

5

DE POLITIEKE BESLUITVORMING IN NEDERLAND

5.1 Het aantreden van het kabinet-Balkenende I

De periode die door de Commissie is onderzocht valt vrijwel samen met het kortstondige bestaan van het kabinet-Balkenende I. Dit kabinet trad aan op 22 juli 2002, als opvolger van het kabinet-Kok II, en viel reeds op 16 oktober 2002. In demissionaire staat regeerde het echter verder tot 27 mei 2003. De Amerikaans-Britse inval in Irak vond plaats tijdens deze demissionaire periode.

Het kabinet had een CDA-LPF-VVD-samenstelling. De LPF (Lijst Pim Fortuyn) had bij de Kamerverkiezingen als nieuwkomer 26 zetels weten te veroveren. Deze komeetachtige opkomst hing samen met de turbulentie die het politieke landschap in Nederland in de loop van 2001 was gaan kenmerken; de Commissie heeft daarbij reeds stilgestaan in hoofdstuk 4. De LPF trad toe tot het kabinet; een van de vicepremiers was aanvankelijk de LPF-minister Bomhoff, die evenwel geen deel meer uitmaakte van het kabinet toen het demissionair werd. Als vicepremier is hij toen opgevolgd door minister De Boer (eveneens LPF).

De LPF-ministers waren nieuwelingen in de landspolitiek. Ook de CDA-bewindslieden misten evenwel regeerervaring. Hun partij was, tijdens de paarse kabinetten, acht jaar lang in de oppositie geweest, zodat daarna een beroep moest worden gedaan op relatief onervaren krachten. De minister-president had geen ministeriële ervaring; hij was, afgezien van Schermerhorn, de eerste premier na 1945 die nooit eerder minister was geweest. De minister van Buitenlandse Zaken, De Hoop Scheffer, was als ambtenaar en als Kamerlid bij het buitenlandse beleid betrokken geweest. De VVD-minister van Defensie Korthals was, in verhouding, een politieke routinier. Hij trad echter op 12 december 2002 uit het kabinet; zijn opvolger, minister Kamp, had toen al van zich laten horen als minister van VROM. Ook een andere VVD-minister, vicepremier Remkes op BZK, kon niet als nieuwkomer worden beschouwd. Al met al was politieke en bestuurlijke ervaring niet het opvallendste kenmerk van het kabinet.

Op het moment dat het kabinet aantrad, was in Den Haag al aandacht besteed aan het probleem Irak. Het was intussen wel duidelijk geworden dat dit probleem, sinds de operatie *Desert Fox* (1998), waaraan ons land bijval had betuigd, een nieuwe fase was ingegaan, en wellicht van karakter was veranderd. In maart 2002 had minister-president Kok een van zijn raadgevers gevraagd om informatie over 'wat zich achter de schermen afspeelt in Washington met betrekking tot Irak.' Hij voegde toe: 'Ik voel me – kort gezegd – niet gemakkelijk bij het geheel. Het risico van "voor het blok gezet te worden" is allerminst denkbeeldig.' De raadgever internationale zaken Geerts verschaftte de minister-president achtergrondinformatie. Daarna verdween het onderwerp weer enige tijd uit de belangstelling, wat niet verwonderlijk was gezien de politieke ontwikkelingen in die tijd: Srebrenicarapport, val van het kabinet, moord op Fortuyn en Kamerverkiezingen.

In de weken die daarop volgden werd de directeur-generaal politieke zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken (DGPZ) regelmatig door de Nederlandse ambassadeur in Washington onderricht over de ontwikkeling van de Amerikaanse denkbeelden inzake Irak. In mei berichtte de ambassadeur dat de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken, Colin Powell, had uiteengezet dat *regime change* het doel van de regering-Bush was. Onder Saddam Hoessein zou Irak nooit een vredelievende staat kunnen worden. In juni

legde zijn bericht de klemtoon op de Amerikaanse vastberadenheid om tegen Irak op te treden, waarbij vooral het gevaar van massavernietigingswapens (mvw) en van Iraks banden met terroristische groeperingen werd benadrukt. In juli werd melding gemaakt van een toespraak van vicepresident Cheney waarin een snelle actie tegen Irak werd bepleit om het gevaar van banden tussen het Iraakse bewind en Al Qaida af te wenden en om ontwapening van Irak af te dwingen. De boodschap was steeds weer: 'It is time to act.'²

Tot beslissingen met betrekking tot het dossier-Irak is het in de nadagen van het kabinet-Kok II niet gekomen. Aan de ene kant ging de aandacht toen vooral uit naar de Nederlandse bijdrage aan de operaties *Enduring Freedom* en ISAF (de acties in Afghanistan), aan de andere kant meende de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken, Van Aartsen, dat men niet te veel onder de indruk moest komen van de oorlogszuchtige taal uit Washington. Hij had van zijn Amerikaanse ambtgenoot begrepen dat de opstelling van de Amerikaanse regering geen opmaat vormde voor militaire activiteiten in Irak. De Verenigde Staten zouden op dat moment slechts streven naar vergroting van de druk op Irak om het land te dwingen tegemoet te komen aan de resoluties van de Veiligheidsraad. Van Aartsen gaf in de Ministerraad te kennen dat hij die lijn onderschreef, en dit leidde toen niet tot tegenspraak.³

Het staat wel vast dat de ministers, in de eerste maanden na het aantreden van het kabinet-Balkenende I, andere dingen aan hun hoofd hadden dan buitenlandse politiek. Zij moesten tenslotte samen regeren, en van de LPF-ministers waren de politieke standpunten, op wat algemene credo's na, nagenoeg onbekend. Toen de minister-president in augustus 2002 kennis zou maken met de Amerikaanse ambassadeur, lichtte de raadadviseur Swartbol hem voor over de stand van het Irakdossier. 'Het is moeilijk een standpunt te bepalen,' aldus dit bericht, 'zolang wij nog niet precies weten wat de Amerikanen van plan zijn.' Het zou daarom politiek niet aantrekkelijk zijn 'om reeds thans te beslissen of men al dan niet zal deelnemen aan militaire operaties' ter verkrijging van *regime change* in Irak. Wat men thans van de Amerikaanse autoriteiten mag verwachten, zo meende de raadadviseur, is optimale informatie.⁴ Uit een brief van de minister-president aan de Commissie blijkt dat tijdens het toenmalige overleg met de Amerikaanse ambassadeur het onderwerp Irak nauwelijks serieus aan de orde is geweest.⁵

Op ambtelijk niveau probeerde men intussen tot een betrouwbaar beeld te komen van de ontwikkelingen rond Irak. Zo richtten de inlichtingendiensten reeds in het voorjaar van 2002 hun aandacht speciaal op de ontwikkelingen binnen dat land. Hierover wordt uitvoerig gerapporteerd in hoofdstuk 9. Om een indruk te geven van de inzichten waarmee het vertrekkende en het nieuwe kabinet in die periode werden geconfronteerd volgt hier een enkel voorbeeld. In een nota van mei 2002 gaf de AIVD aan dat in Irak nog steeds laagverrijkt uranium aanwezig was. Daarnaast was er de kennis en technologie om het voor kernwapens benodigde hoogverrijkt uranium te produceren. Diverse inlichtingendiensten hadden volgens de AIVD aanwijzingen dat Irak bezig was de productiefaciliteiten, waaronder een ultracentrifugesysteem, opnieuw op te bouwen. En in een notitie van 21 juni 2002 meldde de MIVD dat het niet uit te sluiten was dat Irak een onbekend aantal

2 BZ, Codebericht Washington aan DGfZ, 7 mei, 21 juni en 18 juli 2002, nrs. was152, 203 en 227. Zie ook hoofdstuk 7.

3 Notulen Ministerraad, 22 februari 2002, 3h.

4 AZ, Notitie Swartbol aan de minister-president, 19 augustus 2002, nr. 034/02M437478.

5 Brief minister-president Balkenende aan de Commissie, 24 augustus 2009.

raketten verborgen had weten te houden voor de VN-inspecteurs. Ook berichtte de MIVD in juli 2002 dat de nucleaire programma's door IAEA grotendeels waren ontmanteld, maar dat Irak een belangrijk deel van zijn chemische en biologische wapenprogramma's aan de jarenlange inspecties had weten te onttrekken. Irak zou blijven beschikken over de noodzakelijke infrastructuur en kennis van zaken om programma's van niet-conventionele wapens weer op te starten.⁶

Op 30 augustus 2002 stond Irak op de agenda van de Ministerraad. Het ging toen evenwel uitsluitend om zorgen van de minister-president over een bijeenkomst van de Iraakse oppositie in Nederland, een punt dat slechts tot enige geruststellende woorden van staatssecretaris Nicolai van Buitenlandse Zaken aanleiding gaf; zijn ministerie zou geen enkele bemoeienis hebben met deze bijeenkomst, anders dan de media kennelijk hadden gesuggereerd.⁷ Op 3 september 2002 stelde de Tweede Kamer echter het onderwerp ten principale aan de orde. De leden Koenders (PvdA) en De Graaf (D66) vroegen om een spoeddebat aan de hand van een brief van de regering over de positie van Nederland ten aanzien van de lopende internationale discussie over Irak en van de legitimiteit van mogelijke militaire acties; de Kamerfracties van CDA en VVD steunden het verzoek om nadere inlichtingen te verkrijgen.⁸ Reeds op 4 september kwam het antwoord van minister De Hoop Scheffer binnen. Dat leidde tot het begin van het debat tussen regering en parlement.

5.2 Van departementale brainstorm tot binnenlandse en buitenlandse politieke discussies

5.2.1 AANLOOP

In het vroege najaar van 2002 nam de Amerikaanse oorlogsdreiging zienderogen toe. Er lekten plannen uit van het Pentagon inzake de keus van scenario's voor militaire actie. Meer en meer werd de verwijdering van Saddam Hoessein – dus *regime change* – naar voren gebracht als noodzakelijke voorwaarde voor het uitblijven van krijgsverrichtingen. Saddam Hoessein had jarenlang de resoluties van de Veiligheidsraad aan zijn laars gelapt en hij was ongevoelig gebleken voor internationale sancties.⁹ De Amerikaanse bevolking werd voorbereid op de waarschijnlijkheid van een militaire ingreep in Irak. President Bush had reeds in juni 2002, tijdens een openbare toespraak in West Point, de leer van de preëemptieve aanvalsoorlog ontwikkeld (*pre-emptive strike*); vicepresident Cheney verklaarde in augustus dat de Verenigde Staten aankoersten op een oorlog tegen Irak.¹⁰ Begin september bezocht de Britse minister-president Blair president Bush in Camp David; het leek erop dat een oorlogscoalitie op poten werd gezet. Enkele dagen later verklaarde Bush in zijn rede tot de Algemene Vergadering van de VN dat actie onvermijdelijk was als Irak bleef weigeren de resoluties van de Veiligheidsraad uit te voeren. Op 7 oktober hield de president een grote rede in Cincinnati om de bevolking duidelijk te maken wat de Ameri-

6 MIVD-briefings aan de minister van Defensie en chef Defensiestaf, 23 juli en 30 juli 2002. Zie voorts hoofdstuk 9.

7 Notulen Ministerraad, 30 augustus 2002, 2d.

8 *Handelingen II*, 2002/03, 23 september 2002, 93-5552 (Regeling der werkzaamheden).

9 Codebericht Washington aan DGPZ, 8 augustus 2002, nr. wasi252.

10 Zie ook hoofdstuk 7.2.3.

kaanse doelen in Irak waren. Hij legde verband tussen de Iraakse mvw en het internationale terrorisme: Irak zou op elk willekeurig moment kunnen besluiten deze wapens in handen van terroristische groeperingen te geven. Het land zou bovendien zijn nucleaire installaties hebben herbouwd en, als het erin slaagde centrifuges en uranium te verwerken, kon het binnen een jaar over kernwapens beschikken.¹¹

In het licht van al dit verbale geweld was de eerste openbare reactie van de Nederlandse regering, in de vorm van de brief aan de Tweede Kamer van 4 september 2002 van minister De Hoop Scheffer, aan de gematigde kant. Voordat de Commissie nader ingaat op die brief, en op de reacties die deze in het leven riep, is het nodig stil te staan bij de voorbereiding van het regeringsstandpunt.

5.2.2 INITIATIEVEN BIJ BUITENLANDSE ZAKEN

Op het ministerie van Buitenlandse Zaken had op 9 augustus 2002 onder leiding van de minister in beperkte kring een brainstormsessie plaatsgevonden ter bespreking van de Nederlandse positie ten aanzien van Irak. De minister wilde samen met zijn ambtenaren de zaken in kaart brengen om goed beslagen ten ijs te komen tijdens het op handen zijnde Gymnich-overleg, de informele overlegronde tussen de EU-ministers van Buitenlandse Zaken. Ook over andere onderwerpen vonden in die tijd wel brainstormsessies plaats, om als het ware de nieuwe minister bij te praten.¹² Voor de sessie over Irak waren uitgenodigd enkele hoofden van dienst van het ministerie, onder andere de directeur-generaal Politieke Zaken (DGPZ) en de directeurs van de Directie Noord-Afrika en Midden-Oosten (DAM), de Directie Verenigde Naties en Internationale Financiële Instellingen (DVF) en de Directie Juridische Zaken (DJZ). De organisatie van de sessie muntte uit door een zekere achteloosheid. Zo is er geen verslag gemaakt van de brainstormsessie. Wel is ter voorbereiding van de sessie een overzichtsdokument samengesteld door DAM. Hierin wordt een korte schets gegeven van de problematiek en van de verschillende posities. In dit document wordt – vooruitlopend op de brainstormbijeenkomst – gesteld:

Indien de vs uiteindelijk zou concluderen dat militair ingrijpen de enige weg is, ligt het in de rede dat Nederland, gezien de transatlantische band en de tot nu toe gevolgde harde lijn m.b.t. Irak en mvw's, hen politiek – en mogelijk ook materieel – daarin steunt.¹³

Hiermee worden – *in a nutshell* – de overwegingen genoemd die de leidraad zouden vormen voor het Nederlandse beleid. De deelnemers herinneren zich weinig van de bijeenkomst, behalve dat het nogal informeel toeling. De toenmalige secretaris-generaal, Major, was wegens vakantie niet aanwezig. De Commissie heeft met betrekking tot een aantal ambtenaren niet met zekerheid kunnen vaststellen of zij er al dan niet bij waren. Bij DJZ werd besloten dat niet de directeur Koningsberger zou deelnemen aan het overleg, maar Lijnzaad, plaatsvervangend hoofd van de afdeling internationaal recht. Zij bracht de door haar afdeling vastgestelde volkenrechtelijke bezwaren naar voren tegen militair op-

11 The White House, 'President Bush outlines Iraqi threat', 7 oktober 2002, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/200210/2002007-8.html> [28/10/09].

12 De Hoop Scheffer, 21 september 2009.

13 BZ, DAM/02739. Rolling document inzake de problematiek die is verbonden aan de dreiging die uitgaat van de mvw in het bezit van Irak.

treden zonder uitdrukkelijke machtiging van de Veiligheidsraad. Hierover heeft geen discussie plaatsgevonden.¹⁴

Naar aanleiding van de sessie heeft een medewerker van DAM een notitie opgesteld, die op verzoek van de minister is omgewerkt tot een memorandum (19 augustus 2002). Dit memorandum formuleerde de uitgangspunten voor het Nederlandse beleid, die van grote invloed zijn geweest op de verdere besluitvorming. Deze uitgangspunten waren de volgende:

1. De dreiging die van Irak/Saddam Hoessein uitgaat is reëel;
2. Het antwoord daarop moet gebaseerd zijn op de diverse resoluties van de Veiligheidsraad m.b.t. tot Irak;
3. Eerste prioriteit is daarbij terugkeer van de [wapen]inspecteurs; pas daarna komt de mogelijkheid van militair optreden tegen Irak aan de orde (...);
4. De bestaande VN-resoluties bieden voor militair optreden naar Nederlandse mening een voldoende (overigens niet [on]omstreden) juridische basis; dat geldt evenwel niet voor *regime change*;
5. Het gaat echter niet alleen om een juridische, maar evenzeer om een politieke afweging (...), daarbij is de positie van de buurlanden van cruciaal belang;
6. Naar Nederlandse opvatting is mede in dat licht een actieve vs-inzet om een politieke oplossing voor het Israëliësch-Palestijnse conflict te bevorderen van groot belang;
7. Nederland acht daarom, ook, in geval van vs militair optreden tegen Irak, een [Veiligheidsraad]resolutie politiek wenselijk, hoewel juridisch niet absoluut noodzakelijk;
8. Nederland hecht zeer aan intensieve consultatie met de vs in de komende maanden, zowel bilateraal als in NAVO-verband, en parallel daaraan een nauwe EU-afstemming.¹⁵

Dat deze punten wel ongeveer de lijn weergeven die uit de brainstorm naar voren was gekomen, wordt onder meer bevestigd door een bron uit het archief van DJZ. Daar kwamen handgeschreven aantekeningen aan het licht, waarschijnlijk naar aanleiding van een telefoongesprek op 13 augustus 2002 over de brainstormsessie, met uitdrukkingen als 'politiek wenselijk, juridisch niet noodzakelijk', 'niet over *regime change* praten, alleen wapeninspecties' en 'VN-oplossing is eerste keus', gevolgd door de mededeling 'stukje voor Gymnich wordt voorbereid'.¹⁶

De brief aan de Tweede Kamer van 4 september 2002 weerspiegelde de uitgangspunten genoemd in het memorandum van 19 augustus, maar was in scherpere bewoordingen gesteld. Uit het concept van die brief blijkt dat DGpz Siblesz enkele wijzigingen in de tekst had aangebracht die daaraan dat scherpere karakter gaven. De brief begint bijvoorbeeld met de door hem ingebrachte dreigend klinkende woorden:

Het lijkt weinig twijfel dat Irak beschikt over massavernietigingswapens. De vraag is vooral welke en hoeveel. Bij de wapeninspecties door de VN, die eind 1998 werden afgebroken, bleek Irak te beschikken over een aanzienlijk arsenaal aan massavernietigingswapens (MVW).¹⁷

14 Zie paragraaf 8.7.1.

15 BZ, DAM/00219. Memorandum DAM, 19 augustus 2002, nr. DAM-381/02.

16 BZ, DJZ/IR/ARA/00525.

17 *Kamerstukken II*, 2001/02, 23 432, nr. 56.

Er bestaat overigens een opvallende gelijkenis tussen de openingszin van de brief, toegevoegd door Siblesz, en een opmerking die de Amerikaanse vicepresident Cheney kort daarvoor had gemaakt tijdens een toespraak in Nashville, Tennessee. Hij zei daar: 'Simply stated, there is no doubt that Saddam Hoessein now has weapons of mass destruction'.¹⁸ Siblesz kon tijdens zijn gesprek met de Commissie niet uitsluiten dat hij bij het neerschrijven van de openingszinnen van de brief aan de Kamer geïnspireerd was door de opmerking van Cheney.¹⁹ De brief aan de Kamer vervolgt: 'Er bestaat naar mijn mening geen twijfel dat Irak na het vertrek van de VN-wapeninspecteurs (...) is doorgegaan met ontwikkeling van met name biologische en chemische wapens. De dreiging die daarvan uitgaat is reëel en wordt, naarmate de tijd verstrijkt, steeds ernstiger'.²⁰ De nadruk scheen aldus te vallen op het gevaar van mvw in Iraakse handen.

5.2.3 EERSTE DEBATTEN IN MINISTERRAAD EN PARLEMENT

Over de inhoud van de brief van 4 september had geen overleg plaatsgevonden met andere ministers, ook niet met de minister-president. De Hoop Scheffer had nog wel geprobeerd een gesprek te organiseren met zijn collega Korthals, maar dat leidde pas tot een gesprek na verzending van de brief aan de Kamer.²¹ Op 5 september gaf de raadviseur Swartbol aan de minister-president een uitleg van de brief van minister De Hoop Scheffer. Hij stelde:

Ofschoon de inhoud van de brief binnen de parameters valt die tot nu toe zijn gesteld voor passieve woordvoering over een eventuele aanval op Irak, wordt mede door de gebezigde stellige woordkeuze althans de indruk gewekt dat een nieuwe beleidslijn ten aanzien van Irak is vastgesteld. Het is in ieder geval de eerste keer dat de huidige regering zich in een brief aan de Kamer uitsprekt over bijv. wenselijkheid (maar geen noodzaak) van een VR-resolutie.

