

6

FORMATIE EN POLITIEKE BESLUITVORMING

6.I Irak in de schaduw van een cda-pvda-kabinet dat er nooit zou komen

Op 18 maart 2003, aan de vooravond van de inval in Irak, vond in de Tweede Kamer een debat plaats. Aan het eind van dit debat merkte Rouvoet (ChristenUnie) op: 'Tot slot, ik ben niet politiek naïef. Ik zie best de complicaties van de huidige demissionaire periode. Toch wil ik gezegd hebben dat mijn fractie het betreurt dat een debat over een zo zwaarwegende kwestie als een oorlog die op uitbreken staat, in het Nederlandse parlement zo sterk in het teken van de formatie is komen te staan. Dat had wat ons betreft niet zo moeten gaan.'¹

Inderdaad drukte de formatie een krachtig stempel op het Kamerdebat van 18 maart. Het omgekeerde was ook waar: het debat was de directe aanleiding voor een bijna-breuk in de formatie. cda en PvdA waren zo ver van elkaar verwijderd geraakt dat de voortgang van de formatie gevaar liep. Niet Irak deed echter uiteindelijk de formatie stranden, maar een onoverbrugbaar verschil van mening over de wenselijkheid van extra bezuinigingen.²

Dit alles behoort tot de geschiedenis van de mislukte poging om in het voorjaar van 2003 tot een kabinet van cda en PvdA te komen. In algemene zin valt die geschiedenis buiten de onderzoekstaak van de Commissie. De Commissie dient echter wel te onderzoeken wat het waarheidsgehalte is van een veronderstelling die sinds het Kamerdebat van 18 maart 2003 vele malen is geuit, namelijk dat het toen gepresenteerde Nederlandse standpunt inzake een inval in Irak het resultaat zou zijn geweest van een 'deal' die cda en PvdA aan de onderhandelingstafel van de informateurs gesloten zouden hebben. Deze voorstelling van zaken is de gangbare visie geworden op wat er in de weken voorafgaand aan het regeringsbesluit in 2003 is gebeurd. Een in 2007 uitgebracht ambtelijk advies aan de minister-president getuigt daarvan. In het advies, dat tot doel had de weggezakte kennis op te frissen over de positie die de PvdA in 2003 innam, stond onder meer dat indertijd aan de formatietafel een compromis zou zijn gesloten waarin wel politieke, maar geen militaire steun werd toegezegd.³

In dit hoofdstuk onderzoekt de Commissie of de politieke besluitvorming in de regering vanaf de verkiezingen van 22 januari 2003 inderdaad zo sterk gekleurd is geweest door de formatie. Wat was precies de invloed van de formatie op de standpuntbepaling

1 *Handelingen II*, 2003/04, 50-3325.

2 Zie voor algemene informatie over de formatie: Brief van J.P.H. Donner en F.Leijnse aan Koningin Beatrix d.d. 12 april 2003, nr. FU 03/061 (zie: www.formatie.regering.nl); Joop Hippe, Paul Lucardie en Gerrit Voerman, 'Kroniek 2003. Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 2003', in: *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen* (Groningen 2003); C.C. van Baalen e.a. (red.), *Emotie in de politiek. Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2003* (Den Haag 2003).

3 AZ. Notitie van het Kabinet van de Minister-president aan de minister-president, 2 maart 2007, nr. 3032043, betreffende Irakpositie PvdA, 2003.

door de regering?⁴ In dit hoofdstuk wordt doorgaans de term 'formatie' gebruikt, hoewel het formeel ging om een 'informatie'. Die was begonnen op 24 januari 2003, toen Donner (CDA) werd benoemd tot informateur. Donner was op dat moment minister van Justitie in het sinds 16 oktober 2002 demissionaire kabinet-Balkenende I. Na een reeks consultaties werd besloten dat eerst de mogelijkheden van een CDA-PvdA-combinatie zouden worden onderzocht. Dat lag het meest voor de hand gezien de grote overwinning die de PvdA bij de Tweede Kamerverkiezingen van 22 januari 2003 had behaald. De sociaaldemocraten waren toen van 23 naar 42 zetels gegaan. CDA en VVD hadden eveneens gewonnen (het CDA won één zetel en bleef met 44 zetels de grootste partij; de VVD won vier zetels en kwam op 28 zetels), maar het grote verlies van de LPF (die achttien van haar 26 zetels verloor) maakte dat voorzetting van de combinatie CDA-VVD-LPF niet langer als reëel gezien werd, al was het maar omdat het kabinet-Balkenende I aan de ruzies binnen en met de LPF ten onder was gegaan.⁵

Ondanks het verlies van de LPF waren de golven van de 'Fortuynrevolutie' nog lang niet weggeëbd. Regeringsdeelname door de PvdA, de partij die als de dragende kracht van Paars werd gezien, lag dan ook gevoelig. Het CDA had er tijdens zijn verkiezingscampagne geen geheim van gemaakt een voorkeur te hebben voor voortzetting van de samenwerking met de VVD. Balkenende en Bos hadden tijdens de campagne de nodige stekeligheden uitgewisseld. Bovendien kenden de leiders van de twee grootste partijen elkaar niet van nabij. Dit alles speelde mee bij het stroeve begin van de formatie. Ook al werd van beide kanten geprobeerd afstand te nemen van de irritaties uit de campagne-tijd, toch zat er in de eerste weken weinig schot in het informatieproces. Het CDA wilde eerst zien of de PvdA haar succes bij de Statenverkiezingen van 11 maart zou weten te herhalen. Volgens Leijnse, de op 5 februari benoemde tweede informateur (uit de PvdA), had het CDA dit bij het begin van de onderhandelingen openlijk op tafel gelegd. Het CDA

4 Er bestaat geen archief van de informatie; zie brief Donner aan de secretaris onderzoekscommissie Irak, 26 juni 2009, z. nr. (OCI/09.00306, G.05.1) en e-mail van de secretaris van de (in)formatie P.A.H.M. Huijts aan de secretaris Onderzoekscommissie Irak, 19 augustus 2009. De Commissie heeft voor haar reconstructie gebruikgemaakt van secundaire literatuur en van diverse berichten in de pers. Zij heeft zich voorts gebaseerd op vraaggesprekken met de betrokkenen, de notulen van de Ministerraad, diverse Kamerstukken, notulen van de CDA-Tweede Kamerfractie over de periode 30 oktober 2002-18 maart 2003, documenten en passages uit de notulen van het Partijbestuur van de PvdA over de periode september 2002-juni 2004, bandopnamen van het PvdA-fractieberaad van 18 en 19 maart 2003, aantekeningen die destijds zijn gemaakt door W. Bos, eerste onderhandelaar van de PvdA, en de tweede informateur, F. Leijnse, de briefwisseling tussen Balkenende en Bos uit december 2008 n.a.v. de conceptantwoorden op vragen van de Eerste Kamer inzake Irak. Zie voor terugblikken op de formatie verder: Ruud Koole, *Mensenwerk. Herinneringen van een partijvoorzitter, 2001-2007* (Amsterdam 2009); Carla Hoetink, 'Als de hamer valt. Het "lijkendossier" en de ontwikkeling van onparlementair taalgebruik 1934-2001', in: C.C. van Baalen e.a. (red.), *Emotie in de politiek* (Den Haag 2003), p. 69; Carla van Baalen en Willem Breedveld, 'De passie moet terug in de politiek. Interview met Wouter Bos over de periode na Fortuyn', in: *ibidem*, p. 131-134 en *Intermediair*, 19 maart 2009, p. 30-33.

5 Zie de verklaring van Balkenende over de ontslagvraag van het kabinet, afgelegd in de Tweede Kamer op 16 oktober 2002. Daarin spreekt hij over een 'vertrouwensbreuk tussen enkele ministers van de LPF' als reden voor de ontslagvraag. *Handelingen II, 2002/03, 10-535/536*. Zie voor de turbulente geschiedenis van het kabinet-Balkenende I ook: Jutta Chorus en Menno de Galan, *In de ban van Fortuyn. Reconstructie van een politieke aardschok* (Amsterdam 2006), en Eduard J. Bomhoff, *Blinde ambitie. Mijn 87 dagen met Zalm, Heinsbroek & Balkenende* (Amsterdam 2002).

had, zo zou gesteld zijn, tijd nodig om afscheid te nemen van het vooruitzicht opnieuw met de VVD samen te werken.⁶ Al met al is er tot de Statenverkiezingen veel verkennend gesproken, maar weinig echt onderhandeld over wat de betrokkenen als serieuze kwesties beschouwden. Die kwesties lagen op het terrein van de binnenlandse politiek, vooral in de sociaaleconomische sfeer. De verwachting was dat dáár de grootste obstakels lagen voor een CDA-PvdA-combinatie. Leijnse werd, gezien zijn grote sociaal-economische expertise, in staat geacht die barrières te slechten. Ook werd hij niet geassocieerd met Paars.

Geen van beide informateurs beschikte over expertise op het terrein van het buitenlands beleid. Via Irak drong het buitenland zich echter wel heel sterk op. Leijnse trad aan op het moment waarop de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken, Powell, met zijn befaamde toespraak in de Veiligheidsraad duidelijk had gemaakt dat Irak volgens de Verenigde Staten in het bezit van mww was. Toch werd vastgesteld dat de kwestie-Irak niet behoorde tot het pakket onderwerpen waarover tijdens de formatie onderhandeld zou moeten worden. De informateurs waren het er op staatsrechtelijke gronden over eens dat zolang de PvdA geen deel uitmaakte van de regering, deze partij niet medeverantwoordelijk mocht worden gemaakt voor lopend regeringsbeleid.⁷

Als het om een mogelijke oorlog met Irak ging, werden de beide informateurs, behalve door overwegingen van staatsrechtelijke aard, ook gedreven door een politieke realiteit. Afgetast moest worden of een mogelijke nieuwe regeringspartner in de toekomst bereid zou zijn verantwoordelijkheid te dragen voor beleid inzake Irak dat door de vorige coalitie was ontwikkeld. Daarbij had Donner de mogelijkheid om het besluitvormingsproces in het kabinet te beïnvloeden aan de hand van als informateur verkregen inzichten in de politieke haalbaarheid van bepaalde standpunten.⁸ Beide informateurs waren zich er scherp van bewust in een mijnenveld te opereren. Immers, formeel stonden Irak en de formatie los van elkaar, maar ondergronds en informeel was er wel degelijk een verband. Hun doel was desondanks Irak geen splijtzwam te laten worden in de formatie.⁹

6.2 Geen splijtzwam

Beide bij de formatie betrokken partijen zijn er tot het debat van 18 maart van uitgegaan dat de kwestie-Irak de formatie niet zou blokkeren. Ook al was er tijdens de reguliere formatiebesprekingen over en weer de nodige irritatie opgebouwd, wat Irak betreft was de wil eruit te komen bij beide partijen aanwezig, zo stelde Van der Knaap in een gesprek met de Commissie. Van der Knaap was destijds staatssecretaris van Defensie en was als lid van de CDA-onderhandelingsdelegatie belast met de interne 'procesbewaking'.¹⁰ CDA-onderhandelaar Verhagen heeft in een gesprek met de Commissie gezegd dat zijn vertrouwen er met de PvdA wel uit te kunnen komen onder meer werd ingegeven door wat hij van Balkenende hoorde over het verloop van een vertrouwelijke briefing aan Bos. Die briefing werd gegeven door de plaatsvervangend secretaris-generaal van Algemene

