecht waarbij het FSA en ISIS hadden samengewerkt om een militaire luchtbasis in te nemen. Hamoud zegt dat zijn Amerikaanse 'screener' 30 minuten met hem sprak en hem vervolgens goedkeuring verleende om als TOW-operator te fungeren.'

Bron: Shane Bauer, Behind the Lines, Part Two: A first-hand look at the compromises and costs of American involvement in Syria (Achter de linies, deel twee: verslag uit de eerste hand over de compromissen en kosten van Amerikaanse betrokkenheid in Syrië), Mother Jones, juli/augustus 2019. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/7QqaCVn>, geraadpleegd op 24 juli 2021.

⁵⁰ Er bestaat geen eenduidige definitie voor een 'gematigde rebel' in de Syrische context. De definities lopen uiteen van 'iemand met wie het Westen zaken kan doen' tot 'mensen op wie we kunnen rekenen om te vechten en die de juiste instelling en ideologie hebben' en 'groepen die aangeven een liberale democratie naar westers model na te streven'. De verschillende definities zijn geïnstrumentaliseerd en gepolitiseerd, waardoor analytische toepassing ervan betekenisloos is geworden. Dit kan ook grotendeels worden toegeschreven aan het feit dat de term 'gematigd' niet absoluut is, maar juist uitermate subjectief en relatief.

Als een groep als gematigd wordt beschreven, dient de term in deze context te worden geïnterpreteerd in de geest van het gezegde 'schoonheid schuilt in het oog van de waarnemer'. Zo kan bijvoorbeeld een groep die lokaal als gematigd wordt gezien, door een westers publiek als salafistisch worden beschouwd, terwijl een groep die door het Westen vanwege het niet-religieuze karakter als gematigd wordt gezien, lokaal juist in een negatief daglicht kan staan. Concreet vertaald naar de Syrische context: de aan de PKK gelieerde YPG wordt door Turkije als een terroristische organisatie beschouwd, terwijl de groep vanwege haar gematigde karakter wel in aanmerking kwam voor steun van de VS in de strijd tegen ISIS. Hetzelfde geldt voor de Moslimbroederschap die militair en financieel gesteund wordt door leden van het anti-Assad kamp, terwijl deze beweging in Saoedi-Arabië en de Verenigde Arabische Emiraten als terroristische organisatie te boek staat.

Bron van definities:

Lowy Institute, Syria: What is a moderate rebel? (Syrië: wat is een gematigde rebel?), Roger Shanahan, oktober 2014. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/QWYQxTY>, geraadpleegd op 6 september 2021.



Louise Nordstrom, US struggles to find 'moderate' Syrian rebels to train (VS heeft moeite om 'gematigde' Syrische rebellen te vinden om te trainen), France 24, juni 2015. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/hWYRVPs>, geraadpleegd op 6 september 2021.

Small Arms Survey, Syria's Armed Opposition: A Spotlight on the 'Moderates' (Syrië's gewapende oppositie: aandacht voor de 'gematigden'), april 2016. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/QWYWF2c>, geraadpleegd op 6 september 2021.

⁵¹ Dit zijn de vijf groepen:

- 1 - De Leeuwen van het Oosten,
- 2 - De Strijdkrachten van martelaar Ahmad al-Abdo,
- 3 - Het Leger van Vrije Stammen,
- 4 - Het Leger van het Revolutionair Commando (ook bekend als Maghawir al-Thawra (MaT),
- 5 - Al-Qaryatayn Martelarenbrigade.

Bron: Horrya Net, Wat weet u over de al-Tanf basis?, in het Arabisch «الأميركية في سوريا» ماذا تعرف عن قاعدة «التنف» في سوريا, januari 2018. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/wOusZaA>, geraadpleegd op 26 juli 2021.

⁵² Een lijst met door MOM ondersteunde groepen:

1. 1e Kustdivisie
2. 1e Infanteriedivisie
3. 2e Kustdivisie
4. 9e Brigade
5. Centrale divisie
6. Al-Sham Korps/Legioen
7. 23e Divisie
8. Noordelijke Divisie
9. Sultan Murad Divisie
10. Idlib Bevrijdingsleger
11. Levant Front
12. Leger van de Islam
13. Al-Nasr Leger
14. Elite Leger (Jaish al-Tahrir)
15. Tweede Leger
16. Fatih Brigade
17. Mountassir Billah Brigade
18. Salam Brigade

Bron: Ömer Özkizilcik, The Syrian National Army (SNA): Structure, Functions, and Three Scenarios for its Relationship with Damascus (Het Syrische Nationale Leger (SNA): structuur, functies en drie scenario's voor de relatie tussen het SNA en Damascus), Geneva Center for Security Policy, oktober 2020. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/OnVeTch>, geraadpleegd op 15 juni 2021.

⁵³ Liz Sly, The rise and ugly fall of a moderate Syrian rebel offers lessons for the West (Opkomst en ondergang van gematigde Syrische rebellen: lessen voor het Westen), The Washington Post, januari 2015. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/dQIz9JT>, geraadpleegd op 31 juli 2021.

BBC, Syria conflict: Jihadists 'beating America's allies' (Conflict in Syrië: jihadisten 'verslaan Amerika's bondgenoten'), november 2014. Beschikbaar op: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-29902384>, geraadpleegd op 31 juli 2021.

⁵⁴ Dit is de volledige lijst:

1. Syrisch Revolutionair Front (zuidelijke tak)
2. Brigade van Lager Qalamoun
3. Yarmouk Brigade
4. Fallujah van Houran Brigade
5. Muhajerin en Ansar Brigade
6. Usoud al-Sunna Brigade
7. Divisie van de 18e Maart
8. Hamza Assadullah Brigade
9. Eerste Commandodivisie
10. Fajr al-Islam Brigade
11. Shabab al-Sunna Brigade
12. al-Ezz bin Abdessalam Brigade

-
- 13 Karama Brigade
 14. Tahrir al-Sham Divisie
 15. Eerste Artillerieregiment
 16. Eerste Brigade
 17. Shuhada Douma Brigade
 18. Ghouta Mujahedin Brigade
 19. Ababil Houran Brigade
 20. Tawhid Kataeb Houran
 21. Elfde Divisie/Opper Qalamoun
 22. al-Moutazz Billah Brigade
 23. Brigade voor Speciale Operaties
 24. Militaire Raad van Quneitra
 25. Seif al-Sham Brigade
 26. Tahrir al-Sham Brigade
 27. Brigade van de Martelaren van Damascus
 28. Brigade van de Martelaren van de Islam
 29. Brigade van de Martelaren van de Vrijheid
 30. Brigade van de Martelaren van Yarmouk
 31. Amoud Houran Brigade
 32. Schild van al-Lajat Brigade
 33. al-Haramein al-Sharifein Brigade
 34. Habib Brigade
 35. Bunyan Bataljon
 36. Ahrar Nawa brigade
 37. Usoud al-Islam Bataljon
 38. Salaheddin Brigade
 39. Houran Storm Brigade
 40. Tebarek Rahman Bataljon
 41. Tawhid al-Lajat Bataljon
 42. Eerste regiment van de Riddersbrigade
 43. Tweede regiment van de Riddersbrigade
 44. al-Moutassem Billah Bataljon
 45. Homs al-Walid Brigade
 46. Ahfad ibn al-Walid Brigade
 47. Regiment voor Speciale Operaties
 48. Martelaren van Houran Brigade
 49. Westelijk bataljon van Ahrar al-Sham

Bron: Aron Lund, Does the "Southern Front" Exist? (Bestaat het "Zuidelijke Front" wel?), Carnegie Middle East, maart 2014. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/AQuoUR6>, geraadpleegd op 25 juli 2021.

Sara Elizabeth Williams, Southern Syria faces more uncertainty as US pulls funding for anti-Assad militias (Onzekerheid voor het zuiden van Syrië nu VS financiering voor anti-Assad militias intrekt), Middle East Eye, januari 2018. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/sQudhLE>, geraadpleegd op 26 juli 2021.

⁵⁵ Osama al-Koshak, Mapping Southern Syria's Armed Opposition (Gewapende oppositie in het zuiden van Syrië in kaart gebracht), Al-Jazeera Center for Studies, 2015. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/WmVnuwT>, geraadpleegd op 18 juli 2021.

⁵⁶ Abdulrahman al-Masri, The Fight Against the Islamic State in Southern Syria amid Israeli-Iranian Escalation (De strijd tegen Islamitische Staat in het zuiden van Syrië terwijl verhouding tussen Israël en Iran escaleert), Atlantic Council, maart 2018. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/HQIZszi>, geraadpleegd op 31 juli 2021.

⁵⁷ Foreign Policy, Inside Israel's Secret Program to Back Syrian Rebels (Israëls geheime programma om Syrische rebellen te steunen), september 2018. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/5QILMs9>, geraadpleegd op 31 juli 2021.

⁵⁸ Suleiman Al-Khalidi, Laila Bassam, South Syrian rebels agree surrender deal, Assad takes crossing (Rebellen in zuiden van Syrië bereiken akkoord over overgave, grensovergang in handen van Assad), Reuters, juli 2018. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/DQuoEiA>, geraadpleegd op 25 juli 2021.

⁵⁹ Mark Hosenball en Phil Stewart, Kerry portrait of Syria rebels at odds with intelligence reports (Door Kerry geschetst portret van Syrische rebellen strookt niet met rapporten van inlichtingendiensten), Reuters. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/fm83UuN>, geraadpleegd op 20 juli 2021.



⁶⁰ Shane Bauer, Behind the Lines, Part Two: A firsthand look at the compromises and costs of American involvement in Syria (Achter de linies, deel twee: verslag uit de eerste hand over de compromissen en kosten van Amerikaanse betrokkenheid in Syrië), Mother Jones, juli/augustus 2019. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/7QqaCVn>, geraadpleegd op 24 juli 2021.

⁶¹ Sultan al-Kanj, Turkish-backed armed groups clash in northern Syria (Door Turkije gesteunde groepen raken slaags in noordelijk Syrië), Al-Monitor, augustus 2020. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/rQr89AE>, geraadpleegd op 25 juli 2021.

⁶² Rami G Khouri, Why are Islamist armed groups clashing in Syria? (Waarom raken islamistische gewapende groepen slaags met elkaar in Syrië?), Al-Jazeera, januari 2017. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/hQtimh5>, geraadpleegd op 26 juli 2021.

⁶³ Een conflicteconomie wordt gedefinieerd als een systeem voor het produceren, inzetten en toewijzen van hulpbronnen om structureel geweld, zowel direct als indirect, te kunnen plegen tegen partijen waarmee om een bepaalde positie of macht wordt gestreden.

Eaton et al., Conflict Economies in the Middle East and North Africa (Conflicteconomieën in het Midden-Oosten en Noord-Afrika), Chatham House, juni 2019. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/HQr8L9y>, geraadpleegd op 25 juni 2021.

⁶⁴ *Competitive violence* wordt 'gepleegd door met elkaar strijdende elites om de bestaande machtsverhouding te betwisten of verdedigen.' Eaton et al., Conflict Economies in the Middle East and North Africa (Conflicteconomieën in het Midden-Oosten en Noord-Afrika), Chatham House, juni 2019. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/HQr8L9y>, geraadpleegd op 25 juni 2021.

⁶⁵ Ghaith Abdul-Ahad, Syrian rebels sidetracked by scramble for spoils of war (Syrische rebellen houden zich meer bezig met het vergaren van oorlogsbuit dan met vechten), The Guardian, december 2012. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/cQjCPCp>, geraadpleegd op 31 juli 2021.

⁶⁶ Belastingen zijn heffingen die normaal gesproken worden opgelegd door een instantie. Gewapende groepen die wegen of controleposten in handen hadden, legden "belastingen" op aan mensen die goederen wilden vervoeren. Inkomsten uit arbitrage (het doorverkopen van goederen) werden in Syrië gegeneerd door groepen of handelaren die toegang hadden tot markten aan beide zijden van de transitzone of het grensgebied. Gewapende groepen eisten betalingen ("belastingen") van vrachtwagens die (hulp)goederen vervoerden, terwijl arbitrage voor deze groepen een manier was om inkomsten te genereren uit prijsverschillen voor dezelfde goederen.

Bron: Chatham House, 2019

⁶⁷ Suleiman Al-Khalidi, Syrian rebels reopen main border crossing with Turkey (Syrische rebellen doen grensovergang met Turkije weer open), Reuters, juli 2017. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/uQtm3u>, geraadpleegd op 26 juli 2021.

⁶⁸ Suleiman Al-Khalidi, Jihadist group cements control of Syria's Idlib province: rebels (Jihadistische groep bestendigt macht over Syrische provincie Idlib: rebellen), Reuters, juli 2017. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/6QtiwQ5>, geraadpleegd op 26 juli 2021.

⁶⁹ Mohammad Dirania, Rivalry Between al-Jabha al-Shamiya and Sultan Murad (Rivaliteit tussen al-Jabha al-Shamiya en Sultan Murad), Atlantic Council, januari 2018. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/fQtwpv4>, geraadpleegd op 26 juli 2021.

⁷⁰ Khalid al-Khatib, Afrin: Levant Front en Jaysh al-Islam raken slaags over invloedssfeer (in het Arabisch), Syria TV, februari 2021. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/aQtaQDg>, geraadpleegd op 26 juli 2021.

⁷¹ Aron Lund, 2017, Into the Tunnels: The Rise and Fall of Syria's Rebel Enclave in the Eastern Ghouta (De tunnels in: opkomst en ondergang van de Syrische rebellenenclave in Oost-Ghouta), TCF. Beschikbaar op: <https://tcf.org/content/report/into-the-tunnels/>, geraadpleegd op 6 juni 2021.

⁷² Partijen in het Syrische conflict: gescheiden door kogels en verenigd door miljoenen (in het Arabisch), France 24, juli 2018. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/yQtuk9T>, geraadpleegd op 26 juli 2021.

⁷³ Chatham House 2019

⁷⁴ Ben Pareker, US and UK halt key Syria aid shipments over extremist "taxes" (VS en VK houden belangrijke hulpgoederen voor Syrië vast vanwege door extremisten opgelegde "belastingen"), The New Humanitarian, oktober 2018. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/vQtrMqS>, geraadpleegd op 25 juli 2021.

⁷⁵ Armenak Tokmajyan, The War Economy In Northern Syria (De oorlogseconomie in het noorden van Syrië), The Aleppo Project, december 2016. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/YQuwRhL>, geraadpleegd op 26 juli 2021.

⁷⁶ Aron Lund, 2017, Into the Tunnels: The Rise and Fall of Syria's Rebel Enclave in the Eastern Ghouta (De tunnels in: opkomst en ondergang van de Syrische rebellenenclave in Oost-Ghouta), TCF. Beschikbaar op: <https://tcf.org/content/report/into-the-tunnels/>, geraadpleegd op 6 juni 2021.

⁷⁷ Chatham House 2019

⁷⁸ Haian Dukhan, The Syrian Civil War: What Role do Tribal Loyalties Play? (De Syrische burgeroorlog: welke rol speelt loyaliteit met de eigen stam?), London School of Economics, juni 2018. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/FQtdiK>, geraadpleegd op 26 juli 2021.

⁷⁹ David Butter, Fueling Conflict: Syria's War for Oil and Gas (Brandstof wakkert conflict aan: Syrië's oorlog om olie en gas), Carnegie Middle East Center, april 2014. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/8Qthsqg>, geraadpleegd op 26 juli 2021.

⁸⁰ Valérie Marcel, ISIS and the Dangers of Black Market Oil (ISIS en het gevaar van zwarte-marktolie), Chatham House, juli 2014. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/OQthyWw>, geraadpleegd op 26 juli 2021.

David Butter, Does Turkey really get its oil from Islamic State? (Betrekt Turkije zijn olie echt van Islamitische Staat?), BBC, december 2015. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/cQthqto>, geraadpleegd op 26 juli 2021.

⁸¹ Erika Solomon, Guy Chazan en Sam Jones, Isis Inc: how oil fuels the jihadi terrorists (Jihadis' oil operation forces even their enemies to trade with them (NV ISIS: jihadistische terroristen drijven op olie - Olieverkoop in handen van jihadistien dwingt zelfs hun vijanden om met hen zaken te doen)), Financial Times, oktober 2015. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/BQtgOQg>, geraadpleegd op 26 juli 2021.

⁸² Reuters, Rebels battle with tribesmen over oil in Syria's east (Rebellen vechten om olie met stammen in oosten van Syrië), april 2013. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/BQtgCDP>, geraadpleegd op 25 juli 2021.

⁸³ Stephanie Nebehay, Syrian government forces, rebels committing war crimes: U.N. (VN: Syrische regeringstroepen en rebellen begaan oorlogsmisdaden), augustus 2012. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/xm8KQAF>, geraadpleegd op 19 juli 2021.

⁸⁴ The New Humanitarian, "Sometimes you cannot apply the rules" - Syrian rebels and IHL ("Soms kun je de regels niet toepassen" - Syrische rebellen en IHR), mei 2013. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/ym8ZYI6>, geraadpleegd op 19 juli 2021.

⁸⁵ Carnegie Middle East Center, Free Syrian Army: Statement of Principles (Vrije Syrische Leger: Verklaring van beginselen), juli 2012. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/Xm8L8tF>, geraadpleegd op 19 juli 2021.

⁸⁶ Zie eindnoot nummer 84.

⁸⁷ Sinds de Onafhankelijke Onderzoekscommissie voor de Syrische Arabische Republiek in 2011 met haar werk begon, heeft zij meer dan 20 rapporten uitgebracht in opdracht van de VN. Daarnaast heeft de Commissie 13 conferentieverlagen, beleidsdocumenten en themastukken uitgebracht over kwesties als seksueel en op gender gebaseerd geweld, detentie en rechten van het kind in de Syrische Arabische Republiek. De Commissie heeft tevens drie maal per jaar mondeling verslag gedaan aan de Mensenrechtenraad over het conflict in Syrië en briefings gegeven aan de Veiligheidsraad tijdens zogeheten 'Arria Formula-sessies' (informele vergaderingen van de V-Raad). In deze rapporten en briefings werden mensenrechtenschendingen beschreven die in het hele land door talloze partijen zijn begaan. De informatie hierin is gebaseerd op gesprekken met meer dan 8000 getuigen en slachtoffers. Bron: officiële website. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/um85Vqj>, geraadpleegd op 20 juli 2021.

Meer informatie over specifieke claims is hier te vinden: The Human Rights Council, A/HRC/46/54, Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, February 2021 (VN-Mensenrechtenraad, A/HRC/46/54, Rapport van de Onafhankelijke Onderzoekscommissie voor de Syrische Arabische Republiek, februari 2021). Beschikbaar op: <https://undocs.org/A/HRC/46/54>, geraadpleegd op 20 juli 2021.

⁸⁸ BBC, UN's Del Ponte says evidence Syria rebels 'used sarin' (VN-onderzoekscommissielid Del Ponte: bewijs dat Syrische rebellen 'sarin hebben gebruikt'), mei 2013. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/Xm86RGa>, geraadpleegd op 20 juli 2021.

⁸⁹ United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, Press release from the Commission of Inquiry on Syria (chemical weapons) (Hoog Commissariaat voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties, Persbericht van de Onderzoekscommissie voor Syrië (chemische wapens)), mei 2013. Beschikbaar op: <https://newsarchive.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13298&LangID=E>, geraadpleegd op 15 december 2021.

⁹⁰ United Nations Human Rights Council, Chemical Weapons Attack (Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties, Aanval met chemische wapens), 18 februari 2021. Beschikbaar op: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/ColSyria/COISyria_Chemical%20Weapons.jpg, geraadpleegd op 15 december 2021.

⁹¹ Al-Jazeera, Former Syria Special Envoy Lakhdar Brahimi tells Al Jazeera English that Syrian conflict could have been solved in 2012, Upfront, (Voormalig speciaal VN-gezant voor Syrië, Lakhdar Brahimi, vertelt Al-Jazeera



English dat het Syrische conflict in 2012 opgelost had kunnen worden), UpFront, maart 2016. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/gm8JHXo>, geraadpleegd op 21 juli 2021.

⁹² Hamada et al., Transformations of the Syrian Military: The Challenge of Change and Restructuring (Transformaties van het Syrische leger: de uitdaging van verandering en herstructurering), Omran Center For Strategic Studies, 2018. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/6Qqz2Yu>, geraadpleegd op 22 juli 2021.

⁹³ Alexey Khlebnikov, Evolution of the Syrian Military: Main Trends and Challenges (Evolutie van het Syrische leger: belangrijkste trends en uitdagingen), Russian International Affairs Council, november 2018. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/QeakDa>, geraadpleegd op 25 juli 2021.

⁹⁴ Kirill Semenov, The Syrian Armed Forces Seven Years into the Conflict: From a Regular Army to Volunteer Corps (De Syrische strijdkrachten na zeven jaar conflict: van een gewoon leger naar een vrijwilligerskorps), Russian International Affairs Council, mei 2017. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/AQw4e7t>, geraadpleegd op 25 juli 2021.

⁹⁵ Kheder Khaddour, Strength in Weakness: The Syrian Army's Accidental Resilience (Sterkte in zwakte: de toevallige weerbaarheid van het Syrische leger), Carnegie Middle East Center, maart 2016. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/8QqvN0t>, geraadpleegd op 23 juli 2021.

⁹⁶ ibid.

⁹⁷ ibid.

⁹⁸ ibid.

⁹⁹ Christopher Solomon en Jesse McDonald, The Role Of The Syrian Social Nationalist Party In The Civil War (De rol van de Syrische Socialistische Nationale Partij in de burgeroorlog), Clingendael, januari 2019. Beschikbaar op: <https://www.clingendael.org/publication/role-syrian-social-nationalist-party-civil-war>, geraadpleegd op 15 december 2021.

¹⁰⁰ Manhal Baresh, Private Security Companies in Syria: New Agents at the Regime's Service (Particuliere beveiligingsbedrijven in Syrië: nieuwe agenten in dienst van het regime), EUI, Wartime and Post-conflict in Syria, september 2020. Beschikbaar op: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/68315>, geraadpleegd op 31 juli 2021.

¹⁰¹ Aymenn Jawad Al-Tamimi, The Fifth Legion: A New Auxiliary Force (Het Vijfde Legioen: nieuwe hulptroepen), Syria Comment, december 2016. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/xQw8Efg>, geraadpleegd op 25 juli 2021.

¹⁰² Abdullah Al-Jabassini, From insurgents to soldiers: the fifth assault corps in Daraa, southern Syria (Van opstandelingen tot soldaten: het vijfde aanvalskorps in Deraa, zuid-Syrië), Middle East Directions (MED), Wartime and Post-Conflict in Syria, mei 2019. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/HQw48yS>, geraadpleegd op 25 juli 2021.

¹⁰³ Anton Lavrov, The Efficiency of the Syrian Armed Forces: An Analysis of Russian Assistance (De efficiency van de Syrische strijdkrachten: een analyse van de Russische steun), Carnegie Middle East Center, maart 2020. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/tQw80il>, geraadpleegd op 25 juli 2021.

¹⁰⁴ Christopher Solomon, The Syrian Desert Hawks: Flying No More (De Syrische Woestijnhaviken vliegen niet meer), Clingendael Institute, februari 2020. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/DQw4Zhd>, geraadpleegd op 25 juli 2021.

¹⁰⁵ Pax for Peace, Out of Sight, Out of Mind: the Aftermath of Syria's Sieges (Uit het oog, uit het hart: de nasleep van Syrië's belegeringen), maart 2019. Beschikbaar op: <https://paxforpeace.nl/what-we-do/publications/siege-watch-final-report>, geraadpleegd op 15 december 2021.

¹⁰⁶ ibid.

¹⁰⁷ Refworld, Evaluation of OCHA response to the Syria crisis (Evaluatie van de reactie van de OCHA op de crisis in Syrië), maart 2016. Beschikbaar op: <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/evaluation-ocha-response-syria-crisis-march-2016>, geraadpleegd op 15 december 2021.

¹⁰⁷ UN News, Fresh evidence of war crimes committed by all sides in Syrian conflict, probe finds (Nieuw bewijs voor oorlogsmisdaden door alle partijen in het Syrische conflict, aldus onderzoek), juli 2020. Beschikbaar op: <https://news.un.org/en/story/2020/07/1067761>, geraadpleegd op 15 december 2021.

¹⁰⁸ Reliefweb, "I lost my dignity": Sexual and gender-based violence in the Syrian Arab Republic, Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic (A/HRC/37/CRP.3) ("Ik heb mijn waardigheid verloren": seksueel en op gender gebaseerd geweld in de Syrische Arabische Republiek, Onderzoekscommissie voor Syrië (A/HRC/37/CRP.3)), maart 2018. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/tivajHr>, geraadpleegd op 15 december 2021.

¹⁰⁹ Human Rights Watch, If the Dead Could Speak: Mass Deaths and Torture in Syria's Detention Facilities (Als de doden konden praten: massamoord en marteling in Syrische detentiecentra), december 2015. Beschikbaar op: <https://www.hrw.org/report/2015/12/16/if-dead-could-speak/mass-deaths-and-torture-syrias-detention-facilities>, geraadpleegd op 15 december 2021.

- ¹¹⁰ Raadpleeg de OPCW-website voor meer informatie over het gebruik van chemische wapens in Syrië. Beschikbaar op: <https://www.opcw.org/media-centre/featured-topics/syria-and-opcw>, geraadpleegd op 15 december 2021.
- United Nations Human Rights Council, Chemical Weapons Attack (Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties, Aanval met chemische wapens), 18 februari 2021. Beschikbaar op: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/ColSyria/COISyria_Chemical%20Weapons.jpg, geraadpleegd op 15 december 2021.
- ¹¹¹ Eaton et al., Conflict Economies in the Middle East and North Africa (Conflicteconomieën in het Midden-Oosten en Noord-Afrika), Chatham House, juni 2019. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/HQr8L9y>, geraadpleegd op 25 juni 2021.
- ¹¹² Sema Nassar en Iavor Rangelov, Documentation of Human Rights Violations and Transitional Justice in Syria: Gaps and Ways to Address Them (Documenteren van mensenrechtenschendingen en overgangsrechtspraak in Syrië: hiaten en manieren om deze te dichten), Conflict Research Programme, London School of Economics, 2020. Beschikbaar op: <http://eprints.lse.ac.uk/106206/>, geraadpleegd op 25 juli 2021.
- ¹¹³ Op 21 december 2016 heeft de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties resolutie 71/248 aangenomen, waarmee een internationaal, onpartijdig en onafhankelijk mechanisme (meestal aangeduid met het Engelse acroniem 'IIIM' of 'het Mechanisme') werd opgericht om te helpen bij het onderzoek naar en de vervolging van personen die op grond van internationaal recht verantwoordelijk zijn voor de ernstige misdaden die in de Syrische Arabische Republiek zijn begaan sinds maart 2011. Officiële website van het IIIM: <https://iiim.un.org/mandate/>, geraadpleegd op 25 juli 2021.
- ¹¹⁴ Diverse door het Westen gesteunde organisaties zijn actief bezig met het documenteren van misdaden die in Syrië zijn begaan. De meest prominente organisaties die zich momenteel hiermee bezighouden, zijn: Commission for International Justice and Accountability. Beschikbaar op: <https://cijaonline.org/> Violations Documentation Center in Syria. Beschikbaar op: www.vdc-sy.net
- ¹¹⁵ Reform or go, Russia's Medvedev tells Syria leaders (Hervormen of wegwezen, zegt Russische president Medvedev tegen Syrische leiders), Reuters, oktober 2011. Beschikbaar op: <https://www.reuters.com/article/us-syria-russia-idUSTRE79622A20111007>, geraadpleegd op 1 juni 2021.
- Iran Tells Assad to Bow to 'Legitimate' Public Demands (Iran roept Assad op te buigen voor 'legitieme' eisen van het volk), augustus 2011. Beschikbaar op: <https://www.nytimes.com/2011/08/28/world/middleeast/28syria.html>, geraadpleegd op 1 juni 2021.
- Nasrallah calls on Syrians to support Assad (Nasrallah roept Syriërs op om Assad te steunen), Al-Jazeera, mei 2011. Beschikbaar op: <https://www.aljazeera.com/news/2011/5/25/nasrallah-calls-on-syrians-to-support-assad>, geraadpleegd op 1 juni 2021.
- ¹¹⁶ Syria unrest: World leaders call for Assad to step down (Onrust in Syrië: wereldleiders roepen Assad op om af te treden), BBC, augustus 2021. Beschikbaar op: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-14577333>, geraadpleegd op 3 juni 2021.
- ¹¹⁷ Carnegie Middle East Center, The first meeting of the Group of Friends of the Syrian People (De eerste bijeenkomst van de Vrienden van Syrië). Beschikbaar op: <https://cutt.ly/amwYRID>, geraadpleegd op 23 juni 2021.
- ¹¹⁸ Eric Schmitt, C.I.A. Said to Aid in Steering Arms to Syrian Opposition (CIA helpt naar verluidt bij wapenleveringen aan Syrische oppositie), The New York Times, 21 juni 2012. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/RmwRvFr>, geraadpleegd op 23 juni 2021.
- Reuters, Saudi Arabia and Qatar funding Syrian rebels (Saoedi-Arabië en Qatar financieren Syrische rebellen), juni 2012. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/HmwRQvA>, geraadpleegd op 23 juni 2021.
- ¹¹⁹ Kristian Coates Ulrichsen, QATAR AND THE ARAB SPRING Policy Drivers and Regional Implications (QATAR EN DE ARABISCHE LENTE - Aanjagers van het beleid en implicaties voor de regio), september 2014, Carnegie Endowment for International Peace. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/Sm7VAtR>, geraadpleegd op 22 juli 2021.
- ¹²⁰ Thomas MacManus, How Qatar's hand casts Syrian shadows (Hoe Qatars hand een schaduw werpt over Syrië), Open Democracy, augustus 2014. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/tQwOvQt>, geraadpleegd op 24 juli 2021.
- Ali Hashem, Qatar resets its Syria policy (Qatar past zijn Syrië-beleid aan), AL-Monitor, december 2013. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/TQwOW4e>, geraadpleegd op 24 juli 2021.
- Vivian Salama, Al-Jazeera's (R)Evolution? (Al-Jazeera's (R)evolutie?), Jadalyya, mei 2012. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/aQwF7Li>, geraadpleegd op 24 juli 2021.
- Deze term wordt gebruikt door Christopher Davidson in zijn boek *Shadow Wars* – zie bibliografie.
- ¹²¹ Al-Jazeera, Qatar's emir suggests sending troops to Syria (Emir van Qatar oppert om troepen naar Syrië te sturen), januari 2012. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/Rm7Bdvs>, geraadpleegd op 22 juli 2021.

- ¹²² BBC, Who is supplying weapons to the warring sides in Syria? (Wie levert wapens aan de strijdende partijen in Syrië?), juni 2013. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/8m72edA>, geraadpleegd op 22 juli 2021.
- ¹²³ Martin Chulov, Qatar crosses the Syrian Rubicon: £63m to buy weapons for the rebels (Qatar steekt Syrische Rubicon over: 63 miljoen Britse pond naar de rebellen om wapens te kopen), The Guardian, maart 2012. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/km79u88>, geraadpleegd op 22 juli 2021.
- ¹²⁴ Roula Khalaf en Abigail Fielding Smith, Qatar bankrolls Syrian revolt with cash and arms (Qatar financiert Syrische opstand met geld en wapens), The Financial Times, maart 2013. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/tm7NbMg>, geraadpleegd op 22 juli 2021.
- ¹²⁵ Roula Khalaf en Abigail Fielding-Smith, How Qatar seized control of the Syrian revolution (Hoe Qatar de controle nam over de Syrische revolutie), The Financial Times, mei 2013. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/Sm78AwE>, geraadpleegd op 22 juli 2021.
- ¹²⁶ Amena Bakr, Defying allies, Qatar unlikely to abandon favored Syria rebels (Onwaarschijnlijk dat Qatar gesteunde Syrische rebellen in de steek zal laten), Reuters, maart 2014. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/Hm733bT>, geraadpleegd op 23 juli 2021.
- ¹²⁷ Zie eindnoot nummer 42.
- ¹²⁸ Amena Bakr, Qatar runs covert desert training camp for Syrian rebels (Qatar opereert geheim trainingskamp in woestijn voor Syrische rebellen), Reuters, november 2014. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/1m73T8y>, geraadpleegd op 23 juli 2021.
- Nancy A. Youssef, Syrian Rebels Describe U.S.-Backed Training in Qatar (Syrische rebellen vertellen over door VS gesteunde training in Qatar), PBS, mei 2014. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/Gm73FTJ>, geraadpleegd op 23 juli 2021.
- ¹²⁹ Mariam Karouny, Saudi edges Qatar to control Syrian rebel support, (Saoedi-Arabië streeft Qatar voorbij wat betreft controle over steun aan Syrische rebellen), Reuters, mei 2013. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/em756fB>, geraadpleegd op 22 juli 2021.
- ¹³⁰ Khaled Yacoub Oweis, Insight: Saudi Arabia boosts Salafist rivals to al Qaeda in Syria (Saoedi-Arabië geeft salafistische rivalen van al-Qaïda in Syrië een fikse steun in de rug), Reuters, oktober 2013. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/cm5wAYt>, geraadpleegd op 23 juli 2021.
- ¹³¹ Sultan Al Qassemi, Breaking the Arab News (Maken of breken voor Arabische nieuwsmedia), Foreign Policy, augustus 2012. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/VQwPI09>, geraadpleegd op 23 juli 2021.
- ¹³² Aron Lund, How Assad's Enemies Gave Up on the Syrian Opposition (Hoe Assads vijanden de Syrische oppositie in de steek lieten), CRF, oktober 2017. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/cm5e9oc>, geraadpleegd op 22 juli 2021.
- ¹³³ Aron Lund, How Assad's Enemies Gave Up on the Syrian Opposition (Hoe Assads vijanden de Syrische oppositie in de steek lieten), CRF, oktober 2017. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/cm5e9oc>, geraadpleegd op 22 juli 2021.
- Khaled Waleed Mahmoud, Where does Jordan stand on the Syrian Crisis? (Waar staat Jordanië in de Syrische crisis?), Middle East Monitor, januari 2014. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/uQj3eLm>, geraadpleegd op 31 juli 2021.
- ¹³⁴ Khaled Yacoub Oweis, The Military Topography of Syria's South Fickle External Support for Moderates; Resurgent Islamic State in Birthplace of the Revolt (De militaire topografie van de grillige externe steun voor gematigde partijen in het zuiden van Syrië; heropgeleefde Islamitische Staat op de plek waar de revolutie begon), SWP, december 2016. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/7QI3fRG>, geraadpleegd op 31 juli 2021.
- ¹³⁵ Suleiman Al-Khalidi, Russia, Jordan agree to speed de-escalation zone in south Syria (Rusland en Jordanië komen overeen om de-escalatie te versnellen in het zuiden van Syrië), Reuters, september 2017. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/6Qi3oic>, geraadpleegd op 31 juli 2021.
- ¹³⁶ Gili Cohen, Israel Halts Medical Treatment for Members of Syria's Nusra Front (Israël zet medische behandeling voor leden van Syrisch al-Nusra Front stop), Haarets, juli 2015. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/6Qk4pd4>, geraadpleegd op 31 augustus 2021.
- ¹³⁷ Elizabeth Tsurkov, Israel's Deepening Involvement with Syria's Rebels (Israëls groeiende betrokkenheid bij Syrische rebellen), War on the Rocks, februari 2018. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/FQI4qs0>, geraadpleegd op 31 juli 2021.
- ¹³⁸ Reuters, Israel says struck Iranian targets in Syria 200 times in last two years (Israël beweert Iraanse doelen in Syrië 200 maal geraakt te hebben in de afgelopen twee jaar), september 2018. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/xm2Fzr8>, geraadpleegd op 21 juli 2021.
- ¹³⁹ Eli Lake, Israel Helped Obama Skirt 'Red Line' on Syria (Israël hielp Obama om de 'rode lijn' voor Syrië te omzeilen), Bloomberg, juni 2015. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/MQj8350>, geraadpleegd op 31 juli 2021.

¹⁴⁰ C. J. Chivers en Eric Schmitt, Saudis Step Up Help for Rebels in Syria With Croatian Arms (Saoedi's voeren hulp aan rebellen in Syrië op met Kroatische wapens), The New York Times, februari 2013. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/wm5iNB4>, geraadpleegd op 22 juli 2021.

Lawrence Marzouk, Ivan Angelovski en Miranda Patrucic, Making a Killing: The €1.2 Billion Arms Pipeline to Middle East (Dood op bestelling: de pijplijn van 1,2 miljard dollar aan wapens naar het Midden-Oosten), Organized Crime and Corruption Reporting Project, juli 2016. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/0m5iGh9>, geraadpleegd op 22 juli 2021.

Ivan Angelovski, Miranda Patrucic en Lawrence Marzouk, Revealed: the £1bn of weapons flowing from Europe to Middle East (Onthuld: de 1 miljard Britse pond aan wapens die vanuit Europa het Midden-Oosten binnenstromen), The Guardian, juli 2016. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/hm5i8Vd>, geraadpleegd op 22 juli 2021.

¹⁴¹ P., 37, Congress Research Service (CRS), 'Armed Conflict in Syria: Overview and U.S. Response' ('Gewapend conflict in Syrië: een overzicht en de reactie van de VS'), RL 33487, juli 2020. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/im2DSRO>, geraadpleegd op 21 juli 2021.

¹⁴² *ibid.*

¹⁴³ Mark Mazzetti, Adam Goldman en Michael S. Schmidt, Behind the Sudden Death of a \$1 Billion Secret C.I.A. War in Syria (Achter de plotse dood van een geheime CIA-oorlog van 1 miljard dollar in Syrië), augustus 2017. Beschikbaar op: <https://www.nytimes.com/2017/08/02/world/middleeast/cia-syria-rebel-arm-train-trump.html>, geraadpleegd op 17 juni 2021.

¹⁴⁴ David Ignatius, What the demise of the CIA's anti-Assad program means (Wat de teloorgang van CIA's anti-Assad programma betekent), The Washington Post, juli 2017. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/hm8fXU>, geraadpleegd op 21 juni 2021.

¹⁴⁵ *ibid.*

Greg Jaffe en Adam Entous, Trump ends covert CIA program to arm anti-Assad rebels in Syria, a move sought by Moscow (Trump beëindigt geheim CIA-programma om tegen Assad vechtende rebellen in Syrië te bewapenen, een door Moskou gewenste stap), The Washington Post, juli 2017. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/om8hsg9>, geraadpleegd op 21 juli 2021.

¹⁴⁶ Shane Bauer, Behind the Lines, Part Two: A firsthand look at the compromises and costs of American involvement in Syria (Achter de linies, deel twee: verslag uit de eerste hand over de compromissen en kosten van Amerikaanse betrokkenheid in Syrië), Mother Jones, juli/augustus 2019. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/7QqaCVn>, geraadpleegd op 24 juli 2021.

Conflict Armament Research, Weapons of The Islamic State (De wapens van Islamitische Staat), december 2017. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/2Qok42C>, geraadpleegd op 28 juli 2021.

¹⁴⁷ Ali Younes en Mark Mazzetti, Weapons for Syrian rebels sold on Jordan's black market (Wapens voor Syrische rebellen verkocht op zwarte markt in Jordanië), juni 2016. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/9m8kwo6>, geraadpleegd op 21 juni 2021.

¹⁴⁸ Reuters, Pentagon to deploy 400 troops to train Syrian rebels (Pentagon gaat 400 troepen inzetten om Syrische rebellen te trainen), januari 2015. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/4m8clip>, geraadpleegd op 21 juni 2021.

¹⁴⁹ Austin Wright en Philip Ewing, Carter's unwelcome news: Only 60 Syrian rebels fit for training (Carter's onplezierig nieuws: slechts 60 Syrische rebellen geschikt voor trainingsprogramma), Politico, juli 2015. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/om8ckaZ>, geraadpleegd op 21 juni 2021.

¹⁵⁰ Ian Black, US axes \$500m scheme to train Syrian rebels, says NYT (VS zet streep door programma van 500 miljoen dollar om Syrische rebellen te trainen, aldus NYT), oktober 2017. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/bm8bejH>, geraadpleegd op 21 juli 2021.

¹⁵¹ Phil Stewart en Kate Holton, U.S. pulls plug on Syria rebel training effort; will focus on weapons supply (VS haalt stekker uit trainingsprogramma voor Syrische rebellen en verschuift focus naar wapenleveringen), oktober 2015. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/Fm8v8cl>, geraadpleegd op 21 juli 2021.

¹⁵² BBC, Syria crisis: Al-Nusra Front 'seizes US-backed rebels' (Syrische crisis: al-Nusra Front neemt door VS gesteunde rebellen gevangen), juli 2015. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/im8c8DK>, geraadpleegd op 21 juli 2021.

¹⁵³ Erik Ortiz, Laura Saravia en Jim Miklaszewski, Pentagon Ends Program to Train Syrian Rebels, Starts Revamped Initiative (Pentagon beëindigt programma om Syrische rebellen te trainen en start een aangepast initiatief), NBC News, oktober 2015. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/am8bmpB>, geraadpleegd op 21 juli 2021.

¹⁵⁴ Kasim Ileri, US resumes Syrian train and equip program, Col. Warren says dozens of Syrian fighters are being trained now (VS hervat programma voor training en materieel aan Syrische strijders; kolonel Warren zegt dat



er momenteel tientallen strijders opgeleid worden), april 2016. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/gm8nKxD>, geraadpleegd op 21 juli 2021.

¹⁵⁵ Meer informatie over deze samenwerking staat vermeld in paragraaf 2.6.1.

¹⁵⁶ France delivered arms to Syrian rebels, Hollande confirms (Frankrijk heeft wapens aan Syrische rebellen geleverd, bevestigt Hollande), France 24, augustus 2014. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/Gm8EzBf>, geraadpleegd op 21 juli 2021.

¹⁵⁷ BBC, UK to send armoured vehicles to Syrian opposition (VK gaat gepantserde voertuigen leveren aan Syrische oppositie), maart 2013. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/Em8WZKg>, geraadpleegd op 21 juli 2021.

¹⁵⁸ Quentin Sommerville, UK special forces pictured on the ground in Syria (Britse speciale eenheden gesignaleerd op Syrisch grondgebied), BBC, augustus 2016. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/um8EyxK>, geraadpleegd op 21 juli 2021.

¹⁵⁹ Ian Cobain en Alice Ross, EXCLUSIVE: British propaganda efforts in Syria may have broken UK law (EXCLUSIEF: Britse propaganda in Syrië is mogelijk overtreding van Britse wet), Middle East Eye, mei 2020. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/0QwAiS6>, geraadpleegd op 24 juli 2021.

Ian Cobain en Alice Ross, REVEALED: The British government's covert propaganda campaign in Syria (ONTHULLING: Geheime propagandacampagne van Britse overheid in Syrië), Middle East Eye, februari 2020. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/1QwAdRR>, geraadpleegd op 24 juli 2021.

¹⁶⁰ Cobain et al., How Britain funds the 'propaganda war' against Isis in Syria (Hoe Groot-Brittannië de 'propagandaoorlog' tegen ISIS in Syrië financiert), The Guardian, mei 2016. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/GQwA3XJ>, geraadpleegd op 24 juli 2021.

¹⁶¹ Aron Lund, How Assad's Enemies Gave Up on the Syrian Opposition (Hoe Assads vijanden de Syrische oppositie in de steek lieten), CRF, oktober 2017. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/cm5e99c>, geraadpleegd op 22 juli 2021.

¹⁶² Roula Khalaf, Lunch with the FT: Sheikh Hamad Bin-Jaber al-Thani (Lunch met de FT: sjeik Hamad Bin-Jaber al-Thani), Financial Times, april 2016. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/8Qon3HV>, geraadpleegd op 28 juli 2021.

¹⁶³ Shane Bauer, Behind the Lines, Part Two: A firsthand look at the compromises and costs of American involvement in Syria (Achter de linies, deel twee: verslag uit de eerste hand over de compromissen en kosten van Amerikaanse betrokkenheid in Syrië), Mother Jones, juli/augustus 2019. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/7QqaCVn>, geraadpleegd op 24 juli 2021.

¹⁶⁴ Nabih Bulos, W.J. Hennigan, Brian Bennett, In Syria, militias armed by the Pentagon fight those armed by the CIA (In Syrië vechten door het Pentagon bewapende milities tegen groepen die door de CIA van wapens zijn voorzien), Los Angeles Times, maart 2016. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/MQomN8x>, geraadpleegd op 28 juli 2021.

*Sam Heller heeft een reactie geschreven waarin de strekking van dit artikel weerlegd wordt. Voor meer informatie:

Are Cia-Backed Syrian Rebels Really Fighting Pentagon-Backed Syrian Rebels? (Vechten door de CIA gesteunde Syrische rebellen echt tegen door het Pentagon gesteunde Syrische rebellen?), War on the Rocks, maart 2016. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/uQom5XL>, geraadpleegd op 28 juli 2021.

¹⁶⁵ Stephanie Nebehay, Exclusive: Red Cross ruling raises questions of Syrian war crimes (Exclusief: Rode Kruis stelt kwestie van Syrische oorlogsmisdaden aan de orde), Reuters, 14 juli 2012. <https://reut.rs/3ldp5X9> (geraadpleegd op 14 april 2020).

¹⁶⁶ ICRC, Syria: ICRC and Syrian Arab Red Crescent maintain aid effort amid increased fighting (ICRC en Syrische Arabische Rode Halve Maan blijven hulp bieden ondanks verheviging van de gevechten), juli 2012. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/SQlUGXa>, geraadpleegd op 2 augustus 2021.

BBC, Syria in civil war, Red Cross says (Syrië in burgeroorlog, zegt Rode Kruis), juli 2012. Beschikbaar op: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-18849362>, geraadpleegd op 2 augustus 2021.

¹⁶⁷ Meer informatie over de sharia is hier te vinden: Berger M.S. (2006), Sharia – a flexible notion (Sharia: een flexibel begrip), Rechtsfilosofie & Rechtstheorie 35(3). Beschikbaar op: <https://cutt.ly/nm81vCB>, geraadpleegd op 20 juli 2021.

¹⁶⁸ Raphaël Lefèvre en Ali El Yassir, Militias for the Syrian Muslim Brotherhood? (Milities voor de Syrische Moslimbroederschap?), Carnegie Middle East Center, oktober 2013. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/9QiGvPz>, geraadpleegd op 26 juli 2021.

¹⁶⁹ Tentative Jihad: Syria's Fundamentalist Opposition (Aarzelende jihad: Syrische fundamentalistische oppositie), Middle East Report N°131, oktober 2012, International Crisis Group. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/wmVZojh>, geraadpleegd op 18 juli 2021.

- ¹⁷⁰ Salam Al-Saadi, Changes in Syria's Armed Opposition (Veranderingen in Syrië's gewapende oppositie), Carnegie Endowment for International Peace, december 2015. Beschikbaar op: <https://carnegieendowment.org/sada/62256>, geraadpleegd op 31 juli 2021.
- ¹⁷¹ Een video-opname van Samir Kakeh, de religieuze leider van Jaysh al-Islam, waarin hij zijn standpunt tegen 'gewapende oppositie' uitlegt aan de Syrische regering aan het begin van de opstand. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/GQIXOdk>, geraadpleegd op 27 juli 2021.
- ¹⁷² Khatib et al., Western Policy Towards Syria: Applying Lessons Learned (Westerse beleid ten aanzien van Syrië: lering trekken uit het verleden), Chatham House, maart 2017. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/pQoPfbX>, geraadpleegd op 28 juli 2021.
- ¹⁷³ Aron Lund, Syrian Jihadism (Syrisch jihadisme), Zweeds Instituut voor Internationale Zaken, 2012. Beschikbaar op: <https://www.ui.se/globalassets/butiken/ui-brief/ui-brief-no.-13-2012.pdf>, geraadpleegd op 6 juni 2021.
- ¹⁷⁴ Aron Lund, No, the United States Isn't Dropping Syria's Jihadis From Its Terror List (Nee, de VS haalt Syrische jihadisten niet van de terreurlijst), TCF, 2017. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/hnSMRfo>, geraadpleegd op 7 juni 2021.
- ¹⁷⁵ U.S. Department of the Treasury, Remarks of Under Secretary for Terrorism and Financial Intelligence David Cohen before the Center for a New American Security on "Confronting New Threats in Terrorist Financing" (Uitspraken van David Cohen, adjunct-staatssecretaris voor terrorisme en financiële inlichtingen, ten overstaan van het Center for a New American Security over het "Confronteren van nieuwe dreigingen bij het financieren van terrorisme"), april 2014. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/IQovDgv>, geraadpleegd op 27 juli 2021.
- ¹⁷⁶ Jusoor for Studies, War Economy in Syria: Funding and inter-trade relations between the conflicting forces in Syria (Oorlogseconomie in Syrië: financiering en onderlinge handelsbetrekkingen tussen de conflictpartijen in Syrië), november 2018. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/6Qooubiu>, geraadpleegd op 27 juli 2021.
- ¹⁷⁷ David B. Roberts, Reflecting on Qatar's "Islamist" Soft Power (Bespiegelingen over Qatars islamistische "zachte kracht"), Brookings, april 2019. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/KQoiEEG>, geraadpleegd op 27 juli 2021.
- ¹⁷⁸ David Roberts, Is Qatar bringing the Nusra Front in from the cold? (Haalt Qatar het Nusra Front weer veilig binnen?), BBC, maart 2015. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/iQoiSQ8>, geraadpleegd op 27 juli 2021.
- ¹⁷⁸ Aljazeera English, Nusra leader: Our mission is to defeat Syrian regime (Al-Nusra leider: onze missie is de Syrische regering te verslaan), mei 2015. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/4Qohbvk>, geraadpleegd op 27 juli 2021.
- Al-Jazeera English, Al-Qaeda leader in Syria speaks to Al Jazeera (Al-Qaïda leider in Syrië praat met Al-Jazeera), december 2013. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/KQohwFh>, geraadpleegd op 27 juli 2021.
- ¹⁷⁹ Aron Lund, A Public Service Announcement From Al-Qaeda (Een openbare kennisgeving van al-Qaïda), Carnegie, 2014. Beschikbaar op: <https://carnegie-mec.org/diwan/54411?lang=en>, geraadpleegd op 8 juni 2021.
- ¹⁸⁰ Al-Jazeera English, Al-Jazeera exclusive: Former leader of al-Nusra Front confirming split from al-Qaeda (Voormalig leider van al-Nusra Front bevestigt breuk met al-Qaïda), juli 2016. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/rQogVvz>, geraadpleegd op 27 juli 2021.
- ¹⁸¹ Hay'at Tahrir al-Sham (HTS), CSIS, 2018. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/9nS1buA>, geraadpleegd op 6 juni 2021.
- ¹⁸² Aymenn Jawad Al-Tamimi, From Jabhat al-Nusra to Hay'at Tahrir al-Sham: Evolution, Approach and Future (Van Jabhat al-Nusra tot Hay'at Tahrir al-Sham: evolutie, aanpak en toekomst), juni 2018. Beschikbaar op: <http://www.aymennjawad.org/21396/from-jabhat-al-nusra-to-hayat-tahrir-al-sham>, geraadpleegd op 10 juni 2021.
- ¹⁸³ Nisreen Al-Zaraee en Karam Shaar, The Economics of Hayat Tahrir al-Sham (Economisch beleid van Hayat Tahrir al-Sham), Operation and Policy Center, juni 2021. Beschikbaar op: <https://www.mei.edu/publications/economics-hayat-tahrir-al-sham>, geraadpleegd op 2 augustus 2021.
- ¹⁸⁴ Alaa Nassar, After two years of governing, HTS 'Salvation Government' deepens misery in Idlib (Na twee jaar bestuur heeft de 'Salvation Government' van HTS de ellende alleen maar vergroot in Idlib), Syria Direct, januari 2020. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/iQlBxiZ>, geraadpleegd op 2 augustus 2021.
- ¹⁸⁵ Zulfiqar Ali, Syria: Who's in control of Idlib? (Wie heeft de controle over Idlib?), BBC, februari 2020. Beschikbaar op: <https://www.bbc.com/news/world-45401474>, geraadpleegd op 2 augustus 2021.
- ¹⁸⁶ Nisreen Al-Zaraee en Karam Shaar, The Economics of Hayat Tahrir al-Sham (Economisch beleid van Hayat Tahrir al-Sham), Operation and Policy Center, juni 2021. Beschikbaar op: <https://www.mei.edu/publications/economics-hayat-tahrir-al-sham>, geraadpleegd op 2 augustus 2021.



- ¹⁸⁷ Syria and Middle East Security, Michael Mulroy Remarks (Veiligheid in Syrië en Midden-Oosten, duiding door Michael Mulroy), SPAN, april 2019. Beschikbaar op: <https://www.c-span.org/video/7460180-2/syria-middle-east-security-michael-mulroy-remarks>, geraadpleegd op 10 juni 2021.
- ¹⁸⁸ Priyanka Boghani, Syrian Militant and Former Al Qaeda Leader Seeks Wider Acceptance in First Interview With U.S. Journalist (Syrische militant en voormalige al-Qaida leider zoekt bredere erkenning in eerste interview met Amerikaanse journalist), PBS, april 2021. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/aQoRctg>, geraadpleegd op 28 juli 2021.
- ¹⁸⁹ PBS, The Jihadist: An interview with James Jeffrey, Former U.S. Ambassador to Iraq and Turkey (Een interview met James Jeffrey, voormalig VS-ambassadeur in Irak en Turkije). Beschikbaar op: <https://cutt.ly/QOoR071>, geraadpleegd op 28 juli 2021.
- ¹⁹⁰ BBC, Islamic State group defeated as final territory lost, US-backed forces say (Islamitische Staat verslagen na laatste gebied verloren te hebben, aldus door VS gesteunde strijdkrachten), maart 2019. Beschikbaar op: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-47678157>, geraadpleegd op 17 juni 2021.
- ¹⁹¹ Rukmini Callimachi en Eric Schmitt, ISIS Names New Leader and Confirms al-Baghdadi's Death (ISIS benoemt nieuwe leider en bevestigt dood van al-Baghdadi), The New York Times, oktober 2019. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/nQlnsyv>, geraadpleegd op 2 augustus 2021.
- ¹⁹² Mohammed Hassan, (Hoe ISIS reorganiseert en zich herpositioneert), februari 2020. Beschikbaar op: <https://syria.chathamhouse.org/research/how-isis-is-restructuring-and-repositioning>, geraadpleegd op 2 augustus 2021.
- ¹⁹³ Aron Lund, The Non-State Militant Landscape in Syria (Overzicht van militante groeperingen in Syrië), Combating Terrorism Center At West Point, Syria Special Issue, Volume 6, Issue 8. Beschikbaar op: <https://www.ctc.usma.edu/the-non-state-militant-landscape-in-syria/>, geraadpleegd op 10 juni 2021.
- ¹⁹⁴ Twitter-account van SILF, officiële verklaring, 25 november 2013. Beschikbaar op: <https://twitter.com/jabhasryia/status/405088495820996609?s=20>, geraadpleegd op 10 juni 2021.
- ¹⁹⁵ Aron Lund, Say Hello to the Islamic Front (Weer een nieuwe groepering: het Islamitisch Front), Carnegie Middle East, november 2013. Beschikbaar op: <https://carnegie-mec.org/diwan/53679>, geraadpleegd op 10 juni 2021.
- ¹⁹⁶ BBC, Guide to the Syrian rebels (Gids voor de Syrische rebellen), december 2013. Beschikbaar op: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-24403003>, geraadpleegd op 10 juni 2021.
- ¹⁹⁷ Aron Lund, Say Hello to the Islamic Front (Weer een nieuwe groepering: het Islamitisch Front), Carnegie Middle East, november 2013. Beschikbaar op: <https://carnegie-mec.org/diwan/53679>, geraadpleegd op 10 juni 2021.
- ¹⁹⁸ Aron Lund, The Politics of the Islamic Front, Part 1: Structure and Support (De politiek van het Islamitisch Front, deel 1: structuur en steun), Carnegie Middle East, januari 2014. Beschikbaar op: <https://carnegie-mec.org/diwan/54183>, geraadpleegd op 10 juni 2021.
- ¹⁹⁹ Aron Lund, The Levant Front: Can Aleppo's Rebels Unite? (Het Levant Front: kunnen Aleppo's rebellen zich verenigen?), Carnegie Middle East, december 2014. Beschikbaar op: <https://carnegie-mec.org/diwan/57605?lang=en>, geraadpleegd op 10 juni 2021.
- ²⁰⁰ Reuters, Israel says struck Iranian targets in Syria 200 times in last two years (Israël beweert Iraanse doelen in Syrië 200 maal geraakt te hebben in de afgelopen twee jaar), september 2018. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/xm2Fzr8>, geraadpleegd op 21 juli 2021.
- ²⁰¹ *Surrogate warfare* (oorlog bij volmacht) behelst het deels of geheel uitbesteden van de strategische, operationele of tactische kant van oorlogsvoering aan andere partijen en/of technologische middelen om de kosten van oorlogsvoering te minimaliseren. Dit kan uiteenlopen van het bewapenen van rebellengroepen tot het gebruik van gewapende drones en het voeren van cyberpropaganda.

Krieg, Andreas en Jean-Marc Rickli (2019). *Surrogate Warfare: The Transformation of War in the Twenty-First Century*, Georgetown University Press

Een langeafstandsoorlog wordt gekenmerkt door een verschuiving van het inzetten van troepen op de grond naar militaire interventies met een "kleine voetafdruk". Dit kan inhouden dat er gebruik gemaakt wordt van drones en luchtaanvallen, speciale eenheden, inlichtingendiensten, particuliere militaire contractanten en trainingsteams die lokale strijdkrachten steunen bij hun dodelijke gevechten op de grond.

Demmers, J., & Gould, L. (2020). An assemblage approach to liquid warfare: AFRICOM and the 'hunt' for Joseph Kony, *Security Dialogue* 2018, Vol. 49(5) 364–381

²⁰² Sarah Begley, Obama Administration Will End \$500 Million Syrian Rebel Training Program (Regering-Obama wil trainingsprogramma van 500 miljoen dollar voor Syrische rebellen stopzetten), The Times, oktober 2015. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/BnMlBcd>, geraadpleegd op 17 juni 2021.

²⁰³ Reuters, U.S. general told Syria's YPG: 'You have got to change your brand' (VS-generaal zei tegen Syrische YPG: "Julie moeten je merknaam aanpassen"), juli 2017. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/UnMOCuw>, geraadpleegd op 19 juni 2021.

²⁰⁴ P. 1, CRS, RL 33487

²⁰⁵ Amnesty International, Syrië: US ally's razing of villages amounts to war crimes (Vernietiging van dorpen door VS-bondgenoten is een oorlogsmisdaad), oktober 2015. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/CQlt1cd>, geraadpleegd op 1 augustus 2021.

²⁰⁶ Rena Netjes en Erwin van Veen, Henchman, Rebel, Democrat, Terrorist: The YPG/PYD during the Syrian conflict (Handlanger, rebel, democraat, terrorist: de YPG/PYD tijdens het Syrische conflict), Clingendael, april 2021. Beschikbaar op: <https://www.clingendael.org/pub/2021/the-ypgpyd-during-the-syrian-conflict/>, geraadpleegd op 1 augustus 2021.

Roy Gutman, Have the Syrian Kurds Committed War Crimes? (Hebben de Syrische Koerden oorlogsmisdaden begaan?), The Nation, februari 2017. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/4QliXlu>, geraadpleegd op 1 augustus 2021.

²⁰⁷ Amnesty International, Syrië: "War of Annihilation": Devastating Toll On Civilians, Raqqa – Syria ("Vernietigingsoorlog": zware tol voor burgers in Syrische stad Raqqa), juni 2018. Beschikbaar op: <https://www.amnesty.org/en/documents/mde24/8367/2018/en/>, geraadpleegd op 1 augustus 2021.

²⁰⁸ CNN, Raqqa: US-backed forces declare 'total liberation' of ISIS stronghold (Door VS gesteunde troepen verklaren dat ISIS-bolwerk 'volledig is bevrijd'), oktober 2017. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/YnMAG58>, geraadpleegd op 17 juni 2021.

²⁰⁹ Quentin Sommerville en Riam Dalati, Raqqa's dirty secret (Raqqa's vuile deal), BBC, november 2017. Beschikbaar op: https://www.bbc.co.uk/news/resources/idt-sh/raqqa_dirty_secret, geraadpleegd op 1 augustus 2021.

²¹⁰ Akshaya Kumar, Syrian City's Devastation Forgotten (Vernietiging van Syrische stad vergeten), Human Rights Watch, april 2018. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/1QluRbT>, geraadpleegd op 1 augustus 2021.

²¹¹ Amnesty International, Syrië: Unprecedented investigation reveals US-led Coalition killed more than 1,600 civilians in Raqqa 'death trap' (Uniek onderzoek onthult dat door VS geleide coalitie meer dan 1.600 burgers heeft gedood in 'dodelijke val' van Raqqa), april 2019. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/sQlukoF>, geraadpleegd op 1 augustus 2021.

²¹² BBC, Islamic State group defeated as final territory lost, US-backed forces say (Islamitische Staat verslagen na laatste gebied verloren te hebben, aldus door VS gesteunde strijdkrachten), maart 2019. Beschikbaar op: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-47678157>, geraadpleegd op 17 juni 2021.

²¹³ CRS, RL 33487

Sam Heller, Redefining Victory In America's War Against The Islamic State In Syria (Nieuwe criteria voor overwinning in Amerika's oorlog tegen Islamitische Staat in Syrië), januari 2021. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/eme1W5k>, geraadpleegd op 26 juni 2021.

²¹⁴ Middle East Eye, Syria's UN ambassador calls on US to withdraw troops, 'stop acts of aggression' (Syrië's VN-ambassadeur roept VS op om troepen terug te trekken: "Stop de aanvallen"), 21 januari 2021. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/om2KVib>, geraadpleegd op 21 juli 2021.

Newsweek, Syria Says 'Americans Will Leave' And May Face New Conflict There If They Do Not (Syrië zegt dat "Amerikanen zullen vertrekken" en mogelijk te maken krijgen met nieuw conflict als ze hier geen gehoor aan geven), 16 december 2019. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/Om2K96G>, geraadpleegd op 21 juli 2021.

CNN, Assad tells US to leave Syria (Assad zegt VS Syrië te verlaten), 31 mei 2018. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/qm2K5CE>, geraadpleegd op 21 juli 2021.

²¹⁵ David S. Cloud, Inside U.S. troops' stronghold in Syria, a question of how long Biden will keep them there (Binnen het bolwerk van de VS-troepen in Syrië: de vraag is hoe lang Biden ze daar gaat houden), Los Angeles Times, maart 2021. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/Lm8b5En>, geraadpleegd op 21 juli 2021.

²¹⁶ DW, US mission creep in Syria: Is it legal? (Amerika's aangepaste missie in Syrië: is dit wel legaal?), januari 2018. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/Ym2LUdx>, geraadpleegd op 21 juli 2021.

Voor meer informatie over het aanhoudende debat in de VS over de wettelijkheid van deze machtigingen verwijzen we naar CRS RL 33487, p. 6. Beschikbaar op: <https://www.ecoi.net/en/document/2008102.html>, geraadpleegd op 15 december 2021.

- ²¹⁷ BBC, Syria war: Who are Russia's shadowy Wagner mercenaries? (Wie zijn de schimmige Wagner-huurlingen van de Russen?), februari 2018. Beschikbaar op: <https://www.bbc.com/news/world-europe-43167697>, geraadpleegd op 1 augustus 2021.
- ²¹⁸ Michael Weiss en Jett Goldsmith, Attempts to undermine the OPCW's investigation of the 2018 Douma chemical weapon attack involved Russian diplomats, Russian state media, WikiLeaks, and Julian Assange's personal lawyer (Pogingen om het OPCW-onderzoek naar de aanval met chemische wapens op Douma uit 2018 te ondermijnen: betrokkenheid van Russische diplomaten, Russische staatsmedia, WikeLeaks en de persoonlijke advocaat van Julian Assange), New Lines Magazine, april 2021. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/uQls9Sc>, geraadpleegd op 1 augustus 2021.
- Olivia Solon, How Syria's White Helmets became victims of an online propaganda machine (Hoe Syrië's witte helmen slachtoffer werden van een online propagandamachine), The Guardian, december 2017. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/gQlsLxK>, geraadpleegd op 1 augustus 2021.
- ²¹⁹ Barbara Bibbo, Analysis: Syria's peace process and the Russian and US roles (Analyse: Syrisch vredesproces en de rol van Rusland en de VS), Al-Jazeera, februari 2021. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/xmrgJtg>, geraadpleegd op 26 juni 2021.
- ²²⁰ Alexey Khlebnikov, Russia and Syrian Military Reform: Challenges and Opportunities (Rusland en Syrische militaire hervormingen: kansen en uitdagingen), Carnegie Middle East. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/2meVrW1>, geraadpleegd op 25 juni 2021.
- ²²¹ Onderzoekscommissie van de VN-Mensenrechtenraad, VN-onderzoekscommissie voor Syrië: Unprecedented levels of displacement and dire conditions for civilians in the Syrian Arab Republic (Ongekende ontheemding en erbarmelijke omstandigheden in de Syrische Arabische Republiek), 2 maart 2020. Beschikbaar op: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=25638&LangID=E>, geraadpleegd op 15 december 2021.
- ²²² Allegra Stratton, Assad confirms Turkish mediation with Israel (Assad bevestigt Turkse bemiddeling met Israël), The Guardian, april 2008. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/9QdQani>, geraadpleegd op 28 juli 2021.
- ²²³ Bayram Balci, Turkey's Relations with the Syrian Opposition (Turkijes betrekkingen met de Syrische oppositie), Carenage Middle East, april 2012. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/5mrvG5e>, geraadpleegd op 23 juni 2021.
- ²²⁴ Nick Tattersall, Mariam Karouny, Turkey struggles as 'lone gatekeeper' against Islamic State recruitment (Turkije worstelt met status als 'enige poortwachter' tegen rekrutering door Islamitische Staat), Reuters, augustus 2014. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/hQdUGs4>, geraadpleegd op 28 juli 2021.
- Nick Tattersall, Al Qaeda's rise in northern Syria leaves Turkey in a dilemma (Al-Qaïda's opmars in noorden van Syrië plaatst Turkije voor een dilemma), Reuters, oktober 2013. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/ROdY2gf>, geraadpleegd op 28 juli 2021.
- ²²⁵ BBC, Turkey downs Syria military jet 'in airspace violation' (Turkije schiet Syrisch gevechtsvliegtuig neer na 'schending van luchtruim'), maart 2014. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/bQdlmC>, geraadpleegd op 28 juli 2021.
- Jonathon Burch, Oliver Holmes, Syria downs Turkish jet, Ankara to act decisively (Syrië schiet Turks toestel neer; Ankara zal gedecideerd optreden), Reuters, juni 2012. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/bQdU3A5>, geraadpleegd op 28 juli 2021.
- Al-Jazeera, Turkey and Syria exchange fire for sixth day (Zesde dag van beschietingen tussen Turkije en Syrië), oktober 2012. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/6QdlvH0>, geraadpleegd op 28 juli 2021.
- ²²⁶ Cengiz Candar, Has Turkey Made U-Turn On Syria's Kurds? (Heeft Turkije een ommezwaai gemaakt ten aanzien van de Koerden?), AL-Monitor, juli 2013. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/ZQd8SeA>, geraadpleegd op 28 juli 2021.
- ²²⁷ Sardar Milla Drwish, The Kurdish School Curriculum in Syria: A Step Towards Self-Rule? (Koerdisch onderwijsprogramma in Syrië: een stap richting zelfbestuur?), Atlantic Council, december 2017. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/5Qg8k1H>, geraadpleegd op 29 juli 2021.
- GulfNews, Syria's Kurds restore ancient names to Arabised towns (Syrische Koerden herstellen oude namen van gearabiseerde steden in ere), oktober 2016. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/ROg8TaW>, geraadpleegd op 29 juli 2021.
- Syria Direct, Syrian Kurds announce program to change academic curriculum to Kurdish (Syrische Koerden kondigen campagne aan om Koerdisch onderwijsprogramma in te voeren), september 2014. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/ROg8vqr>, geraadpleegd op 29 juli 2021.
- ²²⁸ Tulay Karadeniz, Turkey's Erdogan: peace process with Kurdish militants impossible (Erdogan: vredesproces met Koerdische militanten onmogelijk), Reuters, juli 2015. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/CQdZnnV>, geraadpleegd op 28 juli 2021.