Gelet op de internationale en nationale gevoeligheden rond het Irak-vraagstuk alsmede de mogelijk vergaande implicaties van een regeringsstandpunt ter zake (bondgenootschappelijke verhoudingen, art. 100 problematiek) was het beter of in ieder geval verstandiger dat de MR [Ministerraad] als geheel tot een afweging ter zake was gekomen.²²

In de vergadering van de Ministerraad van 6 september 2002 verklaarde De Hoop Scheffer dat hij niet in de gelegenheid was geweest de brief ter flatering aan de raad voor te leggen, gezien de korte termijn waarbinnen de Tweede Kamer met de regering van gedachten wilde wisselen. De brief stippelde overigens volgens de minister geen nieuw beleid uit. Blijkens de notulen van de Ministerraad betwistte minister Heinsbroek (LPF) deze laatste opmerking; het kabinet had immers nog helemaal geen beleidslijn met betrekking tot Irak vastgesteld. Hij was dan ook 'zeer verbaasd' dat de inhoud van de brief niet met leden van de Ministerraad was afgestemd. Ook volgens minister Donner zou overleg wel degelijk mogelijk zijn geweest. Dat zou des te meer van belang zijn nu de

18 Speech Cheney voor Veterans of Foreign Wars National Convention, 26 augustus 2002.

19 Siblesz, 22 juni 2009.

20 *Kamerstukken II*, 2001/02, 23 432, nr. 56.

21 Korthals, 15 september 2009.

22 AZ, dossier 439434. Notitie Swartbol aan de minister-president betreffende Kamerbrief inzake Irak, 5 september 2002, nr. 02M438035;.

dynamiek rond het onderwerp uiteindelijk kon leiden tot een oorlogssituatie. Minister Van der Hoeven vroeg naar de gevolgen van een eventuele militaire interventie in Irak voor de politieke situatie in het Midden-Oosten. De minister-president nam blijkens de notulen van de Ministerraad niet deel aan dit debat; wel stelde hij aan het eind daarvan voor de brief aan de Tweede Kamer voor kennisgeving aan te nemen en om minister De Hoop Scheffer te vragen een notitie voor te bereiden over de stand van zaken in het Midden-Oosten en de invloed daarop van mogelijke ontwikkelingen ten aanzien van Irak. Besloten werd deze informatie toe te voegen aan de wekelijkse notities betreffende 'overige punten van buitenlands beleid'.²³

Het Kamerdebat had intussen op 5 september 2002 plaatsgevonden. Minister De Hoop Scheffer betoogde dat de noodzaak tot verandering van het regime in Irak op zichzelf onvoldoende basis zou opleveren voor het gebruik van militair geweld. Weliswaar zou de verjaging van Saddam Hoessein en zijn trawanten een zegen zijn voor de burgers van Irak, maar, zo stelde de minister: 'De legitimatie voor optreden van de internationale gemeenschap ligt voor mij nagelvast in de kwestie van de massavernietigingswapens'.²⁴ Daarom zou allereerst de terugkeer van de wapeninspecteurs naar Irak noodzakelijk zijn; de Veiligheidsraad zou spoedig een resolutie van die strekking dienen aan te nemen. De fracties van de regeringspartijen steunden de minister. Verschillende Kamerleden, zoals Eurlings (CDA) en Van der Vlies (SGP), vielen de minister bij in diens stelling dat een nieuwe VR-resolutie 'wenselijk, maar niet absoluut noodzakelijk' was alvorens geweld kon worden gebruikt.²⁵ De fracties van SP en GroenLinks meenden dat de regering onvoldoende afstand had genomen van militair optreden tegen Irak zoals dat naar hun mening door de Amerikanen werd voorbereid. De fracties van PvdA en D66 hadden een iets genuanceerder standpunt, dat werd neergelegd in een motie-Koenders-de Graaf. Na de klemtoon gelegd te hebben op de noodzaak van terugkeer van de wapeninspecteurs in Irak en de volstreekte prioriteit van diplomatieke boven militaire middelen, oordeelde de motie dat eventuele militaire acties tegen Irak vooraf getoetst moesten worden aan criteria van legitimiteit, effectiviteit en proportionaliteit en de uitputting van andere, bestaande strategieën. Ook stelde de motie dat een unilateraal totstandgekomen preventief optreden van de VS tegen Irak 'overtuigende rechtsgrond ontbeert en politiek ongewenst is'.²⁶ De motie werd door de minister ontraden (hij vond haar deels overbodig, deels 'wollig') en is vervolgens door de Kamer verworpen.

5.2.4 EERSTE INTERNATIONALE CONTACTEN

Wat de Nederlandse besluitvorming betreft stond de maand september 2002 in het teken van een aantal internationale contacten en consultaties. Zo bezocht minister De Hoop Scheffer de Verenigde Staten. Hij sprak op 15 september de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties toe en voerde daarnaast overleg met de Amerikaanse regering. Maar ook de nieuw aangetreden premier werd benaderd. Dat de Nederlandse regering openlijk haar beduchtheid had uitgesproken over de Iraakse mvw, was de Britse en de Amerikaanse diplomatie niet ontgaan. Vooral de Britten gingen er, niet ten onrechte, van

23 Notulen Ministerraad 6 september 2002, 1g.

24 *Handelingen II*, 2001/02, 5 september 2002, 95-5666.

25 *Handelingen II*, 2001/02, 5 september 2002, 95-5649 (Eurlings) en 95-5658 (Van der Vlies).

26 *Kamerstukken II*, 2001/02, 23 432, nr.57; *Handelingen II*, 10 september 2002, 96-5689.

uit dat Nederland op het Europese continent hun traditionele bondgenoot was. Daarbij valt in het oog te houden dat Nederland ook in vredetijd op militair gebied nauw placht samen te werken met de Britten en de Amerikanen. De samenwerking tussen de Nederlandse en de Britse marine was bijvoorbeeld al lange tijd zeer intensief.

Op 25 september stelde de Britse premier Blair via de Britse ambassade in Den Haag minister-president Balkenende een document ter hand, gekenmerkt 'for your eyes only', inzake de Iraakse dreiging met chemische en biologische wapens. De Britse ambassade verzocht het stuk van Blair na lezing retour te zenden, wat ook is geschied. Over hetzelfde onderwerp was een dag eerder een rapport in Londen openbaar gemaakt. De Commissie trof in de archieven een analyse van het document aan door een medewerker van Algemene Zaken.²⁷ Deze merkte op dat Buitenlandse Zaken, AIVD en MIVD nog niet over deze informatie beschikten en dat zij 'separaat en minder gedetailleerd' geïnformeerd zouden worden. Bij de beide inlichtingendiensten en bij Buitenlandse Zaken was men *not amused* over deze directe interventie bij Algemene Zaken.

Overigens is aan de Commissie gemeld dat er weinig verschil was tussen de inhoud van openbaar gemaakte documenten en die van de for-your-eyes-onlydocumenten.²⁸ Zo heeft minister-president Balkenende in zijn gesprek met de Commissie opgemerkt dat zijn raadgever Visser hem had 'gevraagd om de brief eens te bekijken maar tegelijkertijd zei hij dat er ten opzichte van eerdere informatie niet veel nieuws in stond. Ik heb daarom niet te veel aandacht aan die brief geschonken. Dit kwam ook omdat ik mij op dat moment niet bezighield met de zogenaamde bewijsvoering. Het was een signaal vanuit Groot-Brittannië. Ik heb nog gevraagd aan de heer Visser of ik er iets mee moest doen, maar het antwoord was dat ik er alleen kennis van kon nemen omdat het weinig nieuws bevatte.'²⁹

Het bestaan van het for-your-eyes-onlydocument is pas in de loop van 2003 in de openbaarheid gekomen. In een brief aan de Tweede Kamer en tijdens een algemeen overleg berichtte de minister-president dat bij dit document de mededeling was gevoegd dat 'de MIVD, de AIVD en het departement van Buitenlandse Zaken langs dezelfde lijnen zouden worden geïnformeerd'.³⁰ En tegenover de Commissie verklaarde Balkenende:

Naderhand is hierover een Kamerdebat gevoerd, waarbij bij Algemene Zaken iets gebeurde dat niet goed was, namelijk dat werd gezegd dat ik een rapport had gekregen, waarvan de minister van Buitenlandse Zaken niets afwist. Daar is een communicatiefout opgetreden. Hetzelfde document, behoudens het volgens de heer Visser korte voorwoord, is toen aangeleverd aan Buitenlandse Zaken en Defensie. Materieel gezien hadden de betreffende ministers dus dezelfde kennis. Als dit bekend was geweest, was de for-your-eyes-onlybrief een stuk minder spannend geweest en had er een ander soort debat plaatsgevonden.³¹

De Commissie heeft na onderzoek vastgesteld dat het ministerie van Buitenlandse Zaken, voor zover valt na te gaan, het desbetreffende document niet heeft ontvangen.

27 AZ, dossier 385115, Notitie G.L. van den Hil voor MP betreffende Irak – British Intelligence, 25 september 2002.

28 Zie verder paragraaf 9.8.1.

29 Balkenende, 7 juli 2009.

30 *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432, nr. 125 (9 september 2003).

31 Balkenende, 7 juli 2009.

5.3 Voortgaande discussie met betrekking tot resolutie I44I

Achteraf gezien kan men vaststellen dat de regering met de brief van 4 september 2002, mede door de stellige bewoordingen waarin deze was vervat, een nieuwe beleidslijn ten aanzien van Irak heeft uitgezet. Het was de eerste keer dat deze regering zich uitsprak over de wenselijkheid, maar niet de noodzakelijkheid, van een nieuwe resolutie van de Veiligheidsraad voordat tot militaire actie kon worden overgegaan.³² Na het plenaire debat van 5 september vond op 1 oktober in de Tweede Kamer een algemeen overleg plaats van de vaste Kamercommissie van Buitenlandse Zaken over Irak, zulks naar aanleiding van een brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 30 september 2002. Hierin ging de minister in op een aantal recente ontwikkelingen, zoals het verschijnen van het Britse inlichtingenrapport, zijn bezoek aan de Verenigde Staten en de toespraak van de Amerikaanse president Bush tot de VN. In het debat – dat in partijpolitiek opzicht een afspiegeling was van het debat van 5 september – leefde bij de meeste betrokkenen de hoop dat het inderdaad tot een nieuwe resolutie van de Veiligheidsraad zou komen. In zijn reactie op de opmerkingen van de Kamerleden toonde De Hoop Scheffer zich verheugd over de – zoals hij het uitdrukte – bekering van de Verenigde Staten tot het ‘VN-spoor’.³³ In dit spoor paste geen *regime change*.

Ook de Nederlandse regering bleef vooralsnog, zoals het in die tijd heette, op het ‘VN-spoor’. Het buitenlands beleid was gericht op de totstandkoming van een nieuwe VR-resolutie, die Irak zou gelasten de wapeninspecteurs wederom toe te laten en onbepaald hun werk te laten doen. In de rest van oktober 2002 was er in de Ministerraad en in het parlement weinig aandacht voor Irak. Dat valt in internationaal politiek opzicht waarschijnlijk te verklaren uit de op dat moment plaatsvindende onderhandelingen over een nieuwe Veiligheidsraadresolutie en in nationaal verband uit de aandacht voor het overlijden en de begrafenis van prins Claus (6 oktober). Ook brak de kabinetscrisis uit, waardoor het kabinet vanaf 16 oktober demissionair werd. De kabinetscrisis stond overigens geheel los van het Irakdebat. De totstandkoming van resolutie 1441, op 8 november 2002, sloot deze episode van relatieve rust in het Irakdebat af.³⁴

Over resolutie 1441 schreef De Hoop Scheffer op 11 november een uitvoerige brief aan de Tweede Kamer, waarin hij de resolutie toelichtte en aangaf dat de regering verheugd was over de unanieme aanvaarding van de resolutie.³⁵ Op de totstandkoming en de betekenis van resolutie 1441 zal de Commissie uitvoerig ingaan in hoofdstuk 8. Het is hier echter van belang vast te stellen dat de Amerikaanse autoriteiten er vrijwel dadelijk van zijn uitgegaan dat Saddam Hoessein de resolutie niet zou naleven en de uitvoering ervan zou saboteren. Zij bleven doorgaan met de voorbereiding van een militaire actie tegen Irak. Het debat over de rechtvaardiging van militair ingrijpen ging dus in het najaar van 2002 gewoon voort.

Op 12 november presenteerde de raadadviseur internationale zaken een notitie ter voorbereiding op een overleg van de minister-president met de ministers Remkes, De

32 AZ, dossier 439434. Notitie Swartbol aan minister-president van 5 september 2002. Wel is er een zekere overeenkomst met de steun van het kabinet-Kok aan operatie *Desert Fox* (zie hoofdstuk 3).

33 *Handelingen II*, 2001/02, 5 september 2002, 95-5668.

34 Voor de tekst van resolutie 1441, zie bijlage J.

35 *Kamerstukken II*, 2002/2003, 23 432, nr. 63.

Hoop Scheffer en Korthals (14 november 2002) over de gevolgen van resolutie 1441.³⁶ In deze notitie werd gemeld dat Amerikaanse militairen reeds sondages uitvoerden in de Rotterdamse haven met het oog op *Host Nation Support*. De raadadviseur stelde voor om een politieke en een militaire lijn te ontwikkelen, 'rekening houdend met de vn-marsroute'. Bij de politieke lijn zag hij als inhoudelijke vraagstukken: steun voor de resolutie, opbouw van een (politieke) coalitie, aandacht voor de relatie met de Arabische wereld enzovoort. Verder wees hij op het belang van overleg met de Kamer en met bondgenoten. Wat de militaire lijn betreft diende een inventarisatie van militaire scenario's te worden gemaakt, waarbij een mogelijk Nederlandse militaire betrokkenheid moest worden bezien; wat zou militair-technisch mogelijk zijn? De Verenigde Staten zouden over een zo breed mogelijke ondersteuning willen beschikken, zowel voor defensieve als voor offensieve acties, aldus deze notitie.³⁷ Dat het nodig was ook over een militaire lijn na te denken, bleek al snel. De Verenigde Staten dienden reeds op 15 november via Buitenlandse Zaken een formeel verzoek in betreffende mogelijke militaire steun.

In een nieuwe notitie voor de minister-president ten behoeve van overleg met de vicepremiërs Remkes en De Boer op 19 november werd de politieke en militaire lijn staccato als volgt gepreciseerd:

- De Nederlandse regering is altijd voorstander geweest van een heldere en robuuste resolutie richting Irak;
- Thans ligt er zo'n resolutie die unaniem door de Veiligheidsraad is aanvaard;
- Irak is nu aan zet en heeft een laatste kans aan haar verplichtingen te voldoen;
- Indien dat niet gebeurt zal dat 'ernstige consequenties' hebben (letterlijke tekst resolutie). Daaronder valt ook een mogelijk militair optreden ter ontmanteling van massavernietigingswapens en productiefaciliteiten;
- Ook Nederland zal bij vaststelling van *material breach* door Irak van het gestelde in resolutie 1441, haar verantwoordelijkheid als lid van de internationale gemeenschap niet ontlopen. Deze vaststelling zal door de Nederlandse regering zelf geschieden.³⁸

Deze notitie van de ambtelijke adviseurs van de minister-president bevatte inderdaad de lijnen die in het latere debat terug zouden komen. Ook in het parlement was er aandacht voor Veiligheidsraadresolutie 1441. In een algemeen overleg op 19 november 2002 reagerden de buitenlandwoordvoerders van de verschillende fracties op de resolutie. Koenders (PvdA) vond resolutie 1441 een enigszins ongemakkelijk compromis, maar was verheugd dat de Veiligheidsraad, mede doordat onder meer Frankrijk een resolutie steeds als absolute voorwaarde voor een eventueel militair optreden tegen Irak had beschouwd, er unaniem overeenstemming over had bereikt. Hij stelde een aantal vragen over de voortgang. Is er overeenstemming over wat een *material breach* inhoudt? Is het begrip *serious consequences* hetzelfde als het in eerdere resoluties genoemde begrip *all necessary means*? Vindt

36 AZ, dossier 447858. Notitie Swartbol aan minister-president over Irak, vs, vk, 12 november 2002, nr. 101/02M443633.

37 AZ, dossier 447858. Notitie Swartbol, v.d. Beek, v.d. Hill voor minister-president betreffende overleg met de vicepremiërs over Irak, 19 november 2002, nr. 105-stg/02.G444472/73/75, bijlage: *Secret releasable to CoNL*.

38 AZ, dossier 464123. Notitie Swartbol, v.d. Beek, v.d. Hil aan MP over overleg met vicepremiërs, 19 november 2002, nr. 105-stg/118/56.

de Nederlandse regering het wenselijk dat er na een eventuele inbreuk op de resolutie een nieuwe resolutie komt ten behoeve van eventuele militaire acties? Eurlings (CDA) benadrukte dat de dreiging die van Irak uitging zo snel mogelijk moest worden weggenomen, met een zo groot mogelijk draagvlak en met zo weinig mogelijk risico's. De CDA-fractie was blij met de unaniem aangenomen resolutie 1441, want zij had een stevige resolutie gericht op onvoorwaardelijke VN-wapeninspecties, met militaire actie nadrukkelijk als een stok achter de deur, steeds als een politieke noodzaak beschouwd. De verwijzing naar een stok achter de deur kwam in dezelfde interventie overigens nog twee keer terug. Van Bommel (SP) merkte op: 'Mede omdat de Verenigde Staten menen dat militaire actie ook zonder resolutie gelegitimeerd is en mede gelet op eerdere Amerikaanse opmerkingen over de wenselijkheid van *regime change*, biedt de resolutie geen volledige duidelijkheid over het moment waarop geweld gelegitimeerd wordt geacht. Wellicht is dit een bewuste keuze ten behoeve van de unanimititeit, maar hierdoor bestaat in Irak nog steeds grote onzekerheid of de vs bij problemen over de uitvoering van de resolutie wel of niet militair zullen optreden.'³⁹

De bekende formulering dat een nieuwe resolutie wenselijk, maar niet noodzakelijk was keerde meteen na de aanvaarding van 1441 terug in het vocabulaire van de Nederlandse regering. De Hoop Scheffer verwoordde dit als volgt:

De Nederlandse regering vindt dat bij de onverhoopte inzet van het geweldsmiddel een nieuwe resolutie wenselijk is, maar niet noodzakelijk voor de volkenrechtelijke legitimatie van dat geweld. Zij is in die al voor de totstandkoming van resolutie 1441 bestaande opvatting gesterkt doordat die unaniem aangenomen resolutie duidelijk verwijst naar eerdere resoluties, met name naar resolutie 678, en naar de totale inbreuk (*material breach*) die Irak daarop permanent heeft gepleegd; die resoluties worden ook verhelderd. Resolutie 1441 moet dus inderdaad als één geheel gelezen worden en is dus ook een gevolg van de ontwikkelingen in de afgelopen elf jaar, waarin niet tegen Irak werd opgetreden omdat de wereldgemeenschap en de VN om allerlei politieke redenen daar toen te slap voor waren, waardoor de Veiligheidsraad zijn geloofwaardigheid dreigde te verliezen. Het in de resolutie opgenomen tijdsplan is zeer strikt, maar wel realistisch.⁴⁰

De Hoop Scheffer liet er geen twijfel over bestaan wat van Saddam Hoessein werd verlangd, te weten ontwapening en toelating van de wapeninspecteurs. Als Irak aan die opdracht niet zou voldoen, zouden volgens de resolutie 'serious consequences' te verwachten zijn, dat wil zeggen, aldus de minister: inzet van het geweldsmiddel, zij het 'niet automatisch'. Als militaire actie onverhoopt nodig mocht zijn, dan zou het opsporen en vernietigen van de mvw de doelstelling daarvan vormen.⁴¹ Een motie-Halsema-Van Bommel, die vastlegde dat eventuele overtredingen van resolutie 1441 ten aanzien van mvw geen rechtvaardiging konden vormen voor militair optreden, werd door de Kamer verworpen.⁴² Ook de fracties van PvdA en D66 stemden tegen deze motie. Het kabinet leek daarmee over voldoende parlementaire steun te beschikken om de in september 2002 geformuleerde beleidslijn te blijven volgen.