6 Leijnse, 2 juli 2009; Verhagen, 8 juli 2009.

7 Leijnse, 2 juli 2009; Donner, 6 juli 2009.

8 Donner, 6 juli 2009.

9 Donner, 6 juli 2009; Leijnse, 2 juli 2009.

10 Van der Knaap, 15 juli 2009.

Zaken en coördinator van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, Visser.¹¹ Deze briefing, die ook in paragraaf 9.8.1 aan de orde komt, vond plaats in opdracht van Balkenende, na het aantreden van Leijne als tweede informateur op 5 februari. Doel was om 'gelet op de dreigende internationale situatie de onderhandelingspartners [in de formatie] van een gelijke informatiepositie te voorzien'.¹² In paragraaf 9.8.1 constateert de Commissie dat deze wijze van inlichtingen verstrekken om meerdere redenen opmerkelijk is. Met het oog op de formatie is vooral van belang dat tijdens de briefing een onevenwichtig beeld werd geschetst van de bij de regering aanwezige inlichtingen over het Iraakse mvw-programma. De nuanceringen die hier en daar in de rapportages van de AIVD en MIVD te lezen waren (met welke diensten niet vóór deze briefing was overlegd) werden niet genoemd. Gesuggereerd werd daarentegen dat de diensten meer belastende informatie over de mvw in Irak hadden dan publiekelijk bekend was.¹³ Mede gezien het feit dat Verhagen niet gebriefd werd,¹⁴ wekt deze onevenwichtige informatievoorziening de indruk dat het doel in de eerste plaats was het politieke standpunt van Bos te beïnvloeden. Bos zelf liet de Commissie weten dat hij zich van de briefing door Visser herinnerde dat deze zijn standpunt met betrekking tot een oorlog met Irak niet had veranderd. Voor hem was de vraag of er in Irak mvw waren niet het belangrijkste, maar de vraag of de weg van de wapeninspecties nog perspectief bood.¹⁵ Overigens had Verhagen, ook al kreeg hij geen briefing door Visser, via het CDA-bewindspersonenoverleg toegang tot relevante informatie over het Irakdossier.¹⁶

Bij reguliere besprekingen met de informateurs schoven behalve de hoofdonderhandelaars van CDA en PvdA (naast Bos was dat Crone) ook regelmatig anderen aan. Voor het CDA waren dat Van der Knaap, Wijn en Jack de Vries.¹⁷ Voor de PvdA zijn genoemd: Timmermans, Van Nieuwenhoven, Samsom en Koenders.¹⁸ Overleg over Irak vond plaats in 'bilateraaltes' van Balkenende en Bos. Slechts bij uitzondering vonden tussen Bos en Balkenende besprekingen over Irak plaats in aanwezigheid van de informateurs. Voor zover de Commissie heeft kunnen nagaan, vonden zulke besprekingen met de informateurs plaats op 17 februari, 14, 19 en 24 maart. Laatstgenoemde bijeenkomst was belegd om de crisis in de formatie te bezweren die was ontstaan door het verloop van het Kamerdebat op 18 maart.

Een eerste verkenning van de standpunten op 17 februari leidde tot optimisme. Beide partijen onderschreven de doelstelling om Irak te ontwapenen met zo lang mogelijk vermindering van oorlog. Daarbij zou worden vastgehouden aan het 'VN-spoor'. Dat be-

11 Verhagen, 8 juli 2009.

12 AZ, kenmerk 212 03MY59905. Verslag R. Visser 13 juli 2003, aangehecht aan een inleidende notitie, 5 augustus 2003; Visser, 1 september 2009.

13 AZ, kenmerk 212 03MY59905. Verslag R. Visser 13 juli 2003, aangehecht aan een inleidende notitie, 5 augustus 2003; Visser, 1 september 2009.

14 Verhagen, 8 juli 2009.

15 Bos, 9 juli 2009.

16 Verhagen, 8 juli 2009. Zie ook De Vries, 9 juli 2009. Deze benadrukte het belang van het CDA-bewindspersonenoverleg voor de standpuntbepaling van de regering. Behalve Verhagen woonde ook De Vries als politiek assistent van Balkenende dit overleg bij. Van het bewindspersonenoverleg bestaan geen verslagen.

17 Van der Knaap, 15 juli 2009; De Vries, 9 juli 2009; Verhagen, 8 juli 2009.

18 Koole, 3 juni 2009; Bos, 9 juli 2009.

tekende voor beide partijen dat een tweede resolutie zeer wenselijk was.¹⁹ Ook inzake de kwestie van de *Host Nation Support* stonden Bos en Balkenende niet lijnrecht tegenover elkaar. Hoewel Bos zei de voortgaande militaire oorlogsvoorbereiding van de Verenigde Staten te betreuren en actieve Nederlandse voorbereiding niet opportuun te achten, vond hij toch dat bondgenootschappelijke verplichtingen vooropstonden.²⁰ Al met al gaf het overleg van 17 februari het partijbestuur van de PvdA aanleiding om nog diezelfde dag te concluderen dat cda en PvdA wellicht op één lijn zouden komen via 'de tweede resolutie'.²¹

Balkenendes opstelling inzake een tweede resolutie moet in de context van de in paragraaf 7.3.4 te behandelen ontwikkelingen in de Veiligheidsraad worden geplaatst. Totstandkoming van een tweede resolutie werd op 17 februari nog als een reële mogelijkheid beschouwd. Die avond, zo zou Balkenende tijdens het informatieoverleg gezegd hebben, zou hij in de EU-top streven naar eenheid van standpunten. Hij was, zo zei hij, vóór een tweede resolutie met een deadline. Een duidelijke termijn zou moeten worden afgesproken waarbinnen Irak zou moeten ontwapenen.²² Dit standpunt kwam dicht bij dat van Bos. Hij stelde dat het 'VN-spoor' de enige weg was om ontwapening te bereiken en dat hij voor een tweede resolutie met een duidelijk doel was. Die opstelling was in lijn met zijn uitspraken van december 2002. Daaruit kon worden opgemaakt dat ter legitimering van een mogelijke militaire inval in Irak ook voor de PvdA een tweede resolutie wenselijk, maar niet noodzakelijk was.²³ Buitenlandwoordvoerder Eurlings had deze uitlatingen destijds geïnterpreteerd als een opening in de richting van het cda: Bos zou met zijn uitspraak op één lijn met het cda komen, aldus Eurlings in de cda-fractievergadering van 18 december 2002.²⁴

Op 18 februari zei Bos in *Het Parool* opnieuw dat voor hem een tweede resolutie wenselijk, maar niet noodzakelijk was.²⁵ Dezelfde opvatting blijkt uit de opstelling van Koenders in het Kamerdebat van 19 februari, die op een vraag van De Hoop Scheffer antwoordde dat PvdA en cda het op dit punt eens waren. Wel benadrukte Koenders dat de PvdA een alleingang van de Verenigde Staten nooit zou steunen. De Hoop Scheffer wilde daar niet in meegaan en stelde dat in zo'n situatie 'een nadere politieke afweging' nodig zou zijn, met als handvat de vaststelling van *material breach*. Hij vond echter dat het verschil in positie tussen PvdA en cda niet moest worden opgeblazen.²⁶ Daarmee opereerde hij in de geest waarin de informatiebijeenkomst van 17 februari was afgesloten: afgesproken werd dat Bos tijdig door Balkenende (en bij diens afwezigheid door Verhagen) geïnformeerd zou worden. Deze afspraak sluit aan bij de opstelling van de minister van Defensie, Kamp (vvd). Deze had in de Ministerraad van 7 februari gezegd

19 Leijnse, 2 juli 2009.

20 Zie voor het standpunt van de PvdA in dezen Koole, *Mensenwerk*, p. 245.

21 Koole, 3 juni 2009. Zie ook Koole, *Mensenwerk*, p. 247.

22 Leijnse, 2 juli 2009. Zie voor de opstelling van Balkenende in EU-verband verder paragraaf 7.3.2.

23 Zie hiervoor het (waarschijnlijk nooit verstuurde) memo van DAM aan M, 25 februari 2003 (BZ, DAM/NA/00219). In dit memo wordt verwezen naar de uitlatingen van Bos en de eventuele toenadering tot het cda. Zie ook: [http://wouterbos.wizard.pvda.nl/renderer.do/menuId/327502/clearState/true/sf/220832/returnPage/220832/itemId/500607/realItemId/500607/pageId/23124/instanceId/23159/\[01/12/09\]](http://wouterbos.wizard.pvda.nl/renderer.do/menuId/327502/clearState/true/sf/220832/returnPage/220832/itemId/500607/realItemId/500607/pageId/23124/instanceId/23159/[01/12/09]).

24 Notulen cda-fractie, 18 december 2002.

25 *Het Parool*, 18 februari 2003.

26 *Handelingen II*, 2002/03, 19 februari 2003, 46-3107-3108.

de grootst mogelijke openheid over het regeringsstandpunt inzake Irak te betrachten jegens de PvdA-fractie teneinde complicaties te voorkomen.²⁷

Aan het eind van het informatieoverleg van 17 februari namen beide partijen zich bovendien voor om de verschillen van opvatting niet op te blazen tot zwart-wittegestellingen, inhoudelijk verder te spreken over de kwestie van de tweede resolutie en de debatten onder controle te houden zodat er geen sprake zou zijn van escalatie. Voorkomen moest worden dat Irak een splijtzwam in de formatie werd.²⁸

6.3 Complicaties

Tussen de eerste informatiebijeenkomst waarin de kwestie-Irak werd besproken, en de tweede, op 14 maart, vonden de Provinciale Statenverkiezingen van 11 maart plaats.²⁹ Het resultaat was een gezamenlijke meerderheid van PvdA en CDA in de Senaat. Na die verkiezingen kwam de formatie in een stroomversnelling. Wat Irak betreft werd die stroomversnelling bepaald door ontwikkelingen buiten Nederland. Zoals in paragraaf 7.3.4 behandeld zal worden, werd duidelijk dat de onderhandelingen in het kader van de VN over een tweede resolutie vermoedelijk tot niets zouden leiden. Een alleingang van de Verenigde Staten werd daarmee steeds waarschijnlijker.³⁰

Dit was het moment – 13 maart – waarop Balkenende het initiatief nam voor een gesprek onder vier ogen met Bos. Van dit overleg zijn alleen de aantekeningen van Bos bewaard gebleven. Volgens Bos sprak Balkenende over de stemverhouding in de Veiligheidsraad. Die stemverhouding was volgens Balkenende ‘onduidelijk’.³¹ Wellicht zouden Rusland en China zich onthouden, omdat Frankrijk mogelijk tegen zou stemmen. Op de vraag van Bos wat te doen indien geen resolutie zou worden aangenomen doordat Frankrijk als enig permanent lid een veto zou uitspreken, zou Balkenende geantwoord hebben: ‘Dan heb ik niet de neiging steun te onthouden.’³² Dit antwoord past in de lijn van het scenario dat Balkenende begin maart van zijn raadadviseurs had gekregen.³³ Wat

27 Notulen Ministerraad 7 februari 2003, 3c.

28 Leijnse, 2 juli 2009. Ook Donner gaf in zijn gesprek met de Commissie aan dat zijn doelstellingen en die van Leijnse waren: de tegenstellingen tussen de partijen niet verdoezelen, maar ook niet oplazen en onoverbrugbaar maken. Donner, 6 juli 2009.

29 Zie voor de exacte uitslagen: Joop Hippe, Paul Lucardie en Gerrit Voerman, ‘Kroniek 2003. Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 2003’ in: *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen* (Groningen 2003), p. 25-28.

30 Zie hiervoor Codebericht PV VN New York, 25 februari 2003, nr. nyvio84, ontvangen 26 februari 2003.

31 Bos, 9 juli 2009, voorlezend uit zijn aantekeningen van destijds. Dit deel van de aantekeningen is niet in het bezit van de Commissie. Zie voor Bos’ weergave van dit overleg ook: Koole, *Mensenwerk*, p. 248-249. Balkenende heeft in zijn gesprek met de Commissie geen melding gemaakt van dit overleg op 13 maart, maar slechts in algemene zin gesproken over diverse ‘bilateraaltes’ met Bos (Balkenende, 7 juli 2009). Aangezien de aantekeningen van Bos in die gevallen waarin de Commissie ze kon vergelijken met andere bronnen geen afwijkende of tegenstrijdige informatie bleken te bevatten, gaat de Commissie ervan uit dat zijn aantekeningen van het overleg op 13 maart een betrouwbare bron opleveren.

32 Bos, 9 juli 2009, voorlezend uit zijn aantekeningen.

33 AZ, dossier 456654 (I 31968). Notitie Van de Beek/Swartbol voor MP t.b.v. overleg 6 maart over Irak en besluitvorming in Ministerraad, 26 maart 2003, nr. 172/162/03M451735; en AZ, dossier 464119. Notitie Van de Beek voor MP met inhoud voor statement MP in Ministerraad, 6 maart 2003, nr. 174.