²²⁹ International Crisis Group, A Timeline of ISIS Attacks in Turkey and Corresponding Court Cases (Een tijdslijn met ISIS-aanvallen in Turkije en gerelateerde rechtszaken), juni 2020. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/qQdCbGz>, geraadpleegd op 28 juli 2021.

²³⁰ Haythem Basson, The Paradigm Shift in Turkey's Syria Strategy (De paradigmaverschuiving in Turkse strategie m.b.t. Syrië), CGSRS, augustus 2015. Beschikbaar op: <http://cgsrs.org/publications/17>, geraadpleegd op 28 juli 2021.

²³¹ Rebecca Collard, Why Turkey Has Finally Declared War on ISIS (Waarom Turkije eindelijk de oorlog heeft verklaard aan ISIS), Time, juli 2015. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/CQdUk1C>, geraadpleegd op 28 juli 2021.

²³² Reuters, Turkey approves U.S.-led coalition's use of air bases against Islamic State (Turkije geeft door VS geleide coalitie toestemming voor gebruik van luchtbases tegen Islamitische Staat), juli 2015. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/aQdVRdO>, geraadpleegd op 28 juli 2021.

²³³ Bulent Aliriza, U.S.-Turkish Tensions in Syria: The Manbij Conundrum (VS-Turkse spanningen in Syrië: het Manbij-raadsel), Center for Strategic and International Studies, april 2018. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/JQdGtFj>, geraadpleegd op 28 juli 2021.

Chase Winter, US, Turkey on collision course in Syria's Manbij (VS en Turkije op ramkoers in Syrische plaats Manbij), DW, maart 2018. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/WQdGbr2>, geraadpleegd op 28 juli 2021.

Daily Sabah (opgelet: deze krant wordt beschouwd nauwe banden te hebben met de Turkse regeringspartij), US record of renegeed promises draws skepticism in Ankara for safe-zone deal (Reputatie van VS over verbroken beloftes roept scepsis op in Ankara wat betreft een akkoord over een veilige zone), september 2019. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/QQdGILU>, geraadpleegd op 28 juli 2021.

²³⁴ Daren Butler, Kurds' advance in Syria divides U.S. and Turkey as Russia bombs (Koerdische opmars in Syrië verdeelt VS en Turkije terwijl Rusland bombardementen uitvoert), Reuters, februari 2016. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/uQdGJuF>, geraadpleegd op 28 juli 2021.

²³⁵ Sinan Ülgen en Can Kasapoğlu, Operation Euphrates Shield: Aims and Gains (Operatie Eufraatschild: doelen en opbrengsten), Carnegie Europe, januari 2017. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/IQdMVmC>, geraadpleegd op 28 juli 2021.

²³⁶ BBC, Turkey 'ends' Euphrates Shield campaign in Syria (Turkije "beëindigt" Eufraatschild-campagne in Syrië), maart 2017. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/mQd1hHy>, geraadpleegd op 28 juli 2021.

²³⁷ Feras Hanoush, Why Dabiq? (Waarom Dabiq?), Atlantic Council, oktober 2016. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/bQd0rCR>, geraadpleegd op 28 juli 2021.

²³⁸ Aaron Stein, Hossam Abouzahr en Rao Komar, Post Conflict Stabilization: Turkey and the End of Operation Euphrates Shield (Stabilisering na afloop van het conflict: Turkije en het einde van Operatie Eufraatschild), Atlantic Council, juli 2017. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/QQd0idB>, geraadpleegd op 28 juli 2021.

²³⁹ Murat Yeşiltas, Merve Seren en Necdet Özçelik, Operation Euphrates Shield Implementation and Lessons Learned (Operatie Eufraatschild: de uitvoering en de lessen die eruit getrokken zijn), SETA. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/vQd2idj>, geraadpleegd op 28 juli 2021.

²⁴⁰ Ömer Özkizilcik, The Syrian National Army (SNA): Structure, Functions, and Three Scenarios for its Relationship with Damascus (Het Syrische Nationale Leger (SNA): structuur, functies en drie scenario's voor de relatie tussen het SNA en Damascus), Geneva Center for Security Policy, oktober 2020. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/QnVeTch>, geraadpleegd op 15 juni 2021.

²⁴¹ Bulent Aliriza, Understanding Turkey's Afrin Operation (Turkse operatie in Safrin in perspectief), januari 2018. Center for Strategic and International Studies. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/UQd6rQz>, geraadpleegd op 28 juli 2021.

²⁴² ibid.

²⁴³ Sardar Mlla Drwish, Turkey's Operation Olive Branch Threatens to Worsen Arab-Kurdish Relations (Turkse Operatie Olijftak dreigt de Arabisch-Koerdische relaties te verslechteren), Atlantic Council, maart 2018. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/5QfqaCA3>, geraadpleegd op 28 juli 2021.

²⁴⁴ United Nations Human Rights Council, A/HRC/39/65, Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, September 2018 (Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties, A/HRC/39/65, Rapport van de Onafhankelijke Onderzoekscommissie betreffende de Syrische Arabische Republiek, september 2018). Beschikbaar op: <https://undocs.org/en/A/HRC/39/65>, geraadpleegd op 28 juli 2021.

²⁴⁵ TRT, One year since Turkey launched Operation Olive Branch in Syria (Eén jaar sinds Turkse Operatie Olijftak in Syrië van start ging), januari 2019. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/TQfqaEY>, geraadpleegd op 28 juli 2021.

²⁴⁶ United Nations Human Rights Council, A/HRC/39/65, Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, September 2018 (Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties, A/HRC/39/65, Rapport van de Onafhankelijke Onderzoekscommissie betreffende de Syrische Arabische



Republiek, september 2018). Beschikbaar op: <https://undocs.org/en/A/HRC/39/65>, geraadpleegd op 28 juli 2021.

²⁴⁷ Mohammed al-Khatieb, Merger solidifies opposition in Syria, boosts Turkey's forces (Fusie verstevigt oppositie in Syrië en is welkome impuls voor Turkse strijdkrachten), AL-Monitor, oktober 2019. Beschikbaar op: <https://www.al-monitor.com/originals/2019/10/syrian-opposition-merger-into-national-army-battle-sdf.html#ixzz7294kBeWy>

²⁴⁸ Umut Uras, Turkey's Operation Peace Spring in northern Syria: One month on (Turkse Operatie Vredeslente in het noorden van Syrië: een maand later), Al-Jazeera, november 2019. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/pQfrTb3>, geraadpleegd op 28 juli 2021.

²⁴⁹ Mohammed Sami, OPERATION PEACE SPRING: DELUSION IN TURKEY'S OBJECTIVES (Operatie Vredeslente: waanideeën in Turkse doelstellingen), Brussels International Center. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/YQftSnn>, geraadpleegd op 28 juli 2021.

Serhat Erkmén, Operation Peace Spring: Objectives, Current Situation and its Future (Operatie Vredeslente: doelstellingen, huidige situatie en de toekomst), april 2020. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/aQftLh7>, geraadpleegd op 28 juli 2021.

²⁵⁰ BBC, Syria war: Alarm after 33 Turkish soldiers killed in attack in Idlib (Alarm nadat 33 Turkse soldaten zijn gedood bij aanval in Idlib), februari 2020. Beschikbaar op: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-51667717>, geraadpleegd op 29 juli 2020.

²⁵¹ BBC, Syria war: Russia and Turkey agree Idlib ceasefire (Rusland en Turkije komen wapenstilstand in Idlib overeen), maart 2020. Beschikbaar op: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-51747592>, geraadpleegd op 30 juli 2021.

²⁵² Ercan Çitlioğlu, A Turkish Perspective on Syria (Een Turks perspectief op Syrië), KAS, oktober 2020. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/pQg5wzx>, geraadpleegd op 30 juli 2021.

²⁵³ Euractiv, EU urges Turkey to halt Syria invasion, will not pay for 'safe zone' (EU roept Turkije dringend op om Syrische invasie te stoppen, zal niet betalen voor 'veilige zone'), oktober 2019. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/aQg6VcU>, geraadpleegd op 30 juli 2021.

²⁵⁴ BBC, Turkey-Syria offensive: US sanctions Turkish ministries (Turks offensief in Syrië: VS legt sancties op aan Turkse ministeries), oktober 2019. Beschikbaar op: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-50050264>, geraadpleegd op 30 juli 2021.

²⁵⁵ Tuvan Gumrukcu, U.S. willing to give Turkey ammunition for Syria's Idlib (VS bereid om Turkije munitie te geven voor Syrië's Idlib), Reuters, maart 2020. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/pQhqeMg>, geraadpleegd op 30 juli 2021.

²⁵⁶ Khayrallah al-Hilu, The Turkish Intervention in Northern Syria: One Strategy, Discrepant Policies (De Turkse interventie in noord-Syrië: één strategie, verdeeld beleid), EUI, Wartime and Post-Conflict in Syria (WPCS), januari 2021. Beschikbaar op: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/69657>, geraadpleegd op 30 juli 2021.

²⁵⁷ Human Rights Watch, Syria: Turkey-Backed Groups Seizing Property (Door Turkije gesteunde troepen nemen eigendommen in beslag), juni 2018. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/EQhedOg>, geraadpleegd op 30 juli 2021.

²⁵⁸ United Nations Human Rights Council, Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, Augustus 2020 (Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties, Rapport van de Onafhankelijke Onderzoekscommissie betreffende de Syrische Arabische Republiek, augustus 2020). Beschikbaar op: <https://undocs.org/en/A/HRC/45/31>, geraadpleegd op 15 december 2021.

²⁵⁹ Amnesty International, Syrië: Damning evidence of war crimes and other violations by Turkish forces and their allies (Vernietigend bewijs over oorlogsmisdaden en andere schendingen door Turkse strijdkrachten en hun bondgenoten), oktober 2019. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/blvayAi>, geraadpleegd op 15 december 2021.

²⁶⁰ Khayrallah al-Hilu, The Turkish Intervention in Northern Syria: One Strategy, Discrepant Policies (De Turkse interventie in noord-Syrië: één strategie, verdeeld beleid), EUI, Wartime and Post-Conflict in Syria (WPCS), januari 2021. Beschikbaar op: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/69657>, geraadpleegd op 30 juli 2021.

²⁶¹ UN Human Rights Council, Syria: Violations and abuses rife in areas under Turkish-affiliated armed groups (VN-Mensenrechtenraad, Syrië: volop schendingen en misbruik in gebieden onder controle van aan Turkije gelieerde gewapende groepen) – Bachelet, september 2020. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/KOheCh5>, geraadpleegd op 30 juli 2021.

²⁶² Khayrallah al-Hilu, The Turkish Intervention in Northern Syria: One Strategy, Discrepant Policies (De Turkse interventie in noord-Syrië: één strategie, verdeeld beleid), EUI, Wartime and Post-Conflict in Syria (WPCS), januari 2021. Beschikbaar op: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/69657>, geraadpleegd op 30 juli 2021.

- ²⁶³ Syria Sanction, U.S. Department of State (Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken), officiële website. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/XjhMcsM>, geraadpleegd op 7 januari 2021.
- ²⁶⁴ Uitvoeringsverordening (EU) 2020/716 van de Raad d.d. 28 mei 2020 voor het implementeren van Verordening (EU) Nr. 36/2012 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Syrië. Beschikbaar op <https://cutt.ly/kjhBSrI>. Beslissing 2013/255/CFSP van de Raad d.d. 31 mei 2013 betreffende beperkende maatregelen tegen Syrië. Beschikbaar op <https://cutt.ly/GjhBFC9>. Verordening (EG) nr. 881/2002 van de Raad van 27 mei 2002 tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Usama bin Laden, het Al-Qa'ida-netwerk en de Taliban, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 467/2001 van de Raad tot instelling van een verbod op de uitvoer van bepaalde goederen en diensten naar Afghanistan, tot versterking van het verbod op vluchten en verlenging van de bevriazing van tegoeden en andere financiële middelen ten aanzien van de Taliban van Afghanistan. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/GjhBJwG>, alle weblinks geraadpleegd op 7 januari 2021.
- ²⁶⁵ Britse sancties met betrekking tot Syrië, Foreign & Commonwealth Office en Foreign and Commonwealth & Development Office, officiële website. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/SjhKq0M>, geraadpleegd op 7 januari 2021.
- ²⁶⁶ Justine Walker et al. 2016. *Humanitarian Impact of Syria-related Unilateral Restrictive Measures*, National Agenda for the Future of Syria, Office of the United Nations Resident Coordinator in the Syrian Arab Republic (*Humanitaire impact van de unilaterale beperkende maatregelen betreffende Syrië*, Nationale Agenda voor de Toekomst van Syrië, Commissariaat van de plaatselijke VN-coördinator in de Syrische Arabische Republiek), ESCWA, p. 6.
- ²⁶⁷ In de vermelde interviews beweert de Amerikaanse gezant James Jeffrey dat zijn land, in samenwerking met de EU, de Syrische economie volledig heeft afgeremd, dat de VS voorkomen heeft dat wederopbouw kon plaatsvinden (zelfs niet door VN-organisaties) en dat deze maatregelen deel uitmaakten van een strategie om het regime te dwingen akkoord te gaan met 'politieke transitie'.
- INTERVIEW: US envoy James Jeffrey on ISIS, the Syrian border, Idlib, Rukban and Iraq (VS-gezant James Jeffrey over ISIS, de Syrische grens, Idlib, Rukban en Irak), The Defence Post, september 2019. Beschikbaar op: <https://www.thedefensepost.com/2019/09/20/james-jeffrey-interview-syria-iraq-tanf-isis/>, geraadpleegd op 30 juli 2019.
- Outgoing Syria envoy reflects on Turkey, the Kurds and what everyone got wrong (Vertrekkende Syrië-gezant over Turkije, de Koerden en wat iedereen niet goed begreep), AL-monitor, december 2020. Beschikbaar op: <https://www.al-monitor.com/originals/2020/12/trump-syria-envoy-jeffrey-mideast-policy-turkey-erdogan.html#ixzz6rByeOczD>, geraadpleegd op 30 juli 2020.
- Ex-Syria envoy felt Trump was unqualified. Now he's sad to see administration go (Voormalig VS-gezant in Syrië vond dat Trump onbekwaam was. Nu vindt hij het jammer dat zijn regering vertrekt), Interview, TOI, december 2020. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/ScRMdci>, geraadpleegd op 30 juli 2021.
- ²⁶⁸ Middle East Eye, Biden administration warns allies against restoring ties with Syria (Regering-Biden waarschuwt bondgenoten over gevolgen van herstellen van banden met Syrië), juni 2021. Beschikbaar op: <https://www.middleeasteye.net/news/syria-biden-team-warns-countries-against-restoring-ties-assad>, geraadpleegd op 2 augustus 2021.
- ²⁶⁹ Al-Jazeera, US sanctions challenge Syria's Arab League return: UAE (VS-sancties dwarsbomen terugkeer van Syrië in de Arabische Liga: VAE), maart 2021. Beschikbaar op: <https://cutt.ly/mQLGvPa>, geraadpleegd op 2 augustus 2021.
- ²⁷⁰ Reuters, Kurdish-led authorities in Syria in talks over U.S. sanctions exemption (Door Koerden geleide instanties in Syrië in gesprek over vrijstelling van VS-sancties), juni 2020. Beschikbaar op: <https://www.reuters.com/article/us-syria-crisis-usa-sanctions-northeast-idUSKBN23T13N>, geraadpleegd op 1 maart 2021.
- ²⁷¹ Khayrallah al-Hilu, The Turkish Intervention in Northern Syria: One Strategy, Discrepant Policies (De Turkse interventie in noord-Syrië: één strategie, verdeeld beleid), EUI, Wartime and Post-Conflict in Syria (WPCS), januari 2021. Beschikbaar op: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/69657>, geraadpleegd op 30 juli 2021.
- ²⁷² Omar Abdulaziz Hallaj, Formality, Informality, and the Resilience of the Syrian Political Economy (Formele informaliteit en de veerkracht van de Syrische politieke economie), Geneva Center for Security Policy, juni 2021. Beschikbaar op: <https://www.gcsp.ch/publications/formality-informality-and-resilience-syrian-political-economy>, geraadpleegd op 2 augustus 2021.



Bijlage L

Deelstudie II: Staatsrechtelijke analyse



Auteurs: Prof. mr. dr. Solke Munneke
Hoogleraar Staatsrecht, Rijksuniversiteit Groningen.

Reviewer: Prof. mr. Paul Bovend' Eert
Hoogleraar Staatsrecht, Radboud Universiteit Nijmegen



Beschrijving, analyse en wettelijk kader parlementaire informatievoorziening NLA- programma

Mei 2022
Prof. mr. S.A.J. Munneke (Rijksuniversiteit Groningen)

Inhoud

1. Inleiding	5
2. Het parlementaire inlichtingenrecht	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Artikel 68 Gw	9
2.2.1 Individueel en gelijk recht op informatie	9
2.2.2 Documenten	10
2.2.3 Passieve plicht	12
2.2.4 Reikwijdte	12
2.2.5 Natuurlijke belemmeringen en aanvankelijke weigeringen	13
2.2.6 Openbare en vertrouwelijke informatieverstrekking	15
2.2.7 Strijd met het belang van de staat	17
2.2.8 Samengevat	18
2.3 Artikel 100 Gw en de actieve inlichtingenplicht	19
2.3.1 Artikel 100 Gw	19
2.3.2 Algemene actieve inlichtingenplicht	20
2.3.3. Samengevat	21
2.4 NLA: de feitelijke gang van zaken en analyse van de parlementaire informatievoorziening	21
2.4.1. Beknopte feitelijke beschrijving van de parlementaire informatievoorziening	21
2.4.2 Analyse	27
2.5 Afsluiting: Tot welke bevindingen leidt dit alles?	29
3. Vertrouwelijke informatieverstrekking	30
3.1 Vertrouwelijke informatie	30
3.2 NLA: vertrouwelijke en geheime informatie	31
3.2.1. Vertrouwelijke informatieverstrekking	31
3.2.2 Welke informatie is vertrouwelijk meegedeeld?	34
3.3 De parlementaire omgang met vertrouwelijke stukken	37
3.3.1 Besloten commissievergaderingen	38
3.3.2 Vertrouwelijke stukken	38
3.3.3 Geheimhouding in commissies	39
3.3.4 De Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten	40
3.4 Afsluiting: Tot welke bevindingen leidt dit?	41
4. Staatsgeheimen	42
4.1 Inleiding	42
4.2 Het VIRBI 2013 en het (overige) wettelijk kader	42
4.2.1 VIRBI 2013	42



4.2.2 Handleiding rubricering	43
4.2.3 VIR 2007, BVR 2013 en Besluit BVA-stelsel rijkdienst 2021	44
4.2.4 De wet bescherming staatsgeheimen	44
4.2.5 Consequenties	44
4.2.6 Derubriceren	45
4.3 Afsluiting: tot welke bevindingen leidt dit?	45
5. Openbaarheid van bestuur	47
5.1 Inleiding	47
5.2 Samenloop met het parlementaire inlichtingenrecht	48
6. Bevindingen en aanbevelingen	49
Bevindingen	49
Aanbevelingen	50
Geraadpleegde literatuur	51



1. Inleiding

Deze analyse geeft een beschrijving en beoordeling van de parlementaire informatieverstrekking met betrekking tot het NLA-programma.¹ De vraag staat centraal of het parlement, meer in het bijzonder de Tweede Kamer, adequaat is geïnformeerd over de steun aan gematigde oppositiegroeperingen in Syrië. Adequaat wil in dit verband zeggen: in overeenstemming met de daarvoor geldende juridische, staatsrechtelijke normen. Daartoe wordt allereerst een overzicht gegeven van het geldende normenkader omtrent het informeren van de (leden van) de Staten-Generaal. Vervolgens wordt beschreven hoe dat normenkader is toegepast ten aanzien van het NLA-programma.

Adequate informatieverstrekking veronderstelt ook dat de toepasselijke regels en procedures zelf voldoende duidelijk en consistent zijn. Een bijzonderheid in het NLA-dossier is dat een deel van de informatie die voor het parlement relevant is, *staatsgeheim* is, wat beperkingen meebrengt aan de omgang met deze informatie. Gekeken wordt daarom ook naar de wijze waarop de regels omtrent de omgang met vertrouwelijke en geheime stukken zijn vormgegeven, en hoe deze ten aanzien van het NLA-programma zijn toegepast.

De controle op het regeringsbeleid ligt grondwettelijk bij de Staten-Generaal, en de ministeriële verantwoordelijkheid, het parlementaire inlichtingenrecht en de vertrouwensregel spelen in dat verband een grote rol. Controle op het regeringsbeleid vindt echter ook plaats door de media. Journalisten maken daartoe gebruik van de – in beginsel aan eenieder ter beschikking staande – Wet open overheid en voorheen de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).² Deze wet verplicht bestuursorganen tot het openbaar maken van documenten die betrekking hebben op bestuurlijke aangelegenheden, uiteraard met een aantal uitzonderingen op die hoofdregel. Deze tweede informatiestroom staat formeel los van de informatieverstrekking aan het parlement, al geldt wel het uitgangspunt dat het parlement minstens recht heeft op dezelfde informatie als op grond van de Wob openbaar gemaakt kan worden, en in essentie op meer.³ In de praktijk komt het geregeld voor dat journalisten met de Wob in de hand meer informatie boven water krijgen dan Kamerleden met hun op papier sterkere inlichtingenrecht, wat terecht tot zorgen en kritische reacties leidt.

Ook in het NLA-dossier speelde de Wob een rol. De aandacht ging vooral uit naar het feit dat in reactie op een serie uitgebreide Wobverzoeken tot tweemaal toe per ongeluk informatie openbaar werd gemaakt die formeel gerubriceerd was als *staatsgeheim*, en die om die reden aan de Kamer in het openbaar was onthouden. Naar de compromittering van staatsgeheime informatie in de Wob-publicaties werd in opdracht van de Secretaris-generaal van Buitenlandse Zaken door een commissie bestaande uit medewerkers van de afdeling Veiligheid, Crisisbeheersing en Integriteit (VCI) onderzoek gedaan.⁴ De reportages van *Nieuwsuur* en *Trouw* leidden bovendien tot een grotere parlementaire belangstelling voor het NLA-programma, omdat de suggestie was gewekt dat de tot dan toe door de regering gegeven informatie geen goed of volledig beeld gaf van wat er daadwerkelijk gaande was, en het parlement tot dan toe dus niet adequaat was geïnformeerd. Ook op dat aspect wordt in deze analyse ingegaan.

¹ Dank aan collega Paul Bovend'Eert voor zijn waardevolle opmerkingen bij een eerdere versie van dit stuk.

² De Wet openbaarheid van bestuur is per 1 mei 2022 vervangen door de Wet open overheid. Voor dit onderzoek is de Wet openbaarheid van bestuur nog van belang.

³ *Kamerstukken II 2001/02, 28362, nr. 2, p. 7.*

⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Onderzoek naar compromittering van Stg. informatie in Wob-publicatie (onderzoeksrapport)*, 24 april 2019, gepubliceerd als *Kamerstukken II 2018/19, 32623 nr. 257*, bijlage. Zie ook *Kamerstukken II 2018/19, 32623 nr. 266*, en de Kamervragen (met antwoorden) daarover in *Kamerstukken II 2018/19, 32623 nr. 267* en *Kamerstukken II 2018/19, 32623 nr. 271*.

Deze analyse is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 behandelt het parlementaire inlichtingenrecht. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de wijze waarop het parlement omgaat met vertrouwelijke informatie. Hoofdstuk 4 gaat daarna in op het rubriceren van bijzondere informatie (staatsgeheimen), en hoofdstuk 5 op de Wet openbaarheid van bestuur. Telkens wordt een beschrijving van het normenkader gegeven, een beknopte beschrijving van de feitelijke gang van zaken en een analyse of beoordeling van die gang van zaken in het licht van dat normenkader. Hoofdstuk 6 bevat conclusies en aanbevelingen.

Voor dit onderzoek is kennisgenomen van alle stukken met betrekking tot het NLA-programma. Het betreft zowel alle openbare stukken, als alle stukken die gerubriceerd zijn (staatsgeheimen) of die als vertrouwelijk zijn bestempeld. Daarmee kon worden nagegaan of de weergave in openbare bronnen van hetgeen vertrouwelijk aan de Kamer werd meegedeeld of hetgeen niet aan de Kamer kon worden meegedeeld een juist beeld gaf.

2. Het parlementaire inlichtingenrecht

2.1 Inleiding

Drie staatsrechtelijke regels bepalen de verhoudingen tussen bewindspersonen en de Staten-Generaal. Als eerste is er de politieke ministeriële verantwoordelijkheid van bewindspersonen die niet alleen verplicht tot het (desgevraagd) afleggen van verantwoording aan het parlement, maar die ook een bepaalde mate van zorg voor de toevertrouwde portefeuille impliceert (art. 42 Gw). Als tweede, deels in het verlengde daarvan, is er de plicht van bewindspersonen om de door een of meer Kamerleden verlangde inlichtingen aan de Kamers te verstrekken, tenzij het staatsbelang zich daartegen verzet. Dit is het parlementaire inlichtingenrecht, neergelegd in art. 68 van de Grondwet. Als derde de vertrouwensregel die inhoudt dat een minister, staatssecretaris of kabinet niet kan aanblijven als gebleken is dat de Kamer (in meerderheid) niet langer vertrouwen in die bewindspersoon of dat kabinet heeft. De vraag óf dat het geval is, wordt niet aan de hand van juridische criteria maar op basis van politieke oordelen bepaald. De vertrouwensregel zelf behoort evenwel tot het (ongeschreven) staatsrecht.

De vertrouwensregel en de politieke ministeriële verantwoordelijkheid moeten dus van elkaar worden onderscheiden, iets wat in de parlementaire praktijk niet altijd in voldoende mate gebeurt. De ministeriële verantwoordelijkheid reikt in beginsel zo ver als de bevoegdheden van de minister gaan: geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid.⁵ Een minister die de verantwoordelijkheid voor het regerings- of kabinetsbeleid niet kan of wenst te dragen, dient ontslag aan te bieden.

De inlichtingenplicht van artikel 68 Gw speelt bij (het activeren van) deze ministeriële verantwoordelijkheid een grote rol; verantwoording afleggen begint immers veelal met het - desgevraagd - geven van de verlangde informatie aan het parlement: geen verantwoording zonder antwoorden.⁶ Toch kan het inlichtingenrecht ook los van de ministeriële verantwoordelijkheid functioneren. Het instrument is allereerst bedoeld om te verzekeren dat het parlement in beginsel over alle informatie kan beschikken die het nodig heeft om zijn taken te vervullen.⁷ Dat kan bijvoorbeeld ook de wetgevende functie zijn. Vandaar dat wordt aangenomen dat het inlichtingenrecht qua reikwijdte verder strekt dan de ministeriële verantwoordelijkheid. De reikwijdte ervan wordt bepaald door de juridische en feitelijke mogelijkheden die een bewindspersoon heeft om de Kamer de verlangde inlichtingen te geven.

Het gaat dus om een drietal regels die van elkaar onderscheiden moeten worden, die hun eigen functie en hun eigen reikwijdte hebben, maar die in de praktijk wel onderling nauw samenhangen. Verantwoording afleggen betekent in ieder geval vaak inlichtingen geven, het weigeren om inlichtingen te geven kan leiden tot activeren van de vertrouwensregel, de verantwoordelijkheid van bewindspersonen kan tot op zekere hoogte meebrengen dat zij ook ongevraagd de Kamers informeren, etc.

⁵ *Kamerstukken II 1992/93, 21427 nr. 41, Rapport van de externe commissie Ministeriële verantwoordelijkheid (commissie-Scheltema), Steekhoudend Ministerschap, betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid*, hoofdstuk 2. Zie ook Afdeling Advisering Raad van State, *Ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid*, gepubliceerd in *Kamerstukken II 2019/20, 35300 nr. 78, bijlage (p.17)*.

⁶ P.P.T. Bovend'Eert, H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 284-288.

⁷ S.A.J. Munneke, *Inlichtingenplichten en verschoningsgronden in het staatsrecht* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 2006, p. 75 e.v. Over de vraag of de inlichtingenplicht los van de ministeriële verantwoordelijkheid kan functioneren bestaat verschil van opvatting. Zie bijvoorbeeld ook P.P.T. Bovend'Eert, H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 284-288.

In dit onderzoek staat artikel 68 Gw, het parlementaire inlichtingenrecht, centraal. Deze bepaling vormt de basis van vrijwel alle informatie-uitwisselingen tussen bewindspersonen en de Kamer.⁸ De Staten-Generaal kunnen hun werk alleen naar behoren doen als zij over alle relevante informatie beschikken. Dat geldt zowel bij de controle op het regeringsbeleid als bij de medewetgevende taak. Voor die informatie zijn de beide Kamers (en de afzonderlijke Kamerleden) grotendeels aangewezen op de regering en op de afzonderlijke bewindspersonen. De Kamers hebben immers niet een ambtelijk apparaat dat in omvang ook maar enigszins met dat van de departementen vergelijkbaar is. Juist vanwege deze noodzaak tot samenwerking en deze feitelijke afhankelijkheid van de departementen is het volledig, juist en tijdig informeren van de Staten-Generaal zo'n belangrijke eis, en het daaraan niet voldoen een politieke doodzonde.

Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat het volledig informeren van het parlement ook risico's kan meebrengen, en andere, zwaarwegende belangen kan schaden. Vandaar dat artikel 68 Gw een uitzondering op de inlichtingenplicht formuleert: de gevraagde inlichtingen worden niet verstrekt als dat verstrekken in strijd is met het belang van de staat. Lastig is echter dat een beroep door een bewindspersoon op deze verschoningsgrond voor de Kamer niet tot nauwelijks te controleren is. De achterliggende informatie ontbreekt immers. Daarom, zo zegt de parlementaire geschiedenis van artikel 68 Gw, moet met een beroep op deze uitzonderingsgrond terughoudend worden omgegaan.⁹ Ook dient een beroep erop zo goed mogelijk te worden gemotiveerd, hoe lastig dat in de praktijk ook is.

Ten aanzien van het NLA-programma speelt de parlementaire informatievoorziening een belangrijke rol. In de Kamer bestonden bezwaren tegen de mate van geheimhouding en het niet of niet in het openbaar informeren van de Kamer.¹⁰ Niet alleen betrof het van zichzelf al een politiek gevoelige materie, dat beeld werd versterkt door nieuwsberichten van *Nieuwsuur* en *Trouw*, waardoor de indruk kon ontstaan dat tot dan toe de Kamer niet volledig en niet juist was geïnformeerd.¹¹ Dat riep in de Kamer uiteraard veel nieuwe vragen op. Daarnaast gold dat bepaalde informatie, bijvoorbeeld over de gesteunde groepen en hun locaties, maar ook over de besluitvormingsmemoranda en de interne en externe juridische adviezen slechts vertrouwelijk ter inzage voor Kamerleden beschikbaar waren. Kamerleden waren daardoor zeer beperkt in wat zij met deze informatie konden, en beklagden zich over een gebrek aan openbaarheid. Het hielp niet toen ook nog bleek dat per abuis informatie die als staatsgeheim was gekwalificeerd, en die daarom niet in het openbaar met de Kamer kon worden gedeeld, in het kader van een Wob-procedure tot tweemaal toe wel openbaar werd, omdat ten onrechte passages die staatsgeheime informatie bevatten niet waren weggelakt. Dat riep naast vragen over de zorgvuldigheid van procedures ook vragen op over de verhouding tussen het parlementaire inlichtingenrecht en de openbaarheid van bestuur.

Paragraaf 2.2 geeft daarom als eerste een schets van de karakteristieken van dit parlementaire inlichtingenrecht van artikel 68 Gw. Aan de hand daarvan kan worden vastgesteld hoever de verplichtingen van bewindspersonen reiken om het parlement te informeren. Vervolgens kan worden gezien in hoeverre dat ten aanzien van het NLA-programma ook is gebeurd. Tegelijkertijd

⁸ Informatie die wordt gegeven tijdens een parlementaire enquête is niet terug te voeren op artikel 68 Gw maar op artikel 70 Gw.

⁹ *Handelingen II 1979/80*, vergadering van 13 december 1979, p. 2090.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld de door de Tweede Kamer aangenomen motie-Van Helvert c.s., *Kamerstukken II 2020/21*, 32623 nr. 307.

¹¹ Zie bijvoorbeeld: <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2249806-nederland-steunde-terreurbeweging-in-syrie>; en: <https://www.trouw.nl/nieuws/nederland-steunde-terreurbeweging-in-syrie~bdc0daa6/>. Zie recent ook nog: <https://www.trouw.nl/politiek/hoe-buitenlandse-zaken-probeerde-extern-onderzoek-naar-de-hulp-aan-syrische-opstandelingen-te-voorkomen~b9bd625e/>

kan niet worden volstaan met een beschrijving van artikel 68 Gw, dat slechts verplicht tot het geven van de *gevraagde* inlichtingen. In de praktijk ook van groot belang is de vraag in hoeverre aanvullend daarop een staatsrechtelijke verplichting bestaat om *uit eigen beweging* het parlement te informeren, de zogeheten actieve inlichtingenplicht. Paragraaf 2.3 gaat op die vraag in, in welk kader ook aandacht wordt besteed aan artikel 100 Gw, dat de regering verplicht om vooraf uit eigen beweging de Kamers te informeren over de inzet van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Een deel van de informatievoorziening over het NLA-project kwam aan de orde in de zogeheten artikel 100-brieven die op deze grondwetsbepaling zijn gebaseerd.

2.2 Artikel 68 Gw

De basis voor de parlementaire informatieverzekrijging wordt gevormd door de al sinds 1848 in de Grondwet opgenomen inlichtingenplicht van bewindspersonen, thans 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.”

In een kabinetsbrief uit 2002 is een uitleg gegeven van dit artikel, een uitleg waarbij de Tweede Kamer zich – min of meer stilzwijgend – aansloot en die tot op de dag van vandaag richtinggevend is voor de interpretatie van het parlementaire inlichtingenrecht.¹² Toch ontstond over de interpretatie en toepassing van artikel 68 Gw de laatste jaren zo nu en dan de nodige onduidelijkheid en onvrede. Het idee van een ruimhartige informatievoorziening aan het parlement, om zo het parlement in staat te stellen zijn taken te verrichten, leek het vaak te moeten afleggen tegen meer of minder uitdrukkelijke inlichtingenweigeringen op diverse, soms formele, gronden, waarvan de juistheid in een aantal gevallen kon worden betwist. In de kabinetsreactie naar aanleiding van het rapport van de parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag gaf het kabinet toe dat in het verleden soms een te beperkte uitleg aan artikel 68 Gw was gegeven.¹³ Die terughoudendheid ten aanzien van de uitleg en toepassing van artikel 68 Gw was niet beperkt tot de toeslagenaffaire, maar betrof de informatievoorziening aan de Kamers over de volle breedte van het regeringsbeleid; zij is ook terug te zien in de wijze waarop de parlementaire informatievoorziening over het NLA-programma vorm kreeg.

Uit de formulering van artikel 68 Gw valt een aantal kenmerken van het parlementaire inlichtingenrecht af te leiden: het is een *individueel* recht, het betreft slechts de verplichting om op *verzoek* de gevraagde inlichtingen te geven (passieve, reactieve plicht) en het ziet, zo is recent bevestigd,¹⁴ niet alleen op informatie *over* documenten maar ook op *documenten zelf*.

2.2.1 Individueel en gelijk recht op informatie

Het inlichtingenrecht is geformuleerd als een individueel recht van Kamerleden. Bewindspersonen zijn verplicht de verlangde inlichtingen aan de Kamers te verstrekken, ook als slechts één Kamerlid om die inlichtingen vraagt. Uit de formulering blijkt ook dat de gevraagde inlichtingen niet alleen aan de vragensteller worden verstrekt, maar *aan de Kamer als geheel*. Dat is niet alleen efficiënter, maar ook een uiting van het principe dat alle Kamerleden in beginsel een recht op dezelfde inlichtingen hebben. Dat voorkomt met name dat kamer minderheden op een informatieachterstand komen of

¹² Kamerstukken II 2001/02, 28362, nr. 2.

¹³ Zie met name: Kamerstukken II 2020/21, 35510 nr. 4.

¹⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35510 nr. 4.

dat om politieke redenen informatie aan een deel van de Kamer kan worden onthouden. Het betekent echter ook dat in de afweging of het parlement wel of niet geïnformeerd wordt, de optie dat slechts een bepaalde commissie met uitsluiting van andere Kamerleden op de hoogte wordt gebracht niet bestaat; de inlichtingen worden dan immers niet aan de Kamer (als geheel) gegeven. Het uitgangspunt van een gelijk recht op inlichtingen maakt selectieve informatieverstrekking binnen de kaders van artikel 68 Gw in principe onmogelijk. Dat kan ertoe leiden dat, vanwege te grote risico's, informatie dan maar in het geheel aan de Kamer wordt onthouden.

In de praktijk doet zich ten minste één uitzondering op deze regel voor: de commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (CIVD). Deze commissie, geregeld in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, bestaat uit de fractievoorzitters van de vijf grootste fracties. De commissie wordt in de praktijk¹⁵ geïnformeerd over zaken betreffende de veiligheidsdiensten die niet met de Kamer als geheel kunnen worden gediend, wegens te grote risico's voor het staatsbelang. Als de informatie niet naar de Kamer als geheel gaat, kan zij dus niet op artikel 68 Gw zijn gebaseerd (dat die eis stelt), maar moet zij een andere grondslag hebben. Een dergelijke grondslag is evenwel niet evident.

Een redenering zou kunnen zijn dat daar waar het staatsbelang zich verzet tegen informatieverstrekking aan de Kamer als geheel, getracht moet worden tóch zoveel mogelijk in de geest van artikel 68 Gw te handelen, en een algehele inlichtingenweigering zo veel mogelijk te voorkomen. Informatievoorziening op objectieve, vooraf geregelde wijze aan een specifieke commissie zou in deze subsidiariteitsgedachte kunnen passen, maar zij staat op gespannen voet met de tekst van artikel 68 Gw. In paragraaf 2.2.7 bij de behandeling van de verschoningsgrond 'strijd met het belang van de staat' wordt hierop nader ingegaan. Opgemerkt moet worden dat dit principiële punt van selectieve inlichtingenverstrekking verder niet of nauwelijks is uitgewerkt in parlementaire geschiedenis of literatuur.

In het NLA-dossier werd op een gegeven moment de procedure van de CIVD 'gekopieerd' door de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken. Deze procedure is ten aanzien van het NLA-programma meermalen toegepast. Alleen de leden van de Kamercommissie kregen, gedurende een beperkte tijd, inzage in de staatsgeheime stukken, zij moesten een geheimhoudingsverklaring tekenen en mochten niet met andere Kamerleden over de inhoud praten. Er heeft dus selectieve informatieverstrekking aan slechts enkele Kamerleden (namelijk degenen die lid waren van deze commissie) plaatsgevonden. De ratio daarachter was dezelfde als hierboven beschreven: daar waar volledige informatieverstrekking aan de Kamer te grote risico's met zich brengt, moet gezocht worden naar een vorm die toch zoveel mogelijk de optie van parlementaire controle overeind houdt. De procedure heeft evenwel geen grondwettelijke basis in artikel 68 Gw noch een expliciete basis in het Reglement van Orde van de Kamer zelf, en leidt tot ongelijkheid in de informatievoorziening van Kamerleden.¹⁶ Hoofdstuk 3 gaat nader in op die procedures.

2.2.2 Documenten

Het individuele karakter van het inlichtingenrecht betekent dat in de praktijk zeer veel informatie van bewindspersonen wordt gevraagd, met een hoge informatiebelasting tot gevolg. Dat is eigen aan het grondwettelijk democratisch systeem en hoeft op zich ook geen probleem te zijn: het kan juist gezien

¹⁵ Opvallend genoeg is in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer niet geregeld welke taken de commissie precies heeft.

¹⁶ Beter zou het dan zijn om te regelen dat ook de niet-commissieleden kennis kunnen nemen van de vertrouwelijk aan de commissie meegedeelde stukken of informatie, zoals bijvoorbeeld ook gebeurt bij parlementaire enquêtes (vgl. art. 38 Wet op de parlementaire enquête 2008).

worden als een uiting van een goed functionerende parlementaire controle. Een en ander hangt vooral af van de aard, inhoud en timing van de vragen.

Lastiger is het - vanuit het perspectief van de tot antwoorden verplichte bewindspersonen - dat de grondwettelijke verankering van het individuele recht meebrengt dat de mogelijkheden om de grote hoeveelheid informatieverzoeken te stroomlijnen maar beperkt zijn. Zo is het niet mogelijk om als eis te stellen dat een individueel verzoek om inlichtingen door de Kamer als geheel moet worden bevestigd. Het stroomlijnen van het inlichtingenecht mag immers niet het individuele karakter van het recht aantasten.

Dit speelde recent, in een heel andere kwestie namelijk in de aanloop naar de toeslagenkwestie, bij vragen van de Kamerleden Omtzigt en Leijten. Zij vroegen met een beroep op 68 Gw om openbaarmaking en inzage in een aantal interne rapporten, onderzoeken en documenten. De minister stelde zich toen aanvankelijk op het standpunt dat een individueel Kamerlid weliswaar recht heeft op inlichtingen over documenten, maar dat voor het verkrijgen van de documenten zelf een verzoek van de Kamer (en dus een Kamermeerderheid) vereist zou zijn. Dat werd onderbouwd door aan te nemen dat artikel 68 Gw een recht op inlichtingen geeft, en niet een recht op documenten. Informatieverstrekking van documenten zelf zou daarom niet onder de reikwijdte van artikel 68 Gw vallen, maar - op politieke gronden (vertrouwensregel) - door de *Kamer* in meerderheid wel kunnen worden afgedwongen. Deze beperkte uitleg van artikel 68 Gw stuitte op kritiek in zowel de Kamer als in de wetenschappelijke literatuur.¹⁷ In de kabinetsreactie op het rapport van de parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag – waarin een ‘nieuwe bestuurscultuur’ werd aangekondigd met ook consequenties voor een ruimhartiger uitleg en gebruik van artikel 68 Gw – gaf het kabinet toe en erkende het met zoveel woorden dat zijn uitleg van artikel 68 Gw op dit punt te beperkt was geweest: artikel 68 Gw geeft niet alleen een recht op inlichtingen over documenten, maar ook op de documenten zelf.¹⁸ Sinds de erkenning van dat uitgangspunt zijn meer documenten met de Kamers gedeeld, maar zijn ook nieuwe vragen opgekomen, bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag hoe ambtenaren beschermd kunnen worden, hoe recht kan worden gedaan aan de eenheid van het regeringsbeleid en in welke mate en op welke gronden in die originele documenten informatie kan worden ‘weggelakt’.

Ook met betrekking tot het NLA-programma is 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 met betrekking tot de besluitvormingsmemoranda. Die informatie werd - na een eerdere weigering – uiteindelijk vertrouwelijk aan de Kamer verstrekt, overigens zonder dat ter onderbouwing het argument werd genoemd dat artikel 68 Gw daarop geen recht zou geven. Wel werd in dit verband aangevoerd dat interne memo’s niet openbaar konden worden gemaakt ter bescherming van het intern beraad en ter bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren. Ook daarvan kondigde de regering recent een beperktere toepassing in de context van artikel 68 Gw aan, zonder dat de grenzen daarmee helder zijn geworden.¹⁹

¹⁷ P.P.T. Bovend'Eert, H.R.B.M. Kummeling, S.A.J. Munneke, W. Voermans, *Factsheet Reikwijdte van artikel 68 Grondwet*. 20 januari 2020.

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z00722&did=2020D01523>

¹⁸ *Kamerstukken II 2020/21*, 35510 nr. 4.

¹⁹ *Idem*.

2.2.3 Passieve plicht

Een derde kenmerk van artikel 68 is het passieve, reactieve karakter ervan: het geeft een verplichting om inlichtingen te verstrekken waarom is *gevraagd*. Een verplichting om ook *uit eigen beweging* de Kamers actief te informeren ligt niet in artikel 68 Gw besloten. Het onderscheid kan overigens wel enigszins worden gerelativeerd: een verzoek van de Kamer om in de toekomst te worden geïnformeerd over belangrijke (specifieke) ontwikkelingen in een bepaald dossier kan zowel als een passieve plicht als tot op zekere hoogte als een actieve plicht worden gekwalificeerd.

Dat artikel 68 Gw geen verplichting behelst om uit eigen beweging de Kamer te informeren, wil niet zeggen dat een dergelijke verplichting in het geheel niet bestaat. Het bestaan van een actieve inlichtingenplicht wordt - tot op zekere hoogte - wel aangenomen, al is de precieze grondslag, en daarmee ook de precieze strekking, onhelder. In paragraaf 2.3 wordt daarop nader ingegaan. Daar komt ook artikel 100 Gw aan de orde, dat soms gezien wordt als een specifieke uitwerking van artikel 68 Gw, en dat wél een actieve inlichtingenplicht bevat: de verplichting van de regering het parlement vooraf *uit eigen beweging* te informeren over de inzet van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde.

Een van de klachten van Kamerleden is soms dat een louter passief inlichtingenrecht onvoldoende parlementaire controlemogelijkheden biedt, omdat Kamerleden immers niet altijd weten waarnaar zij zouden moeten vragen. Die kritiek is tot op zekere hoogte begrijpelijk en terecht: zij komt er immers op neer dat Kamerleden hun sterkere recht op inlichtingen (in vergelijking met de 'gewone' openbaarheid van bestuur) eigenlijk niet waar kunnen maken, als zij niet geïnformeerd worden over datgene dat wel van groot maatschappelijk belang is, maar zich nog aan het oog van de openbaarheid onttrekt: een actieve inlichtingenplicht is tot op zekere hoogte noodzakelijk voor een goed functionerend passief inlichtingenrecht. Maar daarmee is een dergelijke actieve inlichtingenplicht nog geen geldend recht. Daarvoor is een geschreven (of eventueel: ongeschreven) rechtsgrond vereist.

2.2.4 Reikwijdte

Over de precieze reikwijdte van artikel 68 Gw bestaat geen volledige duidelijkheid in de literatuur of wetsgeschiedenis,²⁰ maar aangenomen wordt in hoofdzaak dat de verplichting tot het geven van inlichtingen zover strekt als de *feitelijke en juridische mogelijkheden* van een bewindspersoon gaan om die verlangde inlichtingen te geven. De werkingssfeer is daarmee ruimer dan die van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid.²¹ De ratio hierachter is dat artikel 68 Gw niet alleen een rol speelt bij de parlementaire controle op de regering, maar ook een functie heeft voor de overige taken van het parlement, waaronder (het initiatief tot) wetgeving.

Hoewel het nadeel van deze ruime opvatting een zekere vaagheid in de afbakening is, benadrukt zij ook het zelfstandige belang van de informatievoorziening aan het parlement. Het omvangrijke ambtelijke apparaat op de departementen stelt ministers in staat allerlei informatie te verzamelen. Een dergelijk ambtelijk apparaat hebben de beide Kamers niet. Zij zijn voor hun informatie

²⁰ Zie ook Afdeling Advisering Raad van State, *Ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid*, juni 2020, p. 23.

²¹ Voor zover de inlichtingen zien op zaken die buiten de ministeriële verantwoordelijkheid (en de bevoegdheid van de minister) vallen, komt het geven van inlichtingen neer op het verstrekken van feitelijke informatie, en uiteraard niet op het afleggen van verantwoording of rekenschap.

grotendeels afhankelijk gemaakt van de bewindspersonen en hun ambtenaren. Artikel 68 Gw fungeert in dat verband niet alleen maar als een controlemiddel dat Kamer en regering tegenover elkaar plaatst, maar ook als een samenwerkingsbepaling. De Kamers moeten erop kunnen rekenen dat zij de gewenste informatie van de bewindspersonen krijgen, ook als die voor de bewindspersoon onwelgevallig is, en die informatie dient dan ook tijdig, volledig en juist te zijn.

Ten aanzien van het NLA-programma wordt dit onderscheid heel duidelijk. Teneinde goed de Nederlandse inzet te kunnen beoordelen, moet de Kamer over allerlei feitelijke informatie beschikken. Informatie over de rol van buitenlandse mogendheden en bondgenoten, over het feitelijke verloop van het conflict, over de precieze gedragingen van de te steunen oppositiegroeperingen, etc. Uiteraard draagt de Nederlandse minister voor al die gedragingen en handelingen zelf geen politieke ministeriële verantwoordelijkheid, en verantwoording hoeft de minister daarover dus ook niet af te leggen. Maar de informatie kan wel van belang zijn om de politieke verantwoordelijkheid (ten aanzien van die zaken waar hij wel bevoegd en verantwoordelijk is) van de minister op waarde te kunnen schatten en te activeren en voor het parlement om ook overigens een oordeel te vormen over de gang van zaken. Vandaar dat de inlichtingenplicht zich ook over die feitelijke informatie uitstrekt, voor zover dat in de praktijk althans mogelijk is. Een dergelijke vage afbakening brengt echter noodzakelijkerwijs mee dat moet worden aanvaard dat inlichtingen soms geweigerd zullen worden met een beroep op de feitelijke onmogelijkheid de gevraagde informatie te geven, zonder dat daartoe dus een beroep wordt gedaan op de grondwettelijk geformuleerde verschoningsgrond strijd met het belang van de staat. Gesproken wordt in dit verband wel van 'natuurlijke belemmeringen'.

2.2.5 Natuurlijke belemmeringen en aanvankelijke weigeringen

In de praktijk komt het voor dat ministers aangeven dat het verstrekken van de verlangde inlichtingen feitelijk niet mogelijk is (bijvoorbeeld omdat bepaalde gegevens niet geregistreerd (mogen) worden), of omdat informatieverstrekking op een ander moment of in een andere vorm door de bewindspersoon wenselijk wordt geacht. In het eerste geval wordt gesproken van *natuurlijke belemmeringen*, in het tweede geval van een *aanvankelijke weigering*. De Kamer accepteert dat vaak, omdat het informatieproces erdoor gestroomlijnd wordt. Houdt de vragensteller echter voet bij stuk, dan zal de gevraagde informatie voor zover dat mogelijk is - met een eventuele extra inspanning door de minister - alsnog moeten worden gegeven, of zal de minister zich met een beroep op het belang van de staat moeten verschonen.

In zowel de literatuur als de regeringsbrief uit 2002 over de reikwijdte van artikel 68 Gw is aanvaard dat zowel feitelijke als praktische en politieke belemmeringen kunnen bestaan die het onmogelijk dan wel onwenselijk maken om aan alle inlichtingenverzoeken te voldoen.

In het NLA-dossier gaf minister Blok bijvoorbeeld op een gegeven moment aan een vraag niet te kunnen beantwoorden omdat Nederland niet over eigenstandige informatie beschikte die beantwoording van de vraag mogelijk zou maken.²² Zou de vragensteller voet bij stuk hebben gehouden, dan zou de minister hoogstwaarschijnlijk nog een extra poging hebben gedaan de informatie te verkrijgen, maar mocht ook dat niks opleveren dan zouden - uitzonderingen daargelaten - vragensteller en Kamer die weigering hoogstwaarschijnlijk - al dan niet morrend - hebben geaccepteerd. Een ander voorbeeld van een dergelijke natuurlijke belemmering met

²² Kamerstukken II 2017/18, 32623 nr. 200, p. 6. Zie ook *Handelingen II*, 2 oktober 2018 (7-26-45) en bijvoorbeeld ook *Kamerstukken II* 2018/19, 32623 nr. 272, p. 10; *Kamerstukken II* 2018/19, 27925, nr. 639, p. 3.

betrekking tot het NLA-programma was het antwoord op de vraag van de Kamerleden Van Helvert, Omtzigt en Voordewind “hoeveel Syriëgangers in hun verdediging voor de rechter in Nederland reeds gebruik [hebben] gemaakt van het feit dat zij meevochten in een organisatie die ondersteund werd door het Nederlandse kabinet via het Non-Lethal Assistance (NLA)-programma of indirect via een samenwerkingsverband van organisaties?” De minister antwoordde daarop dat dit niet bekend is.²³ En daar bleef het bij.

Het zijn voorbeelden van natuurlijke belemmeringen: tot het onmogelijke is niemand gehouden. De vraag is uiteraard wanneer iets werkelijk onmogelijk is, en wanneer iets vooral veel inspanning vergt. Artikel 68 Gw is (anders dan de Wet openbaarheid van bestuur) immers niet beperkt tot informatie die al bij een minister of op een departement berust: zij kan van ministers het actief verzamelen van informatie eisen.

Om meer in het algemeen het inlichtingenproces te stroomlijnen, is in de praktijk een gedragslijn tot ontwikkeling gekomen die als het leerstuk van de *aanvankelijke weigering* wordt aangeduid. Dat leerstuk houdt in dat bij verzoeken om inlichtingen op grond van artikel 68 Gw het aan de bewindspersoon is om dat informatieproces te stroomlijnen. Een minister kan bijvoorbeeld antwoorden dat het verzamelen van de gevraagde gegevens zijns inziens (op dat moment) niet opportuun is, gelet op de hoeveelheid werk, ministers kunnen erop wijzen dat zij de informatie liever op een later moment als een geheel aan de Kamer zenden in plaats van in stukjes en brokjes, of dat informatie al in een eerder debat aan de orde is geweest dan wel binnenkort in ander verband al zal worden behandeld. De gevraagde inlichtingen worden dan dus geweigerd zonder dat een beroep wordt gedaan op de uitzonderingsgrond ‘strijd met het belang van de staat’. In veel gevallen (maar misschien wel minder dan vroeger) accepteert het vragenstellende Kamerlid een dergelijk antwoord, omdat het ook voorkomt dat het Kamerlid met ontijdige of onvolledige informatie wordt opgezadeld of overladen. Een en ander staat of valt uiteraard bij de daadwerkelijke beantwoording op een ander moment. Als er wantrouwen ontstaat in de oprechtheid van de aanvankelijke weigering zal het systeem scheuren gaan vertonen.

De aanvankelijke weigering gaat dus als het ware vooraf aan de werking van artikel 68 Gw; de zaak is juridisch nog niet ‘op scherp’ gezet. Accepteert een Kamerlid echter de aanvankelijke weigering niet, dan gaat alsnog het recht van artikel 68 Gw onverkort gelden: het Kamerlid heeft recht op de gevraagde inlichtingen tenzij de minister een beroep doet op de verschoningsgrond ‘strijd met het belang van de staat’.

Ten overvloede. Het stroomlijnen van het informatieproces staat onder druk. Deels komt dat door een politiek ‘overvragen’ door individuele Kamerleden, deels door een politiek terughoudende en soms ronduit weigerachtige houding van bewindspersonen.²⁴ Beide elementen versterken elkaar. Dat leidt tot juridisering en formalisering van artikel 68 Gw, zonder dat daarvoor adequate mechanismen voorhanden zijn: de goede werking van artikel 68 Gw veronderstelt in zekere mate immers samenwerking tussen Kamer(leden) en bewindspersonen. Die juridisering ziet deels op de procedure (wie beslist over de juistheid van een weigering, wie stroomlijnt de vragen) en deels op de inhoudelijke afbakening (waar liggen de feitelijke (on)mogelijkheden, ziet 68 Gw ook op de documenten zelf, hoeveel inlichtingen moeten worden gegeven over zaken waarvoor een minister niet verantwoordelijk is, etc.)

²³ *Kamerstukken II 2018/19, Aangangsels van de Handelingen, nr. 2047, vraag 2.*

²⁴ Zie daarover W. Voermans, *Het land moet bestuurd worden. Machiavelli in de polder*. Amsterdam: Prometheus 2021.

2.2.6 Openbare en vertrouwelijke informatieverstrekking

De verlangde inlichtingen worden als hoofdregel *in het openbaar* aan de Kamers verstrekt (en zijn daarmee ook kenbaar voor anderen), maar artikel 68 Gw stelt die eis niet. Artikel 68 Gw sluit met andere woorden *vertrouwelijke informatieverstrekking* aan alleen de Kamer niet uit. Ook dan is aan de inlichtingenplicht van artikel 68 Gw voldaan. In de praktijk blijkt deze vertrouwelijke informatieverschaffing aan de Kamer een belangrijk obstakel voor de parlementaire controle: Kamerleden ‘kunnen weinig’ met informatie die niet tevens openbaar is, en zijn daarin om die reden soms ook minder geïnteresseerd. De reden daarvoor is onder andere dat het als individueel recht geformuleerde inlichtingenrecht van artikel 68 Gw in de praktijk voor zijn handhaving een Kamermeerderheid vereist. Individuele Kamerleden, met name van de oppositie, zoeken daarom in de praktijk naar andere middelen om hun controlerende taak kracht bij te zetten. Beïnvloeding van de publieke opinie is daar een van, maar vereist openbaarheid van de betreffende informatie.

Op deze plaats kort iets over de terminologie. De term *openbaarheid* ziet op (de mogelijkheid van) kennisneming door een *ieder*. Als op grond van de Wob²⁵ door een journalist een Wob-verzoek wordt gedaan en ingewilligd, is het opgevraagde document voor een ieder beschikbaar (dus niet alleen voor de verzoekende journalist). Ook bij de openbaarheid van vergaderingen van de Staten-Generaal of van Kamerstukken heeft de term openbaar deze betekenis. Uiteraard is een stuk niet pas openbaar als iedereen ook daadwerkelijk van de inhoud kennis heeft genomen: de openbaarheid ziet op de juridische status van een stuk als - desgewenst - kenbaar voor eenieder: beschikbaar voor algemene kennisneming.

Voor de uitzondering op de openbaarheid worden termen gehanteerd als ‘*geheim*’, ‘*vertrouwelijk*’ of ‘*besloten*’ (bij vergaderingen). De consequenties van de kwalificatie van een document of bijeenkomst als ‘vertrouwelijk’ of ‘geheim’ is, dat niet langer eenieder zomaar het recht heeft om kennis te nemen van die informatie. Slechts zij die over een bijzonder *inlichtingenrecht* beschikken (een ‘toegangkaartje’ als het ware) mogen kennisnemen van de geheime stukken of aanwezig zijn bij de besloten bijeenkomst. Een dergelijk recht kan bijvoorbeeld voortvloeien uit het Kamerlidmaatschap of een commissielidmaatschap.

Voor artikel 68 Gw betekent dit concreet dat het enkele feit dat bepaalde informatie niet-openbaar is (‘vertrouwelijk’), er op zich niet aan in de weg hoeft te staan dat de Kamer daarover toch wordt geïnformeerd.²⁶ Kamerleden hebben immers een eigen, sterker, grondwettelijk recht op inlichtingen. Wil informatie ook aan personen of ambten met zo’n eigen inlichtingenrecht kunnen worden onthouden, dan zal de bij dat inlichtingenrecht specifiek geformuleerde *verschoningsgrond* moeten worden ingeroepen. In het geval van artikel 68 Gw is dat ‘strijd met het belang van de staat’. Het zal dan uit de aard der zaak steeds gaan om informatie die ook ‘vertrouwelijk’ is (dus niet openbaar voor eenieder), maar waarvan kennelijk moet worden vastgesteld dat uitbreiding van de kring van personen die kennis dragen van dat geheim zodanige risico’s of consequenties heeft dat dat ongewenst is ter bescherming van het nader genoemde belang (van de staat). Er is dus sprake van een ‘zwaardere’ belangenafweging. Anders gezegd: de bescherming van het belang van de staat vereist in dat geval niet alleen dat de informatie niet openbaar wordt gemaakt, maar ook dat zelfs het parlement niet (vertrouwelijk) wordt geïnformeerd.

²⁵ Sinds 1 mei 2022 de Wet open overheid (Woo).

²⁶ Zo ook H.R.B.M. Kummeling, *Relatieve geheimhoudingsplichten* (oratie Utrecht) Deventer: Kluwer 1997, met verwijzing naar verdere literatuur.

Omdat de Staten-Generaal hun werk gewoonlijk in de openbaarheid verrichten (zie artikel 66 lid 1 Gw), wordt deze norm van openbaarheid vaak 'ingelezen' in artikel 68 Gw.²⁷ De inlichtingen die desgevraagd aan de Kamers worden verstrekt zijn tevens openbaar, en daarmee beschikbaar voor eenieder. Juist in een door coalitie en oppositie gepolitiseerde omgeving is die openbaarheid, en daarmee de mogelijkheid van activering van de publieke opinie, voor Kamerleden van groot belang. Een Kamerlid is voor de effectivering van veel politieke rechten uiteindelijk afhankelijk van de Kamer als geheel. Beïnvloeding van de publieke opinie via media-aandacht of *social media* kan een effectief en krachtig wapen zijn in handen van een individueel Kamerlid om druk uit te oefenen. Het is dan ook niet vreemd dat Kamerleden met een beroep op artikel 68 Gw veelal vragen om *openbaarmaking* van stukken of inlichtingen, ook al is artikel 68 Gw strikt genomen geen openbaarheidsbepaling maar een specifiek parlementair inlichtingenrecht. Dat blijkt het duidelijkst als een informatieverzoek betrekking heeft op inlichtingen met een vertrouwelijk of geheim karakter. Dat vertrouwelijke karakter als zodanig staat, zo bleek hiervoor, niet aan het informeren van het parlement in de weg, temeer nu dit ook in beslotenheid en onder oplegging van geheimhouding kan.²⁸ De kring van geheimhouders wordt dan slechts groter, maar de informatie blijft geheim, en dus niet voor eenieder kenbaar.

De vraag is nu welke criteria gelden voor het al dan niet vertrouwelijk informeren van de Kamer. Het antwoord is dat duidelijke criteria hier ontbreken. Juist omdat artikel 68 Gw niets zegt over de openbaarheid van de gevraagde inlichtingen, ontbreekt daarover uit de aard der zaak ook een relevant criterium. Veelal komt het neer op een inschatting en weging van belangen. Daarbij is de Kamer in de praktijk vrij lijdelijk: zij volgt de weging die het kabinet of een bewindspersoon hierin maakt.

In het NLA-dossier vroeg de Kamer bijvoorbeeld op een gegeven moment om gedeeltelijke openbaarmaking van een vertrouwelijke brief van de minister aan de Kamer. De minister bewilligde daarin niet, op een kleine uitzondering na. De Kamer ging daarmee zonder nadere actie akkoord.²⁹

De neiging bestaat soms om de openbaarheid zozeer als – ongeschreven – hoofdelement van de parlementaire informatievoorziening te beschouwen, dat ook voor uitzonderingen op die openbaarheid de verschoningsgrond strijd met het belang van de staat wordt ingeroepen. Er ontstaat dan als het ware een gradatie variërend van 1) openbare informatie via 2) informatie waarbij het belang van de staat zich tegen openbare verstrekking verzet (maar niet tegen vertrouwelijke verstrekking), tot 3) informatie waarbij het belang van de staat zo zwaar weegt dat zelfs het vertrouwelijk verstrekken van die inlichtingen niet tot de mogelijkheden behoort. Het belang van de staat vormt dan eigenlijk de toetsingsmaatstaf voor twee verschillende afwegingen. Hoewel dat systematisch en wetstechnisch niet heel helder is, komt het in de praktijk hier wel op neer, temeer omdat een eigen inhoudelijke betekenis van het belang van de staat grotendeels ontbreekt (zie de volgende paragraaf); het gaat vooral om een belangenafweging. Een voordeel van deze interpretatie is dat het belang van de staat dan als het ware dwingt tot het steeds betrachten van een zo groot mogelijke mate van openbaarheid, en een minister niet met een eenvoudige weigering kan volstaan. Anders gezegd: het meenemen van de openbaarheidsnorm in artikel 68 Gw dwingt een minister ertoe te onderzoeken of vertrouwelijke informatieverstrekking mogelijk is, daar waar informatie niet

²⁷ Zo ook bijvoorbeeld in de kabinetsbrief van 2002 over de uitleg van artikel 68 Gw.

²⁸ En in de praktijk gebeurt dat ook, zie de in H.R.B.M. Kummeling, *Relatieve geheimhoudingsplichten* (oratie Utrecht) Deventer: Kluwer 1997 genoemde voorbeelden.

²⁹ *Kamerstukken II 2017/18*, 32623 nr. 218. Zie o.a. ook *Kamerstukken II 2018/19*, nr. 267, p. 7, en *Kamerstukken II 2018/19*, 32623, nr. 230.

in het openbaar kan worden gegeven. Een nadeel van deze benadering is dat het karakter van artikel 68 Gw als het sterkere recht ten opzichte van de Wob minder uit de verf komt, en vooral dat dezelfde criteria dan voor twee verschillende afwegingen worden gebruikt wat in onduidelijkheid over de interpretatie van de weigeringsgrond kan resulteren.

In het NLA-dossier werd door Kamerleden met zekere regelmaat geklaagd over het vertrouwelijke karakter van een deel van de informatie. Gesuggereerd werd dat daarmee niet (volledig) aan de inlichtingenplicht van artikel 68 Gw werd voldaan. Hoewel die suggestie dus onjuist is, versterkt het 'inlezen' van de eis van openbaarheid in artikel 68 Gw deze kritiek: vertrouwelijke informatieverstrekking komt dan als het ware neer op een 'halve' inlichtingenweigerings wegens strijd met het belang van de staat. Juist om die reden dient voorzichtigheid te worden betracht met een dergelijk inlezen: het doet gemakkelijk afbreuk aan het sterke inlichtingenrecht van Kamerleden.

2.2.7 Strijd met het belang van de staat

De plicht de verlangde inlichtingen te geven kent op papier slechts één uitzondering: de verschoningsgrond *strijd met het belang van de staat*. In de praktijk wordt daarop zelden een expliciet beroep gedaan. In de kabinetsbrief over de uitleg van artikel 68 Gw uit 2002 is aangegeven dat dit begrip zich moeilijk sluitend laat omschrijven. Voor de vraag aan welke belangen gedacht zou kunnen worden ter invulling van het abstracte begrip 'belang van de staat' wordt veelal verwezen naar de concrete opsomming van belangen genoemd in artikel 10 van de Wob.³⁰ Genoemd worden bijvoorbeeld de veiligheid van de staat en de betrekkingen van Nederland met ander staten en internationale organisaties.