39 *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432, nr. 66, p. 1-3.

40 *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432, nr. 66, p. 5.

41 *Kamerstukken II*, 2002/03, 23432, nr. 66, p. 5.

42 *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432, nr. 70.

5.4 Verzoek om militaire bijdrage

5.4.1 MINISTERRAAD

Op 29 november 2002 besprak de Ministerraad aan de hand van een notitie van de ministers De Hoop Scheffer en Korthals het verzoek dat de Verenigde Staten op 15 november aan Nederland hadden gericht om bij te dragen aan een mogelijk militair optreden tegen Irak.⁴³ Amerikaanse vertegenwoordigers zouden in de eerste week van december Den Haag bezoeken om nader van gedachten te wisselen over de Nederlandse mogelijkheden en onmogelijkheden.

Het was de eerste maal dat het kabinet uitvoerig inhoudelijk over het probleem Irak sprak. De Hoop Scheffer maakte gewag van het verzoek dat de Verenigde Staten aan de Nederlandse regering hadden gericht om bij te dragen aan de militaire planning ten behoeve van een mogelijk militair optreden als Irak niet of onvoldoende meewerkte aan de uitvoering van resolutie 1441. Naast Nederland hadden de Amerikanen 49 andere landen met een vergelijkbaar verzoek benaderd. Het verzoek was tweeledig. Het eerste deel betrof onder meer het verlenen van overvliegvergunningen en het leveren van raketverdediging. Het tweede deel betrof het beschikbaar stellen van meer offensieve militaire capaciteit.⁴⁴

Het kabinet had eerder gewezen op de noodzaak Irak onder druk te zetten om uitvoering te geven aan de verplichtingen uit hoofde van resolutie 1441. De minister van Buitenlandse Zaken stond positief tegenover het verzoek. In eerste instantie ging het om de vraag of de Nederlandse regering bereid was logistieke steun en middelen voor defensieve taken ter bescherming van bondgenoten toe te zeggen. Het betrof alleen nog planning en niet het daadwerkelijk beschikbaar stellen van personeel en materieel. Dat zou een apart besluit van de raad vergen. Besluitvorming over het tweede deel van het Amerikaanse verzoek was op dat moment niet aan de orde. De besluitvorming stond echter onder druk, want het kabinet diende tot een afgewogen oordeel te zijn gekomen voordat een Amerikaanse delegatie Nederland bezocht.

Minister Kamp (VROM), die op 12 december de portefeuille van Defensie over zou nemen, stond op voorhand ook positief tegenover een eventuele militaire betrokkenheid bij meer offensieve activiteit, waar het tweede deel van het Amerikaanse verzoek betrekking op had. Westerse democratieën moesten optreden waar de mensenrechten met voeten werden getreden. Minister Van der Hoeven (OCW) vroeg zich af of wel was nagedacht over de consequenties voor de regio van een eventueel ingrijpen in Irak, en of bekend was hoe de overige EU-lidstaten op het eerste deel van het verzoek reageerden. Ten aanzien van de tweede fase vroeg zij zich af of de Nederlandse krijgsmacht wel was toegesneden op deelname aan een eventuele invasie in Irak. Ook vicepremier Remkes (BZK) en de LPF-ministers De Boer (Verkeer en Waterstaat) en Nawijn (Vreemdelingenzaken en Integratie) stonden positief tegenover een Nederlandse deelname aan de eerste fase. Minister-president Balkenende stelde nogmaals vast dat het Amerikaanse verzoek moest worden gezien in het kader van het opvoeren van de militaire druk op Irak. Daadwerkelijk militair ingrijpen vormde daarbij een allerlaatste middel.

Minister De Hoop Scheffer wees erop dat Nederland zich internationaal zou isoleren wanneer het een toezegging in het kader van planningsdoelstellingen zou weigeren. EU-

43 Def/SSA, DAB, Coll. Venema, 1972-2005, map 233. Notitie voor de Ministerraad, 29 november 2002, 'Irak: verzoek van de VS'. (De notitie was niet getekend en ontbreekt in het archief AZ.)

44 Tekst in bijlage L bij dit rapport.

landen hadden reeds aangegeven bereid te zijn een bijdrage te leveren en ook Nederland was militair capabel genoeg om dat te doen. Wel merkte de minister op dat er ten aanzien van de inzet van Patriotraketten een link bestond tussen het eerste en tweede deel van het Amerikaanse verzoek. Hij beschouwde de Patriots echter niet als offensief, omdat zij werden ingezet ter bescherming van Turkije. Voor een nadere bepaling van de Nederlandse positie was het evenwel noodzakelijk op korte termijn aan te geven wat aan personeel en materiaal geleverd kon worden. Minister van Defensie Korthals leek wat terughoudender. Hij wilde voorlopig de handen vrijhouden, zolang de vraag van meedoen nog niet aan de orde was. De wijze waarop die vraag zou worden beantwoord, was van belang voor de positie die Nederland internationaal gezien innam. Vervolgens zou zich de vraag voordoen in welke mate Nederland diende te participeren in een militaire interventie. De Nederlandse krijgsmacht zou zeer wel in staat zijn een bijdrage te leveren, aldus de minister.

Aan het slot van het debat merkte de minister-president op dat de externe communicatie over 'dit gevoelige onderwerp' nauw luisterde. De Tweede Kamer was tot dan alleen op de hoogte van een Amerikaans planningsverzoek, maar nog niet van de inhoud. Naar buiten toe kon worden gemeld dat de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie de Ministerraad over het Amerikaanse verzoek hadden ingelicht en dat daarover nog geen concreet besluit was genomen. Het verzoek moest worden gezien in het licht van het opvoeren van de druk op Irak om resolutie 1441 uit te voeren. De raad besloot de minister-president, de vicepremiers en de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie te machtigen de besluitvorming ten aanzien van het Amerikaanse verzoek voor te bereiden.⁴⁵ Tevens werd besloten tot instelling van het Ministerieel Overleg resolutie 1441 met de taak alle relevante besluiten en beleidsvoornemens (zowel van binnenlandspolitieke aard als van buitenlandspolitieke aard) voor te bereiden. Ter ondersteuning kwam er eveneens een ambtelijke werkgroep 1441.

Op 4 december was er een ministerieel overleg, mede ter voorbereiding van een gesprek dat minister De Hoop Scheffer de volgende dag zou hebben met de Amerikaanse onderminister van Buitenlandse Zaken, Grossman. Het verslag van deze bijeenkomst meldt onder meer dat Nederland in beginsel positief stond ten opzichte van het eerste deel van het verzoek, te weten ondersteuning aan uitvoering van planningsmaatregelen, maar dat besluitvorming in de Ministerraad nog moest plaatsvinden. Verder werd gesteld dat Nederland bereid was het gesprek met de Verenigde Staten voort te zetten over het tweede deel van het Amerikaanse verzoek.⁴⁶

5.4.2 TWEDE KAMER

In de Tweede Kamer vond op 3 december een algemeen overleg plaats met de ministers De Hoop Scheffer en Korthals over het Amerikaanse verzoek.⁴⁷ In het debat tekenden zich de inmiddels bekende verschillen tussen regeringspartijen en oppositie helder af. Eurlings (CDA) interpreteerde het verzoek van de Verenigde Staten als een verzoek om een bijdrage te leveren aan het verder opvoeren van de militaire druk. Het ging dus niet om een bijdrage aan een concrete militaire actie. Hopelijk kon juist met het opvoeren van de druk een

45 Notulen Ministerraad, 29 november 2002, 3f.

46 AZ, dossier 469313. Verslag ministeriële Kerngroep resolutie 1441, 4 december 2002.

47 *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432, nr. 68. Zie hiervoor ook hoofdstuk 11.

vreedzame oplossing in de hand worden gewerkt. Het wegnemen van de dreiging via diplomatie was en bleef immers de beste weg. Koenders (PvdA) beschouwde het verzoek van de Verenigde Staten om bij te dragen aan de planning ten behoeve van een mogelijk militair optreden als niet-opportuun. Een voorbarige planning van een oorlog was ongewenst en zou naar zijn mening eerder leiden tot meer verdeeldheid dan tot een brede coalitie. Verder stelde hij vragen over de aard van het verzoek. De Kamerleden Karimi (GroenLinks) en Van Velzen (SP) spraken hun zorg uit over de positieve reactie van de regering op het Amerikaanse verzoek. Karimi stelde dat het middel van een oorlog erger was dan de kwaal van het regime van Saddam Hoessein. Zij benadrukte dan ook dat Nederland meteen nee had moeten zeggen tegen het verzoek van de Verenigde Staten. Van Velzen stelde dat niet alleen Irak maar ook alle andere landen gebonden waren aan resolutie 1441. Palm (LPF) achtte voorbereiding ten behoeve van een mogelijk militair optreden tegen Irak juist volstrekt op haar plaats. Hij kon zich voorstellen dat Nederland uiteindelijk zou moeten bijdragen aan een militaire actie tegen dat land. Volgens Van Aartsen (VVD) was de Veiligheidsraad nu eerst aan zet, maar diplomatie zonder druk, zonder follow-up met kracht en macht, zou niet werken. Nederland moest daarom meewerken aan het opvoeren van de druk op Irak. Hij vond niet dat er sprake was van een voorbarig verzoek van de Verenigde Staten om mee te werken aan een planning ten behoeve van een mogelijk militair optreden. De Graaf (D66) meende dat eerst de resultaten van de wapeninspecties moesten worden afgewacht. In dat licht was het verzoek van de Amerikanen om een bijdrage te leveren aan de planning ten behoeve van een mogelijk militair optreden voorbarig.

In zijn reactie benadrukte de minister van Buitenlandse Zaken dat de brief van de regering moest worden gezien als een notificatie in het kader van het Toetsingskader 2001 en de artikel 100-procedure. Voorts was zij conform de aanbevelingen van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen. De regering had nog geen standpunt ingenomen naar aanleiding van het verzoek; er lag dus ook nog geen besluit voor. De bewindsman sprak tegen dat Nederland nu voorbarig bij de planning van een oorlog zou worden betrokken. Een beslissing over het Amerikaanse verzoek zou de regering uiteraard aan de Kamer voorleggen. De daadwerkelijke besluitvorming zou immers in het parlement plaatsvinden.

De minister was voorts van mening dat het 'VN-spoor' tot het 'bittere einde' moest worden gevolgd. Hij wenste niet uit te gaan van een oorlog zolang dat spoor via resolutie 1441 niet volledig was afgelegd.⁴⁸

5.4.3 OVERLEG MET GROSSMAN EN EEN NIEUWE BRIEF

Op 5 december vond het overleg plaats tussen De Hoop Scheffer en de Amerikaanse onderminister Grossman. Swartbol bracht daarvan verslag uit aan de minister-president, waarbij hij weergaf wat de inbreng van Grossman was. Deze had onder meer opgemerkt dat de Verenigde Staten het VN-traject zouden volgen, maar dat ook in hun visie een nieuwe Veiligheidsraadresolutie wenselijk, maar niet noodzakelijk was. Verder zou *material breach* door Irak door de Verenigde Staten breed worden uitgelegd. Het ging niet om de vraag wat een *material breach* zou zijn, maar welke *material breach* zou leiden tot een conflict. De Hoop Scheffer stelde – nog steeds volgens Swartbol – dat de Amerikaanse interpretatie van *material breach* mogelijk niet door alle Europese landen zou worden gedeeld. Grossman merkte ook nog op dat het de VS niet alleen om militaire voorbereiding

ging, maar ook om politiek commitment. Meer druk maakte immers een conflict misschien minder noodzakelijk.⁴⁹

Op 6 december presenteerden de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie in de Ministerraad een voorstel voor een reactie op de Amerikaanse voorstellen. Daarbij werd ten aanzien van het eerste deel van het verzoek voorgesteld de Verenigde Staten in beginsel 'full access, basing and overflight' te verlenen. Tevens werd voorgesteld 'in beginsel en voor planningsdoeleinden' positief te reageren op het verzoek om raketverdedigingsmiddelen en de overige elementen van het eerste deel van het verzoek.⁵⁰

Beide ministers zagen in de demissionaire status van het kabinet geen beletsel om deze voorstellen aan te nemen, onder meer omdat het niet ging om onomkeerbare voorstellen. De Ministerraad machtigde beide ministers om positief te reageren op het eerste deel van het verzoek, houdende het verlenen van een overvliegvergunning en het faciliteren van doorvoer over het Nederlands grondgebied alsmede planning inzake ondersteunende en defensieve taken, zoals het ter beschikking stellen van het Patriotraketverdedigingssysteem. Het tweede deel bleek moeilijker te liggen. Minister Van der Hoeven hield vol dat de Nederlandse regering op ieder moment een 'eigenstandig oordeel' moest kunnen vellen, en verschillende bewindslieden vielen haar daarin bij (onder anderen De Geus en Veerman). Op voorstel van de minister-president werd ten slotte besloten dat nader overleg zou worden geopend met de Verenigde Staten over de modaliteiten van de Nederlandse bijdrage.⁵¹

De beide ministers werden wel gemachtigd in overleg met de premier en de vicepremiers conform het Toetsingskader 2001 het parlement van dit besluit op de hoogte te stellen. Dat gebeurde met een brief van 6 december 2002. In die brief werd verwezen naar het gesprek met Grossman. De ministers stelden onder meer:

Uit het onderhoud is andermaal gebleken dat de druk op Irak [ertoe] dient om te bereiken dat het voldoet aan resolutie 1441, en dat het Amerikaanse verzoek uitdrukkelijk in dat kader geplaatst dient te worden. Voorts is duidelijk geworden dat het Amerikaanse verzoek aan Nederland zich in eerste instantie richt op het verlenen van overvliegvergunningen en het faciliteren van doorvoer over het Nederlandse grondgebied, en op planning inzake ondersteunende en defensieve taken, zoals het Patriot-raketverdedigingssysteem. Daarnaast wil de vs met Nederland in contact blijven over eventuele aanvullende bijdragen.

In het hierboven geschetste kader heeft de Regering heden besloten in beginsel positief te reageren op het Amerikaanse verzoek. Deze beginselbereidheid betreft vooralsnog alleen het verlenen van overvliegvergunningen en het faciliteren van doorvoer over het Nederlandse grondgebied, alsmede planning voor de genoemde ondersteunende en defensieve taken. Alvorens bovengenoemde beginselbereidheid wordt omgezet in een meer concreet aanbod voor planningsdoeleinden, en overgegaan wordt tot gereedstelling, dient nader overleg gevoerd te worden tussen Nederlandse en Amerikaanse militairen over de precieze modaliteiten. Een besluit tot feitelijke ter beschikkingstelling zal de Regering ne-

49 AZ, dossier 469313. Notitie Swartbol aan MP en SG over overleg Grossman met De Hoop Scheffer (5 december 2002). In het archief van Buitenlandse Zaken is alleen een beknopt verslag aangetroffen in een codebericht van DVB aan Washington (9 december 2002, nr. wasu 075). Daarin staat dat 'de vs weliswaar streefde naar een tweede Veiligheidsraadresolutie, maar genoeg autoriteit had om tot actie over te gaan'.

50 AZ, dossier 447858. Notitie BZ en Defensie t.b.v. Ministerraad met eerste reactie op Amerikaans verzoek inzake Irak, 6 december 2002.

51 Notulen Ministerraad, 6 december 2002, 3d.

men mede op basis van een eigen oordeel of er sprake is van zogenaamde ‘material breach’ door Irak. Deze beoordeling zal worden voorgelegd aan de Tweede Kamer.⁵²

In deze brief werd het tweede deel van het verzoek niet expliciet benoemd. Er werd volstaan met de mededeling dat de Verenigde Staten in contact wilden blijven over eventuele aanvullende bijdragen. Op het moment dat deze brief uitging, had de Kamer juist overlegd met de regering over de eerdere algemeen gestelde brief van 21 november.⁵³ Er volgde een nieuw overleg op 18 december mede naar aanleiding van deze meer gespecificeerde brief.⁵⁴ Het valt op dat de Kamerleden nauwelijks iets meer of iets anders naar voren brachten dan tijdens het eerdere overleg. Koenders beschouwde de bijdrage waarom de Amerikanen hadden gevraagd eerder als onderstreping van politieke steun dan als bijdrage aan militaire planning. Dat sloot overigens aan bij wat Grossman in zijn gesprek met De Hoop Scheffer naar voren had gebracht.

De Hoop Scheffer sprak de opvatting van onder meer de SP tegen dat de voorbereidingen neer zouden komen op het plannen van een oorlog. ‘De Nederlandse regering doet op dit moment hetzelfde wat de Europese bondgenoten doen, inclusief Duitsland. De maatregelen die de regering in haar brieven noemt, hebben een defensief karakter.’ Hij vond de planning daarvan niet voorbarig, want daarmee kon niet worden gewacht totdat een conflict was uitgebroken. De Veiligheidsraad was het orgaan om *material breach* vast te stellen. Als dit gebeurde, zouden de *serious consequences* aan de orde komen die in resolutie 1441 werden genoemd en zou een nieuwe fase intreden. Voor de voorbereiding van de discussie daarover in de Veiligheidsraad vertrouwde de regering op het oordeel van Blix en de zijnen, de wapeninspecteurs die als VN-medewerkers tot een objectief en onafhankelijk oordeel zouden moeten komen. De minister wees erop dat de Veiligheidsraad als politiek orgaan met een politiek oordeel zou komen. De regering had een sterke voorkeur voor een nieuwe resolutie, maar een veto van een van de permanente leden van de Veiligheidsraad hoefde niet per definitie de doorslag te geven. In alle gevallen stond voorop dat de Nederlandse regering haar eigen afweging zou maken. De minister onderstreepte hierbij het belang van een zo breed mogelijk politiek draagvlak in het parlement.⁵⁵

In aansluiting op het hierboven gememoreerde algemeen overleg van 3 december en in het kader van de begrotingsbehandeling van Buitenlandse Zaken werd onder meer een motie ingediend door Koenders en De Graaf waarin het Amerikaanse verzoek voorbarig werd genoemd.⁵⁶ Deze motie werd niet aangenomen.