‘steun’ voor Balkenende zou inhouden, werd door hem in het gesprek op 13 maart volgens Bos ‘volledig in het midden gelaten’. Bos zou Balkenende geantwoord hebben dat ‘in dat soort gevallen wat ons betreft geen enkele sprake kon zijn van actieve deelname, wel mogelijkerwijs van humanitaire bijstand op enigerlei moment’.³⁴ Hij bleef met dit standpunt binnen het kader van een motie die het PvdA-congres op 22 februari had aangenomen: de PvdA was tegen het verlenen van ‘morele, materiële, militaire of andere steun aan militaire acties tegen Irak’ zolang er geen instemming was, ‘liefst met unanimiteit’, van de Veiligheidsraad.³⁵

Op 14 maart bracht Bos over zijn gesprek met Balkenende verslag uit aan Koenders, Koole, Duijvestein, Van Nieuwenhoven en Timmermans. Volgens Koole meldde Bos hierbij onder meer dat Balkenende hem had gezegd dat hij van de Verenigde Staten het verzoek had ontvangen om zogenaamde DART-teams voor civiel-logistische hulp aan Irak, te leveren na beëindiging van het militaire conflict. Ook hadden de Verenigde Staten gevraagd fregatten te zenden om verkenningen uit te voeren.³⁶ De conclusies van Bos’ gesprek met zijn achterban waren: in een situatie waarin – door welke oorzaak dan ook – geen nieuwe resolutie tot stand kwam, zou de PvdA actieve deelname aan een interventie met manschappen en materieel niet steunen; de PvdA kon zich wel voorstellen dat Nederland op enigerlei moment humanitaire bijstand zou verlenen in een neutraal kader; Nederlanders zouden alleen ter plekke kunnen zijn *na* de interventie, en niet als onderdeel daarvan. Dit zou ook het standpunt van de PvdA zijn als er een resolutie zou worden aangenomen zonder veto, maar met veel onthoudingen, waaronder die van Frankrijk. Het enige verschil was in dat geval dat er een formele legitimatie voor het ingrijpen zou zijn. Bij een unaniem aangenomen resolutie zou alles ‘uiteraard’ heel anders liggen.³⁷ Besloten werd Koenders contact te laten opnemen met De Hoop Scheffer. Bos ging naar Balkenende om te bevestigen wat hij op 13 maart gezegd had: als geen sprake was van een unaniem aangenomen resolutie, zou de PvdA op geen enkele wijze deelname aan zo’n interventie steunen. Ook de andere hiervoor genoemde conclusies van het interne beraad in de PvdA zou hij onder de aandacht van Balkenende brengen.³⁸

Het was duidelijk dat de PvdA door het bij de Statenverkiezingen behaalde positieve resultaat een sterkere onderhandelingspositie had gekregen in de formatie. Ook was duidelijk dat met de verdamping van het perspectief op een unaniem aangenomen resolutie de mogelijkheden om de PvdA en het CDA op één lijn te brengen afgenomen waren. Het was dus tijd om inhoud te geven aan de op 17 februari uitgesproken intentie om Irak geen splijtzwan in de formatie te laten worden. Met dat doel conferereerden Bos en Balkenende, na afloop van een reguliere formatiebespreking, op 14 maart met de beide informateurs.³⁹ De discussie spitste zich toe op de termen waarin CDA en PvdA zouden kunnen spreken over een inval door de Verenigde Staten en het Verenigd Ko-

34 Beide citaten: Bos, 9 juli 2009.

35 Documenten en passages uit de notulen partijbestuur PvdA over de oorlog in Irak, p. 4.

36 Koole, *Mensenwerk*, p. 248.

37 Aantekeningen Bos.

38 Bos, 9 juli 2009.

39 Leijnse heeft in zijn gesprek met de Commissie in algemene termen aan dit overleg gerefereerd (Leijnse, 2 juli 2009). Ook Donner heeft in zijn gesprek met de Commissie over dit overleg gesproken (Donner, 6 juli 2009). De strekking van diens weergave is gelijk aan de strekking van de aantekeningen van Bos, waarin kort verslag wordt gedaan van dit overleg. Zie ook Bos, 9 juli 2009. Zie verder Koole, *Mensenwerk*, p. 249.

ninkrijk zonder unaniem aangenomen resolutie. Het begrip ‘politieke steun’ speelde in die discussie volgens Donner geen rol. Het ging volgens hem vooral om de vraag ‘of (...) met kracht van argumenten kon worden volgehouden dat verder uitstel niet verstandig en gerechtvaardigd was of dat verder uitstel geboden moest worden. Pas later is het de vraag geworden of dat steun was.’⁴⁰ Volgens Bos probeerde Donner ‘de contouren van een compromis te formuleren’ door te benadrukken dat het erg belangrijk was ‘wat er dan precies gezegd wordt op zo’n moment en dat er natuurlijk nog een verschil is tussen het uitdrukken in termen van “billijken en betreuren”, of in termen van “rechtvaardigen en veroordelen”. Als in termen van “billijken en betreuren” wordt gesproken, zouden de verschillen tussen de partijen best te overbruggen zijn, maar als van “rechtvaardigen en veroordelen” wordt gesproken, zijn dat juridisch veel meer geladen termen en zal dat aanmerkelijk moeilijker liggen.’ Donner zei vervolgens in dat gesprek, nog steeds in de woorden van Bos: ‘Je kunt je voorstellen dat het CDA een en ander billijkt en wij [d.i. de PvdA] het betreuren, zolang je het over de praktische consequenties maar eens bent. Dat was denk ik het begin van een uitweg die hij zocht.’⁴¹

Het punt waarop beide partijen elkaar zouden kunnen vinden, lag dus niet in de rechtvaardiging van de inval, maar in de blik op de toekomst. Blijkens de aantekeningen van Bos steunde Balkenende Donner in diens pogingen om de PvdA af te houden van het gebruik van de term ‘veroordelen’. Bos werkte mee door te zeggen dat hij weg wilde blijven uit de juridische ‘haarkloverij’. Leijnse voegde daar, blijkens de aantekeningen van Bos, waarschuwend tegenover laatstgenoemde aan toe: ‘Denk bij afwijzing na: stel dat ze binnen een paar dagen de smoking gun vinden! Wat zeg je dan over legitimiteit?’⁴²

De Commissie leidt uit dit alles af dat de intentie van PvdA en CDA op 14 maart nog steeds was Irak geen onoverkomelijk obstakel te laten worden in de formatie. Dat blijkt ook uit de herinneringen van Koole. Deze schrijft dat Bos ‘opgelucht’ was over het beraad met de informateurs. Er zou geconcludeerd zijn dat Nederland bij een militaire aanval zonder nieuwe resolutie (of waneer er een resolutie zou zijn met onthoudingen van Frankrijk en Rusland) geen steun zou leveren in de vorm van troepen of materieel. Na de oorlog was Nederland wel bereid humanitaire steun te geven. Er bleef weliswaar een verschil van mening bestaan over de beoordeling van de militaire actie, maar Bos vertrouwde erop dat het mogelijk zou zijn op dit punt verschillende posities in te nemen. Voorwaarde daarvoor was dat, zoals Donner had gesuggereerd, het CDA zou zeggen de actie te billijken, terwijl de PvdA deze zou betreuren.⁴³

Op 14 maart werd dus de basis gelegd voor het regeringsbesluit van 17 maart, waarin werd afgezien van de verlening van actieve militaire steun aan een inval in Irak door de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Er zijn geen tekenen die erop wijzen dat Bos in ruil daarvoor beloofde een inval politiek te steunen. Het begrip ‘politieke steun’ kwam in het beraad van 14 maart niet voor.⁴⁴ Het was duidelijk dat er ten aanzien van de beoordeling van een militaire inval een verschil van mening bleef bestaan. De uitweg die

40 Donner, 6 juli 2009.

41 Bos, 9 juli 2009. Ook in zijn aantekeningen van destijds refereert Bos aan de discussie over het politieke belang van het gebruik van termen als ‘betreuren’ in plaats van ‘veroordelen’, ‘billijken’ in plaats van ‘rechtvaardigen’.

42 Aantekeningen Bos.

43 Koole, *Mensenwerk*, p. 249. Deze weergave strookt met die van Bos, 9 juli 2009.

44 Donner, 6 juli 2009.

Donner daar indertijd voor zocht, concentreerde zich op de termen waarin de partijen over een inval zouden spreken, termen die ruimte moesten laten voor bestaande verschillen zonder dat die verschillen de partijen zouden opbreken. In zijn gesprek met de Commissie zei Bos dat hij het overleg van 14 maart zo had geïnterpreteerd dat op een gegeven moment werd vastgesteld dat 'het zeer waarschijnlijk zou kunnen zijn dat we het over – even in mijn woorden – de rechtvaardiging van de inval niet eens zouden worden, maar wel over de vraag wat je eenmaal te doen staat op het moment dat de inval heeft plaatsgevonden, en hoe je dan hoopt dat er iets van een rechtsorde hersteld wordt'.⁴⁵ Hoewel deze uitspraak wellicht niet geheel vrij is van hineininterpretieren, spoort de interpretatie van Bos met die van Donner en Leijnse. Beiden hebben de Commissie bovendien – in verschillende bewoordingen – laten weten dat de escalatie tijdens het Kamerdebat op 18 maart in hun ogen vooral liet zien dat beide partijen precies dat deden waarvan zij zich op 14 maart hadden voorgenomen het niet te doen: zich vastbijten in de kwestie van de juridische rechtvaardiging en termen gebruiken als 'veroordelen', termen die inderdaad – zoals de informateurs hadden voorzien – zouden zorgen voor een verwijdering.

6.4 Oplopende spanning

Op 16 maart dook het begrip 'politieke steun' op. Bos had op die dag contact met Koenders, die, zoals in het interne PvdA-beraad op 14 maart was afgesproken, met De Hoop Scheffer had gesproken. Deze had tegen Koenders gezegd van mening te zijn dat resolutie 1441 voldoende basis bood voor een interventie en 'scherm[de] met 1998 / bombardementen en steun van de PvdA destijds'. Ook liet hij weten dat hij ook zonder resolutie 'vrij fors voor' een inval was, 'qua politieke steun'. Bovendien zou hij gesteld hebben dat Nederland zich wat hem betreft mocht voegen bij de *coalition of the willing*.⁴⁶ Na dit gesprek met Koenders concludeerde Bos: 'Samenvattend: probleem ligt vooral bij de mate van politieke steun die wordt uitgesproken. ---- ergo [dik onderstreept]: nu met JPB spreken en hem eraan herinneren dat de kans groot is dat er geen resolutie komt omdat er geen meerderheid is. (...) in dat scenario past rabiaat Atlantische lijn van JdHS niet.'⁴⁷

Bos en Balkenende spraken pas de volgende ochtend (17 maart) met elkaar, in de marge van een informatiebijeenkomst over sociaal-economische onderwerpen. Tussen de bespreking van de onderwerpen 'Zorg' en 'Integratie/immigratie' – zonderden Balkenende en Bos zich af voor een overleg onder vier ogen over de kwestie-Irak.⁴⁸ Diezelfde avond zou een vergadering van de Ministerraad plaatsvinden, waar de regering haar standpunt zou bepalen.

Het is de Commissie niet gebleken dat er in dit bilaterale overleg ondubbelzinnige afspraken zijn gemaakt over 'de mate van politieke steun' die zou worden uitgesproken. Bos en Balkenende geven in ieder geval tot op de dag van vandaag verschillende antwoorden op de vraag of er iets door Bos zou zijn toegezegd, en zo ja, wat deze toezegging inhield.