Het is echter niet zo dat telkens als een dergelijk belang aan de orde is inlichtingen geweigerd moeten of kunnen worden. Vereist is dat een belangenafweging zodanig uitvalt dat een inbreuk op het zwaarwegende belang om het parlement volledig, tijdig en juist te informeren gerechtvaardigd is. De weging van die belangen, en het toekennen van gewicht daaraan, geschiedt door de betrokken bewindspersoon zonder dat daarvoor nadere criteria zijn gegeven. Zij is uit de aard der zaak voor de Kamers moeilijk controleerbaar - de Kamer krijgt immers de gevraagde informatie niet - en ook de motivering van dat besluit zal veelal beknopt zijn. Meent de Kamer of een Kamerlid niettemin dat ten onrechte een beroep op de verschoningsgrond wordt gedaan, dan zal een en ander via de werking van de vertrouwensregel uiteindelijk moeten worden opgelost. In de praktijk komt het zelden zover. Deze handhaving langs politieke weg toont aan dat het grondwettelijk verankerde individuele recht van Kamerleden uiteindelijk toch afhankelijk is van een politieke Kamermeerderheid. Bovendien krijgt de Kamer, ook als het vertrouwen in een bewindspersoon wordt opgezegd, daarmee nog niet de geweigerde inlichtingen; de beslissing daarover is aan de ambtsopvolger van de weggestuurde bewindspersoon. Het inlichtingenrecht is in die zin feitelijk zelfs niet door de Kamer als geheel afdwingbaar.³¹ Dat neemt niet weg dat ook individuele Kamerleden, zeker met behulp van de media, zoals gezegd in de praktijk aanzienlijke druk kunnen uitoefenen.

Het volledig weigeren van de gevraagde inlichtingen blijft een zeldzaamheid. Hoewel daarbij formeel een beroep op het belang van de staat moet worden gedaan, dwingt de motivering daarvan er gewoonlijk toe om bij een inlichtingenweigerings specifieke deelbelangen of argumenten aan de weigeringsgrondslag te leggen. De term 'belang van de staat' valt dan vaak niet expliciet, maar in plaats daarvan wordt bijvoorbeeld gewezen op het feit dat het gaat om informatie over de

³⁰ Tegenwoordig artikel 5.1 Woo.

³¹ *Kamerstukken II 2000/01, 28362, nr. 2, p. 4.*

(werkwijze van) de inlichtingen- en veiligheidsdiensten die niet met de Kamer wordt gedeeld. Van sommige categorieën informatie wordt op deze manier - impliciet - in algemene zin aangenomen dat zij als verbijzondering van de strijd met het staatsbelang kunnen gelden. Genoemd worden in dit verband vaak informatie over (het functioneren en de werkwijze van) de veiligheidsdiensten, geheime informatie in NAVO-verband of van (militaire) bondgenoten, de ministerraadnotulen, of meer algemeen informatie met de kwalificatie staatsgeheim (die ook de eerdergenoemde drie categorieën omvat). Anders gezegd: de formele kwalificatie 'staatsgeheim' wordt in het algemeen geaccepteerd als invulling van het belang van de staat.

Het gevaar van een dergelijke formalisering is dat niet meer van geval tot geval wordt beoordeeld of de betreffende informatie ook daadwerkelijk zo zwaarwegend is dat het belang van de parlementaire informatievoorziening daarvoor moet wijken. Het is bovendien dan van belang dat er garanties zijn dat de kwalificatie als staatsgeheim zelf op de juiste gronden en weloverwogen geschiedt, zeker ook als een effect daarvan is dat de Kamers niet of niet in het openbaar daarover kunnen worden geïnformeerd. De Kamer dient hier dus de vinger aan de pols te houden.

In de praktijk gebeurt dat soms ook, en het NLA-dossier laat daarvan een voorbeeld zien. Artikel 68 Gw brengt mee dat desgevraagd door de formele categorisering moet worden 'heengekeken', en alsnog een materiële weging van belangen en risico's moet worden gemaakt. Dat kan er dan in resulteren dat - bij hoge uitzondering - toch (in vertrouwelijkheid) met de Kamer informatie wordt gedeeld, ook al is deze gekwalificeerd als staatsgeheim, zoals in het NLA-dossier een aantal malen aan de orde was.

Ook in de nasleep van de toeslagenaffaire speelde dit. Toen ging het doorbreken van de formele categorie staatsgeheim zelfs zover dat ministerraadnotulen met de formele status 'staatsgeheim' volledig openbaar werden gemaakt. In dat geval is dus in feite sprake van opheffing van de geheimhouding.

In het NLA-dossier heeft met name de vertrouwelijkheid van een deel van de informatie tot de kritiek in de Kamer geleid dat effectieve parlementaire controle niet mogelijk was, en tot het verwijt dat de regering wel heel gemakkelijk met deze geheime status schermde. In het volgende hoofdstuk komt dit specifieke aspect nader aan de orde.

2.2.8 Samengevat

Samengevat blijken de grenzen van artikel 68 Gw minder scherp dan op het eerste gezicht zou kunnen worden gedacht. Dat maakt het lastiger artikel 68 Gw als toetsingskader toe te passen.

In de *geest* van artikel 68 Gw dient ruimhartig informatie met de Kamer te worden gedeeld, dienen uitzonderingen daarop terughoudend te worden uitgelegd, is de strekking van artikel 68 Gw ruim, worden de gevraagde inlichtingen zoveel mogelijk in het openbaar gegeven, en wordt anders gezocht naar modaliteiten die toch zoveel mogelijk recht doen aan de bedoeling van het parlementaire inlichtingenrecht. Dat vereist een zekere samenwerking tussen bewindspersonen en Kamerleden, en een zeker vertrouwen in elkaars goede wil. Waar dat vertrouwen ontbreekt, komt het aan op juridisering van het inlichtingenrecht. Tot op zekere hoogte is dat overigens sowieso noodzakelijk voor een effectieve parlementaire controle. Maar niet alles wat in de *geest* van artikel 68 Gw is, ligt ook in dat artikel zelf besloten.

2.3 Artikel 100 Gw en de actieve inlichtingenplicht

2.3.1 Artikel 100 Gw

Artikel 68 Gw behelst zelf geen verplichting om het parlement actief, dat wil zeggen zonder voorafgaande informatievraag van de Kamer of Kamerleden, te informeren. Artikel 100 Gw bevat wel een dergelijke verplichting. Deze bepaling verplicht de regering om aan de Staten-Generaal vooraf inlichtingen te verstrekken over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Daaronder is ook begrepen het vooraf inlichtingen verstrekken over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict.

Artikel 100 Gw luidt:

1. De regering verstrekt de Staten-Generaal vooraf inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Daaronder is begrepen het vooraf verstrekken van inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict.
2. Het eerste lid geldt niet, indien dwingende redenen het vooraf verstrekken van inlichtingen verhinderen. In dat geval worden inlichtingen zo spoedig mogelijk verstrekt.

De regering heeft artikel 100 Gw in een aantal opzichten beperkt uitgelegd. Gelet op die terughoudende interpretatie lijkt artikel 100 Gw naar de letter niet rechtstreeks van toepassing te zijn op het geven van niet-letale steun aan gewapende oppositiegroepen. Het ter beschikking stellen of inzetten van de krijgsmacht veronderstelt immers taalkundig de inzet van militaire manschappen. Als onderdeel van de grotere vraag naar de strijd tegen ISIS, niet alleen in Syrië maar ook in Irak (waar wel sprake was van militaire inzet van de krijgsmacht), is de in praktijk een belangrijk deel van de voortgang en ontwikkelingen in het NLA-project met de Kamer wel degelijk gedeeld in zogeheten artikel 100-brieven.

Het artikel werd in 2000 in de Grondwet opgenomen. Aanleiding daarvoor was een motie van het Kamerlid Middelkoop die in de Tweede Kamer in 1994 met brede steun werd aanvaard en waarin gevraagd werd om een formeel instemmingsrecht. Dat zou betekenen dat de Kamers zouden moeten instemmen met de inzet van de krijgsmacht en de regering daarover dus niet zelfstandig meer zou kunnen beslissen. Een dergelijk formeel instemmingsrecht werd door de regering afgewezen, en in plaats werd de bepaling als hierboven geformuleerd voorgesteld, die, volgens de regering, 'de strekking' van de motie Middelkoop uitvoerde. Niet langs juridische weg maar wel langs politieke weg werd immers min of meer verzekerd dat een voorafgaand parlementaire debat zou plaatsvinden, en de regering (en de Kamer) achtten het hoogst onwaarschijnlijk dat zonder parlementaire steun een dergelijke militaire inzet zou plaatsvinden. De 'materiële instemming' die daarmee het politieke gevolg is van deze actieve inlichtingenplicht mag echter niet gelijk worden gesteld met een formeel instemmingsrecht. Artikel 100 Gw werd in de literatuur dan ook kritisch ontvangen, een stuk kritischer dan in de Kamer zelf. Niet alleen creëert artikel 100 Gw op geen enkele wijze een daadwerkelijk instemmingsrecht, ook op het terrein van de informatievoorziening is de toegevoegde waarde gering. Een goede inzet van artikel 68 Gw kan veel van dezelfde informatie opleveren.

In het algemeen kan wel worden gesteld dat de meeste Kamerleden geen bijzondere belangstelling hebben voor de precieze juridische afbakening van de bevoegdheden van de Tweede Kamer of van Kamerleden. Liever gebruikt men het inlichtingenrecht als politiek

wapen dan als objectief controle-instrument. Voor zover de Kamer al geïnteresseerd is in de precieze reikwijdte van haar rechten, zoals in de toeslagenaffaire ten aanzien van artikel 68 Gw, is ook dat veelal primair om de politieke werking van het instrument kracht bij te zetten. Het gevolg van dit gebrek aan aandacht is dat de precieze normstelling ten aanzien van de parlementaire controlerechten betrekkelijk vaag is en blijft. Dat is vermoedelijk uiteindelijk in het nadeel van de Kamer.

Onduidelijkheid bestaat over de precieze reikwijdte van de actieve inlichtingenplicht van artikel 100 Gw. De regering geeft aan artikel 100 Gw als gezegd een beperkte uitleg. Zo meende de regering dat de in het artikel genoemde 'handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde', niet de inzet van de krijgsmacht op grond van bondgenootschappelijke verplichtingen omvatte. Later verklaarde de regering dat het *doel* van de inzet hier bepalend was.³² Ook ziet artikel 100 Gw slechts op daadwerkelijke besluiten, niet op voornemens, aldus opnieuw de regering. De Tweede Kamer nam ook hier in meerderheid genoegen met de woorden van de regering, dat zij ook in de gevallen die strikt genomen niet door artikel 100 Gw werden bestreken toch zoveel mogelijk wel actief de Kamer zou informeren. Een juridische verplichting daartoe wordt dan echter vervangen door politieke goede bedoelingen zonder harde rechtsgevolgen, en bovendien geeft de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 100 Gw geen aanleiding voor een zo restrictieve uitleg.

Artikel 100 Gw wordt wel gezien als uitwerking of aanscherping van de algemene inlichtingenplicht van artikel 68 Gw, hoewel artikel 100 Gw strikt genomen niet tot de ministers en staatssecretarissen is gericht, zoals artikel 68 Gw, maar tot de regering, en bovendien ziet op een vorm van inlichtingen geven (uit eigen beweging en vooraf) die niet door artikel 68 Gw wordt bestreken. Beter is het om die reden om artikel 100 Gw te zien als een aanvullende verplichting, die bestaat naast artikel 68 Gw. Duidelijk mag dus ook zijn dat, naast de informatie op basis van de artikel 100-brieven, in de debatten over de parlementaire informatievoorziening artikel 68 Gw de belangrijkste bepaling blijft.

2.3.2 Algemene actieve inlichtingenplicht

Hoewel een actieve inlichtingenplicht dus niet in artikel 68 Gw zelf ligt besloten, en artikel 100 Gw in het NLA-dossier niet rechtstreeks aan de orde is, wordt het bestaan van een dergelijke actieve verplichting in de parlementaire praktijk wel aangenomen. Zij wordt dan afgeleid uit 'het democratisch bestel', 'de positie van de Kamers', of meer in het bijzonder uit de verhoudingen zoals die tussen regering en parlement zijn gevormd (het *parlementaire stelsel*), met als kern de *vertrouwensregel*. Zo valt in de brief over artikel 68 Gw te lezen: "Daarnaast wordt echter ook een actieve plicht tot het verstrekken van informatie aanvaard. Deze vloeit voort uit het democratisch stelsel. De – ongeschreven – plicht uit eigen beweging informatie te verschaffen hangt samen met de vertrouwensregel die zonder informatieverschaffing niet kan functioneren."³³ Ook de bijzondere verantwoordelijkheid van een minister voor haar of zijn beleidsterrein is in dit verband relevant (*ministeriële verantwoordelijkheid*). In de literatuur is deze laatste grondslag als juister bestempeld: "Het ligt echter eerder voor de hand een actieve informatieplicht van ministers niet te koppelen aan de vertrouwensregel, die ziet op de kwestie van ontslag en benoeming van ministers, maar deze plicht te doen berusten op de algemene grondwetsbepaling inzake de ministeriele

³² Zie A. Krstic, *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), Deventer: Kluwer 2011, die er ook op wijst dat de weergave van de parlementaire geschiedenis door de commissie-Davids niet in alle opzichten helemaal juist is.

³³ *Kamerstukken II 2001/02, 28362 nr. 2, p. 3.*

verantwoordelijkheid (art. 42 Gw), waarin, zoals gezegd, het uitgangspunt van de democratische controle door het parlement op het openbaar bestuur is vastgelegd.”³⁴

Alleen al deze onscherpte in de juiste grondslag van een actieve inlichtingenplicht maakt dat moeilijk is te objectiveren wat precies de reikwijdte en aard van een dergelijke algemene actieve inlichtingenplicht is. Zij is primair politiek van aard: het schenden ervan kan gemakkelijk tot politiek vertrouwensverlies leiden, maar de vaagheid van de norm geeft bewindspersonen ook een grote manoeuvreerruimte. Anders gezegd: de politieke (en tot op zekere hoogte wellicht ook constitutionele) norm lijkt te zijn dat het parlement uit eigen beweging wordt geïnformeerd over zaken die voor het parlement van groot belang zijn, maar het is in de eerste plaats aan de bewindspersonen om daar een invulling aan te geven waarbij veel vrijheid bestaat bij de toepassing ervan. Het ‘belang van de staat’ maakt van die invulling deel uit. Bewindspersonen kunnen tot op grote hoogte een eigen afweging maken aangaande bijvoorbeeld het moment en de vorm van de informatievoorziening. De norm is daarmee tot op heden eigenlijk nog te weinig uitgekristalliseerd om als concrete maatstaf te fungeren.

2.3.3. Samengevat

Een verplichting om uit eigen beweging de Kamer te informeren over zaken die voor het parlement van groot belang kunnen worden geacht, wordt in de politieke praktijk wel aanvaard, maar de norm is te weinig bepaald in grondslag, reikwijdte en karakter om als concrete toetsingsmaatstaf te kunnen fungeren. Artikel 100 Gw bevat wel een geobjectiveerde actieve plicht om uit eigen beweging informatie te verstrekken maar deze ziet op de inzet van de krijgsmacht en wordt door de regering terughoudend geïnterpreteerd. Voor het overige ziet de regering ook hier slechts een politieke bereidheid tot meer informatieverstrekking uit eigen beweging, maar ook dat is dus geen meetbare juridische norm.

2.4 NLA: de feitelijke gang van zaken en analyse van de parlementaire informatievoorziening

2.4.1. Beknopte feitelijke beschrijving van de parlementaire informatievoorziening

Deze paragraaf tracht een beknopt beeld te schetsen van het verloop van het debat en de parlementaire informatie-uitwisseling met betrekking tot het NLA-programma. Het is zeker geen volledige weergave van de grote hoeveelheid stukken die is gewisseld en besproken in de Kamer en beoogt dat ook niet te zijn. Het gaat om een indruk van de informatie-uitwisseling tussen bewindspersonen en Kamer teneinde een beeld te geven van het type vragen en antwoorden dat aan de orde was.

De discussie over de non-letale steun aan gematigde oppositiegroeperingen in Syrië moet worden gezien als onderdeel van een breder en al eerder begonnen debat over de ontwikkelingen in Syrië in het algemeen, en de strijd tegen ISIS.

Als zodanig komt het onderwerp in juni 2013 in de Tweede Kamer aan de orde als het Kamerlid Omtzigt (CDA) vragen stelt naar aanleiding van een artikel in Elsevier.³⁵ Het betreft onder meer de vraag welke volkenrechtelijke consequenties verbonden zijn aan de erkenning van opstandelingen als de legitieme vertegenwoordiger van het Syrische volk. Ook wordt ingegaan op de risico's en

³⁴ P.P.T. Bovend'Eert, H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, a.w., p. 287.

³⁵ *Kamerstukken II 2012/13*, Aanhangsel van de Handelingen, nr. [2527](#) (25 juni 2013).

rechtmatigheid van eventuele wapenleveranties aan deze groepen, iets wat op dat moment overigens niet concreet aan de orde is. In de vragen en antwoorden worden verwezen naar een algemeen overleg van mei van dat jaar en naar een brief van 4 juni 2013 van minister Timmermans³⁶ over het sanctieregime tegen Syrië. De minister geeft aan dat uitgebrachte juridische adviezen in die brief zijn meegenomen en daarom niet afzonderlijk openbaar zullen worden gemaakt.

Ook eerder in dat jaar is in commissieverband in algemene overleggen meerdere malen³⁷ gesproken over de toestand in Syrië, de eventuele opheffing van het wapenembargo en over de mogelijke steun aan gewapende oppositiegroeperingen. Expliciet komt aan de orde hoe die steun er eventueel en wellicht uit zou kunnen zien ('defensieve wapens'), en ook wordt het dilemma naar voren gebracht hoe de steun bij de juiste (d.w.z. gematigde) groepen terecht zou kunnen komen. Dergelijke thema's zijn signalen voor de verantwoordelijke bewindspersoon waarover de Kamerleden zich in het bijzonder zorgen maken. Daaruit valt voor een bewindspersoon af te leiden welke punten politiek gevoelig liggen, wat relevant kan zijn voor de toepassing van een eventuele (politieke) actieve inlichtingenplicht.

Ook in algemene overleggen in de commissie Buitenlandse Zaken later in het jaar keren deze aandachtspunten steeds terug.³⁸ In de vragen van Omtzigt van juni 2013 is er daarnaast specifiek aandacht voor de volkenrechtelijke werking van het non-interventiebeginsel in relatie tot de steun aan gewapende groepen opstandelingen. Met name op dit punt zijn de vragen vrij gedetailleerd, en wordt in de antwoorden ook getracht daarop daadwerkelijk een duidelijk antwoord te geven, al creëert de regering voor zichzelf daarin wel politieke ruimte. Eind 2013 en begin 2014 volgt opnieuw een aantal brieven en vindt daarover een algemeen overleg plaats.³⁹

In september 2014 stuurt de regering een artikel 100-brief over de strijd tegen ISIS aan de Kamer, waarin wordt aangegeven dat door het kabinet besloten is tot een militaire bijdrage aan de strijd tegen ISIS in Irak, het hoofdonderwerp van de brief, maar waarin ook de toestand in Syrië aan de orde komt.⁴⁰ In oktober 2014 is er opnieuw aandacht voor de ontwikkelingen in Syrië. Het Kamerlid Slob dient een motie in voor het uitwerken van de optie van humanitaire interventie in Syrië.⁴¹ Deze motie wordt verworpen.

Eveneens in oktober 2014 kondigen de ministers van Defensie en Buitenlandse zaken een *fact finding missie* aan om de mogelijkheid te onderzoeken van (militaire) steun anders dan door wapenleveranties in Syrië.⁴² In december volgt een uitgebreide, gedetailleerde brief met de uitkomsten van deze *fact finding missie*.⁴³ In de brief, die voor een groot deel over de strijd in Irak gaat, wordt nader geconcretiseerd hoe de steun vorm zal krijgen en hoe met bondgenoten kan worden samengewerkt. Kort wordt stilgestaan bij de eventuele risico's. Begin 2015 wordt de brief, samen met een aantal andere brieven die aan het onderwerp gerelateerd zijn besproken in een algemeen overleg.⁴⁴

³⁶ Kamerstukken II 2012/13, 21501-02, nr. [1263](#).

³⁷ Kamerstukken II 2012/13, 21501-02, nr. [1227](#); Kamerstukken II 2012/13, 21501-02, nr. [1238](#).

³⁸ Kamerstukken II 2012/13, 32623, nr. [107](#); Kamerstukken II 2012/13, 32623, nr. [115](#); Kamerstukken II 2012/13, 21501-02, nr. [1304](#); Kamerstukken II 2012/13, 32623, nr. [126](#).

³⁹ Kamerstukken II 2013/14, 32623, nr. [128](#).

⁴⁰ Kamerstukken II 2014/15, 27925, nr. [506](#).

⁴¹ Kamerstukken II 2014/15, 27925, nr. [514](#).

⁴² Kamerstukken II 2014/15, 32623, nr. [140](#).

⁴³ Kamerstukken II 2014/15, 27925 nr. [526](#).

⁴⁴ Kamerstukken II 2014/15, 27925 nr. 531.

In april 2015 volgt een nieuwe, meer gedetailleerde, voortgangsrapportage, waarin onder andere uitgebreider wordt stilgestaan bij de risico's van het steunen de gematigde, gewapende groepen.⁴⁵ Ook later dat jaar volgen nog voortgangsbrieven.⁴⁶ Het Kamerlid De Roon (PVV) stelt vragen over de steun aan gematigde groepen in Syrië. Minister Koenders geeft aan dat "[i]n het belang van de veiligheid van de bij de Nederlandse steun betrokken partijen [...] het kabinet geen uitspraken [doet] over de groepen waaraan steun wordt overwogen."⁴⁷ Ook een vraag naar welke organisaties met de uitvoering belast zijn wordt expliciet niet beantwoord: "In het belang van de veiligheid van bij de Nederlandse steun betrokken partijen doet het kabinet geen uitspraken over de uitvoerende organisatie(s) en over de gehanteerde werkwijzen." Voor het overige wordt in veel van de korte antwoorden verwezen naar de brief uit april 2015 en naar de *fact finding* missie.

Begin 2016 volgt een aanvullende, uitvoerige en gedetailleerde artikel 100-brief over de strijd tegen ISIS, en in april een volgende voortgangsrapportage, waarin gedetailleerd wordt ingegaan op de te leveren steun.⁴⁸ In een aantal algemene overleggen worden de brieven besproken en wordt over diverse algemene aspecten van gedachten gewisseld, veelal in het kader van grotere vragen als de strijd tegen ISIS in Irak. 2017 geeft op hoofdlijnen eenzelfde beeld te zien. Voortgangsrapportages en artikel 100-brieven worden besproken in de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken.⁴⁹ Daarbij is onder andere opnieuw aandacht voor het risico dat steun in verkeerde handen terechtkomt, en is aandacht voor de vraag naar de effecten van deze steun.

In de aanloop naar 2018 lijken de toon van het debat en de aard van de parlementaire controle wat te veranderen. De Kamer wordt kritischer. Dat is met name vanwege een groot aantal vragen van de Kamerleden Van Helvert en Omtzigt. In december 2017 stellen zij, mede naar aanleiding van de situatie in Idlib, een eerste reeks kritische vragen, waarin onder andere aan de orde komt of de Nederlandse steun niet terecht komt bij met name genoemde extremistische en terroristische groepen, waarin gewezen wordt op discrepanties tussen de eerder door Nederlandse bewindspersonen ingenomen standpunten en feitelijke vormgeving van de steun, en waarin kritisch wordt gevraagd naar de uitvoering van het AJACS-programma. Antwoorden volgen op 25 januari 2018.⁵⁰ De minister weigert specifieke informatie aan de Kamer te sturen waaruit kan blijken op welke locaties en aan welke gemeenschappen het AJACS-programma ondersteuning verleent. "Deze informatie maakt de gemeenschappen voor sommige actoren in Syrië immers een belangrijker doelwit."⁵¹ Ook de vraag welke groepen NLA ontvingen in 2017 wordt bewust niet beantwoord. "Het kabinet doet om veiligheidsredenen geen uitspraken over de identiteit en locaties van de groeperingen die door het kabinet worden gesteund met non-lethal assistance (NLA). Aanwijzingen dat bepaalde groepen westerse steun ontvangen maakt ze voor sommige actoren in Syrië een belangrijker doelwit. De Nederlandse NLA bestaat uit steun met een civiel karakter die groepen helpt zichzelf te beschermen. Het gaat om zaken als voedselpakketten, medische kits, voertuigen, communicatiemiddelen, dekens en andere basisbenodigdheden."⁵²

Op 23 januari 2018, twee dagen voor de beantwoording van de bovengenoemde Kamervragen, stuurt de minister van BuZa een vertrouwelijke brief aan de Tweede Kamer over de steun aan de

⁴⁵ Kamerstukken II 2014/15, 27925, nr. 534.

⁴⁶ Kamerstukken II 2014/15, 27925, nr. 539; Kamerstukken II 2015/16, 27925 nr. 565; Kamerstukken II 2015/16, 21501-2, nr. 1555.

⁴⁷ Kamerstukken II 2014/15, Aanhangsel van de Handelingen nr. 2220.

⁴⁸ Kamerstukken II 2015/16, 27925 nr. 570; Kamerstukken II 2015/16, 27925 nr. 590.

⁴⁹ Kamerstukken II 2016/17, 27925, nr. 607; Kamerstukken II 2016/17, 27925 nr. 612.

⁵⁰ Kamerstukken II 2017/18 Aanhangsel van de Handelingen, nr. 953.

⁵¹ Kamerstukken II 2017/18 Aanhangsel van de Handelingen, nr. 953, Antwoord 8

⁵² Kamerstukken II 2017/18 Aanhangsel van de Handelingen, nr. 953, Antwoord 19.

gewapende Syrische oppositie. In april verzoekt de Tweede Kamer om gedeeltelijke openbaarmaking van deze brief. Dat wordt in mei grotendeels door de minister geweigerd. Slechts algemene achtergrondinformatie over NLA en beknopte informatie over de toekomst van het programma wordt dan openbaar gemaakt.⁵³

In maart worden nieuwe kritische vragen door Van Helvert en Omtzigt gesteld, die in april 2018 worden beantwoord. De vraag of de minister bereid is de overdrachtsbewijzen van geleverde goederen aan de Kamer te doen toekomen, wordt ontkennend beantwoord: "Uit veiligheidsoverwegingen maakt het kabinet geen informatie openbaar waaruit kan worden afgeleid welke groepen door Nederland worden of werden gesteund of waar ze zich precies bevinden. Op dit moment verstrekt Nederland geen steun aan groepen in het Noorden van Syrië. Aanwijzingen dat bepaalde groepen Westerse steun ontvangen maakt ze een belangrijker doelwit voor ISIS, het Assad-regime of voor andere extremistische groepen. Door overdrachtsbewijzen aan de Kamer te versturen worden namen en locaties openbaar. Aan dit verzoek kan het kabinet dan ook niet voldoen."⁵⁴

In antwoord op de vraag: "Zijn er groepen die samen met het Turkse leger vechten in Noord-Syrië, die «non lethal support» van Nederland ontvangen hebben? Zo ja, wat hebben zij ontvangen en tot wanneer hebben zij die steun ontvangen?" wordt door de minister geantwoord met een verwijzing naar de vertrouwelijke brief van 23 januari 2018. Datzelfde geldt voor het antwoord op de vraag "Kunt u uitsluiten dat groepen, aan wie Nederland «non lethal support» gegeven heeft in het verleden, meevechten met Turkije in Afrin en omgeving (operatie olijftak)?"⁵⁵

Op 22 en 26 juni 2018 worden nog twee sets met kritische vragen door de genoemde leden aan de minister van buitenlandse zaken gesteld. Deze vragen worden op 11 juli 2018 beantwoord.⁵⁶ Uit de antwoorden blijkt allereerst dat in de vertrouwelijke brief van 23 januari is ingegaan op de redenen van stopzetting van een deel van de NLA in Noord-Syrië. Op de vraag of bekend is welke landen nog meer publiekelijk steun verlenen aan de rebellen antwoordt de minister dat dat van ten minste een EU-lidstaat bekend is bij het kabinet, maar zonder de naam van het betrokken land te noemen.

De vragen van 22 juni gaan over de externe evaluatie van het project. Deze heeft plaatsgevonden, maar de Kamer is daarover niet (actief) geïnformeerd. Op de vraag door wie de evaluatie is uitgevoerd antwoordt de minister dat de betrokken partij gevraagd heeft dat niet bekend te maken met het oog op de veiligheid van de medewerkers. De inhoud van het evaluatierapport met betrekking tot het project is gekwalificeerd als staatsgeheim, in verband met de veiligheid van de betrokken partijen.

Ook wordt opnieuw gevraagd naar de overdrachtsbewijzen. Het antwoord blijft ontkennend: "Informatie over dit project, waaronder de overdrachtsbewijzen, is staatsgeheim. Nu het NLA-programma is beëindigd, heeft het Kabinet de auditdienst Rijk gevraagd onderzoek te doen. Het kabinet zal de uitkomsten van het onderzoek vertrouwelijk met de Kamer delen in het najaar van 2018."⁵⁷

In augustus 2018 volgt opnieuw een set met vragen van Van Helvert en Omtzigt. Deze zijn gericht aan de minister van Buitenlandse Zaken en de Minister-President en hebben betrekking op "de Nederlandse steun aan de Syrische rebellen en de vele geheime onderzoeken die daarnaar gedaan

⁵³ Kamerstukken II 2017/18, 32623 nr. 218.

⁵⁴ Kamerstukken II 2017/18 Aanhangsel van de Handelingen, nr. 1763.

⁵⁵ Kamerstukken II 2017/18 Aanhangsel van de Handelingen, nr. 1763.

⁵⁶ Kamerstukken II 2017/18, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 2725; Kamerstukken II 2017/18, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 2726.

⁵⁷ Kamerstukken II 2017/18, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 2726.

worden.” De vragen worden een maand later beantwoord (21 september 2018).⁵⁸ De vragen, deels een herhaling van eerder gestelde vragen, gaan specifiek in op het staatsgeheim verklaren van een deel van de informatie. In hoofdstuk 3 zal op dit aspect nog afzonderlijk worden ingegaan. De beantwoording van de gestelde vragen is tamelijk kort, en in enkele gevallen wordt in het geheel geen antwoord op gestelde vragen gegeven. Wel kondigt de minister nu aan dat gekeken zal worden hoe de Kamer vertrouwelijk kan worden geïnformeerd: “Gelet op het vertrouwelijke karakter van delen van het programma wil het kabinet in overleg met uw Kamer bekijken welke modaliteiten gevonden kunnen worden om de overige informatie te geven die uw Kamer wenst. Dat betreft ook informatie over de gesteunde groepen. Het uitgangspunt is dat de beschikbare informatie openbaar wordt gemaakt waar dat kan en vertrouwelijk gewisseld wordt waar nodig.”⁵⁹ Ook in antwoord op enige andere, latere, vragen deelt de minister nu mee dat bezien zal worden in hoeverre de Kamer vertrouwelijk kan worden geïnformeerd. Daarmee lijkt een wijziging ingezet met betrekking tot de toepassing van artikel 68 Gw in het NLA-dossier.

In september 2018 volgt de berichtgeving van Nieuwsuur en Trouw, dat Nederland een door het OM als terroristisch bestempelde groep (Jabhat al Shamiya) heeft gesteund met het NLA-programma. In oktober 2018 vindt de openbaarmaking van gegevens in het kader van de door journalisten ingediende Wob-verzoeken plaats. Daarbij worden per ongeluk staatsgeheimen geopenbaard. In november 2018 worden daarover vragen gesteld door Van Helvert, Omtzigt en Voordewind. Deze worden (pas) op 25 januari 2019 beantwoord.⁶⁰ In een van de vragen komt naar voren dat Kamerleden moesten tekenen dat zij ook niet met mede-Kamerleden over de geheimen waarvan zij kennis konden nemen zouden praten. Deze procedure blijkt ook in een brief van de minister aan de Kamer te zijn vastgelegd:

“Gezien de rubricering van deze informatie als Staatsgeheim worden deze stukken ter inzage aangeboden aan de vaste leden van de Kamercommissie Buitenlandse Zaken conform de werkwijze van de Kamercommissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CIVD) en onder voorwaarde van het ondertekenen van een geheimhoudingsverklaring.”⁶¹

De termijn voor het kennisnemen wordt gesteld op 1 week. Dezelfde procedure is ook toegepast in reactie op een vraag van het Kamerlid Van Helvert,⁶² en eind 2019 opnieuw bij informatie over de eventuele betrokkenheid van met NLA gesteunde groeperingen bij de Turkse operatie *Peace Spring*, dit naar aanleiding van de motie Karabulut.⁶³

De regering blijft bij het standpunt dat ondanks het per ongeluk openbaar worden van namen de redenen voor rubricering zijn blijven bestaan en daarmee ook de kwalificatie als staatsgeheim moet blijven voortduren. Die betreffende informatie wordt of is vertrouwelijk met de Kamer gedeeld. Daartoe is onder andere een vertrouwelijke brief aan de Kamer gezonden.⁶⁴

Eveneens in oktober 2018 reageert de minister op een verzoek van de Kamer om openbaarmaking van de interne juridische adviezen inzake NLA. Ook dit verzoek wordt afgewezen; wel wordt de inhoud in geobjectiverde vorm beknopt weergegeven. Als redenen voor de weigering voert de regering aan:

⁵⁸ *Kamerstukken II 2018/19, Aanhangsel van de Handelingen nr. 37.*

⁵⁹ *Kamerstukken II 2018/19, Aanhangsel van de Handelingen nr. 37.*

⁶⁰ *Kamerstukken II 2018/19, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 1299.*

⁶¹ *Kamerstukken II 2018/19, 32623, nr. 248.*

⁶² *Kamerstukken II 2018/19, 32623, nr. 255.*

⁶³ *Kamerstukken II 2019/20, 32623, nr. 293.*

⁶⁴ *Kamerstukken II 2018/19, 32623, nr. 248.*

“Het Kabinet hecht er zeer aan dat ambtenaren hun bewindspersonen vrijuit moeten kunnen adviseren en onderling en met de Minister kunnen brainstormen voordat een besluit wordt genomen. Vertrouwelijkheid is daarbij een belangrijke voorwaarde, ook om te waarborgen dat ambtenaren zo nodig hun meerderen intern van tegenspraak durven voorzien. Het verstrekken van interne adviezen kan het goed functioneren van de departementen, de ministers en het interne besluitvormingsproces verstoren. Dit raakt essentiële onderdelen van ons staatsbestel, waaronder de ministeriële verantwoordelijkheid en de eenheid van regeringsbeleid. De toepassing en reikwijdte van artikel 68 van de Grondwet zijn meerdere malen onderwerp van debat geweest tussen de verschillende ministers van Binnenlandse Zaken en uw Kamer (zie Kamerstuk 28 362)”⁶⁵

De minister wijst er ten slotte op dat de interne juridische advisering onderdeel uitmaakte van de besluitvormingsmemoranda die bij uitzondering vertrouwelijk met de Kamer werden gedeeld.⁶⁶

2019 is het jaar met de meeste parlementaire aandacht voor NLA, gemeten naar het aantal daarover verschenen stukken. Op 9 mei 2019 stuurt de minister de uitkomst van het onderzoek naar compromittering van staatsgeheimen in de genoemde Wob-publicaties naar de Kamer.⁶⁷ De (anonieme) commissie van onderzoek komt tot de conclusie dat menselijke fouten zijn gemaakt, deels door onervarenheid, onbekendheid met staatsgeheimen en de grote hoeveelheid informatie en weg te lakken gegevens, concludeert dat niet gebleken is van enigerlei kwade opzet, en doet aanbevelingen, die door de minister worden overgenomen. Op 20 juni melden journalisten van Nieuwsuur en Trouw dat ook in de hergepubliceerde documenten nog staatsgeheime gegevens zijn aangetroffen. De stukken worden ten tweede male offline gehaald, en externe hulp ingeschakeld. Eind november 2019 bericht de minister de Kamer over de met behulp van externe technische expertise herbeoordeelde Wob-documenten.⁶⁸

In mei 2019 gaat de parlementaire aandacht ook uit naar een uitspraak van de rechtbank Rotterdam die de organisatie Ahrar al Sham als terroristisch heeft bestempeld, terwijl de minister van BuZa deze voorheen als ‘gematigd’ bestempelde. Ook dat roept in het kader van NLA-vragen op. Op 28 mei 2019 vindt een algemeen overleg daarover plaats.⁶⁹

In een brief van oktober 2019 over de Turkse inval in Syrië meldt minister Blok van BuZa dat het kabinet zich zal inspannen “om de Kamer vertrouwelijk te informeren over de uitvoering van de motie van het lid Karabulut over onderzoek naar de betrokkenheid van gewapende groepen in Syrië (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2061). Zoals eerder aangegeven is het moeilijk om onderzoek te doen in een oorlogsgebied, en is het NLA-programma reeds anderhalf jaar geleden beëindigd.”⁷⁰ In een brief van 17 december 2019 gaat de minister in op de uitkomsten van dat onderzoek. “In verband met herleidbaarheid kan er in het openbaar niet in worden gegaan op eventuele betrokkenheid van voorheen door Nederland gesteunde gematigde gewapende groepen bij deze militaire operatie. De Kamer wordt hierover parallel aan deze brief vertrouwelijk geïnformeerd (Kamerstuk 32 623, nr. 293).”⁷¹ De minister kan niet uitsluiten dat door Nederland gesteunde groepen bij de Turkse operatie in Noord-Syrië waren betrokken maar heeft daarvoor geen concrete aanwijzingen.

⁶⁵ Kamerstukken II 2018/19, 32623, nr. 230.

⁶⁶ Kamerstukken II 2018/19, 32623, nr. 230.

⁶⁷ Kamerstukken II 2018/19, 32623, nr. 257.

⁶⁸ Kamerstukken II 2019/20, 32623, nr. 292.

⁶⁹ Kamerstukken II 2018/19, 27925, nr. 653

⁷⁰ Kamerstukken II 2019/20, 32623, nr. 273.

⁷¹ Kamerstukken II 2019/20, 32623, nr. 294.

Het jaar 2020 en het begin van 2021 ten slotte laten parlementaire informatie-uitwisseling zien over de vraag naar een eventueel toetsingskader, over de volkenrechtelijke advisering en over het instellen van een onafhankelijk extern onderzoek, iets waartegen de regering zich aanvankelijk fel verzet.⁷²

2.4.2 Analyse

Het NLA-dossier heeft zich voor wat betreft de parlementaire informatievoorziening ontwikkeld van tamelijk abstract en algemeen, met veel onzekerheden en goede bedoelingen omgeven, tot een steeds concreter en ook dynamisch project, zowel wat betreft de concrete uitvoering als wat betreft de concrete omstandigheden waarin het proces plaatsvond. Op zichzelf is dat niet ongebruikelijk bij dergelijke projecten. Anders gezegd: *the proof of the pudding is in the eating*. Naarmate het NLA-programma vorderde, verschoof de parlementaire aandacht van de abstracte voorbereiding en planning naar de concrete uitvoering.

Aanvankelijk ging de aandacht uit naar algemene vragen betreffende de vormgeving van NLA. Algemene aspecten waren bijvoorbeeld de debatten over de vraag onder welke voorwaarden aan welke groepen steun zou mogen worden gegeven, de inbedding van die steun in het internationale recht, de wijze van uitvoering van het project, en de wijze van monitoring dat gesteunde groepen de hen gestelde eisen zouden nakomen. Genoemd kan ook worden de vraag naar de ontwikkeling van een toetsingskader (voor toekomstige vergelijkbare projecten), en de vraag naar een evaluatief onderzoek van het NLA-programma waar de regering zich aanvankelijk sterk tegen verzette.

Een aantal specifieke gebeurtenissen legde vervolgens de focus sterk op de uitvoering van (elementen van) het NLA-programma. Specifieke gebeurtenissen die de aandacht van de Kamer wekten waren berichten in de media over concrete gebeurtenissen (Idlib, Afrin), en daarnaast vooral de nieuwsberichten van Nieuwsuur en Trouw, waarin gesteld werd dat de Nederlandse steun in feite neerkwam op gewapende steun aan (deels) terroristische organisaties. Ook het uitlekken van staatsgeheimen (tot tweemaal toe) na fouten bij het weglakken in documenten die op grond van een omvangrijk Wob-verzoek openbaar werden gemaakt, leidde tot aandacht en ophef. Een vierde voorbeeld van een concrete gebeurtenis die tot extra parlementaire aandacht en informatie-uitwisseling leidde, was het verschil in kwalificatie als wel of niet terroristisch van diverse groepen door respectievelijk OM en ministerie.

Parlementaire controle werkt vaak het sterkst als een concreet voorval of voorbeeld tot object wordt genomen. Ook ten aanzien van het NLA-programma gebeurde dat. De focus verschoof naar zaken die - in ieder geval in de beeldvorming - niet goed waren gegaan. Voor de regering en voor de verantwoordelijke bewindspersonen werd het, naarmate zowel de ontwikkelingen als de vragen concreter werden, lastiger om te antwoorden, omdat een deel van de informatie vertrouwelijk of staatsgeheim was. De aan het programma eigen beperkingen aan de openbare informatieverschaffing aan de Kamer werden daarmee zelf onderdeel van de parlementaire aandacht en irritatie. Het beeld ontstond dat juist ten aanzien van concrete zaken die om parlementaire aandacht vroegen openbare inlichtingen achterwege bleven of wel heel gemakkelijk werden geweigerd. Tot op zekere hoogte was dat ook het geval. Het vertrouwelijk informeren van de Kamer werd door parlementariërs niet gezien als een volwaardige manier waarop parlementaire controle kon worden uitgeoefend.

⁷² Kamerstukken II 2019/20, 27925, nr. 708; Kamerstukken II 2019/20, 32623 nr. 299; Kamerstukken II 2020/21, 32623 nr. 315.

Dit vertrouwelijke karakter speelt een hoofdrol in de wijze waarop het parlementaire inlichtingenrecht heeft gefunctioneerd, met name aan het slot van het NLA-programma en na afloop daarvan. In de houding van de regering lijkt een kentering waarneembaar te zijn. Waar aanvankelijk met een (impliciet) beroep op het staatsgeheime karakter een deel van de informatie gewoonweg niet aan de Kamer werd meegedeeld, werd rond 2018 gekozen voor de optie van vertrouwelijke informatieverstrekking aan het parlement. Veel systeem leek daar overigens niet in te zitten, aangezien specifieke criteria ontbraken en ook procedures ter plekke leken te worden uitgevonden of gekopieerd.

Het vertrouwelijke karakter is wellicht ook van invloed geweest op een terughoudende opstelling ten aanzien van de actieve inlichtingenplicht, wat daarvan verder ook de grondslag zij. Het is opvallend dat de Kamer niet uit eigen beweging werd geïnformeerd over de beëindiging van het programma of over de externe evaluatie die had plaatsgevonden. Ook als niet alle informatie daarover met de Kamer kon worden gedeeld had verwacht mogen worden dat het parlement daarvan, gelet op de kritische houding in de Tweede Kamer, toch op de hoogte werd gesteld.

Op zich kan niet worden gezegd dat de parlementaire informatieverstrekking over NLA gering is geweest, maar vanaf 2018 was er een duidelijk kritischer houding in de Kamer, en lijkt ook sprake van een meer terughoudende opstelling bij de regering en de afzonderlijke bewindspersonen. Al moet dat ook worden gerelativeerd vanwege de ruimere optie van vertrouwelijke informatieverstrekking.

Er werd met andere woorden relatief veel informatie gevraagd, en er werd ook veel informatie gegeven. Bij het geven van die informatie liep de regering echter wel tegen beperkingen en gevoeligheden aan, en de Kamer dientengevolge ook. Met name daar waar die beperkingen in beeld kwamen bij de specifieke gebeurtenissen waarop de Kamer wilde inzoomen, leidden zij soms tot ergernis en een gevoel (bewust?) zeer gebrekkig te worden geïnformeerd.

Deze grenzen of beperkingen waren met name de volgende:

1. zeker in de eerste (voorafgaande) fase: een zekere algemeenheid en abstractheid van de informatie. Wellicht daardoor ook niet een 'erbovenop zitten' van de Kamer.
2. een sterkere focus op incidenten en concrete gebeurtenissen, waardoor het grotere verhaal uit beeld dreigde te raken.
3. praktische bezwaren, mede ingegeven door het feit dat informatieverzameling op de grond volgens de minister niet of niet altijd en zeker niet altijd eigenstandig tot de mogelijkheden behoorde. Daardoor ook een zekere mate van 'voor zover wij op dit moment weten'.
4. het feit dat het in dit dossier veelal ook ging om het inschatten van risico's in een sterk dynamisch en veelvuldig wisselende omgeving.
5. de nauwe relatie tot militaire aangelegenheden, de betrokkenheid van de inlichtingendiensten en van (NAVO)bondgenoten, met hun eigen onderlinge omgangsvormen, werkwijzen, regels en afspraken over geheime informatie en de bescherming van essentiële belangen.
6. de noodzaak tot bescherming van de groepen en personen aan wie steun werd geleverd.
7. het gegeven dat de Kamer haar inlichtingenrecht op één lijn stelde met het openbaar maken van de betreffende informatie, waardoor vertrouwelijk informeren met argusogen werd bekeken.

8. de samenloop met uitvoerige Wob-procedures en grote aandacht in de media.

2.5 Afsluiting: Tot welke bevindingen leidt dit alles?

1. Het proces van informatievoorziening aan de Tweede Kamer veranderde gedurende de looptijd van het NLA-programma en daarna. De informatievoorziening aan de Tweede Kamer gaf in de beginfase weliswaar een adequaat overzicht van de voornemens, bedoelingen, en risico's, maar het beeld bleef erg abstract en algemeen, en de Kamer zelf vroeg niet door. Daardoor ontstond al met al in de beginfase niet een scherp beeld van de risico's, was er weinig duidelijkheid over hoe de controle op de uitvoering effectief vorm zou kunnen krijgen, en bestond onduidelijkheid over wat precies van het project te verwachten was.

2. Naarmate het project vorderde kwam de concrete uitvoering meer centraal te staan. De informatievoorziening daarover aan de Tweede Kamer was erg beperkt, en de Kamer zelf was met name gefocust op concrete misstanden bij de uitvoering, mede ingegeven door berichtgeving in de media. De parlementaire controle op het project als zodanig was daardoor niet erg evenwichtig en structureel.

3. Ook van een actieve informatieverstrekking aan de Kamer was maar zeer beperkt sprake. Een duidelijke constitutionele plicht tot een dergelijke actieve openbaarmaking uit eigen beweging ontbreekt overigens, zij is primair politiek van aard. Dat neemt niet weg dat de Kamer ervan uitgaat dat zij wordt geïnformeerd over zaken die voor de parlementaire controle van groot belang zijn, zoals ernstige fouten in de uitvoering, wijzigingen in de aanpak of uitvoering van een project, evaluaties van een politiek beladen programma of operaties met volkenrechtelijke risico's.

3. Vertrouwelijke informatieverstrekking

3.1 Vertrouwelijke informatie

Vertrouwelijke informatie speelt in het NLA-dossier een betrekkelijk grote rol. Met vertrouwelijk is in dit verband bedoeld dat de informatie zich niet leent voor openbaarmaking aan eenieder of zich daartegen zelfs formeel verzet. In de relatie tussen bewindspersonen en de Kamer is de omgang met vertrouwelijke informatie onduidelijk geregeld. Dat leidt in de praktijk tot problemen.

Artikel 68 Gw ziet, zo zagen we hiervoor, primair op het wel of niet verstrekken van informatie aan het parlement. Dat kan in het openbaar, maar ook in beslotenheid en vertrouwelijkheid. Het artikel zelf regelt dat verder niet en bevat geen specifieke normen over de omgang met vertrouwelijke stukken of criteria om vast te stellen of informatie vertrouwelijk zou moeten worden behandeld. Verdedigbaar is wel dat de openbaarheid van de Staten-Generaal (art. 66 Gw) hierin in zoverre doorwerkt, dat ook bij de informatievoorziening openbaarheid het uitgangspunt dient te zijn, en de vertrouwelijke informatievoorziening de uitzondering vormt.

De Tweede Kamer kent zelf wel een dergelijke regeling, de Regeling vertrouwelijke stukken, en besteedt ook in het (intern werkende) Reglement van Orde aandacht aan de beslotenheid van vergaderingen en de vertrouwelijkheid van stukken. Beide regelingen geven echter geen criteria ten aanzien van de vraag wanneer een stuk als vertrouwelijk moet worden bestempeld. Het parlementaire uitgangspunt is dat de Kamer de status van de stukken overneemt die er door de afzender aan is toegekend. De Kamer geeft daarover geen eigen oordeel en neemt daarover niet zelf een besluit. Dat betekent dat als een bewindspersoon een vertrouwelijk stuk aan de Kamer stuurt, de Kamer deze vertrouwelijkheid in acht zal nemen, zonder over de juistheid van die vertrouwelijkheid een eigenstandige beslissing te nemen. Ook als dat consequenties heeft voor de wijze waarop de Kamer haar werk moet doen.⁷³ In het licht van artikel 66 Gw en de eigen regels is dat een wel zeer passieve houding; goed verdedigbaar zou zijn dat de Kamer zelf over de vertrouwelijkheid heeft te beslissen.

Een specifieke categorie vertrouwelijke informatie betreft de informatie die is *gerubriceerd* op grond van het VIRBI 2013, het *Besluit Voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst – bijzonder informatie 2013*, een door de minister-president in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad vastgestelde, intern werkende regeling, die bindend is voor alle bij de departementen werkzame ambtenaren. Deze gerubriceerde informatie wordt wel aangeduid als *bijzondere informatie*. Het VIRBI 2013 onderscheidt 4 typen *bijzondere informatie*. Deze zijn, van zwaarst tot lichtst: Staatsgeheim Zeer Geheim, Staatsgeheim Geheim, Staatsgeheim Confidentieel en Departementaal Vertrouwelijk. Bepalend voor de indeling is de mate van schade aan het belang van de staat die door onbevoegde kennisneming zou (kunnen) ontstaan. Over hoe die schade precies zou kunnen worden bepaald, bevat het VIRBI geen nadere regels of criteria. Wel is er een praktische *Handleiding rubricering* die op dit punt handvatten geeft. Deze handleiding, waarvan versie 1.3 dateert uit 2015, en die verder niet officieel gepubliceerd lijkt te zijn (maar na een Wob-verzoek wel openbaar is geworden), geeft een korte uitleg van het VIRBI 2013 en een nadere uitwerking van hoe concreet om te gaan met de verschillende typen rubriceringen. Met betrekking tot het toekennen van rubriceringen is er een tabel opgenomen die de gevolgen van schending duidt in impact en type schade. Rubricering die elders, bijvoorbeeld door een bondgenoot of in NAVO-verband, heeft plaatsgevonden wordt in de praktijk in Nederland ‘overgenomen’ en vertaald naar een vergelijkbare rubricering uit het VIRBI 2013. Openbaarmaking van dergelijke informatie zou de goede

⁷³ Zie daarover R.H.T. Jansen, ‘Regeling vertrouwelijke stukken van de Tweede Kamer’, in: *Tijdschrift voor constitutioneel recht*, 2021 (12) 4, p. 251-265.



verhoudingen met de bondgenoten kunnen schaden, en daarmee strijdig kunnen zijn met het belang van de staat.

Het rubriceren van informatie is niet bij een bepaalde persoon of afdeling belegd. Idealiter gebeurt dit door een ervaren ambtenaar, op basis van opgebouwde expertise, en bij voorkeur ook stelselmatig. Uit gesprekken blijkt echter dat in de praktijk iedere ambtenaar die met mogelijk gevoelige informatie omgaat daarover zelf een eerste oordeel geeft, dat vervolgens 'in de lijn' niet meer serieus ter discussie wordt gesteld. Dat draagt het risico in zich dat beginnend ambtenaren, uit voorzorg en om risico's te voorkomen, te strikt stukken kunnen rubriceren. En dat heeft vervolgens consequenties voor de informatievoorziening aan het parlement.

De indeling in categorieën in de Handleiding is vooral bedoeld om vast te stellen welke beveiligingsmaatregelen vereist zijn. De indeling lijkt in de praktijk verder geen directe betekenis te hebben voor de wijze waarop daar in de parlementaire informatievoorziening mee wordt omgegaan. Wel is het gebruikelijk om in het algemeen de kwalificatie staatsgeheim als rechtvaardiging te zien voor een inlichtingenweigerings aan het parlement met een beroep op het belang van de staat. In het licht van hetgeen in het vorige hoofdstuk is beschreven is dat niet terecht. Uitgangspunt zou in zo'n geval de vertrouwelijke informatieverstrekking moeten zijn, waarbij bovendien het beroep op het staatsgeheim materieel wordt getoetst.

Het systeem werkt in de praktijk dus eigenlijk zo dat een onder ministeriële verantwoordelijkheid werkzame ambtenaar hiermee in feite de werking van het parlementaire inlichtingenrecht kan beïnvloeden. Als gezegd laat de Kamer dat overigens ook zelf gebeuren.

3.2 NLA: vertrouwelijke en geheime informatie

3.2.1. Vertrouwelijke informatieverstrekking

De Tweede Kamer is met betrekking tot het NLA-programma meermalen vertrouwelijk geïnformeerd. Voor een deel betrof het daarbij informatie met de formele kwalificatie staatsgeheim. Uit openbare bronnen valt voor een belangrijk deel af te leiden om welke type gegevens het hierbij ging en wat de motieven waren om deze informatie niet in het openbaar te delen.

Een beknopt overzicht. Op 23 januari 2018 werd door de minister een vertrouwelijke brief over steun aan de gewapende Syrische oppositie aan de Tweede Kamer gestuurd.⁷⁴ In de antwoorden op vragen die in commissieverband zijn gesteld wordt een groot aantal malen verwezen naar de informatie in deze vertrouwelijke brief. Op 10 april 2018 werd vanuit de Kamer verzocht om gedeeltelijke openbaarmaking van de inhoud van deze brief. In de reactie van de minister daarop werd op 17 mei 2018 meegedeeld dat de betreffende informatie, op een kleine uitzondering na, niet openbaar zou worden gemaakt.⁷⁵

Op 16 april 2018 antwoordt de minister van BuZa mede namens de minister-president en de minister voor BHOS op vragen van de leden Van Helvert en Omtzigt onder andere dat het kabinet de overdrachtsbewijzen van NLA niet aan de Kamer wil sturen omdat anders namen en locaties van de gematigde oppositie openbaar worden.⁷⁶ In januari 2019 zijn deze overdrachtsbewijzen alsnog vertrouwelijk ter inzage aan de Kamer gegeven (voor een beperkte tijd van 1 week). De wijziging

⁷⁴ Kamerstukken II 2017/18, 32623, nr. 184.

⁷⁵ Kamerstukken II 2017/18, 32623, nr. 218.

⁷⁶ Kamerstukken II 2017/18, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 1763.

toont aan dat ook de bewindspersonen aanvankelijk niet onderscheiden tussen openbare en vertrouwelijke informatieverstrekking aan de Kamer.

In augustus 2018 vragen de Kamerleden Van Helvert en Omtzigt naar de “vele geheime onderzoeken” die gedaan zijn en worden naar de Nederlandse steun.⁷⁷ In september 2018 wordt uitstel van de beantwoording van deze vragen aangekondigd vanwege de recente en naderende berichtgeving van Nieuwsuur en Trouw. De vragen worden op 21 september 2018 alsnog beantwoord.⁷⁸ Aangegeven wordt dat het rapport inhoudende de externe evaluatie van het NLA-programma voorafgaand aan het debat over het NLA-programma ter vertrouwelijke inzage aan de Kamer zal worden gestuurd.

Op 21 september 2018 deelt de minister in antwoord op andere vragen van Van Helvert en Omtzigt (d.d. 17 september 2019) mee dat de Kamer bij uitzondering vertrouwelijk inzage krijgt in de besluitvormingsmemoranda over het NLA-programma.⁷⁹ Datzelfde antwoord wordt een week later herhaald.⁸⁰

Op 28 september 2018 wordt een uitvoerige lijst van vragen van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken en antwoorden van de minister van BuZa vastgesteld.⁸¹ Daarin wordt een aantal malen aangegeven welke vragen slechts in beslotenheid en vertrouwelijkheid kunnen worden (of zijn) beantwoord. Hierbij is aangegeven dat de vertrouwelijke antwoorden en bijlagen alleen voor de leden zijn te raadplegen via de griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken conform de werkwijze van de Kamercommissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CIVD) gedurende één week. Zoals al opgemerkt is deze – niet op papier geregelde – procedure een aantal malen toegepast in het NLA-dossier, maar in strijd met het gelijke recht op informatie van Kamerleden ex art. 68 Gw.

In vergaderjaar 2018-2019 was er bovendien discussie over de ‘status’ van de gegeven interne volkenrechtelijke adviezen. De regering gaf toen aan dat de adviezen ‘persoonlijke beleidsopvattingen’ bevatten die op grond van de Wob niet openbaar zijn.⁸² Daarbij past een kritische kanttekening. De Wob is in de relatie tot de Kamer namelijk niet het geëigende wettelijke toetsingskader. In antwoord op de vraag of alle interne volkenrechtelijke adviezen over de hulp aan Syrische rebellen sinds 2014 aan de Kamer konden worden gezonden, luidde het antwoord (voor zover hier van belang):

“Het kabinet hecht er zeer aan dat ambtenaren onbevangen en in vertrouwen kunnen adviseren en verstrekt onderliggende interne adviezen dan ook in de regel niet. In dit bijzondere geval is het kabinet bij uitzondering bereid de Kamer desgewenst vertrouwelijk inzage te geven in de besluitvormingsmemoranda over het NLA-programma.”⁸³

Deze memoranda werden later inderdaad ter vertrouwelijke kennisneming aan de Kamer gezonden.

Op 22 november 2018 stellen Van Helvert, Omtzigt en Voordewind vragen aan de minister van BuZa over de mogelijk gepubliceerde staatsgeheimen in de Wob-stukken over het NLA-programma. De Kamerleden merken op “dat ze voor inzage in sommige geheime documenten moesten tekenen en

⁷⁷ Kamerstukken II 2017/18, Vragen gesteld door de leden der kamer, nr. 2018Z14773

⁷⁸ Kamerstukken II 2018/19, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 37.

⁷⁹ Kamerstukken II 2018/19, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 38.

⁸⁰ Kamerstukken II 2018/19, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 102.

⁸¹ Kamerstukken II 2018/19, 32623, nr. 229

⁸² Kamerstukken II 2018/19, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 38, vraag 5.

⁸³ Kamerstukken II 2018/19, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 38, vraag 7.

dat zij er zelfs niet met collega's over mochten praten." De vragen worden op 25 januari 2019 beantwoord.⁸⁴ In die antwoorden wordt aangegeven dat het kabinet erbij blijft dat geen openbare uitspraken worden gedaan over welke groepen NLA-steun ontvingen. Redenen daarvoor zijn de veiligheid van de betrokken groepen, bondgenootschappelijke verplichtingen en betrokkenheid van de inlichtingendiensten. Informatie over de uitvoerder en details over de geleverde producten zijn eveneens uit veiligheidsoverwegingen niet publiek gemaakt. Aangegeven wordt dat de Tweede Kamer vertrouwelijk inzage heeft gekregen in stukken met vertrouwelijke informatie over besluitvormingsmemoranda, overdrachtsbewijzen en onderliggend beeldmateriaal.

Terzijde moet hier worden opgemerkt dat het beeld dat de *Kamer* inzage heeft gekregen, niet past bij de mededeling dat Kamerleden er zelfs niet met collega-Kamerleden over mochten praten.

In januari 2019 wordt door de minister van BuZa aangegeven dat vertrouwelijke documenten gedurende één week ter inzage zijn gelegd. Het betreft dan het externe evaluatierapport inzake het NLA-programma, de memo's die de interne volkenrechtelijke advisering door de directie Juridische Zaken van de ministerie van BuZa bevatten, en de overdrachtsbewijzen en overzichten van geleverde goederen in het kader van het NLA-programma.⁸⁵

Op 22 januari 2019 wordt een lijst van vragen en antwoorden gepubliceerd over de via een Wob-procedure vrijgegeven documenten inzake NLA, en over het daarin al dan niet openbaar zijn geworden van staatsgeheimen en de consequenties daarvan.⁸⁶

Op 29 januari 2019 dient het Kamerlid Öztürk een motie in constaterende dat "ministeries informatie in de afgelopen jaren te vaak en onnodig vertrouwelijk verklaarden, tot ongenoegen van verschillende parlementaire enquêtecommissies, overwegende dat volksvertegenwoordigers de regering niet kunnen controleren als ministers cruciale gegevens tot staatsgeheimen verklaren; van mening dat een minister een tamelijk grote vrijheid heeft om informatie geheim te verklaren; van mening dat ministers daardoor te makkelijk met het label staatsgeheim strooien om lastige vragen te omzeilen; verzoekt de regering om te (laten) monitoren in welke hoedanigheid bewindspersonen concreet gebruik maken van het instrument staatsgeheim, alsmede te (laten) monitoren welke concrete consequenties zijn verbonden aan het oneigenlijk gebruik van dit instrument." De motie werd verworpen.⁸⁷

Op 17 december 2019 deelt de minister van BuZa mee dat de vertrouwelijke uitkomsten van een onderzoek naar betrokkenheid van NLA-groepen bij de Turkse operatie Peace Spring (conform motie van het Kamerlid Karabulut), ter vertrouwelijke inzage aan de Kamer zijn aangeboden. Ook hier is de 'gekopieerde CIVD-procedure' op van toepassing verklaard.⁸⁸

In een lijst van vragen en antwoorden van 28 oktober 2020 wordt mede naar aanleiding van het advies van de CAVV/ AIV ingegaan op onder meer de informatievoorziening aan de Kamer.⁸⁹ Nog in december 2020 wordt door de minister-president in antwoord op vragen van het Kamerlid Van Kooten-Arissen aangegeven dat de namen van groepen die steun ontvingen om veiligheidsredenen niet openbaar gemaakt kunnen worden. Aangegeven wordt dat deze informatie vertrouwelijk met de

⁸⁴ *Kamerstukken II 2018/19*, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 1299.

⁸⁵ *Kamerstukken II 2018/19*, 32623, nr. 248.

⁸⁶ *Kamerstukken II 2018/19*, 32623, nr. 247.

⁸⁷ *Kamerstukken II 2018/19*, 32623, nr. 253.

⁸⁸ *Kamerstukken II 2019/20*, 32623, nr. 293.

⁸⁹ *Kamerstukken II 2020/21*, 32623, nr. 303.

Kamer is gedeeld.⁹⁰ Daarbij past de kanttekening dat zowel uit buitenlandse bronnen (waaronder vanuit de betreffende groepen zelf) als vanwege de gelekte staatsgeheimen in de Wob-procedure een deel van de namen van gesteunde groepen bij het publiek al lang bekend is. Dat roept de vraag op in hoeverre de voortgezette weigering gebaseerd is op een nieuwe weging van alle betrokken belangen, waaronder die van een effectieve parlementaire controle.

Ook wordt het vertrouwelijke karakter van de samenwerking tussen bondgenoten en de wens van het kabinet die te respecteren nog als onderbouwing aangevoerd. Buitenlandse partners hebben in juli 2018 - desgevraagd - bezwaren tegen openbaarmaking in het kader van de Wob-procedure naar voren gebracht. Ook wordt in deze antwoorden verwezen naar de Handelingen van een plenair debat van 2 oktober 2018 waarin lessen zijn getrokken en onder andere geconstateerd werd dat er betere afspraken gemaakt hadden kunnen worden over de informatieverstrekking en de omgang met vertrouwelijkheid. De al eerder aangevoerde bezwaren tegen een extern te verrichten onderzoek naar NLA betreffen onder andere het feit dat daardoor de vertrouwelijkheid in het geding komt. De risico's voor mensenlevens die op het spel stonden, bondgenootschappelijke verplichtingen en de betrokkenheid van de inlichtingendiensten rechtvaardigen dat vanaf het begin de namen en locaties van de gesteunde groepen tot staatsgeheim werden verklaard. Over de [algemene] rol van de AIVD en MIVD is de Kamer blijkens deze antwoorden in het openbaar geïnformeerd.

3.2.2 Welke informatie is vertrouwelijk meegedeeld?

In antwoord op vragen van het Kamerlid Van Kooten-Arissen over onder andere de informatievoorziening (en de wenselijkheid van een onderzoek) stelde minister-president Rutte in december 2020:

“Alle relevante informatie is via Kamerdebatten, WOB-verzoeken, de beantwoording van honderden Kamervragen, en de inzage in vertrouwelijke stukken, met de Tweede Kamer gedeeld. (...) Het openbaar maken van de namen van de indertijd gesteunde groepen kan nog steeds personen, toen betrokken bij de groepen, in gevaar brengen. Ze blijven een doelwit van het regime van Assad. Dat is ook een belangrijke reden waarom andere landen tot op heden geen informatie naar buiten hebben gebracht over soortgelijke NLA-programma's.”⁹¹

En in antwoord op de vraag of Nederlandse bondgenoten bezwaren hebben geuit tegen een Nederlands onderzoek naar de NLA-kwestie:

“In een eerder stadium – toen het vrijgeven van informatie onder de Wet Openbaarheid Bestuur (WOB) besproken werd – hebben andere landen bezwaar gemaakt tegen het vrijgeven van bepaalde informatie over het NLA-programma. Het delen van bepaalde informatie kon namelijk de veiligheid van personen van de indertijd gesteunde groepen in gevaar brengen. Dat gold toen, en dat geldt nu nog steeds. Informatie over de gesteunde groepen is derhalve op vertrouwelijke wijze met de Tweede Kamer gedeeld. Een extern onderzoek naar het NLA-programma zal de relatie met bondgenoten opnieuw onder druk zetten. Het kabinet acht dit onwenselijk.”⁹²

Een uitvoerige set vragen van de vaste commissie voor buitenlandse zaken van de Tweede Kamer naar aanleiding van een tweetal aan de Kamer gezonden brieven werd beantwoord in september

⁹⁰ Kamerstukken II 2020/21, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 985.

⁹¹ Kamerstukken II 2020/21, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 985 vraag 5.

⁹² Kamerstukken II 2020/21, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 985 vraag 11.

2018.⁹³ In een aantal van de gegeven antwoorden wordt ingegaan op de informatie die door het kabinet wel of niet openbaar wordt gemaakt, dan wel met de Kamer wordt gedeeld. De berichtgeving geeft een goed beeld van welke NLA-informatie niet in het openbaar met de Kamer kon worden gedeeld volgens de regering.

Over berichten over Israëlische steun aan rebellenroepen in Syrië antwoordde de regering dat het kabinet bekend is met het bericht maar daarover inhoudelijk geen uitspraken doet (vraag 5). Dit werd niet nader toegelicht. Voor de algemenere vraag welke steun andere landen hebben gegeven verwees de regering naar de vertrouwelijke brief (vraag 368).