5.5 Naar definitieve keuzes

5.5.1 VOORTGAANDE INTERNATIONALE CONTACTEN

In het Nederlandse politieke debat trad rond de jaarwisseling 2002-2003 – wat Irak betreft – opnieuw een periode van relatieve windstilte op. Dat had te maken met het verkiezingsreces van de Tweede Kamer, dat duurde van 20 december 2002 tot 22 januari

52 Kamerstukken II, 2002/03, 23432, nr. 65.

53 Kamerstukken II, 2002/03, 23432, nr. 64.

54 Kamerstukken II, 2002/03, 23432, nr. 74.

55 Kamerstukken II, 2002/03, 23432, nr. 74.

56 Kamerstukken II, 2002/03 28600 V, nr. 22.

2003. Anders dan enkele maanden eerder in Duitsland was Irak niet een prominent thema in de verkiezingscampagne, hoewel het onderwerp zeker aandacht kreeg. Op de agenda van de Ministerraad was in deze periode evenmin aandacht voor Irak. Op 20 december maakte minister De Hoop Scheffer melding van de teleurgestelde eerste reacties op de documenten die Irak op basis van resolutie 1441 had moeten overleggen. Hij stelde dat de raad er rekening mee moest houden dat een *material breach* zou worden vastgesteld.⁵⁷

Op 17 en 24 januari werd in de Ministerraad eveneens kort aandacht gewijd aan Irak. Minister Kamp merkte op 17 januari op dat in Tampa gesprekken hadden plaatsgevonden over een Nederlandse militaire bijdrage. Hij zei daarover: 'Daarbij hebben de vs aangegeven dat zij geen Nederlandse militaire steun wensen in Irak zelf.'⁵⁸ Op 24 januari memoreerde De Hoop Scheffer de toenemende kans op een oorlog en de dreigende politieke splitsing tussen de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk enerzijds en Frankrijk en Duitsland anderzijds. 'In een slecht scenario kan het erop neerkomen dat Nederland moet kiezen tussen de Atlantische of Europese zijde.'⁵⁹ De Hoop Scheffer was van mening dat Nederland op dat moment (eind januari) nog geen ongeclausuleerde steun aan een mogelijke actie van de Verenigde Staten moest geven. Verder wees hij op het door de Tweede Kamer ondersteunde voorstel om op verzoek van Turkije Patriots te leveren. Mede naar aanleiding van een vraag van minister De Boer of de Patriot ook gezien kon worden als een aanvalswapen, stelde hij vast dat de vraag of Nederland Patriots aan Turkije leverde politiek niet te scheiden was van de vraag of Nederland de Amerikaanse oorlog tegen Irak steunde. Een en ander zou samenhangen met de rol die Turkije zou spelen in het conflict.⁶⁰

Eind januari speelde in de internationale politiek het verzoek aan de minister-president om een open brief van Europese regeringsleiders te ondertekenen waarin onverkort steun werd betuigd aan het Amerikaans-Britse standpunt. Na overleg met zijn raadadviseur en de minister van Buitenlandse Zaken weigerde de premier om de 'brief van Acht' van 30 januari 2003 mede te ondertekenen.⁶¹ Het argument om niet mee te doen aan deze publicitaire actie was het handhaven van zo veel mogelijk eenheid binnen de EU, of beter wellicht, het voorkomen van verdere verdeeldheid. De minister-president verklaarde dat hij instemde met de inhoud van deze brief, maar van ondertekening had afgezien omdat er een verkeerd 'signaal' van uitging. De verdeeldheid van de EU zou Saddam Hoessein slechts in de kaart spelen en moest daarom niet naar buiten toe worden beklemtoond. In Washington was blijkens een memo van de Directie Westelijk Halfronnd (DWH) op het ministerie van Buitenlandse Zaken niet iedereen gelukkig met deze Nederlandse onthouding.⁶² Daarnaast was er overigens ook wel begrip, onder meer bij minister Powell (zie ook paragraaf 7.3.2). De vraag of de verdeeldheid binnen de EU werkelijk verholpen of verminderd zou kunnen worden door de Nederlandse niet-ondertekening van de 'brief van Acht' is, voor zover de Commissie kan nagaan, niet aan de orde geweest. In de Tweede Kamer

57 Notulen Ministerraad, 20 december 2002, 3d.

58 Notulen Ministerraad, 17 januari 2003, 2d. Zie voorts hoofdstuk 10.3.7.

59 Notulen Ministerraad, 24 januari 2003, 2d. In zijn gesprek met de commissie noemde De Hoop Scheffer die keuze voor hemzelf een van de meest frustrerende ervaringen in het Irakdossier.

60 Zie ook paragraaf 10.3.8.

61 AZ, dossier 458347. Fax met concepttekst open brief regeringleiders, eind januari 2003.

62 BZ, DWH/00055. Dossier bezoek aan Washington 6 en 7 februari 2003. Memorandum aan Minister, 5 februari 2003, kenmerk DWH/Nm-128/02. Voorts Van den Berg, 15 juni 2009.

heeft alleen de woordvoerder van de vvd, Van Aartsen, de houding van de regering op dit punt in scherpe bewoordingen gehekeld ('eigenlijk te gek voor woorden').⁶³ Op 31 januari kwam in de Ministerraad het Amerikaanse verzoek opnieuw aan de orde naar aanleiding van een nieuw verzoek van 28 januari – volgend op het overleg met de Amerikanen dat inmiddels in Tampa had plaatsgevonden (zie verder paragraaf 10.3.7). Ter voorbereiding stuurden de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken een notitie waarin het gevraagde werd opgesomd en waarin werd voorgesteld voorlopig een positief besluit te nemen over het verzoek de Patriots ter beschikking te stellen. Een definitief besluit zou dan afhankelijk worden gemaakt van een formeel Turks verzoek.⁶⁴

De Ministerraad stemde in met dit voorstel. De minister-president ging daarbij in op de Nederlandse beleidslijn inzake Irak. Hij achtte het van belang te melden dat het kabinet inzake Irak steeds een consistente lijn had aangehouden. Ten eerste vond het kabinet dat internationale druk op Irak, ook door middel van dreiging met geweld, noodzakelijk was voor het bereiken van een vreedzame oplossing. Voorbereidende militaire planning was onderdeel van het opvoeren van deze druk. Tot slot bleef Nederland nadrukkelijk het vn-spoor volgen.⁶⁵

5.5.2 POLITIEK DEBAT OVER MILITAIRE STEUN

De terbeschikkingstelling van Patriots nam een enigszins aparte plaats in bij de voortgaande besluitvorming. In hoofdstuk 10 wordt hieraan uitvoerig aandacht besteed. Hier volgen slechts enkele opmerkingen over de politieke aspecten. De Amerikanen hadden al in hun algemene verzoek om ondersteuning van 15 november 2002 gezinspeeld op het beschikbaar stellen van Patriots. Het Nederlandse kabinet toonde zich bereid deze vorm van ondersteuning te verlenen, maar meende alleen maar tot verwezenlijking te kunnen overgaan wanneer de Turkse regering haar daarom vroeg. Amerikaanse pressie op Ankara had niet onmiddellijk een Turks verzoek tot gevolg. Op 31 januari 2003 besloot de Ministerraad de gevraagde Patriots ter beschikking te stellen, nog steeds onder de voorwaarde dat Turkije daar formeel om zou vragen.⁶⁶ Op 6 februari arriveerde de Turkse 'note verbale' met het langverwachte verzoek, dat vrijwel onmiddellijk werd ingewilligd.

Met deze directe toezegging hield de regering zich niet aan haar belofte aan de Kamer, zoals gedaan in haar brief van 6 december 2002: 'Een besluit tot feitelijke terbeschikkingstelling zal de Regering nemen mede op basis van een eigen oordeel of er sprake is van zogenaamde "material breach" door Irak. Deze beoordeling zal worden voorgelegd aan de Tweede Kamer.'⁶⁷

Uitleg volgde in het Kamerdebat van 12 februari 2003. Minister Kamp koppelde – anders dan in de brief van 6 december – het besluit niet aan planningsdoeleinden voor een operatie tegen Irak, maar aan het verzoek van NAVO-bondgenoot Turkije. De Patriots waren ter beschikking gesteld ter beveiliging van de burgerbevolking in de steden Diyarbakir en Batman. Het Nederlandse besluit was dus niet genomen ter verhoging van de

63 *Handelingen II*, 2002/03, 30 januari 2003, 38-2826.

64 AZ, dossier 458298. Notitie ministerie van Defensie t.b.v. Ministerraad betreffende Amerikaans verzoek militaire bijdrage in het kader van Irak, 31 januari 2003, nr. 03G450144.

65 Notulen Ministerraad, 31 januari 2003, 3c.

66 Notulen Ministerraad, 31 januari 2003, 3c.

67 *Kamerstukken II*, 2002/03, 23432, nr. 65.

druk op Irak.⁶⁸ De oppositiepartijen in de Tweede Kamer waren niet overtuigd. Een motie-Karimi-Van Bommel verklaarde dat het stationeren van Patriots in Turkije 'op dit moment' alleen maar onderdeel kon zijn van oorlogsvoorbereidingen tegen Irak en dat daarom over de stationering pas beslist kon worden wanneer in de NAVO als geheel hierover overeenstemming zou zijn bereikt. De motie werd verworpen.⁶⁹ Eveneens verworpen werd een motie-Koenders, waarin erkend werd dat 'in laatste instantie het militaire middel ter ontwapening van Irak niet uitgesloten kon worden', zodat Turkije aanspraak zou kunnen maken op steun van de NAVO-partners. Het besluit om op bilaterale basis Patriots aan de Turken toe te zeggen zou evenwel voortijdig genomen zijn, nu de NAVO nog niet had vastgesteld dat het, gezien de internationale situatie, het juiste moment zou zijn voor dit soort acties.⁷⁰ Hierover ontspon zich een vinnig debat tussen Koenders en minister Kamp, vooral ook omdat de minister in eerste instantie suggereerde dat het Turkse verzoek direct gekoppeld was aan artikel 4 van het NAVO-verdrag. Later in het debat verklaarde hij dat het verzoek een bilateraal verzoek was van de Turken, dat niet expliciet gekoppeld was aan artikel 4.⁷¹

Dat de motie-Koenders betrekking had op een essentieel element in de discussie blijkt ook uit de opmerking van minister De Hoop Scheffer in de Ministerraad van 24 januari 2003 dat de Patriots weliswaar verdedigingswapens waren, maar dat het probleem gelegen was in de timing van eventuele levering aan Turkije. Gezien de Amerikaanse druk op Turkije was de vraag of Nederland Patriots moest leveren aan Turkije 'politiek gezien niet te scheiden van de vraag of Nederland de Amerikaanse oorlog tegen Irak steunt', aldus de bewindsman.⁷² Deze politieke visie werd evenwel niet naar voren gebracht in het Kamerdebat. Aan de Kamer werd ook niet gemeld dat er een Amerikaanse luchtmachtbasis was in de omgeving van de steden Diyarbakir en Batman.

In februari 2003 begonnen de Nederlandse strijdkrachten daadwerkelijk *Host Nation Support* te geven aan de Amerikaanse operaties. Het ging daarbij, aldus minister Kamp in een brief van 17 februari 2003 aan de Tweede Kamer, om uiteenlopende faciliteiten voor de doorvoer van Amerikaans militair materieel en personeel.⁷³ De implicaties van deze vorm van ondersteuning waren niet onbelangrijk en – bovenal –: zij waren zichtbaar. Politie en marechaussee waren bij de bewaking en de beveiliging van de transporten betrokken, terwijl ook Nederlandse militairen werden ingezet. In de Tweede Kamer leidde deze vorm van ondersteuning niet tot grote problemen voor de regering. Van de oppositiepartijen verzetten de PvdA-fractie en die van D66 zich niet, omdat Nederland huns inziens verplicht was aan NAVO-bondgenoten *Host Nation Support* te verlenen. Maar SP en GroenLinks bleven tegen elk optreden dat de Amerikaanse oorlogsvoorbereiding kon ondersteunen; zij waren onverzoenlijk tegen elke Nederlandse betrokkenheid. Het lid Van Bommel (SP) uitte de vrees dat Nederland nu 'stapje voor stapje deze oorlog in gerommeld' zou worden.⁷⁴ En Karimi (GroenLinks) riep uit dat, nog voordat de inkt van

68 *Handelingen II*, 2002/03, 12 februari 2003, 43-3023.

69 *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432, nr. 78.

70 *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432, nr. 81.

71 *Handelingen II*, 2002/03, 12 februari 2003, 43-3023 e.v.

72 Notulen Ministerraad 24 januari 2003, 2d.

73 *Kamerstukken II*, 2002-2003, 23 432, nr. 84. Op de precieze invulling en betekenis van *Host Nation Support* wordt uitvoerig ingegaan in hoofdstuk 10.

74 *Handelingen II*, 2002/03, 50-3276, 12 februari 2003, 43-2995.

de brief van minister Kamp was opgedroogd, de eerste treinen met militair materieel al door Nederland 'denderden'.⁷⁵ Het regeringsstandpunt werd nu in de Kamer verdedigd door de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie en de minister-president gezamenlijk; dat zou voortaan zo blijven.

5.6 Aansturing en coördinatie door de minister-president

Waar in de aanloopfase van de Irakdiscussie het voortouw toch vooral lag bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, werd in deze fase de rol van de minister-president steeds belangrijker vanwege zijn coördinerende taakstelling. Want naast overwegingen van buitenlandse politiek werden ook overwegingen van binnenlandse politiek steeds prominenter. Zo bestond er zorg dat een oorlog kon leiden tot binnenlandse onrust of mogelijk zelfs tot terroristische dreiging. Het is opvallend dat in de eerste maanden van 2003 deze aspecten in de discussies van de Ministerraad vrijwel evenveel aandacht kregen als de overwegingen van buitenlandse politiek. En in het Ministerieel Overleg resolutie 1441 ging het in feite in eerste instantie over binnenlandse aangelegenheden. Een centralere rol voor de minister-president lag dan ook voor de hand.

Opmerking verdient nog dat de vicepresident van de Raad van State, Tjeenk Willink, in een persoonlijke notitie aan de minister-president zijn zorgen uitte over de situatie in Irak en de mogelijke gevolgen.⁷⁶ Tjeenk Willink stelde een aantal fundamentele vragen bij het Amerikaanse beleid, zoals waarom nu opeens een oorlog werd voorbereid en niet eerder, en waarom niet werd vastgehouden aan het beleid van *containment*. Hij merkte daarbij op dat dit beleid tegen de Sovjet-Unie was volgehouden op momenten van veel ernstiger schendingen (inval in Hongarije). Verder uitte hij zijn zorgen over het bredere Midden-Oostenbeleid en over de verhouding met de islam, over (het ontbreken van) een rechtsgrond en over de gevolgen van een oorlog voor NAVO en EU. De notitie staat gedateerd op februari 2003. Tjeenk Willink heeft de tekst evenwel pas op 17 maart verzonden. Tjeenk Willink heeft in een e-mail aan de Commissie bericht dat hij de notitie heeft opgesteld naar aanleiding van een voorgenomen lunch met de Amerikaanse ambassadeur, die hem in februari daarvoor had uitgenodigd. De afspraak is verzet naar een latere datum, wat heeft geleid tot uitstel van de verzending van een kopie van de notitie aan de minister-president. Pas enkele weken na ontvangst heeft de minister-president het betoog gelezen. De notitie ging inderdaad in op een 'aantal fundamentele vragen en dilemma's', maar bood geen nieuwe inzichten, aldus Balkenende in een brief aan de Commissie.⁷⁷

Ook het buitenlanddeel van de Irakportefeuille vroeg steeds meer aandacht van de minister-president. Februari 2003 – toen in New York werd onderhandeld over een 'tweede resolutie' – was een maand met tal van contacten inzake Irak met buitenlandse collega's. Zo had hij begin februari onder meer telefonisch contact met bondskanselier Schröder. Zijn inzet bij dit gesprek was om zorg te uiten over de Europese verdeeldheid en de Duitse positie te beïnvloeden met een beroep op de internationale verantwoorde-

75 *Handelingen II*, 2002/03, 19 februari 2003, 46-3088; zie ook Van Bommel, 3085.

76 AZ, dossier 458298. Notitie Tjeenk Willink over conflict vs-Irak: een groot vraagteken, februari 2003.

77 Brief Balkenende aan Commissie betreffende openstaande vragen, 24 augustus 2009.

lijkheid van dit land als lid van de Veiligheidsraad.⁷⁸ Ook met Chirac was er een onderhoud. De gespreksnotitie van de raadadviseur van de minister-president bevatte een oproep aan Chirac om het de Nederlandse minister-president mogelijk te maken 'bruggen te bouwen'.⁷⁹ Balkenende slaagde er evenwel niet in Duitsland en Frankrijk tot andere gedachten te brengen, evenmin trouwens kreeg Nederland andersom meer begrip voor het – in hoofdstuk 7 nader te bespreken – Frans-Duitse standpunt.

Eind februari voerde Balkenende telefonisch overleg met Blair. Daartoe werd de volgende tekst voorbereid:

I believe that the UK, with the US and Spain, has taken a very important step by submitting a new resolution to the Security Council. A veto will be a disaster. How do you see playing it out? Can I be of help, for instance towards Chirac? If it comes to enforcement of 1441 we stepped up to our responsibilities. As you know we granted the US logistical support and we took our responsibilities to defend Turkey. As far as further commitments are concerned, our position is in principle positive. We will make our final decision on the basis of the new resolution.⁸⁰

Uit deze notitie blijkt dat het kabinet eind februari nog bereid was tot verder *commitment* (militair bedoeld). Verder wordt duidelijk dat Balkenende – net als Blair – op dat moment nog aanstuurde op een nieuwe resolutie. Dat blijkt ook uit de gespreksnotitie voor een telefoongesprek met Bush, eveneens eind februari. Deze notitie week weinig af van die voor het gesprek met Blair:

If it comes to enforcement of 1441, we stepped up to our responsibilities. As you know, we granted the US logistical support and we took our responsibilities to defend Turkey. As far as further commitments are concerned, our position is in principle positive. We will make our final decision on the basis of the new resolution.⁸¹

5.7 De beslissende dagen

Toen de Amerikaans-Britse militaire actie op 20 maart 2003 een aanvang nam, was dat eigenlijk voor niemand meer een verrassing. Kort voordien was gebleken dat de Veiligheidsraad niet tot een besluit kon komen over een vervolgresolutie op resolutie 1441. Het sabelgekleter werd toen luider. De Amerikaanse ambassadeur vroeg de Nederlandse autoriteiten de bewegingen van de Rainbow Warrior, het schip van Greenpeace, in de gaten te houden om te voorkomen dat civiele schepen in krijgshandelingen zouden worden betrokken; minister De Hoop Scheffer, die lang in de Tweede Kamer had volgehouden dat oorlog niet onvermijdelijk was, stelde midden februari in de Ministerraad vast dat militaire actie nu wel 'onafwendbaar' was geworden.⁸²

78 AZ, dossier 456654. Gespreksnotitie voor gesprek minister-president–Schröder.

79 AZ, dossier 458298. Spreekpunten minister-president voor gesprek met Chirac (13 februari 2003).

80 AZ, dossier 458298. Gesprek MP-Blair 28 februari 2003.

81 AZ, dossier 456654. Mail betreffende telefonisch overleg Bush-MP op 28 februari 2003, z. nr.

82 Notulen Ministerraad, 14 februari 2003, 2b.

5.7.1 AMBTELIJKE VOORBEREIDINGEN

Zowel binnen het ministerie van Algemene Zaken als dat van Buitenlandse Zaken werd in de laatste weken voor de inval nagedacht over de verschillende scenario's die mogelijk waren en over de te kiezen beleidslijn. Bij Buitenlandse Zaken was het onder meer de permanente vertegenwoordiger bij de VN, Van den Berg, die enkele scenario's beschreef:

1. Resolutie wordt aangenomen (...). Deze gang van zaken past in de Nederlandse lijn: Saddam heeft de laatste kans niet gegrepen en wordt met 'serious consequences' geconfronteerd.
2. Resolutie wordt verworpen door veto Frankrijk (...). Nederland zou de lijn kunnen aanhouden dat hier sprake is van een onredelijke blokkering (...), oftewel Nederland onderschrijft vs/vk-lijn.
3. Resolutie wordt ingetrokken. (...) Mocht het (...) zover komen dan kan Nederland keuze voor vs/vk-lijn nog steeds argumenteren op basis van besluitvorming van de internationale gemeenschap (resolutie 1441) en de eerdere uitspraak dat een tweede resolutie niet strikt noodzakelijk is.
4. Resolutie wordt niet aangenomen: meer dan 6 onthoudingen. (...) Wenst Nederland de zijde van vs/vk te kiezen, dan zal de argumentatie vooral in de Realpolitik gezocht moeten worden. Nederland wil niet aan de zijlijn staan als de grootste bondgenoot besluit in Irak te interveniëren om een ook in Nederlandse ogen gerechtvaardigde doelstelling te bereiken.⁸³

Een deel van bovenstaand citaat is uitgelekt en gebruikt in de uitzending van het programma *Reporter* van 27 maart 2007. Naar aanleiding daarvan stuurde de regering op 2 april 2007 een brief aan de Tweede Kamer. Hierin stelt zij onder meer dat beleidsvisies verwoord in berichten van een van de diplomatieke posten onmogelijk gezien kunnen worden als regeringsbeleid.⁸⁴

Dat het scenario van Van den Berg inhoudelijk niet veel verschilde van het denken in ambtelijk Den Haag, blijkt uit een vergelijking met de scenario's die geschetst werden in een notitie van de raadadviseurs van de minister-president Van de Beek en Swartbol:

1. Tweede resolutie wordt niet ingediend, militaire actie wordt gebaseerd op 1441;
2. Tweede resolutie wordt ingediend, maar gevetoed.
3. Tweede resolutie wordt ingediend en haalt meerderheid zonder veto's maar met 2 à 3 onthoudingen van P-5 leden [5 permanente leden van de Veiligheidsraad].
4. Tweede resolutie wordt ingediend en ruim gesteund.⁸⁵

Anders dan Van den Berg gingen beide raadadviseurs uitvoerig in op overwegingen van binnenlandse en buitenlandse politiek. Zij gaven aan dat alleen het laatste scenario zou kunnen leiden tot 'vrijwel automatische politieke en/of militaire steun van Nederlandse zijde'. 'Niet-indiening of verwerping [verandert] juridisch niets aan de consistentie van

83 Codebericht van pv VN New York d.d. 25 februari 2003, nr. nyvio84, ontvangen 26 februari 2003.

84 *Kamerstukken II, 2006/07, 23 432, nr. 221, p. 2.*

85 AZ. Notitie Van de Beek/Swartbol t.b.v. overleg 6 maart over Irak en besluitvorming in MR, kenmerk: 03M451735.

de Nederlandse lijn, maar (binnenlands) politiek is er wel degelijk een verschil.⁸⁶ Zij wezen onder meer op de mogelijkheid dat de formatie met het door de regering te nemen besluit op scherp zou kunnen worden gesteld. Voorts gingen ze in op de voorliggende concrete verzoeken om militaire steun. Zij stelden dat de concrete verzoeken van de Verenigde Staten 'militair-operationeel interessant zijn, maar niet zeer significant voor het welslagen van een militaire actie. De vs en het vk zijn aanmerkelijk meer geïnteresseerd in de politieke waarde van materiële steun voor een militaire actie.'