45 Bos, 9 juli 2009.

46 Koole, *Mensenwerk*, p. 250.

47 Alle citaten in deze alinea, inclusief de onderstrepingen, zijn afkomstig uit de aantekeningen van Bos.

48 Leijnse, 2 juli 2009; Donner, 6 juli 2009; Bos, 9 juli 2009.

Dat heeft de Commissie opgemaakt uit de gesprekken die zij met beiden heeft gevoerd en uit een briefwisseling tussen Bos en Balkenende die in december 2008 plaatsvond. Aanleiding voor deze correspondentie waren de conceptantwoorden van de regering (waarvan de PvdA inmiddels deel uitmaakte) op een aantal vragen van de Eerste Kamer over Irak.⁴⁹ In een brief van 18 december 2008 aan Bos en Rouvoet schrijft Balkenende:

Voorafgaand aan besluitvorming in de ministerraad hebben de twee hoofdonderhandelaars van CDA en PvdA onder vier ogen en marge van de informatiebesprekingen gesproken over de vraag of en, zo ja, welke steun de Nederlandse regering aan de mogelijke inval in Irak zou geven. Daarbij werd de conclusie bereikt dat de PvdA geen militaire steun wilde geven, maar wel bereid was een actie op basis van VR-resolutie 1441 te accepteren. Vervolgens is hiermee in de ministerraad rekening gehouden, mee in overweging nemend de mogelijk andere samenstelling en politieke kleur van het kabinet als gevolg van de informatiebesprekingen. Ook al waren bewindspersonen voorstander van het geven van militaire steun aan de inval, werd mede met het oog op het voorgaande besloten dat de Nederlandse steun aan de inval zich zou beperken tot alleen politieke steun. Ik heb dat toen telefonisch ter kennis gebracht van de heer Bos die daarmee naar mijn indruk ingenomen was. Een en ander heeft zich vertaald in een, impliciete, passage in de brief van de regering d.d. 18 maart: '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 zij geen eigen actieve militaire bijdrage zal leveren aan operaties ten aanzien van Irak.'⁵⁰

Bos antwoordde per brief dat hij geen bezwaar had tegen een tekst die 'er op wijst dat de formule "wel politieke steun en geen militaire steun" mede door het destijds verantwoordelijke kabinet gekozen werd met het oog op de veronderstelling dat dit de lopende formatiebesprekingen minder zou belasten (dan als er wel militaire steun zou zijn verleend)'.⁵¹ Hij verzette zich echter tegen Balkenendes interpretatie dat de PvdA indertijd politieke steun zou hebben toegezegd aan de inval in Irak op basis van resolutie 1441.⁵²

Om een antwoord te kunnen geven op de vraag wat de invloed is geweest van de formatie op het standpunt dat de regering uiteindelijk heeft ingenomen, is de vraag wat er op 17 maart voorafgaand aan de Ministerraad van 17 en 18 maart nu precies is toegezegd en door wie, niet van belang ontbloomt. Uit de brief van Balkenende aan Bos van 18 december 2008 kan niet alleen worden opgemaakt dat de Ministerraad had besloten af te zien van militaire steun teneinde de formatie niet te belasten, maar ook dat dit besluit inging tegen de wens van 'bewindspersonen' die volgens Balkenende 'voorstander van het geven van militaire steun aan de inval' waren geweest. Met andere woorden: het regeringsbesluit was een geste in de richting van de PvdA geweest.

In zijn gesprek met de Commissie heeft Balkenende gezegd dat er in zijn herinnering in het bilaterale overleg met Bos is gesproken over de aanvaarding van resolutie 1441 als 'feitelijke grondslag' voor de komende inval in Irak. Dat gebeurde nadat Bos 'glashelder' had aangegeven dat 'de PvdA niet voelde voor een militaire interventie':

49 *Kamerstukken I*, 2008/09, 31 700 V, D (19 december 2008).

50 AZ. Brief Balkenende aan Bos en Rouvoet, 18 december 2008.

51 AZ. Brief Bos aan Balkenende, 18 december 2008.

52 AZ. Brief Bos aan Balkenende, 18 december 2008.

Toen is feitelijk gezegd dat wanneer die interventie [toch] plaatsvindt, kunnen we dat als een gegeven aanvaarden want dan is het gewoon een feit. Daarmee is een feitelijke grondslag ontstaan en als men die accepteert, verzet men zich niet op voorhand tegen een mogelijke interventie. (...) Ik heb het vorenstaande gemeld aan de Ministerraad en dat heeft ertoe geleid dat niet werd gekozen voor militaire steun, omdat daarvoor geen draagvlak bestond. Mijn overtuiging was dat de PvdA tegen militaire steun was en grote bedenkingen bij alles had maar uiteindelijk, als de militaire interventie daar was, wel zou kunnen aanvaarden dat resolutie 1441 een feitelijk gegeven was. Op basis van die aanname en mijn terugkoppeling aan de Ministerraad is toen gekozen voor deze formulering.⁵³

Uit datgene wat Bos destijds over het bilaterale overleg heeft opgetekend, blijkt niet dat iets is afgesproken over de aanvaarding van resolutie 1441 als 'feitelijke grondslag' voor de komende inval. Bos heeft opgeschreven dat hij Balkenende waarschuwde dat de PvdA een alleingang van de Verenigde Staten niet zou steunen. Dit gebeurde naar aanleiding van de door Balkenende aangeroerde kwestie of Nederland tot de *coalition of the willing* wilde behoren. Balkenende begon hierover omdat hij verwachtte dat die vraag spoedig aan Nederland gesteld zou worden.⁵⁴ Het is niet duidelijk of Balkenende tijdens zijn gesprek met Bos al wist dat die vraag op 13 maart via de Nederlandse ambassadeur in Washington Van Eenennaam aan Den Haag was gesteld. Hoe dit ook zij, de zaak lag inderdaad gevoelig. Bos maakte Balkenende desgevraagd duidelijk dat het figureren op een lijstje van de *coalition of the willing* 'een probleem' zou opleveren.⁵⁵ Balkenende zei hierop dat wat het lijstje betreft 'wij zelf absoluut geen actie zouden ondernemen'.⁵⁶ Op dit punt hebben Balkenende en Bos elkaar dus goed begrepen. Het is de Commissie echter niet gebleken dat dit ook geldt voor de kwestie van de mogelijke aanvaarding door de PvdA van resolutie 1441 als basis voor steun aan de komende inval. Toen later op die dag (nadat Bos Leijne en Donner had bijgepraat over zijn gesprek met Balkenende) bekend werd dat er geen tweede resolutie zou komen, werd van de kant van de PvdA scherper gesteld dat er een verschil van mening was tussen PvdA en CDA om de vraag of resolutie 1441 een basis bood voor de verwachte beslissing van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk om Irak aan te vallen. De PvdA, zo liet Bos in diverse telefoontjes aan Balkenende en Donner weten, zou een 'beslissing nu' niet steunen en was tegen actieve betrokkenheid bij het conflict. Daarnaast gaf Bos aan waar de ruimte in het PvdA-standpunt zat, waarbij hij de door Donner uitgezette lijn volgde; naar zijn mening mochten PvdA en CDA met elkaar van mening verschillen over het mandaat van 1441. Bovendien zou de PvdA bij een conflict aan de kant van Bush staan, en niet aan die van Saddam Hoessein.⁵⁷ Het CDA kwam de PvdA tegemoet: Verhagen (die naar eigen zeggen naar de in groten getale verzamelde journalisten was gestapt toen in het door hem bijgewoonde bewindspersonenoverleg duidelijk was geworden dat er besloten was

53 Balkenende, 7 juli 2009.

54 Aantekeningen Bos. Bos meldde dit ook in het fractieberaad dat de PvdA op 18 maart hield. Bandopnamen fractieberaad PvdA, 18 maart 2003. Zie voor deze kwestie ook paragraaf 7.3.5.

55 Aantekeningen Bos.

56 Balkenende, 7 juli 2009.

57 Aantekeningen Bos. Dit standpunt werd herhaald in het fractieberaad van 18 maart 2003. Bandopnamen PvdA-fractieberaad 18 maart 2003.

tot de formule ‘wel politieke steun en geen militaire’)⁵⁸ kondigde voor de camera’s aan dat hij, als het tot een inval zou komen, niet zou pleiten voor militaire steun, omdat de Verenigde Staten Nederland niet verzocht hadden om militaire steun.

Op basis van de standpunten die CDA en PvdA op 17 maart uitwisselden tot het moment waarop de Ministerraad aanving (om 21.00 uur), concludeert de Commissie het volgende. Wat de PvdA betreft zat de politieke ruimte in de termen die de regering zou gebruiken met betrekking tot steun aan de inval. Bos wilde sturen op de formulering dat de regering, hoewel zij het ingrijpen betreunde, de conclusie ondersteunde dat het onvermogen van de VN er niet toe mocht leiden dat niets werd ondernomen tegen Saddam Hoessein.⁵⁹ Die formulering was kennelijk afgestemd met Donner, die haar vrijwel op dezelfde manier zou gebruiken in de Ministerraad van 17 maart.⁶⁰ De formulering komt ook terug in de brief aan de Tweede Kamer van 18 maart. Omdat een besluit om militair in te grijpen in Irak voor Bos in wezen een politieke beslissing was,⁶¹ ging Balkenende ervan uit dat overeenstemming over de juridische rechtvaardiging van de komende oorlog mogelijk was. Balkenende vergiste zich daarbij in de onwrikbaarheid van het door Bos herhaaldelijk overgebrachte standpunt dat de tijd voor een inval naar het oordeel van de PvdA nog niet gekomen was. Ook gold nog steeds wat Koenders op 19 februari in het Kamerdebat had toegevoegd aan de uitspraak dat voor de PvdA een tweede resolutie wenselijk was, maar niet noodzakelijk, namelijk dat de PvdA tegen een alleingang van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk was. Daar kwam nog bij dat resolutie 1441 voor de PvdA ‘twijfelachtig’ was als juridische grondslag.⁶² Voorts is van belang dat de door de PvdA veronderstelde ruimte voor een verschil van mening over het volkenrechtelijk mandaat in feite niet bestond.

6.5 De Ministerraad van 17 maart

De beraadslagingen in de Ministerraad van 17 maart speelden zich af in de zekerheid dat er geen tweede resolutie zou komen en dat de Verenigde Staten Irak spoedig zouden aanvallen. Verwacht werd, zo stelde De Hoop Scheffer, dat president Bush later die nacht een toespraak zou houden waarin hij aan Saddam Hoessein de inval zou aankondigen. De Nederlandse regering zou een standpunt moeten innemen. Deze vergadering van de Ministerraad diende ter voorbereiding van een brief aan de Tweede Kamer. Deze zou, na bespreking in een vervolvergadering van de Ministerraad, in de loop van de volgende ochtend, op 18 maart verstuurd worden. Daarna zou een Kamerdebat volgen. Bij de voorbereiding van de brief en het debat met de Tweede Kamer zou rekening moeten worden gehouden met het nationale en internationale draagvlak.

Met het aangeven van dit kader verwees De Hoop Scheffer indirect naar de formatie en naar het ontbreken van een VN-mandaat voor de komende inval. Die laatste kwestie

58 Verhagen, 8 juli 2009; aantekeningen Bos.

59 Bandopnamen PvdA-fractieeraad 18 maart 2003, interventie Bos.

60 Notulen Ministerraad 17 maart 2003, 2.

61 Zie hiervoor de uitspraken van Bos in het debat van 18 maart: *Handelingen II*, 2002/03, 18 maart 2003, 50-3285 en 3287.

62 Bandopnamen PvdA-fractieeraad 18 maart 2003, interventie Bos; *Handelingen II*, 2002/03, 18 maart 2003, 50-3283. Zie voor het gebruik van de term ‘twijfelachtig’ voor de rechtsgrond van de inval ook paragraaf 8.7.2.

was geen aanleiding voor discussie. Op 7 maart was de Ministerraad er al van overtuigd geraakt dat een tweede resolutie juridisch gezien niet noodzakelijk was om een inval te legitimeren. Dit was geen nieuw standpunt, maar de herbevestiging ervan kreeg in het licht van de oorlogsdreiging uiteraard meer gewicht. Ook een jurist als Donner had zich, zo zei hij in een gesprek met de Commissie, 'in de discussies geleidelijk aan laten overtuigen'.⁶³ Toch achtte hij op 17 maart de oorlog nog steeds niet 'onvermijdelijk', zoals De Hoop Scheffer dat vond, naar deze in de vergadering van de Ministerraad verklaarde.⁶⁴ Net als de andere aanwezigen vond Donner echter dat er nu iets moest gebeuren. Hij verklaarde dat 'het onvermogen van de Veiligheidsraad om tot een eensgezind besluit te komen er [niet toe] mag leiden dat Saddam Hoessein zijn gang mag blijven gaan'.⁶⁵ Bos had aangegeven dat ook de PvdA zich in een dergelijke formulering zou kunnen vinden.