In antwoord op vraag 16 (en ook enige nadere vragen) over onderzoek naar aanleiding van de berichtgeving in Nieuwsuur en Trouw meldde het kabinet dat de genoemde berichtgeving tegen het licht is gehouden en is gelegd naar de beschikbare informatie. “De uitkomsten zijn meegenomen in de (deels vertrouwelijke) beantwoording van de feitelijke vragen.” (Zie ook vraag 53, 160, 217). Nadere gedetailleerde informatie naar aanleiding van de berichtgeving in Nieuwsuur en Trouw die ertoe moet dienen aan te tonen dat de bredere beeldvorming dat Nederland terroristische organisaties gesteund zou hebben onjuist is, blijkt eveneens vertrouwelijk aan de Kamer te zijn medegedeeld. (Vraag 17, 305, 335);

Ook een aantal andere vragen wordt beantwoord door te verwijzen naar de beantwoording van vragen in het vertrouwelijke deel. Het betreft:

- Allereerst het antwoord op de vraag welke groepen NLA-steun hebben ontvangen. Die vraag komt vele malen langs, in meer dan wel minder op bepaalde groepen toegespitste vorm. (Zie vraag 38, 42-50, 135-136, 143-150, 171, 174, 177, 180, 189, 197, 202, 204, 206, 258, 261, 262, 266, 267, 268, 275, 276, 277, 278, 281, , 283, 285, 358). Vraag 77 gaat specifiek in op de vraag waarom de namen van die groeperingen nog steeds geheim dienen te blijven. In het antwoord geeft het kabinet aan dat het deze informatie niet wil delen om de risico's voor deze groepen niet te vergroten. “Uitspraken van groepen over het al dan niet ontvangen van steun van Nederland zijn voor hun rekening, evenals de mogelijke consequenties daarvan”;
- Inzage in de besluitvormingsmemoranda over de aanwending van de geleverde middelen en de rol van de minister van BZ daarin (vraag 21) en over de inhoud van de al eerdergenoemde interne volkenrechtelijke adviezen (vraag 36, 98, 100, 347, 348);
- Informatie in de vertrouwelijke brief van 23 januari 2018 (32 623 nr. 184) die mede betrekking had op de redenen voor beëindiging van het NLA-programma (vraag 33, 107, 111); en in dat verband ook de vraag naar de redenen waarom de oorspronkelijke doelen steeds meer onder druk kwamen te staan (222);
- De al dan niet betrokkenheid van gesteunde Syrische groeperingen bij de strijd in de regio Afrin ten tijde van de Turkse inval (vraag 39), en de vraag hoeveel door Nederland gesteunde Syrische gewapende groepen met Turkije streden tegen Koerdische strijders. Ook de vraag of die steun werd stopgezet, behoort tot de vertrouwelijke informatievoorziening (vraag 141, 142);
- De precieze rol die de door Nederland gesteunde groepen hebben gespeeld bij het bestrijden van ISIS (vraag 57);

⁹³ Kamerstukken II 2018/19, 32 623 nr. 229.

- De vraag of gesteunde rebellengroepen aan de gestelde criteria voor steun voldeden, wat de consequenties van de constatering dat dat niet het geval is waren en hoe de *vetting* en monitoring plaatsvonden (vraag 91, 92, 196, 274). En in dat verband ook de suggestie dat de steun aan groeperingen waarover in VN-rapporten werd geschreven dat deze internationaal recht schonden niet werd gestaakt (vraag 117, 161, 259);
- Informatie over het onderling slaags raken van de gesteunde groepen, waarvan voor zover bekend eenmaal sprake is geweest (vraag 115);
- De vraag of steun werd gegeven aan een organisatie die door het OM als terroristisch werd aangemerkt (vraag 126);
- Informatie over de Sultan Murat Brigade, mede naar aanleiding van de reportage van Nieuwsuur (200, 201);
- Informatie over de specifieke apparatuur die geleverd is (212);
- Informatie over de precieze redenen voor het stopzetten van het NLA-programma;
- De verhouding van de gesteunde groepen ten opzichte van Jabhat al Nusra/ HTS (236);
- Het verslag van de *fact finding* missie (279);
- Informatie over de uitvoerders (344) en over de monitoringsrapporten van de uitvoerder (285, zie ook 291).

Samengevat:

Vertrouwelijk met de Kamer of de vaste Kamercommissie voor buitenlandse zaken zijn in ieder geval gedeeld:

1. Informatie over welke groepen steun ontvangen hebben.
2. Informatie over de locatie waaruit zou kunnen worden afgeleid welke groepen steun hebben ontvangen.
3. Informatie over welk steun deze groepen precies hebben ontvangen, waaronder de overdrachtsbewijzen voor de geleverde steun.
4. Onderliggend beeldmateriaal.
5. Informatie over de uitvoerders van het project.
6. De monitoringrapporten van de uitvoerders.
7. De besluitvormingsmemoranda met daarin o.a. een weergave van de interne juridische advisering.
8. De precieze aard van de NLA die door andere landen is geleverd.
9. De precieze redenen voor het stopzetten van NLA en de redenen waarom de oorspronkelijke doelen steeds meer onder druk kwamen te staan.
10. De precieze rol die de gematigde gewapende groepen gespeeld hebben, onder andere in de strijd tegen ISIS en de eventuele betrokkenheid van deze gesteunde groepen bij de Turkse operatie in Noord-Syrië.
11. Informatie over of de gesteunde groepen aan de gestelde voorwaarden bleven voldoen, of mensenrechtenschendingen hebben plaatsgevonden en hoe de exacte monitoring en *vetting* door de uitvoerders vorm kreeg.
12. De suggestie dat de steun aan groeperingen die volgens een VN-rapport internationaal recht schonden niet werd gestaakt.
13. Het verslag van de *fact finding* missie.
14. De externe evaluatie van het NLA-project.

15. De nadere, gedetailleerde reactie op de nieuwsberichten van Nieuwsuur en Trouw, waarin gesteld werd dat het door deze media geschetste beeld van steun aan terroristische organisaties onjuist was, en informatie over de Sultan Murat Brigade.
16. Informatie over het onderling slaags raken van de gesteunde groepen.

Ten aanzien van enkele specifieke categorieën informatie wordt opgemerkt dat de Kamer daarover in het geheel niet wordt geïnformeerd. Het betreft in de eerste plaats, met een beroep op artikel 26 van het Reglement van Orde van de ministerraad de besluitvorming in de ministerraad (ministerraadsnotulen). Daarover wordt opgemerkt: "Artikel 26 van het Reglement van Orde voor de ministerraad waarborgt de vertrouwelijkheid van de beraadslagingen van de vergaderingen van de ministerraad. Zij begrenst in dezen de informatievoorziening aan uw Kamer." (Vraag 139).

Op dat standpunt valt wel wat af te dingen. In het licht van artikel 68 Gw is uitsluitend bepalend of de geheimhouding van de ministerraad valt te kwalificeren als belang van de staat in de zin van artikel 68 Gw. Daar valt overigens veel voor te zeggen, maar hierbij moet ook bedacht worden dat van deze geheimhouding ontheffing kan worden verleend door de minister-president.

In de tweede plaats betreft het de specifieke betrokkenheid van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (zie de vragen 62, 184, 188, 215, 218). Op andere plaatsen wordt hierover overigens opgemerkt dat daarover *in het openbaar* geen informatie wordt verstrekt (vraag 340), maar dat is vermoedelijk een verschrijving.

Van een andere orde is het weigeren van inlichtingen omdat geen informatie wordt gegeven over nog lopende strafrechtelijke onderzoeken (in concrete gevallen) ten aanzien van onder andere Syriëgangers.

En ook zijn, ter bescherming van het intern beraad en de vrije gedachtenvorming van ambtenaren de interne juridische, volkenrechtelijke adviezen zelf niet aan de Kamer verstrekt, al is de inhoud daarvan wel meegedeeld via de genoemde besluitvormingsmemoranda.

Vraag 112 gaat in op de kwalificatie als staatsgeheim en vraagt naar welke NLA-informatie bij aanvang staatsgeheim was en wat later (en op welk moment en waarom) als zodanig nog werd gerubriceerd. In antwoord daarop schrijft het kabinet:

"Alle informatie waaruit de identiteit of locatie van de door Nederland gesteunde gematigde groepen kan worden afgeleid, is vanaf de aanvang het programma in 2015 geclassificeerd als staatsgeheim omdat 1. mensenlevens op het spel stonden, 2. bondgenootschappelijke verplichtingen ons dat opleggen en 3. inlichtingendiensten betrokken waren. Informatie over de uitvoerder en details over de geleverde producten zijn eveneens uit veiligheidsoverwegingen niet publiek gemaakt. Er zijn geen andere onderdelen van het programma staatsgeheim verklaard gedurende de loop van het programma."⁹⁴

3.3 De parlementaire omgang met vertrouwelijke stukken

Uit de bovenstaande beschrijving rijst het beeld op dat procedureel weinig geregeld is over de wijze waarop in het verkeer tussen bewindspersonen en de Kamer(s) vertrouwelijke stukken kunnen

⁹⁴ Kamerstukken II 2018/19, 32 623 nr. 229, vraag 112.

worden gewisseld. Wel kent de Tweede Kamer een *Regeling vertrouwelijke stukken* en bepalingen in het Reglement van Orde over besloten commissievergaderingen en vertrouwelijke stukken.

3.3.1 Besloten commissievergaderingen

In de praktijk gebeurt veel van het parlementaire werk in (vaste) Kamercommissies. Hun functioneren is geregeld in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (RvOTK) en enkele andere interne documenten. De omgang met vertrouwelijke stukken is geregeld in een afzonderlijk intern document, de *Regeling vertrouwelijke stukken*, maar deels ook in Hoofdstuk 15 van het RvOTK.

De vergaderingen van de vaste commissies, zo ook die van Buitenlandse Zaken, zijn in principe openbaar (artikel 7.19 RvOTK). Een commissie kan besluiten dat een vergadering of een gedeelte daarvan besloten zal zijn (art. 7.19 lid 3 RvOTK). Een besloten vergadering is niet toegankelijk voor publiek. Uit het Reglement van Orde (art. 7.18) kan verder worden afgeleid dat ook de overige leden van de Kamer (d.w.z. de niet-commissieleden) toegang hebben tot de besloten vergadering als daarin een wetgevingsoverleg of notaoverleg plaatsvindt (7.18 lid 3). Deze leden hebben bovendien het recht deel te nemen aan de beraadslaging (lid 4) Zij nemen echter niet deel aan de besluitvorming (7.20 lid 1). Als geen wetgevingsoverleg of notaoverleg plaatsvindt, is voor het bijwonen van de (besloten) vergadering door overige Kamerleden toestemming van de commissie vereist, zo bepaalt artikel 7.18, lid 3 RvOTK.

3.3.2 Vertrouwelijke stukken

De *Regeling vertrouwelijke stukken* verstaat onder een vertrouwelijk stuk een aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal gezonden schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat, waaraan na ontvangst een Kamerstuknummer wordt toegekend en dat door de afzender op enigerlei wijze is aangemerkt als zijnde vertrouwelijk. De Kamer bepaalt dus niet zelf of informatie een vertrouwelijk karakter heeft, maar volgt standaard de opvatting van de afzender daarover.⁹⁵

Het recht op kennisneming van vertrouwelijke stukken is beperkt. Artikel 4 van de *Regeling* geeft aan welke personen bij het Centraal Informatie Punt kunnen verzoeken om inzage in een vertrouwelijk stuk. Dat zijn onder andere alle leden van de Tweede Kamer (art. 4 lid 1 onderdeel a *Regeling*). Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen de leden, en de vraag of voor commissies bijzondere regels gelden, wordt in de *Regeling* niet aan de orde gesteld.

Strikt genomen kent artikel 4 overigens slechts een regeling wie om inzage mag *verzoeken*, maar aangezien niet is aangegeven op welke gronden zo'n verzoek kan worden geweigerd, zal moeten worden aangenomen dat een verzoek om inzage van een daartoe gerechtigd persoon wordt ingewilligd.

Voor het overige bepaalt de *Regeling* nog het een en ander over de wijze van bewaring van vertrouwelijke stukken. De regeling maakt geen onderscheid in typen vertrouwelijkheid of geheimhouding, en bevat ook geen speciale bepalingen over de omgang met staatsgeheimen. Kern van de zaak is dat de Kamer niet zelfstandig beslist over het opheffen of voortduren van een stuk dat door de afzender als vertrouwelijk is bestempeld.

⁹⁵ Zie de hierboven gemaakte kritische opmerking daarover.

3.3.3 Geheimhouding in commissies

Het opleggen van geheimhouding heeft rechtsgevolgen. Opzettelijke schending van een geheimhoudingsplicht is een misdrijf. Artikel 272 Wetboek van Strafrecht stelt daarop een maximumstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie (€22.500). Voor het schenden van staatsgeheimen gelden andere bepalingen en aanzienlijk hogere straffen.⁹⁶ De handhaving kent in de praktijk wel moeilijkheden. Zo is vaak lastig na te gaan door wie een geheim is geopenbaard.⁹⁷ Bovendien kunnen Kamerleden niet in rechte worden vervolgd of aangesproken voor geheimen die zij in een vergadering van de Kamer of Kamercommissie openbaar maken (art. 71 Gw). Deze gebrekkige handhavingsmogelijkheden moeten in het oog worden gehouden bij de regels over de omgang met geheime stukken door Kamerleden.⁹⁸

Hoofdstuk 15 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer is gewijd aan openbaarheid, vertrouwelijkheid en integriteit. Deze begrippen worden niet nader gedefinieerd. Artikel 15.1 RvOTK bepaalt dat de vergaderingen van de Kamer en de commissies openbaar zijn, met uitzondering van de in de Grondwet en in artikel 7.19 bedoelde gevallen. Het eerste ziet op de mogelijkheid dat de Kamer besluit achter gesloten deuren te vergaderen (artikel 66 Gw), het tweede verwijst naar de hierboven besproken situatie waarin de Kamer zelf kan besluiten over de beslotenheid van zijn vergaderingen.

Als een besloten commissievergadering wordt gehouden, heeft dat enige consequenties. Allereerst betekent het dat publiek bij een besloten vergadering niet aanwezig mag zijn. In de tweede plaats heeft het besloten karakter consequenties voor de verslaglegging. Artikel 15.9 regelt de verslaglegging van een besloten commissievergadering. De regels die gelden voor de verslaglegging van de besloten vergaderingen van de Kamer gelden *mutatis mutandis* ook hier. Dat komt er concreet op neer dat als de commissie besluit dat van een besloten vergadering een woordelijk verslag of notulen moet worden gemaakt, de stenografen toegang tot de vergadering hebben, en dat dit verslag niet openbaar wordt gemaakt en achter slot wordt bewaard. De commissie beslist over de eventuele openbaarmaking van het verslag. Dat zal veelal pas op een later tijdstip zijn. Bestaat de commissie tegen die tijd niet meer of bestaan daarover onduidelijkheden, dan beslist de Kamer (art. 15.9 lid 2). In de derde plaats geldt ten aanzien van de gedachtewisseling in een besloten commissievergadering een geheimhoudingsplicht. Artikel 15.13 bepaalt dat eenieder de geheimhouding in acht neemt ten aanzien van de gedachtewisseling in een besloten commissievergadering of een besloten deel van een commissievergadering met uitzondering van wat de commissie vermeldt in openbaar gemaakte verslagen of notulen.

Over de juridische vraag of een geheimhoudingsplicht kan worden opgelegd in een intern werkend document als het Reglement van Orde bestaat verschil van opvatting. In de eerste plaats bestaat daarover twijfel omdat een geheimhoudingsplicht niet louter intern werkt; zij beperkt immers de geheimhouders in hun mogelijkheid daarover met derden te spreken. In de tweede plaats wordt wel gesteld dat dergelijke geheimhoudingsplichten moeten worden gezien als beperking van de vrijheid van meningsuiting als neergelegd in onder andere artikel 7 van de Grondwet. Dit standpunt nam de wetgever zelf in bij de regeling van geheimhouding

⁹⁶ Zie daarover het volgende hoofdstuk.

⁹⁷ Zie in dat verband het rapport van de Commissie-Prinsjesdagstukken (Commissie De Wijkerslooth), *Publiek geheim*, 2010 en het (mislukte) onderzoek van de Tweede Kamercommissie onder leiding van Schouten naar het lekken van informatie uit de Commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (2016).

⁹⁸ Zie in dit verband ook het rapport van de commissie Herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen (Commissie Fokkens), *Niet boven maar in de wet*, juli 2021.

in de Gemeente- en Provinciewet.⁹⁹ De consequenties daarvan is dat een beperking van dat grondrecht moet voldoen aan de grondwettelijke eis dat daarin voorzien is in een specifieke wet in formele zin (zoals de daar voorgeschreven artikelen in de genoemde Gemeentewet). Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer voldoet niet aan die voorwaarde. De rechtspraak, meer in het bijzonder de strafrechtspraak, lijkt zich in de praktijk over deze kwestie overigens niet al te zeer te bekommeren. De bepaling waarin het schenden van geheimen strafbaar is gesteld (art. 272 sr) kent namelijk naast de geheimhoudingsplicht die voortvloeit uit een wettelijk voorschrift ook nog de geheimhoudingsplicht die uit het ambt voortvloeit. Aangenomen moet dus worden dat ook een uit het ambt voortvloeiende geheimhoudingsplicht in overeenstemming kan zijn met artikel 7 Gw.

Het tweede lid van artikel 15.13 is verwarrend. Nadat het eerste lid heeft bepaald dat de geheimhoudingsplicht voor eenieder geldt, bepaalt het tweede dat dat zij in ieder geval geldt voor hen die bij de behandeling aanwezig waren en voor allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen. Met name door die laatste toevoeging is onduidelijk wat de functie van dit tweede lid is. Het opheffen van een opgelegde geheimhouding kan slechts in een besloten commissievergadering, zo bepaalt het derde lid van artikel 15.13. Een vierde consequentie, ten slotte, van het opleggen van geheimhouding is dat de Kamer een aantal mogelijkheden krijgt om in te grijpen in geval van schending van een geheimhoudingsplicht ex art. 15.13. Dit is geregeld in artikel 15.14. Zo kan de Kamer (dus niet de commissie) op voorstel van het Presidium besluiten om een lid dat de geheimhouding schendt uit te sluiten van alle vergaderingen van een commissie voor ten hoogste één maand, en de kennismaking van vertrouwelijke stukken voor ten hoogste de verdere duur van de zitting (d.w.z. tot de volgende verkiezingen). De Kamer stemt hierover zonder beraadslaging, maar niet dan nadat het Kamerlid in de gelegenheid is gesteld te worden gehoord.

Een onopgehelderd punt is in hoeverre het feit dat het betrokken lid de geheimhoudingsplicht heeft geschonden in rechte moet zijn vastgesteld. Ook is niet duidelijk in hoeverre een dergelijke beslissing van de Kamer in rechte zou kunnen worden aangevochten, en of de Kamer tussentijds de 'straf' zou kunnen verlagen.

3.3.4 De Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten

Naast de reguliere, vaste commissies kent de Tweede Kamer een commissie voor de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten, geregeld in artikel 7.5 RvOTK. Het Reglement geeft geen omschrijving van de taakopdracht van deze commissie, maar overeenkomstig de naam van de commissie houdt deze zich bezig met de controle op (en informatie over) de werkzaamheden van de veiligheidsdiensten MIVD en AIVD. De commissie, bestaande uit de fractievoorzitters van de vijf grootste partijen, vergadert naar haar aard in beslotenheid, en neemt ook kennis van staatsgeheimen terzake en van de veiligheidsdienst betreffende informatie die aan de Kamer voltallig met een beroep op het belang van de staat is of zou worden onthouden.

De commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten voorziet naar het zich laat aanzien in een behoefte, maar laat zich slecht passen in de systematiek van artikel 68 Gw. Informatie wordt hier immers niet aan de gehele Kamer gegeven zoals artikel 68 Gw eist, maar slechts aan een commissie, zonder dat daarvoor een uitdrukkelijke grondslag bestaat. Het kopiëren van deze procedure door de commissie voor buitenlandse zaken, zoals hiervoor werd aangegeven, loopt vanuit staatsrechtelijk oogpunt dus tegen dezelfde bezwaren aan.

⁹⁹ Kamerstukken II 1985/86, 19403, nr. 3, p. 60.

3.4 Afsluiting: Tot welke bevindingen leidt dit?

De regering en de afzonderlijke bewindspersonen zijn terughoudend geweest in het delen van informatie met de Kamer. Redelijk veel informatie werd tot staatsgeheim verklaard of op andere gronden niet openbaar gemaakt. Ook informatie die, door berichtgeving van de betrokken groepen zelf en door het per abuis uitlekken van staatsgeheimen bij een Wob-verzoek, bij het grote publiek bekend raakten, werden toch niet gederubriceerd en openbaar gemaakt. De onderbouwing daarvan gaf geen blijk van een hernieuwde weging van de betrokken belangen waaronder dat van een goede parlementaire controle.

In de loop van het project zijn bewindspersonen de Kamer meer vertrouwelijk gaan informeren over de uitvoering van het NLA-programma, waar die informatie aanvankelijk aan de Kamer werd onthouden. Dat is een verbetering geweest, die recht doet aan de sterkere informatiepositie van de Kamer ten opzichte van de openbaarheid in het algemeen. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat deze vertrouwelijke informatievoorziening de kritiek van veel Kamerleden niet wegnam: de vertrouwelijke informatievoorziening aan Kamerleden is, onder andere vanwege het ontbreken van het persmiddel van de publieke opinie, in de ogen van Kamerleden weinig effectief en interessant. Het sterkere informatierecht van de Kamer en de effectiviteit van de parlementaire controle komen op deze manier slecht uit de verf.

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 de Kamercommissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, die erin resulteerde dat informatie slechts aan de leden van de commissie voor buitenlandse zaken werd meegedeeld, en niet beschikbaar was voor andere Kamerleden. Dat lijkt in strijd met artikel 68 Gw dat uitgaat van een gelijk recht op informatie van alle Kamerleden. De procedure kent bovendien ook geen grondslag in het reglement van orde van de Tweede Kamer. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat met deze procedure wel getracht werd recht te doen aan de geest van artikel 68 Gw door informatie niet aan de Kamer te weigeren met een beroep op het staatsbelang, maar te zoeken naar een procedure die, met inachtneming van alle betrokken belangen zoveel mogelijk recht kon doen aan de parlementaire controle. Een en ander neemt niet weg dat een dergelijke procedure wel conform de Grondwet behoort te zijn, en idealiter ook uitdrukkelijk is geregeld.

4. Staatsgeheimen

4.1 Inleiding

Bij de parlementaire controle op het NLA-programma werd de Kamer met enige regelmaat geconfronteerd met informatie die als staatsgeheim was gekwalificeerd. Dergelijke informatie werd aanvankelijk in het geheel aan de Kamer onthouden, en van af 2018 via een bijzondere procedure vertrouwelijk aan de Kamer of aan een commissie van de Kamer ter inzage aangeboden. Door Kamerleden werd meermalen geklaagd over deze bijzondere status van de informatie, en de daaruit voortvloeiende beperkingen op de parlementaire informatiepositie. Door bewindspersonen werd soms de suggestie gewekt door de kwalificatie als staatsgeheim zelf ook voor een voldongen feit te zijn geplaatst, en zowel op die rubricering als op de gevolgen daarvan voor het parlementaire proces geen invloed te hebben.

Bijzonder aan de regels omtrent de rubricering als staatsgeheim dan wel als departementaal vertrouwelijk stuk is dat zijn grotendeels als intern werkende regels zijn vormgegeven, maar dat zij wel degelijk externe effecten hebben. Dat roept juridische vragen op over onder andere de bevoegdheidsgrondslag.

In het navolgende komt allereerst het wettelijk kader aan de orde. Centraal daarin staat het VIRBI 2013, voluit het *Besluit Voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst – bijzonder informatie 2013*. Dit wettelijk kader wordt beschreven in paragraaf 4.2. Daarin komt ook aan de orde hoe de materiële normstelling ten aanzien van de rubricering van bijzondere informatie is, aan de hand van welke criteria deze geschiedt, en wie bevoegd is tot het rubriceren en derubriceren. Ook wordt in deze paragraaf ingegaan op geheime informatie afkomstig van bondgenoten. In de daaropvolgende paragraaf 4.3 wordt een beeld geschetst van de informatie die met betrekking tot het NLA-programma is gerubriceerd.

4.2 Het VIRBI 2013 en het (overige) wettelijk kader

4.2.1 VIRBI 2013

De bevoegdheid tot het rubriceren van informatie als staatsgeheim dan wel als departementaal vertrouwelijk is niet in een wet in formele zin geregeld. Inhoudelijke criteria zijn niet wettelijk vastgelegd. De strafbaarstelling van het schenden van staatsgeheimen heeft wel een formeel-wettelijke basis in het wetboek van strafrecht – de Grondwet dwingt daar ook toe. Naast de strafbaarstelling in geval van schending van staatsgeheimen zien de regels omtrent rubricering vooral op het garanderen van een voldoende mate van beveiliging. Aan het gegeven dat de kwalificatie als staatsgeheim ook beperkingen kan meebrengen in allerlei wettelijke informatierelaties is niet of nauwelijks aandacht besteed.

De in dit verband meest relevante regeling is als gezegd het VIRBI 2013, voluit het *Besluit Voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst – bijzonder informatie 2013*. Deze regeling is vastgesteld door de minister-president, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, maar heeft als gezegd geen grondslag in een wet in formele zin. Aangezien algemeen verbindende voorschriften, met uitzondering van de zelfstandige amvb, op rijksniveau steeds een grondslag in een wet in formele zin behoeven, moet worden geconcludeerd dat het VIRBI 2013 formeel geen externe werking kan hebben. Aangenomen zal dus moeten worden dat de daarin getroffen maatregelen slechts intern werkend zijn en slechts bindend zijn op basis van de ambtelijk-hiërarchische structuur.

Het VIRBI 2013 heeft in feite dezelfde status als de Aanwijzingen voor de regelgeving, die ook door de minister-president zijn vastgesteld in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad. De regeling lijkt nog het meest op een beleidsregel.

Het VIRBI 2013 onderscheidt 4 typen *bijzondere informatie*. Deze zijn, van zwaarst tot lichtst: Staatsgeheim Zeer Geheim, Staatsgeheim Geheim, Staatsgeheim Confidentieel en Departementaal Vertrouwelijk. Bepalend voor de indeling is de mate van schade aan het belang van de staat die door onbevoegde kennisneming zou (kunnen) ontstaan. Over hoe die schade precies zou kunnen worden bepaald bevat het VIRBI geen nadere regels of criteria. Wel is er een praktische *Handleiding rubricering* die op dit punt handvatten geeft (zie hierna).

Deze indeling in vier categorieën bijzondere informatie is vooral van belang voor de interne beveiligingsmaatregelen met betrekking tot die informatie, die per categorie (kunnen) verschillen. Deze specifieke beveiligingsmaatregelen staan aangegeven in bijlage 1 bij het VIRBI 2013.

Het vaststellen van de rubricering kan, zo blijkt uit artikel 1 VIRBI 2013, geschieden door de minister, staatssecretaris, secretaris-generaal of een door de secretaris-generaal aangewezen rubriceringsambtenaar (artikel 1 aanhef en onderdeel f). Ook daaruit blijkt al het interne karakter van het voorschrift: extern treden departementale ambtenaren immers niet zelfstandig (in regelingen) op. Artikel 4 lid 3 formuleert nog iets preciezer: "De opsteller van de informatie doet een voorstel tot rubricering en brengt deze aan op de informatie. De vaststeller van de inhoud van de informatie stelt tevens de rubricering vast." Veel hangt dus af van de wijze waarop vaststeller van de inhoud van de informatie kritisch kijkt naar de rubricering zoals die door de opsteller is voorgesteld. In beginsel kan elke onervaren, beginnende ambtenaar de opsteller van een gevoelig stuk zijn, en een voorstel tot rubricering doen. Zonder concrete handvatten en veel ervaring is dat een lastige opgave. Niet onwaarschijnlijk is 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. Daarbij komt het veel voor dat op voorhand informatie van bondgenoten wordt gerubriceerd om over te komen als een betrouwbare partner, dan wel om 'gedoe' te voorkomen. Het risico is vervolgens dat helemaal niet kritisch wordt gecontroleerd of de voorgestelde rubricering wel op juiste inhoudelijke gronden gebaseerd is, maar een dergelijk formeel element gewoonweg wordt overgenomen, te meer omdat de vaststeller van de inhoud van de informatie niet per se ook verstand heeft van het stelselmatig rubriceren en de gronden daarvoor. Het gevolg is dat een eenmaal voorgestelde rubricering eenvoudigweg wordt overgenomen zonder kritische nadere beschouwing, zonder eigen afweging daarbij en zonder garanties van een zorgvuldige procedure. De minister of staatssecretaris draagt politieke verantwoordelijkheid voor de binnen de eigen ambtelijke organisatie vastgestelde rubriceringen, en ministers kunnen op grond van hun hiërarchische positie uiteraard ook rubriceringen wijzigen. In de praktijk zal dat laatste gewoonlijk niet voorkomen, tenzij er een specifiek punt van wordt gemaakt.

Op grond van het VIRBI 2013 dient elk departement bovendien een beveiligingsbeleid te hebben. De secretaris-generaal stelt dit vast, zo draagt artikel 3 op. Ook hiervoor zijn de departementale bewindspersonen politiek verantwoordelijk.

4.2.2 Handleiding rubricering

Een praktische handleiding ten behoeve van alle rijksambtenaren is vastgelegd in de *Handleiding rubricering* waarvan versie 1.3 dateert uit 2015, en die verder niet officieel gepubliceerd lijkt te zijn (maar na een Wob-verzoek wel openbaar is geworden). De Handleiding geeft een korte uitleg van

het VIRBI en een nadere uitwerking van hoe concreet om te gaan met de verschillende typen rubriceringen. Met betrekking tot het toekennen van rubriceringen is er een tabel opgenomen die de gevolgen van schending duidt in impact en type schade. Rubricering die elders, bijvoorbeeld door een bondgenoot of in NAVO-verband, heeft plaatsgevonden wordt in de praktijk in Nederland 'overgenomen' en vertaald naar een rubricering uit het VIRBI. Openbaarmaking van dergelijke informatie zou de goede verhoudingen met de bondgenoten kunnen schaden, en daarmee strijdig kunnen zijn met het belang van de staat.

4.2.3 VIR 2007, BVR 2013 en Besluit BVA-stelsel rijksdienst 2021

Het VIRBI 2013 geldt, zo blijkt uit art. 2, in aanvulling op het Besluit voorschrijf informatiebeveiliging rijksdienst 2007 (VIR 2007) en het beveiligingsvoorschrijf Rijk 2013 (BVR 2013). Dit laatste voorschrijf is echter inmiddels vervangen door een nieuw besluit, het Besluit BVA-stelsel rijksdienst 2021. Het VIRBI is daarop kennelijk (nog) niet aangepast.

Het Besluit voorschrijf informatiebeveiliging rijksdienst 2007 (VIR 2007) bepaalt dat de secretaris-generaal van een ministerie een informatiebeveiligingsbeleid vaststelt. De secretaris-generaal draagt dit uit en legt er verantwoording over af (art. 3). Het VIR 2007 is vastgesteld door de minister-president in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, net als het VIRBI 2013.

Ook het Besluit BVA-stelsel rijksdienst 2021 is vastgesteld door de minister-president in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, en dus intern bindend voor alle rijksambtenaren werkzaam op een van de departementen. De regels verplichten de minister tot aanstelling van een BVA, een Beveiligingsautoriteit. De BVA heeft een kaderstellende, adviserende en toezichthoudende rol over de integrale beveiliging van het departement", aldus artikel 3 lid 1. Artikel 4 geeft een opsomming van zijn taken, artikel 5 noemt een aantal interne bevoegdheden.

4.2.4 De wet bescherming staatsgeheimen

Deze wet uit 1951 bevat een regeling van de zogeheten 'verboden plaatsen', plaatsen waar staatsgeheimen worden bewaard en die om die reden niet toegankelijk zijn voor het publiek. Dat dit geregeld is in een wet in formele zin is in overeenstemming met het extern werkende (verbods)karakter. Interessant is dat onder de veiligheid van de staat, die kwalificatie als staatsgeheim kan rechtvaardigen, expliciet ook de veiligheid van de bondgenoten wordt begrepen (art. IIA).

4.2.5 Consequenties

Uit het bovenstaande blijkt dat bij het opstellen van de regels omtrent het opleggen van staatsgeheimen niet is gedacht aan de effecten daarvan op allerlei inlichtingenrelaties zoals die van artikel 68 Gw, of de Wob/Woo. Als het gevolg van die inlichtingen- of openbaarheidsrelaties echter is dat een beroep op de kwalificatie als staatsgeheim zonder meer leidt tot het niet geven van die inlichtingen (of tot het niet-openbaar maken daarvan), is toch wel van belang wie bevoegd is tot rubricering en derubriceren, en aan de hand van welke criteria dat geschiedt. Zelfs al zou dit in de praktijk gedaan worden door een ambtenaar 'met ervaring' in dit soort zaken, dan biedt dat onvoldoende garanties dat ook de consequenties voor het parlementaire inlichtingenrecht worden doorgrond. Des te erger is het als een rubricering wordt aangebracht door een ambtenaar zonder ervaring in dit soort zaken, en die rubricering vervolgens een eigen leven gaat leiden.

Het feit dat een wettelijk vastgelegde inhoudelijke normstelling bij het rubriceren ontbreekt, is extra reden om niet zonder meer aan te nemen dat de kwalificatie als staatsgeheim altijd rechtvaardigt dat informatie aan het parlement wordt geweigerd. Integendeel. Ergens in het proces dient daartoe een inhoudelijke afweging te worden gemaakt, en gelet op het zwaarwegende belang van het parlement, en de mogelijkheid van vertrouwelijke informatieverstrekking het liefst van geval tot geval.

Onder de Wob/Woo is dit in feite staande praktijk. Hoewel de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet open overheid niet van toepassing zijn als een plicht tot geheimhouding voortvloeit uit een specifieke regeling in een wet in formele zin, geldt dit niet voor de zwaarste categorie geheimen, de bijzondere informatie uit het VIRBI 2013. Daar ontbreekt immers de vereiste wettelijke grondslag. Dat betekent dat als een Wob-verzoek betrekking heeft op staatsgeheimen, de Wob in beginsel gewoon van toepassing is (was), en van geval tot geval moet worden nagegaan welk materieel belang aan de orde is. Vaak zal het dan overigens gaan om de veiligheid van de staat, en van deze absolute weigeringsgrond bepaalt de Wob (en nu de Woo) dat zij zonder meer voorgegaat op het belang van openbaarheid, zonder nadere belangenafweging. Maar dan nog is niet de formele categorie staatsgeheim bepalend, maar de materiële categorie veiligheid van de staat. Voor een inlichtingenweigerings in de zin van artikel 68 Gw zou dan toch ten minste hetzelfde moeten gelden.

4.2.6 Derubriceren

De Commissie Davids deed in haar eindrapport de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 49: "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."

Exact dezelfde kritiek is ook bij het NLA-programma mogelijk, en de aanbeveling van een periodieke toets of derubricering verantwoord is, kan worden overgenomen, ook met het oog op de parlementaire controle. Dat geldt temeer omdat soms vooraf gerubriceerd wordt op basis van dan nog (niet goed) in te schatten *risico's*. Door tijdsverloop kan een hernieuwde weging dan aangewezen zijn. Ook wanneer een rubricering wordt overgenomen van een (militair) bondgenoot kan periodieke heroverweging aangewezen zijn. Het is - theoretisch - immers denkbaar dat in de tussentijd door de buitenlandse mogendheid zelf gederubriceerd is, waardoor ook voor Nederland de afweging anders zal uitpakken.

4.3 Afsluiting: tot welke bevindingen leidt dit?

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 effectief uitschakelen van de parlementaire controle. Dit wringt temeer omdat de rubricering als staatsgeheim in de toepasselijke regelgeving puur als intern werkende maatregel is bedoeld, met het

oog op adequate beveiligingsvoorschriften. Het externe effect dat rubricering als staatgeheim in de parlementaire inlichtingenrelatie heeft past niet bij de ongeregelde wijze waarop deze rubriceringen tot stand komen. De wettelijke regeling van de rubricering van staatsgeheimen is daarmee onvoldoende.

5. Openbaarheid van bestuur

5.1 Inleiding

Artikel 110 van de Grondwet bepaalt dat de overheid bij de uitvoering van haar taak openbaarheid betracht volgens bij de wet te stellen regels. Openbaarheid is een groot democratisch-rechtsstatelijk goed dat op allerlei manieren uitwerking heeft gevonden in het doen en laten van de overheid. Zo zijn de vergaderingen van de volksvertegenwoordigingen op centraal en decentraal niveau in beginsel voor eenieder toegankelijk. Ook de Wet open overheid (Woo) en de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) kunnen als uitwerking van deze opdracht tot openbaarheid worden gezien.¹⁰⁰ De wet bepaalt dat documenten waarover een overheidsorgaan beschikt en die betrekking hebben op een bestuurlijke aangelegenheid in beginsel openbaar zijn, behoudens een aantal limitatief opgesomde uitzonderingen.¹⁰¹ Openbaar wil in dit verband zeggen dat burgers (de 'samenleving') 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 *eenieder* toegankelijk.

In de praktijk zijn de Wet open overheid en de Wet openbaarheid van bestuur voor met name *journalisten* van grote betekenis. Met een beroep op deze wet ontsluiten zij tal van documenten voor het grote publiek. Geschillen over de vraag of documenten openbaar gemaakt kunnen worden (dan wel op grond van een van de weigeringsgronden niet-openbaar gemaakt zouden moeten worden), worden uiteindelijk door de bestuursrechter beslist. Dat is een verschil met het parlementaire inlichtingenrecht dat zodanig politiek van karakter is, dat de rechter daar, in het licht van de machtscheiding, buiten blijft en partijen zelf onderling hun geschillen moeten zien op te lossen.

De reikwijdte van de Wob is ruim: aan begrippen als 'document' en 'bestuurlijke aangelegenheid' wordt een ruime uitleg gegeven. De weigeringsgronden daarentegen worden terughoudend door de rechter uitgelegd. Artikel 10 van de Wob geeft een opsomming. Het eerste lid bevat de zogeheten absolute weigeringsgronden. Als een van de daar opgesomde belangen in een document aan de orde is, wordt openbaarmaking op grond van de Wob zonder nadere belangenafweging geweigerd. Of dat belang daadwerkelijk aan de orde is, kan wel inzet van het geschil zijn, en door de rechter worden getoetst. De weigeringsgronden van het tweede lid van artikel 10 Wob zijn de relatieve weigeringsgronden. Hier is het niet openbaar maken slechts gerechtvaardigd als een van de genoemde belangen zich voordoet én dat belang in het concrete geval bovendien zwaarder heeft te wegen dan het belang van openbaarheid. Anders dan bij de absolute weigeringsgronden dient hier dus in het concrete geval nog een belangenafweging te worden verricht. Die afweging komt in de eerste plaats toe aan het betrokken bestuursorgaan, dat die keuze wel goed zal moeten motiveren. De rechter toetst de belangenafweging vervolgens terughoudend.

Naast de gronden genoemd in artikel 10 Wob bevat ook artikel 11 Wob een uitzonderingsgrond. Artikel 11 ziet op de bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen (van met name ambtenaren) in stukken die voor intern beraad bedoeld zijn.

Het enkele feit dat dergelijke gevoelige informatie in een document voorkomt is niet per se reden openbaarmaking van het document in zijn geheel te weigeren. Nagegaan moet worden of door het weglakken van de gevoelige informatie de betrokken belangen voldoende beschermd kunnen

¹⁰⁰ De Wob is inmiddels vervangen door de Wet open overheid (Woo), met een in beginsel vergelijkbare wetsystematiek. Omdat ten tijde van het NLA-project de Wob van toepassing was, blijft de Woo hier buiten beschouwing.

¹⁰¹ Artikel 2, 3 en 8 Wob.

worden en aan het belang van openbaarheid toch zoveel mogelijk recht kan worden gedaan. Alleen als dat niet het geval is kan openbaarmaking van een document volledig worden geweigerd.

5.2 Samenloop met het parlementaire inlichtingenrecht

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 in geval over een inlichtingenweigerings onenigheid bestaat. 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, wordt algemeen aangenomen dat deze situatie zich niet zou behoren voor te doen. Het inlichtingenrecht van parlementariërs wordt 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 ook een oordeel over de onjuistheid van de inlichtingenweigerings aan het parlement. Het omgekeerde is niet het geval.

In hoofdstuk 2 bleek al dat Kamerleden beschikken over een passief inlichtingenrecht. Zij hebben recht op de verlangde inlichtingen, maar dan moeten Kamerleden uiteraard wel weten wat zij moeten vragen. In de praktijk speelt de journalistiek hier 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 dan weer nieuw onderzoeksmateriaal voor journalisten opleveren.

6. Bevindingen en aanbevelingen

Bevindingen

1. Het proces van informatievoorziening aan de Tweede Kamer veranderde gedurende de looptijd van het NLA-programma en daarna. De informatievoorziening aan de Tweede Kamer gaf in de beginfase weliswaar een adequaat overzicht van de voornemens, bedoelingen en risico's, maar het beeld bleef erg abstract en algemeen, en de Kamer zelf vroeg niet door. Daardoor ontstond al met al in de beginfase niet een scherp beeld van de risico's, was er weinig duidelijkheid over hoe de controle op de uitvoering op het programma effectief vorm zouden kunnen krijgen, en bestond onduidelijkheid over wat precies van het programma te verwachten was.

2. Naarmate het NLA-programma vorderde, kwam de concrete uitvoering ervan meer centraal te staan. De informatievoorziening daarover aan de Tweede Kamer was erg beperkt, en de Kamer zelf was met name gefocust op concrete misstanden bij de uitvoering. De parlementaire controle op het programma als zodanig was daardoor niet erg evenwichtig en structureel.

3. De regering en de afzonderlijke bewindspersonen zijn tamelijk terughoudend geweest in het delen van informatie met de Kamer. Redelijk veel informatie werd tot staatsgeheim verklaard of op andere gronden niet openbaar gemaakt. Ook informatie die, door berichtgeving van de betrokken groepen zelf en door het per abuis uitlekken van staatsgeheimen bij een Wob-verzoek, bij het grote publiek bekend raakte, werd toch niet gederubriceerd en openbaar gemaakt. De onderbouwing daarvan gaf geen blijk van een hernieuwde weging van de betrokken belangen waaronder dat van een goede parlementaire controle.

4. Van een actieve informatieverstrekking aan de Kamer was maar zeer beperkt sprake. Een duidelijke constitutionele plicht tot een dergelijke actieve openbaarmaking uit eigen beweging ontbreekt overigens, zij is vooral politiek van aard. Dat neemt niet weg dat de Kamer ervan uitgaat dat zij wordt geïnformeerd over zaken die voor de parlementaire controle van groot belang zijn, zoals (ernstige) fouten bij de uitvoering, wijzigingen in de aanpak of uitvoering van een project, evaluaties van een politiek beladen programma of operaties met volkenrechtelijke risico's.

5. In de loop van het programma zijn bewindspersonen de Kamer meer vertrouwelijk gaan informeren over de uitvoering van het NLA-programma, waar die informatie aanvankelijk zelfs aan de Kamer werd onthouden. Dat is een verbetering geweest, die recht doet aan de sterkere informatiepositie van de Kamer ten opzichte van de openbaarheid in het algemeen. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat deze vertrouwelijke informatievoorziening de kritiek van veel Kamerleden niet wegnam: de vertrouwelijke informatievoorziening aan Kamerleden is, vanwege het ontbreken van het persiemiddel van de publieke opinie, in de ogen van Kamerleden weinig effectief en weinig interessant. Het sterkere informatierecht van de Kamer en de effectiviteit van de parlementaire controle komen op deze manier slecht uit de verf.

6. Een duidelijke procedure over de parlementaire omgang met vertrouwelijke stukken ontbreekt. In de communicatie over het NLA-programma is een aantal malen een procedure toegepast, gekopieerd van de werkwijze van de Kamercommissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, die erin resulteerde dat informatie slechts aan de leden van de commissie voor buitenlandse zaken werd meegedeeld, en niet beschikbaar was voor andere Kamerleden. Dat lijkt in strijd met artikel 68 Gw, dat uitgaat van een gelijk recht op informatie van alle Kamerleden. De procedure kent bovendien ook geen grondslag in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat met deze procedure wel getracht werd recht te doen aan de geest van

artikel 68 Gw door informatie niet botweg aan de Kamer te weigeren met een beroep op het staatsbelang, maar te zoeken naar een procedure die, met inachtneming van alle betrokken belangen, zoveel mogelijk recht kon doen aan de parlementaire controle. Een en ander neemt niet weg dat een dergelijke procedure wel conform de Grondwet behoort te zijn, en idealiter ook uitdrukkelijk is geregeld.

7. 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 effectief uitschakelen van de parlementaire controle. Dit wringt temeer omdat de rubricering als staatsgeheim in de toepasselijke regelgeving puur als intern werkende maatregel is bedoeld, met het oog op adequate beveiligingsvoorschriften. Het externe effect dat rubricering als staatsgeheim in de parlementaire inlichtingenrelatie heeft, past niet bij de ongeregelde wijze waarop deze rubriceringen tot stand komen. De wettelijke regeling van de rubricering van staatsgeheimen is daarmee onvoldoende.

Aanbevelingen

1. Rubricering is geen louter administratief-interne kwestie; Duidelijk wettelijk geregeld moet zijn 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.
2. Het voortduren van geheimhouding zou, ook in het belang van de parlementaire controle, periodiek aan een inhoudelijke toets moeten worden onderworpen (vgl. Commissie Davids 2010).
3. De Kamer dient, in overleg met het kabinet, te komen tot een duidelijker procedure voor de omgang met vertrouwelijke informatie en de effectieve parlementaire controle daarop. Daarbij past het als de Kamer niet zonder meer volgend is ten aanzien van de vertrouwelijke status van stukken die haar worden toegezonden.
4. Als selectieve inlichtingenverstrekking aan slechts een Kamercommissie (met uitsluiting van de overige Kamerleden) wordt gewenst, dient daarvoor expliciet een grondslag te worden gecreëerd; de te volgen procedure dient in het Reglement van Orde van de Kamer(s) te worden vastgelegd. De handhaving van geheimhoudingsplichten verdient dan bijzondere aandacht.



Geraadpleegde literatuur

Bovend'Eert 1998

P.P.T. Bovend'Eert, 'De inzet van strijdkrachten zonder toestemming van het Staten-Generaal', in: *NJB* 1998, p. 1594-1599

Bovend'Eert 2021

P.P.T. Bovend'Eert, 'Wat mag het parlement wel en niet weten? Inlichtingenplicht en parlementaire controle op grond van artikel 68 Gw rondom de toeslagaffaire', in: *Nederlands Juristenblad*, afl. 9p. 690-695.

Bovend'Eert en Kummeling 2017

P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Commissie van onderzoek besluitvorming Irak 2010

Commissie van onderzoek besluitvorming Irak 2010 (Commissie Davids), *Rapport Commissie van onderzoek besluitvorming Irak*, Amsterdam: Boom 2010.

Commissie Prinsjesdagstukken 2010

Commissie Prinsjesdagstukken (Commissie De Wijkerslooth), *Publiek Geheim*, januari 2010

Commissie van Toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2012

Commissie van Toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, *Toezichtsrapport inzake de rubricering van staatsgeheimen door de AIVD*, CTIVD nr. 33, Den Haag: 2012

Enthoven 2011

G. Enthoven, *Hoe vertellen we het de Kamer? Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement* (diss. Tilburg) Delft: Eburon 2011.

Hagelstein 1991

G.H. Hagelstein, *De parlementaire commissies*, Nederlands Parlementsrecht deel 6, Groningen: Wolters-Noordhoff 1991

Hillebrink 2016

S. Hillebrink, 'Het parlementaire inlichtingenrecht', *Tijdschrift voor constitutioneel recht* 2016, afl. 4 p. 322-334.

Jansen 2019

R.H.T. Jansen, 'Parlementaire controle op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in Nederland', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 2019, afl. 5, p 179-194.

Jansen 2021

R.H.T. Jansen, 'Regeling vertrouwelijke stukken van de Tweede Kamer', in: *Tijdschrift voor constitutioneel recht*, 2021 (12) 4, p. 251-265.

Kortmann/Bovend'Eert e.a. 2021

C.A.J.M. Kortmann / P.P.T. Bovend'Eert e.a., *Constitutioneel Recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021.

Kristic 2011

A. Kristic, *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), Deventer: Kluwer 2011.

Kummeling 1997

H.R.B.M. Kummeling, *Relatieve geheimhoudingsplichten* (oratie Utrecht), Deventer: Kluwer 1997.

Munneke 2006

S.A.J. Munneke, *Inlichtingenplichten en verschoningsgronden in het staatsrecht* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 2006

Munneke 2020

S.A.J. Munneke, 'Artikel 68 Grondwet: informeren en escaleren', in: *Hofvijver*, online nieuwsbrief Montesquieu Instituut, jaargang 10, nr. 106, maart 2020.

Munneke 2021a

S.A.J. Munneke, 'De Wob is niet de Grondwet!', in: *Hofvijver*, online nieuwsbrief Montesquieu Instituut, jaargang 11, nr. 115, januari 2021.

Munneke 2021b

S.A.J. Munneke, 'Kamerleden hebben recht op meer informatie dan 'gewone' burgers', *Tijdschrift voor constitutioneel recht* 2021, afl. 3, p. 208-212.

Voermans 2021

W. Voermans, *Het land moet bestuurd worden. Machiavelli in de polder*. Amsterdam: Prometheus 2021.

De Wildt 2021

J.H. J. de Wildt. 'Leer en leven. Recente ontwikkelingen met betrekking tot artikel 68 Grondwet', in: *Tijdschrift voor constitutioneel recht* 2021 (12) 4, p.230-250.

Willemsen 2021

C.H.J. Willemsen, *Organisatie van de informatiebeveiliging en vertrouwelijkheid van informatie*, eigen beheer 2021.

Bijlage M

Deelstudie III: Volkenrechtelijke analyse



Auteurs:

Prof. dr. Tom Ruys,
Professor internationaal recht, Universiteit Gent.

Dr. Luca Ferro,
Postdoc-onderzoeker onderzoeksgroep internationaal recht, Universiteit
Gent.



Rapportering over juridische aspecten: **VOLKENRECHT**

door Prof. dr. Tom RUYS en Dr. Luca FERRO

Ghent Rolin-Jaequemyns International Law Institute (GRILI), Universiteit Gent

Inhoudstafel

1	ALGEMENE INLEIDING EN STRUCTUUR	4
2	GEWELDVERBOD EN NON-INTERVENTIEBEGINSEL	6
2.1	HET GEWELDVERBOD – EEN VERBOD OP 'INDIRECT' GEBRUIK VAN GEWELD	6
2.1.1	<i>Welke steun is verboden?</i>	7
2.1.1.1	Uitsluiting van 'defensieve' wapens?	7
2.1.1.2	Uitsluiting van 'niet-letale' steun?	8
2.1.2	<i>Intentie en 'de minimis'-steun</i>	10
2.2	HET NON-INTERVENTIEBEGINSEL	11
2.3	TOEPASSING VAN HET GEWELDVERBOD EN HET NON-INTERVENTIEBEGINSEL IN HET NLA-DOSSIER	13
2.3.1	<i>Juridische adviesverlening</i>	13
2.3.2	<i>Toetsing Nederlandse NLA-steun aan het geweldverbod en non-interventiebeginsel</i>	17
2.3.2.1	Schond Nederland het non-interventiebeginsel?	17
2.3.2.2	Was het Nederlandse NLA-programma ook strijdig met het geweldverbod?	20
2.4	KAN EEN INBREUK ALSNOG WORDEN GERECHTVAARDIGD ONDER HET INTERNATIONAAL RECHT?	22
2.4.1	<i>Machtiging van de VN-Veiligheidsraad</i>	22
2.4.2	<i>Recht op zelfverdediging onder Artikel 51 VN-Handvest</i>	22
2.4.3	<i>Humanitaire interventie</i>	23
2.4.4	<i>Toestemming van Syrië – erkenning van de SNC?</i>	24
2.4.5	<i>Tegenmaatregelen</i>	24
3	VERBOD OP STEUNVERLENING AAN MENSENRECHTENSCHENDINGEN EN OORLOGSMISDADEN	25
3.1	JURIDISCH KADER	25
3.1.1	<i>Wapenexportcontrole</i>	25
3.1.2	<i>Afgeleide of secundaire staatsaansprakelijkheid (medeplichtigheid)</i>	26
3.1.3	<i>Het (doen) naleven van internationaal humanitair recht</i>	28
3.2	TOEPASSING IN HET NLA-DOSSIER	30
3.2.1	<i>Wist Nederland of was het op de hoogte van het ernstig risico op oorlogsmisdaden?</i>	30
3.2.2	<i>In welke mate werden in het kader van het NLA-programma goederen geleverd die significant konden bijdragen tot het plegen van oorlogsmisdaden?</i>	32
3.2.3	<i>Heeft Nederland alles gedaan om het ernstig risico op oorlogsmisdaden te voorkomen of mitigeren?</i>	33
3.2.3.1	<i>Selectie- en doorlichtingsproces (vetting)</i>	33
3.2.3.2	<i>Monitoring: hield NL goed in de gaten of de goederen werden gebruikt bij het plegen van oorlogsmisdaden?</i>	35
3.2.3.3	<i>Remediëring: Waren er mogelijkheden voor NL om remediërend op te treden bij ernstig risico op het plegen van oorlogsmisdaden, en zijn deze mogelijkheden gegrepen?</i>	36

3.2.4	<i>Conclusie</i>	37
4	STRIJD TEGEN HET INTERNATIONAAL TERRORISME	38
4.1	INLEIDING	38
4.2	SANCTIEREGIMES TEN AANZIEN VAN TERRORISTISCHE GROEPERINGEN	38
4.2.1	<i>Juridisch kader</i>	38
4.2.2	<i>Toepassing in het NLA-dossier</i>	39
4.3	INTERNATIONAAL VERDRAGSRECHT	40
4.3.1	<i>Juridisch kader</i>	40
4.3.2	<i>Toepassing in het NLA-dossier</i>	41
4.4	NEDERLANDSE VISIE OP 'TERRORISME'	42
4.4.1	<i>Steun aan terroristische groepen in de (ruime) zin van de Nederlandse strafwet?</i>	43
4.4.1.1	<i>Juridisch kader</i>	43
4.4.1.2	<i>Toepassing in het NLA-dossier</i>	44
4.4.2	<i>De identificatie van terroristische organisaties: de benadering van het OM en BZ vergeleken</i>	45
4.4.2.1	<i>De opportuniteitstoets van het Openbaar Ministerie</i>	45
4.4.2.2	<i>De selectie van NLA-ontvangers door BZ</i>	47
4.4.2.3	<i>Besluit</i>	49
5	JURIDISCHE CONCLUSIES	50
6	HET NLA-PROGRAMMA IN DE ACHTERUITKIJKSPIEGEL: DE WEG VOORUIT	51
6.1	JURIDISCHE ADVIESVERLENING EN LESSEN VOOR DE TOEKOMST	51
6.1.1	<i>De interne volkenrechtelijke advisering</i>	51
6.1.2	<i>De externe volkenrechtelijke advisering</i>	53
6.2	EEN AANGEPASTE INVULLING VAN HET NON-INTERVENTIEBEGINSEL	55
6.2.1	<i>De veranderlijke aard van het gewoonterecht</i>	55
6.2.2	<i>Bedenkingen omtrent de zin en onzin van een uitzondering voor 'niet-letale steun'</i>	56
6.2.3	<i>Naar een nieuw toetsingskader?</i>	58
7	BIBLIOGRAFIE	61
7.1	VERDRAGEN	61
7.2	DOCUMENTEN VAN DE VERENIGDE NATIES	61
7.2.1	<i>Algemene Vergadering</i>	61
7.2.2	<i>Veiligheidsraad</i>	61
7.2.3	<i>Commissie voor Internationaal Recht (International Law Commission)</i>	62
7.2.4	<i>Overige documenten</i>	62
7.3	DOCUMENTEN VAN DE EUROPESE UNIE	62
7.4	OVERIGE DOCUMENTEN	63
7.4.1	<i>Multilateraal</i>	63
7.4.2	<i>Nationaal</i>	63
7.5	RECHTERLIJKE UITSPRAKEN	64
7.5.1	<i>Internationaal Gerechtshof</i>	64
7.5.2	<i>Europese Unie</i>	64
7.5.3	<i>Nationaal</i>	64
7.6	RECHTSLEER	64
7.6.1	<i>Boeken</i>	64



7.6.2	<i>Bijdragen in tijdschriften</i>	65
7.6.3	<i>Wetenschappelijke rapporten/bijdragen</i>	65

1 Algemene inleiding en structuur

Zoals uitgebreid beschreven in het hoofdrapport, besteedde Nederland tussen 2015 en 2018 ongeveer € 27,8 miljoen euro aan een *non-lethal assistance* programma (NLA). Hiermee probeerde Nederland de Syrische 'gematigde' oppositie te bestendigen en daarmee de Syrische bevolking te beschermen.

Wij pogen een antwoord te bieden op een ogenschijnlijk simpele vraag: Was het Nederlandse NLA-programma in strijd met het volkenrecht? Die vraag wordt beantwoord in drie hoofdstukken:

- Schond het NLA-programma het geweldverbod en/of het non-interventiebeginsel? (Hoofdstuk 2)
- Verleende Nederland, middels het NLA-programma, steun aan oorlogsmisdaden? (Hoofdstuk 3)
- Overtrad het programma internationale terrorismeverdragen/-sanctieregimes en hoe verhoudt het zich tot de nationale vervolging van terroristische misdrijven? (Hoofdstuk 4)

We eindigen met beschouwingen omtrent de rol van interne, juridische adviesverlening in dossiers met grote volkenrechtelijke implicaties en mogelijke evoluties in het volkenrecht die zouden toelaten om burgers in het buitenland, die het slachtoffer zijn van gruweldaden, bij te staan (Hoofdstuk 6).

Belangrijk om hierbij op te merken is dat rechtsregels zoals het geweldverbod of het non-interventiebeginsel voorwerp uitmaken van uiteenlopende interpretaties, waarbij soms wordt geopteerd voor een meer *stringente* of meer *flexibele* benadering door staten en rechtsgeleerden. Dat is, alvast wat de auteurs van dit rapport betreft, geen vrije keuze. Hoewel het volkenrecht minder duidelijk en afgebakend is dan nationale wetgeving, bestaan algemeen aanvaarde interpretatieregels die strikt kunnen (en moeten) worden toegepast.

Een voorbeeld van groot belang voor de rest van dit rapport is de interpretatie van het internationaal gewoonterecht. Dat gewoonterecht bestaat uit de praktijk van staten (wat staten *doen*) in de overtuiging dat zulke praktijk in overeenstemming is met het internationaal recht (wat staten *denken* over wat ze doen). Het internationaal recht schrijft echter voor dat zulke praktijk pas in aanmerking komt voor de creatie van een nieuwe rechtsregel als ze voldoende algemeen – dus wijdverspreid en representatief voor de wereldgemeenschap – én consistent is. Zo kan de praktijk van uitsluitend Westerse staten *per definitie* nooit uitgroeien tot een regel van internationaal gewoonterecht.

Het feit dat het Westen, en sommige Midden-Oosterse bondgenoten, letale en niet-letale steun leverden aan Syrische rebellen bewijst op zich dus niet dat zulks toegelaten is volgens het internationaal recht. Dat is des te duidelijker wanneer die praktijk *niet* of nauwelijks publiek verdedigd wordt met juridische argumenten maar, integendeel, net het voorwerp uitmaakt van scherpe juridische kritiek.

Een tweede voorbeeld betreft de autoriteit van juridische uitspraken. Zo bestaat er ruimte tussen de toepassing van het non-interventiebeginsel tijdens burgeroorlogen door het prestigieuze *Institut de droit international* in de Wiesbaden-resolutie (1975) en het eminente Internationaal Gerechtshof in de *Nicaragua* zaak (1986). Echter, als hoogste rechtscollege verbonden aan de Verenigde Naties – met een globale en representatieve samenstelling, en de bevoegdheid om bindende uitspraken te doen in een geschil tussen staten – is een uitspraak van het Internationaal Gerechtshof meer impactvol, ook



als die afwijkt van wat voornamelijk rechtsgeleerden daarover denken. Hoewel de interpretatie van het volkenrecht dus geen exacte wetenschap is, is het evenmin zo dat de interpretatie en toepassing van internationale rechtsregels zomaar voor het kiezen hebben.

Tot slot leggen we enkele begrippen die veelvuldig aan bod komen kort uit:

- *LETALE EN NIET-LETALE STEUN:*

Deze begrippen worden veelal gebruikt in de context van een gewapend conflict. Het voornaamste verschil is dat letale (of dodelijke) goederen ontworpen zijn om ernstig fysiek letsel of de dood te veroorzaken. De categorie niet-letale (of niet-dodelijke) steun wordt veelal *negatief* gedefinieerd, en is dus veel ruimer. Zij omvat niet-letale 'wapens', zoals traangas of rubberen kogels, en andere niet-letale goederen, zoals kogelvrije vesten, gepantserde voertuigen, nachtkijkers of satelliettelefoons. Maar ook ruimere steun voor gewapende partijen, zoals ondersteuning in het verzamelen van forensisch bewijsmateriaal, training in onderhandelings- of communicatietechnieken en zelfs humanitaire hulpverlening wordt door staten soms als NLA gelabeld. De term niet-letale steun heeft geen vaste betekenis in het internationaal recht.

- *HUMANITAIRE, CIVIELE EN MILITAIRE GOEDEREN:*

Humanitaire steun is uitsluitend gericht op het voorkomen en verlichten van menselijk lijden. Het gaat dan voornamelijk om voedsel, kleding of medicijnen.

Militaire steun is materiaal dat rechtstreeks kan worden aangewend voor de gewapende strijd. Zulke steun kan offensief van aard zijn, dus bedoeld om een aanval te lanceren (e.g.: tanks, lasergeleide bommen of machinegeweren), of een defensieve rol vervullen en dus bescherming bieden tegen een aanval of die afslaan (e.g.: luchtafweergeschut, kogelvrije vesten of gepantserde voertuigen).

Civiele steun is een tussencategorie en betreft dus goederen die niet strikt humanitair zijn, maar evenmin voor militaire doeleinden zijn ontwikkeld (zij het wel zo kunnen worden gebruikt). Deze categorie omvat bijvoorbeeld *dual use*-goederen (zoals bepaalde elektronica, sensoren of navigatiemiddelen), voertuigen (zoals pick-up trucks) of communicatieapparatuur (zoals radio's).

Het is duidelijk dat er een belangrijke overlap bestaat tussen niet-letale steun en goederen van humanitaire, *civiele* en militaire aard. Niet-letale *wapens* zijn veelal (defensief-)militair van aard en in dat geval per definitie nuttig voor het voeren van de gewapende strijd. Zij kunnen dus ook gebruikt worden voor het *plegen* van oorlogsmisdaden. Maar ook niet-letale *goederen van civiele aard* (en dual use-goederen in het bijzonder) kunnen het plegen van zulke misdaden *vergemakkelijken*. Dit onderscheid komt aan bod in afdelingen 2.3.2.2 en 3.2.2.

2 Geweldverbod en non-interventiebeginsel

2.1 Het geweldverbod – een verbod op 'indirect' gebruik van geweld

Het volkenrechtelijke kader met betrekking tot het verlenen van niet-letale steun aan niet-staatelijke gewapende groepen (NSGG) kent twee overkoepelende normen van internationaal recht: het geweldverbod en het non-interventiebeginsel. Het geweldverbod is vervat in Artikel 2(4) van het Handvest van de Verenigde Naties (HVN), dat stelt dat alle VN-Leden "*shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations.*" Het verbod maakt ook deel uit van het internationaal gewoonterecht, wat betekent dat het geldt voor alle landen – dus ook voor wie geen VN-lid is.¹ Het behoort bovendien tot de meest fundamentele regels van internationaal recht, het zogeheten *jus cogens*,² dat voorgaat op alle andere regels.³

Hoewel het geweldverbod in eerste instantie betrekking heeft op 'direct' gebruik van gewapend geweld, zoals het inzetten van grondtroepen of het uitvoeren van luchtaanvallen, omvat het eveneens 'indirect' geweld.⁴ Het begrip indirect geweld verwijst naar diverse vormen van *proxy warfare*, waarbij staten militaire steun verlenen aan NSGG die verwickeld zijn in een niet-internationaal gewapend conflict tegen een buitenlandse overheid.⁵ Volgens de rechtspraak van het Internationaal Gerechtshof (IGH) kwalificeert niet iedere vorm van steun als indirect gebruik van geweld. Zo vallen humanitaire en financiële steun niet onder het geweldverbod. Het bewapenen en trainen van de *contra*-rebellens in Nicaragua door de Verenigde Staten maakte volgens het IGH in 1986 wel een inbreuk uit.⁶ In 2005 kwam het Hof tot eenzelfde besluit rond de "training en militaire steun" door Oeganda aan de *Mouvement de libération du Congo*, actief in de Democratische Republiek Congo.⁷

Uitgangspunt is dat het verstrekken van steun, inclusief wapens en militaire training, die direct bijdraagt aan het wapengeweld van een NSGG die betrokken is in een niet-internationaal gewapend conflict indruist tegen het geweldverbod. Dit uitgangspunt is algemeen aanvaard in de rechtsleer en niet weersproken in de statenpraktijk.⁸

¹ Het internationaal gewoonterecht berust op "een als recht aanvaarde algemene praktijk" (Nederlandse vertaling van *Statute of the International Court of Justice* uit 1945 <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005509/1945-12-10#Verdrag_1> art. 38(1)(b)) en bestaat uit (voldoende algemene, consistente en duurzame) statenpraktijk (al zijn er beperkte inconsistenties) en *opinio juris* (de overtuiging dat de praktijk een rechtsregel weerspiegelt). Zie: ILC, 'Draft Conclusions on Identification of Customary International Law' (2018) <https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/a_13_2018.pdf>.

² O Corten, *The Law against War* (2nd edn, Bloomsbury 2021) 205ff.

³ Vienna Convention on the Law of Treaties (adopted 23 May 1969, entered into force 27 January 1980) 1155 UNTS 331 (VCLT), art. 53. Het is niet mogelijk om bij verdrag af te wijken van een norm van *jus cogens*.

⁴ *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v United States of America)* (Merits) [1986] ICJ Rep 14, para. 205.

⁵ 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).

⁶ ICJ *Nicaragua* case (n 4) para. 228 ("arming and training").

⁷ *Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v Uganda)* (Merits) [2005] ICJ Rep 168, para. 161 ("training and military support").