Met deze conclusie van hun notitie lijken de raadgevers de weg te hebben geplaveid voor het besluit dat de regering uiteindelijk zou nemen.

5.7.2 **MINISTERRAAD, BRIEF EN KAMERDEBAT 17 EN 18 MAART 2003**

Op 17 en 18 maart kwam de Ministerraad twee keer in een extra vergadering bijeen om tot een standpunt te komen over de aanstaande aanval van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. De Hoop Scheffer opende de beraadslagingen. Hij betreurde het dat de Veiligheidsraad verdeeld was gebleven. Nu zou de vraag niet zijn 'of militair optreden mag, maar of het moet'.⁸⁷ Zijns inziens was dat het geval, want niets doen was geen optie: militair optreden was onvermijdelijk geworden. Daarbij ging het niet om het omverwerpen van het regime.

Vervolgens gaf minister Kamp aan dat Nederland voor zijn veiligheid leunde op de Verenigde Staten. Daarom ook achtte hij steun aan de Verenigde Staten van belang. Maar 'Nederland is niet gevraagd in offensieve zin te participeren in de militaire interventie in Irak'.⁸⁸ Wel verwees hij naar de *Host Nation Support* en naar de terbeschikkingstelling van de Patriots. Kamp was voorstander van het uitspreken van politieke steun voor het besluit van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Deze lijn werd in het verdere debat door verschillende ministers expliciet ondersteund. De woorden 'politieke steun' vielen herhaaldelijk. Het is dan ook niet gewaagd te stellen dat de formulering 'politieke, maar geen actieve militaire steun' breed werd gedragen door de Ministerraad. In het hoofdstuk over de formatie wordt uitvoerig beschreven hoe onder meer minister Donner erop bedacht was om bepaalde uitdrukkingen zo veel mogelijk te vermijden in de brief waarin het standpunt van de regering zou worden weergegeven. Dat betrof bijvoorbeeld discussies over de rechtmatigheid van de oorlog op basis van resolutie 1441.⁸⁹ Overigens merkte hij op 17 maart nog op dat hij zich niet op voorhand kon vinden in de constatering dat militair ingrijpen onvermijdelijk zou zijn.

Juist omdat het begrip 'politieke steun' veelvuldig werd gebruikt in het debat van 17 maart, is het opvallend dat de term niet voorkomt in de brief aan de Tweede Kamer van 18 maart. Ook in de discussies over een conceptversie die, voorafgaand aan het verzenden van de brief, nog in de Ministerraad van 18 maart werden gevoerd, kwam het begrip niet voor. Waarschijnlijk hebben de opstellers van de brief hiermee de PvdA tegemoet willen komen. Dit wordt bevestigd door de onlangs verschenen herinneringen van Ruud Koole, voormalig voorzitter van de Partij van de Arbeid. Hij schrijft dat het minister Donner was die Bos had

86 AZ. Notitie Van de Beek/Swartbol tbv. overleg 6 maart over Irak en besluitvorming in MR, kenmerk: 03M451735.

87 Ministerraad, 17 maart 2003, 2.

88 Ministerraad, 17 maart 2003, 2.

89 Zie hoofdstuk 8.

gezegd te zullen proberen het voornemen van de regering om de inval politiek te steunen, uit de brief weg te houden. Die handreiking werd tenietgedaan toen de minister-president in zijn verklaring voor de Tweede Kamer wel de woorden 'politieke steun' gebruikte.⁹⁰

Op 18 maart 2003, een dag voordat de vijandelijkheden een aanvang namen, zond minister De Hoop Scheffer de door de Ministerraad voorbereide brief aan de Tweede Kamer om mededeling te doen van de opstelling van Nederland in het licht van de laatste ontwikkelingen. De cruciale passages in de brief waarin de Amerikaanse en Britse lijn wordt ondersteund, maar van een verdere militaire betrokkenheid wordt afgezien luiden als volgt:

Alles afwegende komt de regering tot de slotsom dat er, gelet op de onvoldoende medewerking door Irak, sprake is van 'further material breach'. Zij constateert dat de vs en het vk op grond van eenzelfde redenering de hoop op een vreedzame oplossing vrijwel hebben opgegeven en bereid zijn tot militair optreden. De regering steunt de conclusie dat het onvermogen tot besluiten van de Veiligheidsraad er niet toe mag leiden dat Saddam Hoessein ongemoeid wordt gelaten.

(...) Het uitblijven van een nadere vr-uitspraak heeft echter ook gevolgen voor het nationale draagvlak voor verdere Nederlandse betrokkenheid. Op die grond concludeert de regering dat het geen eigen actieve militaire bijdrage zal leveren aan operaties ten aanzien van Irak.⁹¹

De brief herhaalde dat het bezit van mvw door Irak 'een ernstige zaak' was en dat Veiligheidsraadresolutie 1441 de ontmanteling van deze wapens had gelast. De regering bleef van mening dat dreiging met geweld om naleving af te dwingen een aanvaardbaar instrument was en dat derhalve het gebruik daarvan in laatste instantie niet viel uit te sluiten. Herhaald werd ook dat een nieuwe machtiging van de Veiligheidsraad om zo nodig geweld te gebruiken 'zeer wenselijk, maar niet strikt noodzakelijk' was, en dat de Nederlandse regering zelf uiteindelijk een eigen beoordeling zou moeten geven van de mate waarin Irak zijn verplichting om te ontwapenen was nagekomen.⁹² De brief legde verder uit dat Irak de laatste mogelijkheid die resolutie 1441 bood niet had aangegrepen en dat er nu geen alternatieven meer zouden zijn voor militair optreden. Het kabinet steunde de conclusie van de Amerikaanse en Britse regeringen dat de tijd voor het toepassen van militair geweld was aangebroken. Toch concludeerde de brief vervolgens dat het uitblijven van een nadere Veiligheidsraadresolutie wel gevolgen had voor het nationale draagvlak voor verdere Nederlandse betrokkenheid (verder dan wat tot nu toe gebeurd was, zoals Patriots). Op die grond oordeelde de regering dat Nederland 'geen eigen actieve militaire bijdrage zal leveren aan operaties ten aanzien van Irak', een oordeel dat gezien de overige inhoud van de brief wel enigszins uit de lucht kwam vallen.

Het Kamerdebat werd geopend met een verklaring van de minister-president. Hij hield vol dat de wereld het zich niet kon permitteren Saddam Hoessein wederom aan het langste eind te laten trekken. De regering zou daarom geenszins neutraal blijven in het conflict, maar zou zonder aarzeling kiezen voor 'politieke steun' aan het militaire optreden. Aansluitend bij de brief meldde hij ook dat de regering niet voor een actieve militaire bijdrage had gekozen, 'vanwege de overtuiging dat deze ver strekkende keuze gebaseerd moet zijn op een zo breed mogelijk draagvlak in de samenleving en in de Kamer'.⁹³

90 Ruud Koole, *Mensenwerk, Herinneringen van een partijvoorzitter, 2001-2007* (Amsterdam 2009), p. 251.

91 *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432, nr. 94, p. 4.

92 *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432, nr. 94, p. 1-2.

93 *Handelingen II*, 2002/03, 50-3276, 18 maart 2003.

Voor het Kamerdebat van 18 maart brachten de verschillende fracties hun voorzitters in stelling. Zo formuleerde fractievoorzitter Wouter Bos van de PvdA het standpunt van zijn partij met meer precisie dan tot dan toe was geschied. De fractie zou het militaire middel als laatste redmiddel niet willen uitsluiten, omdat dit voor de noodzakelijke uitvoering van resolutie 1441 vereist zou kunnen zijn. Maar evenzeer was de fractie ervan overtuigd dat de stap naar een preventieve oorlog alleen gezet kon worden 'als allerlaatste redmiddel en op basis van duidelijke politieke steun in de Veiligheidsraad'. Zonder die steun zou het risico van verzet tegen de interventie, door middel van nucleaire bewapening en terroristische reacties, eerder groter worden dan kleiner. Voor internationale samenwerking die was gericht op het oplossen van wereldwijde problemen, zouden wij niet buiten de VN kunnen. 'Het is niet perfect,' aldus Bos, 'maar het is het beste wat wij hebben.' Zijn fractie verzette zich daarom tegen het verlenen van politieke steun aan de eenzijdige Amerikaans-Britse inval. De fractie van D66 vertolkte een soortgelijk standpunt. De vvd-fractie sprak zich, bij monde van fractievoorzitter Zalm, in omgekeerde zin uit. Hij achtte het niet-verlenen van een actieve militaire bijdrage onjuist; in de eerste plaats omdat Nederland zo'n bijdrage al gaf en zou moeten blijven geven en in de tweede plaats omdat men, als men politieke steun gaf, niet op voorhand kon uitsluiten dat ooit ook een meer actieve bijdrage vereist zou zijn. Fractievoorzitter Herben van de LPF viel hem hierin bij. Voor de cda-fractie verleende Verhagen ongeclausuleerd steun aan het regeringsstandpunt. Marijnissen (sp) en Halsema (GroenLinks) veroordeelden een Amerikaanse inval op morele, juridische en politieke gronden, soms in nogal schrille bewoordingen. 'Bush, Blair en Balkenende weten dat hoogmoed voor de val komt,' aldus Marijnissen.⁹⁴

De drie ministers die het regeringsbeleid verdedigden, hadden het bij de beantwoording van alle vragen en opmerkingen uit de Kamer niet steeds gemakkelijk; toch werden aan het einde van het debat alle moties die waren ingediend verworpen.

De passage in de brief van 18 maart over het afzien van een eigen militaire bijdrage leidde achteraf nog tot een reactie van vicepremier De Boer aan de minister-president:

Met verbazing heb ik namelijk kennis genomen van de inhoud van de brief van 18 maart 2003 van collega De Hoop Scheffer aan de Tweede Kamer met betrekking tot de tekst in de voorlaatste alinea: 'Het uitblijven van een nadere VR-uitspraak heeft echter ook gevolgen voor het nationale draagvlak voor verdere Nederlandse betrokkenheid. Op die grond concludeert de regering dat het geen eigen actieve militaire bijdrage zal leveren aan de operaties ten aanzien van Irak.' Naar mijn stellige overtuiging was dit niet de conclusie van de Ministerraad. Collega Kamp heeft als minister van Defensie aangegeven dat de vs Nederland geen verzoek hebben gedaan voor actieve militaire deelname in Irak. Derhalve kon de Nederlandse regering volstaan met het verlenen van politieke steun aan de vs en zich onthouden van actieve militaire steun. Dit is wat mij betreft het standpunt van de Nederlandse regering. Tijdens de behandeling in de Ministerraad van afgelopen vrijdag bleek dat de collega's van de LPF, vvd en cda deze visie deelden.

Indien de vs de Nederlandse regering – hetgeen onwaarschijnlijk is – alsnog zou vragen om een actieve militaire bijdrage in Irak, zou dat betekenen dat het Kabinet daar dan in die situatie opnieuw een afweging over zou dienen te maken.⁹⁵

94 *Handelingen II*, 2002/03, 50-3276, 18 maart 2003.

95 AZ, dossier 458298. Brief min. van v&w (R. de Boer) aan minister-president betreffende brief aan de Tweede Kamer van 18 maart over Irakoorlog, 25 maart 2003.

In de vergadering van de Ministerraad van 21 maart lichtte minister De Boer zijn brief toe.⁹⁶ Minister Kamp erkende dat de door De Boer genoemde overwegingen onvoldoende in de brief van 18 maart tot uiting waren gekomen.⁹⁷ Vanwege afwezigheid van de minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken kwam het punt opnieuw aan de orde in de Ministerraad van 28 maart. Bij die bespreking was minister De Boer zelf afwezig. Kamp herhaalde wat hij een week eerder had gezegd. De Hoop Scheffer was het daar blijkbaar niet mee eens. Hij verwees naar de Ministerraad van 6 december, waar gesproken was over het tweeledige verzoek van de Amerikanen. De Amerikanen hadden dus wel een verzoek aan Nederland gedaan. 'Het opnemen van een passage in de brief waarin het tegenovergestelde wordt beweerd, was derhalve niet mogelijk. De Tweede Kamer zou in dat geval onjuist zijn ingelicht.'⁹⁸

5.7.3 POLITIEKE STEUN

Het begrip 'politieke steun' is sinds de debatten in de Ministerraad en de Tweede Kamer van 17 en 18 maart onderwerp van exegese geworden, vooral in combinatie met de frase 'geen eigen actieve militaire bijdrage'. In hoofdstuk 6 wordt uitvoerig aandacht besteed aan de vraag of en zo ja hoe de formatiebesprekingen tussen CDA en PvdA hebben bijgedragen aan de totstandkoming van deze formulering. In deze paragraaf zal vanuit een breder perspectief worden geanalyseerd wat de betekenis is van het begrip politieke steun. Nagegaan wordt of deze betekenis zo eenduidig is dat die door alle betrokkenen werd onderschreven.

Juist omdat het begrip 'politieke steun' veelvuldig werd gebruikt in het debat in de Ministerraad op 17 maart, is het – zoals gezegd – opvallend dat het begrip niet expliciet voorkwam in de brief van 18 maart. De formulering die gebruikt werd, is: 'De regering steunt de conclusie dat het onvermogen tot besluiten van de Veiligheidsraad er niet toe mag leiden dat Saddam Hoessein ongemoeid wordt gelaten.'⁹⁹ Deze formulering legde het accent op de onvermijdelijkheid van het Amerikaanse en Britse besluit. Dat was – zeker in de exegetische fijnproeverij rond de formatie – net iets terughoudender dan het uitspreken van politieke steun en daarmee, naar de regering verwachtte, voor de PvdA acceptabel.

Maar in de verklaring die Balkenende aflegde na afloop van de Ministerraad op 17 maart, en de verklaring waarmee hij het debat van 18 maart opende, sprak de minister-president toch de beladen woorden 'politieke steun' uit. 'De regering van Nederland is daarom niet neutraal in haar afweging. Gesteld voor de keuze "Saddam Hoessein of Bush en Blair" kiest zij zonder aarzeling voor de laatste. Daarom ook de politieke steun.'¹⁰⁰ Indien Balkenende de laatste toevoeging had weggelaten, was waarschijnlijk geen uitvoerig debat met de PvdA ontstaan. Ook Bos (PvdA) had namelijk herhaaldelijk verklaard dat hij, gesteld voor de keuze tussen Saddam Hoessein of Bush en Blair, zon-

96 Notulen Ministerraad, 21 maart 2003, 3g.

97 In de Ministerraad van 18 maart had hij immers gemeld dat het Verenigd Koninkrijk en Australië wel zo'n concreet verzoek hadden gehad.

98 Notulen Ministerraad, 28 maart 2003, 17d: Bijlage bij de brief Balkenende d.d. 24 augustus 2009 aan Commissie betreffende openstaande vragen. Zie voorts paragraaf 10.2.8.

99 *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432, nr. 94.

100 *Handelingen II*, 2002/03, 18 maart 2003, 50-3276.

der meer voor de laatsten zou kiezen. Verhagen (CDA) maakte het er voor de PvdA niet beter op toen hij in zijn betoog wel heel expliciet politieke steun betuigde aan de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Hij legde uit dat deze politieke steun zich op diverse manieren uitte: 'allereerst door hier expliciet onze instemming uit te spreken'.¹⁰¹ Hij ging als volgt verder:

Wij moeten ook voortgaan met stappen die de regering met onze instemming heeft gezet. Daarbij valt uiteraard te denken aan het voortzetten van de bescherming van de Turkse bevolking met onze Patrioteenheden. Ook valt te denken aan het blijven verlenen van *Host Nation Support*. (...) Wij gaan ervan uit dat de bijdragen die Nederland nu levert worden voortgezet. (...) In het geval dat ze nog komen zal het CDA in ieder geval positief reageren op verzoeken tot het aflossen van Amerikaanse troepen bij reeds bestaande vredesoperaties, de zogenaamde *backfill*.¹⁰²

Na een interruptie van Zalm (VVD) merkte Verhagen op dat het CDA een verzoek om een actieve militaire bijdrage op eigen merites zou beoordelen. Hij stelde evenwel in navolging van de brief van de regering dat een dergelijk verzoek niet gekomen was en dat zo'n verzoek alleen gehonoreerd kon worden als er een breed draagvlak in de Kamer was. Hij verwees hierbij naar eerdere besluiten. Verhagen vatte de visie van het CDA nog eens samen: 'Ik heb gezegd dat wij politieke steun uitspreken die meer inhoudt dan alleen een woord. Wij ondersteunen activiteiten die in het kader van *Host Nation [Support]*, verdediging van bondgenoten en *backfill* noodzakelijk zijn.'¹⁰³ Halsema (GroenLinks) constateerde: 'Dat betekent dus dat politieke steun voor u ook militaire steun is in de zin van *backfill*'.¹⁰⁴

De Commissie stelt vast dat Verhagen de ook door de PvdA gesteunde terbeschikkingstelling van de Patriots en de *Host Nation Support* uitlegde als invulling van de door de regering verleende politieke steun, dit terwijl deze besluiten eerder – in elk geval in het parlement – juist losgekoppeld waren van de besluitvorming over een aanval op Irak. In antwoord op een interruptie van Marijnissen zei Bos dat over de Patriots in de Kamer een democratisch besluit was genomen waar de PvdA niet op zou terugkomen. Hij sprak zich niet uit over de wijze waarop Verhagen dit besluit interpreteerde.¹⁰⁵

Bos stak zijn eigen betoog in met de vaststelling dat de lijn van de Verenigde Naties vroegtijdig was afgebroken. 'Alleen al om die reden kunnen wij het besluit van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk niet steunen.'¹⁰⁶ Hij stelde verder: 'Ook kan er wat ons betreft geen sprake zijn van actieve Nederlandse betrokkenheid bij het conflict. Dat betekent: geen mensen, geen materieel. Wij gaan dus geen oorlog voeren en nemen ook geen verantwoordelijkheid voor deze oorlog. (...) Ik vraag de minister-president te bevestigen dat deze conclusie ook in zijn brief besloten ligt.'¹⁰⁷ Meer specifiek vroeg hij

101 *Handelingen II*, 2002/03, 18 maart 2003, 50-3277.