In de verdere discussies valt op dat Kamp en De Hoop Scheffer de richting bepaalden door te benadrukken dat het voor een adhesiebetuiging aan de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk niet nodig was militaire steun toe te zeggen. De redenen die zij daarvoor gaven waren tweërlei. Enerzijds brachten zij naar voren dat Nederland de Verenigde Staten al voldoende tegemoet waren gekomen door de Nederlandse bijdragen in het kader van ISAF en operatie *Enduring Freedom*, door de levering van Patriots aan Turkije, de F-16's in Kirgizië en het verlenen van *Host Nation Support*. Anderzijds stelden zij dat politieke steunverlening voldoende was omdat de Verenigde Staten alleen het Verenigd Koninkrijk en Australië hadden gevraagd om offensieve steun. Verdere militaire betrokkenheid, bijvoorbeeld in de vorm van 'omlabeling' van een fregat, was wat Kamp betreft niet aan de orde. Wel was het uitspreken van politieke steun aan het besluit van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk belangrijk om door de Verenigde Staten als bondgenoot beschouwd te worden.⁶⁶

In de daaropvolgende discussies sprak niemand, ook geen van de LPF-ministers, zich uit voor het verlenen van militaire steun. Politieke steun aan het onvermijdelijk geachte militaire ingrijpen werd wel belangrijk geacht. Daarbij werd op verschillende manieren gerefereerd aan het nationale draakvlak en de formatie. Zo stelde minister De Geus dat de formatieonderhandelingen geen inconsistentie in het kabinetsbeleid rechtvaardigden. Wel moest rekening worden gehouden met gevoelens in de samenleving. In het licht daarvan was het standpunt van een grote fractie als die van de PvdA relevant. Remkes nam een vergelijkbare positie in door te benadrukken dat het met het oog op de demissionaire status van het kabinet van groot belang was dat de drie coalitiepartners zich met het regeringsstandpunt vereenzelvigden. Dit om te voorkomen dat leek alsof vooral één fractie voorstander was van oorlog. Hij informeerde als enige bewindspersoon expliciet naar het standpunt van de PvdA. Balkenende antwoordde hem dat Bos had aangegeven het te betreuren dat het 'VN-spoor' geen oplossing had gebracht. Bos was geen voorstander van actieve militaire betrokkenheid van Nederland bij de oorlog. Dit betekende niet per definitie stellingname tegen de oorlog, aldus Bal-

63 Donner, 6 juli 2009.

64 Notulen Ministerraad 17 maart 2003, 2.

65 Notulen Ministerraad 17 maart 2003, 2. Donner gebruikte tweemaal vrijwel dezelfde bewoordingen. Deze formulering keert bijna letterlijk terug in het PvdA-fractiebeeraad op 18 maart.

66 Notulen Ministerraad 17 maart 2003, 2. Zie hiervoor verder paragraaf 10.3.

kenende.⁶⁷ In deze weergave van het standpunt van Bos bleef onvermeld dat Bos had aangegeven tegen een alleingang van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk te zijn en een 'inval *nu*' niet te zullen steunen. Daardoor werd de verwachting gewekt dat er reden was om aan te nemen dat de PvdA het regeringsstandpunt zou steunen.

Hoewel de formatie dus wel degelijk een rol speelde in de besluitvorming,⁶⁸ is de overheersende indruk dat het kabinet in de Ministerraad van 17 maart relatief gemakkelijk op één lijn kwam doordat Kamp en De Hoop Scheffer meedeelden dat er van de kant van de Verenigde Staten geen verzoek lag om actief militair te participeren.⁶⁹ Het belang van dat argument blijkt ook uit het Kamerdebat van 18 maart. Daar verwees Verhagen naar een ANP-bericht dat voorafgaand aan het debat was uitgegaan. Daarin had minister Kamp, aldus Verhagen, 'duidelijk aangegeven (...) dat militaire bijdragen überhaupt niet aan de orde zijn, aangezien niemand ons een vraag heeft gesteld'.⁷⁰ Kamps interventie in het debat bevestigde dit.⁷¹

Dat het ontbreken van een Amerikaans verzoek met name voor de LPF-bewindslieden belangrijk was geweest om zich in de Ministerraad van 17 maart aan te sluiten bij het regeringsstandpunt, blijkt voorts uit de al in hoofdstuk 5 genoemde actie van minister en vicepremier De Boer.⁷² Deze protesteerde na het Kamerdebat tegen de weergave van het regeringsstandpunt in de brief aan de Tweede Kamer van 18 maart. Daarin had 'het ontbreken van draagvlak' als reden voor het regeringsstandpunt ten onrechte de plaats ingenomen van de reden die in de Ministerraad van 17 maart volgens De Boer de doorslag had gegeven, namelijk het feit dat de Verenigde Staten Nederland geen verzoek hadden gedaan om actief militair te participeren.⁷³ Ook al werd in de Ministerraad van 17 maart dus niet expliciet verwezen naar de formatie als reden voor het besluit geen actieve militaire steun te verlenen, toch acht de Commissie het niet gewaagd te veronderstellen dat Kamp met zijn voorstel af te zien van 'omlabeling' van het fregat en het maritieme patrouillevliegtuig rekening heeft gehouden met het standpunt van de PvdA. Er zijn immers allerlei tekenen die erop wijzen dat in ieder geval De Hoop Scheffer en Balkenende tot 17 maart de optie hebben opgehouden dat positief besloten zou worden over door de Verenigde Staten gevraagde vormen van offensieve militaire steun, zoals

67 Notulen Ministerraad 17 maart 2003, 2. In de aantekeningen van de secretaris van de MR staat: 'daarmee niet gezegd actie ondenkbaar'.

68 Zie daarvoor ook Remkes, 2 juni 2009, en De Hoop Scheffer, 22 september 2009. Zie ook *NRC Handelsblad*, 18 maart 2003, 'Bos wist gisteren al: dat komt wel goed'. In dit bericht wordt gesuggereerd dat de bewindslieden van de VVD voorafgaand aan de Ministerraad van 17 maart al hadden ingestemd met het besluit geen militaire steun te verlenen teneinde de formatie niet in gevaar te brengen.

69 Zie voor een uitvoerige behandeling van dit verzoek hoofdstuk 10.

70 *Handelingen II*, 2002/03, 18 maart 2003, 50-3279.

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

72 Zie hiervoor ook De Hoop Scheffer, 22 september 2009.

73 Notulen Ministerraad, 21 maart 2003, 3g; AZ, dossier 458298. Brief minister van v&w aan de minister-president betreffende brief aan de Tweede Kamer van 18 maart over Irakoerlog, 25 maart 2003. Zie voor de reactie van De Hoop Scheffer de notulen van de Ministerraad, 28 maart 2009, 17d.

het 'omlabelen' van een of meer fregatten.⁷⁴ Uit de gesprekken die De Hoop Scheffer op 16 maart met de PvdA had gevoerd, was echter duidelijk geworden dat ook deze vormen van militaire steun voor de PvdA onaanvaardbaar waren.

De kwestie van de 'omlabeling' was ook van belang in verband met de vraag of Nederland, ook al verleende het alleen politieke steun, tot de door de Verenigde Staten gevormde coalitie wilde behoren. Hoewel de Verenigde Staten van plan waren ook landen die alleen politieke steun verleenden op het lijstje van de coalitiegenoten te zetten, zou het figureren op het lijstje van de *coalition of the willing* toch de indruk wekken dat sprake was van actieve militaire betrokkenheid in het kader van de coalitie van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de discussie over het 'lijstje' in het Kamerdebat van 18 maart.⁷⁵

De Hoop Scheffer stelde in de Ministerraad van 17 maart dat hij het ongewenst achtte dat Nederland op zo'n lijstje terecht kwam. Met dat standpunt ging hij in tegen het advies van de Nederlandse ambassadeur in Washington om Nederland aan te melden voor het lijstje.⁷⁶ Dat De Hoop Scheffer de raad anders adviseerde, bracht Balkenende ertoe aan het slot van de beraadslagingen te concluderen dat de wenselijkheid van het voorkomen van Nederland op een Amerikaanse lijst van *the willing* moest worden onderzocht op 'eventuele consequenties'.⁷⁷ Daarmee verwees hij indirect naar het bilaterale overleg met Bos. Deze had heel duidelijk gemaakt dat hij het figureren op zo'n lijstje associeerde met actieve militaire betrokkenheid bij de inval.⁷⁸ Balkenende had Bos beloofd op het punt van het lijstje geen actie te ondernemen. Daarmee ging hij in tegen de eerder door De Hoop Scheffer tegenover Koenders geventileerde opvatting dat Nederland zich wat hem betreft mocht voegen in de *coalition of the willing*.⁷⁹ Balkenendes belofte vertaalde zich in een andere opstelling van De Hoop Scheffer en in de conclusie aan het eind van de vergadering van de Ministerraad van 17 maart. Dat de Verenigde Staten een eigen invulling gaven aan dit besluit van de Nederlandse regering door vervolgens Nederland op het lijstje van de bondgenoten te zetten, illustreert dat in de Verenigde Staten andere consequenties werden verbonden aan het verlenen van politieke steun dan in Nederland.

In de balans die Balkenende op 17 maart aan het eind van de vergadering van de Ministerraad opmaakte, werd vastgesteld dat er wat de Ministerraad betreft sprake was van *material breach*. De rest van de balans had een open einde. Behalve dat het voorkomen op een Amerikaanse lijst moest worden onderzocht op de 'eventuele consequenties', constateerde Balkenende dat er een dilemma was inzake het uitspreken van politieke steun door het ontbreken van een tweede resolutie. Het open karakter van deze 'conclusie' blijkt nog duidelijker uit de aantekeningen van de secretaris van de Ministerraad. Daarin staat slechts: 'coalition of the willing in samenhang met TK bezien'. Elke verwijzing naar het

74 Zie b.v. de telefoongesprekken die Balkenende eind februari met Blair en Bush had (zie ook paragraaf 7.3.4) en het telefoongesprek dat De Hoop Scheffer met Koenders had op 16 maart (aantekeningen Bos). In dat laatste gesprek zou De Hoop Scheffer nog overwegen positief te reageren op verzoeken van de VS om DART's te leveren en een fregat om te labelen. Koole stelt in *Mensenwerk*, p. 248, dat ook Balkenende in zijn gesprek met Bos op 13 maart aan soortgelijke verzoeken van de VS refereerde.

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

76 BZ, DJZ/TR/NA/00214. E-mail Van Eenennaam aan De Hoop Scheffer, 14 maart 2003.

77 Notulen Ministerraad 17 maart 2003, 2.

78 Aantekeningen Bos; bandopnamen PvdA-fractieberaad, 18 maart 2003.

79 Koole, *Mensenwerk*, p. 250.

dilemma inzake het uitspreken van politieke steun ontbreekt.⁸⁰ De Hoop Scheffer heeft in een gesprek met de Commissie gezegd dat alle aanwezigen begrepen wat onder politieke steun werd verstaan, namelijk instemming met het besluit van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk om Irak aan te vallen. Of dat nu het geval was of niet, toch meent de Commissie dat Balkenende, door ook in dit stadium van de besluitvorming het begrip 'politieke steun' open te laten, de deur openzette voor misverstanden in de op de Ministerraad volgende communicatie met de PvdA. Donner zag in ieder geval kennelijk een gevaar in de formulering; hij pleitte ervoor de discussie niet toe te spitsen op de kwestie van de legitimiteit van een inval.⁸¹

6.6 De ontknoping: 18 maart

Na afloop van de Ministerraad van 17 maart legde Balkenende een persverklaring af. Daarin zei hij het te betreuren dat het niet was gelukt om in de Veiligheidsraad tot overeenstemming te komen. Tegelijkertijd constateerde hij dat 'Saddam tot op heden geen gehoor heeft gegeven aan resolutie 1441'. Hij voegde daaraan toe dat dit 'in de logische redenering van resolutie 1441 betekent dat (...) serieuze consequenties nu aan de orde zijn'. Hij sloot de verklaring af met de mededeling dat het kabinet had besloten een eventuele actie tegen Irak politiek te steunen, zonder daaraan een militaire bijdrage te leveren.⁸²

Deze verklaring stichtte grote onrust in het PvdA-kamp. Eerder op de avond had Bos het partijbestuur bijgepraat. Daar was door verschillende leden benadrukt dat de stap die de Verenigde Staten dreigden te zetten 'niet legaal' was en op z'n minst betreurd diende te worden, en liefst afgekeurd.⁸³ Bos had daarom al eerder aangestuurd op een formulering waarin de regering de actie zou betreuren. Balkenende kwam Bos tegemoet door deze na afloop van de Ministerraad te bellen met de mededeling dat het kabinet afzag van militaire steun en bereid was te 'betreuren dat de Verenigde Staten tot dit besluit zijn gekomen'.⁸⁴ Het begrip 'politieke steun' lijkt in dit gesprek van Balkenende en Bos niet genoemd te zijn, hetgeen in lijn is met het ontbreken van een conclusie hierover in de vergadering van de Ministerraad. Zoals we hierboven al gezien hebben, komt het begrip 'politieke steun' wel voor in de persverklaring die Balkenende na afloop van de Ministerraad aflegde. In deze verklaring werd de term 'betreuren' bovendien niet ondubbelzinnig gekoppeld aan de dreigende actie van de Verenigde Staten. Ook werd gesuggereerd dat resolutie 1441 een rechtsgrond bood voor die actie. Balkenendes verklaring stichtte al met al de nodige verwarring bij de PvdA.