⁸ Zie o.m. A Ranzelzhofer and O Dörr, 'Article 2 (4)' in B Simma et al. (eds), *The Charter of the United Nations: A Commentary* vol 1 (3rd edn, OUP 2012) 211-13; Corten (n 2) 260; AlV and CAVV, 'Het leveren en financieren van "niet-letale steun" aan niet-staatelijke, gewapende groepen in het buitenland' (25 June 2020)



2.1.1 Welke steun is verboden?

2.1.1.1 Uitsluiting van 'defensieve' wapens?

In recente jaren ziet men soms suggesties opkomen dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen 'offensieve' en 'defensieve' wapens.⁹ Zo kan worden verwezen naar Franse verklaringen n.a.v. wapenleveringen, waaronder machinegeweren en anti-tank-raketten, aan de Libische oppositie in 2011. Hierbij werd beklemtoond dat het om defensieve wapens ging om de burgerbevolking te beschermen.¹⁰ Het zou echter een misvatting zijn om te veronderstellen dat leveranties van defensieve wapens geen schending van het geweldverbod opleveren. In de eerste plaats bestaat er geen duidelijke grondslag voor een onderscheid tussen defensieve en offensieve wapens in het internationaal recht. Verklaringen zoals die van Frankrijk suggereren dat het woord defensief doelt op het beoogde gebruik en niet de aard van de wapens. Dergelijke (kunstmatig) enge invulling van het begrip 'militaire goederen' staat haaks op de invulling hiervan in het domein van de exportcontrole. De relevante lijsten van 'militaire goederen' omvatten niet alleen aanvalswapens, maar net zozeer defensieve goederen zoals kogelwerende vesten.¹¹ Het oorlogsrecht van zijn kant definieert 'aanvallen' als "daden van geweld gericht tegen de tegenstander, *hetzij offensieve, hetzij defensieve*".¹²

Franse wapenleveringen aan de Libische oppositie moeten overigens worden gezien in het licht van resolutie 1973(2011) waarin de VN-Veiligheidsraad staten machtigde om "alle noodzakelijke maatregelen" te nemen om de burgerbevolking van Libië te beschermen.¹³ In plaats van te ontkennen dat er sprake was van een (indirect) gebruik van geweld, deed Frankrijk beroep op één van de uitzonderingen op het geweldverbod, m.n. een machtiging vanwege de Veiligheidsraad.¹⁴ Deze keuze bevestigt dus impliciet de premisse dat ook leveranties van zogenaamde defensieve wapens aan een NSGG nog steeds onder het geweldverbod vallen.¹⁵

<https://www.adviescommissievölkerrecht.nl/publicaties/adviezen/2020/06/25/niet-letale-steun-aan-niet-statelijke-gewapende-groepen-in-het-buitenland> 5-6; A Nollkaemper, 'Wapenleveranties in Syrië' (17 June 2013) <<https://legacy.gscdn.nl/archives/images/2013D25907.pdf>> 2; Austria, Permanent Representation to the European Union, 'Austrian Position on Arms Embargo' (13 May 2013) <<https://fm-ft-static.com/content/images/1721c482-bc8c-11e2-b344-00144feab7de.pdf>>.

⁹ Zie: H Kiel, *Arms Transfers to Non-State Actors* (PhD on file with the authors, forthcoming with Edward Elgar in 2023) 20-1.

¹⁰ L Charbonneau and H Hassan, 'France Defends Arms Airlift to Libyan Rebels' (*Reuters*, 29 June 2011) <<https://www.reuters.com/article/us-libya-idUSTRE7276JP20110629>>.

¹¹ Zie vb. de categorieën van goederen uit het *United Nations Register of Conventional Arms* (UNROCA) (<<https://www.unroca.org/about>>). Deze categorieën worden ook als uitgangspunt gebruikt voor het VN-Wapenhandelsverdrag (<<https://wetten.overheid.nl/BWBV0006233/2014-12-24>>, zie i.h.b. arts 2(1) en 5(3)). Zie ook de Munitions List uitgewerkt op het niveau van het Wassenaar Arrangement (<https://www.wassenaar.org/app/uploads/2020/12/Standalone-Munitions-List_2020.pdf> (versie van december 2020)) en de Gemeenschappelijke EU-Lijst van Militaire Goederen (P.B. 13 maart 2020, C-85/1).

¹² Nederlandse vertaling van de *Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the protection of victims of international armed conflicts (Protocol I)* uit 1977 <https://wetten.overheid.nl/BWBV0004091/1994-03-01#Verdrag_2> art. 49(1) (klemtoon van de auteurs).

¹³ UNSC Res 1973 (17 March 2011) UN Doc S/RES/1973, para. 4. De resolutie verzoekt staten voorts om de VN te informeren omtrent de genomen maatregelen. Voor voorbeelden, zie o.m.: UN Doc S/2012/163, paras. 71ff.

¹⁴ Letter dated 30 June 2011 from the Permanent Representative of France to the United Nations addressed to the Secretary-General (1 July 2011) UN Doc S/2011/402.

¹⁵ ICJ *Nicaragua case* (n 4) para. 186; C Nowak, *Das Interventionsverbot im Bürgerkrieg* (Peter Lang 2018) 396 en Kiel (n 9) 336.

2.1.1.2 Uitsluiting van 'niet-letale' steun?

In tegenstelling tot niet-letale wapens¹⁶ heeft de term niet-letale *steun* geen vaste betekenis in het internationaal recht.¹⁷ Het gevolg is dat er geen duidelijkheid bestaat over de vraag welke goederen eronder vallen. Uit recente praktijk blijkt dat het onder meer kan slaan op kogelvrije vesten, gepantserde voertuigen, nachtkijkers of satelliettelefoons. Het gaat in essentie om goederen die niet zijn ontworpen om ernstig fysiek letsel of dood te veroorzaken.¹⁸ De vergelijking met niet-letale wapens is veelzeggend, want een object kan dus niet-letaal van aard zijn en toch kwalificeren als een wapen. Hetzelfde geldt voor de verwijzing naar niet-letale *militaire* uitrusting in diverse EU-instrumenten (zie verder), welke het intrinsiek militaire karakter van de goederen erkent.

Waar het gaat om goederen die direct gelinkt zijn aan het voeren van militaire operaties valt moeilijk in te zien hoe zij zouden zijn uitgesloten van het verbod op het indirect gebruik van geweld, zoals geïnterpreteerd in de arresten van het IGH.¹⁹ Het uitgangspunt dat niet-letale goederen worden gevat door het geweldverbod vindt indirect steun in het feit dat de lijsten van militaire goederen gebruikt op vlak van exportcontrole uiteenlopende items bevatten – zoals kogelvrije vesten, gepantserde voertuigen of nachtkijkers – die als niet-letaal kunnen worden beschouwd.²⁰

De vraag blijft echter of deze 'traditionele' invulling van het geweldverbod overeind blijft. Waar staten van oudsher terughoudend zijn om openlijk wapens te leveren, komen zij er in meer recente jaren soms voor uit niet-letale (of zelfs letale) steun te verlenen aan een NSGG. Dat geldt in het bijzonder wanneer de staat waartegen de groep strijdt zich bezondigt aan grootschalige schendingen van de mensenrechten en oorlogsmisdaden.²¹ De situatie in Syrië is hiervan het meest duidelijke voorbeeld. Verschillende landen gaven openlijk toe dergelijke steun te verlenen aan de Syrische Nationale Coalitie (SNC) of andere groepen. Dit gold onder meer voor de VS en het VK – maar ook voor Nederland. Opvallend is ook de geleidelijke aanpassing van het wapenembargo t.a.v. Syrië dat in 2011 werd ingevoerd op EU-niveau. Dit embargo kende bij aanvang een aantal uitzonderingen, met name:

1. Voor beschermende kleding, zoals kogelvrije vesten en militaire helmen, voor o.m. VN-personeel, journalisten en medewerkers van humanitaire organisaties;
2. Voor gepantserde/kogelvrije voertuigen "andere dan gevechtsvoertuigen", m.n. voor de bescherming van personeel van de EU en haar Lidstaten, en;
3. Voor "niet-dodelijke militaire uitrusting ... die uitsluitend is bedoeld voor humanitair of beschermend gebruik", zonder precisering van de mogelijke ontvangers.²²

¹⁶ Zie: United Kingdom, Ministry of Defence, 'The Joint Service Manual of the Law of Armed Conflict (JSP 383)' (2004) <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/27874/JSP3832004Edition.pdf> para. 6.18.1. Klassieke voorbeelden zijn traangas of rubberen kogels.

¹⁷ AIV and CAVV (n 8) 5: "de kwalificatie als zodanig heeft dan ook geen juridische implicaties"; C Henderson, 'The Provision of Arms and "Non-Lethal" Assistance to Governmental and Opposition Forces' (2013) 36 UNSW Law Journal 642, 649.

¹⁸ Zie, bijvoorbeeld, 10 U.S.C. § 2557 (Verenigde Staten). Zie ook Henderson (n 17) 649.

¹⁹ In dezelfde zin: Henderson (n 17) 650.

²⁰ Zie vb. de definitie van "armoured combat vehicles" in het UNROCA (n 11).

²¹ C Nowak, 'The Changing Law of Non-Intervention in Civil Wars – Assessing the Production of Legality in State Practice after 2011' (2018) 5 JUFIL 40, 72.

²² Besluit 2011/273/GBVB van de Raad van 9 mei 2011, P.B. 10 mei 2011, L-121/11, art. 2(1) en (2); Verordening 442/2011 van de Raad van 9 mei 2011, P.B. 10 mei 2011, L-121/1, art. 2(2) en 3(2) (klemtoon van de auteurs).



Begin 2013 werden de EU-instrumenten gewijzigd om uitzonderingen (2) en (3) uitdrukkelijk toe te passen op leveranties aan de SNC, althans wanneer “bestemd voor de bescherming van burgers”.²³ Voor de EU-Lidstaten die overgingen tot NLA-steun vormde deze aanpassing een belangrijke legitimering voor hun optreden.²⁴

Leidt deze recente statenpraktijk ook tot een nieuwe interpretatie van het geweldverbod? Het klopt dat gewoonterecht kan veranderen onder invloed van ontwikkelingen in de statenpraktijk.²⁵ Toch lijkt het prematuur om te stellen dat niet-letale steun is uitgesloten uit het toepassingsgebied van het geweldverbod.²⁶ De precedentwerking van de recente statenpraktijk blijft onduidelijk. De landen die niet-letale steun leverden aan de Syrische oppositie voerden geen *expliciete* juridische argumenten aan ter rechtvaardiging, maar bleven vaag in hun publieke verklaringen.²⁷

Zelfs indien de hulpverlenende landen handelden in de overtuiging er geen schending was van het volkenrecht, blijft het gissen waarom. Waren zij van oordeel dat niet-letale steun principieel is uitgesloten van het geweldverbod? Of meenden zij dat de steun aan Syrische groepen kon worden gerechtvaardigd, eventueel op grond van een *uitzondering* op het geweldverbod? Het is opvallend dat de betrokken landen steevast de klemtoon legden op de vele mensenrechtenschendingen door het regime van President Assad, de internationale (politieke) erkenning van de SNC als vertegenwoordiger van het Syrische volk, of de strijd tegen IS.²⁸ Deze ambigue houding doet ernstige twijfels rijzen of de betrokken landen überhaupt een *algemeen* precedent wilden vestigen. Men mag tevens niet vergeten dat een aantal landen wel degelijk kritiek uitte op niet-letale steun aan Syrische rebellengroepen.²⁹

De drempel voor een gewijzigde invulling van het geweldverbod – een norm van *jus cogens* – ligt erg hoog.³⁰ Het volstaat hierbij niet om te kijken naar de praktijk of de rechtsopvattingen van een beperkte groep landen.³¹ Statenpraktijk moet voldoende algemeen en constant zijn om aanleiding te geven tot een verandering van gewoonterecht.³² Ook een Verordening op EU-niveau kan de verplichtingen van de EU-Lidstaten onder het internationaal recht niet zomaar wijzigen.

²³ Besluit 2013/109/GBVB van de Raad van 28 februari 2013, P.B. 1 maart 2013, L-58/8, art. 1; Verordening 325/2013 van de Raad van 10 april 2013, P.B. 11 april 2013, L-102/1, art. 1.

²⁴ Zie Nowak (n 21) 74, die de Franse Minister van Buitenlandse Zaken Jean-Yves Le Drian citeert.

²⁵ ICJ *Nicaragua case* (n 4) paras 206ff.

²⁶ In dezelfde zin, zie: AIV and CAVV (n 8) g. Zie verder Hoofdstuk 6 omtrent mogelijke rechtsontwikkelingen in de toekomst.

²⁷ Zie in dit verband Nowak (n 21) 72-5. Maar zie ook: TK 21501-02 nr. 1263 (4 juni 2013).

²⁸ Zie, bijvoorbeeld: TK 21501-02 nr. 1263 (4 juni 2013) 3; United States, Department of State, 'Daily Press Briefing' (1 August 2012) <<https://2009-2017.state.gov/r/pa/lpr/s/dpb/2012/08/19/5958.htm>>; United Kingdom, Foreign & Commonwealth Office, 'Foreign Secretary statement on Syria' (10 August 2012) <<https://www.gov.uk/government/news/foreign-secretary-statement-on-syria>>; France, France Diplomatie, 'Entretien du Premier Ministre, M. Jean-Marc Ayrault, avec "RMC" – Extraits – Paris, 22 août 2012' (22 August 2012).

²⁹ Nowak ((n 21) 75) verwijst naar Syrië, Iran en Rusland. Vergelijk ook met de opmerking van de CAVV/AIV ((n 8) 8) over de kritiek van Westerse landen op niet-letale steun van Rusland aan rebellen in Oost-Oekraïne.

³⁰ VCLT (n 3) art. 53; D Akande and K Johnston, 'Implications of the Diversity of the Rules on the Use of Force for Change in the Law' (2021) 32 EJIL 679.

³¹ Zie ook: AIV and CAVV (n 8) 8: internationaal recht wordt niet gewijzigd "door een unilaterale alternatieve interpretatie".

³² ILC International Custom (n 1) conclusion 8. Er bestaat geen '*instant custom*' dat voort/loeft uit één enkel precedent. ILC, 'Draft Conclusions on Identification of Customary International Law, with Commentaries' (2018) <https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/1_13_2018.pdf> commentary to conclusion 8 at 17.

Op grond van het voorgaande concluderen wij dat het geweldverbod zich verzet tegen het leveren van wapens en andere *militaire* steun, inclusief training, aan een NSGG die verwickeld is in een gewapend conflict in een ander land. Dit verbod geldt voor alle steun die direct bijdraagt aan het geweldgebruik van de groep,³³ hetzij offensief hetzij defensief, en *met inbegrip* van niet-letale steun.

Leveranties van militaire goederen (in de zin van bijvoorbeeld de EU-lijst van militaire goederen³⁴) zijn dus principieel strijdig met Artikel 2(4) HVN. Maar wat met zogeheten '*dual use*'-goederen, die zowel voor militaire als civiele doeleinden kunnen worden gebruikt? Voor leveranties aan een NSGG van "goederen van tweërlei gebruik" die voorkomen op de gedetailleerde lijsten van het Wassenaar Arrangement of de Europese *Dual Use*-Verordening³⁵ geldt het vermoeden dat er een inbreuk is, tenzij kan worden aangetoond dat militair gebruik redelijkerwijs uitgesloten is. Omgekeerd biedt het feit dat de geleverde goederen *niet* voorkomen op de (export-)controlelijsten geen sluitende garantie dat er geen schending is van Artikel 2(4) HVN. Net als bij de exportcontrole voor *dual-use* goederen,³⁶ lijkt het immers aangewezen om ten aanzien van de draagwijdte van het geweldverbod een functionele aanpak te hanteren die zowel kijkt naar de aard van het goed als naar het beoogde gebruik.

2.1.2 *Intentie en 'de minimis'-steun*

Los van de materiële draagwijdte van het geweldverbod, is het de vraag of de intentie van de steunverlenende staat van invloed is op de toepassing van Artikel 2(4) HVN. Als een derde staat een NSGG doelbewust steunt in diens strijd tegen de overheid lijken de onderliggende *motieven* (in tegenstelling tot het *doel*) alvast niet van belang om uit te maken of het geweldverbod geschonden wordt.³⁷ Maar kan er sprake zijn van (indirect) gebruik van geweld als de hulp aan een NSGG niet dient om deze te steunen in de strijd *tegen de overheid*, maar een ander doel heeft zoals humanitaire hulpverlening, het bestrijden van criminaliteit of het handhaven van de openbare orde?

Deze vraag sluit aan bij de discussie in de rechtsleer omtrent een eventuele '*de minimis*'-drempel voor de toepassing van Artikel 2(4) HVN. Een aantal auteurs stelt met name dat kleinschalige incidenten, waarbij geen intentie bestaat van de ene staat om geweld te gebruiken *tegen* een andere staat, beneden de 'ondergrens' van het geweldverbod blijven.³⁸ De idee van een *de minimis*-drempel is echter niet zonder controverse.³⁹ Hoe dat ook zij: Indien een derde staat wapens of andere militaire uitrusting levert aan een groep die verwickeld is in een gewapend conflict met de overheid, lijkt het weinig geloofwaardig om te stellen dat er geen intentie bestaat om geweld te gebruiken *tegen* de andere staat en dat er om die reden geen schending van het geweldverbod zou zijn. In de regel zal het aannemelijk zijn dat de goederen worden aangewend voor militaire operaties tegen de overheid.

³³ ALV and CAVV (n 8) 5.

³⁴ Zie (n 11).

³⁵ Zie (n 11) en Verordening 2021/821 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2021, P.B. 11 juni 2021, L-206/1.

³⁶ De '*catch all*'-bepaling in de Europese *Dual Use*-Verordening ((n 35) art. 4(2)) verwijst uitdrukkelijk naar "producten voor tweërlei gebruik die *niet* op de lijst in Bijlage I voorkomen". Daarmee wordt onrechtstreeks aangegeven dat de opsomming van Bijlage I niet uitputtend is.

³⁷ ICJ *Armed Activities case* (n 7) para. 163; ICJ *Nicaragua case* (n 4) para. 206. Zie ook: Definition of Aggression, UNGA Res 3314 (14 December 1974) A/RES/3314(XXIX) art. 5(1).

³⁸ Zie o.a. Corten (n 2) 85-6.

³⁹ Voor een kritiek, zie: T Ruys, "The Meaning of "Force" and the Boundaries of the *Jus ad Bellum*" (2014) 108 AJIL 159.



Dit is mogelijk anders wanneer het gaat om leveringen van bijvoorbeeld handwapens aan een groepering die zich louter bezig houdt met civiele bescherming (bijvoorbeeld: bouwen van schuilkelders, puin ruimen na aanvallen) en waarvan de leden bescherming genieten onder het oorlogsrecht.⁴⁰ De uitzondering in het Europese wapenembargo t.a.v. Syrië voor "beschermende kleding" voor journalisten en personeel van humanitaire organisaties "louter voor persoonlijk gebruik"⁴¹ lijkt om deze redenen niet problematisch onder het geweldverbod.

Indien er sprake is van leveranties van militaire uitrusting aan een NSGG, dan geldt een vermoeden dat het geweldverbod wordt geschonden. Dit vermoeden lijkt slechts in zeer uitzonderlijke omstandigheden weerlegbaar. Leveranties van militaire uniformen vormen zo'n uitzonderlijk scenario.⁴² Hoewel uniformen de zichtbaarheid en wervingskracht van een NSGG 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. Ook het verstrekken van training die louter en specifiek handelt over de naleving van het oorlogsrecht vormt ons inziens geen inbreuk op het geweldverbod.⁴³

2.2 *Het non-interventiebeginsel*

Een tweede overkoepelende principe, naast het geweldverbod, betreft het non-interventiebeginsel. Dit beginsel vindt steun in uiteenlopende VN-resoluties⁴⁴ en maakt deel uit van het gewoonterecht.⁴⁵ Het IGH definieerde het beginsel als "the right of every sovereign State to conduct its affairs without outside interference".⁴⁶ Het non-interventiebeginsel is een van de meest vage principes van het volkenrecht. Niettemin bestaat er, zoals ook de CAVV/AIV erkent, eensgezindheid over het feit dat het principe zich verzet tegen het leveren van bepaalde steun aan niet-staatelijke gewapende groepen die actief zijn in een derde land en er strijd voeren tegen een zittende regering.⁴⁷ Uit het *Nicaragua*-arrest volgt duidelijk dat het principe een ruimere draagwijdte heeft dan het geweldverbod: ook *niet-militaire* steun kan het non-interventiebeginsel schenden. Zo werd ook "louter financiële steun" als

⁴⁰ Artikel 65(3) van de Vierde Conventie van Genève (zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBO000569/1955-02-03#Verdrag_2>) erkent dat leden van de civiele bescherming lichte vuurwapens mogen dragen ter zelfverdediging.

⁴¹ Zie (n 22).

⁴² Dergelijke kledij valt doorgaans binnen de scope van VN-wapenembargo's. Zie, bijvoorbeeld UN Doc S/2013/99, para. 54.

⁴³ Partijen bij een gewapend conflict zijn immers uitdrukkelijk verplicht de eigen troepen een dergelijke opleiding te geven. Zie, in het bijzonder: ICRC, 'Customary International Humanitarian Law: Rule 142. Instruction in International Humanitarian Law within Armed Forces' <https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docindex/v1_rul_rule142>. Wanneer een derde staat hierin bijstand verleent, valt dit moeilijk als militaire training te zien in de zin van het geweldverbod. Zie ook verder in dit rapport, afdeling 2.3.2 m.b.t. medische training.

⁴⁴ Friendly Relations Declaration (n 5); 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). Zie ook: UNGA Res 36/103 (9 December 1981) UN Doc A/RES/36/103.

⁴⁵ ICJ *Nicaragua case* (n 4) para. 202.

⁴⁶ *Id.* Doorgaans worden twee bestanddelen onderscheiden: onwettige interventie veronderstelt (1) een inmenging in het zogeheten *domaine réservé* van een andere staat, die bovendien (2) een vorm van 'dwang' ('*coercion*') vertoont.⁴⁶ Deze twee criteria bieden slechts beperkt houvast. Zie ook: M Jamnejad and M Wood, 'The Principle of Non-Intervention' (2009) 22 LJIL 345, 347-9; R Jennings and A Watts, *Oppenheim's International Law* (9th edn, OUP 2008) vol 1, 429-34.

⁴⁷ AIV and CAVV (n 8) 6; A Nollkaemper, 'Position paper: Nederlandse steun aan gewapende oppositie in Syrië', 27 september 2018 <https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2018A03897> para. 5; Jamnejad and Wood (n 46) 361-2; Jennings and Watts (n 46) 431 and 446; P Kuniq, 'Intervention, Prohibition of' (2008) MPEPIL 1434, paras 34-6.

een vorm van (onwettige) interventie beschouwd.⁴⁸ Ook het verlenen van inlichtingen en logistieke steun schendt het non-interventiebeginsel.⁴⁹

Louter humanitaire steun valt volgens het IGH niet onder het interventieverbod, mits aan twee voorwaarden is voldaan: (1) het moet gaan om daadwerkelijke humanitaire steun, d.w.z. steun om menselijk lijden te voorkomen en verlichten, die (2) "zonder onderscheid" wordt verleend aan alle behoevenden.⁵⁰ In de *Nicaragua*-zaak oordeelde het IGH dat zelfs indien Amerikaanse steun aan de *contra*-rebellens beperkt bleef tot voedsel, kledij, geneesmiddelen en andere humanitaire hulp, dit niet impliceerde dat deze wettig was. Om te voldoen aan het interventieverbod moest de steun immers zonder onderscheid worden verleend, niet alleen aan de *contra*-rebellens en diegenen die van hen afhankelijk waren.⁵¹ Het principe dat humanitaire steun neutraal en onpartijdig moet worden aangeboden vindt bevestiging in het CAVV/AIV-advies, hoewel de CAVV/AIV ook erkent dat "[h]et bieden van hulp aan burgers die geaffilieerd zijn aan één partij in het conflict ... niet *per se* de beginselen van neutraliteit en/of onpartijdigheid [schendt]".⁵² Deze visie lijkt te worden bevestigd door het Internationale Rode Kruiscomité (IRKC).⁵³ Maar doelbewust steun leveren aan één van de oorlogvoerende partijen valt ons inziens niet onder de 'humanitaire' uitzondering op het interventieverbod.⁵⁴

Uit het *Nicaragua*-arrest volgt dus dat een zeer ruime waaijer aan steunverlening onder het non-interventiebeginsel valt en dat steun die specifiek wordt verleend aan een NSGG – ook al is deze 'civiel' eerder dan 'militair' – verdacht is onder het internationaal recht.

De draagwijdte van het non-interventiebeginsel vormt ook de focus van een resolutie van het *Institut de droit international* (IDI) uit 1975.⁵⁵ Deze resolutie somt verschillende handelingen op waarvan staten zich moeten onthouden in situaties van burgeroorlog in een ander land. Het betreft het leveren van wapens of ander oorlogsmateriaal (art. 2(2)(c)), maar ook het verlenen van "*any financial or economic aid likely to influence the outcome of that war*" (art. 2(2)(d)). De resolutie geeft aan dat derde landen wel technische of economische steun kunnen verlenen *indien het onwaarschijnlijk is dat deze een wezenlijke impact heeft op de uitkomst van de burgeroorlog* (art. 3(b)).⁵⁶

⁴⁸ ICJ *Nicaragua case* (n 4) paras 208 and 242 ("*mere supply of funds*" / "*financial support*").

⁴⁹ *Ibid.*, para. 242.

⁵⁰ *Ibid.*, paras 242-3 ("*humanitarian assistance*"). Zie, in dezelfde zin: Resolution on the Principle of Non-Intervention in Civil Wars, 1975 Session of Wiesbaden <https://www.idi-ijil.org/app/uploads/2017/06/1975_wies_03_en.pdf> art. 4.

⁵¹ Zie hierover: ICJ *Nicaragua case* (n 4) paras 242-3. Deze lezing volgt ook uit: Nederlandse vertaling van *Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II)* uit 1977 <https://wetten.overheid.nl/BWVVo03921/1987-12-26#Verdrag_1> art. 18(2). De commentaar bij dit artikel verwijst overigens naar artikel 70(1) uit Additional Protocol I (n 12).

⁵² AIV en CAVV (n 8) 6 (citaat) en 8-9. Zie ook: CAVV, 'Advies inzake humanitaire hulpverlening' (26 August 2014) <<https://www.adviescommissievolkenrecht.nl/publicaties/adviezen/2014/08/26/humanitaire-hulpverlening>>.

⁵³ ICRC, 'Article 70: Relief Actions – Commentary of 1987' <<https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=1CE88A93ED9B85B6C12563CDO04261FC>> para. 2803.

⁵⁴ D Akande and EC Gillard, 'Oxford Guidance on the Law relating to Humanitarian Relief Operations in Situations of Armed Conflict' (October 2016) <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Oxford%20Guidance%20pdf.pdf>> paras 8-9 and 16-21.

⁵⁵ Zie: Wiesbaden-resolutie (n 50).

⁵⁶ *Ibid.*, art. 3(b).



De resolutie van het *Institut* laat iets meer opening voor steun aan niet-statelijke gewapende groeperingen dan de IGH-rechtspraak. Men zou immers kunnen argumenteren dat bepaalde civiele goederen – zelfs indien uitsluitend verleend aan een NSGG – doorgaans niet van dien aard zijn om een wezenlijke impact te hebben op de uitkomst van het gewapend conflict, des te meer indien de *omvang* van de steunverlening erg beperkt blijft. Ook de CAVV/AIV wijst op de *mogelijkheid* van een “flexibelere interpretatie” van het non-interventiebeginsel in vergelijking met de “stringente interpretatie” van het IGH. Kernvraag daarbij is “of de verleende steun de vijandelijkheden beïnvloedt”.⁵⁷ Bij het voorgaande hoort wel een drievoudige kanttekening. Ten eerste: de IDI-resolutie is op zich geen juridisch bindend instrument, maar een product van een vereniging van juristen.⁵⁸ Ten tweede: de resolutie dateert van vóór het *Nicaragua*-arrest van het IGH. Ten derde: de resolutie laat slechts bescheiden of niet-determinerende financiële, economische of technische steun toe en biedt alleszins geen vrijgeleide voor het leveren van uiteenlopende niet-letale goederen.

Het *Nicaragua*-arrest bevat tot op heden de meest gezaghebbende interpretatie van het non-interventiebeginsel. Deze interpretatie werd door het IGH bevestigd in een later arrest uit 2005.⁵⁹ Zij vindt ook ruime weerklank in de rechtsleer.⁶⁰ Oostenrijk greep bijvoorbeeld terug naar de interpretatie in *Nicaragua* in zijn verzet tegen de uitholling van het EU-wapenembargo t.a.v. Syrië.⁶¹ Uit het voorgaande volgt ons inziens dat het leveren van uiteenlopende steun aan een NSGG die verwickeld is in een niet-internationaal gewapend conflict in een ander land, en daar strijdt voor de gewelddadige omverwerping van een zittende regering, in principe wordt gezien als een onwettige inmenging in de interne aangelegenheden van dat land – en dit ongeacht de motieven van de steunverlenende staat.⁶²

Tot slot kan men zich de vraag stellen of de recente statenpraktijk (met inbegrip van de steun aan de Syrische gewapende oppositie) leidt tot een ‘soepeler’ invulling van het non-interventiebeginsel. Net als bij het geweldverbod moet deze vraag volgens ons ontkennend worden beantwoord, onder meer gelet op de ambigue houding van de steunverlenende landen.⁶³ De auteurs kennen ook geen verklaringen van steunverlenende staten waarin werd aangegeven dat de geboden steun geen ‘wezenlijke impact’ kon hebben op het lopende conflict en om die reden niet onder de toepassing van het non-interventieverbod zou vallen.

2.3 Toepassing van het geweldverbod en het non-interventiebeginsel in het NLA-dossier

2.3.1 Juridische adviesverlening

Nog voor de start van het NLA-programma werd binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) advies gevraagd aan de Dienst Juridische Zaken – Internationaal Recht (DJZ of DJZ/IR). Reeds in 2013

⁵⁷ AIV and CAVV (n 8) 7, maar vragen zich af “hoe deze interpretatie zich verhoudt tot het Nicaragua-dictum”.

⁵⁸ De inhoud was (en is) bovendien niet zonder controverse. Zie: ‘Délérations de l’Institut en séances plénières – Troisième question: Le principe de non-intervention dans les guerres civiles’ (1975) 56 AIDI 411, 474. Echter, het cruciale Artikel 2(2) van de resolutie is aangenomen zonder tegenstem (*ibid.*, 413ff; G Nolte, ‘The Resolution of the Institut de droit international on Military Assistance on Request’ (2012) RBDI 241, 243).

⁵⁹ ICJ *Armed Activities* case (n 7) para. 164.

⁶⁰ Zie de reeds vermelde rechtsleer in (n 47). Zie ook C Henderson, *The Use of Force and International Law* (CUP 2018) 61.

⁶¹ Austria (n 8).

⁶² Zie (n 37) en bijhorende tekst. In dezelfde zin: AIV and CAVV (n 8) 6.

⁶³ Zie (n 28-29) en bijhorende tekst.

en 2014 beklemtoonde DJZ in interne correspondentie meermalen dat het "direct steunen" van de gewapende oppositie in Syrië "met materiaal en training" onder het non-interventieverbod viel.⁶⁴ Datzelfde gold volgens DJZ voor het verlenen van militaire training, bewapening, maar ook financiering en bevoorrading van de oppositie.⁶⁵ De politieke erkenning van de oppositie als legitieme vertegenwoordiger van het Syrische volk veranderde daar volgens DJZ niets aan.⁶⁶ Wel werd er begin 2013 al op gewezen dat het non-interventiebeginsel "minder nadruk" kreeg door de afnemende legitimiteit van het Assad-regime.⁶⁷

Rond deze periode stelde de Extern Volkenrechtelijke Adviseur (EVA), Professor André Nollkaemper, een advies op over wapenleveranties aan Syrië. Het advies beklemtoonde dat wapenleveranties aan de Syrische oppositie onder het internationaal recht onwettig zijn, ongeacht de legitimiteit en politieke erkenning van de SNC. Anderzijds erkende het advies dat er "een kloof [lijkt] te ontstaan tussen [het non-interventiebeginsel] enerzijds en de praktijk (van westerse staten) anderzijds":

Ik merk op dat strikt genomen het non-interventiebeginsel niet alleen wapenleveranties verbiedt, maar ook andere vormen van steun. In het licht van de diverse vormen van steun die kennelijk al aan de oppositie in Syrië worden gegeven, kan worden geconcludeerd dat het non-interventiebeginsel in deze situatie niet meer in absolute zin wordt toegepast. Het zoeken naar een principiële basis voor een minder absolute toepassing is begrijpelijk.⁶⁸

Wanneer eind 2014 het NLA-programma in de steigers staat, wordt duidelijk dat DJZ inmiddels opteert voor zo'n "minder absolute" benadering van het non-interventiebeginsel, die ook wordt aangehouden in de latere adviesverlening.⁶⁹ Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen diverse types van steun. Wat wapens en letale steun, alsook militaire training, betreft is het advies eenduidig: dit gaat zowel in tegen het geweldverbod als het non-interventiebeginsel. Wat niet-letale steun betreft, gaat DJZ uit van een *case-by-case* benadering. Anders gesteld: het louter 'niet-letale' karakter sluit strijdigheid met het non-interventiebeginsel niet uit. Terzelfdertijd stelt DJZ zich op het standpunt dat humanitaire, civiele en medische steun "waarschijnlijk in lijn [zal] zijn met het internationaal recht".⁷⁰ Voortaan zal stevast worden beklemtoond dat de keuze voor civiele (en medische) steun het volkenrechtelijk risico "beperkt".⁷¹

⁶⁴ Zie: brondocument MINBUZA-2018.1089320, bijlage 13 (mail van 15 februari 2013): "Directe militaire steun aan een partij bij een gewapend conflict kan leiden tot directe betrokkenheid bij dit gewapende conflict van leverende Staat/entiteit. Daarbij lijkt het onderscheid offensief/defensief, dan wel lethal/non-lethal, niet van belang. Bepalend is dat door de bijdrage er een direct militair voordeel optreedt voor de ontvangende partij". De passage handelt over het oorlogsrecht, maar is ook pertinent voor het geweldverbod en non-interventiebeginsel, zoals wordt bevestigd in andere interne stukken (*ibid.*, bijlage 12 (mail van 24 mei 2013): "Het direct steunen van gewapende oppositie met materiaal en training valt [onder het non-interventiebeginsel].")

⁶⁵ *Ibid.*, bijlage 3 (memo van 20 april 2016); brondocument MINBUZA-2014.739149 (mail van 13 november 2014).

⁶⁶ Brondocument MINBUZA-2018.1089320, bijlage 12 (mail van 24 mei 2013).

⁶⁷ *Ibid.*, bijlage 13 (mail van 15 februari 2013).

⁶⁸ Nollkaemper 2013 (n 8) 3. Nollkaemper verduidelijkte in 2018 ((n 47) para. 9) dat uit het eerder advies "niet kan worden afgeleid dat andere leveranties dan wapenleveranties niet in strijd zouden kunnen komen met het non-interventiebeginsel".

⁶⁹ Brondocument MINBUZA-2018.1089320, bijlage 11 (november 2014 – non-paper DJZ/IR Doel van de FFM), bijlage 7 (november 2015 – AO RBZ: Q en A NLA aan Syrische Oppositie).

⁷⁰ *Ibid.*, bijlage 11 (november 2014 – non-paper DJZ/IR Doel van de FFM).

⁷¹ *Ibid.*, bijlage 8 (oktober 2015 – Memo DSH en DAM – vervolg project civiele steun ('NLA') Syrië – redactionele aanpassingen); bijlage 10 (januari 2015 – project informatie formulier – Stabiliteitsfonds Non-lethal steun aan Syrische gematigde gewapende groepen – redactionele aanpassingen); en bijlage 2 (juni 2017 – Memo DAM NLA: nieuwe besteding 10 miljoen – redactionele aanpassingen).

Op een aantal momenten wordt vanuit DJZ beklemtoond dat het juridische risico voor civiele en medische steun beperkt is, maar dat dit risico "groter" wordt bij steun die ook voor militaire doeleinden kan worden gebruikt.⁷² Wanneer in de loop van 2016 wordt beslist om financiële steun te geven aan het Britse 'border force/medical brigade' programma in Zuid-Syrië, herinnert DJZ er bijvoorbeeld aan dat financiering van gewapende groepen op gespannen voet staat met het non-interventiebeginsel, te meer wanneer het gaat om financiering van militaire training en middelen die worden ingezet in de strijd met Assad. "Door in ovenkomst met het VK op te nemen dat training en middelen alleen mogen worden aangewend voor doeleinden waarvoor ze worden gegeven", aldus DJZ, kan dit risico gemitigeerd worden.⁷³ Met betrekking tot een nieuw financieringspakket voor het Britse programma in Zuid-Syrië in 2017, waarbij sommige items "op de grens van" NLA vallen – in het bijzonder de "montagekits voor mitrailleurs" – wordt gewaarschuwd dat dit "duidelijke juridische risico's" draagt.⁷⁴ BZ geeft in 2018 aan dat er protest werd aangetekend zodra duidelijk werd dat de Nederlandse financiering voor dit soort montagekits werd gebruikt, en dat de steun daarvoor uiteindelijk is stopgezet.⁷⁵

Op basis van het onderzoek komen wij tot de volgende (tussen)conclusies:

- DJZ heeft regelmatig volkenrechtelijk advies gegeven, zowel mondeling als schriftelijk, en zowel bij de start van het NLA-programma als bij de verlengingen en uitbreidingen ervan. DJZ was dus actief betrokken in het besluitvormingsproces.
- Hoewel DJZ actief betrokken was, bleef het juridisch advies beperkt tot een advies op hoofdlijnen. Een meer uitgewerkte en toegepaste juridische analyse werd niet geredigeerd, noch bij de start van het NLA-programma noch bij de uitbreidingen ervan, en dit ondanks de toevoeging van (meer) controversiële goederen. Evenmin werd aan de EVA om een extern advies gevraagd.⁷⁶ Het uitblijven van een meer omstandige juridische analyse – met oog voor de precedentswaarde van het NLA-programma – lijkt een gemiste kans, zeker gezien het van meet af aan duidelijk was dat het ging om een belangrijke kwestie van buitenlands beleid met duidelijk volkenrechtelijk risico.⁷⁷
- Niettegenstaande de betrokkenheid van DJZ in het besluitvormingsproces, en hun aanwezigheid in de wekelijkse anti-ISIS Syrië/Irak Taskforce, gaf DJZ vooral advies over de *generieke categorieën* van goederen (wagens, kledij, etc.), zonder dat men concreter zicht had op wat precies werd geleverd en in welke hoeveelheden.⁷⁸ Ook was DJZ niet betrokken bij het *vetting* proces en was men niet op de hoogte van de specifieke groepen die steun ontvingen, noch was men betrokken

⁷² Brondocument MINBUZA-2018.1089461 (februari 2016 – memo uitbreiding NLA).

⁷³ Bijvoorbeeld: brondocument MINBUZA-2018.1089320, bijlage 3 (april 2016 – memo DAM/DVB/DSH NLA Syrië: grensmanagement- en medische capaciteit gematigde gewapende oppositie Zuid-Syrië – redactionele aanpassingen).

⁷⁴ *Ibid.*, bijlage 2 (juni 2017 – Memo DAM NLA: nieuwe besteding 10 miljoen – redactionele aanpassingen).

⁷⁵ Brondocument MINBUZA-2018.1253514 (oktober 2018 – voorbereiding AO).

⁷⁶ Dergelijk advies werd onnodig geacht, en niet verplicht, aangezien het standpunt van de EVA gekend was op basis van het advies uit juni 2013. Zie: CIE-NLA interviewverslag (13 januari 2022) en TK 32623 nr. 229 (28 september 2018) antwoord op vraag 166.

⁷⁷ In deze zin ook Nollkaemper 2018 (n 47) para. 22.

⁷⁸ CIE-NLA interviewverslagen (15 september 2021 en 13 januari 2022). Uitzonderlijk werd advies gevraagd over specifieke goederen, bijvoorbeeld pijnwerende middelen (i.c. aan DJZ-Nederlands Recht), zie: brondocument MINBUZA-2018.692071 (januari 2018 – interne mails BZ).

bij de monitoring en evaluatie in het kader van het NLA-programma (evenmin bij vb. het opstellen van leveringscondities voor voertuigen en ander materiaal). De impact van DJZ was dus beperkt.

- In de juridische adviezen was sprake van verbloemend taalgebruik, waarbij men slechts sprak over de mate van 'juridisch risico' die het leveren van bepaalde goederen meebracht. Waar het ging om mogelijke volkenrechtelijke complicaties pleegde DJZ soms ingrepen van redactionele of zelfs cosmetische aard. Al in een advies uit juni 2012 werd geopperd dat een mogelijke strijdigheid met het non-interventiebeginsel kon worden ondervangen door een generieke disclaimer op te nemen dat uitvoering van steunverlening geschiedt "met inachtneming van het internationale recht".⁷⁹ Elders ziet men dat het woord 'grensbewaking' in een concept-Kamerbrief wordt vervangen door een strofe die minder gevoelig is in het licht van het non-interventiebeginsel.⁸⁰ Een ander voorbeeld is dat een passage die verwijst naar het mogelijk maken van "gematigde civiel bestuur" wordt geschrapt,⁸¹ mogelijk om juridische erkenning van de Syrische gematigde oppositie te vermijden.
- Ondanks het constante gebruik van de term 'NLA' beperkte Nederland zich in de praktijk tot wat men *beschouwde* als 'civiele' steun. Deze houding was ingegeven door het uitgangspunt dat het niet-letale karakter van de steun een inbreuk op het volkenrecht geenszins uitsluit.⁸² Een duidelijk onderscheid tussen 'militaire' en 'civiele' steun werd echter niet gemaakt. Diverse documenten doen vermoeden dat hierbij vooral werd gekeken naar de vraag of bepaalde goederen vergunningsplichtig waren, terwijl een dergelijke toets niet kan uitsluiten dat de goederen gezien de omstandigheden wel degelijk militair worden gebruikt.⁸³ De volkenrechtelijke relevantie van dit criterium – overigens niet opgeworpen door DJZ – werd niet verder toegelicht.⁸⁴ Wel wordt in een aantal documenten de nadruk gelegd op het *doel* van de steun in het licht van de volkenrechtelijke beoordeling.⁸⁵ Zo wordt in enkele besluitvormingsmemoranda de 'bescherming

⁷⁹ Brondocument MINBUZA-2013.226296 (13 juni 2012 - concept memo steun Syrische oppositie).

⁸⁰ Brondocument MINBUZA-2018.1089320, bijlage 5 (mail 27 januari 2016). De mail beklemtoont dat "grensbewaking/beheersing een typische overheidsfunctie is, en het bieden van capaciteiten daarvoor dus al snel wringt met het non-interventiebeginsel". Daarom stelt DJZ voor om een formulering te hanteren die "de doelen van de activiteiten" centraal stelt.

⁸¹ *Ibid.*, bijlage 1 (November 2017 – Memo DAM – Steunprogramma gewapende oppositie Syrië – redactionele aanpassingen): "Dit is zeer kwetsbaar in het licht van het non-interventiebeginsel".

⁸² De kabinetsreactie op het CAVV/AIV-advies dat NLA niet zou behoren tot de categorieën steun die direct bijdragen aan het geweldgebruik van de gesteunde groepen (zie: TK 32623 nr. 299 (31 augustus 2020) 2) is merkwaardig nu vanuit DJZ nooit werd geopperd dat niet-letale steun automatisch is uitgesloten van het non-interventiebeginsel en deze stelling evenmin wordt gesteund door het CAVV/AIV-advies.

⁸³ Brondocument MINBUZA-2018.1253514 (oktober 2018 – voorbereiding AO).

⁸⁴ Het criterium lijkt afkomstig te zijn van de Directie Veiligheidsbeleid. DJZ gaf aan dat het 'civiele' en 'niet-vergunningsplichtige' karakter elementen zijn die elkaar onderling versterken in de toetsing. Zie: CIE-NLA interviewverslag (13 januari 2022).

⁸⁵ Bondgenoot Duitsland was blijkbaar van mening dat het doel van de steunverlening relevant was voor het non-interventiebeginsel: "Duitsland gaat uit van het doel van het handelen: waar steun erop gericht is zich te verdedigen tegen regime en/of terroristen is dat niet in strijd met internationaal recht; waar het erop gericht is regime change te helpen bewerkstelligen wel". Zie: Brondocument MINBUZA-2014.688361 (december 2014, memo ter voorbereiding op FFM NLA).



van burgers' beklemtoond als doelstelling van het NLA-programma.⁸⁶ Van een duidelijk toetsingskader met concrete randvoorwaarden was echter geen sprake.⁸⁷

2.3.2 Toetsing Nederlandse NLA-steun aan het geweldverbod en non-interventiebeginsel

Het NLA-programma was aanvankelijk beperkt tot de levering van medikits, voedsel, dekens en kleding (ook uniformen). Daarnaast werd ook 'niet-vergunningsplichtige' communicatieapparatuur geleverd. Later werd het NLA-programma uitgebreid met o.m. pick-up trucks, personenbusjes en ambulances, bedoeld voor de distributie van hulpgoederen alsook voor het vervoer van strijders en gewonden. Het pakket omvatte tevens generatoren en media office ondersteuning.

Nederland besloot in 2016 voorts om financiële steun te verlenen aan een programma in het zuiden van Syrië, opgezet door het Verenigd Koninkrijk en gericht op de ontwikkeling van een grenswacht en een medische brigade. Nederland werd door het Verenigd Koninkrijk geïnformeerd over de goederen die werden aangeschaft met hun bijdrage. Het ging daarbij o.m. om voertuigen en uniformen, maar ook om warmtecamera's, scherfwerende beschermingskledij, bembomdetectoren, communicatieapparatuur en verrekijkers. Eerder in 2016 werd nog negatief geadviseerd t.a.v. *hand-held mining* detectoren evenals nachtkijkers onder meer omdat het vergunningsplichtige goederen betroffen.⁸⁸

2.3.2.1 Schond Nederland het non-interventiebeginsel?

Het leveren van goederen zoals bijvoorbeeld communicatieapparatuur en voertuigen schendt per definitie het non-interventiebeginsel. Zelfs al komen de goederen niet voor op de lijsten van (vergunningsplichtige) militaire of *dual use*-goederen, dan nog is sprake van selectieve steun aan een NSGG verwickeld in een niet-internationaal gewapend conflict met een buitenlandse overheid.

Sommige van de geleverde goederen kunnen theoretisch worden ondergebracht onder de noemer van 'humanitaire' steun. Dit geldt in het bijzonder voor medikits, dekens en voedselwaren, die aanvankelijk de hoofdmoot uitmaakten van het NLA-programma.⁸⁹ Diverse documenten geven aan dat een deel van de geleverde voedingswaren (bijv. babymelkpoeder) ook ten goede kwamen van de lokale bevolking in de gebieden waar de gesteunde groepen actief waren.⁹⁰ Anderzijds werd de steun *selectief* toegekend aan gescreende, gewapende groepen. Het ging dus niet om hulp die 'zonder onderscheid' werd verleend ter verlichting van humanitaire noden. Bovendien blijkt dat het leveren van voedsel voor strijders en hun families werd gezien als een manier om te vermijden dat de eigen

⁸⁶ Brondocument MINBUZA-2018.1089320, bijlage 2 (juni 2017 – memo DAM NLA: nieuwe besteding 10 miljoen – redactionele aanpassingen). Zie ook: *ibid.*, bijlage 3 (april 2016 – memo DAM/DVB/DSH NLA Syrië: grensmanagement- en medische capaciteit gematigde gewapende oppositie Zuid-Syrië – redactionele aanpassingen).

⁸⁷ Zie ook verder Hoofdstuk 6.

⁸⁸ Brondocument MINBUZA-2018.1089320, bijlage 4 (februari 2016 – Memo DAM/DVB/DSH – uitbreiding NLA Syrië-programma met nieuwe middelen – redactionele aanpassingen).

⁸⁹ *Oxford Guidance* (n 54) para. 5.

⁹⁰ Zie, bijvoorbeeld, brondocument DMCL004/MAP (28 april 2015, codebericht Syrië-team). Het document verwijst naar twee gesteunde groepen die Amerikaanse "food baskets" delen met de lokale bevolking en een eigen afdeling hebben voor humanitaire hulpverlening. Zie ook brondocument Stick 516/MAP (4 juni 2017, Projectvoorstel Candor III), waar wordt verwezen naar de lokale bevolking als "indirect beneficiaries".

leden zouden overlopen naar meer extremistische groepen.⁹¹ Op die manier versterkte deze steun het moreel en "militair voortzettingsvermogen" van de gematigde groepen en liet deze steun toe zich meer te focussen op de strijd, ook ten opzichte van het Assad-regime.⁹² De geleverde steun valt dan ook niet onder de 'humanitaire uitzondering' op het non-interventieverbod.

De overeenkomsten afgesloten tussen Nederland en het VK bepaalden op verzoek van Nederland dat de Nederlandse bijdrage aan het Britse programma zou worden gebruikt voor steun die overeenstemde met de "*intended goals of the Project*".⁹³ Deze doelstellingen werden echter niet geëxpliciteerd en evenmin werden beperkingen geformuleerd op de aard van de goederen die met Nederlands geld konden worden aangekocht. Hoewel Nederland op papier de ultieme beslissingsbevoegdheid hield over de besteding van haar bijdrage,⁹⁴ zijn er geen aanwijzingen dat het VK expliciet om goedkeuring voor het type materieel vroeg, dan wel dat Nederland op basis van de begrotingsraming ingreep.⁹⁵ In de praktijk ging NLA-Zuid ook een stuk verder, door bijvoorbeeld levering van scherfwerende vesten en mijndetectors. Opvallend hierbij is dat een BZ-medewerker in een e-mail aan collega's van verschillende diensten bij BZ aangaf zo min mogelijk te willen weten over de steun: "Ik zou bij [de Britse contactpersoon] aangeven dat we inzicht in totaal budget behoeften voor goedkeuring, maar niet specifiek hoeven te weten waar NL geld heen gaat. *Dat hoeft niet te tracen te zijn. In tegendeel liever niet.*"⁹⁶

Het was duidelijk dat de Nederlandse bijdrage werd aangewend om uiteenlopende steun te verlenen aan de Syrische gewapende oppositie, in het volle besef dat dit de groepen kon steunen in hun strijd tegen het Assad-regime. En ook het niet oormerken van de financiering sluit niet uit dat er sprake is van een inbreuk op het non-interventiebeginsel. Kortom: De geleverde steun maakte een schending uit van het interventieverbod, alleszins zoals geïnterpreteerd door het IGH in het *Nicaragua*-arrest.

Maar wat indien men een 'flexibeler' interpretatie van het non-interventiebeginsel hanteert, bijvoorbeeld geïnspireerd door de IDI-resolutie uit 1975? Leidt dit tot een andere conclusie? Een eerste argument zou erin kunnen bestaan dat er geen onwettige interventie voorlag omdat de steun niet was gericht op de strijd tegen het Assad-regime. Deze hypothese lijkt niet houdbaar in realiteit. In tegenstelling tot humanitaire steun aan de burgerbevolking had het NLA-programma immers tot doel om de 'gematigde oppositie' te versterken ten opzichte van zowel de extremisten van ISIS en *Al-Nusra*, als het Assad-regime. De steun moest hen helpen om grondgebied te behouden en/of te vergroten en hun positie aan de onderhandelingstafel te versterken. De gesteunde groepen werden niet alleen geselecteerd op basis van hun 'gematigde' agenda, of respect voor het oorlogsrecht,⁹⁷

⁹¹ Zie bijvoorbeeld brondocument MINBUZA-2014.707775 (11 december 2014 – uitkomsten FFM, para. 10) en brondocument CREDO-A3-2015-1372 (14 december 2015 – codebericht AIVD/MIVD)

⁹² Brondocument MINBUZA-2015.27795 (januari 2015 – Project Informatie Formulier). Zie ook brondocumenten MINBUZA-2018.605414 (april 2018 – rapport Creative III), MINBUZA-2015.113164 (februari 2015 – mail BZ). Het laatste document (van voor het NLA-programma start) stelt dat de gematigde strijdgroepen "als hoofddoel hebben om het regime te bestrijden".

⁹³ Brondocument MINBUZA-2016.572518 (juni 2016 – overeenkomst VK-NL, para. II(3)). Zie ook *ibid.*, para. IV(1) over 'Disbursements': "*The participants intend that funds provided under this arrangement be used by the UK to support the Project. ... The Netherlands will carry no responsibility or liability for the implementation of the Project.*"

⁹⁴ *Ibid.*, para. IV(3).

⁹⁵ In een enkel geval vroeg het VK Nederland om goedkeuring voor de aankoop van anaesthesia, zie MINBUZA-2018.692071 (januari 2018, mails BZ).

⁹⁶ Brondocument MINBUZA-2017.73797 (juni 2016 – mails BZ) (klemtoon van de auteurs). Wel stelt BZ bij aanvang van NLA-Zuid vragen naar aanleiding van de eerste begrotingsraming, bijvoorbeeld over de levering van zogeheten 'assault vests'.

⁹⁷ Zie verder Hoofdstuk 3.

maar ook op basis van hun relevantie in het conflict, inclusief op basis van hun grootte en aard van activiteiten of nog de aanwezigheid aan "actieve frontlijnen".⁹⁸ Het feit dat de steun geen onmiddellijke *regime change* beoogde doet niet af aan het feit dat Nederland bewust de gewapende oppositie steunde in haar strijd tegen het Assad-regime.⁹⁹ Ook het feit dat er nog andere motieven speelden, zoals de wens om de burgerbevolking te beschermen, laat deze vaststelling onverlet.

Deze vaststelling lijkt overigens ook te gelden voor de Nederlandse financiering van het door de Britten gestuurde *border protection*-programma in Zuid-Syrië. Enerzijds geven verschillende documenten aan dat dit programma vooral was bedoeld om smokkel tegen te gaan en ISIS te bestrijden.¹⁰⁰ Anderzijds werd niet uitgesloten dat de geleverde steun ook zou worden gebruikt in de strijd met het Assad-regime, hoewel dit redelijkerwijs voorzienbaar was. Een memo aan de minister merkt in dit verband op: "de grenswachters staan letterlijk aan de frontlinie met ISIS *en het regime*".¹⁰¹

In het licht van de IDI-resolutie zou men ook een tweede tegenargument naar voren kunnen schuiven, met name dat de Nederlandse steun geen 'wezenlijke invloed' had op het conflict. De omvang van het NLA-programma bleef immers beperkt. Verder bestond het programma grotendeels uit goederen die hooguit een indirecte bijdrage konden leveren aan de gewapende strijd (in tegenstelling tot de militaire steun vanwege andere landen). Ook heeft de steun niet kunnen beletten dat het Assad-regime belangrijke terreinwinst boekte. Bij de aanvang werd de geringe omvang van het project zelfs aangestipt als risicopunt, omdat het project mogelijk te beperkt was om een "verschil te maken".¹⁰²

Een criterium dat de toepassing van het non-interventiebeginsel linkt aan de 'invloed' van de steun op het conflict is problematisch, onder meer omdat het de wettigheid van de steun deels afhankelijk lijkt te stellen van de (onzekere) uitkomst van het conflict. De 'meetbaarheid' van dit criterium is bovendien twijfelachtig, getuige ook de Britse mededeling aan BZ dat het meten van de impact van het grenswachtproject op de bredere conflictdynamiek "niet realistisch" werd geacht.¹⁰³ In elk geval lijkt uit diverse interne stukken en uit de tussentijdse evaluatie van het NLA-programma dat de geleverde steun wel degelijk belangrijk werd geacht. Zo benadrukten diverse groepen dat de NLA-steun "essentieel" was voor hun voortbestaan.¹⁰⁴ Enkele groepen die alleen NLA-steun ontvingen van Nederland gaven zelfs aan "volledig afhankelijk" te zijn van het NLA-programma.¹⁰⁵ En zelfs indien die verklaringen van de strijders zelf met een korreltje zout moeten worden genomen, werd in interne documenten ook beklemtoond dat het Nederlandse NLA-programma "in samenhang [moest] worden gezien" met de initiatieven van andere landen, inclusief bilaterale inspanningen van

⁹⁸ Brondocument MINBUZA-2018.1089573 (16 november 2017, memo steun gewapende Syrische oppositie). Zie ook brondocument MINBUZA-2014.707775, para. 3.4.2 (11 december 2014 – bevindingen FFM): "Groepen die enkel check-points bemannen in bewoonde gebieden zijn bijvoorbeeld geen interessante partners." Omgekeerd: wanneer groepen zodanig vernippert raakten dat ze geen rol van betekenis meer speelden in het conflict werd de steunverlening stopgezet.

⁹⁹ Zie ook AIV and CAVV (n 8) 6, waar terecht wordt opgemerkt dat het niet relevant is of de steunverlenende staat zelf het doel heeft de zittende regering omver te werpen.

¹⁰⁰ Brondocument MINBUZA-2016.239394, 2 (april 2016 – memo NLA Zuid).

¹⁰¹ Brondocument MINBUZA-2017.715444 (klemtoon van de auteurs) (mei 2017 – achtergrond veldbezoek minister Koenders). Zie ook brondocumenten MINBUZA-2016.121057 en MINBUZA-2016.341742 (februari-maart 2016 – projectdocumentatie VK): "The aim ... is to combine and coordinate pressure on the Assad regime and on extremists, throughout the country."

¹⁰² Brondocument MINBUZA-2015.27795, 7 (januari 2015 – Project Informatie Formulier).

¹⁰³ Brondocument MINBUZA-2016.332357 (juni 2016, Bemo NLA Zuid).

¹⁰⁴ Brondocument DMCl001/MAP (5 februari 2016 – codebericht Syrië-team).

¹⁰⁵ Brondocument DMCl010 (18 oktober 2016 – codebericht Syrië-team).

bondgenoten in het trainen en (militair) bevoorraden van de gewapende oppositie.¹⁰⁶ Onder het huidige internationaal recht maakte het Nederlandse NLA-programma dus deel uit van een ruimere inbreuk op het non-interventiebeginsel, waarbij verschillende landen betrokken waren.

2.3.2.2 Was het Nederlandse NLA-programma ook strijdig met het geweldverbod?

Een groot deel van de goederen die geleverd werden, i.h.b. goederen zoals medikits, voedsel en dekens, zijn van strikt civiele aard. Voor andere goederen lijkt dit minder voor de hand liggend. Het feit dat de geleverde goederen niet voorkwamen op de exportcontrolelijsten sluit niet automatisch uit dat zij *gezien de omstandigheden* wel degelijk konden bijdragen tot het wapengeweld.

De geleverde goederen die in het oog springen betreffen uniformen, tactische vesten met opbergvakken voor munitie en voertuigen zoals pick-up trucks.¹⁰⁷ In tegenstelling tot andere goederen die hooguit een *indirecte* link vertonen met de militaire operaties doet zich hier de vraag voor of deze goederen *direct* konden worden gebruikt in het gewapend conflict. Zo blijkt uit diverse documenten dat voertuigen bedoeld waren voor het transport van strijders van en naar het front.¹⁰⁸ Het kabinet stelde achteraf dat de geleverde steun echter geen 'offensief' doel had,¹⁰⁹ en er werden bijvoorbeeld voorwaarden overeengekomen bij de levering van voertuigen:

*The anticipated outcome ... is to increase the capacity and protection of fighters by providing necessary vehicles. The equipment is provided under the condition that it is only used for transportation, frontline improvement and logistical communication.*¹¹⁰

Bovendien werd een monitoringsysteem opgezet om te verifiëren of de goederen niet in verkeerde handen vielen of werden gebruikt bij het plegen van oorlogsmisdaden, maar ook om naleving van de leveringsvoorwaarden te controleren. De effectiviteit van de *supply conditions* en het bijhorende monitoring-systeem komen verderop uitgebreider aan bod.¹¹¹

Zelfs indien men ervan uitgaat dat de leveringsvoorwaarden correct werden nageleefd, dan nog doet zich de vraag voor of dit uitsluit dat er sprake was van een indirect gebruik van geweld. De opgelegde beperkingen verboden immers niet elke vorm van militair (waaronder dus ook defensief) gebruik.¹¹² Integendeel, toegestane activiteiten zoals het transport van troepen naar en aan het front, of nog "frontline improvement", tonen een directe band met de militaire operaties. Opvallend is de erkenning in interne documenten dat de voertuigen als "essentieel" werden beschouwd voor

¹⁰⁶ Brondocument MINBUZA-2015.27795 (januari 2015 – Project Informatie Formulier)..

¹⁰⁷ Ook 'electronics' kan hieronder vallen, zie: brondocumenten MINBUZA-2018.605414, 9 (april 2018 – final report DAMOS III) en MINBUZA-2017.1124158, 11 (oktober 2017 – final report DAMOS II).

¹⁰⁸ Brondocumenten MINBUZA-2017.1124158, 9-10 (oktober 2017 – final report DAMOS II) en MINBUZA-2018.692001, 11-12 (june 2018 – final report Candor III).

¹⁰⁹ TK 32623 nr. 247 (25 januari 2019) antwoord op vraag 1.

¹¹⁰ Brondocument MINBUZA-2018.846164 (november 2017 – MoU Candor III).

¹¹¹ Zie verder in dit rapport, afdelingen 3.2.3-2 en 4.4.2.2.

¹¹² Zie eerder in dit rapport, afdeling 2.1.1.



gevechtsoperaties.¹¹³ De levering van deze voertuigen schuurt dus met de ondergrens van het geweldverbod. Met betrekking tot de levering van uniformen, zie afdeling 2.1.2.¹¹⁴

Het meest problematisch vanuit het perspectief van het geweldverbod zijn diverse goederen die met Nederlands geld werden gefinancierd in het kader van het door het VK gecoördineerde programma in het Zuiden. Naast uniformen betrof het onder meer hittecamera's, mijndetectoren, pick-up trucks waarvan sommige waren uitgerust met bescherming tegen *improvised explosive devices* (IEDs), ijzeren stangen om machinegeweren op pick-up trucks te monteren, of '*personal protection equipment (shrapnel)*'. Sommige van deze categorieën vertonen raakvlakken met de lijsten van militaire goederen of *dual use* goederen die worden gebruikt voor exportcontrole-doeleinden.¹¹⁵ Het kabinet stelde dat de goederen niet aan een vergunningsplicht onderworpen waren, hoewel sommige goederen door het VK alsnog getoetst werden aan de Consolidated EU and National Arms Export Licensing Criteria.¹¹⁶

Ook als dat inderdaad zo is, sluit dat niet uit dat de goederen *gezien de omstandigheden bestemd waren voor militair gebruik*. Er is overigens mailverkeer waarin de Britten aangeven dat de Nederlandse bijdrage alleen gebruikt zal worden voor de aankoop van materiaal, zodat de financiering gemakkelijk en duidelijk te traceren is. De Britse contactpersoon voegde er echter aan toe: "*As funds are fungible within the project it releases more of the existing budget for extra training.*"¹¹⁷ Dit wijst op de inwisselbaarheid van louter financiële bijdragen, hetgeen ook door medewerkers van BZ werd bevestigd: "Ze willen onze bijdrage dus alleen gebruiken voor materiaal. Dat vind ik geen probleem. Met onze bijdrage zijn we geassocieerd met het hele project en dus ook de training."¹¹⁸ Internationale aansprakelijkheid kan echter niet worden ontlopen door een financiële bijdrage niet te oormerken.¹¹⁹

Uit de documenten blijkt dat een deel van de met Nederlands geld bekostigde goederen – zoals de zes anti-IED pick-up trucks, scherfwerende beschermingskledij en mijndetectoren – werden geleverd aan de 'medische brigades' in het zuiden.¹²⁰ Aangezien de leden van deze brigades in principe niet deelnemen aan de vijandelijkheden, lijkt in dit verband geen sprake te zijn van een schending van het geweldverbod. De situatie is mogelijk anders waar Nederlands geld wordt besteed aan o.m. hittecamera's, scherfwerende beschermingskleding, militaire verrekijkers en montagekits voor machinegeweren voor de zogeheten grenswachters. Dit programma was vooral gericht op het

¹¹³ TK 32623 nr. 247 (25 januari 2019) antwoord op vraag 22.

¹¹⁴ In één BZ-memo wordt, gezien de gevoelige aard van leveringen van uniformen, gesuggereerd om "openbare mededelingen aan de pers of Tweede Kamer te beperken tot 'kleding'". Brondocument DMCl006/MAP (10 juli 2015 – codebericht Syrië-team).

¹¹⁵ Zo verwijst de Gemeenschappelijke EU-Lijst van Militaire Goederen (n 11) naar items als "zachte lichaamsbepantsering of beschermende kleding vervaardigd volgens militaire of gelijkwaardige, normen of specificaties", of nog naar beeldvormingsapparatuur speciaal ontworpen voor militair gebruik, zoals "warmtebeeldapparatuur".

¹¹⁶ TK 32623 nr. 229 (28 september 2018) antwoord op vragen 203, 216 en 378; Interne notitie VK, najaar 2015 (MINBUZA-2016-341691).

¹¹⁷ Brondocument MINBUZA-2016.470513 (juni 2016 – mails BZ-VK).

¹¹⁸ *Id.* Over die training stelt een Nederlands verslag overigens: "De aard van de militaire training ... kan [volgens de Britse trainer] ook offensief geïnterpreteerd als andere doelstelling dan grensbewaking zouden gelden." Zie: brondocument MINBUZA-2018.807900 (september 2016 – mail BZ).

¹¹⁹ In CIE-NLA interviewverslag (13 januari 2022) werd bevestigd dat het voor de toepassing van het non-interventiebeginsel niet bepalend was of de met Nederlands geld gefinancierde steun door Nederland zelf werd geselecteerd of niet.

¹²⁰ Brondocument MINBUZA-2017.768328 (mei 2017 – Eindrapportage NLA-Zuid). (

beveiligen van de grens tegen mensensmokkelaars en georganiseerde misdaad, evenals de strijd tegen IS, maar de 'grensbewakers' opereerden terzelfdertijd aan de frontlijn met het Assad-regime.¹²¹

Concluderend kan worden gesteld dat het NLA-programma strijdig was met het non-interventiebeginsel en dat sommige NLA – al bleef deze qua omvang beperkt – de ondergrens van het geweldverbod overschreed. De vraag blijft of er alsnog een *rechtvaardigingsgrond* is waarop Nederland zich kan beroepen. Deze vraag komt in het volgende onderdeel aan bod. We onderzoeken daarbij eerst de twee gekende uitzonderingen op het geweldverbod, m.n. machtiging door de VN-Veilighedsraad en het recht op zelfverdediging, vooraleer kort in te gaan op de (controversiële) doctrine rond humanitaire interventies. Vervolgens bekijken we twee rechtvaardigingsgronden uit het internationale aansprakelijkheidsrecht, m.n. toestemming en tegenmaatregelen.