102 *Handelingen II*, 2002/03, 18 maart 2003, 50-3278.

103 *Handelingen II*, 2002/03, 18 maart 2003, 50-3282.

104 *Handelingen II*, 2002/03, 18 maart 2003, 50-3282.

105 *Handelingen II*, 2002/03, 18 maart 2003, 50-3286.

106 *Handelingen II*, 2002/03, 18 maart 2003, 50-3283.

107 *Handelingen II*, 2002/03, 18 maart 2003, 50-3284.

J.P. Balkenende (CDA, minister-president)

De regering betreurt het dat het niet mogelijk is gebleken om tot een nadere resolutie te komen. De regering constateert dat dit de VS en het VK geen andere mogelijkheid openliet dan om zonder nadere resolutie tot militaire actie over te gaan. Die actie was op zichzelf uiteindelijk onvermijdelijk, bij gebrek aan medewerking van Saddam Hoessein. Daarom steunt de regering de conclusie dat het onvermogen van internationale besluitvorming er niet toe mag leiden dat Saddam Hoessein aan het langste eind trekt en de besluiten van de internationale gemeenschap naast zich neer kan leggen. (...) De regering van Nederland is daarom niet neutraal in haar afweging. Gesteld voor de keuze 'Saddam Hoessein of Bush en Blair', kiest zij zonder aarzeling voor de laatste. Daarom ook de politieke steun.

W. Bos (PvdA)

Voor ons blijft enigszins mysterieus waarop dat begrip [politieke steun] betrekking heeft. In ieder geval wordt uitgelegd dat onder politieke steun moet worden verstaan dat Saddam Hoessein onder geen beding als lachende derde uit dit conflict tevoorschijn mag komen. Daar zijn wij het natuurlijk mee eens. Ik kan mij niet voorstellen dat een van de aanwezigen het daarmee oneens is. (...) De brief [van 18 maart] maakt geen melding van expliciete steun voor het besluit zelf om nu militaire middelen te gebruiken. Daarover kan politieke steun kennelijk ook niet op slaan. Integendeel, in de brief wordt zelfs betreurd dat het besluit op deze manier tot stand is gekomen. Ik begrijp dat politieke steun ook niet kan slaan op de [Nederlandse] aanwezigheid op lijsten van landen die menen de activiteiten van Amerika en het VK volledig te steunen. (...) Politieke steun slaat ook niet op het verklaren van de oorlog. Ik heb namelijk begrepen dat de minister-president dat niet van plan is. Politieke steun slaat evenmin op het verbinden van enige feitelijke consequentie aan de huidige situatie in de zin dat mensen en materieel mogen worden gestuurd. Kennelijk valt vooral heel veel niet onder het begrip.

F. Halsema (GroenLinks)

De terugkerende vraag was wat politieke steun is. De minister-president zei geen lijstjes te wensen, maar hij was zelf degene die zich in een interruptiedebat met de heer Marijnissen [SP] op één lijn plaatste met Aznar en Berlusconi. Hij zei: 'Wij hebben exact hetzelfde standpunt. Die politieke steun betekent dan dat wij niet alleen aan de kant gaan staan van Bush in een lopende oorlog, maar dat wij nu ook uitdrukkelijk steun zullen geven aan het begin van een oorlog.' De suggestie van de heer Bos dat het enkel een passieve keuze zou zijn voor Bush ingeval van oorlog is door de minister-president dan ook bestreden.

J. Marijnissen (SP)

Dan de kwestie van de politieke steun en de militaire steun. Ik blijf het een vierkante cirkel vinden, iets wat je wel kan zeggen maar niet kan tekenen. Ik blijf het raar vinden dat je zegt ergens politiek steun aan te geven maar [dat] je vervolgens niet bereid bent om wanneer een verzoek daartoe wordt gedaan, dat ook militair te demonstreren. Ik vind dat niet binnen de Nederlandse traditie passen. Het is proberen om van twee walletjes te eten en om een beetje uit de wind te blijven. De indruk blijft bij mij bestaan dat dit is ingegeven door datgene wat de kabinetsformatie heeft voortgebracht. Een voorbeeld van de inconsistentie in dezen is het verhaal over het draagvlak [bij de Nederlandse bevolking]. Als draagvlak relevant is voor militaire steun, dan geldt dat natuurlijk ook als het gaat om de politieke steun.

M. Verhagen (CDA)

Het uitgangspunt van het wegnemen van het risico [van MWV] brengt de CDA-fractie tot de conclusie dat wij onze steun moeten uitspreken voor die groep landen die op basis van alle Irakresoluties sinds 1991 de verantwoordelijkheid op zich neemt om tot ingrijpen over te gaan om daarmee de resoluties te kunnen afdwingen. Het huidige onvermogen tot verdere besluitvorming in de Veiligheidsraad mag er niet toe leiden dat Saddam Hoessein ongemoeid wordt gelaten. De politieke steun van de CDA-fractie uit zich op meerdere manieren. Allereerst door hier expliciet onze instemming uit te spreken. (...) Wij moeten onze instemming uitspreken met de positie die een aantal landen heeft ingenomen. Wij moeten ook voortgaan met de stappen die de regering met onze instemming heeft gezet. Daarbij valt uiteraard te denken aan het voortzetten van de bescherming van de Turkse bevolking met onze Patrioteenheden. Ook valt te denken aan het blijven verlenen van *Host Nation Support*.

Uitspraken over politieke steun tijdens interviews met de Commissie, 2009

J.P. Balkenende, 7 juli 2009

Politieke steun betekent dat je staat achter het doel van de militaire inval. Ik heb zelf in een debat gebruikt dat wanneer wij voor de keuze zouden staan [tussen] Saddam Hoessein en Bush, dan kiezen wij voor de laatste, maar politieke steun betekent gewoon dat men zich schaart achter de inval.

D.J. van den Berg (Buitenlandse Zaken), 15 juni 2009

De Amerikanen hadden geen enkele behoefte aan Nederlands militair materiaal. (...) Nederland bood uiteindelijk alleen politieke steun, maar voor de vs was dat voldoende om toch te kunnen zeggen dat Nederland aan hun kant stond.

W. Bos, 9 juli 2009

We konden ons er dus in vinden dat de Amerikanen maar zo snel mogelijk moesten winnen, want dat Hoessein wint, wil je zeker niet. Die interpretatie sneuvelde heel snel omdat op de dag van het Kamerdebat – ik weet niet meer in welke volgorde – Verhagen en De Hoop Scheffer heel scherp het standpunt innamen dat het Nederlandse kabinet de inval politiek steunde en dat dat dus betekende – en daarmee was mijn interpretatie weg – dat men het op dat moment een gerechtvaardigde inval vond.

J.P.H. Donner (cda), 6 juli 2009

In de discussie op voorhand zat vooral het punt of inderdaad met kracht van argumenten kon worden volgehouden dat verder uitstel [van militair ingrijpen] niet verstandig en gerechtvaardigd was of dat verder uitstel geboden moest worden. Pas later is dat de vraag geworden of dat [politieke] steun was. Het kabinet heeft vervolgens naar mijn weten op 18 maart 2003 in een brief neergelegd dat men om die reden politieke steun verleende aan de keuze van de vs en het vk.

J. de Hoop Scheffer (cda), 21 september 2009

Ik heb politieke steun opgevat als een uiting van de opvatting van de Nederlandse regering dat het nu genoeg is met het getreuzel van Saddam Hoessein en dat er sprake is van *further material breach*, ondanks het feit dat dat door de Veiligheidsraad niet is vastgesteld (...). Zo definieer ik politieke steun. Het alternatief is dat je het oneens bent met hetgeen de Amerikanen en de Britten gaan doen.

H. Kamp (vvd), 6 juli 2009

Het kabinet was van opvatting dat er moest worden doorgepakkt richting Irak. Toen de vs, het vk en Australië dat deden, kregen ze de [politieke] steun van het kabinet.

A. Koenders (PvdA), 27 augustus 2009

Het [begrip politieke steun] was voor mij echt nieuw. Wij wisten ook niet wat er precies mee bedoeld werd. Ik heb dat later en misschien ook toen al geïnterpreteerd als: we doen militair niks, maar politiek steunen we het feit dat er een eenzijdige inval van Amerikanen en geallieerden komt. Dat paste niet in de lijn die de PvdA had ingezet, dus waren we daarop tegen.

J. Remkes (vvd), 2 juli 2009

Die brief [van 18 maart 2003], daar zijn wij uiteindelijk in politieke zin geland, maar ik heb altijd wel iets gehad van: het is wel een beetje goedkoop. Wel politieke steun, maar op geen enkele wijze de bereidheid om militair iets te doen.

M. Verhagen, 8 juli 2009

Wij zaten min of meer op dezelfde lijn als ten tijde van Kosovo. Er is voldoende legitimatie, wij vinden het in principe noodzakelijk dat je met militaire middelen naleving van deze resolutie [1441] afdwingt en derhalve kun je eraan meedoen indien dat gewenst is.

een toelichting op de door de minister-president in zijn verklaring gekozen bewoordingen: 'Die formulering roept bij ons de vraag op of de politieke steun waarvan kennelijk sprake is vooral betrekking heeft op de vraag: stel dat je moet kiezen als ze met elkaar aan het vechten zijn, voor wie kies je dan? Of betreft die steun het oordeel en het besluit van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk?'¹⁰⁸

In zijn beantwoording ging de minister-president nader in op zijn interpretatie van politieke steun. Hij stelde daarbij: 'De keerzijde van "geen politieke steun" is veroordelen, maar daar kiezen wij duidelijk niet voor'.¹⁰⁹ In zijn repliek verdedigde hij zich ook tegen de aanvallen van de rechterflank, die vooral kwamen van Zalm (VVD). Deze had onder meer opgemerkt: 'Als je iets politiek steunt kan het niet zo zijn dat je niet eens wilt kijken naar eventuele verzoeken om militaire steun'.¹¹⁰ Hierop antwoordde de minister-president: 'Wetend hoe de gevoeligheden liggen in deze Kamer en in de Nederlandse samenleving hebben wij na ampel beraad besloten om niet te kiezen voor een actieve militaire bijdrage in het conflict'.¹¹¹ Hij hield vol dat het hierbij niet (alleen) om de PvdA ging. Hij wees er voorts nog eens op dat de Nederlandse positiekeuze toch niet als een verrassing kon komen, 'want wij hebben een consistente lijn gevolgd, die heeft geleid tot het uitspreken van de politieke steun'.¹¹² Je maakt een afweging ten aanzien van het internationale traject. Vervolgens neem je een besluit over de nationale situatie in de zin van het al dan niet leveren van een actieve militaire bijdrage'.¹¹³ Balkenende gaf met deze toelichting aan dat afwegingen in het kader van de internationale politiek de doorslag hadden gegeven bij het verlenen van politieke steun, terwijl de besluitvorming over een mogelijke actieve militaire bijdrage bepaald werd door de nationale situatie.

Mede door een interventie van Bos ontspoon zich nog een – aan de formatie gelieerd – debat over de vraag of politieke steun betekende dat, gegeven de situatie die was ontstaan, Nederland koos voor Bush en Blair en tegen Saddam Hoessein, of dat het actieve steun aan het voornemen van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk impliceerde. In antwoord op Bos zei de minister-president: 'De woorden "positieve steun" in de brief zijn gekoppeld aan de situatie die ontstaat wanneer de militaire aanval begint'.¹¹⁴ Balkenende gaf hier enkele invullingen die voor het Kamerlid Halsema niet leidden tot de gewenste duidelijkheid. Daartoe uitgedaagd door Halsema specificeerde hij: 'Als je zegt dat militaire druk nodig is om Saddam te laten bewegen, kan er onder omstandigheden een moment komen waarop je de militaire druk moet omzetten in interventie, omdat er geen alternatief is. Dat moment lijkt nu aanstaande'.¹¹⁵

De goede verstaander zal ook uit dit laatste antwoord opmaken dat de minister-president – anders dan CDA-fractievoorzitter Verhagen – bleef laveren tussen twee interpretaties. Het debat leverde geen verdere duidelijkheid op.

108 *Handelingen II*, 2002/03, 18 maart 2003, 50-3287.

109 *Handelingen II*, 2002/03, 18 maart 2003, 50-3302, kolom 2. Waarschijnlijk is overigens bedoeld: de keerzijde van politieke steun.

110 *Handelingen II*, 2002/03, 18 maart 2003, 50-3303.

111 *Handelingen II*, 2002/03, 18 maart 2003, 50-3303.

112 *Handelingen II*, 2002/03, 18 maart 2003, 50-3304.

113 *Handelingen II*, 2002/03, 18 maart 2003, 50-3305.

114 *Handelingen II*, 2002/03, 18 maart 2003, 50-3307.

115 *Handelingen II*, 2002/03, 18 maart 2003, 50-3307.

5.8 Het naoorlogse debat

Het denken over de toekomst van Irak in het post-Saddamtijdperk is te onzent vroeg begonnen. Misschien past dat ook wel bij het vreedzame zelfbeeld dat Nederland graag koestert en bij de nadruk die in het buitenlands beleid traditioneel wordt gelegd op de constructieve kanten daarvan, zoals ontwikkelingssamenwerking. Naargelang duidelijker werd dat de Amerikanen niet zouden rusten voordat *regime change* in Irak was bereikt, kreeg de vraag naar de verdere toekomst van het land een grotere urgentie. Op Buitenlandse Zaken werd al vanaf augustus 2002 over dat probleem nagedacht. In het Kamerdebat van 18 maart 2003, dat in de schaduw stond van de naderende militaire actie tegen het regime van Saddam, gingen verscheidene leden van de Tweede Kamer, en ook de minister-president, in op verschillende aspecten van de politieke en sociale toekomst van Irak. Onder andere de humanitaire effecten van de komende Amerikaans-Britse actie, alsmede de vrees voor een grote vluchtelingenstroom, kwamen aan de orde. De waarschijnlijk zou worden verwoest, en op de hulp die Nederland daarbij zou kunnen bieden.¹¹⁶

Toen de eerste fase van de militaire actie voorbij was, waarin Saddam Hoessein ten val werd gebracht en Irak werd bezet, deden de eerste problemen omtrent de toekomstige organisatie van het land zich reeds voelen. De Britten en de Amerikanen gingen ervan uit dat zij verantwoordelijk waren voor de eerste stappen in de richting van een interim-bestuur en van het begin van een nieuwe Iraakse bestuursvorm. Beide regeringen aanvaardden het besluit van de Veiligheidsraad van 22 mei 2003, waarin werd vastgelegd dat de bevolking van Irak het recht had 'freely to determine its own political future' en dat de Verenigde Naties 'should play a vital role in humanitarian relief, the reconstruction of Iraq, and the restoration and establishment of national and local institutions for representative governance' (Veiligheidsraadresolutie 1483). De lidstaten van de Verenigde Naties werden in dezelfde resolutie opgeroepen bij te dragen aan de tenuitvoerlegging van de daarin neergelegde beginselen. De belangrijkste consequentie voor Nederland was dat de mogelijke volkenrechtelijke blokkade tegen bemoeienis met Irak, die zowel in de Tweede Kamer als in het publieke debat een belangrijke rol had gespeeld, nu was opgeheven. In zijn brief van 26 maart 2003 aan de Tweede Kamer gaf minister De Hoop Scheffer te kennen dat er tot dan toe geen grote stromen ontheemden of vluchtelingen op gang waren gekomen. Wel zou er een beperkte maar ononderbroken trek zijn van de steden naar het platteland. Hier en daar zouden humanitaire problemen zich voordoen, onder andere door het uitvallen van de drinkwatervoorziening en storing in de levering van elektriciteit.¹¹⁷ De regering, aldus deze brief, zette zich in voor een centrale rol voor de VN in de postconflictperiode en een zo kort mogelijke interim-fase onder militair bestuur.

116 *Handelingen II*, 2002/03, 18 maart 2003, 50-3308. Zie voor de opmerkingen van Kamerleden o.a. Bos 50-3286; Halsema 50-3293; Dittrich 50-3294 en Rouvoet 50-3295.

117 *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432, nr. 103.

Latere brieven aan de Tweede Kamer van de minister en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken schetsten een wat somberder beeld. In verschillende streken van Irak zouden bijvoorbeeld humanitaire problemen ontstaan als gevolg van drinkwatertekorten, een stagnerend rioleringsstelsel en gebrek aan medicijnen. De regering reageerde hierop met een belangrijke financiële ondersteuning van internationale initiatieven, zoals het 'flash appeal' van de VN.¹¹⁸ Het algemeen overleg van de regering met de vaste Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken, voor Defensie en voor Europese Zaken op 27 maart 2003 gaf hoofdzakelijk aanleiding tot nakaarten over de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de inval in Irak. Sommige Kamerleden (Van Aartsen, Koenders) stonden stil bij de humanitaire problemen en de reconstructie; in dit opzicht zaten zij vrijwel op dezelfde lijn als de regering.¹¹⁹ Het debat werd overigens bemoeilijkt doordat de Amerikaans-Britse bezetting allerminst een vreedzame situatie in het leven had geroepen. Er werden steeds meer aanslagen gepleegd, vooral in Bagdad, gericht tegen de bezettingstroepen, maar ook tegen de nieuwe bestuursorganen, tegen de politie, tegen het hoofdkantoor van de VN in Bagdad en tegen sjjiitische bijeenkomsten. In de verdere loop van 2003 nam deze soennitische oorlogscampagne zelfs langzaam in hevigheid toe.

Reeds in het Kamerdebat van 18 maart 2003 had de regering meegedeeld dat zij de wenselijkheid van een militaire bijdrage na beëindiging van het conflict zou overwegen. In mei werd besloten een verkenningssmissie naar Irak te zenden en de beslissing over het deelnemen aan een internationale stabilisatiemacht voor Irak over te laten aan een nieuw kabinet. Op 6 juni 2003 berichtten de ministers De Hoop Scheffer en Kamp, nu als leden van dat nieuwe kabinet (Balkenende II), dat besloten was met een bataljon mariniers en de daarbij behorende ondersteuning bij te dragen aan een multinationale stabilisatiemacht voor Irak.¹²⁰

Toen de Tweede Kamer het onderwerp besprak, was intussen een internationale discussie losgebrand, ook in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, over het falen van de bezettingsmacht in Irak om mvw te vinden. Het debat over de rechtvaardiging van de inval brak als het ware opnieuw uit. Dat gebeurde ook in Nederland, al betrof het Kamerdebat formeel slechts deelname aan de internationale stabilisatiemacht. De Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie hadden een groot aantal vragen voorgelegd aan de regering (159 stuks). Die vragen betroffen niet zozeer het beginsel van deelname aan de stabilisatiemacht, als wel de feitelijke vormgeving van de Nederlandse bijdrage (gebiedsomschrijving, bevelsconstructie, potentiële gevaren, relatie tot humanitaire en wederopbouwactiviteiten en dergelijke).¹²¹ Bij de daaropvolgende discussie werd het regeringsstandpunt gesteund door de fracties van CDA, VVD, ChristenUnie, SGP, D66 (intussen regeringspartij) en LPF, alsmede door een meerderheid van de PvdA-fractie. Tegen waren de fracties van GroenLinks en SP.¹²² Daarmee was toestemming verleend voor de uitzending van Nederlandse troepen naar Irak, een toestemming die eerder niet aan de orde was geweest.

Op 28 augustus 2003 vond als het ware een retrospectief Kamerdebat plaats over de rechtvaardiging van de militaire actie tegen Irak, die door Nederland immers politiek

118 Zie *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432, nr. 104 (brief 1 april 2003) en nr. 107 (brief 15 april 2003).