Bos reageerde nog diezelfde avond in de media door te verklaren dat de PvdA een inval nu niet zou steunen. Door Donner te bellen had hij zich er inmiddels van vergewist dat het kabinet inderdaad van plan was het voornemen van de Verenigde Staten om

80 AZ. Aantekeningen van de secretaris van de Ministerraad, 17 maart 2003.

81 Notulen Ministerraad 17 maart 2003, 2.

82 Verklaring van de minister-president na de Ministerraad, 17 maart 2003, www.minaz.nl/Actueel/Toespraken/2003/03/Korte_verklaring_van_de_minister_president_na_de_Ministerraad_over_de_ontwikkelingen_rond_Irak [02/11/09].

83 Verslag vergadering partijbestuur PvdA, 17 maart 2003; Koole, *Mensenwerk*, p. 250.

84 Koole, *Mensenwerk*, p. 250.

Irak aan te vallen te steunen.⁸⁵ Bos belde ook Balkenende om hem te laten weten welk standpunt hij voor de camera's zou uitdragen.⁸⁶ De strekking van de telefoontjes met Donner en Balkenende was, aldus Bos in zijn aantekeningen: 'cda moet niet het besluit steunen. Bij mv [Maxime Verhagen] langs geweest met dezelfde boodschap.'⁸⁷ Donner zou daarop hebben gezegd te willen proberen het voornemen de actie van de Verenigde Staten politiek te steunen uit de brief van het kabinet aan de Kamer te houden. Ook zou een passage worden opgenomen waarin het dreigende besluit van de Verenigde Staten werd 'betreurd'.⁸⁸

Na deze onrustige nacht was het eens te meer duidelijk dat zowel het cda als de PvdA in het komende Kamerdebat een uiteenlopend scala aan posities en belangen met elkaar in evenwicht moest zien te houden. Ondanks de onmiskenbare toename van de spanning waren er op de ochtend van 18 maart echter nog geen tekenen dat PvdA en cda definitief uit elkaar waren gedreven. Bos ging naar Verhagen in een poging een tekst op te stellen voor een cda-PvdA-motie waarin het besluit van de Verenigde Staten zou worden betreurd en waarin een gezamenlijk standpunt zou worden geformuleerd over de situatie ná beëindiging van de oorlog.⁸⁹ Van der Knaap was bij deze ontmoeting aanwezig en constateerde dat de emoties in de afgelopen dagen hoog waren opgelopen.⁹⁰ Van Verhagen was bekend dat hij zich tijdens de reguliere formatieonderhandelingen al geërgerd had aan Bos. Deze onderhandelde naar Verhagens mening te veel met de fractie. Ook bij Bos was de nodige irritatie over het optreden van Verhagen opgebouwd.⁹¹ Daar kwam nog bij dat zo langzamerhand sprake was van grote vermoeidheid als gevolg van de niet-vlottende formatie, alle over elkaar heen buitelandse vergaderingen en overleggen tot laat in de nacht, telefoontjes, e-mails, sms'jes, mediaoptredens en spanning over de aangekondigde invasie van Irak.

Dat de wil eruit te komen bij de PvdA in ieder geval nog bestond, blijkt uit het PvdA-fractieoverleg van die ochtend, waar het idee van een gezamenlijke motie instemmend werd besproken.⁹² Bos zei vooral problemen te voorzien met de 'trans-Atlantische' cda-fractie, en minder met het kabinet. Dat dit geen ongegronde vrees was, blijkt uit de notulen van het cda-fractiebeeraad dat diezelfde ochtend plaatsvond.⁹³ Verhagen maakte geen melding van een poging om tot een gezamenlijke motie te komen en stelde dat Bos met zijn verklaringen in de media de formatie op scherp had gezet. Verhagen gaf dat mediaoptreden van Bos blijkens de notulen van het fractiebeeraad ietwat subjectief weer. Terwijl *NRC Handelsblad* van 18 maart schreef dat Bos op 17 maart voor de camera 'geruststellend' de grens bij het niet-verlenen van actieve militaire steun had gelegd zonder te

85 Koole, *Mensenwerk*, p. 251.

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

87 Aantekeningen Bos.

88 Koole, *Mensenwerk*, p. 251.

89 Zie b.v. de bandopname PvdA-fractiebeeraad 18 maart 2003.

90 Van der Knaap, 15 juli 2009.

91 Over de wederzijdse ergernis: Bos, 9 juli 2009; Verhagen, 8 juli 2009; Van der Knaap, 15 juli 2009, en *Intermediair*, 19 maart 2009, p. 30-33.

92 Vgl. Koenders, 27 augustus 2009, die zegt dat er geen sprake was van de voorbereiding van een gezamenlijke motie. De bandopnamen van het fractiebeeraad van de PvdA van 18 maart laten echter iets anders horen. Zie verder ook Van der Knaap, 15 juli 2009 en Koole, *Mensenwerk*, p. 251-252.

93 Notulen fractiebeeraad cda 18 maart 2003.

spreken over politieke steun,⁹⁴ meldde Verhagen dat Bos zou hebben gezegd dat hij noch voor militaire steun, noch voor politieke steun was. Militaire ondersteuning was voor het CDA niet aan de orde, zo legde Verhagen zijn fractiegenoten uit, maar politieke steun was meer dan 'lippendienst'. Het betekende bijvoorbeeld dat Nederland bereid moest zijn tot 'backfill'.⁹⁵ Al met al kan geconstateerd worden dat de fractie van de PvdA op de ochtend van 18 maart minder uit was op een confrontatie met het CDA dan omgekeerd.

Terwijl de fracties overlegden, besprak de Ministerraad hoe het op de dag daarvoor vastgestelde regeringsstandpunt in de brief aan de Tweede Kamer verwoord zou moeten worden. Zoals al is beschreven, ging Balkenende naar eigen zeggen de Ministerraad van 18 maart in met de gedachte dat er ruimte zat in het PvdA-standpunt over steun voor de naderende inval op basis van resolutie 1441. Die gedachte week af van wat Donner eerder naar voren had gebracht, namelijk dat de ruimte voor een onschadelijke manier om met elkaar van mening te verschillen niet in de kwestie van de juridische legitimatie zat, maar in de formuleringen waarmee de regering begrip en steun zou uitspreken voor een in de ogen van de PvdA onrechtmatig unilateralisme van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk.⁹⁶

De discussies in de Ministerraad gingen echter blijkens de notulen niet over de inhoud van het begrip 'politieke steun', noch over de formuleringen waarin daarover in de brief zou worden gesproken. In het licht van de in paragraaf 5.7.2 besproken actie van minister De Boer valt op dat vvd- en lpf-ministers pleitten voor opname van een passage over het ontbreken van een Amerikaans verzoek om een militaire bijdrage als argument voor de Nederlandse regering om af te zien van militaire steun.⁹⁷ Ook valt op dat in weerwil van Donners waarschuwing aan het slot van de vergadering van de Ministerraad van 17 maart een groot deel van de discussies gewijd werd aan de kwestie van de volkenrechtelijke grondslag van de komende inval. Zoals nog nader uiteengezet zal worden in paragraaf 8.7.4, is de uiteindelijke brief aan de Tweede Kamer geschreven in de veronderstelling dat resolutie 1441 een inval in Irak rechtvaardigde. Deze veronderstelling is in de brief niet onderbouwd met een volkenrechtelijke argumentatie. Op een vraag van De Boer waarom zo'n passage ontbrak, antwoordde De Hoop Scheffer dat die bewust was weggelaten. 'De deskundigen zijn het niet eens over de vraag of militair ingrijpen volkenrechtelijk gelegitimeerd is,' aldus De Hoop Scheffer.⁹⁸

Deze uitleg heeft niet geleid tot een aanpassing van de brief. Daaruit valt af te leiden dat de regering het reeds in de zomer van 2002 door Buitenlandse Zaken uitgezette spoor tot het laatst toe bleef volgen. Zij koos ervoor niet zichtbaar te maken dat er (wetenschappelijk gefundeerde) discussie mogelijk was (en gevoerd werd) over de juridische grondslag van de toen nog komende inval. Daarmee impliceerde de regering dat

94 *NRC Handelsblad*, 18 maart 2003.

95 Notulen fractieberaad CDA, 18 maart. Afgezien van Verhagen worden in dit korte verslag geen namen genoemd. Uit de notulen van dit beraad blijkt overigens dat binnen de partij van het CDA een scala aan standpunten bestond, waarvan dat van het CDJA hetzelfde was als dat van de PvdA.

96 Dat was in het overleg van 14 maart gebeurd, waar Bos, Balkenende, Donner en Leijnse en marge van de informatie over Irak spraken. Zie Bos, 9 juli 2009; Donner, 6 juli 2009, en Leijnse, 2 juli 2009.

97 Notulen Ministerraad, 18 maart 2003, 2. Zie ook paragraaf 5.10 over het begrip 'politieke steun'.

98 Notulen Ministerraad, 18 maart 2003, 2. Zie ook de aantekeningen van de secretaris van de Ministerraad, waarin bij de interventie van De Hoop Scheffer staat: 'volkenrecht bewust uit brief gehouden scheelt 2 blz en zal onvoorwaardelijk hoofdpunt worden'.

de juridische argumentatie toereikend was, en verdoezelde zij dat het besluit de inval te steunen in wezen was gebaseerd op politieke overwegingen. Die onduidelijkheid legde de basis voor het latere hevige conflict tussen het CDA en de PvdA. Immers, in het Kamerdebat van 18 maart stelde het CDA bij monde van De Hoop Scheffer, Verhagen en Balkenende dat er sprake was van een 'sluitende juridische redenering' waar het ging om de rechtsgrond voor een militaire actie. Om dit standpunt kracht bij te zetten verwees Balkenende naar het advies van Lord Goldsmith. Door deze stelligheid kwam het standpunt van de PvdA dat resolutie 1441 'twijfelachtig' was als juridische grondslag, haaks te staan op dat van het CDA.⁹⁹ Balkenende verwees later in het debat weliswaar kort naar de vele discussies die onder rechtsgeleerden werden gevoerd, en gaf daarbij aan dat het nu om een politieke keuze ging,¹⁰⁰ maar gebruikte dit niet verder om de PvdA tegemoet te komen. Dat is des te opvallender, omdat Bos op verschillende momenten in het debat aangaf dat de keuze om een inval al dan niet te steunen in zijn ogen in de eerste plaats een politieke keuze was.¹⁰¹

Dat het CDA er zo op gericht was de PvdA de door het CDA aangehangen interpretatie van de 'rechtmatigheid' van de komende inval in Irak te laten erkennen, is door Balkenende achteraf in verband gebracht met de toezegging die hij van Bos gekregen zou hebben. Bos heeft, door een onderscheid te maken tussen steun aan het besluit van de Verenigde Staten Irak aan te vallen en steun aan de Verenigde Staten als de inval eenmaal een feit was, Balkenende de nodige ruimte geboden (ook om Bos verkeerd te begrijpen). Toch heeft de Commissie, zoals gezien, geen aanwijzingen gevonden voor een toezegging van de PvdA die erop neer zou komen dat zij de 'rechtmatigheid' van de inval erkende.