2.4 Kan een inbreuk alsnog worden gerechtvaardigd onder het internationaal recht?

2.4.1 Machtiging van de VN-Veilighedsraad

Er was geen resolutie van de VN-Veilighedsraad die steun aan Syrische rebelligroepen toeliet. Resolutie 2249(2015)¹²² werd pas enkele maanden ná de start van het NLA-programma aangenomen. Zij spreekt voorts alleen over maatregelen tegen ISIS en aanverwante groepen.¹²³ De resolutie biedt op geen enkele wijze steun aan de ruimere strijd van de gematigde oppositie in Syrië tegen het Assad-regime. Dit was, naar wij begrijpen, ook de lezing van DJZ.¹²⁴

2.4.2 Recht op zelfverdediging onder Artikel 51 VN-Handvest

Om een gelijkaardige reden lijkt ook een beroep op het recht op zelfverdediging uitgesloten. Ook indien men aanvaardt dat een grensoverschrijdende aanval van een NSGG zoals ISIS een beroep op Artikel 51 HVN kan rechtvaardigen,¹²⁵ kan het NLA-programma opnieuw niet worden verengd tot de strijd tegen IS. Bijgevolg kan het NLA-programma niet zomaar worden gerechtvaardigd als een vorm van collectieve verdediging van Irak naar aanleiding van aanvallen van ISIS vanuit Syrië.¹²⁶ Dit was ook het interne standpunt binnen BZ.¹²⁷

¹²¹ Zie (n 98, 99, 101) en bijhorende tekst.

¹²² UNSC Res 2249 (20 November 2015) UN Doc S/RES/2249.

¹²³ *Ibid.*, para. 5. Er zijn ook redenen om aan te nemen dat de resolutie geen grond biedt om af te wijken van het geweldverbod. Zo bevat de resolutie geen verwijzing naar 'Chapter VII'. De resolutie roept staten ook op tot het nemen van maatregelen "in compliance with international law, in particular with the United Nations Charter". Deze zin suggereert dat de resolutie geen autonome rechtsbasis biedt voor handelingen die niet reeds in overeenstemming zijn met het VN-Handvest.

¹²⁴ Brondocument MINBUZA-2018.1089320, bijlage 7 (november 2015 – AO RBZ: Q en A NLA aan Syrische oppositie).

¹²⁵ Deze visie heeft sinds 9/11 onmiskenbaar aan steun gewonnen, zowel bij staten als in de rechtsleer. Zij blijft niettemin tot op zekere hoogte voorwerp van controverse. Zie i.h.b. de 'Arria-formula' bijeenkomst van de VN-Veilighedsraad over dit onderwerp <<https://pila.law.harvard.edu/events/united-nations-security-council-open-arria-formula-meeting>>.

¹²⁶ Dit was het argument dat Nederland opwierp om luchtaanvallen tegen ISIS in Syrië in het kader van operatie *Inherent Resolve* te rechtvaardigen: 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.

¹²⁷ CIE-NLA interviewverslag (13 januari 2022).



2.4.3 Humanitaire interventie

Het lijkt geen twijfel dat vele landen zich *moreel* verplicht voelden om *iets* te ondernemen in het licht van de grootschalige mensenrechtenschendingen en oorlogsmisdaden door het Assad-regime en, later, door meer extremistische organisaties actief in Syrië. In 2018 voerden de VS, het VK en Frankrijk zelfs raketaanvallen uit op posities van het Syrische leger n.a.v. aanvallen met chemische wapens die werden toegeschreven aan het Assad-regime. Het Verenigd Koninkrijk rechtvaardigde dit optreden uitdrukkelijk door de militaire operatie te kwalificeren als een 'humanitaire interventie'.¹²⁸

Indien grootschalige mensenrechtenschendingen een directe militaire interventie kunnen rechtvaardigen, lijkt het enerzijds vanzelfsprekend dat zij *a fortiori* een grond kunnen vormen voor leveranties van niet-letale steun. Anderzijds veronderstelt dit dat de legaliteit van unilaterale humanitaire interventies wordt aanvaard. Hier knelt de schoen. De legaliteit van zogeheten 'humanitaire' interventies is namelijk nooit algemeen aanvaard door staten, noch door rechtsgeleerden. Een meerderheid van de rechtsleer – inclusief de CAVV/AIV in 2000, de EVA in 2013, en een groep van experts geconvoceerd op vraag van toenmalig Minister van Buitenlandse Zaken Stef Blok in 2019 – is van oordeel dat unilaterale humanitaire interventies juridisch-technisch niet toelaatbaar zijn.¹²⁹ Het uitgangspunt is immers dat het geweldverbod van Artikel 2(4) VN-Handvest een ruime draagwijdte kent en dat alleen de VN-Veilighedsraad machtiging kan verlenen voor dergelijk militair optreden voor humanitaire doeleinden. Bovendien heeft een groot deel van de internationale gemeenschap zich stelselmatig verzet tegen zulke unilaterale humanitaire interventies.¹³⁰

Voor zover ons bekend heeft geen enkel land steunverlening aan de Syrische gewapende groepen trachten te rechtvaardigen door een beroep te doen op de voormelde doctrine van humanitaire interventie – wat men zou kunnen verwachten indien het als een mogelijke rechtvaardigingsgrond

¹²⁸ Het VK onderscheidde daarbij drie cumulatieve criteria waaraan een dergelijke operatie moet voldoen om toelaatbaar te zijn onder het internationaal recht: "(i) *there is convincing evidence, generally accepted by the international community as a whole, of extreme humanitarian distress on a large scale, requiring immediate and urgent relief; (ii) it must be objectively clear that there is no practicable alternative to the use of force if lives are to be saved; and (iii) the proposed use of force must be necessary and proportionate to the aim of relief of humanitarian suffering and must be strictly limited in time and in scope to this aim ...*." Volgens het VK was aan elk van deze criteria voldaan. United Kingdom, Prime Minister's Office, 'Syria Action – UK Government Legal Position' (14 April 2018) <[https://www.gov.uk/government/publications/syria-action-uk-government-legal-position](https://www.gov.uk/government/publications/syria-action-uk-government-legal-position/syria-action-uk-government-legal-position)>.

¹²⁹ AIV and CAVV, 'Humanitaire interventie' (11 April 2000) <<https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/publicaties/2000/04/11/humanitaire-interventie>> 37; CJCF Fijnaut and J Larik, Humanitarian Intervention and Political Support for Interstate Use of Force (Brill 2020) xiii; Nollkaemper 2013 (n 8) 3 (expertenrapport); C Gray, 'The Use of Force for Humanitarian Purposes' in N White and C Henderson (eds), *Research Handbook on International Conflict and Security Law* (Edward Elgar 2013) 229, 253; KJ Heller, 'The Illegality of "Genuine" Unilateral Humanitarian Intervention' (2021) 32 EJIL 613; Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, 'Report' (September 2009) vol 2 <https://www.mpil.de/files/pdf4/IIFFMCG_Volume_IIa.pdf> 284. Volgens Corten ((n 2) 492) is dit zelfs "één van de minste complexe vraagstukken" van hedendaags volkenrecht.

¹³⁰ G77, Declaration of the South Summit (5 May 2000) UN Doc A/55/74, para. 54; Final Document of the Thirteenth Ministerial Conference of the Movement of Non-Aligned Countries (16 June 2000) UN Doc A/54/571-S/2000/580, para. 11; Organisation of Islamic Cooperation, Final Communiqué of the Ninth Session of the Islamic Summit Conference (12-13 November 2000) <https://www.oic-oci.org/english/confits/9/9th-is-sum-final_communique.htm> para. 88; Final Communiqué of the 27th Session of the Islamic Conference of Foreign Ministers (27-30 June 2000) <<https://www.oic-oci.org/docdown/?docID=4291&refID=1205>> para. 79. Zie ook: United States, Department of Defense, Law of War Manual (December 2016) <<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/DoD%20Law%20of%20War%20Manual%20-%20June%202016Updated%20Dec%202016.pdf?ver=2016-12-13-172036-190>> para. 1.11.4.

zou worden gezien. Maar ook binnen BZ lijkt dit nooit te zijn overwogen.¹³² Uit het voorgaande volgt dat de doctrine geen solide basis kon bieden voor NLA-steun onder geldend internationaal recht.

2.4.4 Toestemming van Syrië – erkenning van de SNC?

Van een toestemming van het Assad-regime voor de NLA-steun was evident geen sprake. Het is echter ook duidelijk dat het Assad-regime sterk aan legitimiteit had ingeboet en de controle had verloren over een groot deel van het grondgebied. Meer dan 100 landen erkenden de Syrische Oppositieraad (SOC)/Syrische Nationale Coalitie (SNC) als legitieme vertegenwoordiger van het Syrische volk.¹³² Dergelijke erkenning werd ook aangehaald als motivering voor de aanpassing van het EU-wapenembargo t.a.v. Syrië.¹³³ Ook in een brief aan de Tweede Kamer uit 2013 oppert Minister Timmermans nog de mogelijkheid van leveranties van militair materieel aan de SOC.¹³⁴

Maar internationale erkenning voor de SOC kan een inbreuk op het non-interventiebeginsel en het geweldverbod niet uitsluiten. In de eerste plaats kan alleen de eigenlijke overheid groen licht geven voor een zogeheten 'interventie op uitnodiging'.¹³⁵ Staten kunnen niet vrij kiezen om een NSGG te erkennen als de nieuwe regering om zo de weg vrij te maken voor interventie. Een 'premature' erkenning van zo'n groep als nieuwe regering wordt zelf veelal als een schending van het interventieverbod beschouwd.¹³⁶ In elk geval beperkten de meeste landen zich tot een louter 'politieke' erkenning van de SOC/SNC als "legitieme vertegenwoordiger van het Syrische volk" in tegenstelling tot een uitdrukkelijke 'juridische' erkenning als de nieuwe 'regering' van Syrië (vertegenwoordiger van de staat).¹³⁷ Ook Timmermans gaf toe dat dergelijke erkenning "geen volkenrechtelijke implicaties" had.¹³⁸ De idee dat de politieke erkenning van de Syrische oppositie NLA-steun kon rechtvaardigen werd verworpen door DJZ, de EVA en later ook door de CAVV/AIV.¹³⁹

2.4.5 Tegenmaatregelen

Kon een schending van het non-interventiebeginsel en/of het geweldverbod worden gezien als wettige 'tegenmaatregel' tegen de mensenrechtenschendingen door het Assad-regime? Hoewel het volkenrecht staten onder strikte voorwaarden toelaat om een (proportionele) inbreuk te begaan als reactie op eerdere inbreuken door een andere staat,¹⁴⁰ lijkt het antwoord opnieuw negatief.

¹³² CIE-NLA interviewverslag (13 januari 2022).

¹³³ TK 21501-02 nr. 1263 (4 juni 2013); Zie ook: S Talmon, 'Recognition of Opposition Groups as the Legitimate Representative of a People' (2013) 12 CJIL 219.

¹³⁴ Zie (n 22-24) en bijhorende tekst.

¹³⁵ TK 21501-02 nr. 1263 (2013) 3.

¹³⁶ ICJ *Nicaragua case* (n 4) para. 246.

¹³⁷ H Lauterpacht, *Recognition in International Law* (CUP 1947) 95; American Law Institute, *Restatement of the Law (Third) The Foreign Relations Law of the US* (1990), §203; Wiesbaden-resolutie (n 50) art. 2(2)(f); Georgia Commission (n 129) 279-80.

¹³⁸ Zie: Talmon (n 132).

¹³⁹ TK 21501-02 nr. 1263 (4 juni 2013) 3.

¹⁴⁰ CIE-NLA interviewverslag (13 januari 2022); Nollkaemper 2013 (n 8) 2, 3; AIV and CAVV (n 8).

¹⁴⁰ ILC, 'Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts' (ARSIWA) (2001) <https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf> arts 49-54.



In de eerste plaats blijft het onzeker of staten die zelf geen 'slachtoffer' zijn van een inbreuk zulke tegenmaatregelen mogen nemen.²⁴¹ Belangrijk is nog dat tegenmaatregelen niet mogen raken aan de meest fundamentele regels van internationaal recht, waaronder het geweldverbod.²⁴² Tot slot gelden een aantal procedurele voorwaarden, zoals de vereiste van een voorafgaande oproep om de inbreuk stop te zetten en een kennisgeving van de voorgenomen tegenmaatregelen.²⁴³ Van dergelijke oproep en kennisgeving lijkt *in casu* geen sprake te zijn. Integendeel, DJZ lijkt een beroep op de doctrine van tegenmaatregelen nooit ernstig te hebben overwogen. Gelet op het voorgaande biedt deze doctrine evenmin een rechtvaardiging voor het NLA-programma.

3 Verbod op steunverlening aan mensenrechtenschendingen en oorlogsmisdaden

3.1 Juridisch kader

Naast de algemene restricties op het leveren van steun aan een NSGG op grond van het geweldverbod en het non-interventiebeginsel, zijn er ook meer specifieke beperkingen onder het volkenrecht. Het gaat hierbij om regels over (1) wapenexportcontrole, (2) afgeleide of secundaire staatsaansprakelijkheid – medeplichtigheid en (3) het (doen) naleven van internationaal humanitair recht.

3.1.1 Wapenexportcontrole

Een aantal relevante regels behoort tot het domein van de exportcontrole. Op EU-niveau bevat het Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB diverse criteria die staten in overweging moeten nemen, waaronder de "eerbiediging van de mensenrechten" en de "naleving van het internationaal humanitair recht".²⁴⁴ Het gaat hier echter om een Europeesrechtelijk instrument dat strikt genomen betrekking heeft op de toekenning van uitvoervergunningen aan *bedrijven*, eerder dan leveringen door de staat zelf aan een NSGG in het buitenland.²⁴⁵

Een tweede instrument, m.n. het VN-Wapenhandelsverdrag uit 2013 (waar ook Nederland partij bij is), verbiedt uitdrukkelijk de transfer van conventionele wapens²⁴⁶ onder meer

indien [de staat] op het tijdstip van het verlenen van toestemming wetenschap heeft dat de wapens of producten zouden worden gebruikt voor het plegen van genocide, misdaden tegen de menselijkheid, ernstige inbreuken op de Verdragen van Genève van 1949 ... of andere oorlogsmisdaden ...²⁴⁷

²⁴¹ Deze vraag werd door de ILC opengelaten. ILC, 'Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with Commentaries' (2001) <https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/g_6_2001.pdf> art. 54 en commentaar. Staten lijken nog steeds verdeeld over dit vraagstuk. Zie: A Hofer, 'The Developed/Developing Divide on Unilateral Coercive Measures' (2017) 16 CJIL 175.

²⁴² ARSIWA (n 140) art. 50(1). Zie verder: Corten (n 2) 225ff (met verwijzingen naar rechtspraak).

²⁴³ ARSIWA (n 140) art. 52.

²⁴⁴ 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, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:02008E0944-20190917&from=EN>> criteria 2 en 3.

²⁴⁵ Bovendien heeft het Gemeenschappelijk Standpunt veeleer betrekking heeft op wapenexport aan staten, niet NSGG. Hetzelfde geldt voor de Europese *Dual Use*-Verordening (n 35), zie in het bijzonder de definitie van 'exporteur' in Artikel 2(3).

²⁴⁶ Wapenhandelsverdrag (n 11) art. 2(1).

²⁴⁷ *Ibid.*, art. 6(3).

Indien de uitvoer niet verboden zou zijn krachtens Artikel 6, moet er conform Artikel 7 nog steeds worden nagegaan of er niettemin een doorslaggevend risico bestaat dat de wapenuitvoer gebruikt zou *kunnen* worden voor het plegen of bevorderen van een ernstige schending van het internationaal humanitair recht of mensenrechten – en dit ondanks mogelijke risico-beperkende maatregelen. Of het Wapenhandelsverdrag van toepassing is op (niet-commerciële) leveringen vanwege de staat zelf aan een NSGG in het buitenland is echter vatbaar voor discussie.¹⁴⁸

Aangezien er geen aanwijzingen zijn dat Nederland militaire goederen leverde aan Syrische NSGG zullen deze instrumenten in elk geval niet *als dusdanig* van toepassing zijn in het NLA-dossier. Echter, deze bepalingen zijn wél nuttig voor *de interpretatie van* verwante regels die later aan bod komen.¹⁴⁹

3.1.2 *Afgeleide of secundaire staatsaansprakelijkheid (medeplichtigheid)*

Een andere norm van internationaal recht die potentieel relevant is in de huidige context betreft Artikel 16 van de Artikelen inzake staatsaansprakelijkheid (ARSIWA) van de VN-Commissie voor internationaal recht (ILC).¹⁵⁰ Deze bepaling, die deel uitmaakt van het internationaal gewoonterecht,¹⁵¹ stelt dat een staat onder bepaalde voorwaarden internationaal aansprakelijk is wanneer die steun ("*aid or assistance*") verleent bij het plegen van een inbreuk op het internationaal recht. De ILC verwijst hierbij expliciet naar materiële steun aan een staat die door deze laatste wordt gebruikt om mensenrechtenschendingen te begaan.¹⁵²

Echter, er is (minstens) sprake van drie controverses met betrekking tot deze regel. Ten eerste is Artikel 16 ARSIWA strikt genomen alleen van toepassing op steun aan inbreuken door *een andere staat*.¹⁵³ Het is daarom onduidelijk of het principe kan/moet worden toegepast op steun aan *niet-staatelijke* groepen die internationale wandaden plegen.¹⁵⁴ Artikel 16 ARSIWA wordt soms ingeroepen in discussies omtrent steun aan niet-staatelijke groepen.¹⁵⁵ Bij de gesprekken rond de opheffing van het Europese wapenembargo t.a.v. Syrië waarschuwde Oostenrijk bijvoorbeeld dat wapenleveringen aan de Syrische oppositie konden leiden tot aansprakelijkheid onder Artikel 16 ARSIWA.¹⁵⁶ In een brief

¹⁴⁸ Vergelijk artikelen 2(2), 2(3) en 6(2) van het Wapenhandelsverdrag. Zie verder Kiel (n 9) 22; A Clapham et al., *The Arms Trade Treaty: A Commentary* (OUP 2016) 195-200.

¹⁴⁹ Zie in dit verband het beginsel van systemische integratie: VCLT (n 3) art. 31(3)(c).

¹⁵⁰ ARSIWA (n 140) art. 16: "A State which aids or assists another State in the commission of an internationally wrongful act by the latter is internationally responsible for doing so if: (a) That State does so with knowledge of the circumstances of the internationally wrongful act; and (b) The act would be internationally wrongful if committed by that State."

¹⁵¹ *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, para. 420.

¹⁵² ARSIWA Commentary (n 141) 67(9).

¹⁵³ Dit kan gaan om inbreuken gepleegd door de organen van de staat zelf of inbreuken door niet-staatelijke groepen wier optreden toerekenbaar is aan de staat.

¹⁵⁴ Er is echter toenemende steun voor medeplichtigheid van staten aan daden gesteld door gesteunde NSGG, zie: ICJ *Bosnian Genocide case* (n 151) paras 418-24; Human Rights Committee, 'General comment 36' (30 October 2018) UN Doc CCPR/C/GC/36, para 63. Zie ook: AIV en CAVV (n 8) 12.

¹⁵⁵ Zie: H Moynihan, Chatham House, 'Aiding and Assisting: Challenges in Armed Conflict and Counterterrorism' (November 2016) <<https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2016-11-11-aiding-assisting-challenges-armed-conflict-moynihan.pdf>> 23-4.

¹⁵⁶ Austria (n 8).



aan de Tweede Kamer sprak de Minister van Buitenlandse Zaken zich echter expliciet uit tégen zulke interpretatie.¹⁵⁷ In de interne adviezen van DJZ werd deze kwestie niet bediscussieerd.¹⁵⁸

Een tweede controverse betreft de vraag in welke mate er een 'intentie'-vereiste geldt onder Artikel 16 ARSIWA. Hoewel de tekst (slechts) vereist dat een staat de steun levert met *kennis* van de omstandigheden van de inbreuken, stelt het bijhorende Commentaar van de ILC dat ook moet worden onderzocht of de steunverlenende staat *de intentie had* om de inbreuken te faciliteren.¹⁵⁹ Deze intentie-vereiste creëert een aanzienlijk bewijsprobleem. Hoewel het IGH zich hier tot nu toe niet over uitsprak,¹⁶⁰ lijken de meeste auteurs van mening dat het subjectieve element voor toepassing van Artikel 16 vervuld is zodra de hulpverlenende staat er (vrijwel) zeker van is dat de geleverde steun het onrechtmatig gedrag zal faciliteren.¹⁶¹

Tot slot blijft de vraag welk oorzakelijk verband er moet bestaan tussen de geleverde steun en de inbreuken. Volgens het gezaghebbende commentaar van de ILC hoeft de steun niet "essentieel" te zijn, maar is er aansprakelijkheid zodra deze "op significante wijze heeft bijgedragen" tot de inbreuk.¹⁶² Medeplichtigheid aan oorlogsmisdrijven of schendingen van mensenrechten is dus niet beperkt tot het leveren van wapens, maar strekt zich potentieel uit tot alle vormen van steunverlening.¹⁶³ Andere ILC-documenten suggereren dat ook het leveren van *logistieke* steun aan regeringstroepen die internationale misdrijven plegen,¹⁶⁴ of de *financiering* van projecten die strijdig zijn met de mensenrechten,¹⁶⁵ tot medeplichtigheid kunnen leiden. Maar niet elke mate van steunverlening leidt tot medeplichtigheid, er geldt namelijk een *de minimis*-drempel: "*aid that assists in a remote and indirect or minimal way is not a sufficient basis for responsibility*".¹⁶⁶

Gelet op de drie geschetste controverses gaat onze analyse niet verder in op mogelijke afgeleide staatsaansprakelijkheid, tenzij wanneer die nuttig kan zijn voor de interpretatie van regels die wél van toepassing zijn – zoals besproken in het kopje hieronder.

¹⁵⁷ TK 32623 nr. 312 (13 november 2020) 2. Zie ook: TK 32623 nr. 229 (28 september 2018) antwoord op vraag 257.

¹⁵⁸ Brondocument MINBUZA-2018.1089320, 2-6 (september 2018 – overzicht volkenrechtelijke advisering NLA). Ook de Dienst Juridische Zaken bij Defensie (DJZ/Defensie) lijkt met die mogelijkheid weinig rekening te hebben gehouden, zie: CIE-NLA interviewverslag (27 oktober 2021).

¹⁵⁹ ARSIWA Commentary (n 141) 67(g) en 66(5).

¹⁶⁰ Maar zie: ICJ *Bosnian Genocide case* (n 151) paras 421-4 and 432.

¹⁶¹ Moynihan (n 155) 11-22; G Nolte and HP Aust, 'Equivocal Helpers – Complicit States, Mixed Messages and International Law' (2009) 8 ICLQ 1, 14-15; J Crawford, *State Responsibility: The General Part* (CUP 2013) 408; M Jackson, *Complicity in International Law* (OUP 2015) 160; V Lanovoy, *Complicity and Its Limits in the Law of International Responsibility* (Hart Publishing 2016) 237. Nederland aanvaardt zelfs dat de afgeleide staatsaansprakelijkheid volgt wanneer de staat "had moeten weten" ("*should have known*") dat de steunverlening oorlogsmisdaden zou vergemakkelijken. TK 27400-V nr. 60 (28 maart 2001) 10 <<https://www.centruminternationaalrecht.nl/staatsaansprakelijkheid>>.

¹⁶² ARSIWA (n 141) 66(5).

¹⁶³ De EU-Gebruikersgids ((16 september 2019) <https://www.fdfa.be/sites/default/files/atoms/files/Gemeenschappelijk%20Standpunt%202008-944-GBVB_Gebruikersgids.pdf> 49, para. 2.8) erkent dat "[m]aterieel zoals personeelsvoertuigen, lichaamsbepantsering en communicatie-/surveillancemateriaal ... een belangrijke rol [kan] spelen bij het vergemakkelijken van repressie".

¹⁶⁴ ILC, 'Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with Commentaries' (2011) <https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/g_11_2011.pdf> 66(6).

¹⁶⁵ UN Doc A/CN.4/553 (13 May 2005) para. 28.

¹⁶⁶ Moynihan (n 255) 9, para. 24. Deze *de minimis*-drempel vindt bovendien bevestiging in de medeplichtigheid voor internationale misdaden, zie: R Cryer et al., *An Introduction to International Criminal Law and Procedure* (4th edn, OUP 2019) 355-9; MJ Ventura, 'Aiding and Abetting' in E Van Sliedregt et al. (eds), *Modes of Liability in International Criminal Law* (CUP 2019) 16-19; M Aksenova, *Complicity in International Criminal Law* (Hart Publishing 2016) 103-12.

In elk geval merken wij op dat een staat maar medeplichtig kan zijn in de zin van Artikel 16 aan feiten die ook *effectief gepleegd zijn*.¹⁶⁷ Op basis van de inzage van het NLA-dossier hebben wij echter geen duidelijke bewijzen dat Nederland op de hoogte was van systematische of meer-dan-incidentele oorlogsmisdaden die zouden zijn gepleegd door specifieke groepen tijdens de periode waarin zijn Nederlandse NLA-steun ontvingen en/of die zouden zijn gepleegd door middel van de geleverde steun. Het is echter belangrijk om op te merken dat dat ook niet de opzet was van deze volkenrechtelijke analyse. We verwijzen hiervoor terug naar het hoofdrapport.

3.1.3 *Het (doen) naleven van internationaal humanitair recht*

Naast voorgaande regels moet in het bijzonder worden gewezen op het belang van Gemeenschappelijk Artikel 1 bij de vier Conventies van Genève uit 1949 (GC).¹⁶⁸ Deze bepaling stelt dat staten het oorlogsrecht niet alleen in alle omstandigheden moeten *eerbiedigen*, maar ook *doen eerbiedigen* ("*respect and ensure respect*").

Artikel 1 GC omvat een verplichting voor staten om geen steun te verlenen voor schendingen van het oorlogsrecht door anderen. Het gezaghebbende commentaar van het IRKC beklemtoont dat deze bepaling géén intentievereiste omvat: loutere kennis volstaat.¹⁶⁹ Artikel 1 GC omvat bovendien de verplichting voor staten om proactief maatregelen te nemen om voorzienbare schendingen van het oorlogsrecht te voorkomen en lopende schendingen te beëindigen. Dit is een inspanningsverbintenis (dus geen resultaatsverbintenis) die de zorgvuldigheidsnorm (*due diligence*) activeert:

*The duty to ensure respect is to be carried out with due diligence. ... The fact, for example, that a High Contracting Party participates in the financing, equipping, arming or training of the armed forces of a Party to a conflict, or even plans, carries out and debriefs operations jointly with such forces, places it in a unique position to influence the behaviour of those forces, and thus to ensure respect for the Conventions.*¹⁷⁰

Anders dan in het 'medeplichtigheids-scenario' van Artikel 16 ARSIWA speelt die zorgvuldigheidsnorm al vanaf het ogenblik dat de staat zich bewust wordt, of dat had moeten zijn, van het *ernstig risico* dat systematische of meer-dan-incidentele schendingen van het oorlogsrecht zouden plaatsvinden.¹⁷¹ Voor die risico-inschatting is het *track record* van die groep, of een grondige analyse van gedrag uit het verleden en eerder gepleegde feiten, de beste indicator. Voor de interpretatie van het systematische of meer-dan-incidentele karakter van de schendingen van het oorlogsrecht¹⁷² kan voorts worden teruggegrepen naar de drempelvoorwaarde uit het Statuut van Rome en de rechtspraak van het Internationaal Strafhof: "Het Hof heeft rechtsmacht ter zake van oorlogsmisdrijven *in het bijzonder wanneer deze worden gepleegd als onderdeel van een plan of beleid of als onderdeel van het op grote schaal plegen van dergelijke misdrijven*."¹⁷² Er ligt dus een schending voor van Artikel 1 GC als een staat steun verleent aan een NSGG wetende, of zich bewust zijnde van

¹⁶⁷ ARSIWA Commentary (n 143) 66(5).

¹⁶⁸ Nederlandse vertaling van *Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field* uit 1949 <<https://wetten.overheid.nl/BWBO000565/1955-02-03>> gemeenschappelijk artikel 1.

¹⁶⁹ ICRC, 'Article 1: Respect for the Convention - Commentary of 2020' <<https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=24FD06B3D73973D5C125858400462538>> paras 192-5.

¹⁷⁰ *Ibid.*, paras 198 and 200. Zie ook ruimer: *ibid.*, paras 186-216.

¹⁷¹ ICJ *Bosnian Genocide* case (n 151) para. 431. Zie ook n 164 en bijhorende tekst.

¹⁷² Nederlandse vertaling van *Rome Statute of the International Criminal Court* uit 1998 <<https://wetten.overheid.nl/BWBO001489/2021-12-04>> art. 8(1) (klemtoon van de auteurs).



het ernstig risico, dat zulks ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht zou faciliteren.

Een volgende vraag is dan welk oorzakelijk verband moet bestaan tussen de geleverde steun en zulke ernstige schendingen van het oorlogsrecht. Uit het commentaar van het IRKC, in combinatie met eerdere inzichten op basis van regels uit de wapenexport en Artikel 16 ARSIWA, volgt dat het causaal verband al vaststaat indien de geleverde goederen op 'significante' wijze konden bijdragen tot de gepleegde oorlogsmisdaden.⁷⁷³ Het is niet vereist dat de geleverde goederen 'essentieel' zijn voor het plegen van de misdaden, maar wel dat zij daar een 'meer-dan-minimale' impact op hebben.⁷⁷⁴

Artikel 7 van het Wapenhandelsverdrag biedt wellicht de meest nauwe analogie.⁷⁷⁵ Dat artikel verbiedt het verlenen van een wapenexportvergunning indien er een doorslaggevend risico bestaat dat deze wapens "gebruikt zouden kunnen worden voor" (klemtoon van de auteurs) het plegen of bevorderen van een ernstige schending van het internationaal humanitair recht of de mensenrechten. Rechtsgeleerden interpreteerden deze bepaling door te stellen dat de wapens "may be one or more steps removed from the actual violation".⁷⁷⁶

Het IRKC beschouwt de plicht om oorlogsrecht na te leven en naleving te verzekeren als een regel van gewoonterecht die geldt in zowel internationale als niet-internationale gewapende conflicten.⁷⁷⁷ Sommige auteurs lijken een andere mening toegedaan.⁷⁷⁸ In elk geval lijkt het niet ernstig betwistbaar dat Artikel 1 GC van toepassing is indien een staat steun levert aan een NSGG die betrokken is in een gewapend conflict en daardoor in de positie is om het gedrag van de groepen effectief te beïnvloeden.⁷⁷⁹ Ook BZ en DJZ gingen overigens uit van de toepasselijkheid van het artikel op de relatie tussen Nederland en de gesteunde groepen.⁷⁸⁰

Een en ander komt op het volgende neer:

⁷⁷³ ICRC CA1 (n 169) para. 193.

⁷⁷⁴ Zie (n 162-166) en bijhorende tekst.

⁷⁷⁵ Verschillende auteurs trekken de vergelijking met het Wapenhandelsverdrag (n 11) art. 6(3) en 7) en/of het EU Gemeenschappelijk Standpunt over wapenexport (n 144) criterium 2), zie: AIV en CAVV (n 8) 10-11; K Dörmann and J Serralvo, 'Common Article 1 to the Geneva Conventions and the Obligation to Prevent International Humanitarian Law Violations' (2014) 96 IRRC 707, 728-35. Zie ook: ICJ *Bosnian Genocide* case (n 151) paras 418-32.

⁷⁷⁶ Clapham et al. (n 148) 255-6: "it is necessary to assess the potential that the arms could be used to commit or facilitate a violation or offence listed in sub-paragraph (b). One does not need to show that they would be so used." Denk bijvoorbeeld aan het leveren van handvuurwapens gebruikt voor het oppakken van mensen die later worden gedood met andere wapens of de export van handvuurwapens voor het bewaken van mensen die op arbitraire wijze worden vastgehouden.

⁷⁷⁷ ICRC CA1 (n 169) paras 158-159; ICRC, 'Customary International Humanitarian Law' <https://ihl.databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul> Rules 139 and 144. Zie ook: ICJ *Nicaragua* case (n 4) para. 220; Nollkaemper 2018 (n 47) para. 14; R Geiß, 'The Obligation to Respect and Ensure Respect for the Conventions' in A Clapham et al., *The 1949 Geneva Conventions: A Commentary* (OUP 2015) 115-16.

⁷⁷⁸ M Schmitt and S Watts, 'Common Article 1 and the Duty to "Ensure Respect"' (2020) 96 ILS 673; V Robson, 'The Common Approach to Article 1' (2020) 25 JC&SL 101; Zie ook: Canada, Federal Court, *Daniel Turp v The Minister of Foreign Affairs*, 24 January 2017, 2017 FC 84, para. 72. Maar zie: ICRC CA1 (n 169) para. 199-200 (met verwijzing naar ICJ *Bosnian Genocide* case (n 151) paras 429-30) and 204; A Breslin, 'A Reflection on the Legal Obligation for Third States to Ensure Respect for IHL' (2017) 22 JC&SL 5, 30-6; Dörmann and Serralvo (n 175) 716-22; M Brehm, 'The Arms Trade and States' Duty to Ensure Respect for Humanitarian and Human Rights Law' (2008) 12 JC&SL 359, 374-5; O Corten and V Koutroulis, 'The Illegality of Military Support to Rebels in the Libyan War: Aspects of *jus contra bellum* and *jus in bello*' (2013) 18 JC&SL 59, 85-7.

⁷⁷⁹ Zie ook (n 170) en bijhorende tekst.

⁷⁸⁰ Brondocumenten MINBUZA-2018.1253510 (2 oktober 2018 – Werkdossier plenair debat NLA) en MINBUZA-2018.1089320, bijlage 13 (mail van 15 februari 2013) en bijlage 11 (november 2014 – non-paper DJZ/IR Doel van de FFM).

- De verplichting tot het doen eerbiedigen van internationaal humanitair recht wordt geschonden indien een staat op de hoogte is van het ernstig risico dat de niet-letale steun significant kan bijdragen tot het plegen van systematische of meer-dan-incidentele schendingen van internationaal humanitair recht, en toch tot de levering overgaat, tenzij de staat kan aantonen dat hij alles deed wat redelijkerwijs in zijn macht lag om het risico op zulke schendingen van het oorlogsrecht te mitigeren.
- In theorie neemt de verantwoordelijkheid van zo'n staat toe indien hij *wist*, of zelfs *beoogde*, dat de steun zou worden gebruikt voor het plegen van schendingen van het oorlogsrecht.

3.2 Toepassing in het NLA-dossier

Zoals hiervoor kort geschetst zijn de primaire regels rond de internationale exportcontrole formeel gezien niet van toepassing in het NLA-dossier. Ook op Artikel 16 ARSIWA wordt, om redenen hierboven aangehaald, niet verder ingegaan. Echter, Artikel 1 GC is wél van toepassing in het NLA-dossier. De overkoepelende vraag of dat artikel geschonden werd, vereist een driedelig antwoord.

3.2.1 *Wist Nederland of was het op de hoogte van het ernstig risico op oorlogsmisdaden?*

Hoewel de Syrische overheid de verantwoordelijkheid draagt voor het leeuwendeel van de gepleegde schendingen, waren er na verloop van tijd sterke aanwijzingen dat gewapende groeperingen inbreuken op het internationaal recht pleegden, waaronder buitengerechtigde executies, foltering en het inzetten van kindsoldaten. Die aanwijzing volgt in de eerste plaats uit de vele rapporten van de VN-Syriëcommissie (*International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*) opgericht door de VN-Mensenrechtenraad.¹⁸¹ In een rapport van 2014 stelde die commissie:

*Non-State armed groups ... committed massacres and war crimes, including murder, execution without due process, torture, hostage-taking, violations of international humanitarian law tantamount to enforced disappearance, rape and sexual violence, recruiting and using children in hostilities and attacking protected objects. Medical and religious personnel and journalists were targeted. Armed groups besieged and indiscriminately shelled civilian neighbourhoods, in some instances spreading terror among civilians through the use of car bombings in civilian areas.*¹⁸²

Carla Del Ponte, een voormalig lid van de VN-Syriëcommissie en ex-hoofdaanklager van zowel het Rwanda- als Joegoslaviëtribunaal, nam in 2018 geen blad voor de mond in haar toelichting aan de Tweede Kamer:

¹⁸¹ UN Doc A/HRC/S-17/2 (18 October 2011) Annex, 3. De relevante periode is 2014-2018 (aanloop naar en afsluiten van het Nederlandse NLA-programma): Human Rights Council, Reports of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic: UN Doc A/HRC/25/65 (12 February 2014) 2; UN Doc A/HRC/27/60 (13 August 2014) 1; UN Doc A/HRC/28/69 (5 February 2015) paras 17-42; UN Doc A/HRC/30/48 (13 August 2015) paras 170-3; UN Doc A/HRC/31/68 (11 February 2016) paras 146 and 148; UN Doc A/HRC/33/55 (11 August 2016) paras 29, 37, 43 and 62; UN Doc A/HRC/34/64 (2 February 2017) paras 100-2; UN Doc A/HRC/36/55 (8 August 2017) para. 83; UN Doc A/HRC/37/72 (1 February 2018) 1; UN Doc A/HRC/39/65 (9 August 2018) paras 26-31. Zie ook de *special reports*: UN Doc A/HRC/31/CRP.1 (3 February 2016) paras 65-82 and 100-104; UN Doc A/HRC/34/CRP.3 (10 March 2017) 1-2; UN Doc A/HRC/37/CRP.3 (8 March 2018) 1-2; 'Sieges as a Weapon of War: Encircle, Starve, Surrender, Evacuate' (29 May 2018) <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/ColSyria/PolicyPaperSieges_29May2018.pdf> paras 14-17; UN Doc A/HRC/38/CRP.3 (20 June 2018) 1. Belangrijk om op te merken in deze context is dat Nederland in de periode 2015-2017 zitting had in de VN-Mensenrechtenraad en dus goed op de hoogte was van deze rapporten (of het had moeten zijn).

¹⁸² UN Doc A/HRC/27/60 (n 181) 1.

*As I said, I do not know what the support of Holland to the Syrian opposition was, but ... the situation in 2015 was very clear: these opposition groups were committing crimes. That was not a mystery for anybody, because we described it in our reports, each time.*¹⁸³

En verder:

*[A]ll these groups are committing crimes, so there is no moderate opposition. And in 2015 it was absolutely clear that all groups were committing crimes. ... [H]uman rights violations were daily practice, by these groups also.*¹⁸⁴

Ook de overige deskundigen die deelnamen aan het rondetafelgesprek uit 2018 in de Tweede Kamer deelden die analyse.¹⁸⁵

Uit de informatie die bij aanvang van het NLA-programma beschikbaar was omtrent het conflict, ontstaat m.a.w. een dubbel beeld. Enerzijds is het duidelijk dat het leeuwendeel van de gepleegde oorlogsmisdaden voor het conto van het Assad-regime komen en dat sommige van de meest gruwelijke feiten worden begaan door de extremisten van ISIS en Al-Nusra. Anderzijds is het duidelijk dat de schendingen van het oorlogsrecht zich niet beperken tot de voormelde partijen. Integendeel, er waren volgens de VN-Syriëcommissie, Carla Del Ponte en gerenommeerde mensenrechtenorganisaties geen strijdende groepen in Syrië die zich niet schuldig maakten aan oorlogsmisdaden. Het beeld dat er geen strijdende partijen overbleven met propere handen wordt bovendien versterkt door het besef dat slechts het topje van de ijsberg zichtbaar was (onder meer door de gebrekkige toegankelijkheid van het strijdtoneel voor journalisten, NGOs en andere internationale waarnemers). Met uitzondering van misdaden gepleegd door meest extreme actoren in Syrië was niet publiek beschikbaar *welke oorlogsmisdaad werd begaan door welke groep op welk moment*.

Evenmin kan eenvoudig worden vastgesteld in welke mate individuele gewapende groepen (andere dan ISIS en Al-Nusra) zich bezondigden aan systematische, eerder dan incidentele, oorlogsmisdaden. Wel kan men, temidden van de 'fog of war', niet ontsnappen aan een beeld van wijdverspreide inbreuken door een waaier aan actoren. Het risico op inbreuken door leden van niet-statelijke gewapende groepen wordt bovendien nog versterkt door het feit dat het deze groepen vaak ontbreekt aan een strikte hiërarchie en formele procedures om troepen tot de orde te roepen – ook op vlak van de naleving van het oorlogsrecht – en groepsleden vaak niet opgeleid zijn inzake de basisregels van het oorlogsrecht. In deze risicovolle context valt het ook moeilijk hard te maken dat de door Nederland gesteunde groepen de uitzondering vormden op de schijnbare regel dat alle partijen zich in meer of mindere mate schuldig maakten aan oorlogsmisdaden.

¹⁸³ TK 32623 nr. 242 (27 september 2018) 62. Zie ook: *ibid.*, 60 en CIE-NLA interviewverslag (23 september 2021).

¹⁸⁴ TK 32623 nr. 242 (27 september 2018) 62.

¹⁸⁵ *Ibid.*, 45-6 en 50. Het betreft een Syrië-expert van Amnesty International en de Director of the Extremism and Counterterrorism Program at the Middle East Institute.

3.2.2 *In welke mate werden in het kader van het NLA-programma goederen geleverd die significant konden bijdragen tot het plegen van oorlogsmisdaden?*

Op basis van het voorgaande (afdeling 3.1.3) concludeerden we dat de relevante juridische test is of de geleverde niet-letale steun 'significant' kon bijdragen tot het plegen van schendingen van internationaal humanitair recht (afdeling 3.2.1). Twee benaderingen zijn mogelijk.

Een *enge* benadering¹⁸⁶ stelt dat de goederen geleverd door Nederland niet van die aard waren om de gepleegde oorlogsmisdaden op significante wijze te vergemakkelijken. Hoewel het gamma aan *mogelijke* oorlogsmisdaden gepleegd door de door Nederland gesteunde groepen uitgebreid is (zie ook afdeling 3.2.1), kan zulk geweld slechts op indirecte wijze worden beïnvloed door het leveren van voertuigen, tactische vesten, militaire verrekijkers, warmtebeeldcamera's, of nog scherfwerend beschermingsmateriaal aan groepen waartoe zulke oorlogsmisdadigers behoren. Zelfs het leveren van montagekits voor machinegeweren op pick-up trucks kan niet één op één gelinkt worden aan een van de misdaden hierboven opgesomd (zie ook afdeling 2.3.2.2).

Een *meer ruime* benadering¹⁸⁷ stelt dat een deel van de door Nederland geleverde NLA op beperkte maar effectieve wijze de militaire slagkracht en positie van niet-statelijke gewapende groepen in Syrië heeft versterkt. Dat was overigens de eigenlijke opzet van het programma (zie afdeling 2.3.2). Ook het feit dat de goederen niet rechtstreeks gelinkt kunnen worden aan een van de opgenoemde misdaden sluit niet uit dat dat wel mogelijk is op onrechtstreekse wijze – de steun "*may be one or more steps removed from the actual violation*".¹⁸⁸ Zo kunnen pick-up trucks gebruikt worden voor het transporteren van strijders naar en van de frontlinie van waaruit de misdaden kunnen gepleegd worden.¹⁸⁹ Ook de IOB erkende dat, zeker voor wat betreft het NLA-Zuid programma, "[t]he project's risks are higher than in the North because the equipment provided can be used as auxiliary material in military operations. ... As such ... there exist risks of human rights violations".¹⁹⁰

Met andere woorden: Nederland heeft bewust de militaire slagkracht vergroot van bepaalde groepen ondanks het ernstig risico dat deze groepen, of sommige onder hen, zich zouden bezondigen aan oorlogsmisdaden. Vanuit de ruime benadering – die, over het geheel genomen, de meeste steun lijkt te genieten¹⁹¹ – is dat alvast voldoende voor een positief antwoord op deelvraag 2.¹⁹²

¹⁸⁶ Deze benadering vindt sporadisch steun in nationale rechtspraak. Zie, bijvoorbeeld: Canada (n 178) paras 44, 53 en 72 of 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), paras. 51(iii), 59 en 179 (maar zie ook *ibid.*, para. 210).

¹⁸⁷ Voor een overzicht van relevante argumenten, zie: L Ferro, 'Western Gunrunners, (Middle-)Eastern Casualties: Unlawfully Trading Arms with States Engulfed in Yemeni Civil War?' (2019) 24 JC&SL 503, 532.

¹⁸⁸ Clapham et al. (n 148) 255-6.

¹⁸⁹ Zie, bijvoorbeeld: 'Syrian Rebels Use Caged Captives as "Human Shields"' (*Al Jazeera*, 3 November 2015) <<https://www.aljazeera.com/news/2015/11/3/syrian-rebels-use-caged-captives-as-human-shields>>; M Mosk et al., 'US Officials Ask How ISIS Got So Many Toyota Trucks' (*ABC News*, 6 October 2015) <<https://abcnews.go.com/International/us-officials-isis-toyota-trucks/story?id=34266539>>. De rapporten van de VN-Syriëcommissie leggen echter geen direct verband tussen het gebruik van pick-up trucks en oorlogsmisdaden.

¹⁹⁰ The Netherlands, Policy and Operations Evaluation Department, 'Review of the Monitoring Systems of Three Projects in Syria: AJACS, White Helmets and NLA', no. 423 (August 2018) 12 (klemtoon van de auteurs).

¹⁹¹ Zie (n 173-176) en bijhorende tekst.

¹⁹² Ook Amnesty International deelt deze analyse, zie: TK 32623 nr. 242 (27 september 2018) 45.

3.2.3 Heeft Nederland alles gedaan om het ernstig risico op oorlogsmisdaden te voorkomen of mitigeren?

Cruciaal is echter of Nederland gezien het ernstig risico uiteengezet in de voorgaande twee afdelingen alles gedaan heeft wat redelijkerwijs in zijn macht lag om schendingen van internationaal recht te voorkomen of mitigeren, bijvoorbeeld door stopzetting van steun. In dat geval ligt er géén schending voor van Artikel 1 GC.¹⁹³ Opnieuw is een driedelig antwoord nodig op die vraag, en bekijken we achtereenvolgens de selectie en doorlichting van de groepen ('vetting'), monitoring van geleverde steun en remediëring bij aanwijzingen op misbruik naar behoren heeft plaatsgevonden.

3.2.3.1 Selectie- en doorlichtingsproces (vetting)

Voor de selectie van groepen hanteerde BZ vijf criteria:

1. Geen operationele samenwerking met extremistische groepen;
2. Ziet een rol voor zichzelf in toekomstig inclusief Syrisch bestuur;
3. Ziet politieke oplossing als uiteindelijke weg uit het conflict;
4. Streeft naar overkoepelende militaire commandostructuur voor de Syrische gematigde oppositie;
5. Bekendheid met het humanitair oorlogsrecht of bereid training daarin te volgen en geïmmiteerd om deze regels na te leven.¹⁹⁴

Die vijf criteria werden, in de reactie van het kabinet aan de Tweede Kamer, al snel samengevat tot drie: "committering van de groep aan het humanitair oorlogsrecht, het nastreven van een inclusieve politieke oplossing en afzien van samenwerking met extremistische groeperingen".¹⁹⁵

Voor een uitgebreide beschrijving van het selectie- en doorlichtingsproces, verwijzen we naar het hoofdrapport. Over NLA-Zuid kunnen we kort zijn: De selectie en doorlichting van groepen voor het grensbewakingsproject in het Zuiden werd grotendeels uitbesteed aan het Verenigd Koninkrijk. Hierover stelde BZ: "Als we niet op onze bondgenoten kunnen bouwen, kunnen we de boel sluiten v.w.b. internationale missies en/of informatie-uitwisseling. NL simpelweg niet in staat om eigenstandig zelfde informatiepositie op te bouwen als die landen."¹⁹⁶ Nederland vertrouwde sterk op de Britse en Jordaanse bondgenoten en voer dus, feitelijk, blind.¹⁹⁷ Bij de selectie van ontvangende groepen voor NLA-Noord was Nederland daarentegen wél nauw betrokken. De Dienst Noord-Afrika en Midden-Oosten (DAM) en het Syriëteam dat opereerde vanuit Istanboel (IST-SYR) namen hiervoor de leiding en deden voor de beoordeling ook een beroep op informatie van de eigen inlichtingendiensten en die van de Verenigde Staten. Die informatie werd aangevuld door gesprekken met commandanten en input van de projectuitvoerders. Op het eerste zicht lijkt het selectieproces voor groepen bij NLA-Noord diepgaand en geavanceerd.

¹⁹³ Vergelijk met Artikel 7(2) en (3) van het Wapenhandelsverdrag (n 11).

¹⁹⁴ Brondocument MINBUZA-2018.1089398 (6 mei 2015- memo selectie groeperingen), 2.

¹⁹⁵ Zie, bijvoorbeeld: TK 32623 nr. 229 (28 september 2018) antwoord op vraag 22. Zie ook: TK 27925 nr. 534 (7 april 2015) 4.

¹⁹⁶ Brondocument MINBUZA-2018.1253511 (2 oktober 2018 – werkdossier plenair debat NLA), 11.

¹⁹⁷ IOB rapport (n 190) 12.

Wat betreft de comittingering van de groepen aan het oorlogsrecht,¹⁹⁸ van bijzonder belang in de context van Artikel 1 GC, staat het buiten kijf dat BZ veel aandacht heeft besteed aan dit criterium. Zo blijkt dat sommige gesteunde groepen getraind zijn door Geneva Call, een Zwitserse NGO die NSGG aanspoort het internationaal humanitair recht na te leven of een gedragscode in die zin te ondertekenen.¹⁹⁹ Ook gaven sommige groepen aan een intern onderzoek te voeren bij dergelijke aantijgingen, waarop het ontslag van een strijder kon volgen. Andere zouden een 'mensenrechtencomité' van juristen hebben opgesteld en leslokalen voorzien voor opleiding in het oorlogsrecht om "het besef bij de strijders van het belang van dergelijke regels op peil te houden".²⁰⁰ En ook bij de selectie van commandanten werd rekening gehouden met hun bereidheid om "dat respect over te brengen op hun soldaten".²⁰¹

Anderzijds gaven de inlichtingendiensten in het begin aan over weinig informatie te beschikken ten aanzien van bekendheid van deze groepen met humanitair oorlogsrecht.²⁰² Ook werd de mate waarin zij het als een prioriteit beschouwden "twijfelachtig" genoemd.²⁰³ Bovendien waren de specialisten van DJZ niet betrokken bij de doorlichting, en dit tegen de achtergrond van "niet-statelijke actoren die over het algemeen niet de beste kennis van het oorlogsrecht hebben".²⁰⁴ DJZ had ook geen zicht op hoe het NLA-programma in de praktijk verliep.²⁰⁵ De steun werd ook niet zomaar stopgezet. In een interne notitie schrijft BZ achteraf: "Als berichten van mensenrechtenschendingen onmiddellijk een reden zouden zijn te stoppen: dan kunnen we ongeveer elke steun aan veiligheidsdiensten in crisisgebieden stoppen".²⁰⁶ En ook: "[W]e blijven heel scherp letten op mensenrechtenschendingen in deze moeilijke context. Blijven daarover in gesprek met de groepen. Vooralsnog voldoende vertrouwen dat groepen zich blijvend willen conformeren aan IHL." Het is niet duidelijk in welke mate dat scherp toezicht ook in de praktijk werd (en kon worden) uitgevoerd.²⁰⁷

Al bij al is de indruk dat BZ (te) veel vertrouwen heeft gesteld in de analyse van de bondgenoten en (te) veel waarde heeft gehecht aan de beloftes en voornemens van de groepen voor wat betreft de comittingering aan het oorlogsrecht. Een en ander wijst op een laconieke houding ten aanzien van groepen die zich tot doel hebben gesteld de overheid met geweld omver te werpen en, letterlijk, een strijd voeren om leven en dood. Maar een welwillende houding *bij aanvang* zou men kunnen compenseren door middel van een doorgedreven monitoring van de groepen *tijdens de uitvoering*, en remediëring bij tekenen van problemen. Dat behandelen we in de volgende twee afdelingen.

¹⁹⁸ Voor de criteria zoals het nastreven van een inclusieve politieke oplossing en afzien van samenwerking met extremistische groeperingen verwijzen we naar afdeling 4.4.2.2.

¹⁹⁹ Brondocument MINBUZA-2014.707775 (11 december 2014 – uitkomsten FFM), 6. Zie officiële webpagina: <<https://www.genevacall.org/>>.

²⁰⁰ Brondocument CREDO-A3-2016.1401 (18 oktober 2016 – codebericht Syrië-team). Zie ook: TK 32623 nr. 229 (28 september 2018) antwoord op vraag 274.

²⁰¹ Brondocument CREDO-A3-2016.1401 (18 oktober 2016 – codebericht Syrië-team).

²⁰² Brondocument MINBUZA-2018.1089398 (6 mei 2015- memo selectie groeperingen), 3.

²⁰³ *Id.*

²⁰⁴ *Id.*

²⁰⁵ CIE-NLA interviewverslag (13 januari 2022).

²⁰⁶ Brondocument MINBUZA-2018.1253512 (2 oktober 2018 – Werkdossier plenair debat NLA).

²⁰⁷ Amnesty International toonde zich achteraf kritisch, zie: TK 32623 nr. 242 (27 september 2018) 43. Ook: brondocument DMCl001/MAP (11 februari 2015 – codebericht Syrië-team): "Bezoeken aan strijdersgroepen zijn natuurlijk uitgesloten. Een deel van de inschatting is dan ook gebaseerd op persoonlijke indrukken en vertrouwen."



3.2.3.2 Monitoring: hield NL goed in de gaten of de goederen werden gebruikt bij het plegen van oorlogsmisdaden?

Nederland voerde maatregelen in om ervoor te zorgen dat de geleverde steun in de juiste handen terecht kwam en voor de juiste doeleinden werd aangewend. Bijvoorbeeld werden gebruiksvoorwaarden opgenomen in de overdrachtsbewijzen voor de levering van pick-up trucks.²⁰⁸ Meer algemeen is wederom een onderscheid nodig tussen de twee takken van het NLA-programma. Voor NLA-Noord gold dat de monitoring van goederen bijna volledig in handen was van de projectuitvoerders die daarvoor *field officers* het veld instuurden.²⁰⁹ Ook zouden onafhankelijke evaluaties zijn uitgevoerd door consultancy bureaus.²¹⁰ De levering van goederen en aanwezigheid van materiaal werd gecontroleerd door foto- en videomateriaal, veelal met locatiebepaling en tijdstempel, of nog via de motorblok- en chassisnummers van voertuigen.²¹¹ Ook werden enquêtes afgenomen bij de strijders en waren er rechtstreekse contacten tussen BZ-medewerkers en de commandanten.²¹² De IOB besloot in 2018 dat de monitoring "adequaat" was.²¹³

Een dergelijke conclusie roept de vraag op *wat* er precies gemonitord werd. In dit deel van het rapport ligt de nadruk op de vraag of Nederland door monitoring *het ernstig risico kon uitsluiten/mitigeren dat de geleverde steun significant zou kunnen bijdragen tot het plegen van oorlogsmisdaden*. Volgens de IOB was het noordelijk programma grotendeels gericht op de aankoop en levering van veelal onschuldig materieel, hetgeen de monitoring relatief eenvoudig zou maken. Er werd minder nadruk gelegd op het risico dat gesteunde groepen regels van internationaal recht zouden schenden.²¹⁴ Men erkende bovendien dat zulke schendingen moeilijker te beoordelen waren aangezien "*exposing human rights violations committed by (members of) beneficiary groups may endanger support, [so] there is a negative incentive to report such abuses*".²¹⁵ Bovendien erkende het kabinet dat het geen monitoringssysteem kon opzetten dat alle risico's zou uitsluiten.²¹⁶ Zo was het risicovol om de monitoring voornamelijk te baseren op input van de projectuitvoerders, die een commercieel belang hebben bij een positieve rapportage en wiens toegang afhankelijk was van de *goodwill* van de commandanten.²¹⁷

Daarnaast hield de monitoring vaak niet meer in dan controleren of de goederen, zoals pick-up trucks, zich nog bij de betreffende groepen bevonden.²¹⁸ Zo gaf de Minister aan dat hij niet kon "uitsluiten dat bijvoorbeeld zo'n auto inderdaad ook offensief is ingezet, maar dat is dan wel in strijd met de afspraken".²¹⁹ Dit geeft aan dat de monitoring in de eerste plaats gericht was op het controleren van

²⁰⁸ Zie (n 110).

²⁰⁹ Zij brachten verslag uit op wekelijkse en/of maandelijkse basis, of wanneer er zich een incident had voorgedaan.

²¹⁰ IOB rapport (n 190) 49. Deze evaluaties vonden blijkbaar enkel plaats in 2016.

²¹¹ *Id.* Zie ook: brondocument MINBUZA-2018.1253511 (2 oktober 2018 – Werkdossier plenair debat NLA), 15.

²¹² IOB rapport (n 190) 50; brondocument MINBUZA-2017.1124158 (oktober 2017 – final report DAMOS II), 6.

²¹³ *Ibid.*, 48.

²¹⁴ Zie afdeling 3.2.2.

²¹⁵ IOB rapport (n 190) 26.

²¹⁶ Brondocument MINBUZA-2018.1253511 (2 oktober 2018 – Werkdossier plenair debat NLA), 20; TK 32623 nr. 247 (25 januari 2019) antwoord op vraag 152; IOB rapport (n 190) 3.

²¹⁷ *Ibid.*, 26 and 50; zie ook (n 215) en bijhorende tekst.

²¹⁸ Zie algemeen: brondocument MINBUZA-2018.1253512 (2 oktober 2018 – Werkdossier plenair debat NLA), 14-15 en TK 32623 nr. 247 (25 januari 2019) antwoord op vragen 21 en 38. Voor een specifiek voorbeeld zie: brondocument MINBUZA-2018.692002 (11 juni 2018 – Candor Response Report to Third Party Monitoring Assessment).

²¹⁹ Nederland, Tweede Kamer, 'Plenair debat', 2 oktober 2018, 36.

de aanschaf en levering van *goederen*, niet op de inzet van goederen ofwel: het *gedrag van de groepen*. Tot slot gaf het kabinet aan dat de monitoring "strakker", "scherper" en "frequenter" had gekund.²²⁰

Voor wat betreft de monitoring van NLA-Zuid werd door de projectuitvoerder gebruik gemaakt van technologische mogelijkheden, zoals efficiënte GPS-zenders op de voertuigen en videomateriaal.²²¹ Dat was deels te verklaren door een verhoogd risico op schendingen van het internationaal recht omwille van de aard van het geleverde materieel²²² en het feit dat de grenstroepen in het zuiden ook militaire training ontvingen.²²³ Ook voor het Zuiden golden alle voor het Noorden genoemde bezorgdheden. Die werden bovendien uitvergroot door het gebrek aan procedures om met schendingen om te gaan en de Nederlandse afhankelijkheid voor informatie van de Britse bondgenoten. Deze afhankelijkheidspositie was één van de grote bevindingen uit het IOB rapport.²²⁴ En toch besloot de IOB ook voor NLA-Zuid dat de monitoring "adequaat" was.²²⁵ Dat is moeilijk te verzoenen met de disclaimer, de overige problemen uiteengezet in deze afdeling, de visie van andere experts en de (schuchtere) schuldbekentenis van het kabinet zelf. Volgend zinnetje uit het IOB rapport vat onze analyse het best samen: "[c]onstant monitoring is impossible in a warzone".²²⁶

3.2.3.3 Remediëring: Waren er mogelijkheden voor NL om remediërend op te treden bij ernstig risico op het plegen van oorlogsmisdaden, en zijn deze mogelijkheden gegrepen?

Een laatste element is of er voldoende mogelijkheid bestond om *remediërend* op te treden bij tekenen van problemen en of er van die mogelijkheid op tijd en stond gebruik werd gemaakt. Zo werd de steun vanaf eind 2015 in verschillende *tranches* toegekend, wat het – in ieder geval in theorie – mogelijk maakte om te reageren op wantoestanden en inbreuken door te weigeren een nieuwe levering NLA vrij te geven. De meest ingrijpende optie in die context is het stopzetten van de steun, hetgeen voor zes groepen ook gebeurde.²²⁷ Voormalig Syriëgezant Koos Van Dam stelde in 2018 nog dat

[t]en tijde van het steunen van de desbetreffende groepen zijn er naar onze kennis van toen door die groepen geen mensenrechten geschonden of oorlogsmisdaden gepleegd. ... Wanneer de monitoring uitwees dat niet langer aan de criteria of doelstellingen werd voldaan, werd de steun stopgezet.²²⁸

Echter, ondanks de reeks aantijgingen van oorlogsmisdaden,²²⁹ lijkt Nederland nooit *om die reden* de steun voor een groep te hebben stopgezet. Bijgevolg is het moeilijk te besluiten dat BZ op

²²⁰ Brondocument MINBUZA-2018.1253511 (2 oktober 2018 – Werkdossier plenair debat NLA), 16; TK 32623 nr. 247 (25 januari 2019) antwoord op vraag 152. Zie ook de tussenkomst van de *International Crisis Group*: TK 32623 nr. 242 (27 september 2018) 64.

²²¹ IOB rapport (n 190) 52.

²²² *Ibid.*, 12. Zie ook afdeling 2.3.2.2.

²²³ IOB rapport (n 190) 27.

²²⁴ *Ibid.*, 30 en 51-3.

²²⁵ *Ibid.*, 27.

²²⁶ *Ibid.*, 26.

²²⁷ Voor een uitgebreide bespreking hiervan verwijzen we terug naar het hoofdrapport.

²²⁸ TK 32623 nr. 242 (27 september 2018) 4-5.

²²⁹ Zie afdelingen 3.2.1 en 3.2.2 en brondocument MINBUZA-2018.1323682: "Als het gaat om 'slechte reputatie' in het algemeen, moeten we ons realiseren dat geen enkele partij in dit conflict een schoon blazoen heeft." De stopzetting van steun voor groepen die deelnamen aan het Afrin-offensief gebeurde mede uit bezorgdheid om de strijd tegen ISIS, burgerslachtoffers en humanitaire impact. TK 32623 nr. 200 (14 maart 2018) 5-7.

doortastende wijze heeft opgetreden wanneer het zich bewust werd van een ernstig risico op oorlogsmisdaden gepleegd door groepen uit het NLA-programma.

3.2.4 Conclusie

In februari 2014, meer dan twee jaar ná haar oprichting en meer dan een jaar vóór de start van het Nederlandse NLA-programma, waarschuwde de VN-Syriëcommissie externe actoren al omtrent hun internationale verplichtingen bij inmenging in het Syrische conflict:

*States should not authorize the transfer of arms if there is a risk that they will be used in the commission of crimes against humanity or war crimes. In the Syrian Arab Republic, as has been repeatedly documented, this risk is real. ... States that exert influence over the parties in the Syrian Arab Republic have an obligation to ensure their compliance with the rules of international humanitarian law.*²³⁰

Staten waren dus op de hoogte dat de invloed die de steunrelatie met zich brengt moest worden aangewend voor de betere naleving van het internationaal recht.

We moeten concluderen dat Nederland zich op zijn minst bewust was van het ernstig risico dat álle partijen in Syrië, inclusief de door hen gesteunde groepen, zich schuldig konden maken of maakten aan oorlogsmisdaden. De geleverde NLA vergrootte bovendien (ook) bewust de militaire slagkracht van deze groepen. Bovendien waren de mitigerende maatregelen op het vlak van selectie en doorlichting, monitoring en remediëring uitgebreid, maar uiteindelijk gebrekkig.

Die conclusie wordt versterkt bij een vergelijking met de richtlijnen uitgevaardigd door het Internationale Rode Kruiscomité in een memo getiteld *'State support to parties to armed conflict: Observations and recommendations on better protecting people affected by armed conflict in the Middle East and beyond'*.²³¹ Deze memo werd door het IRKC proactief aan Nederland gecommuniceerd om de staat attent te maken op zijn toegenomen verantwoordelijkheid na inmenging.²³² Het vat het juridische kader uit dit hoofdstuk goed samen en legt uit hoe het kader in de praktijk zou moeten worden toegepast. Zo roept het IRKC alle steunverlenende staten op om onderwijs en training te voorzien in het internationaal humanitair recht (aanbeveling 3); de waarschijnlijkheid na te gaan van de committering aan het internationaal recht en geen wapentransfers toe te staan bij een duidelijk risico dat die transfers gebruikt zouden kunnen worden om ernstige schendingen van het oorlogsrecht te plegen of te vergemakkelijken (aanbeveling 4); in *continue* monitoring van de steun te voorzien (aanbeveling 5); procedures voorzien om aantijgingen van wantoestanden te verzamelen en onderzoeken (aanbevelingen 6 en 9); het selectie- en doorlichtingsproces te richten op *individuen* in plaats van *groepen* (aanbeveling 8); en een exit-strategie uit te werken – inclusief ontwapening, demobilisatie en re-integratie – die traag en gefaseerd kan worden uitgevoerd (aanbeveling 10).²³³

²³⁰ 2014 UN Doc A/HRC/25/65 (n 181) para. 153.

²³¹ Brondocument MINBUZA-2017.444134; ICRC, '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).

²³² Hieruit kan niet worden afgeleid dat zulke steun toegelaten is, zie volgende disclaimer: "These recommendations are without prejudice to the prudence or legality of State support to armed groups in any specific context." *Ibid.*

²³³ *Ibid.*

Deze hoge drempel werd niet gehaald in de uitvoering van het NLA-programma. Het programma lijkt uiteindelijk niet geheel in overeenstemming met de zorgvuldigheidsplicht vervat in Artikel 1 GC.

4 Strijd tegen het internationaal terrorisme

4.1 Inleiding

Een derde aspect van deze juridische analyse gaat in op het spanningsveld tussen het NLA-programma en de diverse instrumenten inzake terreurbestrijding. We bespreken hierbij achtereenvolgens of NLA-steun werd verleend aan groepen of individuen die voorkomen op internationale sanctielijsten en of de steun een schending oplevert van diverse internationale en regionale anti-terreuurverdragen. Tot slot onderzoeken we of er NLA-steun werd geleverd aan terroristische groepen in de zin van de Nederlandse Strafwet en vergelijken we de invulling van deze categorie door het Openbaar Ministerie (OM) en BZ.

4.2 Sanctieregimes ten aanzien van terroristische groeperingen

4.2.1 Juridisch kader

Vele sanctieregimes werken op basis van lijsten die periodiek worden herzien en die de namen bevatten van groepen, ondernemingen en individuen die aan restricties worden onderworpen.

Op het niveau van de *Verenigde Naties* zijn vooral de sancties opgelegd door de VN-Veiligheidsraad, op grond van Hoofdstuk VII van het HVN, in het kader van de bestrijding van ISIS en *Al-Qaida* van belang.²³⁴ De resoluties in kwestie verplichten staten de rekeningen te blokkeren van personen, groepen en entiteiten die voorkomen op een zwarte lijst.²³⁵ Staten moeten er onder meer voor zorgen dat hen geen financiële of economische middelen ter beschikking worden gesteld. Bovendien is het verboden hen te ondersteunen met wapens of aanverwant materieel, inclusief training.²³⁶ De sanctielijst bevat begin 2022 de namen van zo'n 260 individuen en 90 groepen, waaronder groepen die actief zijn of waren in Syrië zoals ISIS en *Al-Nusra*.²³⁷

Op het niveau van de *Europese Unie* (EU) zijn er drie sanctieregimes vermeldenswaardig. Ten eerste zijn er EU-sancties ten aanzien van ISIS en *Al-Qaida*. De betrokken lijst omvat ook personen en entiteiten die *niet* op de VN-lijst voorkomen.²³⁸ Ten tweede heeft de EU een eigen terrorismelijst die

²³⁴ UNSC Res 1267 (15 October 1999) UN Doc S/RES/1267; UNSC Res 1989 (17 June 2011) S/RES/1989; UNSC Res 2253 (17 December 2015) UN Doc S/RES/2253; UNSC Res 2368 (20 July 2017) UN Doc S/RES/2368. Zie de officiële webpagina: <<https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1267>>.