119 *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432, nr. 108, p. 8-9.

120 *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432, nr. 116 herdruk.

121 *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432, nr. 117.

122 *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432, nr. 120 p. 43.

was gesteund. In dat debat waren de argumenten niet steeds dezelfde als een halfjaar eerder (de mvw waren uit de argumentatie verdwenen), maar de frontlijnen bleven onveranderd. Het debat liep uit in een bespreking van de wens van de fracties van PvdA, SP en GroenLinks om inzage te verkrijgen in de informatiebronnen waarover de regering had beschikt toen zij de Kamer voorlichtte over de bewapening van het Iraakse bewind. De Hoop Scheffer en Kamp hielden vol dat er, ook afgezien van de vertrouwelijkheid van gegevens van inlichtingen- en veiligheidsdiensten, geen enkele reden kon zijn voor overlegging van deze informatie aan de Kamer, omdat de regering de Kamer steeds volledig had ingelicht over haar gezichtspunten en haar plannen. Dit leidde tot indiening van een motie-Koenders-Halsema-Van Bommel, die werd verworpen.¹²³ Aangezien minister De Hoop Scheffer in een eerdere fase juist zeer sterk de nadruk had gelegd op de realiteit van de dreiging met Iraakse mvw, kwam hij naar het oordeel van de Commissie niet geheel zonder kleerscheuren uit dit debat.

In algemene zin kan men stellen dat de kritiek op de regering niet luwde toen het bewind van Saddam Hoessein ten val was gebracht. Die kritiek betrof niet alleen de onjuistheid van de eerder gegeven inlichtingen over mvw en de weigering van de regering om in dit opzicht opening van zaken te geven, maar ook het ontbreken van een volkenrechtelijke legitimatie voor de Amerikaans-Britse inval, en dus ook de politieke steun die Nederland daaraan had verleend. Daarnaast bleef de parlementaire oppositie (nu zonder D66) hameren op de vraag wat ‘politieke steun’ nu wel precies mocht wezen wanneer zij verschillende vormen van militaire bijstand bleek in te houden (Patriots, *Host Nation Support* en maritieme operaties in de Perzische Golf). Op dit punt komt de Commissie uitvoerig terug in hoofdstuk 10.

Het debat kwam derhalve, na het einde van de militaire operaties in Irak, geenszins tot rust. De oppositie in de Kamer, ditmaal ook in de Eerste Kamer, en een niet onbelangrijk deel van de media, bleef alle vormen van deelname aan deze militaire operaties kritiseren.¹²⁴ De – naar Nederlandse maatstaven – grote bitterheid van die discussie werd in de hand gewerkt door de wisselende argumenten waarmee de regering haar houding had verdedigd: van de vrees voor mvw naar de noodzaak van naleving van de VN-resoluties; van niet-militaire steun naar niet-offensieve steun; van alleen politieke steun naar een plaatsje in de Amerikaans-Britse *coalition of the willing*. Die wisselvalligheid – die, uiteraard, in de media werd uitvergroot – kon al gauw tot de verdenking leiden dat het kabinet geen zuiver spel had gespeeld.

5.9 De argumentatie nader bezien

De Commissie staat thans kort stil bij de argumenten die met betrekking tot mogelijk militair optreden tegen Irak werden uitgewisseld. Voor zover deze argumenten in andere delen van het rapport aan de orde komen, zal daarnaar worden verwezen.

Over de volkenrechtelijke grondslag van militair optreden tegen Irak is vrijwel aanhoudend gedebatteerd, ook toen de militaire operaties al op hun eind schenen te lopen. In de Tweede Kamer spitste het debat over de geoorloofdheid van de ingreep zich vaak toe

123 *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432, nr. 123; *Handelingen II*, 2002/03, 28 augustus 2003, 86-5029.

124 Zie b.v. ‘We doen wel mee aan de oorlog’, *Vrij Nederland*, 5 april 2003. Ook uitzendingen *Argos*, 16 en 30 maart 2003.

op de juridische grondslag daarvan. In hoofdstuk 8 gaat de Commissie uitvoerig in op de volkenrechtelijke argumentatie. Voor de wijze van besluitvorming op regeringsniveau zijn vooral de volgende omstandigheden van belang:

- De juridische directies van Buitenlandse Zaken en van Defensie waren beide van mening dat voor militaire actie tegen Irak een uitdrukkelijke machtiging door de Veiligheidsraad nodig was, en dat resolutie 1441 niet zo'n machtiging inhield;
- De minister van Defensie heeft een hiertoe strekkende nota van 28 januari 2003 van zijn juridische directie bestudeerd, maar een ander standpunt ingenomen, namelijk het intussen ontwikkelde regeringsstandpunt dat de totstandkoming van zo'n machtiging door de Veiligheidsraad wel zeer wenselijk was, maar juridisch niet noodzakelijk;
- Het is niet duidelijk geworden of de minister van Buitenlandse Zaken een hiertoe strekkende nota van 13 maart 2003 van zijn juridische directie (DJZ) ooit onder ogen heeft gehad, maar hij verklaarde achteraf goed op de hoogte te zijn geweest van dat standpunt. DJZ was hiërarchisch ondergeschikt aan DGPZ, en deze ging er toentertijd van uit dat men in de politiek met de geleerde betogen van DJZ niets opschoot, een standpunt dat overigens door de toenmalige secretaris-generaal werd gedeeld.¹²⁵

In september 2002 had het Kamerlid Koenders (PvdA) de regering verzocht een spoedadvies te vragen van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV). Uit de dossiers van DJZ blijkt dat aanvankelijk een instemmend concept is vervaardigd en dat ook overleg is gevoerd met de voorzitter van de CAVV over de vraag binnen welke termijn advies zou kunnen worden uitgebracht. Een latere notitie stelde de minister voor niet in te stemmen met het verzoek van Koenders: de adviesaanvraag zou overbodig zijn in het licht van het door de minister reeds ingenomen standpunt ten aanzien van Irak. De notitie voegde toe: 'Overigens staat het de Tweede Kamer vrij uit eigen beweging de CAVV te verzoeken advies uit te brengen over eventuele militaire acties tegen Irak.'¹²⁶ De laatste zin is weggelaten uit het afwijzende antwoord dat uiteindelijk aan Koenders werd gegeven. Laatstgenoemde betreurt achteraf dat hij heeft nagelaten een poging te wagen de Kamer ertoe te bewegen zelf advies van de CAVV te vragen.¹²⁷ De Commissie kan zich moeilijk aan de indruk onttrekken dat de top van het departement liever geen volkenrechtelijke obstakels zag op het pad dat intussen was uitgestippeld (zie ook paragraaf 8.7.1).

In de presentatie van het regeringsbeleid aan de Tweede Kamer heeft minister De Hoop Scheffer altijd veel nadruk gelegd op het gevaar van mvw in Iraakse handen. Bij de beoordeling van dit argument moet men zich even losmaken van de wetenschap dat deze wapens achteraf gezien niet op Iraaks grondgebied zijn gevonden. Ook woordvoerders van de parlementaire oppositie, zoals Koenders (PvdA) en Karimi (GroenLinks), oordeelden destijds dat een reële dreiging van Irak uitging door de toegang van Saddam Hoesseins regime tot chemische en biologische wapens.¹²⁸ Het verschil met het standpunt van de minister was

125 Zie voor de nota's van DJZ en de commentaren van DGPZ Siblesz: hoofdstuk 8; De Hoop Scheffer, 21 september 2009 en Majoer, 3 juli 2009.

126 BZ, DJZ/IR/ARA/00526.

127 Koenders, 27 augustus 2009.

128 *Handelingen II*, 2001/02, 5 september 2002, 95-5650 en 5654.

dat deze van de aanvang af uitdrukkelijk de militaire optie heeft willen openhouden, terwijl de oppositie meende dat het voorlopig ging om hervatting van de wapeninspecties, en dat het vervolg zou afhangen van wat bij die inspecties zou worden aangetroffen. Aan de realiteit van het mvw-argument is aanvankelijk niet getwijfeld.

Toen de wapeninspecteurs op grond van resolutie 1441 hun werkzaamheden hadden hervat, maakten zij in een eerste rapportage melding van gebrek aan actieve medewerking door de Iraakse autoriteiten. De gezochte zekerheid over het al dan niet bestaan van mvw kon vooralsnog niet worden bereikt, zodat ministers en Kamerleden bleven vasthouden aan eerder naar voren gebrachte speculaties. De MVD en de AIVD waren voorzichtig.¹²⁹ Naarmate de onzekerheid over de reële beschikbaarheid van mvw voortduurde, werd de toon van Buitenlandse Zaken stelliger. 'Wij gaan ervan uit dat Irak die [chemische en biologische] wapens heeft,' aldus minister De Hoop Scheffer in de Tweede Kamer op 18 maart 2003.¹³⁰ Op Defensie was men daar niet helemaal gelukkig mee, maar men heeft zich er uiteindelijk niet tegen verzet.¹³¹ Sommige Kamerleden trokken de stelligheid waarmee de regering over de mvw van Saddam Hoessein sprak in twijfel, en vroegen inzage van de informatie waarop die stelligheid was gebaseerd. Dit verzoek werd echter systematisch geweigerd. De vraag of de regering op deze manier naar buiten toe een zekerheid te kennen gaf die door haar informatiebronnen niet werd gewaarborgd, zal in hoofdstuk 9 aan de orde komen.

De mvw bleven – met de zorg over de voortgang van de wapeninspecties – in elk geval het debat beheersen.¹³² Minister Kamp verklaarde nog in februari 2003 aan de pers, kort voor de aanvang van de militaire actie, dat het ging om de uitschakeling van de mvw. 'Als die verdwijnen hoeft daar niets te gebeuren. Er wordt dan niets aangevallen.'¹³³ De onzekerheid bestond toen evenwel nog steeds. Het door Saddam Hoesseins mvw opgeroepen schrikbeeld werd door de Amerikaanse autoriteiten ten volle uitgebuit en ook door de Nederlandse ministers voortdurend gehanteerd.

Tegenover de kritiek uit de Tweede Kamer ontwikkelde minister De Hoop Scheffer een juridisch argument. Het zou niet de taak van de Nederlandse regering zijn om aan te tonen dat Irak over mvw beschikte, maar die van Saddam Hoessein om te bewijzen dat hij die wapens niet bezat. De resoluties van de Veiligheidsraad zouden de 'bewijslast' op Saddam Hoessein hebben gelegd, aldus De Hoop Scheffer. Het is juist dat de Veiligheidsraadresoluties een rapportageplicht legden op de Iraakse regering. Dat neemt echter niet weg dat de onzekerheid bleef bestaan zolang aan die rapportageplicht niet was voldaan en de wapeninspecteurs op dit punt niet tot duidelijke vaststellingen waren gekomen. Uit een gebrek aan voldoen aan de rapportageplicht kan men niet afleiden dat er mvw waren.

In het debat werd van regeringszijde ook gebruikgemaakt van een argument dat in een later stadium, toen het mvw-argument niet bleek op te gaan, de volle nadruk zou krijgen,

129 Zie hoofdstuk 9.

130 *Handelingen II*, 2002/03, 18 maart 2003, 50-3311.

131 Casteleijn, 26 juni 2009.

132 Zie Eurlings, *Kamerstukken II*, 2002/03, nr. 68 p.1-2 (algemeen overleg 3 december 2002) en *Handelingen II*, 2002/03, 30 januari 2003, 38-2823; De Graaf, t.a.p. 38-2830; Karimi, *Handelingen II*, 2002/03, 12 februari 2003, 43-2992; Herben, 43-3009; De Hoop Scheffer, 43-3013.

133 Joost Oranje, 'Hollandse oorlogslogica', *NRC Handelsblad*, 12 juni 2004. Zie ook Kamp, *Handelingen II*, 2002/03, 12 februari 2003, 43-3025.

namelijk dat een nieuwe uitdrukkelijke machtiging van de Veiligheidsraad tot het gebruik van geweld in Irak niet nodig was, omdat uit de totaliteit van de resoluties zo'n machtiging kon worden afgeleid (het 'corpus'-argument oftewel – in de Engelse terminologie – *revival-theory*). Bij de bezetting van Koeweit door Iraakse troepen had de Veiligheidsraad immers resolutie 678 aangenomen, waarin het gebruik van geweld goedgekeurd werd verklaard, niet alleen om Iraakse troepen te dwingen Koeweit te verlaten, maar ook 'to restore international peace and security in the area'. Het einde van de militaire operaties in Koeweit leidde tot een staakt-het-vuren, dat de machtiging tot gebruik van geweld wel opschortte, maar niet beëindigde. De niet-nakoming van resolutie 1441 zou in deze gedachtegang die machtiging als het ware reactiveren.¹³⁴ In hoofdstuk 8 zal de Commissie de geldigheid van deze argumentatie nader onderzoeken. In de Tweede Kamer vermocht het de tegenstanders van de militaire actie niet te overtuigen. Zij oordeelden dat men zich met een geheel nieuwe situatie geconfronteerd zag, waarin (anders dan bijvoorbeeld in het geval van de operatie *Desert Fox*) de oorlogvoering bestemd was om het gehele land te bezetten en om zijn regering omver te werpen.

Er is een ander argument dat in de Kamerdebatten nauwelijks is gehanteerd maar dat aan regeringszijde, en ook bij sommige politieke partijen zoals de vvd, een grote rol heeft gespeeld, namelijk de Atlantische solidariteit. Minister Kamp was een overtuigd aanhanger van deze lijn van denken. Hij oordeelde in de Ministerraad dat ook de Tweede Kamer duidelijk gemaakt moest worden 'dat Nederland voor zijn veiligheid leunt op de vs'; ons land zou bij buitenlandse militaire operaties zoals in Afghanistan weinig kunnen uitrichten zonder Amerikaanse steun. Zo zou het omgekeerd in principe bereid moeten zijn de Amerikanen te steunen.¹³⁵ De Hoop Scheffer had overigens, bij zijn aantreden als minister, alom de naam zich in zijn oordelen in sterke mate te richten op de Amerikaanse buitenlandse politiek. In april 2003 berichtte DGfZ de minister dat de politieke vraag was of Nederland zich meer thuis voelde bij Frankrijk, Rusland en China dan bij de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Hij voegde toe: 'M.i. een gemakkelijke keus', een zin die door minister De Hoop Scheffer werd onderstreept.¹³⁶ In het EU-overleg lieten de Nederlandse vertegenwoordigers zich in sterke mate leiden door de wens hun partners op de Amerikaanse lijn te brengen. De waarschuwingen van Franse en Duitse zijde dat men de intern Amerikaanse pressie om af te rekenen met Saddam Hoessein niet moest onderschatten, en daarom ook de Amerikaanse inlichtingen met een kritisch oog moest bezien, waren meestal gericht tot dovemansoren.

Deze argumenten, die de Commissie hier uiteen heeft pogen te houden, liepen in het politieke debat vaak door elkaar. Ook gevoelsuitingen, die zich vertaalden in uitspraken dat Saddam een schurk was die de mensenrechten schond en die wij dus niet moesten helpen, of dat Nederland tot geen prijs betrokken mocht worden in een preventieve oorlog, maakten deel uit van het debat.

134 Zie o.a. minister-president Balkenende, *Handelingen II*, 2002/03, 18 april 2003, 50-3297-98.

135 Notulen Ministerraad, 17 maart 2003, 2.

136 fZ, DJZ/IR/00195. Memorandum van DGfZ, 14 april 2003, nr. 982/03.

5.10 Terugblik

Bezieet men het besluitvormingsproces in de onderzochte periode als geheel, dan vallen enkele aspecten duidelijk op.

(a) *De rol van de minister-president*

De ambtenaren van Algemene Zaken waren, met Lubbers en – zij het in mindere mate – Kok als premiers, gewend geraakt aan ministers-presidenten die in het kabinet een nogal dominerende positie innamen. Met Balkenende kwam daar duidelijk verandering in. Het Irakdossier, dat Balkenende in elk geval tot 2009 zou blijven achtervolgen, werd aanvankelijk geheel overgelaten aan de minister van Buitenlandse Zaken, in wie de minister-president zowel persoonlijk als politiek een groot vertrouwen had. Dat betekende ook dat sommige ambtenaren van dat departement, zoals DGPZ, een onevenredig grote invloed hebben gehad op de door Nederland te kiezen beleidslijn. Aan de trits (brainstormsessie in augustus 2002, memorandum van DAM, brief van 4 september 2002 aan de Tweede Kamer met het regeringsstandpunt) heeft de minister-president, voor zover de Commissie kan nagaan, part noch deel gehad. Wel heeft hij in de Ministerraad de brief van De Hoop Scheffer helpen verdedigen tegen de daarop gerichte aanvallen.

Het is mogelijk dat Balkenende het in politiek opzicht explosieve karakter van de kwestie-Irak aanvankelijk niet heeft onderkend. Hij was ook bezig zich in te werken in zijn nieuwe werkomgeving, terwijl de interne spanningen binnen het kabinet veel van zijn tijd vergden. Bovendien speelden in die tijd ook andere problemen met een politiek explosief karakter.¹³⁷ Begin februari 2003 vond op Algemene Zaken intern beraad plaats van een aantal raadgevers. Dit beraad mondde uit in een notitie over de kwestie-Irak aan de minister-president van de hand van raadgever Visser, waarin onder andere gesteld werd dat het in het najaar van 2002 nog was gegaan om tijdige voorbereiding ‘voor het geval dat’. De notitie vervolgde: ‘Dat station is nu gepasseerd. De regering kan zich in zijn verantwoordelijkheid niet meer verschuilen achter het feit dat er nog niet tot een daadwerkelijke militaire actie is besloten. De indicatoren wijzen allemaal dezelfde richting uit. (...) Dat vraagt om regie en sturing door de mp.’ Daarop volgde een aantal concrete suggesties, die merendeels de binnenlandse problemen betroffen (beveiliging, bewaking en dergelijke).¹³⁸ Na de aanvang van 2003 ziet men inderdaad de minister-president meer en meer leiding geven aan het debat over Irak, zowel in de Ministerraad als in de Tweede Kamer. De belangrijkste beleidslijnen lagen toen evenwel vast.

Overwegingen van binnenlandse politiek speelden in de keus van standpunten door de minister-president de hoofdrol. De nadruk die de regering legde op haar ‘eigenstandig oordeel’ (waarschijnlijk een contaminatie van ‘eigen’ en ‘zelfstandig’) over het optreden in Irak, en de niet-ondertekening van de ‘brief van Acht’, wijzen op een zekere onwil om zich door bondgenoten een beslissing te laten opleggen. Daarbij valt aan te tekenen dat in die jaren de ervaring van Balkenende op het terrein van de buitenlandse politiek nog beperkt was.

137 Zoals de destijds befaamde kwestie-Margarita, die het Oranjestad betrof, waar de minister-president binnen het kabinet traditioneel de eerste viool speelt.

138 AZ, dossier 469299. Notitie R.K. Visser aan mp, 3 februari 2003, nr. 3905. Zie ook Kuijken, 30 juni 2009.

(b) *Het ministerie van Buitenlandse Zaken*

Vanaf het concipiëren van de eerste Kamerbrief over Irak van het kabinet-Balkenende van 4 september 2002, nam het ministerie van Buitenlandse Zaken het initiatief in dit dossier. Gegeven het buitenlands politieke karakter van het dossier is dat – zeker in die eerste fase – niet verwonderlijk.¹³⁹ Uiteraard was op politiek vlak bij dit alles een centrale rol weggelegd voor minister De Hoop Scheffer. Hij genoot het volle vertrouwen van de minister-president¹⁴⁰ en gebruikte zijn politieke gewicht om de op steun aan de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk gerichte koers door te zetten. Binnen het ministerie waren naast de minister de secretaris-generaal (Majoor), DGfZ (Siblesz) en zijn plaatsvervanger (Schaper) de belangrijkste beleidsbepalende personen in het Irakdossier. Verder had de ambassadeur in Washington (en voorganger van Siblesz als DGfZ) Van Eenennaam nauwe contacten met wat wel werd aangeduid als het *kitchen cabinet*.