Ook uit de beraadslagingen van de PvdA-fractie op 18 maart valt iets dergelijks niet op te maken. Uitgesproken werd dat niet gefocust moest worden op de kwestie van de juridische legitimatie. Verder werd gespeculeerd over een 'toverformule' die CDA en PvdA er via een motie uit zou kunnen doen komen.¹⁰² Bos zei te hopen dat het kabinet zou kiezen voor een formulering die erop neer zou komen dat het kabinet het besluit van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk betreunde, maar toch koos voor steun omdat men niet aan de kant van Saddam Hoessein wilde staan. Als het kabinet daarentegen zou kiezen voor het uitspreken van expliciete steun voor het besluit, zou het veel moeilijker worden voor de PvdA.¹⁰³

Af en toe kwamen kennelijk berichten binnen uit de Ministerraad. Op een gegeven moment meldde Bos dat de tussenstand was dat er geen steun zou worden uitgesproken voor de interventie.¹⁰⁴ Deze formulering komt overeen met de inhoud van de brief aan de Tweede Kamer, waarin het begrip 'politieke steun' ontbreekt. Wellicht heeft de onrust die was veroorzaakt door de persverklaring van Balkenende op 17 maart, in de Ministerraad van 18 maart tot het besluit geleid om in de brief aan de Kamer niet in te gaan op de betekenis van het begrip politieke steun. Volgens Balkenende zou hij Bos na afloop van de Ministerraad van 18 maart tot diens vreugde hebben meegedeeld dat de Nederlandse

99 *Handelingen II*, 2002/03, 18 maart 2003, 50-3276, 3283, 3285, 3298, 3299, 3300, 3301, 3309, 3310.

100 *Handelingen II*, 2002/03, 18 maart 2003, 50-3300.

101 *Handelingen II*, 2002/03, 18 maart 2003, 50-3284, 3307, 3318-3320.

102 Bandopname PvdA-fractieberaad, 18 maart 2003, interventie Tichelaar.

103 Bandopname PvdA-fractieberaad, 18 maart 2003, opening Bos.

104 Bandopname PvdA-fractieberaad, 18 maart 2003, interventie Bos.

steun 'zich zou beperken tot alleen politieke steun'.¹⁰⁵ Of hij dit nu gezegd heeft of niet, de Commissie acht het niet waarschijnlijk dat Balkenende Bos duidelijk heeft gemaakt wat politieke steun in de ogen van de regering betekende.

Dit alles is van belang met het oog op een ander element uit de gangbare terugblikken op de 'deal' tussen PvdA en CDA. In zijn brief van 18 december 2008 aan Bos schrijft Balkenende dat hij kort voor de aanvang van het Kamerdebat tot zijn grote 'verbazing' van Bos zou hebben vernomen dat 'de PvdA-fractie zich verzette tegen het bereikte compromis'.¹⁰⁶ Andere vertegenwoordigers van het CDA, zoals De Vries en Van der Knaap, hebben de Commissie ook verteld dat de opstelling van Bos in het debat onverwacht was.¹⁰⁷ Voor Balkenende en Verhagen was die opstelling zó verrassend in negatieve zin dat zij van 'geschonden vertrouwen' spraken.¹⁰⁸ Ter verklaring van de voor het CDA onverwachte opstelling van Bos wordt meestal Verhagen als getuige aangehaald.¹⁰⁹ Deze vertelde de Commissie wat hij op 18 maart 2003 ook aan Balkenende liet weten. Tijdens het debat zou hij een koffiepauze in etablissement Dudok hebben gehouden, alwaar tv-opnamen plaatsvonden. Daar ontmoette hij het lid van de PvdA-fractie Albayrak. Deze zou Verhagen hebben gezegd dat Bos door zijn fractie was teruggefloten, hetgeen de radicale opstelling van Bos in het debat verklaarde.¹¹⁰ Het verhaal dat Bos zou zijn teruggefloten door zijn fractie, is vervolgens een eigen leven gaan leiden in de pers en in allerlei terugblikken op deze episode in de Haagse versie van het Irakdrama.¹¹¹

Op basis van de bandopnamen van het PvdA-fractieberaad van 18 maart en de verklaring van Albayrak tegenover de Commissie dat zij niet met Verhagen heeft gesproken, constateert de Commissie dat Bos niet werd 'teruggefloten'.¹¹² Ook heeft de Commissie geen plotselinge verandering kunnen ontdekken in de inhoud van het standpunt van de PvdA. Misschien heeft Balkenende, zoals Van der Knaap het verwoordde,¹¹³ op grond van zijn gesprekken met Bos gedacht dat Bos de laatste stap in de richting van de regering zou zetten door politieke steun te verlenen aan het onafwendbare besluit van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk ten oorlog te trekken. Daarop duidt ook een uitspraak van Balkenende in zijn gesprek met de Commissie, waarin hij zegt dat het zijn 'overtuiging' was dat de PvdA als de interventie daar was over de bezwaren heen zou stappen.¹¹⁴ Bos had echter, aldus Van der Knaap, in de laatste gesprekken met Balkenende en Verhagen 'de draai' nog niet gemaakt.¹¹⁵ Balkenende en de zijnen werden dus in een *verwachting* teleurgesteld, niet in een werkelijk gemaakte afspraak.

105 AZ. Brief Balkenende aan Bos 18 december 2008.

106 AZ. Brief Balkenende aan Bos 18 december 2008.

107 Van der Knaap, 15 juli 2009; De Vries, 9 juli 2009.

108 Balkenende, 7 juli 2009; Verhagen, 8 juli 2009; 'Lijmpoging CDA en PvdA nog mogelijk', *de Volkskrant*, 19 maart 2003; 'Formatie in impasse na Irak-debat', *de Volkskrant*, 20 maart 2003; 'CDA en PvdA zoeken weer toenadering', *Reformatorisch Dagblad*, 21 maart 2003.

109 Onder meer Van der Knaap, 15 juli 2009; Leijnse, 2 juli 2009; Balkenende, 7 juli 2009.

110 Verhagen, 8 juli 2009.

111 Zie b.v. 'Formatie in gevaar door oorlog in Irak', *de Volkskrant*, 19 maart 2003; 'Botsing tussen CDA en PvdA was te voorzien', *Trouw*, 20 maart 2003; "'Ik wist eerst niet wat politieke steun inhield'". Wouter Bos over de formatiebesprekingen met het CDA, Irak en de vredesdemonstraties'. *NRC Handelsblad*, 20 maart 2003.

112 Albayrak, telefoongesprek 12 oktober 2009.

113 Van der Knaap, 15 juli 2009.

114 Balkenende, 7 juli 2009.

115 Van der Knaap, 15 juli 2009.

Al met al is de Commissie van mening dat de regering in haar besluit om alleen politieke steun te verlenen, en geen militaire, rekening heeft gehouden met het standpunt dat de PvdA herhaaldelijk overbracht. Dat past in de prudente opstelling ten opzichte van een mogelijke toekomstige coalitiepartner die ook bepleit was door de informateurs. Door van de PvdA te verwachten expliciet af te zien van het standpunt dat steun voor een 'inval nu' niet gegeven kon worden, werd echter precies die grens in het mijnenveld overschreden die de beide informateurs hadden proberen te bewaken.

Dit alles laat onverlet dat Balkenende diep geraakt werd door de voor hem onverwachte opstelling van de PvdA tijdens het debat van 18 maart. Voor een verklaring van de verwijdering tussen PvdA en CDA zijn, afgezien van de algehele vermoeidheid en stress, enkele factoren van bijzonder belang. Allereerst de verklaring die Balkenende aan het begin van het debat namens de regering had afgelegd. Daarin kwam, anders dan in de brief, het begrip 'politieke steun' wél voor. Nadat hij had gezegd dat Saddam Hoessein de consequenties die nu aan de orde waren als uitvloeisel van het schenden van resolutie 1441, over zichzelf had afgeroepen, voegde hij daaraan toe: 'Een eventuele actie tegen Saddam kan het kabinet daarom politiek steunen.'¹¹⁶ Uit de aantekeningen die Bos tijdens het debat maakte, spreekt verrassing over de toch weer toegevoegde passage over politieke steun. Hij noteerde: 'de vraag is hoe het zit met deze actie op dit moment'.¹¹⁷ Dat Bos wilde weten wat werd bedoeld, blijkt ook uit zijn pogingen om in het debat opheldering te krijgen over de inhoud van het begrip 'politieke steun'. Vooral Verhagen stichtte onrust bij Bos door in de openingsinterventie in de eerste termijn een militaire bijdrage in de toekomst niet ondubbelzinnig uit te sluiten.¹¹⁸ Ook stelde Verhagen dat de politieke steun van de CDA-fractie zich allereerst uitte 'door hier expliciet onze instemming [voor die groep landen die de verantwoordelijkheid op zich neemt om tot ingrijpen over te gaan] uit te spreken'.¹¹⁹ Kennelijk herhaalde hij dit nog tijdens het debat voor de camera's, waarvoor hij samen met De Hoop Scheffer verscheen. Bos noteerde althans: 'Problemen. Verhagen en DHS bepleiten voor camera politieke steun. DHS heel duidelijk: dan ben je het dus eens met de kabinetsbeslissing om SH [Saddam Hoessein] gaan aanpakken'.¹²⁰

Balkenende probeerde, blijkens het verslag van het debat, in de geest van het 'donneriaanse compromis' formuleringen te vinden waarmee hij de PvdA niet te veel van zich zou verwijderen.¹²¹ Het was dan ook niet Balkenende die voor Bos de deur dichtdeed, maar Verhagen.¹²² Nadat Balkenende had gezegd: 'De keerzijde van "geen politieke steun" is veroordelen, maar daar kiezen wij duidelijk niet voor',¹²³ zei Verhagen in de tweede termijn: 'De minister-president was ook overduidelijk toen hij stelde dat de keerzijde van het niet-geven van politieke steun een veroordeling is. De CDA-fractie onderschrijft die conclusie'.¹²⁴ Bos noteerde: 'MV: de keerzijde van politieke steun is veroordeling!!!'¹²⁵

116 *Handelingen II*, 2002/03, 18 maart 2003, 50-3275.

117 Aantekeningen Bos.

118 *Handelingen II*, 2002/03, 18 maart 2003, 50-3278-3279.

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

120 Aantekeningen Bos; Bos, 9 juli 2009. Zie ook De Hoop Scheffer, 22 september 2009. Deze stelde dat alle ministers begrepen dat dit de interpretatie was van het begrip 'politieke steun'.

121 Zie b.v. *Handelingen II*, 2002/03, 18 maart 2003, 50-3302.

122 Bandopname PvdA-fractieberaad, 19 maart 2003.

123 *Handelingen II*, 2002/03, 18 maart 2003, 50-3302.

124 *Handelingen II*, 2002/03, 18 maart 2003, 50-3316.

125 Aantekeningen Bos.

Verhagen blokkeerde vervolgens elke uitweg toen hij stelde: 'Het besluit tot zo'n actie afkeuren en de feitelijke aanval steunen, dat kan niet. Dat is een spagaat die niet mogelijk is.'¹²⁶

De opstelling van Verhagen spreekt al uit de notulen van het cda-fractieberaad dat voorafging aan het debat. Verhagen was, zo zou Donner na afloop aan Bos hebben verteld, niet goed genoeg door hem bijgepraat. Hetzelfde gold voor De Hoop Scheffer, die, zo vertelde hij de Commissie, niet op de hoogte was van 'al datgene wat werd gewisseld tussen de premier en Wouter Bos en anderen in het kader van de formatie'.¹²⁷ Donner ging vroeg in de middag van 18 maart ziek naar huis en was onbereikbaar voor verdere bemiddeling.¹²⁸ Donner benadrukte tegenover de Commissie dat de escalatie aan beide partijen te wijten was. Hij zei echter ook het achteraf betreurd te hebben dat hij als gevolg van zijn ziekte niet in staat was geweest om tijdens het debat bemiddelend op te treden.¹²⁹ Hoe dit ook zij, er kwam, zoveel was duidelijk, geen gemeenschappelijke motie van het cda en de PvdA. De PvdA steunde het besluit van het kabinet niet. Geen enkele motie behaalde een meerderheid. Het kabinetsstandpunt bleef dus ongewijzigd. Nederland verleende politieke steun aan de komende inval in Irak door de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk.