²³⁵ Zie, bijvoorbeeld: UNSC Res 2368 (n 234) para. 1. Op deze sanctielijst kan men geplaatst worden wegens 'associatie met' ISIS of Al-Qaida, of splintergroeperingen daarvan (*ibid.*, para. 2).

²³⁶ *Ibid.*, 6 en para. 1(c).

²³⁷ Voor de VN sanctielijst, zie: <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1267/aq_sanctions_list>. Een volledig overzicht vindt alle personen en entiteiten onderhevig aan VN-sancties vindt men in de *UN Security Council Consolidated List*. Zie: <<https://www.un.org/securitycouncil/content/un-sc-consolidated-list>>.

²³⁸ Zie de officiële webpagina: <[https://www.sanctionsmap.eu/api/va/pdf/regime?id\[\]=6&id\[\]=5&lang=en](https://www.sanctionsmap.eu/api/va/pdf/regime?id[]=6&id[]=5&lang=en)> 1-2. Zie ook: Verordening (EU) 2016/1686 van de Raad van 20 september 2016, P.B. 21 september 2016, L-255/1; Besluit (GBVB) 2016/1693 van de Raad van 20 september 2016, P.B. 21 september 2016, L-255/25.



periodiek wordt herzien, maar deze bevat géén groepen gelinkt aan het Syrische conflict.²³⁹ Ten derde zijn er sancties die specifiek werden genomen naar aanleiding van de burgeroorlog in Syrië. Deze treffen echter veelal diegenen die medeverantwoordelijk zijn voor de gewelddadige repressie door het Assad-regime. Het betreft dus niet de groepen die strijden tegen het regime.²⁴⁰

Tot slot kent ook *Nederland* een nationale sanctielijst terrorisme, die uitvoering geeft aan de verplichtingen van Nederland ingevolge resoluties van de VN-Veiligheidsraad en EU-wetgeving,²⁴¹ en die ook individuen en organisaties vermeldt die *niet* op de sanctielijsten van Europa of de VN staan.²⁴²

4.2.2 Toepassing in het NLA-dossier

De onderzochte documenten geven aan dat betrokken groepen en personen (in het bijzonder commandanten van de geselecteerde groepen) werden gecontroleerd aan de hand van de relevante sanctielijsten. Hierbij werd veelal teruggevallen op de inbreng van de VS. Wij citeren:

Het kritisch selecteren en volgen van ontvangers is ... essentieel Voordat wordt besloten tot steun in het Nederlandse programma worden groepen geveet door het Amerikaanse Bureau of Conflict Stabilization (State Department) via een uitgebreide database waarin vooral commandanten en officieren onder een vergrootglas worden gelegd. Daarnaast worden individuen gescreend met behulp van speciale software als CSI-Watchdog Elite, een 'restricted party watch list' die aangesloten is op databases in de VS, Canada en Europa. Als Nederland een groep zou steunen die niet door de VS wordt gesteund, kunnen wij vragen deze separaat te vetten.²⁴³

Er is geen enkele indicatie dat ontvangers van het NLA-programma op één van de sanctielijsten van de Verenigde Naties, de Europese Unie of Nederland stonden. Geen van de door Nederland gesteunde groepen kwam voor op enige sanctielijst op VN- of EU-niveau – al is het hierbij belangrijk om op te merken dat we geen zekerheid hebben over de gesteunde groepen in het Zuiden. Ook zijn er geen aanwijzingen dat *individuen* op zulke lijsten betrokken waren bij de tenuitvoerlegging van het NLA-programma. Eén van de doelstellingen van het initiële selectie- en beoordelingsproces door Nederland was juist om dergelijke situaties te vermijden.

Hierbij horen toch enkele nuances. In de eerste plaats hebben wij geen overzicht van alle individuen die bij de begunstigde groeperingen in het NLA-programma betrokken waren om hen, een per een,

²³⁹ Zie de officiële webpagina: <<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/terrorist-list/>>. Zie ook: 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; Verordening (EG) nr. 2580/2001 van de Raad, P.B. 28 december 2001, L-344/70.

²⁴⁰ Zie de officiële webpagina: <<https://www.sanctionsmap.eu/api/v1/pdf/regime?idf=34&idf=32&lang=en>> 1-8.

²⁴¹ Sanctiewet uit 1977 <<https://wetten.overheid.nl/BWBR0003296/2020-05-21>> art. 2(1); Nederland, Ministerie van Financiën, 'Leidraad Financiële Sanctieregelgeving' (12 augustus 2020) <<https://www.bureaufn.nl/wp-content/uploads/2020/08/LeidraadFinanciëleSanctieregelgeving.pdf>> 6-7. Het is de Nederlandse sanctielijst waarop (rechts)personen of organisaties staan waarvan de tegoeden bevroren zijn wegens betrokkenheid bij, of ondersteuning aan, terroristische activiteiten. Sanctieregeling terrorisme 2007-II <<https://wetten.overheid.nl/BWBR0023131/2019-11-20>> art. 2(1); Leidraad (n 241) 16-17. Zo'n 'nationale bevroeringsmaatregel' is territoriaal beperkt, en wordt slechts toegepast indien sprake is van "aanknopingspunten met de Nederlandse rechtsorde", d.w.z. waarbij aanwijzingen bestaan dat men in of vanuit Nederland betrokken is bij (een poging tot) terroristische activiteiten. Nederland, Rijksoverheid, 'Procedures totstandkoming en beëindiging van bevroeringsmaatregelen terrorisme' (12 februari 2019) <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2019/02/12/procedures-totstandkoming-en-beeindiging-van-bevroeringsmaatregelen-terrorisme>> 1ff.

²⁴² Voor de sanctielijst, zie: <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/08/27/nationale-terrorismelijst>>.

²⁴³ Brondocument DCMI 001/MAP (18 oktober 2016 – codebericht Syrië-team).

te toetsen aan de relevante sanctielijsten. De vraag is bovendien of van een dergelijk overzicht überhaupt ooit sprake had kunnen zijn. Het erg diffuse en vertekende strijdtoneel mag niet uit het oog worden verloren, waarbij groepen soms uiteenvielen of fuseerden of strijders van de ene naar de andere groep overgingen. Deze en andere uitdagingen van het *vetting*-proces worden hieronder verder toegelicht in afdeling 4.4.2.2.

4.3 Internationaal verdragsrecht

4.3.1 Juridisch kader

Naast de hierboven besproken sanctieregimes beschikt het internationaal recht over een arsenaal aan instrumenten met betrekking tot de strafbaarstelling van terroristische misdrijven.²⁴⁴

Een belangrijke kanttekening hierbij is dat deze instrumenten niet uitgaan van één gedeelde, algemeen aanvaarde definitie van het begrip 'terrorisme'. Twee benaderingen kunnen worden onderscheiden. Enerzijds zijn er diverse VN-verdragen²⁴⁵ gericht op de preventie, strafbaarstelling en vervolging van heel *specifieke* daden, bijvoorbeeld wanneer gepleegd in bepaalde sectoren (zoals lucht- of scheepvaart) of met behulp van bepaald (explosief of nucleair) materiaal, die men aanduidt als terroristisch.²⁴⁶ Anderzijds zijn er instrumenten die het fenomeen 'terrorisme' op een meer alomvattende wijze te definiëren. Deze aanpak wordt gevolgd in het Europese Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding, inmiddels vervangen door EU Richtlijn 2017/541. Beide linken de begrippen 'terroristische groep' en 'terroristisch misdrijf' aan een aantal 'oogmerken', waaronder het "ernstig vrees aanjagen van de bevolking", "dwingen van een overheid ... tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling" of "ernstig ontwrichten of vernietigen van de politieke, constitutionele, economische of sociale basisstructuren van een land".²⁴⁷ Vooral dat derde oogmerk leidt ertoe dat de alomvattende definitie van terrorisme de *strijd van een NSGG die tot doel heeft de zittende regering omver te werpen* principiële omvat. Een gelijkaardige aanpak vindt men in het (voorlopig) artikel 2(1) van de *Draft Comprehensive Convention on International Terrorism*,²⁴⁸ waarover sinds vele jaren wordt onderhandeld op VN-niveau.²⁴⁹

²⁴⁴ De beide kaders opereren grotendeels los van elkaar. Zie: European Union, Court of Justice, *LTTE-zaak*, 14 maart 2017, ECLI:EU:C:2017:202, paras. 76-99; Belgium, Hof van Beroep van Brussel (Kamer van Inbeschuldigingstelling), *PKK-zaak*, 8 maart 2019, uitspraak no. 2019/939. Zoals in afdeling 4.4.1 toegelicht, worden ook individuen vervolgd voor terroristische misdrijven op basis van strafwetgeving geïnspireerd door antiterrorismeverdragen ongeacht of de groep bij wie ze zijn aangesloten op een sanctielijst is opgenomen.

²⁴⁵ Voor een volledig overzicht, zie: <<https://www.un.org/counterterrorism/international-legal-instruments>>. Nederland is overigens partij bij alle 39 instrumenten.

²⁴⁶ Andere internationale en regionale verdragen verwijzen voor de definiëring van hun toepassingsgebied terug naar deze VN-verdragen. Zie, bijvoorbeeld, Nederlandse vertaling van de *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism (ICSFT)* uit 1999 <<https://wetten.overheid.nl/BWBV0001538/2002-04-10>> art. 2(1)(a) (klemtoon van de auteurs).

²⁴⁷ 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, preambulaire para. 8. (Zie overigens ook: ICFST (n 246) art. 2(1)(b).)

²⁴⁸ UNGA Res 51/210 (17 December 1996) UN Doc A/RES/51/210, para 9 (vertaling van de auteurs).

²⁴⁹ UNGA 'Report of the Ad Hoc Committee Established by UNGA Res 51/210' (15 May 2013) UN Doc Supp No 37 (A/68/37), 6: "Any person commits an offence within the meaning of the present Convention if that person, by any means, unlawfully and intentionally, causes: (a) Death or serious bodily injury to any person; or (b) Serious damage to public or private property ... when the purpose of the conduct, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organization to do or to abstain from doing any act."



Een tweede kanttekening betreft het feit dat verschillende instrumenten uit beide categorieën – met inbegrip van de relevante EU-wetgeving – een ‘uitsluitingsclausule’ bevatten. Door zulke clausule worden de handelingen van een *krijgsmacht tijdens een gewapend conflict* niet als terrorisme bestempeld.²⁵⁰ De onderliggende idee is dat strijdende partijen die het oorlogsrecht naleven tijdens een gewapend conflict niet vervolgd zullen worden voor terroristische misdrijven (de omgekeerde benadering zou met name de drijfveer kunnen verminderen voor gewapende groepen om het oorlogsrecht na te leven). Vele auteurs zijn van mening dat het begrip ‘krijgsmacht tijdens een gewapend conflict’ ook niet-statelijke partijen bij een gewapend conflict omvat (en dus, eventueel, Syrische NSGG),²⁵¹ al blijft dit tot op zekere hoogte voorwerp van debat.²⁵²

Naast de eerder vermelde instrumenten zijn er tot slot de algemene antiterrorisme-resoluties van de VN.²⁵³ Zo verbood de Veiligheidsraad in resolutie 1373 uit 2001, op juridische bindende wijze, het leveren van “*any form of support, active or passive, to entities or persons involved in terrorist acts*”, en riep de VN Algemene Vergadering staten eerder al op “*to refrain from organizing, instigating, assisting or participating in terrorist acts in other States*”.²⁵⁴ Hier botst men echter op het probleem in de aanpak van terrorisme: de afwezigheid van een overkoepelende en algemeen aanvaarde definitie.²⁵⁵

4.3.2 Toepassing in het NLA-dossier

Impliceert de Nederlandse NLA-steun een inbreuk op de terrorismeverdragen? Zoals vermeld, voorzien een aantal instrumenten in een zogeheten ‘uitsluitingsclausule’. Indien men ervan uitgaat dat deze ook van toepassing is op niet-statelijke partijen bij een gewapend conflict, zou dit betekenen dat de activiteiten van georganiseerde Syrische rebellengroepen in principe buiten het bestek vallen van deze verdragen en daarmee dus ook de hulpverlenende overheid (Nederland) buiten schot blijft.

Belangrijker is dat de relevante instrumenten overheden er in essentie toe verplichten om bepaalde feiten op het nationale niveau strafbaar te stellen en te vervolgen. Zij bevatten daarentegen géén uitdrukkelijk verbod gericht aan staten zelf om zich te onthouden van bepaalde steun aan

²⁵⁰ Deze clausule wordt veelal als volgt geformuleerd: “[Dit instrument] is niet van toepassing op de activiteiten van een krijgsmacht tijdens een gewapend conflict als gedefinieerd in het internationaal humanitair recht ... , noch is deze van toepassing op de activiteiten ondernomen door de strijdkrachten van een staat bij de uitoefening van hun officiële taken, voor zover deze onderworpen zijn aan andere bepalingen van internationaal recht.” EU-Richtlijn 2017/541 (n 247) preambulaire para. 37; UNGA report (n 249) 16; Nederlandse vertaling van de *International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings* uit 1997 <<https://wetten.overheid.nl/BWBR0001520/2002-03-09>> art. 19(2).

²⁵¹ ICRC, ‘Article 3: Conflicts Not of an International Character – Commentary of 2020’ <<https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=31FCB9705FF00261C1258585002FB066>> para. 564; N Melzer, ‘The Principle of Distinction between Civilians and Combatants’ in A Clapham et al., *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict* (OUP 2014) 313-4; B Saul, ‘From Conflict to Complementarity: Reconciling International Counterterrorism Law and International Humanitarian Law’ (2021) 103 IRRC 157, 178-85.

²⁵² ICRC Customary IHL Rule 4: ‘Definition of Armed Forces’ (Summary) <https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule4>; H Duffy, *The War on Terror and the Framework of International Law* (2nd edn, CUP 2015) 35-6; M Zwanenburg, ‘Foreign Terrorist Fighters in Syria: Challenges of the “Sending” State’ (2016) 92 ILS 204, 216-7. Zie ook de bespreking in: T Van Poecke, F Verbruggen and W Yperman, ‘Terrorist Offences and International Humanitarian law: The Armed Conflict Exclusion Clause’ (2021) 103 IRRC 295, 301-6. De uitzondering zou dus niet gelden voor daden van de gewapende oppositie in een burgeroorlog, zie: UNGA report (n 249) 21-3.

²⁵³ Voor een overzicht, zie: <<https://www.un.org/securitycouncil/ctc/content/security-council-resolutions>> en <<https://www.un.org/securitycouncil/ctc/content/reports-general-assembly-reports-and-resolutions>>.

²⁵⁴ UNSC Res 1373 (n 239) para. 2(a); UNGA Res 46/51 (9 December 1991) UN Doc A/RES/46/51.

²⁵⁵ H Duffy and 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) 194.

terroristische groepen. Dit was ook het standpunt van het IGH in een arrest uit 2019: waar Oekraïne Rusland beschuldigde van een schending van het terrorismefinancieringsverdrag door steun te verlenen aan separatistische groepen in Oost-Oekraïne, besloot het Hof dat de financiering van terroristische daden *door een staat* niet als dusdanig valt onder het verdrag.²⁵⁶ De NLA-steun kwalificeert dus niet als een inbreuk op de betrokken instrumenten.

De vraag of de steun niettemin strijdig is met resolutie 1373 van de Veiligheidsraad ligt iets moeilijker. Zoals aangegeven gaat het om een bindende resolutie die staten verbiedt steun te verlenen aan groepen of individuen betrokken bij terroristische feiten.²⁵⁷ Bij gebrek aan een internationaal erkende definitie van terrorisme, en bij gebrek aan verduidelijking in de resolutie zelf, volgt dat de draagwijdte van resolutie 1373 onduidelijk is. We kunnen dus niet besluiten dat het de bedoeling was van de VN Veiligheidsraad om steunverlening aan de gewapende strijd tegen een rechtmatige overheid globaal te bannen. Bijgevolg kunnen wij niet vaststellen dat de NLA-steun de resolutie schendt.

Samenvattend concluderen wij dus dat het NLA-programma *geen* inbreuk uitmaakt op internationale of regionale terrorismeverdragen of aanverwante instrumenten zoals resolutie 1373.

4.4 Nederlandse visie op 'terrorisme'

Een derde aandachtspunt betreft de verhouding tussen het NLA-programma en de Nederlandse strafbepalingen inzake terroristische misdrijven. Het praktische belang daarvan wordt goed geïllustreerd door de casus *Driss M.* Dit was een strafzaak tussen 2017 en 2019 waarbij de verdachte werd vervolgd voor deelname aan een terroristische organisatie, het trainen voor terrorisme en het voorbereiden van brandstichting, doodslag en moord met een terroristisch oogmerk. De groep waarbij hij zich zou hebben aangesloten streefde in Syrië tegen het Assad-regime en zou – volgens suggesties in de media – door Nederland zijn gesteund met NLA.²⁵⁸ Dit leidde tot een beeld van het Nederlands overheidsoptreden met betrekking tot het conflict in Syrië waarbij “de linkerhand niet weet wat de rechterhand doet”.²⁵⁹

Twee vragen komen aan bod in dit onderdeel:

- Ten eerste: In welke mate werd in het kader van het NLA-programma steun verleend aan organisaties die terroristische misdrijven plegen in de (ruime) betekenis die hieraan wordt gegeven door de Nederlandse strafwet?
- Ten tweede: In welke mate werd in het kader van het NLA-programma steun verleend aan terroristische organisaties zoals dit begrip wordt ingevuld door het Openbaar Ministerie? Deze vraag vergt een onderzoek van de respectievelijke opportuniteits- en selectiecriteria gehanteerd

²⁵⁶ *Application of ICSFT and of the ICERD (Ukraine v Russia)* (Preliminary Objections) [2019] ICJ Rep 558, paras 59-61. Hetzelfde kan worden beargumenteerd voor vergelijkbare instrumenten. A Byrnes, 'Apocalyptic Visions and the Law: The Legacy of September 11' (30 May 2002) <https://www.researchgate.net/publication/277236384_Apocalyptic_visions_and_the_law_the_legacy_of_September_11>

²⁵⁷ Zie (n 253-254). Zie ook: ICJ *Application of the ICSFT and ICERD case* (n 256) para. 60.

²⁵⁸ Zie: M Holdert and G Dahhan, 'Vrijspraak voor teruggekeerde Syriëganger Driss M.' (*NOS Nieuws*, 27 juni 2019) <<https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2290932-vrijspraak-voor-teruggekeerde-syrieganger-driss-m>>.

²⁵⁹ CIE-NLA interviewverslag (30 november 2021).



door het OM enerzijds (in het kader van de strafvervolging) en BZ anderzijds (bij het selectie-, beoordelings- en monitoringproces in het kader van het NLA-programma). In de marge rijst ook de vraag of de door BZ gehanteerde selectiecriteria consequent werden toegepast.

4.4.1 Steun aan terroristische groepen in de (ruime) zin van de Nederlandse strafwet?

4.4.1.1 Juridisch kader

Volgens de definitie van Artikel 83 Sr is sprake van een "terroristisch misdrijf" indien één van de (limitatief) opgesomde misdrijven wordt gepleegd met een "terroristisch oogmerk" (art. 83a Sr). De invulling hiervan is bijna identiek aan de definitie uit de EU-Richtlijn 2017/541:

Onder terroristisch oogmerk wordt verstaan het oogmerk om de bevolking of een deel der bevolking van een land ernstige vrees aan te jagen, dan wel een overheid of internationale organisatie wederrechtelijk te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen.²⁶⁰

Uit de omschrijving volgt dat leden van niet-statelijke gewapende groepen die deelnemen aan een niet-internationaal gewapend conflict of burgeroorlog minstens in theorie kunnen worden vervolgd onder deze bepalingen in de mate waarin er een jurisdictioneel aanknopingspunt is met Nederland.²⁶¹ Net als de meeste andere EU-Lidstaten heeft Nederland de fameuze 'uitsluitingsclausule', die voorkomt in de EU-Richtlijn (en in diverse VN-Verdragen), *niet* overgenomen in de eigen strafwet.²⁶² De rechter bevestigde dat Artikel 83a Sr ook van toepassing is in "gevallen van gerechtvaardigd gewapend verzet tegen een regime", zelfs indien dat regime elke legitimiteit heeft verloren.²⁶³

Ook strafbaar is *deelname* – inclusief het verlenen van "geldelijke of andere stoffelijke steun" – aan een organisatie²⁶⁴ die tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven (arts 140a jo. 140 Sr). Hiervoor dient de betrokkene (1) te behoren tot de organisatie én (2) terroristische gedragingen te stellen of ondersteunen.²⁶⁵ Loutere steunverlening zonder lidmaatschap is dus niet voldoende. Evenmin is het voldoende dat de organisatie de gewelddadige omverwerping van een regime beoogt en in die zin een "laakbare ideologie" aanhangt in de zin van Artikel 83a Sr. Daarbovenop moet de organisatie erop gericht zijn misdrijven te plegen uit Artikel 83 Sr mét het bedoelde terroristisch

²⁶⁰ Vergelijk met: EU-Richtlijn 2017/541 (n 247) preambulaire para. 8.

²⁶¹ Zie: Arts 2-8c Sr.

²⁶² Nederland, Rechtbank Den Haag, *Context*-zaak, 10 december 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:14365, paras 7.30ff. Het feit dat diverse anti-terrorismeverdragen een uitsluitingsclausule bevatten, betekent niet dat het internationaal recht staten *verbiedt* om bepaalde handelingen van strijdkrachten tijdens een gewapend conflict als terroristische daden te vervolgen. Dit werd bevestigd door het EU Hof van Justitie in de *LTTE*-zaak uit 2014. General Court, *LTTE v Raad van de EU*, 16 oktober 2014, ECLI:EU:T:2014:885, paras 63ff.

²⁶³ *Context*-zaak (n 262) paras 8.7ff.

²⁶⁴ Nederland kwalificeerde in 2017 *Al-Qaida*, *ISIL* en *Hay'at Tahrir al-Sham* (en daaraan gelieerde organisaties) als "terroristische organisaties die een bedreiging vormen voor de Nederlandse nationale veiligheid". 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.

²⁶⁵ Nederland, Hoge Raad, *Arrest*, 14 maart 2017, ECLI:NL:HR:2017:413, para. 3.6.

oogmerk.²⁶⁶ Het is echter onduidelijk hoe een groep de *gewelddadige omverwerping van de Syrische overheid* (een 'terroristisch oogmerk') tot stand zou kunnen brengen zónder het plegen van zulke misdrijven.²⁶⁷

Tot slot is ook de *voorbereiding of vergemakkelijking* van terroristische misdrijven (art. 83b Sr) strafbaar. Dat behelst een limitatieve lijst van misdaden zoals opruiing tot (arts 132, lid 2 en 132, lid 3 Sr), training of werving voor (arts 134a en 205, lid 3 Sr) en financiering van (art. 421 Sr) terrorisme. 'Financiering' wordt ruim geïnterpreteerd en omvat óók materiële steunverlening.²⁶⁸ Van het vereiste 'opzet' is sprake zodra een verdachte in geld waardeerbare steun verstrekt aan een persoon wiens betrokkenheid bij terrorisme hem of haar bekend is én de verdachte daarbij bewust het ernstig risico neemt dat de steun zal worden gebruikt voor het plegen van terroristische misdrijven.²⁶⁹

4.4.1.2 Toepassing in het NLA-dossier

Gezien de zeer ruime omschrijving van het 'terroristisch oogmerk' en de bijhorende rechtspraak, kunnen diverse groepen die NLA-steun ontvingen *theoretisch* als criminele organisaties met een terroristisch oogmerk worden gekwalificeerd in de zin van de Nederlandse strafwet. De gesteunde groepen hadden immers tot doel de fundamentele politieke structuur van Syrië ernstig te ontwrichten of te vernietigen en het regime Assad ten val te brengen en, in die context, bepaalde misdrijven te plegen. Dus lijken deze groepen in beginsel te voldoen aan een van de voorwaarden van de eerder besproken definitie in de wet.

Zoals eerder aangegeven is het noodzakelijk om, bovenop het algemene terroristische oogmerk (i.e., gewapend verzet tegen de overheid), ook te bewijzen dat deze strijdgroepen de val van Assad wilden bereiken door het plegen van meerdere van de in Artikel 83 Sr genoemde misdrijven. Enerzijds is het ondenkbaar dat de gewapende strijd tegen een zittende overheid zulke feiten – e.g., doodslag, aanslagen – *niet* zou omvatten. Bovendien is er geen twijfel dat Syrische rebellen een strijd op leven en dood leverden met de Syrische krijgsmacht en aanverwanten, en daarbij het geweld niet schuwden. Ook die tweede voorwaarde lijkt dus vervuld.

²⁶⁶ Zo bevestigde de Hoge Raad in januari 2019 de vrijspraak van een verdachte van deelname aan een terroristische organisatie in de zin van Artikel 140a Sr ondanks deelname aan activiteiten van *Liwa al-Tawhid* tussen maart 2013 en januari 2014. Deze uitspraak is opvallend omdat de groep tijdens die periode (1) streed tegen het Syrische regime; (2) formeel afstand had genomen van het Vrije Syrische Leger – de 'gematigde oppositie'; (3) deel uitmaakte van het Islamitisch Front, waartoe ook groepen zoals *Ahrar al Sham* en *Jaysh al-Islam* behoorden; en (4) *Jabhat al-Nusra*, als partner zag in de strijd tegen President Assad en ermee had samengewerkt. Nederland, Hoge Raad, *Arrest*, 8 januari 2019, ECLI:NL:HR:2019:12, paras 2.2, 4.1-4.5. Het Openbaar Ministerie stelde dat "samenwerking op enigerlei moment van Liwa al-Tawhid met o.a. Jabhat al-Nusra en andere jihadi-salafistische organisaties in de ten laste gelegde periode in het onderhavige geval er toe moet leiden dat ook Liwa al-Tawhid zou moeten worden gezien als een jihadi-salafistische organisatie (het hof begrijpt: een terroristische jihadistische strijdgroep zoals ten laste gelegd)." *Ibid.*, para. 2.2(30). In de kern lijkt de Hoge Raad de vrijspraak te hebben bekrachtigd omdat niet bewezen was dat de groep haar ideologische agenda poogde te realiseren door middel van één of meer van de in Artikel 83 Sr omschreven misdrijven zoals moord, brandstichting, vrijheidsberoving, etc.

²⁶⁷ Vergelijk met Hoge Raad (n 266) paras 4.1-4.5 en noot T. Kooijmans (NJ 2019/262); Nederland, Parket bij de Hoge Raad, *Conlusie n.a.v. OM-cassatie*, 13 november 2018, ECLI:NL:PHR:2018:1232, paras 9-15. Zo kwam de Rechtbank Rotterdam in maart 2019 tot een tegengesteld oordeel over organisaties *Ahrar al-Sham* en *Jund al-Aqsa* op basis van het voorbereide kennisdocument. Nederland, Rechtbank Rotterdam, *Vonnis*, 29 maart 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:2421, afdeling 5.3.

²⁶⁸ Nederland, Gerechtshof Den Haag, *Arrest*, 14 maart 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:642, afdeling 6.2.2.3.

²⁶⁹ *Ibid.*, afdeling 6.2.2.2, para. 10.

De vaststelling dat de gesteunde groepen theoretisch kunnen kwalificeren als criminele organisaties met terroristisch oogmerk onder de strafwet, betekent niet dat de NLA-steun zelf aanleiding geeft tot 'terroristische misdrijven'. Zo is het een brug te ver om te stellen dat de NLA-steun 'deelname' in een terroristische organisatie zou impliceren, aangezien dit lidmaatschap veronderstelt. Evenmin lijkt er sprake te zijn van 'financiering' van terrorisme. De relevante bepaling (art. 421 Sr) geeft immers uitvoering aan het eerder besproken terrorismefinancieringsverdrag.²⁷⁰ Omdat het verdrag niet van toepassing is op steunverlening *door staten*, kan men redeneren dat ook het door dit verdrag geïnspireerde Artikel 421 Sr niet van toepassing is op handelingen *van het overheidspersoneel*.²⁷¹

In de voorgaande passages stonden we stil bij de meest ruime invulling die aan de strafbepalingen inzake terroristische misdrijven kan worden gegeven. De rechtspraak erkent echter dat de "onbeperkte toepassing van de terrorismebepalingen problematisch of zelfs ongewenst kan zijn" en dat een uitweg kan worden gevonden "doordat het Openbaar Ministerie om redenen van opportuniteit afziet van vervolging of de rechter een beroep op een straf- of schulduitsluitingsgrond honoreert".²⁷² De mogelijkheid voor het OM om een opportuniteitstoets te hanteren fungeert in de praktijk dus als een belangrijke filter.

Hieronder onderzoeken we in welke mate de verdere invulling van dit begrip door het OM correspondeert met de criteria die BZ hanteerde voor de selectie van NLA-ontvangers. Dit is van belang omdat men mag veronderstellen (met het oog op rechtszekerheid en legitimiteit) dat de overheid een coherent beleid hanteert, wat uiteraard ontbreekt wanneer het ene overheidsdepartement steun verleent aan een groepering die door een ander departement als 'terroristisch' wordt weggezet. Indien verschillende ministeries of administraties hierin een divergent aanpak hanteren, wringt dit juridisch en is dit tevens moeilijk uitlegbaar aan het bredere publiek.

4.4.2 De identificatie van terroristische organisaties: de benadering van het OM en BZ vergeleken

4.4.2.1 De opportuniteitstoets van het Openbaar Ministerie

Op welke wijze hanteert het OM de hiervoor besproken strafbepalingen in zijn vervolgingsbeleid? Uit eerder geciteerde rechtspraak bleek al dat het OM "jihadi-salafistische organisaties" als terroristische organisaties beschouwt, evenals groepen die met zulke organisaties samenwerken.²⁷³ In een interview stelde het OM: "Elke wereldlijke staatsvorm waarvan gepoogd wordt die met geweld om te vormen tot een kalifaat zou aan de definitie van de wet voldoen. Dat geldt ook andersom, wanneer een bewind van een al bestaand zuiver islamitische staat met geweld zou worden omvergeworpen."²⁷⁴

Voor wat betreft groepen die actief waren tijdens de oorlog in Syrië, stelde het OM dat het omverwerpen van het staatsgezag, of het vernietigen van de fundamentele politieke structuur, *met als doel de oprichting van een kalifaat* de kwalificatie van terrorisme met zich brengt. Volgens het OM is de opname van groepen op de sanctielijsten géén vereiste voor kwalificatie als criminele organisatie

²⁷⁰ ICSFT (n 246).

²⁷¹ Gerechtshof Den Haag (n 268) afdeling 6.2.1; ICJ *Application of the ICSFT and ICERD case* (n 256) para. 59.

²⁷² *Context-zaak* (n 262) para. 8.7.

²⁷³ Zie (n 266).

²⁷⁴ CIE-NLA interviewverslag (30 november 2021).

met een terroristisch oogmerk.²⁷⁵ Het OM doet geen algemene uitspraken, maar kijkt op grond van de inhoud van het strafdossier of een *specifiek* onderdeel van een *specifieke* strijdende partij in een *specifieke* periode voldoet aan de voorwaarden van de strafwet. Grote nadruk wordt hierbij gelegd op kennisdocumenten, opgesteld door deskundigen van de Landelijke Eenheid van de politie.²⁷⁵

De opportuniteitsbeoordeling²⁷⁷ is cruciaal voor de invulling van de relevante strafbepalingen, maar ook weinig transparant. Twee kwesties die een rol *kunnen* spelen, bovenop hetgeen hierboven reeds besproken is, is (1) of iemand vanuit Nederland afreist om elders lid te worden van een NSGG en (2) of de verdachte uitsluitend tegen het regime vecht alsook tegen andere (terroristische) organisaties.²⁷⁸ In de praktijk zien we dat het OM jihadi-salafistische groepen in Syrië die een kalifaat nastreven als terroristisch kwalificeerde. Maar voor sommige andere groeperingen bleek dat ingewikkelder.

Neem, bijvoorbeeld, de zaak *Driss M.* Deze man had op rechtszitting verklaard deel te hebben uitgemaakt van *Jabhat al Shamiya*, een strijdgroep actief in het Syrische conflict. Daarvan had het OM in maart 2017 gesteld dat de groep "niet anders te kwalificeren [valt] dan als een criminele organisatie met terroristisch oogmerk", omdat de groep salafistisch/jihadistisch was, een kalifaat nastreefde, deel uitmaakte van *Ahrar al-Sham* en haar hoofdkwartier had in Azaz. Die evaluatie werd mede ondersteund door het feit dat verdachte ook training kreeg in de Islam. Uit het toenmalig requisitoir blijkt dat het OM belang hechtte aan het feit dat de groep "niet *slechts* streeft naar de vervanging van het Assad-regime".²⁷⁹

Maar in hoger beroep veranderde het OM het geweer van schouder. Het voorgaande zou er op basis van een (te) snelle beoordeling gekomen zijn en niet gesteund door een kennisdocument. Ook zou het goed zijn volgens het OM om in zulke minder duidelijke gevallen overleg te voeren met deskundigen op dit terrein, inclusief die van BZ. Twee jaren later, toen de zaak voor het Gerechtshof in Den Haag werd behandeld, kwam het OM *niet* tot de conclusie dat *Jabhat al Shamiya* een terroristische groepering was, mede gelet op "het zeer diffuse karakter van de strijdgroep".²⁸⁰ Het Gerechtshof sprak Driss M. dus vrij van deelname aan een terroristische organisatie en het plegen van terroristische misdrijven.²⁸¹

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat een rebellengroep in Syrië, die haar strijd tegen het regime met geweld voert, theoretisch als criminele organisatie met terroristisch oogmerk kwalificeert in de (ruime) zin van de Nederlandse strafwet. Echter, uit de Nederlandse rechtspraak en de invulling

²⁷⁵ Het OM stelt hierover in een brief aan de minister van Justitie en Veiligheid (brondocument MINBUZA-2018.1089301, 14 september 2018, 7): "Uiteraard vormt vermelding op deze lijst een bevestiging van het standpunt dat een organisatie inderdaad aan te merken is als een criminele organisatie met een terroristisch oogmerk, maar er is geen enkele basis om andersom te redeneren." Zie ook afdeling 4.2.

²⁷⁶ Brondocument MINBUZA-2018.1089301 (14 september 2018 – brief OM), 7-8.

²⁷⁷ Zie ook (n 272) en bijhorende tekst.

²⁷⁸ CIE-NLA interviewverslag (30 november 2021).

²⁷⁹ "[...] maar ook streeft naar het ernstig ontwrichten en vernietigen van fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land, een en ander zoals bedoeld in artikel 83a Wetboek van Strafrecht". Brondocument MINBUZA-2018.1089301 (14 september 2018 – brief OM), 9 (klemtoon van de auteurs).

²⁸⁰ *Ibid.*, 9-10.

²⁸¹ Nederland, Gerechtshof Den Haag, *Arrest*, 27 juni 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:1676.

van het begrip door het OM blijkt dat dat niet voldoende is.²⁸² Veelal worden één of meerdere elementen aan de analyse toegevoegd: het jihadistisch-salafistisch karakter van de groep, het willen oprichten van een kalifaat, samenwerking met extremisten zoals ISIS of *Al-Nusra*, opname op internationale sanctielijsten,²⁸³ etc. In het gesprek met leden van het OM is aangegeven dat niemand werd vervolgd voor deelname aan het Vrije Syrische Leger in de zin van Artikel 140a Sr – de zogeheten ‘gematigde’ oppositie.²⁸⁴

4.4.2.2 De selectie van NLA-ontvangers door BZ

Zoals eerder besproken was het NLA-programma gericht op de ondersteuning van de ‘gematigde gewapende oppositie’ in Syrië. In de rapportage achteraf stelde BZ dat men bij de bepaling van terrorisme in de eerste plaats keek “naar internationale terrorismelijsten (VN en EU)”.²⁸⁵ Eerder werd al aangegeven dat er geen indicatie is dat groepen of individuen die steun ontvingen op een van de internationale terrorismelijsten stonden.²⁸⁶ Om de mate te bepalen of een groep ‘gematigd’ was hanteerde BZ voorts de eerder vermelde vijf criteria,²⁸⁷ die we kunnen samenvatten tot drie: (1) afzien van operationele samenwerking met extremistische groeperingen, (2) het nastreven van een inclusieve politieke oplossing en (3) committering van de groep aan het humanitair oorlogsrecht.²⁸⁸

Echter, uit analyse van de brondocumenten blijkt dat het in de praktijk uiterst moeilijk was om de criteria op een adequate wijze toe te passen. Voor een uitgebreide beschrijving van de *vetting*, verwijzen we naar het hoofdrapport en de bijlage over de uitvoering door Creative en Candor. Wat hieronder volgt dient dus in samenhang daarmee te worden gelezen. En opnieuw dient er een onderscheid te worden gemaakt tussen het noordelijk en zuidelijk deel van het NLA-programma. Over NLA-Zuid kunnen we kort zijn: De *vetting* van groepen werd grotendeels uitbesteed aan het Verenigd Koninkrijk. Bij de selectie van ontvangende groepen voor NLA-Noord was Nederland daarentegen wel nauw betrokken. Echter, ook daar waren de criteria bijzonder moeilijk te operationaliseren.

De mate waarin het verbod op operationele samenwerking met extremistische groepen was nageleefd, een eerste criterium, was een discussiepunt tussen de Tweede Kamer en de regering nadat de omvang van het NLA-programma bekend werd in 2018. In die context gaf het kabinet toe dat

[I]n de complexe conflictsituatie zoals die in Syrië bestaat, met honderden gewapende groepen, werden door de Syrische gematigde strijdgroepen gedurende bepaalde periodes en op specifieke locaties, allianties aangegaan met meer extremistische groepen. Dit gebeurde vanuit militair pragmatisch oogpunt; door coördinatie van de

²⁸² Zie voor een ander voorbeeld: Nederland, Rechtbank Den Haag, *Promisvonnis*, 21 april 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:3998, afdeling 6 ‘Deelname aan een terroristische organisatie’. Dit staat in schril contrast met de visie van het OM in een eerdere zaak, waarbij samenwerking met jihadististen/terroristen al voldoende leek te zijn. Zie (n 266-267) en bijhorende tekst.

²⁸³ Zie (n 275) en Nederland, Hoge Raad, *Arrest*, 11 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:906, paras 5-14 (i.h.b. paras 6, 10 en 14).

²⁸⁴ CIE-NLA interviewverslag (30 november 2021). Zie ook: Nederland, Gerechtshof ‘s-Hertogenbosch, *Arrest*, 29 oktober 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:3371.

²⁸⁵ TK 32623 nr. 229 (28 september 2018) antwoord op vraag 28.

²⁸⁶ Zie afdeling 4.2.2.

²⁸⁷ Zie afdeling 3.2.3.1.

²⁸⁸ Zie, bijvoorbeeld: TK 32623 nr. 229 (28 september 2018) antwoord op vraag 22. Zie ook: TK 27925 nr. 534 (7 april 2015) 4.

aanvallen kon een offensief van ISIS of het regime beter het hoofd worden geboden. Dit betekent niet dat het extremistisch gedachtengoed door de gematigde groepen werd overgenomen.²⁸⁹

Het standpunt van BZ was dat "pragmatische communicatie" met extremistische groepen "meestal dus niet gelijkgesteld [kon] worden aan operationele samenwerking".²⁹⁰ Toch moest men erkennen dat sommige van de door Nederland gesteunde groepen deel uitmaakten van de militaire koepel *Fatah Halab*, waartoe ook het meer radicale *Jaish al-Islam* en *Ahrar al-Sham* behoorden.²⁹¹ In een notitie schrijft BZ dat: "[Fatah Halab] was een pragmatisch samenwerkingsverband waarin de groepen via een operations room elkaar op de hoogte hielden om elkaar niet in de weg te lopen, niet om zij aan zij te vechten."²⁹² Er bestond ook nog een ander verband tussen een strijdgroep die door Nederland gesteund zou worden en het aan *Al-Qaida*-gelieerde *Al-Nusra*. Over die bewering schrijft BZ in een intern document dat dit verband maar zes maanden had bestaan en het geen serieuze samenwerking betrof.²⁹³ Tot slot was coöpereren met meer extremistische partners volgens BZ soms ook noodzakelijk, bijvoorbeeld omdat die groep cruciale grensovergangen controleerde.²⁹⁴

Meer algemeen constateerde het OM dat "strijdende groeperingen in het strijdgebied niet zelden bestaan uit verschillende ideologische onderdelen en vaak gedurende de jaren van kleur en coalitiepartners 'verschieten'". De gevolgtrekking was dat het in "algemene zin ... onmogelijk [is] om iets te zeggen over strijdende groeperingen".²⁹⁵ Het is dan ook moeilijk te stellen dat het criterium 'geen operationele samenwerking met extremistische groepen' op strikte wijze kon worden toegepast.

Ook het tweede criterium – het nastreven van een inclusieve politieke oplossing – was moeilijk te operationaliseren. Zo werd meegewogen of de groep onderdeel was van een overkoepelende organisatie- en overlegstructuur en of zij een rol voor zichzelf zag in een toekomstig inclusief Syrisch bestuur.²⁹⁶ Volgens de overheid kon dit zich, onder andere, manifesteren door het onderschrijven van de zogenaamde Riyadh-verklaring uit 2015, die de oppositiegroepen committeerde aan een civiele Syrische rechtsstaat, respect voor mensenrechten en democratische beginselen en waarmee de gematigde oppositiekoepel van het *High Negotiating Committee* werd opgericht.²⁹⁷ Maar die

²⁸⁹ TK 32623 nr. 229 (28 september 2018) antwoord op vraag 346.

²⁹⁰ Brondocument MINBUZA-2018.1253511 (2 oktober 2018 – Werkdossier plenair debat NLA) (klemtoon van de auteurs).

²⁹¹ De gewapende oppositie opereerde in verschillende 'Blocs', die samen strijd leverden tegen gezamenlijke vijanden zoals ISIS. Sommige NLA-ontvangers werkten dus samen met terroristische groepen zoals *Ahrar al-Sham*, zij het zonder middelen of strijders te delen of onder gemeenschappelijk bevel te opereren. Zie: Brondocument MINBUZA-2018.692055 (17 oktober 2017 – mail/rapportage Candor).

²⁹² Brondocument MINBUZA-2018.1253522 (2 oktober 2018 – Werkdossier plenair debat NLA). Zie ook: 2017 UN Doc A/HRC/J34/64 (n 181) para. 62).

²⁹³ Brondocument MINBUZA-2018.1253522 (2 oktober 2018 – Werkdossier plenair debat NLA).

²⁹⁴ *Ibid.*

²⁹⁵ Brondocument MINBUZA-2018.1089301 (14 september 2018 – brief OM), 7. Zie ook: TK 32623 nr. 229 (28 september 2018) antwoord op vraag 202.

²⁹⁶ TK 32623 nr. 229 (28 september 2018) antwoord op vraag 336. In deze context is het ook relevant om aan te geven dat één van de door Nederland gesteunde groepen de Syrian Opposition Council (SOC) afwees als serieuze politieke partner (brondocument DMCl006/MAP (10 juli 2015 – codebericht Syrië-team)).

²⁹⁷ *Ibid.*, antwoord op vragen 151 en 265. Zie ook brondocument MINBUZA-2016.221666 voor de voorbereiding van bewindslieden tijdens een overleg in januari 2016 (dus vlak nadat verklaring was aangenomen). Er zijn ook interne stukken waarin de waarde van de Riyadh-verklaring openlijk werd betwijfeld: "Het Riyad-akkoord is echter broos en het is de vraag hoe groot het draagvlak van sommige partijen, m.n. *Ahrar al Sham*, zal blijken te zijn" (brondocument MINBUZA-2016.221666, 6 januari 2016 – aantekening Bewindsliedenoverleg).

verklaring werd ook ondertekend door, bijvoorbeeld, *Ahrar al-Sham* en *Jaysh al-Islam*. Hierover zei Koos Van Dam, Syrië-gezant van januari 2015 tot augustus 2016, in de Tweede Kamer:

Mijn persoonlijke inschatting is dat als de troepen van Ahrar al-Sham de macht overnemen, ze echt niet alles gaan uitvoeren wat in de Riyadv verklaring staat. ... [D]ie islamitische groepen, met name deze twee, zijn helemaal niet voor gelijke berechting van alle religieuze groepen. Wat dat betreft was het interessant ... ook om de zogenaamde Track II-bijeenkomst bij te wonen, want daar hoor je wat ze echt vinden.²⁹⁸

De Track II-initiatieven waren gericht op het bevorderen van dialoog en het bijeenbrengen van verschillende partijen waarbij "buiten de schijnwerpers wordt gesproken over mogelijke oplossingen van het conflict".²⁹⁹ De ondertekening van de Riyadh-verklaring en deelname aan de Track II-initiatieven was dus niet alleen weggelegd voor strijdgroepen die een inclusieve politieke oplossing nastreefden in Syrië. Gezien er geen directe aanwijzingen voor bijkomende invullingen van het tweede criterium zijn – anders dan de politieke vertegenwoordiging van de gematigde gewapende oppositie in de SOC/SNC en de mondelinge toezegging van commandanten dat zij een rol voor zichzelf/de groepering zagen in een inclusief Syrisch bestuur – lijkt de invulling van het tweede criterium wankel. Voor wat betreft het derde criterium, i.e. de committering van strijdgroepen aan het internationaal humanitair recht, verwijzen we naar de analyse in afdeling 3.2.3.1.

4.4.2.3 Besluit

Uit het voorgaande overzicht blijkt dat er een zekere convergentie bestond tussen de wijze waarop het OM, in het kader van zijn opportuniteitsoordeel, invulling gaf aan het begrip 'terrorisme'/'terroristische organisatie' en de criteria die BZ hanteerde bij de selectie van groepen die voor NLA-steun in aanmerking kwamen. De wens tot oprichting van een kalifaat, het voorkomen op sanctielijsten of nog de samenwerking met ISIS of *Al-Nusra* zijn gemeenschappelijke elementen in de respectievelijke benaderingen van het OM en BZ. Belangrijk in dit verband is dat er geen enkele indicatie is dat Syrische strijdgroepen die door de Nederlandse rechter en/of het OM als terroristische organisaties zijn bestempeld door de Nederlandse staat zijn gesteund met NLA. De conclusie luidt dan dat er géén NLA geleverd werd aan groepen die volgens het Openbaar Ministerie of het Ministerie van Buitenlandse Zaken als terroristisch werden beschouwd.

En toch. Hoewel de door BZ gehanteerde criteria niet *in se* gebrekkig waren, maakt de moeilijke – zo niet onmogelijke – toepassing ervan de spagaat tussen het Nederlandse NLA-programma *op papier* en *in de praktijk* zonneklaar. Die moeilijke toepassing in combinatie met het weinig doorzichtige opportuniteitsoordeel van het OM, geeft aan dat het niet uitgesloten was dat het OM vervolging zou instellen tegen een lid van een groep die NLA-steun ontving. De verdeelde aanpak van de overheid voor wat betreft de crisis in Syrië bleek in de zaak Driss M., waar het OM aanvankelijk het standpunt innam dat een groepering die NLA-steun zou ontvangen in een *specifieke* periode als een

²⁹⁸ Verslag Rondetafelgesprek over de Nederlandse steun aan de gewapende Syrische oppositie, TK 32623 nr. 242 (27 september 2018) 9-10.

²⁹⁹ TK 32623 nr. 229 (28 september 2018) antwoord op vraag 373.

terroristische groep moest worden beschouwd, om later alsnog het geweer van schouder te verwisselen.³⁰⁰

Bovendien kan uit het voorgaande niet worden afgeleid dat de door Nederland gesteunde groepen, actief op het Syrische strijdtoneel, als 'gematigd' kunnen worden bestempeld volgens de eigen criteria. Enerzijds werd reeds beargumenteerd dat de criteria zeer moeilijk ten uitvoer konden worden gelegd. Anderzijds was de invulling van het begrip 'terroristische groepering' door BZ – i.e., opname op de relevante sanctielijsten – het tegenovergestelde: handig en gemakkelijk toe te passen, maar inherent gebrekkig want in de kern een zuiver *politieke* beslissing.³⁰²

5 Juridische conclusies

Op basis van grondig nazicht van het NLA-dossier, komen wij tot de volgende juridische conclusies:

- Het NLA-programma was strijdig met het **non-interventiebeginsel** en sommige steun overschreed de ondergrens van het **geweldverbod**.
- Geen van de rechtvaardigheidsgronden uit het volkenrecht zijn van toepassing.
- Nederland was zich gaandeweg steeds beter bewust van het ernstig risico dat alle partijen in Syrië zich schuldig konden maken, of maakten, aan oorlogsmisdaden. De geleverde steun vergrootte bewust de militaire slagkracht van deze groepen. De mitigerende maatregelen op het vlak van selectie en doorlichting, monitoring en remediëring waren uiteindelijk gebrekkig. Daarmee is **Gemeenschappelijk Artikel 1 van de Conventies van Genève** geschonden.
- Er is geen indicatie dat ontvangers van het NLA-programma op één van de **sanctielijsten** stonden. Het NLA-programma was niet strijdig met internationale of regionale **terrorismeverdragen** of aanverwante instrumenten zoals VNVR-resolutie 1373.
- Het was niet uitgesloten dat het OM strafrechtelijke vervolging zou instellen tegen een lid van een groep die NLA-steun ontving. Bovendien kan niet worden aangetoond dat de door Nederland gesteunde groepen als 'gematigd' kunnen worden bestempeld volgens de moeilijk toe te passen criteria van BZ, ondanks de inspanningen op vlak van selectie en monitoring. .

³⁰⁰ De (hypothetische) vraag of een persoon die wordt vervolgd voor terroristische misdrijven zich zou kunnen beroepen op NLA-steun van overheidswege om een veroordeling te vermijden, kan hierdoor onbeantwoord blijven en valt in elk geval buiten het bestek van deze analyse.

³⁰² Zo worden beslissingen op het VN-niveau bij consensus genomen door de sanctiecomités, wiens samenstelling gespiegeld is aan die van de VN-Veiligheidsraad. Academics stellen al langer vragen bij het weinig transparante 'listing'-process. Zie, voor een recent werk: G Sullivan, *The Law of the List* (CUP 2020).



6 Het NLA-programma in de achteruitkijkspiegel: De weg vooruit

6.1 Juridische adviesverlening en lessen voor de toekomst

6.1.1 De interne volkenrechtelijke advisering

Wat leert het NLA-verhaal op het vlak van de volkenrechtelijke adviesverlening in het besluitvormingsproces? Is deze adequaat of is er ruimte voor verbetering? De bevordering van de internationale rechtsorde is opgenomen in de Nederlandse Grondwet en maakt deel uit van het DNA van Nederland. Dit wordt bevestigd in het NLA-dossier. Het valt op dat in andere landen die niet-letale, en zelfs letale, steun verleenden aan gewapende groepen in Syrië, de legaliteit van deze steun niet of nauwelijks voorwerp was van discussie. Deze houding contrasteert met de debatten in de Tweede Kamer, de vraag om advies aan de CAVV/AIV en de oprichting van de NLA-onderzoekscommissie.

In afdeling 2.3.1 werd al aangegeven dat de juristen van DJZ actief betrokken waren bij het intern besluitvormingsproces en regelmatig advies uitbrachten. Daarbij liepen zij aan tegen grenzen. In de eerste plaats is het duidelijk dat DJZ pas werd betrokken op een ogenblik dat vaststond dat er "iets" moest worden ondernomen en het plan min of meer vaststond.³⁰² Deze dynamiek is niet uniek voor het NLA-programma. Het komt vaker voor dat er binnen regio- en themadirecties een plan of project wordt bedacht, waarbij vervolgens naar de interne juristen wordt gekeken om – in de woorden van een geïnterviewde – een juridische oplossing te "fixen" en die te "vijlen en slijpen en poetsen tot het een aanvaardbare vorm heeft".³⁰³ Het is daarbij geen natuurlijke reflex om DJZ bij alle zaken, laat staan vanaf het begin te betrekken – hoewel vroege betrokkenheid beter zou zijn om beleidsmedewerkers op juridische risico's te wijzen voordat een *fait accompli* ontstaat.

Geconfronteerd met deze realiteit, zien interne juristen zich vooral als 'bedrijfsjuristen' die ten dele een faciliterende rol vervullen.³⁰⁴ Daarbij bestaat de zorg dat indien men te veel als obstakel wordt gepercipieerd, men zijn plaats aan de tafel verliest of zal worden gepasseerd. Anderzijds is aangegeven dat hooggeplaatste juristen nooit het gevoel hebben gehad adviezen te hebben moeten aanpassen omdat dat politiek gezien beter uit zou komen.³⁰⁵ Desalniettemin, met betrekking tot het NLA-programma beperkte DJZ zich tot een advies op hoofdlijnen met als belangrijkste boodschap dat het leveren van civiele steun de juridische risico's "mittigeerde".³⁰⁶ Dat werd uiteindelijk geïnterpreteerd als een vrijgeleide voor de levering van allerlei niet-vergunningsplichtige goederen.

³⁰² CIE-NLA interviewverslagen (15 september 2021 en 27 oktober 2021).

³⁰³ CIE-NLA interviewverslag (25 februari 2022). In hetzelfde interview: "Ik heb niet meegemaakt dat een plan [van de beleidsdirecties] is tegengehouden omdat het niet rechtmatig was."

³⁰⁴ CIE-NLA interviewverslag (15 september 2021): we denken "als bedrijfsjurist mee over juridische opties in het licht van wat politiek wenselijk is"; CIE-NLA interviewverslag (30 november 2021): "Bedrijfsjuristen hebben de neiging om adviezen te leveren die gewenst zijn door de politieke top." Zie ook de tekst uit een juridische notitie van het ministerie van Defensie, over optreden en steun aan de Syrische oppositie in Syrië: "De conclusies in de concepttekst van BZ moeten minder stellig, absoluut en hard worden gesteld om een frontale confrontatie tussen de politieke en ambtelijke wensen (en daaropvolgende nadere besluitvorming) enerzijds en de juridische advisering anderzijds te voorkomen" (november 2014 – archief Defensie).

³⁰⁵ CIE-NLA interviewverslag (30 november 2021): "Wanneer juristen 'te' kritisch zijn, bestaat de kans dat zij voortaan gepasseerd worden, dit levert spanning op." Zie, in dezelfde zin, CIE-NLA interviewverslag (25 februari 2022).

³⁰⁶ DJZ gaf later aan dat men "duidelijker [had] kunnen stellen dat NLA geen categorie is die op voorhand makkelijk is te duiden, dat dat risico's met zich meebrengt, en welke risico's dat dan zijn", zie: CIE-NLA interviewverslag (13 januari 2022).

Het spanningsveld waarbinnen interne juristen opereren kwam eerder al aan bod in de Commissie Davids. Deze Commissie drong onder meer aan op een "gedegen inbreng van volkenrechtelijke adviezen ... in de besluitvorming op het ministerie van Buitenlandse zaken en vervolgens door de regering".³⁰⁷ In de nasleep hiervan werd in 2011 de mogelijkheid ingevoerd voor het (plaatsvervangend) hoofd van de afdeling internationaal recht om op rechtstreekse en vertrouwelijke basis advies te geven aan de minister over "actuele aangelegenheden van buitenlands beleid waar gewichtige volkenrechtelijke aspecten aan de orde zijn".³⁰⁸ De CAVV/AIV besluit in haar advies rond niet-letale steun dat deze verandering "een goede en belangrijke ontwikkeling is geweest".³⁰⁹ Eenzelfde geluid valt te horen in de kabinetsreactie op het advies.³¹⁰

In diverse gesprekken is echter aangegeven dat deze 'nucleaire optie' nauwelijks werd gebruikt en ook niet als nuttig instrument wordt gezien. De werkwijze is volgens een geïnterviewde te mooi om te gebruiken. Door voorbij te gaan aan de interne hiërarchie en geijkte overlegstructuur zou men immers vooral kwaad bloed (kunnen) zetten bij andere diensten.³¹¹ De Commissie Davids had overigens een heel andere maatregel voor ogen. Zij vestigde met name de aandacht op het feit dat de afdeling internationaal recht van DJZ een 'ondergeschikte positie' innam (dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de organisatiestructuur bij Defensie). De Commissie Davids deed om die reden de aanbeveling om de eerdere positie van een 'volkenrechtelijke adviseur' binnen BZ te herstellen.³¹²

Gesprekken bevestigen dat de lagere hiërarchische positie van het afdelingshoofd internationaal recht een negatieve impact heeft op het gewicht van de adviezen binnen de besluitvorming van BZ en de 'ongefilterde' doorstroming van intern juridisch advies kan bemoeilijken.³¹³ Uit een uitgebreide database van het *Committee of Legal Advisors on Public International Law* (CAHDI) van de Raad van Europa blijkt dat in heel wat andere landen de juridische adviseur van het buitenlandministerie een hiërarchisch hogere rang bekleedt en deel uitmaakt van het directiecomité. Wij verwijzen o.m. naar de situatie in landen als het VK, België, Duitsland, Italië, Frankrijk, Zwitserland en Noorwegen.³¹⁴

Een ander element dat naar voren komt uit de analyse is het occasionele nut van een 'eerstelijnsjurist'.³¹⁵ Het is vreemd dat, ofschoon de volkenrechtelijke risico's van bij aanvang duidelijk waren, DJZ slechts over zeer beperkte informatie beschikte. Zo had het geen zicht op leveringsovereenkomsten; was de directie "niet op de hoogte van specificaties van het type goederen" of "de namen van gesteunde groepen", en was men "niet betrokken" bij de uitvoering en monitoring van het NLA-programma.³¹⁶ De juristen kregen slechts "summier informatie over de

³⁰⁷ WJM Davids et al., 'Rapport Commissie van Onderzoek Besluitvorming Irak' (2010) 427, aanbeveling 22.

³⁰⁸ TK 32500-V nr. 190 (24 mei 2011) 1.

³⁰⁹ AIV and CAVV (n 8) 9 and 14.

³¹⁰ TK 32623 nr. 299 (31 augustus 2020) 5.

³¹¹ CIE-NLA interviewverslagen (30 november 2021) en (25 februari 2022).

³¹² Rapport Commissie Davids (n 307) 273. Zie ook CIE-NLA interviewverslag (25 februari 2022), waar wordt gesteld dat de juristen van defensie "doorgaans strenger zijn en [er beter naar hen] geluisterd wordt".

³¹³ CIE-NLA interviewverslag (25 februari 2022): "Senioriteit telt bij het (intern) wegen van de 'zwaarte' van een advies."; CIE-NLA interviewverslag (30 november 2021).

³¹⁴ Zie de officiële webpagina: <<http://www.cahdidatabases.coe.int/Search/Index/2>>.

³¹⁵ Daarbij wordt de opmerking gemaakt dat de aanstelling van dergelijke eerstelijnsjuristen eigen uitdagingen met zich meebrengt: "BZ is echter van dat model afgestapt omdat er te veel 'eilandjes' ontstonden waarbij te zelfstandig werd geadviseerd. Het heeft dus ook nadelen, maar bij een project met een beperkte looptijd zou het kunnen werken." CIE-NLA interviewverslag (15 september 2021).

³¹⁶ CIE-NLA interviewverslagen (15 september 2021 en 13 januari 2022).



voortgang van het programma in de wekelijkse anti-ISIS Syrië/Irak Taskforce”.³¹⁷ Een meer intensieve betrokkenheid werd niet overwogen.³¹⁸ Daarnaast werd tijdens interviews gewezen op onvermijdelijke capaciteitsproblemen, gezien de veelheid aan dossiers die DJZ gelijktijdig moet bestieren. Terzelfdertijd werd na afloop door DJZ erkend dat een grotere juridische betrokkenheid bij de uitvoering en monitoring van het programma gerechtvaardigd zou zijn geweest en betere mogelijkheden had gegeven om in te grijpen indien de uitgezette kaders werden overschreden.³¹⁹

Wij sluiten ons aan bij de visie van de CAVV/AIV en de EVA dat het niet opportuun is om interne volkenrechtelijke adviezen stelselmatig openbaar te maken en/of ter beschikking te stellen van het parlement.³²⁰ Dit kan immers beklemmend of zelf averechts werken, doordat juristen minder vrijuit of uitsluitend mondeling zullen adviseren. De principiële vertrouwelijkheid van het intern advies belet niet dat meer kan worden ingezet op transparantie en communicatie. Een interessante mogelijkheid bestaat erin om de leidinggevende interne volkenrechtelijke adviseur frequenter te laten deelnemen aan het openbaar debat – een praktijk die bijvoorbeeld in het VK meer is ingeburgerd.³²¹

Een andere les uit het NLA-programma is dat het aangewezen zou zijn om de hoofdpunten en risico's van de volkenrechtelijke analyse uitdrukkelijk en helder te formuleren in de communicatie van de Minister met de Kamer.³²² Binnen DJZ bestond er namelijk enige verbazing n.a.v. de ineens erg kritische houding van het parlement *na afloop van* het NLA-programma.³²³ Allicht kan het nuttig zijn om, ook bij andere projecten die volkenrechtelijke risico's met zich brengen, naar analogie met de artikel 100-brieven een apart onderdeel op te nemen inzake het mandaat en/of de juridische context.³²⁴ Maar ook de Tweede Kamer draagt hierin een eigen verantwoordelijkheid. Men moet erkennen dat de Tweede Kamer bij aanvang van het NLA-programma niet doorvroeg op de juridische risico's en evenmin extern juridisch advies inwon voorafgaand aan de opstart van het programma.³²⁵ Een mogelijke verklaring betreft de deskundigheidsachterstand van de Tweede Kamer ten aanzien van volkenrechtelijke kwesties.

6.1.2 De externe volkenrechtelijke advisering

Zelfs indien de interne volkenrechtelijke advisering hoger zou worden ingebed binnen de hiërarchie van BZ kan externe adviesverlening nuttig en nodig zijn. Hoewel DJZ over competente juristen beschikt die hun opdracht in eer en geweten vervullen, kan het bijvoorbeeld toch gebeuren dat deze in een hoedanigheid van 'bedrijfsjurist' een vraagstuk te zeer met een 'interne' blik bekijken en/of dat hen de tijd ontbreekt om een complex vraagstuk meer diepgaand te behandelen.³²⁶

³¹⁷ CIE-NLA interviewverslag (13 januari 2022).

³¹⁸ *Id.*

³¹⁹ CIE-NLA interviewverslagen (30 november 2021 en 13 januari 2022).

³²⁰ AIV and CAVV (n 8) 14-15; CIE-NLA interviewverslagen (30 november 2021 en 25 februari 2022).

³²¹ CIE-NLA interviewverslag (25 februari 2022).

³²² CIE-NLA interviewverslagen (30 november 2021 en 15 september 2021).

³²³ CIE-NLA interviewverslag (15 september 2021).

³²⁴ CIE-NLA interviewverslag (13 januari 2022).

³²⁵ CIE-NLA interviewverslagen (27 oktober 2021, 15 september 2021 en 24 juni 2021).

³²⁶ Zie, ter illustratie, CIE-NLA interviewverslag (15 september 2021): "De manier waarop je tegen de interpretatie van het recht aankijkt (strik versus flexibel) hangt ... van je rol af. Als lid van de CAVV had ik het wat meer strikte en terughoudende advies zonder meer onderschreven."

In de nasleep van de Commissie Davids werd de positie van de 'Extern Volkenrechtelijk Adviseur' (EVA) in het leven geroepen om nuttige bijstand te verlenen. De creatie van de EVA was echter geen aanbeveling van de Commissie Davids zelf en stuitte bij aanvang al op kritiek. De CAVV stelde vragen bij de meerwaarde van de EVA en vroeg om opheldering van de eigen rol.³²⁷ Ook binnen BZ had men bedenkingen.³²⁸ De EVA was immers een "buitenstaander"³²⁹ die geen toegang had tot vertrouwelijke informatie, met o.m. als gevolg dat adviezen soms onvoldoende precies waren om nuttig te zijn.³³⁰ Hoewel de juridische expertise van de EVA unaniem hoog stond aangeschreven, ontstond het beeld dat een extern advies van een (eventueel multidisciplinair) team van experts meer gezag heeft en evenwichtiger kan zijn.³³¹ Van de zijde van de EVA zelf ontstond de perceptie dat, naarmate het (on-)gevraagde advies kritischer werd, er minder vaak om advies werd gevraagd.³³² Gaandeweg werd het contract met de EVA aangepast zodat deze alleen nog op uitdrukkelijk verzoek kon adviseren.³³³ In 2019-20 werd besloten om het contract van de EVA, op zijn vraag, niet te vernieuwen.³³⁴

Het verdwijnen van de EVA-functie hoeft geen negatieve impact te hebben op de volkenrechtelijke adviesverlening nu er voldoende alternatieven overblijven voor extern juridisch advies. Dit kan door beroep te doen op de CAVV, alsook door ad hoc advies te vragen aan één of meer experts.³³⁵ Een positieve ontwikkeling in dit verband is de recente versterking van de CAVV, die haar beter toelaat om snel extern advies aan te leveren.³³⁶ Gezien de kwaliteit van de adviezen en de verzamelde expertise van de (thans 10) leden van de CAVV,³³⁷ lijkt dit de meest aangewezen route. Beroep op een individuele expert zou uitzondering moeten blijven,³³⁸ te meer nu de CAVV zelf beroep kan doen op externe experts.³³⁹ De CAVV geeft zelf aan terughoudend om te gaan met haar bevoegdheid om *ongevraagd* advies te geven.³⁴⁰ Dit is begrijpelijk, gezien de wens om niet betrokken te geraken in (partij)politieke discussies. We beklemtonen wel dat ook de Tweede Kamer een adviesprocedure kan initiëren, zoals n.a.v. het NLA-programma gebeurde.

³²⁷ AIV and CAVV (n 8) Bijlage II; CIE-NLA interviewverslag (30 november 2021).

³²⁸ CIE-NLA interviewverslag (30 november 2021): "niemand binnen BZ [vond] dit een goed idee".

³²⁹ Om de onafhankelijkheid van de EVA te bewaren verliep diens contact met BZ via de Directeur-Generaal Politieke Zaken (DGPZ) en niet via DJZ. Zie: CIE-NLA interviewverslag (15 september 2021).

³³⁰ In deze zin CIE-NLA interviewverslag (25 februari 2022). Noot: gaandeweg werd besloten om de notulen van het wekelijkse overleg van de Afdeling Internationaal Recht en de notulen van de DGPZ-staf met de EVA te delen. Deze notulen zouden voor buitenstaanders echter moeilijk te begrijpen zijn. Zie: CIE-NLA interviewverslag (30 november 2021).

³³¹ CIE-NLA interviewverslag (13 januari 2022).

³³² CIE-NLA interviewverslag (30 november 2021).