Uiteraard werden zij ondersteund door de verschillende thematische en regionale directies, maar deze directies hadden nauwelijks of geen direct contact met de minister. De hoofdlijnen van het beleid lagen vanaf augustus 2002 vast. De leiding van het ministerie stond mettertijd steeds minder open voor geluiden die niet overeenstemden met de heersende beleidslijn. De ervaringen van DJZ worden elders in dit rapport (hoofdstuk 8) uitvoerig beschreven. Maar het gold ook voor anderen. Zo kwamen uit DVB bezwaren tegen de stelligheid waarmee in de brief van 4 september 2002 over het Iraakse mvw-programma gesproken werd.¹⁴¹ Ook voorstellen – kort voor de oorlog – van onder meer de ambassadeur in Parijs¹⁴² en van de directeur DVE¹⁴³ die waren gericht op een compromis tussen de Veiligheidsraadleden, werden niet serieus in overweging genomen. Ten slotte kan nog worden verwezen naar de afhoudende reactie van DGfZ op een voor Irak ontlastende uitspraak van Blix in een overleg met Van den Berg (zie paragraaf 7.4.7).

(c) *De Atlantische reflex*

Het EU-overleg over buitenlandse politiek en militaire samenwerking was eigenlijk al ontspoord toen de Britten, zonder overleg met hun Europese partners, ter zake van Irak onmiddellijk de kant kozen van de regering-Bush. Sommige informanten van de Commissie, onder wie Van Aartsen, hebben volgehouden dat de regering ook later nog de mogelijkheid had om binnen de EU tot een reëel overleg te komen over de kwestie-Irak.¹⁴⁴ Formeel is er wel sprake geweest van overleg over deze kwestie, maar dat beperkte zich in feite tot het uitwisselen van standpunten. De vraag is of de Nederlandse regering destijds veel verder had kunnen komen. Met name de Britse en de Franse regeringen hadden zich diep ingegraven: in Parijs speelde een van de periodieke herlevingen van het gaullistische gedachtegoed een rol; in Londen zette Tony Blair zijn eigen politieke carrière op het spel door de houding die hij aannam, een houding die in de gelederen van de *Labour Party*

139 Raadadviseur Swartbol merkt in dit verband het volgende op: 'In de constitutionele verhoudingen is de minister van Buitenlandse Zaken eerstverantwoordelijke op het gebied van buitenlands beleid.' Swartbol, 31 augustus 2009.

140 Swartbol, 31 augustus 2009.

141 Jochems, 31 augustus 2009.

142 Kröner, 22 september 2009; Van Kesteren, 14 september 2009. Beiden wezen op de mogelijkheid van een versterkt inspectieregime.

143 Van Kesteren, 14 september 2009.

144 Van Aartsen, 13 juli 2009.

weinig bijval ondervond.¹⁴⁵ In beide gevallen was er eigenlijk geen weg terug.¹⁴⁶ Het is in die omstandigheden begrijpelijk dat de Nederlandse regering terugviel op die andere as van het buitenlandse beleid, namelijk de Atlantische verbondenheid. Swartbol stelde in zijn gesprek met de Commissie dat deze keuze zeker niet in 'splendid isolation' is gemaakt. Er is volgens hem wel degelijk ook met anderen dan de Amerikanen en Britten gediscussieerd.¹⁴⁷ In haar keuze voor die Atlantische verbondenheid is de regering erg ver gegaan, met name door in de Kamerdebatten onvoorwaardelijk achter de interventie van de Amerikaanse minister Colin Powell in de Veiligheidsraad te gaan staan.¹⁴⁸ Later heeft Powell zijn spijt betuigd over deze presentatie. De beide meest betrokken ministers, De Hoop Scheffer en Kamp, waren overigens zeer Atlantisch georiënteerd. In elk geval: in de door de Commissie onderzochte periode prevaleerde de Atlantische reflex boven enigerlei op Europa gerichte houding.

(d) *Regime change*

Regime change in Irak was zeker sinds de aanslagen van 11 september 2001 het doel van de Amerikaanse regering. Een spraakmakend deel van de publieke opinie in de Verenigde Staten, met name in neoconservatieve kring, beschouwde de verjaging van Saddam Hoessein en diens clan als hoofddoel van de militaire operatie tegen Irak. Dit doel werd door hen nooit onder stoelen of banken geschoven. In die tijd werd de ontmanteling van de mvw en, meer in algemene zin, ontwapening van Irak als hoofddoel geformuleerd. Na de totstandkoming van resolutie 1441 gaven de Amerikanen onmiddellijk blijk van hun ongelooft dat het Iraakse bewind de resolutie zou naleven. Toen de militaire actie werd aangekondigd, kregen Saddam Hoessein en zijn naaste medewerkers nog kort de gelegenheid zich uit Irak te verwijderen om de aanval af te wenden. Het ging dus ontegenzeggelijk om *regime change*. De mvw werden niet gevonden, maar de kolossale sculptuur van Saddam Hoessein in Bagdad werd, voor het oog van de televisiecamera's, neergehaald. Enkele maanden later werd hijzelf gevangengenomen.

De Nederlandse regering heeft *regime change* nooit als doelstelling van eventuele acties tegen Irak geaccepteerd. Dat bleek reeds tijdens de brainstormsessie van 9 augustus 2002, en het is later zo gebleven.¹⁴⁹ Het mogelijke argument tegen regeringswisseling als doelstelling van militaire actie was waarschijnlijk de precedentwerking die ervan zou kunnen uitgaan, bijvoorbeeld bij conflicten in Afrika. De uitdrukking *regime change* werd in Den Haag dan ook angstvallig vermeden. Ministers en ambtenaren waren zich er evenwel duidelijk van bewust dat verandering van regime het vrijwel zekere gevolg zou zijn van de Amerikaans-Britse actie; dat was niet te vermijden.¹⁵⁰ In zoverre is er een zekere hypocrisie geweest in het gehanteerde taalgebruik.

(e) *Het juridische obstakel*

Zowel de juridische directie van Buitenlandse Zaken als die van Defensie stond op het standpunt dat voor militair optreden tegen Irak een uitdrukkelijke machtiging van de

145 Zie Peter de Waard, *Tony Blair. Opkomst en ondergang van een politieke held* (Amsterdam 2007), p. 364-365.

146 Van den Berg, 18 juni 2009.

147 Swartbol, 31 augustus 2009.

148 Brief minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer. *Kamerstukken II*, 2002/03, 23432, nr.76.

149 Zie hiervoor paragraaf 5.2.2.

150 Den Hond, 1 september 2009.

Veiligheidsraad was vereist. Krijgsverrichtingen zonder zo'n machtiging zouden volkenrechtelijk gezien onrechtmatig zijn.¹⁵¹ Wat hier aantekening verdient, is dat dit argument nauwelijks een rol heeft gespeeld bij de keuze voor het regeringsstandpunt in augustus-september 2002 door Buitenlandse Zaken. Op dat ministerie oordeelde de hiërarchieke chef van DJZ, DGPZ, dat de opvatting van die juridische directie slechts academische betekenis kon hebben. Deze bijna totale verdwijning van de juridische bezwaren tegen eenzijdig optreden kan nauwelijks gezien worden als een compliment voor het Nederlandse besluitvormingsproces.

In het debat van 18 maart 2003 keerde de juridische argumentatie terug door het beroep dat de minister-president deed op het 'corpus'-argument: de samenhang van alle 'Irakresoluties'. Hij vermeldde daarbij dat de Britse *Attorney General*, een politieke ambtsdrager die onder andere juridisch adviseur is van de regering in Westminster, aan dat argument veel betekenis had toegekend in een advies aan Blair. Het inroepen, door de regering, van het in juridische kring zeer betwiste 'corpus'-argument¹⁵² kan het gebrek aan debat over de noodzaak van een uitdrukkelijke machtiging tot geweldgebruik niet goedmaken.

(f) *De parlementaire invloed*

In de hele onderzochte periode beschikte de regering in de Tweede Kamer wat het beleid inzake Irak betreft over een comfortabele meerderheid. De kleine christelijke partijen stonden in het algemeen aan de kant van de regering. De linkse oppositiepartijen opponeerden: GroenLinks en SP fel en compromisloos, met pacifistische en in een enkel geval anti-Amerikaanse ondertonen; PvdA en D66 wat meer genuanceerd, vooral omdat zij enerzijds de verwijdering van mVW uit Irak van eminent belang achtten en het bewind van Saddam Hoessein een ramp voor het land vonden, maar anderzijds militair optreden tegen een lidstaat van de Verenigde Naties zonder uitdrukkelijke machtiging van de Veiligheidsraad politiek gevaarlijk achtten, en juridisch bedenkelijk. De regering en de regeringspartijen hadden zich echter zozeer verschanst achter het in september 2002 ingenomen standpunt, dat een werkelijke gedachtewisseling over deze punten niet van de grond kwam. Dat had ook wel anders gekund. Misschien kwam het daardoor dat het Irakdebat in de Tweede Kamer op den duur begon te lijden aan een zekere intellectuele bloedarmoede.

(g) *De binnenlandse politiek*

In dit hoofdstuk is regelmatig de betekenis gebleken van interne factoren voor de besluitvorming over een inval in Irak. Dat is soms ook openlijk erkend. De beslissing om geen militaire, althans geen offensieve ondersteuning te verlenen aan het Amerikaans-Britse optreden, vond haar grondslag in het 'ontbreken van draagvlak' in de binnenlandse politieke verhoudingen. Dit speelde ook mee in andere elementen van het besluitvormingsproces in Nederland. De deelname aan de stabilisatiemacht sproot voort uit leerstellingen over buitenlands beleid en ontwikkelingspolitiek die door het nationale politieke debat waren ingegeven.

Er zijn ook gedachtewisselingen geweest die meer rechtstreeks het internationale veld tot uitgangspunt hadden. Bij wijze van voorbeeld kan de Commissie verwijzen naar de interventies van minister Van der Hoeven in de Ministerraad, die de aandacht poogde te vestigen op

151 De Commissie staat uitvoeriger stil bij deze materie in hoofdstuk 8.

152 Zie onder andere paragraaf 8.7.

de invloed die militaire acties tegen Irak konden hebben op de situatie in het Midden-Oosten.¹⁵³ Een principiële debat in de Ministerraad over de weerslag van dit soort acties op de Arabische wereld in het algemeen, en op Irak in het bijzonder, heeft niet plaatsgehad.

Het Irakdossier belichaamde een belangrijke vraag van oorlog of vrede. In de internationale relaties van de laatste halve eeuw is het van grote betekenis dat er geen preceden-ten worden gecreëerd die later lastig of gevaarlijk blijken te zijn. Het Handvest van de Verenigde Naties bevat een hoofdstuk over de vreedzame regeling van geschillen en een verbod van agressieoorlog, bepalingen die juist tot doel hebben te voorkomen dat staten elkaar aanvallen omdat de politieke leiding van de een die van de ander niet bevalt.¹⁵⁴ De aanval op Irak had juist deze doelstelling. Krijgsvreemde politici en militairen in tal van landen zouden kunnen menen daarin een voorbeeld te kunnen zien van toegestane militaire actie tegen onsympathieke landen. Aan de strekking van het Handvest zou aldus tekort worden gedaan, zulks tot schade van elk streven naar internationale vrede en veiligheid. Naar het oordeel van de Commissie is deze dimensie van het Irakprobleem onvoldoende doorgedrongen tot de Nederlandse regering en het Nederlandse besluitvormingsproces.

(h) *Politieke steun*

Na een uitvoerig debat in twee fasen (17 en 18 maart 2003) kwam de Ministerraad tot het besluit om de Amerikaanse en Britse inval in Irak politiek te steunen, maar daaraan geen actieve militaire bijdrage te leveren. Terugblikkend op de inhoudelijke posities die het kabinet-Balkenende vanaf de zomer van 2002 heeft ingenomen, kan de Commissie deze uitkomst niet als erg verrassend bestempelen, zeker niet waar het de politieke steun betreft. De brainstormbijeenkomst van augustus 2002, de brief van minister De Hoop Scheffer van 4 september, de stellingname in internationale en bilaterale contacten, de 'positieve grondhouding' als reactie op de Amerikaanse verzoeken om militaire steun, de kritische houding tegenover Frankrijk en Duitsland, het permanent volgehouden standpunt dat een tweede resolutie politiek wenselijk, maar juridisch niet noodzakelijk was. Deze en tal van andere signalen wezen onmiskenbaar vooruit op het besluit om politieke steun te geven aan de alleingang van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Wat dit betreft had minister-president Balkenende gelijk toen hij opmerkte dat de lijn van de Nederlandse regering een consistente was.¹⁵⁵ En dat het – ondanks het ontbreken van deze woorden in de brief van 18 maart – toch wel degelijk om 'politieke steun van Nederland aan de inval in Irak' ging, leidt de Commissie ook af uit de formulering van de aan haar opgedragen taakstelling in het instellingsbesluit, waarin de aangehaalde formulering letterlijk zo staat.¹⁵⁶

Dat dit standpunt voor de hand bleek te liggen, betekent niet dat het een helder standpunt was. Zoals in paragraaf 5,7.2 is weergegeven is het opmerkelijk dat de woorden 'po-

153 Zie Notulen Ministerraad, 6 september 2002, 1g, 29 november 2002, 1g en 24 januari 2003, 2d; Van der Hoeven, 8 juli 2009.

154 Zie Handvest Verenigde Naties, hoofdstuk I (art. 1-2) en hoofdstuk VI (art. 33-38).

155 B.v. Notulen Ministerraad, 31 januari 2003, 3c, en het Kamerdebat van 18 maart 2003.

156 Besluit van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, en de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van 6 maart 2009, nr. 3075101, houdende instelling van een commissie van onderzoek (Instellingsbesluit commissie van onderzoek besluitvorming Irak): bijlage A.

litieke steun' niet voorkomen in de brief aan de Tweede Kamer. Maar Balkenende gebruikte de term weer wel in een persverklaring op 17 maart, na de eerste sessie van de speciale Ministerraad over Irak.¹⁵⁷ Deze terminologie keert vervolgens terug in zijn verklaring voor het parlement op 18 maart. Dat leidde tot een nogal theoretisch debat over de betekenis van het begrip 'politieke steun': is het steun voor het besluit om een oorlog te beginnen, of betekent het dat Nederland – gegeven de realiteit van een oorlog – partij kiest voor Bush en Blair? Zoals in hoofdstuk 6 nader wordt beschreven, was vooral de formatie van een mogelijke CDA-PvdA-coalitie debet aan deze 'spraakverwarring'.

(i) *Geen actieve militaire bijdrage*

Of en hoe de politieke steun een vertaling zou moeten krijgen in militaire steun, leidde zo mogelijk tot nog meer verwarring, tot in de Ministerraad toe. In hoofdstuk 10 wordt uitvoerig beschreven welke verzoeken aan de Nederlandse regering zijn voorgelegd en hoe hierop is gereageerd. Duidelijk is geworden dat geen enkele Nederlandse militair of militaire eenheid voor of ten tijde van de invasie heeft meegedaan aan militaire acties in, rond of boven Irak.¹⁵⁸ Dat dit ook niet zou gebeuren, was voor alle direct betrokkenen helder. De toenmalige chef Defensiestaf Kroon zei bijvoorbeeld in een gesprek met de Commissie: 'Alles wat offensief was, daar wilde ik niets mee te maken hebben.'¹⁵⁹

De verwarring is vooral gelegen in de interpretatie van de Amerikaanse verzoeken. De Hoop Scheffer interpreteerde het verzoek van 15 november 2002, gevolgd door het toelichtende bezoek van Grossman (5 december), als een concreet verzoek om – ook offensieve – militaire bijdragen, zij het op dat moment formeel nog voor planningsdoel-einden. Het lijkt erop dat minister Kamp na de besprekingen in Tampa (17 januari 2003) ervan uitging dat Nederland niet – zoals het Verenigd Koninkrijk en Australië – gevraagd zou worden om grondtroepen te leveren. Dit werd door hem geïnterpreteerd als het niet-gevraagd-worden om een offensieve militaire bijdrage. Het enige wat daarmee nog overbleef was de mogelijke 'omlabeling' van het fregat Hr. Ms. Van Nes van operatie *Enduring Freedom* naar operatie *Iraqi Freedom*. Op 17 maart werd besloten ook dat niet te doen. Dit overigens tot verrassing van bijvoorbeeld Casteleijn, de Directeur Algemene Beleidszaken van het ministerie van Defensie, die had verwacht dat Nederland, zoals bij de Golfoorlog van 1991, wel weer fregatten ter beschikking zou stellen.¹⁶⁰

Meer in algemene zin lijkt het er overigens op dat – in elk geval tegenover de buitenwereld – ook na januari 2003 de indruk is gewekt dat een actieve militaire bijdrage wel degelijk een optie zou zijn. In dit verband kan worden verwezen naar een opvallende uitspraak – bijna en marge gedaan – van minister Kamp in een debat met de Tweede Kamer op 19 februari 2003: 'Ik heb zo-even onderscheid gemaakt tussen het beschikbaar stellen van Patriots, doorvoer van Amerikaans materieel en het actief bijdragen in de een of andere vorm aan een actie tegen Irak. Daarover heeft de minister van Buitenlandse Zaken gezegd dat hij nog niet zover is om met een voorstel bij de Ministerraad te komen. Hij is degene die dat doet.'¹⁶¹ Allereerst suggereerde hij hiermee dat een nader verzoek om een actieve militaire bijdrage wel degelijk realistisch was, terwijl op dat moment

157 *Korte verklaring van de minister-president na de Ministerraad*, 17 maart 2003 (RVD).

158 Zie hoofdstuk 10.

159 Kroon, 25 augustus 2009.

160 Casteleijn, 26 juni 2009.

161 *Handelingen II*, 2002/03, 19 februari 2003, 46-3113.

de gesprekken in Tampa al anders hadden uitgewezen. Bovendien is het toch wel opvallend dat de minister van Defensie het initiatief hier zo onomwonden bij zijn collega van Buitenlandse Zaken legde.

De Commissie stelt al met al vast dat de verschillende interpretaties van het Amerikaanse verzoek door de ministers Kamp en De Hoop Scheffer, de discussies over een militaire bijdrage in de Ministerraad en de brief van minister De Boer erop wijzen dat op dit belangrijke beleidsterrein tot op het laatst onhelderheid is blijven bestaan over de interpretatie van de binnengekomen verzoeken en over de te volgen beleidslijn. Ook moet worden geconstateerd dat de niet direct betrokken ministers hierover onvoldoende geïnformeerd waren. Dat blijkt het duidelijkst uit de brief van vicepremier De Boer.

A fortiori geldt dat het parlement onvolledig is geïnformeerd over de Amerikaanse verzoeken. De verzoeken om *Host Nation Support* en terbeschikkingstelling van de Patriots zijn door de meerderheid van de Tweede Kamer (inclusief PvdA en D66) gesteund. Deze steun kwam er vooral omdat de regering de verzoeken plaatste in het kader van steun aan NAVO-bondgenoten. Uitspraken in de Ministerraad¹⁶² van minister De Hoop Scheffer dat er ten aanzien van de inzet van Patriots een link bestond tussen het eerste en tweede deel van het Amerikaanse verzoek, werden niet herhaald in het debat met het parlement. In hoofdstuk 10 wordt nader uiteengezet dat de inzet van de Patriots inderdaad minder uitsluitend defensief kan worden geïnterpreteerd dan de regering heeft volgehouden. En over mogelijke verzoeken om meer offensieve bijdragen (zoals in het tweede deel van het verzoek van 15 november 2002) is de Kamer eigenlijk in het geheel niet geïnformeerd. De regering heeft deze handelwijze verdedigd met de redenering dat de verzoeken niet zijn uitgemond in daadwerkelijke voorstellen.¹⁶³ Erg sterk klonk dat allemaal niet.

162 Notulen Ministerraad 29 november 2002, 3f.

163 Zie hiervoor ook de hoofdstukken 10 en 11.