Het Kamerdebat van 18 maart laat zien dat het niet mogelijk was de kwestie-Irak buiten de formatie te houden en vice versa. Tijdens en na het debat liepen de gemoederen hoog op. Bos en Verhagen stonden in de wandelgangen als kempfanen tegenover elkaar. Er vielen woorden als 'verraad'.¹³⁰ Verhagen had op dat moment genoeg van de formatie, waar hij, zo is wel beweerd (maar niet door hem bevestigd), nooit echt in had geloofd.¹³¹ Balkenende wilde echter proberen uit de crisis te komen.¹³² De ziekte van Donner bood een welkome reden om een korte afkoelingsperiode in acht te nemen. Op 24 maart kwamen Bos, Balkenende, Donner, Leijnse, Koenders, Timmermans, Verhagen en De Hoop Scheffer bij elkaar voor een overleg waarnaar in dit hoofdstuk al verschillende malen is verwezen. In dit 'zweetkamertje'¹³³ stond de kwestie van de 'rechtmatigheid' van de inval in Irak centraal. Na zeven uur praten werd een persbericht de wereld in gezonden. Daarin verklaarden de partijen 'het beroep op resolutie 1441 als feitelijke grondslag voor de interventie (...) te accepteren'.¹³⁴

Deze tekst is in de pers uitgelegd als een buiging van de PvdA in de richting van het cda.¹³⁵ De Commissie acht dit begrijpelijk, gezien de dubbelzinnige formulering. Enerzijds werd aan het eind van de verklaring gesteld dat 'de rechtmatigheid van het huidige coalitieoptreden in Irak de partijen niet langer verdeeld [houdt]'.¹³⁶ Die formulering

126 *Handelingen II*, 2002/03, 18 maart 2003, 50-3316.

127 De Hoop Scheffer, 22 september 2009.

128 Bos, 9 juli 2009.

129 Telefoongesprek Donner, 29 oktober 2009.

130 Leijnse, 2 juli 2009; *NRC Handelsblad*, 19 maart 2003.

131 Verhagen, 8 juli 2009; *Intermediair*, 19 maart 2009, 30-31.

132 Balkenende, 7 juli 2009; Bos, 9 juli 2009; Verhagen, 8 juli 2009; Van der Knaap, 15 juli 2009.

133 De Hoop Scheffer, 22 september 2009.

134 RVD. Bureau Woordvoering Kabinetsformatie. Persbericht 24 maart 2003.

135 Zie b.v. 'Broos vertrouwen bij cda en PvdA', *NRC Handelsblad*, 25 maart 2003, en 'Buiging', *De Telegraaf*, 25 maart 2003. Zie ook Koole, *Mensenwerk*, p. 258 e.v.

136 RVD. Bureau Woordvoering Kabinetsformatie. Persbericht 24 maart 2003.

wekt de indruk dat de partijen elkaar toestonden op dit punt met elkaar van mening te verschillen. Anderzijds suggereert het woord ‘accepteren’ dat de PvdA alsnog akkoord was gegaan met de opvatting die het CDA had over de ‘rechtmatigheid’ van de inval. Ook partijvoorzitter Koole, aan wie Bos onmiddellijk na het beraad de tekst van het persbericht voorlas, zag de risico’s die aan de tekst kleefden.¹³⁷ De verklaring leidde al met al tot veel tekstexegesese, wat de indruk wekt dat de kwestie-Irak in dit stadium geheel was gereduceerd tot een woordenstrijd. Deze strijd brak de formatie echter niet op. Die liep uiteindelijk op 12 april stuk op een verschil van mening over de wenselijkheid van extra bezuinigingen.

6.7 Terugblik

Op 24 maart 2003 verklaarden het CDA en het PvdA dat de rechtmatigheid van het optreden van ‘de coalitie’ in Irak hen niet langer verdeeld hield. Toch is dat precies wat er sindsdien is gebeurd. Die kwestie houdt Bos en Balkenende tot op de dag van vandaag verdeeld. Dat blijkt niet alleen uit de vraaggesprekken die de Commissie met hen heeft gevoerd, maar het spreekt ook uit de al aangehaalde briefwisseling tussen Bos en Balkenende van december 2008. Daarin voert Balkenende de verklaring van 24 maart op als bron voor zijn stelling dat de PvdA vóór het debat van 18 maart beloofd had een actie van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk te accepteren op basis van resolutie 1441. Dat is volgens Balkenende de juiste weergave van het proces dat leidde tot het regeringsbesluit van 18 maart.

Op basis van de in dit hoofdstuk gepresenteerde reconstructie concludeert de Commissie het volgende. Het onderwerp Irak heeft geen deel uitgemaakt van de formatieonderhandelingen tussen PvdA en CDA. Wel heeft Balkenende een aantal malen bilateraal de standpunten van Bos verkend, soms in aanwezigheid van de informateurs Donner en Leijne. In die verkenningen heeft de PvdA naar voren gebracht dat de partij sterk gekant was tegen actieve militaire participatie in een mogelijke, door de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk geïnitieerde oorlog tegen Irak. Met dat standpunt heeft de regering in de uiteindelijke besluitvorming op 17 maart rekening gehouden door niet te voldoen aan een aantal nog openstaande Amerikaanse verzoeken, zoals de ‘omlabeling’ van een fregat. Als belangrijkste argument om niet actief militair te participeren werd in de discussies in de Ministerraad echter niet de formatie gebruikt, maar het feit dat de Verenigde Staten, afgezien van de genoemde deelverzoeken, Nederland niet verzocht hadden om offensieve militaire steun. Toch speelde de formatie achter de schermen wel degelijk een rol in de besluitvorming, zeker waar het ging om de steun van de VVD-bewindslieden voor het regeringsstandpunt.

In de bilaterale overleggen heeft Balkenende Bos (na kennis te hebben genomen van diens bezwaren) laten weten geen actie te ondernemen om Nederland op het Amerikaanse lijstje van *the willing* te krijgen. De ambassadeur in Washington kreeg geen instructie om positief te reageren op het Amerikaanse verzoek dienaangaande. Het besluit niet te reageren heeft niet kunnen voorkomen dat Nederland op het lijstje terecht kwam. Dat lijkt echter niet het gevolg van een actie van de Nederlandse regering. Hierop wordt ingegaan in paragraaf 7.3.5.

Het is de Commissie niet gebleken dat er in de bilaterale overleggen tussen Balkenende en Bos een duidelijke afspraak is gemaakt over door de PvdA te verlenen adhesie aan het besluit van de regering om politieke steun uit te spreken voor een inval van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk met resolutie 1441 als rechtvaardigende grondslag. Balkenende heeft het PvdA-standpunt in dezen niet goed ingeschat. Bos heeft Balkenende in de dagen voorafgaand aan het debat van 18 maart herhaaldelijk laten weten dat de partij tegen een alleingang van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk was en een 'inval *nu*' niet zou steunen. De opstelling van de PvdA in het Kamerdebat was consistent ten opzichte van het eerder ingenomen en aan Balkenende overgebrachte standpunt. Het is de Commissie bovendien niet gebleken dat Bos, zoals door het CDA is gesteld, door zijn fractie is 'teruggefloten'.

Aangezien Bos in een eerder stadium had laten weten niet principieel tegen een militaire inval te zijn, is het begrijpelijk dat Balkenende meende dat er ruimte zat in het standpunt van de PvdA. Balkenende heeft in het overleg met Bos echter niet scherp genoeg geïnventariseerd wat de mate van politieke steun was die voor de PvdA aanvaardbaar zou zijn en waar de grenzen daarvan lagen. Uit de besprekingen in de Ministerraad blijkt dat het kabinet er baat bij meende te hebben op voorhand te weten waar in de Tweede Kamer de meerderheid lag. Hoewel Balkenende in verband daarmee voorafgaand aan de Ministerraad van 17 en 18 maart wel met Bos heeft overlegd over de formuleringen waarin de PvdA en het CDA elkaar zouden kunnen vinden, zijn er geen tekenen die erop wijzen dat Balkenende met Bos heeft gesproken over 'de mate van politieke steun' die door de regering zou worden uitgesproken. Ook in de Ministerraad van 17 en 18 maart heeft Balkenende geen discussie geëntameerd over de betekenis van het begrip 'politieke steun'. Het gevolg was dat de regering het debat van 18 maart inging met een bepaalde verwachting ten aanzien van het standpunt van de PvdA die niet uitkwam.

Tijdens het debat werd pijnlijk duidelijk dat de regering onvoldoende had besproken wat het begrip 'politieke steun' inhield, zodat van meet af aan verwarring bestond over de vraag wat de verlening van politieke steun betekende. Dat verklaart waarom Verhagen en Bos zo uit elkaar werden gedreven. Verhagen interpreteerde politieke steun immers expliciet als instemming met het besluit van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk om Irak binnen te vallen, terwijl Bos juist aan Balkenende had laten weten dat de PvdA zo'n standpunt niet zou kunnen accepteren.

Voor de vraag die in dit hoofdstuk centraal staat, is de loop van de gebeurtenissen tijdens het Kamerdebat echter niet van direct belang. Die veranderde immers uiteindelijk niets aan het besluit van de Nederlandse regering. De ook voor de informateurs onverwachte escalatie¹³⁸ heeft echter grote gevolgen gehad voor de manier waarop sindsdien over de invloed van de formatie is gesproken en geschreven. Dat blijkt duidelijk uit de brief van Balkenende van 18 december 2008. Aan het slot daarvan schrijft hij eraan te hechten 'de feitelijkheid van de gang van zaken indertijd correct te houden, mede in het licht van de aankondiging afgelopen weekend van vicepremier Bos na de verkiezingen opnieuw in te zullen zetten op een onderzoek naar de gang van zaken indertijd'. Daarom, zo stelt hij, heeft hij 'e.e.a. in bovenstaand detail vastgelegd in deze brief'.¹³⁹

De brief suggereert dat Balkenende meende eenzijdig de juiste weergave van de gang van zaken te kunnen vaststellen. De hier gepresenteerde reconstructie laat zien dat deze

138 Donner, 6 juli 2009; Leijnse, 2 juli 2009.

139 Brief Balkenende aan Bos en Rouvoet, 18 december 2008.

veronderstelling niet houdbaar is. Met het persbericht van 24 maart 2003 heeft de PvdA echter een tekst geaccepteerd die ertoe heeft bijgedragen dat Balkenendes weergave van de 'deal' die PvdA en CDA gesloten zouden hebben, kon doorgaan voor de correcte weergave. De uitleg die Bos later heeft gegeven, maakt wel duidelijk dat de verklaring niet moet worden geïnterpreteerd als een legitimatie achteraf van de inval in Irak. Toch verspreidt de tekst inderdaad, zoals Bos in zijn antwoord aan Balkenende schrijft, 'mist over het standpunt van de PvdA'.¹⁴⁰

Het persbericht van 24 maart 2003 is een bron die geen helderheid schept met betrekking tot het hoe en waarom van het regeringsbesluit van 17/18 maart van dat jaar. De verklaring zegt vooral iets over de manier waarop het CDA en de PvdA op het proces van besluitvorming wensten terug te kijken op een moment dat zij de formatie nog wilden redden. De latere mislukking van die formatie en de omstandigheid dat PvdA en CDA in 2007 toch met elkaar zijn gaan regeren, heeft die terugblik opnieuw van kleur veranderd, zo blijkt uit de briefwisseling tussen Bos en Balkenende. Die laatste terugblik staat in het teken van de betwiste wenselijkheid van een onderzoek naar de politieke besluitvorming over Irak. Pas met zijn besluit een dergelijk onderzoek toch te laten verrichten, heeft Balkenende impliciet erkend dat het patent op de waarheid inzake Irak niet langer bij de regering ligt, zo het daar al ooit lag.