³³³ CIE-NLA interviewverslag (15 september 2021). Deze aanpassing zou mede op aanvraag van de EVA zelf zijn gebeurd. Zie ook: Nollkaemper 2018 (n 47) para. 21.

³³⁴ TK 32623 nr. 299 (31 augustus 2020) 6; TK 35000-V nr. 70 (2019).

³³⁵ TK 32623 nr. 299 (31 augustus 2020) 5.

³³⁶ CIE-NLA interviewverslag (30 november 2021); CIE-NLA interviewverslag (13 januari 2022). Zie verder: CAVV, 'Brief aan de Minister van Buitenlandse Zaken: Externe volkenrechtelijke advisering' (14 december 2020) <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2020/12/14/externe-volkenrechtelijke-advisering>>.

³³⁷ Zoals ook erkend in de kabinetsreactie op het NLA-advies, zie: TK 32623 nr. 299 (31 augustus 2020) 5.

³³⁸ In dezelfde zin CIE-NLA interviewverslag (30 november 2021).

³³⁹ CAVV, 'Externe volkenrechtelijke advisering' (n 336).

³⁴⁰ *Id.*, CIE-NLA interviewverslag (24 juni 2021).

6.2 Een aangepaste invulling van het non-interventiebeginsel

6.2.1 De veranderlijke aard van het gewoonterecht

Bij onze toetsing van het NLA-programma aan het bestaande volkenrechtelijke kader kwamen we tot de vaststelling dat de steun in elk geval het non-interventiebeginsel schond. De vraag blijft echter of dit beginsel nog past bij een 21-eeuwse kijk op de internationale rechtsorde. De bescherming van de rechten van de mens is immers onmiskenbaar een steeds belangrijkere plaats gaan innemen. Ook heeft een meer absolute visie op soevereiniteit plaats moeten maken voor de erkenning dat staten de verantwoordelijkheid hebben om hun bevolking te beschermen tegen genocide, misdaden tegen de mensheid en oorlogsmisdaden. Tijdens de *UN World Summit* van 2005 bevestigde de VN Algemene Vergadering dat, wanneer staten manifest in gebreke blijven om deze *Responsibility to Protect* (R2P) te vervullen, het aan de internationale gemeenschap is om haar verantwoordelijkheid op te nemen.³⁴¹

Dat het Syrische regime de afgelopen jaren systematisch in gebreke was haar bevolking te beschermen staat buiten kijf.³⁴² Het evidente slachtoffer was (en is) de Syrische burgerbevolking, gemengd tussen een autoritair en gewelddadig regime en de terreur van ISIS en consorten. Desondanks slaagde de VN-Veilighedsraad er niet in een geloofwaardig antwoord te bieden. Nu het vetorecht van Rusland en China een krachtadig antwoord van de VN-Veilighedsraad belette, is het niet verwonderlijk dat een aantal landen unilaterale demarches onderzocht en daarbij de grenzen van het volkenrechtelijk toelaatbare opzocht – en uiteindelijk overschreed. Ook binnen BZ leefde in 2014-15 in toenemende mate het gevoel dat niets doen geen optie was.³⁴³ Het leveren van wapens aan Syrische rebelligroepen werd even overwogen, maar dit idee werd snel aan de kant geschoven. Wel ontstond er een breed politiek draagvlak voor de levering van 'niet-letale' steun.

Hoewel we eerder aangaven dat deze steun het geldende volkenrechtelijke kader schendt, blijft de vraag bestaan of een wijziging van dit kader aan de orde is. Het internationaal recht is immers geen statisch gegeven. De invulling van een gewoonterechtelijke norm zoals het non-interventiebeginsel veronderstelt steeds een tijdsopname, op basis van de heersende statenpraktijk en rechtsovertuiging van diverse staten. Deze praktijk en overtuiging kan wijzigen door de tijd heen. Een dergelijk proces is inherent complex en veronderstelt dat gedragingen die oorspronkelijk een schending van de regel uitmaken geleidelijk aan het cachet van 'inbreuk' verliezen en de regel een gewijzigde invulling krijgt.

Dit proces wordt treffend omschreven in het *Nicaragua*-arrest van het IGH: handelingen van Staten die inconsistent zijn met een bestaande gewoonterechtelijke norm leiden niet noodzakelijk tot het verdwijnen of wijzigen van deze norm.³⁴⁴ Wat telt is enerzijds de houding van deze staten zelf: probeert men de handelingen te verbergen of te ontkennen of gaat men de handelingen proberen te rechtvaardigen? Anderzijds moet men ook bezien hoe de andere leden van de internationale gemeenschap reageren: worden de handelingen veroordeeld, gedoogd of uitdrukkelijk gesteund (in politieke dan wel juridische termen)?

³⁴¹ UNGA Res 60/1 (24 October 2005) UN Doc A/RES/60/1, paras 138-9. Maar zie afdeling 2.4.3 i.v.m. de visie dat unilaterale humanitaire interventies verboden zijn onder het huidige internationaal recht.

³⁴² Zie de rapporten van de VN-Syriëcommissie: <<https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/jici-syria/documentation>>.

³⁴³ CIE-NLA interviewverslag (15 september 2021): "De noodzaak om iets te doen was ... politiek ook sterk aanwezig."

³⁴⁴ ICJ *Nicaragua* case (n 4) para. 186.

Dus rijst de vraag of het *wenselijk* is dat Nederland zich inzet voor een gewijzigde invulling van het non-interventiebeginsel. We denken hierbij in de eerste plaats aan een interpretatie van het interventieverbod die voluit ruimte laat voor de levering van 'niet-letale steun' aan NSGG. En zelfs indien Nederland een nieuw precedent lanceert, biedt dit geen garantie dat deze demarche uiteindelijk succesvol is. Zolang het recht niet wijzigt in de zin van het gewenste precedent zouden nieuwe vormen van NLA-steun neerkomen op bijkomende schendingen van het internationaal recht. Zoals eerder aangegeven, kunnen één of meerdere staten niet eigenhandig het gewoonterecht 'hervormen'.³⁴⁵ De statenpraktijk en rechtsovertuiging moeten namelijk voldoende algemeen zijn, wat betekent dat een grote groep van staten het precedent zou moeten steunen en er geen significant verzet mag zijn.³⁴⁶ Het lijkt onzeker dat er brede steun zou ontstaan voor een nieuw precedent.

De vraag of Nederland zich moet scharen achter een nieuw precedent ten voordele van niet-letale steun voor NSGG is uitiem een *politieke* keuze, die niet toekomt aan juristen maar aan de beleidsmakers. Wij beperken ons tot enkele bedenkingen op basis van de eigen expertise en inzichten.

6.2.2 *Bedenkingen omtrent de zin en onzin van een uitzondering voor 'niet-letale steun'*

Wie pleit voor een nieuwe, flexibelere invulling van het non-interventiebeginsel vanuit een streven naar een betere bescherming van burgers vertrekt impliciet vanuit de veronderstelling dat het bestaande (traditionele) juridische kader te weinig ruimte laat voor derde staten om steun te bieden aan bijvoorbeeld de noodlijdende Syrische bevolking. Deze perceptie vergt verdere nuancering.

De suggestie dat niet-letale steun aan NSGG de *enige* manier is om de bevolking te beschermen doet de waarheid geweld aan. Het non-interventiebeginsel verzet zich immers niet tegen het leveren van humanitaire steun aan een noodlijdende burgerbevolking.³⁴⁷ Zo stond het derde landen vrij om financiering of materiaal zoals voeding, dekens en geneesmiddelen te verstrekken aan een brede waaier aan humanitaire organisaties in Syrië. Het geweldverbod en non-interventiebeginsel verzetten zich evenmin tegen civiele steun aan lokale organisaties die uitsluitend actief zijn binnen het domein van de civiele bescherming (bijvoorbeeld brandbestrijding).³⁴⁸ Voor het overige verzetten deze regels zich er niet tegen dat civiele steun wordt geleverd aan een ongewapende politiemacht die louter actief is op vlak van lokale ordehandhaving en die volledig losstaat van de strijdende partijen. Zo verleende Nederland ongeveer € 10 miljoen aan steun aan de *White Helmets* (een groepering van zo'n 4.000 vrijwilligers en stafleden actief op het domein van de civiele bescherming) en € 18 miljoen aan het *Access to Justice and Community Services* (AJACS) programma, ter ondersteuning van de *Free Syrian Police* (een groepering van zo'n 3.000 overwegend ongewapende lokale politieagenten).³⁴⁹

Vanuit deze optiek kan men zich afvragen of niet-letale steun voor diverse gewapende groepen nuttig en nodig was, en wat deze exact toevoegde, afgezet tegen de risico's en volkenrechtelijke

³⁴⁵ AIV and CAVV (n 8) 8.

³⁴⁶ Zie verder: ILC International Custom Commentary (n 32).

³⁴⁷ Landen konden bovendien via diverse andere manieren reageren op een situatie zoals in Syrië, bijvoorbeeld door politieke reacties (publieke veroordelingen), economische sancties en eventueel strafvervolging op grond van universele jurisdictie.

³⁴⁸ Additional Protocol I (n 12) arts 61-2ff.

³⁴⁹ IOB rapport (n 190) 20-5. Zie ook: C Vallance, 'Free Syrian Police Go Unarmed to Help Their Community' (*BBC News*, 3 April 2017) <<https://www.bbc.com/news/world-middle-east-39458062>>; H al-Aswad, 'Syrian Free Police Disband Following HTS Militant Takeover in Idlib' (*Middle East Eye*, 16 January 2019) <<https://www.middleeasteye.net/news/syrian-free-police-disband-following-hts-militant-takeover-idlib>>.



afwegingen. De klemtoon op de bescherming van burgers kan niet verhullen dat dit ten dele een retorische façade was om steun te verlenen die evenzeer tot *doel* had om de positie van de geselecteerde groepen te versterken t.a.v. de extremisten van ISIS en Al-Nusra én het Assad-regime. Hoewel de groepen zelf aangaven dat de NLA-steun voor hen van groot belang was, werd dit doel schijnbaar niet bereikt en had de steun, naar eigen zeggen, uiteindelijk geen bepalende impact op het conflict.³⁵⁰

Deze beperkte impact komt reeds tot uiting in een rapport van de VN-Syriëcommissie uit 2015, waarin zelfs wordt gewezen op contraproductieve gevolgen van steun aan 'gematigde' krachten:

*States supporting the opposition have also provided various groups and coalitions with lethal and non-lethal military equipment. Owing to self-imposed restrictions, the scale and policy of this support never gave these groups the required capabilities to seriously challenge government forces in the medium and long terms. Despite all the precautions allegedly taken by the States steering the process, the support given to the so-called "moderates" has ultimately consolidated the dominance of extremist groups such as ISIS and Jabhat Al-Nusrah, which managed to overrun the positions of moderates and to gain loyalties among their ranks.*³⁵¹

Dit citaat doet denken aan de flexibelere invulling van het non-interventiebeginsel, zoals vooropgesteld in de Wiesbaden-resolutie van het *Institut de droit international*, waar men spreekt van een verbod op financiële of economische steun *die van aard is om* ("likely to") de uitkomst van het conflict te beïnvloeden. Eerder plaatsten we al enkele kritische bedenkingen bij deze benadering (zie afdeling 2.2). In de huidige context kan hier een bijkomend voorbehoud aan worden toegevoegd: wat is *per fine* de toegevoegde waarde van een uitzondering die weliswaar toelaat om beperkte steun te leveren aan niet-statelijke gewapende groepen die deelnemen aan een niet-internationaal gewapend conflict, maar alleen voor zover de steun de uitkomst van het conflict *niet* kan beïnvloeden?

Uiteindelijk valt het moeilijk om het NLA-programma niet als intern tegenstrijdig te beoordelen. Om werkelijk humanitaire steun te geven ter bescherming van de Syrische burgerbevolking moest men überhaupt niet langs de NSGG zelf gaan. Omgekeerd: om de positie van de niet-statelijke groepen ten opzichte van het Assad-regime effectief en significant te versterken, en hen de kans te geven wezenlijke terreinwinsten te boeken, kon louter niet-letale steun nooit volstaan. De NLA-steun was terzelfdertijd intrinsiek te verregaand (immers niet strikt humanitair en voorbijgaand aan het geldende recht) en te beperkt (immers een druppel op een gloeiende plaat in het ruimere conflict).

Men kan zich dan afvragen of er niet moet worden gekeken naar een meer verregaande inperking van het interventieverbod, en zelfs het geweldverbod, die ruimte laat voor de levering van wapens of zelfs directe militaire tussenkomst. Zonder het debat inzake humanitaire interventie te willen overdoen, kan ook hier worden gewezen op enkele beleidsmatige voorbehouden. Zo kan het leveren van wapens aan strijdende partijen leiden tot intensere en langere conflicten en een toename van

³⁵⁰ TK 32623 nr. 200 (14 maart 2018) 3-4.

³⁵¹ 2015 UN Doc A/HRC/28/69 (n 181) para. 120 (klemtoon van de auteurs). Ook: brondocument MINBUZA-2018.1253509 (2 oktober 2018 – Werkdossier plenair debat NLA).

schendingen van het oorlogsrecht.³⁵² Ook de VN-Syriëcommissie stelde in dit kader reeds: "*Those who supply arms create but an illusion of victory.*"³⁵³

6.2.3 Naar een nieuw toetsingskader?

Indien er op politiek niveau de wens bestaat om, in navolging van het Syrische NLA-programma, in te zetten op een nieuw precedent, blijft de vraag hoe een dergelijk precedent kan worden afgebakend. Anders gesteld: welk toetsingskader kan hiervoor worden uitgetekend?

Een algemene toelating van niet-letale steun aan NSGG stuit op twee bedenkingen. In de eerste plaats moet eraan worden herinnerd dat het begrip geen vaste juridische betekenis heeft³⁵⁴ en zowel civiele als militaire steun kan omvatten. Precies om die reden hamerde DJZ erop dat er geen vrijgeleide was voor iedere vorm van niet-letale steun, maar dat de steun diende te worden beperkt tot 'civiele' goederen. Mogelijk verdient het de voorkeur een nieuw toetsingskader op eenzelfde wijze te beperken tot strikt civiele steun.

In tweede instantie is het evident dat het uitsluiten van niet-letale (of civiele) steun van het interventieverbod de deur openzet voor steunverlening aan NSGG wereldwijd. Voorbeelden zijn: Russische steun aan separatistische fracties in Oost-Oekraïne, Iraanse steun aan de Houthi-rebellen in Jemen, steun aan de PKK tegen de Turkse overheid, etc. Maar ook steunverlening aan groepen die in het verleden actief waren in Europa, zoals *Baskenland en Vrijheid (ETA)* of *Irish Republican Army (IRA)*, zou internationaal toegelaten zijn. Het lijkt ons hoogst twijfelachtig dat er internationale bereidheid bestaat om een dergelijk omvangrijk precedent te creëren. Dit zou kunnen verklaren waarom de steunverlenende landen in Syrië weinig ruchtbaarheid gaven aan hun betrokkenheid.

Indien het niet wenselijk is de deur open te zetten voor NLA aan NSGG, blijft de vraag hoe een meer verfynd en evenwichtig toetsingskader er kan uitzien. Het is daarbij cruciaal om voor ogen te houden hoe een precedent in toekomstige situaties kan worden gebruikt. Sommige westerse landen zetten actief in op nieuwe interpretaties van het juridisch kader.³⁵⁵ Dat gebeurde soms vanuit een korte termijnperspectief en wens om het eigen optreden te rechtvaardigen, maar zonder zich rekenschap te geven van de wijze waarop andere landen eenzelfde precedent kunnen instrumentaliseren en zelfs manipuleren. De Russische invasie van Oekraïne in februari 2022 werd door Moskou bijvoorbeeld voorgesteld als een respons op een door Oekraïne georkestreerde genocide in de regio's Luhansk en Donetsk. Rusland trok daarbij gretig de kaart van westerse "dubbele standaarden" en "hypocrisie".³⁵⁶

³⁵² AIV and CAVV (n 8) 8; American Bar Association, Center for Human Rights Rule of Law Initiative, 'The Legal Framework Regulating Proxy Warfare' (December 2019) <https://www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/human_rights/chr-proxy-warfare-report-2019.pdf>; ICRC (n 231) 2.

³⁵³ UN Doc A/HRC/24/46 (16 August 2013) 1 and para. 31. Zie ook volgende bedenking van de EVA: "De stabiliteit van de internationale rechtsorde rust in belangrijke mate op dit non-interventiebeginsel. Uitzonderingen zijn gevaarlijk om de redenen die ik aangaf, ook omdat we weten dat het omverwerpen van een regime via een uitzondering op het non-interventiebeginsel meestal zal leiden tot een situatie waarin er geen duidelijk alternatief is en de instabiliteit waarin die resulteert niet zonder meer beter is dan het regime dat wordt verdreven." TK 32623 nr. 242 (27 september 2018) 6.

³⁵⁴ Zie ook: AIV and CAVV (n 8) 5.

³⁵⁵ Zie, bijvoorbeeld, de verdediging van unilaterale humanitaire interventie door het VK (n 128 en 358).

³⁵⁶ UN Doc S/2022/154.



De boodschap is dus: *be careful what you wish for*. Treffend in dit verband is ook volgende waarschuwing van de (toenmalige) 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.³⁵⁷

Om het risico op misbruik te beperken, is het van belang dat een nieuw precedent duidelijk wordt afgebakend, en dit zoveel als mogelijk op basis van objectief verifieerbare criteria. In dit verband stellen wij vast dat er binnen BZ tijdens de duur van het NLA-programma geen daadwerkelijke poging is ondernomen om een dergelijk (werkbaar) kader te creëren.³⁵⁸ Op verzoek van de Tweede Kamer boog de CAVV/AIV zich nadien wél over een mogelijk toetsingskader. Het resultaat getuigt van een behoedzame en doordachte aanpak. De CAVV/AIV waarschuwt terecht voor de risico's van conflictescalatie en precedentenwerking, en roept op tot terughoudendheid.³⁵⁹ De CAVV/AIV stelt verder, in de voorwaardelijke wijs, dat, *indien* Nederland zou willen bijdragen aan een nieuw precedent, steunverlening aan drie cumulatieve voorwaarden zou moeten worden onderworpen:

- 1. Bepaalde situaties:** namelijk die situaties waarin groepen strijden tegen dictatoriale regimes die door internationale instanties geverifieerde ernstige schendingen van de mensenrechten en het internationaal humanitair recht hebben begaan;
- 2. Bepaalde gewapende oppositiegroepen:** namelijk die groepen die de capaciteit hebben om de burgerbevolking tegen deze schendingen te beschermen. Dit zal met name groepen betreffen die de controle over een bepaald grondgebied uitoefenen. Bij de afweging welke groepen in aanmerking komen voor steunverlening spelen ook de overwegingen uiteengezet in paragraaf 3 van dit advies een rol, namelijk dat de groep zelf ook het internationaal humanitair recht en de mensenrechten dient te respecteren, hetgeen continu gemonitord zal dienen te worden; en
- 3. Bepaalde vormen van steun:** namelijk steun ten behoeve van de burgerbevolking, waaronder in ieder geval steun van humanitaire aard, en daarnaast ook steun voor het bewaren van de openbare orde in die gebieden waar de groep controle uitoefent, grensbewaking, en eventueel gevangenenbewaking waarbij naleving van de mensenrechten gegarandeerd dient te zijn."

De drie criteria bieden een nuttig startpunt en het voorgestelde toetsingskader werd in de kabinetreactie van Minister van Buitenlandse Zaken Stef Blok positief onthaald.³⁶⁰

Door te vereisen dat schendingen worden geverifieerd door internationale instanties – het eerste criterium – is er een meer objectief houvast en kan men misbruik beperken. Eventueel zou men kunnen overwegen het begrip 'ernstige schendingen van de mensenrechten' verder te verduidelijken. Zo is er een verschil tussen (zelfs) grootschalige schendingen van de vrijheid van meningsuiting of het

³⁵⁷ TK 32623 nr. 242 (27 september 2018) 6.

³⁵⁸ Vergelijk, bijvoorbeeld, met de wijze waarop de Britse overheid meermalen op expliciete wijze de voorwaarden heeft gecommuniceerd waaronder een 'humanitaire interventie' volgens haar gerechtvaardigd kan zijn. United Kingdom, Prime Minister's Office, 'Chemical Weapon Use by Syrian Regime: UK Government Legal Position' (29 August 2013) <<https://www.gov.uk/government/publications/chemical-weapon-use-by-syrian-regime-uk-government-legal-position/chemical-weapon-use-by-syrian-regime-uk-government-legal-position-html-version>>.

³⁵⁹ AIV and CAVV (n 8) 9 and 15.

³⁶⁰ TK 32623 nr. 299 (31 augustus 2020) 4.

recht op privacy enerzijds en systematische gevallen van foltering, gedwongen verdwijning, uithongering, of schendingen van het recht op leven anderzijds.

Wat betreft het tweede criterium vormt de vereiste dat het moet gaan om groepen "die de controle over een bepaald grondgebied uitoefenen" een belangrijke beperking. Deze beperking lijkt zinvol in de mate dat zij vatbaar lijkt voor objectieve toetsing en steunverlening beperkt tot groepen waarvan aannemelijk is dat zij naderhand bepaalde taken ten behoeve van de burgerbevolking op zich (kunnen) nemen. De kabinetsreactie n.a.v. het CAVV/AIV-advies lijkt dit idee evenzeer genegen,³⁶¹ al moet hierbij worden opgemerkt dat verschillende van de groepen die in het kader van het NLA-programma steun ontvingen wellicht *niet* aan dit criterium beantwoordden. De CAVV/AIV beklemtoont verder dat er een grondige analyse en continue monitoring moet zijn van de aard en het gedrag van de gesteunde groep om er zeker van te zijn dat deze zelf het oorlogsrecht en de mensenrechten respecteert. Deze vereiste sluit aan bij de verplichting om het oorlogsrecht na te leven en te doen naleven, en is lijn met de aanbevelingen van het IRKC.³⁶² De ervaring van het NLA-programma leert, echter, dat de idee van een solide monitoring op een ontoegankelijk en steeds veranderend strijdtoneel weinig realistisch is.

Het derde en laatste criterium luidt dat de steun met name moet dienen "voor het bewaren van de openbare orde ... , grensbewaking, en eventueel gevangenenbewaking".³⁶³ Het cruciale probleem echter is dat het (*bedoelde*) gebruik van de steun inherent veel moeilijker controleerbaar is. De voornaamste les uit het NLA-programma is misschien wel dat het volstrekt illusoir is om te denken dat steun aan niet-statelijke gewapende groepen exclusief wordt aangewend voor de bescherming van burgers, zonder haar weg te vinden naar het eigenlijke strijdtoneel. De enige wijze waarop dit mogelijk kan worden vermeden, is ons inziens door alleen steun te verlenen aan (in principe ongewapende) politie-eenheden die aan lokale ordehandhaving doen en strikt zijn afgescheiden van de strijdende partijen. Indien men deze vereiste zo manier invult, voegt het beoogde 'precedent' echter niets toe aan het bestaande volkenrechtelijke kader.

De auteurs van dit rapport pretenderen niet om een meer geschikt toetsingskader te kunnen voorleggen dan datgene voorgesteld door de CAVV/AIV. Onze vaststelling, na diepgaand onderzoek van het NLA-dossier, is echter dat een aantal van de door de CAVV/AIV geïdentificeerde criteria moeilijk of niet uitvoerbaar/controleerbaar zijn en dat het voorgestelde kader uiteindelijk weinig of niets toevoegt aan het geldende volkenrecht. Gelet op het achterliggende gevaar van precedentwerking en conflictescalatie zij wij dan ook geneigd om te adviseren tegen de creatie van een nieuw precedent met betrekking tot het verlenen van niet-letale steun aan niet-statelijke gewapende groepen.

³⁶¹ *Ibid.*, 3.

³⁶² Zie (n 232-233) en bijhorende tekst.

³⁶³ AIV and CAVV (n 8) 15.



7 Bibliografie

7.1 Verdragen

- 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 <https://wetten.overheid.nl/BWBV0005509/1945-12-10#Verdrag_1>
- 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 <<https://wetten.overheid.nl/BWBV0005565/1955-02-03>>
- 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 <https://wetten.overheid.nl/BWBV0005569/1955-02-03#Verdrag_2>
- Vienna Convention on the Law of Treaties (adopted 23 May 1969, entered into force 27 January 1980) 1155 UNTS 331 <<https://wetten.overheid.nl/BWBV0003441/1985-05-09>>
- 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 <https://wetten.overheid.nl/BWBV0004091/1994-03-01#Verdrag_2>
- 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 <https://wetten.overheid.nl/BWBV0003921/1987-12-26#Verdrag_1>
- International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings (adopted 15 December 1997, entered into force 23 May 2001) 2149 UNTS 256 <<https://wetten.overheid.nl/BWBV0001520/2002-03-09>>
- Rome Statute of the International Criminal Court (adopted 17 July 1998, entered into force 1 July 2002) 2187 UNTS 3 <<https://wetten.overheid.nl/BWBV0001489/2021-12-04>>
- International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism (adopted 9 December 1999, entered into force 10 April 2002) 2178 UNTS 197 <<https://wetten.overheid.nl/BWBV0001518/2002-04-10>>
- Arms Trade Treaty (adopted 2 April 2013, entered into force 24 December 2014) (2013) 52 ILM 988 <<https://wetten.overheid.nl/BWBV0006233/2014-12-24>>

7.2 Documenten van de Verenigde Naties

7.2.1 Algemene Vergadering

- 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
- 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
- World Summit Outcome, UNGA Res 60/1 (24 October 2005) UN Doc A/RES/60/1.
- 'Report of the Ad Hoc Committee Established by UNGA Res 51/210' (15 May 2013) UN Doc Supp No 37 (A/68/37)

7.2.2 Veiligheidsraad

- UNSC Res 1267 (15 October 1999) UN Doc S/RES/1267
- UNSC Res 1973 (17 March 2011) UN Doc S/RES/1973
- UNSC Res 1989 (17 June 2011) S/RES/1989
- UNSC Res 2249 (20 November 2015) UN Doc S/RES/2249
- UNSC Res 2253 (17 December 2015) UN Doc S/RES/2253
- UNSC Res 2368 (20 July 2017) UN Doc S/RES/2368

7.2.3 Commissie voor Internationaal Recht (International Law Commission)

- 'Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts' (2001) <https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/g_6_2001.pdf>
- 'Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with Commentaries' (2001) <https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/g_6_2001.pdf>
- Gaja G (Special Rapporteur), 'Third report on responsibility of international organizations' (13 May 2005) UN Doc A/CN.4/553
- 'Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with Commentaries' (2011) <https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/g_11_2011.pdf>
- 'Draft Conclusions on Identification of Customary International Law' (2018) <https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/1_13_2018.pdf>
- 'Draft Conclusions on Identification of Customary International Law, with Commentaries' (2018) <https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/1_13_2018.pdf>

7.2.4 Overige documenten

- Panel of Experts on Libya, 'Final report' (9 March 2013) UN Doc S/2013/99
- 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
 - o (12 February 2014) UN Doc A/HRC/25/65
 - o (13 August 2014) UN Doc A/HRC/27/60
 - o (5 February 2015) UN Doc A/HRC/28/69
 - o (13 August 2015) UN Doc A/HRC/30/48
 - o (3 February 2016) UN Doc A/HRC/31/CRP.1
 - o (11 February 2016) UN Doc A/HRC/31/68
 - o (11 August 2016) UN Doc A/HRC/33/55
 - o (2 February 2017) UN Doc A/HRC/34/64
 - o (10 March 2017) UN Doc A/HRC/34/CRP.3
 - o (8 August 2017) UN Doc A/HRC/36/55
 - o (1 February 2018) UN Doc A/HRC/37/72
 - o (8 March 2018) UN Doc A/HRC/37/CRP.3
 - o 'Sieges as a Weapon of War: Encircle, Starve, Surrender, Evacuate' (29 May 2018) <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/ColSyria/PolicyPaperSieges_29May2018.pdf>
 - o (20 June 2018) UN Doc A/HRC/38/CRP.3
 - o (9 August 2018) UN Doc A/HRC/39/65

7.3 Documenten van de Europese Unie

- Verordening (EG) nr. 2580/2001 van de Raad, P.B. 28 december 2001, L-344/70
- 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
- Verordening 442/2011 van de Raad van 9 mei 2011, P.B. 10 mei 2011, L-121/1
- 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
- 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
- Besluit (GBVB) 2016/1693 van de Raad van 20 september 2016, P.B. 21 september 2016, L-255/25
- 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
- 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 2009, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:02008E0944-20190917&from=EN>>
- Gemeenschappelijke EU-Lijst van Militaire Goederen, P.B. 13 maart 2020, C-85/1



- Verordening 2021/821 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2021, P.B. 11 juni 2021, L-206/1

7.4 Overige documenten

7.4.1 Multilateraal

- G77, Declaration of the South Summit (5 May 2000) UN Doc A/55/74
- 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
- Organisation of Islamic Cooperation, Final Communiqué of the Ninth Session of the Islamic Summit Conference (12-13 November 2000) <https://www.oic-oci.org/english/confits/g/9th-is-sum-final_communique.htm>
- Final Communiqué of the 27th Session of the Islamic Conference of Foreign Ministers (27-30 June 2000) <<https://www.oic-oci.org/docdown?docID=4293&refID=1205>>

7.4.2 Nationaal

- **Austria**, Permanent Representation to the European Union, 'Austrian Position on Arms Embargo' (13 May 2013) <<https://im.ft-static.com/content/images/1721c482-bcbc-11e2-b344-00144feab7de.pdf>>
- **France**, France Diplomatie, 'Entretien du Premier Ministre, M. Jean-Marc Ayrault, avec "RMC" – Extraits - Paris, 22 août 2012' (22 August 2012)
- **Netherlands**
 - o Sanctiewet uit 1977 <<https://wetten.overheid.nl/BWBR0003296/2020-05-21>>
 - o Sanctieregeling terrorisme 2007-II <<https://wetten.overheid.nl/BWBR0023131/2019-11-20>>
 - o 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
 - o 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
 - o Policy and Operations Evaluation Department, 'Review of the Monitoring Systems of Three Projects in Syria: AJACS, White Helmets and NLA', no. 423 (August 2018)
 - o Rijksoverheid, 'Procedures totstandkoming en beëindiging van bevroezingsmaatregelen terrorisme' (12 februari 2019) <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2019/02/12/procedures-totstandkoming-en-beeindiging-van-bevroezingsmaatregelen-terrorisme>>
- **United Kingdom**
 - o Ministry of Defence, 'The Joint Service Manual of the Law of Armed Conflict (JSP 383)' (2004) <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/27874/JSP3832004Edition.pdf>
 - o Foreign & Commonwealth Office, 'Foreign Secretary statement on Syria' (10 August 2012) <<https://www.gov.uk/government/news/foreign-secretary-statement-on-syria>>
 - o Prime Minister's Office, 'Chemical Weapon Use by Syrian Regime: UK Government Legal Position' (29 August 2013) <<https://www.gov.uk/government/publications/chemical-weapon-use-by-syrian-regime-uk-government-legal-position-chemical-weapon-use-by-syrian-regime-uk-government-legal-position-html-version>>
 - o Prime Minister's Office, 'Syria Action – UK Government Legal Position' (14 April 2018) <<https://www.gov.uk/government/publications/syria-action-uk-government-legal-position/syria-action-uk-government-legal-position>>
- **United States**
 - o Department of State, 'Daily Press Briefing' (1 August 2012) <<https://2009-2017.state.gov/r/prs/dpb/2012/08/1905958.htm>>
 - o Department of Defense, Law of War Manual (December 2016) <<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/DoD%20Law%20of%20War%20Manual%20-%20June%202015%20Updated%20Dec%202016.pdf?ver=2016-12-13-172036-190>>

7.5 Rechterlijke uitspraken

7.5.1 Internationaal Gerechtshof

- *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v United States of America)* (Merits) [1986] ICJ Rep 14
- *Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v Uganda)* (Merits) [2005] ICJ Rep 168
- *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
- *Application of ICSFT and of the ICERD (Ukraine v Russia)* (Preliminary Objections) [2019] ICJ Rep 558

7.5.2 Europese Unie

- General Court, *LTTE v Raad van de EU*, 16 oktober 2014, ECLI:EU:T:2014:885
- Court of Justice, *LTTE-zaak*, 14 maart 2017, ECLI:EU:C:2017:202

7.5.3 Nationaal

- **Belgium**, 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
- **Netherlands**
 - Rechtbank Den Haag, *Context-zaak*, 10 december 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:14365
 - Hoge Raad, *Arrest*, 14 maart 2017, ECLI:NL:HR:2017:413
 - Gerechtshof Den Haag, *Arrest*, 14 maart 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:642
 - Parket bij de Hoge Raad, *Conlusie n.a.v. OM-cassatie*, 13 november 2018, ECLI:NL:PHR:2018:1232
 - Hoge Raad, *Arrest*, 8 januari 2019, ECLI:NL:HR:2019:12 (en noot T Kooijmans in NJ 2019/262)
 - Rechtbank Rotterdam, *Vonnis*, 29 maart 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:2421
 - Hoge Raad, *Arrest*, 11 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:906
 - Gerechtshof Den Haag, *Arrest*, 27 juni 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:1676
 - Gerechtshof 's-Hertogenbosch, *Arrest*, 29 oktober 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:3371
 - 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)

7.6 Rechtsleer

7.6.1 Boeken

- Aksenova M, *Complicity in International Criminal Law* (Hart Publishing 2016)
- American Law Institute, *Restatement of the Law (Third) The Foreign Relations Law of the US* (1990)
- Clapham A et al., *The Arms Trade Treaty: A Commentary* (OUP 2016)
- Corten O, *The Law against War* (2nd edn, Bloomsbury 2021)
- Crawford J, *State Responsibility: The General Part* (CUP 2013) 408; M Jackson, *Complicity in International Law* (OUP 2015)
- Cryer R et al., *An Introduction to International Criminal Law and Procedure* (4th edn, OUP 2019)
- Duffy H and Van den Herik L, '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)
- Fijnaut CJCF and Larik J, *Humanitarian Intervention and Political Support for Interstate Use of Force* (Brill 2020)
- Geiß R, 'The Obligation to Respect and Ensure Respect for the Conventions' in Clapham A et al., *The 1949 Geneva Conventions: A Commentary* (OUP 2015)



- Gray C, 'The Use of Force for Humanitarian Purposes' in White N and Henderson C (eds), *Research Handbook on International Conflict and Security Law* (Edward Elgar 2013)
- Henderson C, *The Use of Force and International Law* (CUP 2018)
- Jennings R and Watts A, *Oppenheim's International Law* (9th edn, OUP 2008)
- Kiel H, *Arms Transfers to Non-State Actors* (forthcoming with Edward Elgar in 2023)
- Lanovoy V, *Complicity and Its Limits in the Law of International Responsibility* (Hart Publishing 2016)
- Lauterpacht H, *Recognition in International Law* (CUP 1947)
- 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)
- Nowak C, *Das Interventionsverbot im Bürgerkrieg* (Peter Lang 2018)
- Randelzhofer A and Dörr O, 'Article 2 (4)' in B Simma et al. (eds), *The Charter of the United Nations: A Commentary* vol 1 (3rd edn, OUP 2012)
- Schmitt M and Watts S, 'Common Article 1 and the Duty to "Ensure Respect"' (2020) 96 ILS 673; V Robson, 'The Common Approach to Article 1' (2020) 25 JC&SL 101
- Ventura MJ, 'Aiding and Abetting' in E Van Sliedregt et al. (eds), *Modes of Liability in International Criminal Law* (CUP 2019)

7.6.2 *Bijdragen in tijdschriften*

- Akande D and Johnston K, 'Implications of the Diversity of the Rules on the Use of Force for Change in the Law' (2021) 32 EJIL 679
- Brehm M, 'The Arms Trade and States' Duty to Ensure Respect for Humanitarian and Human Rights Law' (2008) 12 JC&SL 359
- Breslin A, 'A Reflection on the Legal Obligation for Third States to Ensure Respect for IHL' (2017) 22 JC&SL 5
- Corten O and Koutroulis V, 'The Illegality of Military Support to Rebels in the Libyan War: Aspects of *jus contra bellum* and *jus in bello*' (2013) 18 JC&SL 59
- Dörmann K and Serralvo J, 'Common Article 1 to the Geneva Conventions and the Obligation to Prevent International Humanitarian Law Violations' (2014) 96 IRRRC 707
- Ferro L, 'Western Gunrunners, (Middle-)Eastern Casualties: Unlawfully Trading Arms with States Engulfed in Yemeni Civil War?' (2019) 24 JC&SL 503
- Heller KJ, 'The Illegality of "Genuine" Unilateral Humanitarian Intervention' (2021) 32 EJIL 613
- Henderson C, 'The Provision of Arms and "Non-Lethal" Assistance to Governmental and Opposition Forces' (2013) 36 UNSW Law Journal 642
- Hofer A, 'The Developed/Developing Divide on Unilateral Coercive Measures' (2017) 16 CJIL 175
- Jamnejad M and Wood M, 'The Principle of Non-Intervention' (2009) 22 LJIL 345
- Kunig P, 'Intervention, Prohibition of' (2008) MPEPIL 1434
- Nolte G and Aust HP, 'Equivocal Helpers – Complicit States, Mixed Messages and International Law' (2009) 8 ICLQ 1
- Nolte G, 'The Resolution of the Institut de droit international on Military Assistance on Request' (2012) RBDI 241
- Nowak C, 'The Changing Law of Non-Intervention in Civil Wars – Assessing the Production of Legality in State Practice after 2011' (2018) 5 JUFIL 40
- Ruys T, 'The Meaning of "Force" and the Boundaries of the *Jus ad Bellum*' (2014) 108 AJIL 159
- Saul B, 'From Conflict to Complementarity: Reconciling International Counterterrorism Law and International Humanitarian Law' (2021) 103 IRRRC 157
- Talmon S, 'Recognition of Opposition Groups as the Legitimate Representative of a People' (2013) 12 CJIL 219
- Van Poecke T, Verbruggen F and Yperman W, 'Terrorist Offences and International Humanitarian law: The Armed Conflict Exclusion Clause' (2021) 103 IRRRC 295
- Zwanenburg M, 'Foreign Terrorist Fighters in Syria: Challenges of the "Sending" State' (2016) 92 ILS 204

7.6.3 *Wetenschappelijke rapporten/bijdragen*

- Akande D and Gillard EC, 'Oxford Guidance on the Law relating to Humanitarian Relief Operations in Situations of Armed Conflict' (October 2016)
<<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Oxford%20Guidance%20pdf.pdf>>

- American Bar Association, Center for Human Rights Rule of Law Initiative, 'The Legal Framework Regulating Proxy Warfare' (December 2019) <https://www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/human_rights/chr-proxy-warfare-report-2019.pdf>
- CAVV
 - o 'Humanitaire interventie' (11 April 2000) <<https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/publicaties/2000/04/11/humanitaire-interventie>> (with AIV)
 - o 'Advies inzake humanitaire hulpverlening' (26 August 2014) <<https://www.adviescommissievölkerrecht.nl/publicaties/adviezen/2014/08/26/humanitaire-hulpverlening>>
 - o 'Het leveren en financieren van "niet-letale steun" aan niet-staatelijke, gewapende groepen in het buitenland' (25 June 2020) <<https://www.adviescommissievölkerrecht.nl/publicaties/adviezen/2020/06/25/niet-letale-steun-aan-niet-staatelijke-gewapende-groepen-in-het-buitenland>> (with AIV)
 - o 'Brief aan de Minister van Buitenlandse Zaken: Externe volkenrechtelijke advisering' (14 december 2020) <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2020/12/14/externe-volkenrechtelijke-advisering>>
- Davids WJM et al., 'Rapport Commissie van Onderzoek Besluitvorming Irak' (2010) 427
- Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, 'Report' (September 2009) vol 2 <https://www.mpil.de/files/pdfa/IIFFMCG_Volume_II.pdf>
- Institut de droit international, Resolution on the principle of non-intervention in civil wars, Rapporteur: Dietrich Schindler (Wiesbaden 1975) <http://www.idiil.org/app/uploads/2017/06/1975_wies_03_en.pdf>
- International Committee of the Red Cross
 - o 'Customary International Humanitarian Law: Rule 139. Respect for International Humanitarian Law' <https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule139>
 - o 'Customary International Humanitarian Law: Rule 142. Instruction in International Humanitarian Law within Armed Forces' <https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docindex/v1_rul_rule142>
 - o 'Article 70: Relief Actions – Commentary of 1987' <<https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=1CE88A93ED9B85B6C12563CD004361FC>>
 - o '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)
 - o 'Article 1: Respect for the Convention – Commentary of 2020' <<https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=24FD06B3D73973D5C125858400462538>>
 - o 'Article 3: Conflicts Not of an International Character – Commentary of 2020' <<https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=31FCB9705FF00261C1258585002FB096>>
- Moynihan H, Chatham House, 'Aiding and Assisting: Challenges in Armed Conflict and Counterterrorism' (November 2016) <<https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2016-11-11-aiding-assisting-challenges-armed-conflict-moynihan.pdf>>
- Nollkaemper A
 - o 'Wapenleveranties in Syrië' (17 June 2013) <<https://legacy.qscdn.nl/archives/images/2013D25907.pdf>>
 - o 'Position paper: Nederlandse steun aan gewapende oppositie in Syrië', 27 september 2018 <https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2018A03897>



Bijlage N

Review volkenrechtelijke analyse



Reviewer:

Prof. dr. Willem van Genugten
Emeritus-hoogleraar Internationaal Recht, Universiteit Tilburg.



Reflectie op de volkenrechtelijke analyse van Prof. dr. Tom Ruys en Dr. Luca Ferro

Vooraf

De Commissie van onderzoek NLA-programma in Syrië heeft mij gevraagd te reflecteren op de volkenrechtelijke bevindingen van mijn collega's Ruys en Ferro. Daarbij heb ik ervoor gekozen hun rapport te lezen als een *standalone* stuk, inclusief derhalve hun kijk op de feiten en omstandigheden van de NLA-steun, en niet te vragen om inzage in het onderliggende onderzoek naar de gebeurtenissen zelf (hierna: het hoofdrapport). Wel verwijs ik daar af en toe naar, om aan te geven dat ik iets niet weet en verwacht dat het hoofdrapport daarop antwoord zal geven.

1. Ruys en Ferro hebben m.i. een degelijke, klassiek-volkenrechtelijk analyse gepleegd, die door veel collega's voluit zal worden gedeeld. Tegelijkertijd worden hun uitkomsten bepaald door een strak afgestelde uitleg van het geldende materiële volkenrecht en van de bronnen waaruit zich dat laat afleiden. Datzelfde geldende volkenrecht wordt in de praktijk van alledag echter steeds opnieuw uitgedaagd, zoals in de casus van de NLA-steun, waarbij het non-interventiebeginsel en het geweldverbod botsen met een andere opdracht uit het VN-Handvest: de actieve bescherming van de rechten van de mens. Meer daarover in de para's 4 t/m 6. Voor nu: het volkenrecht mag dan volkenrecht heten, in de praktijk zijn het primair statelijke overheden die de volkenrechtelijke regels vaststellen en vele van hen hebben, zacht gezegd, niet bepaald de neiging het non-interventiebeginsel of het geweldverbod losjes te hanteren of open te stellen voor inbreuken daarop, hoe licht ook. Meer daarover in par. 3. Tegelijkertijd wordt er van vele kanten 'op hun deur geklopt', vanuit het perspectief van respect voor de rechten van de mens en het voorkomen van misdrijven tegen de menselijkheid en, in tijden van oorlog, het voorkomen van oorlogsmisdaden.

De vraag is dan wat die botsing tussen fundamentele rechten en principes en de daarmee gepaard gaande ontschotting tussen de vele samenstellende delen van het volkenrecht aan consequenties met zich meebrengt, voor het actuele volkenrecht zelf, voor de rol ervan in de internationale politieke en militaire arena en voor de casus van de NLA-steun. In het navolgende wordt dat perspectief nader toegelicht en beargumenteerd.

2. Bij de bespreking van het non-interventiebeginsel en het geweldverbod geven Ruys en Ferro logischerwijs veel ruimte aan het VN-Handvest en aan de uitspraak van het Internationaal Gerechtshof (IGH) in de Nicaraguzaak (1986). Dat is in lijn met standaardvolkenrecht, al is het m.i. belangrijk 'Nicaragua' niet sacrosanct te verklaren. Ruys en Ferro lijken dat eerst wel te doen, maar stellen later dat "de geleverde [NLA]-steun een schending [uitmaakt] van het interventieverbod, *allesszins zoals geïnterpreteerd door het IGH in het Nicaragua-arrest*" (p. 18; mijn cursivering). Dat is een belangrijke nuance, omdat het IGH in de Nicaragua-zaak weliswaar algemene uitspraken heeft gedaan over het interventieverbod, maar deze ook deed in de context van de beoordeling van een specifieke casus – iets vergelijkbaars geldt voor de zaak *DRC vs Oeganda* (2005), waarnaar Ruys en

Ferro eveneens verwijzen – en omdat het de (open) vraag is of het Hof de algemene denkljn compleet en automatisch intact laat mocht het in het NLA-dossier ooit tot een staatsaansprakelijkheidszaak komen. De ontwikkeling van het internationale recht staat immers niet stil en omdat het Hof eerst en vooral oordeelt op basis van hetgeen partijen aanreiken, biedt dat ook ruimte aan diezelfde partijen ‘om nieuwe dingen uit te proberen’. Ruys en Ferro lijken iets vergelijkbaars te zeggen in relatie tot het geweldverbod, waar zij de vraag stellen of “de ‘traditionele’ invulling [daarvan] overeind blijft (...) wanneer de staat waartegen een groep strijdt zich bezondigt aan grootschalige schendingen van de mensenrechten en oorlogsmisdaden” (p. 8). Hun redenering lijkt te zijn dat dat iets is voor de toekomst – *de lege ferenda* – en dat het nog geen deel uitmaakt van het geldende volkenrecht – *de lege lata* –, zolang het niet verdrags- of gewoonterechtelijk is geregeld of zolang een instantie als i.h.b. het IGH zich daarover niet heeft uitgelaten. En dat is ook zo.

Maar wat als fundamentele rechten botsen en die botsing (vooralsnog) niet leidt tot nieuwe regelgeving of tot het aanbrengen van een zaak bij het Hof, of als eerdere uitspraken van het Hof onvoldoende argumenten bieden om via de weg van bijvoorbeeld de analogie te komen tot een juridische verdedigbare uitkomst?

3. Ruys en Ferro besteden relatief veel aandacht aan het internationaal gewoonterecht als bron van recht, maar stellen ook vast dat Nederland bij zijn pogingen een juridische grondslag te formuleren voor de NLA-steun niet heeft geprobeerd via de route van de precedentwerking een nieuwe regel van ongeschreven volkenrecht tot stand te brengen. Dat zal zijn gebleken uit hun bronnenonderzoek, waaraan nog kan worden toegevoegd dat *als* er in de toekomst al een nieuwe gewoonterechtelijke regel zou ontstaan deze voor de huidige casus hoe dan ook te laat zou komen. Aan de vorming van gewoonterechtelijke regels worden bovendien zware eisen gesteld, zoals ook Ruys en Ferro noteren (in het kort: breed gedragen rechtsovertuiging en dito praktijk) en de vraag is of daaraan in een wereld die steeds meer verdeeld raakt überhaupt nog kan worden voldaan. Dat geldt eens te meer voor het terrein van vrede en veiligheid, waar staten erg geneigd zijn zaken aan zichzelf te houden (bij andere ‘kamers’ van het volkenrecht wil dat nogal eens variëren, maar dat terzijde). De ‘internationale gemeenschap van staten’ bestaat in dezen eigenlijk niet, indien althans het woord ‘gemeenschap’ wordt gezien als een gezamenlijke gerichtheid op, *in casu*, de realisering van vrede, veiligheid en rechten van de mens voor en door eenieder.

Diezelfde gemeenschap van staten bestaat voor pakweg de helft uit autoritaire regimes en regimes die flirten met het woord democratie maar dat om allerlei redenen niet zijn – vgl de jaarlijkse *Democracy Index* van de *Economist Intelligence Unit* – terwijl ook tal van landen die niet op die manier bekend staan doorgaans weinig gediend zijn van ‘bemoeienis met hun interne aangelegenheden’, van welke aard dan ook. Nederland is daarop geen uitzondering. Ruys en Ferro noteren dat het “onzeker lijkt dat er brede steun zou ontstaan voor een nieuw precedent” (p. 55) dat uitgaat van legalisering van inbreuken op het non-interventiebeginsel en het geweldverbod via vormen van NLA-steun. Mij lijkt dat in het licht van het voorafgaande eerder regelrecht uitgesloten. De (toekomstige) rechtsbasis moet dus elders worden gevonden.

4. Als de regels niet eenduidig zijn – en dat is het geval bij het non-interventiebeginsel en het geweldverbod; Ruys en Ferro noemen het non-interventiebeginsel zelfs “een van de meest vage principes van het volkenrecht” (p. 11) – hebben rechters conform het Weens Verdragenverdrag (1969) een reeks interpretatiemethoden tot hun beschikking, maar ook hulpmiddelen om, met de wel bestaande regels en de feiten van het geval als leidraad, tot een afgewogen en redelijk oordeel te komen. Onder die hulpmiddelen vallen desgewenst “de zienswijzen van de meest bevoegde schrijvers der verschillende volken” (artikel 38 Statuut IGH). Bij die laatste wordt doorgaans gedacht aan de *International Law Commission*, het *Institut de droit international* en de *International Law Association*, maar soms ook aan nationale adviesorganen als de CAVV of gezaghebbende individuele auteurs. Zij alle(n) vormen uiteraard geen formele, directe bronnen van recht, maar kunnen er wel sterk toe bijdragen dat trends worden geduid, dat interacties tussen de (intussen vele) sub-domeinen van het volkenrecht in kaart worden gebracht – inclusief derhalve de hierboven aangeduide botsingen en het daaraan inherente gegeven dat totale realisering van alle botsende rechten en beginselen logisch onmogelijk is –, en dat juridisch steekhoudende argumentaties worden ontwikkeld in het licht van actuele uitdagingen aan het adres van het volkenrecht die inhoudelijk zo overtuigend zijn dat zij rechters inspireren tot een nieuwe uitleg van geldende regels. Voor Ruys en Ferro lijken dergelijke inzichten echter minder relevant, zolang ze niet in Veiligheidsraadsresoluties, verdragen of internationaal gewoonterecht zijn vastgelegd of door de rechtspraak zijn overgenomen. Maar wat indien de wereld wegkijkt, in situaties waarin (lichte) overtredingen van het non-interventiebeginsel en/of het geweldverbod wellicht een substantieel verschil kunnen maken op het vlak van het voorkomen van oorlogsmisdaden? Of dat in NLA-zaak het geval is kan ik niet overzien; daarvoor zou ik het hoofdrapport moeten kennen.

Verder denk ik dat Nederland in de context van de NLA-steun wellicht artikel 90 van de Grondwet in stelling had kunnen brengen (“De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde”). Niet als rechtsbron, uiteraard, maar als opdracht om te onderzoeken waar de internationale rechtsorde vastloopt, vanwege de hierboven genoemde botsingen, vanwege de diversiteit aan normatieve opvattingen over tal van zaken binnen de internationale gemeenschap, vanwege recente aantoonbare geopolitieke verschuivingen daarbinnen. Zo’n onderzoek en bijpassende argumentatie zouden geen bron van recht opleveren, maar wellicht wel een legitiem verhaal dat zich laat uitleggen aan een (groot?) deel van de statengemeenschap en aan de Nederlandse Tweede Kamer, alsook aan het IGH, mocht het ooit tot een – realiter niet te verwachten – staatsaansprakelijkheidszaak komen.

5. Ruys en Ferro stellen de vraag of er gronden zijn op basis waarvan in de huidige casus de schendingen van het non-interventiebeginsel en het geweldverbod alsnog in juridische zin teniet kunnen worden gedaan. Zij behandelen daartoe een aantal (potentiële) rechtvaardigingsgronden, met als conclusie dat geen daarvan kan leiden tot het opheffen van de illegaliteit van de verleende NLA-steun. Ik laat de door hen besproken ‘klassiekers’ onder de rechtvaardigingsgronden – kort gezegd: machtiging door de VN-Veiligheidsraad, recht op zelfverdediging, toestemming van de staat, erkenning van de oppositie – hier rusten, stem in met hun conclusies daaromtrent, en beperk me tot hetgeen zij zeggen over

humanitaire interventies. Het is stellig zo dat “een groot deel van de internationale gemeenschap zich stelselmatig verzet tegen (...) unilaterale humanitaire interventies”, dat “een meerderheid van de rechtsleer (...) van oordeel [is] dat unilaterale humanitaire interventies juridisch-technisch niet toelaatbaar zijn” en “dat de doctrine [van de humanitaire interventie] geen solide basis kon bieden voor NLA-steun onder geldend internationaal recht” (p. 24). Maar zinnen als bovenstaande laten zich ook lezen in spiegelbeeld. Waar een ‘meerderheid van de rechtsleer’ bestaat, is er ook een ‘minderheid’ en bovendien gaat het naast kwantiteit, indien al meetbaar, primair om argumentaties. Wat zeggen anderen, wat is de kracht van hún argumenten en waar kan ‘illegaal’ in concrete situaties wellicht toch ‘legitiem’ worden? Wat als de VN-Veiligheidsraad op oneigenlijke gronden een interventie blokkeert, terwijl er een gereede kans is dat militair ingrijpen het verschil kan maken? Wat als er geen beroep wordt gedaan op (hulp bij) zelfverdediging, als de staat niet vraagt om ingrijpen, als de oppositie nog niet op het punt staat de staatsmacht over te nemen, is zwijgen dan in alle gevallen het enige alternatief? Ik voeg met nadruk toe dat er tal van redenen zijn om zuinig te zijn op de verworvenheden van het VN-Handvest, inclusief het non-interventiebeginsel en het geweldverbod, omdat deze de wereld vanaf 1945 veel goeds hebben gebracht.

Tegelijkertijd echter is het Handvest het resultaat van een andere tijd en staat diezelfde tijd niet stil: rechtsordes worden steeds weer uitgedaagd door nieuwe ontwikkelingen en fenomenen, staan bloot aan verandering, plegen zich door te ontwikkelen en wat toen (1945) gepast leek en politiek kon worden afgedwongen door de overwinnaars van de Tweede Wereldoorlog, geldt nu als verworvenheid maar soms ook als ‘hindermacht’.

6. Om die ‘hindermacht’ te omzeilen is het vanuit mijn perspectief *niet* nodig om in de casus van de NLA-steun te grijpen naar geopolitieke, morele of bijvoorbeeld militaire argumenten pro en contra het oprekken van het geldende recht – argumenten waarmee in feite wordt gezegd dat het volkenrecht er even niet toe doet –, maar is het m.i. mogelijk te blijven *binnen* het domein van de internationale rechtsorde. Ik bevind me dan op het snijvlak van *de lege lata* en *de lege ferenda*, in het besef dat ‘het geldende recht’ zeker voor buitenstaanders soms in beton lijkt gegoten en door een strakke grens lijkt te worden gescheiden van ‘toekomstig recht’, terwijl er op allerlei plaatsen sprake is van membraanwerking en zelfs permeabiliteit. Ik hanteer daarbij, zoals *passim* al aangegeven, in het bijzonder de invalshoek van de *botsende* rechten. In het VN-Handvest staan het non-interventiebeginsel en het geweldverbod ‘gezusterlijk’ naast de opdracht op te komen voor de rechten van de mens, en de vraag is dan wat het betekent dat naleving van de ene opdracht – respect voor het non-interventiebeginsel en het geweldverbod – leidt tot het weggijken bij die andere opdracht: de naleving van de rechten van de mens, als “legitieme zorg voor de internationale gemeenschap”, zoals in recente decennia in tal van VN-documenten en resoluties vastgelegd? Tegen het einde van hun rapport gaan Ruys en Ferro daarop in, door de vraag te stellen of het non-interventiebeginsel in zijn huidige vorm “nog past bij een 21-eeuwse kijk op de internationale rechtsorde (...) waarin de bescherming van de rechten van de mens immers onmiskenbaar een steeds belangrijker plaats [is] gaan innemen” (p. 54). Vervolgens stippen zij aan dat het uitoefenen van staatssoevereiniteit aan beperkingen

onderhevig is en dat de VN in 2005 de *Responsibility to Protect* (R2P) heeft geproclameerd. In het rapport zelf gaan Ruys en Ferro daar niet verder op in, misschien ook omdat de Nederlandse regering er nooit een beroep op heeft gedaan vanuit de overtuiging dat het geen deugdelijke, eenduidige rechtsgrond zou opleveren voor de steun die zij verleende. Dat kan. Maar wat als ons land zich in de toekomst in juridische zin zou moeten verdedigen? Dan helpt het om te weten dat bijvoorbeeld de VN-Veiligheidsraad sinds 2005 al ruim tachtig keer een resolutie heeft uitgevaardigd waarin wordt teruggegrepen op een of meer van de drie pijlers in het R2P-concept (kort gezegd: 1) soevereiniteit gaat gepaard met de verantwoordelijkheid van staten hun bevolkingen te beschermen tegen o.a. misdrijven tegen de menselijkheid; 2) staten beloven elkaar te helpen bij het nakomen van die verantwoordelijkheden en 3) als staten overduidelijk falen moet collectieve actie volgen (zij het binnen de grenzen van het volkenrecht en dus met de Veiligheidsraad als bepalende actor)).

In welke mate dat in de onderhavige casus zou hebben kunnen bijdragen aan een specifiek bruikbare juridische argumentatie voor een *individuele* staat, vraagt nader onderzoek dat buiten het bestek van deze reflectie valt. Vast staat echter dat R2P en de wijze waarop daarvan gebruik is gemaakt, niet alleen door de Veiligheidsraad, maar ook door bijvoorbeeld de Mensenrechtenraad en de Algemene Vergadering van de VN, bouwstenen biedt voor een eigentijds juridisch betoog, dat zich niet neerlegt bij de grenzen van het geldende volkenrecht, maar diezelfde grenzen opzoekt. Kwetsbaar? Jazeker. Nodig? Evenzeer.

7. Ruys en Ferro wijzen erop dat er in 2015 al vele mogelijkheden waren tot het verlenen van (niet-militaire) bijstand in tijden van burgeroorlogen en stellen daarbij de vraag of “niet-letale steun voor diverse gewapende groepen nuttig en nodig was, en wat deze exact toevoegde, afgezet tegen de risico’s en volkenrechtelijke afwegingen” (p. 56). Die afweging moet ik laten aan het hoofdrapport. Wel denk ik dat ‘wat er al aan mogelijkheden lag’ nogal schril afsteekt bij de verwoestende aard van de Syrische burgeroorlog, bij de talrijke grensoverschrijdende effecten daarvan en bij de methoden die IS gebruikte om te komen tot een kalifaat. De algehele situatie *dwong* de wereld in 2014-2015 als het ware om te kijken naar interventiemogelijkheden, ook als daar volkenrechtelijke risico’s aan vast zouden zitten, met als leidraad de actieve bescherming van de rechten van onschuldige burgers. Tegelijkertijd is het begrip mensenrechten veelomvattend, van detentie zonder rechtsgrond tot marteling, van het onthouden van voedsel en water tot vernietiging van eigendommen, van zelfbeschikking van volken tot inbreuken daar weer op. Uit het rapport van Ruys en Ferro heb ik niet kunnen afleiden of, en zo ja hoe, Nederland in de context van de NLA-steun het begrip mensenrechten vooraf dan wel gaandeweg heeft afgebakend en geoperationaliseerd. In het rapport lees ik wel dat (iemand binnen) BZ heeft gezegd dat “als berichten van mensenrechtenschendingen onmiddellijk een reden zouden zijn te stoppen” we dan “ongeveer elke steun aan veiligheidsdiensten in crisisgebieden [kunnen] stoppen” (p. 34). Ruys en Ferro laten in het midden wat zij met dit citaat beogen te zeggen. Ikzelf zie het als een teken van realiteitszin, passend bij het (noodgedwongen) maken van risicoafwegingen: niet elke schending noopt tot het verleggen van de koers, waarbij ik

aanteken dat ik niet overzie of dat in de onderhavige casus tot niet uit te leggen keuzes heeft geleid. Dat is aan het hoofdrapport.

Tegen het einde van hun rapport stellen Ruys en Ferro dat “men zou kunnen overwegen het begrip ‘ernstige schendingen van mensenrechten’ verder te verduidelijken” (p. 61), met het oogmerk, lees ik daarin, de bescherming van de rechten van de mens beter af te kunnen zetten tegen het eventuele schenden van het non-interventiebeginsel en het geweldverbod. Zo’n verduidelijking kan zeker zin hebben, en zit ook al wel verweven in bestaande toetsingskaders, maar tegelijkertijd verwacht ik niet dat het de dilemma’s en de te maken afwegingen er veel eenvoudiger op zal maken.

8. In het hoofdstuk over de strijd tegen het internationaal terrorisme valt op dat Ruys en Ferro veel begrip aan de dag leggen voor het “erg diffuse en vertekende strijdtooneel (...) waarbij groepen soms uiteenvielen of fuseerden of strijders van de ene naar de andere groep overgingen” (p. 41). Sterker dan in eerdere hoofdstukken wordt het recht daarmee geplaatst in de moeilijke maatschappelijke context waarin iedereen moet trachten er het beste van te maken (mijn woorden). Ik kan me ook goed vinden in Ruys’ en Ferro’s bespreking van het geldende recht en de accenten die zij daarbij aanbrengen, al moet ik bij hun opmerkingen over het ontbreken van een internationaal aanvaarde definitie van terrorisme denken aan de politieke redenen die staten hebben om het daarover niet eens te willen en kunnen worden, en daarmee aan oud-minister Max van der Stoep in diens hoedanigheid van Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden van de OVSE: het ontbrak hem aan een definitie van ‘nationale minderheid’, maar “als hij er een zag, wist hij dat het er een was”. Dat lijkt erg subjectief, maar de vraag is of er een alternatief is waar staten niet bereid of in staat zijn tot een sluitende regeling te komen.

Zo ook bij het terrorisme; en belangrijk vanuit juridisch perspectief: als er juridische scherpte nodig is kan het OM nog altijd het opportuniteitsbeginsel inzetten, zoals ook Ruys en Ferro aangeven. Verder onderschrijf ik hun opvatting dat het niet bepaald getuigt van coherentie van overheidsbeleid indien “het ene overheidsdepartement [lees BZ] steun verleent aan een groepering die door een ander departement [lees Justitie/het OM] als ‘terroristisch’ wordt weggezet” (p. 46). Dat “wringt juridisch”, zoals Ruys en Ferro het formuleren (p. 46), en had moeten worden voorkomen. Tegelijkertijd valt het voor mij, gezien de algehele context, ook in de categorie van ‘kan gebeuren’, met dan wel als opdracht te bewaken dat de tegenstrijdigheid aan het einde van de rit niet uitvalt in het nadeel van individuele verdachten.

9. Anders dan op het punt van het terrorisme, komen Ruys en Ferro bij het respecteren van het non-interventiebeginsel en het geweldverbod alsook op het punt van de oorlogsmisdaden tot stevige, negatieve overall conclusies: “Het NLA-programma was strijdig met het non-interventiebeginsel en sommige steun overschreed de ondergrens van het geweldverbod” (p. 51). En ook de conclusie op het vlak van oorlogsmisdaden laat geen ruimte: “De mitigerende maatregelen op het vlak van doorlichting, monitoring en remediering waren uiteindelijk gebrekkig” en “daarmee is gemeenschappelijk artikel 1 van de Conventies van



Genève geschonden” (eveneens p. 51). Daarbij valt op dat nuanceringen die wel zijn aangebracht in de onderbouwende hoofdstukken niet terugkeren in de overall conclusies. Ik denk aan de passage over de ‘*de minimus*’-steun en de mogelijkheid dat de strijdgroep die de steun ontvangt op die manier alsnog onder de ondergrens van het geweldverbod zou kunnen blijven. Ruys en Ferro geven aan dat “de idee van een ‘*de minimus*’-drempel niet zonder controverse is” (p. 10), wat ook zo is, zowel conceptueel als praktisch. Maar wat indien concreet toegepast in deze casus met inbegrip van het R2P-concept en de daaronder liggende opdracht bij te dragen aan de voorkoming van grootschalige schendingen van de rechten van de mens? Had dat mogelijkheden geboden? Of vervalt dat alles indien ingezet tegen een overheid die *de jure* correct is aangesteld, zoals Ruys en Ferro lijken te zeggen? Verder lees ik bij hen uitgebreide beschrijvingen van alle stappen die Nederland heeft gezet ter voorkoming van voorzienbare schendingen van het oorlogsrecht en beëindiging van lopende schendingen, maar worden deze door hen uiteindelijk gekwalificeerd als “gebrekig” en als schending van artikel 1 van de Geneefse Conventies. En de vraag dient zich dan aan of zij meer hadden kunnen doen met het elders besproken, genuanceerde toetsingskader van het Internationale Comité van het Rode Kruis zoals behandeld (p. 38), dat door het Comité zelf wordt gekwalificeerd als een inspanningsverplichting en niet als een resultaatsverbintenis.

Verder concluderen Ruys en Ferro in het onderbouwende hoofdstuk dat het NLA-programma op het vlak van oorlogsmisdaden “uiteindelijk niet geheel in overeenstemming *lijkt* met de zorgvuldigheidsplicht vervat in artikel 1 van de [Geneefse Conventies]” (p. 39; mijn cursivering), maar het woord “lijkt” valt, samen met de argumenten die aanleiding geven om dat te gebruiken, weg in de overall conclusies. Het hoofdrapport zal hier een weging hebben te maken, met kennis van de geldende regels, inclusief de botsingen daartussen, en dat alles opnieuw met inachtneming van de feiten en algehele omstandigheden van het geval.

10. Door het hele rapport heen staan opmerkingen over de juridische advisering, uitmondend in een apart hoofdstuk over juridische adviesverlening en lessen voor de toekomst. Ik las dat alles met belangstelling, maar heb ook besloten er niet veel van te vinden, anders dan dat ik me kan voorstellen dat het is gegaan zoals het is gegaan. Het zal zo zijn dat de juristen van DJZ “pas [bij het geheel] werden betrokken op een ogenblik dat vaststond dat er ‘iets’ moest worden ondernomen en het plan al min of meer vaststond” (p. 52), dat zij zich op sommige momenten hebben opgesteld als “bedrijfsjurist” (idem), en dat ze soms slechts adviseerden “op hoofdlijnen”, door Ruys en Ferro aangeduid als een “gemiste kans” (p. 15). Maar bovenal was het naar mijn inschatting een zoektocht, in een razend complexe context, waarin ontwikkelingen elkaar in hoog tempo opvolgden en waarbij eenduidige juridische antwoorden niet of nauwelijks bestonden. Mocht uit die inschatting een zekere mildheid spreken, dan is deze niet bedoeld om eventuele evidente tekortkomingen aan het zicht te onttrekken. Dat is echter aan het eindrapport.

Prof. dr. W.J.M. (Willem) van Genugten, emeritus-hoogleraar internationaal recht, Universiteit van Tilburg [20 oktober, 2022].





