

7

INTERNATIONALE POLITIEK EN DE NEDERLANDSE BESLUITVORMING

7.1 Achtergrond

7.1.1 HET AMERIKAANSE BUITENLANDS BELEID NA 11 SEPTEMBER 2001

Na de aanslagen van 11 september 2001 onderging de politiek van president Bush jr. een fundamentele koerswijziging. De Amerikaanse regering ontwikkelde in 2002 een nieuwe veiligheidsstrategie, die het beleid aanpaste aan de zo sterk gevoelde dreiging van internationaal terrorisme en proliferatie van mvw. Deze strategie is bekend komen te staan als de Bush-doctrine. De strategie paste in een traditie die een verwevenheid veronderstelde tussen het Amerikaanse belang, de nationale veiligheid en de morele missie om vrijheid en democratie te verspreiden.

Het meest controversiële element van de nieuwe veiligheidsstrategie was dat de Verenigde Staten zich het recht voorbehielden militair in te grijpen nog voordat er een concreet gevaar voor de Amerikaanse veiligheid was ontstaan, ook al bood het internationale recht daarvoor geen basis. In een tijdperk van globalisering, waarin de wereld met grootschalig terrorisme en met mvw in potentieel onbetrouwbare handen werd geconfronteerd, achtte Bush dit idee van een preventieve aanval¹ gerechtvaardigd. Daarmee trachtten de Verenigde Staten voor zichzelf het recht te creëren oorlog te verklaren aan niet-statelijke terreurnetwerken en ‘schurkenstaten’ in de wereld. Deze drie – overigens heel verschillende – landen (Noord-Korea, Irak en Iran) werden ingedeeld bij de ‘As van het Kwaad’. De Verenigde Staten hielden zich het recht voor militaire macht te gebruiken tegen deze staten, vooral wanneer zij zich richtten op de verwerving van mvw. Irak was een duidelijke kandidaat voor het uittesten van de nieuwe strategie.² De roep om *regime change* in Irak was overigens reeds aanwezig in het beleid van Bush’ voorganger Clinton (zie ook paragraaf 3.10).

7.1.2 NEDERLAND OP HET INTERNATIONALE TONEEL

Na de Tweede Wereldoorlog heeft Nederland zijn buitenlandsbeleid vooral vormgegeven door zich actief op te stellen in internationale organisaties. In 1945 werd met de oprichting van de VN getracht een stelsel van collectieve veiligheid in het leven te roepen, hetgeen al snel ernstig bemoeilijkt werd door het uitbreken van de Koude Oorlog. In dat klimaat kwam in 1949 het NAVO-bondgenootschap tot stand, waarbinnen de Verenigde Staten veruit de belangrijkste speler zou zijn.

Op Europees niveau werd de vrede in 1952 nader bezegeld in de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal (EGKS), later gevolgd door Euratom en de Europese Economische Gemeenschap (EEG), voorlopers van de Europese Unie (EU). Jarenlang was Nederland een fervent pleitbezorger van Europese integratie, maar in recente jaren lijkt de liefde voor Europa soms wat bekoeld. Nederland steunde in de jaren negentig de totstandkoming van een Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) van de EU. Nederland steunde ook het streven naar een Europees Veiligheids- en Defensie-

1 Voor definities van de begrippen ‘preventieve aanval’ en ‘preëemptieve aanval’ en hun relatie tot de veiligheidsstrategie van de VS van 2002, zie: *Preëemptief optreden*, AIV en CAVV, nr. 36 (juli 2004), 5 en 9-12.

2 *The National Security Strategy of The United States of America* (september 2002); Richard Falk, ‘The New Bush Doctrine’, *The Nation*, 27 juni 2002; Thomas Donnelly, ‘The Underpinnings of the Bush Doctrine’, American Enterprise Institute, 1 februari 2003; Mackubin Thomas Owens, ‘The Bush Doctrine: The Foreign Policy of Republican Empire’, *Orbis, A Journal of World Affairs* 53 (2009), nr. 1.

beleid (EVDB), voor zover dit niet in conflict kwam met taken die op het terrein van de NAVO lagen.

Het Nederlandse beleid ten aanzien van nieuwere terreinen van mondiale politiek, zoals ontwikkelingssamenwerking, mensenrechten, wapenbeheersing en milieubeleid, kreeg in eerste instantie vorm binnen multilaterale kaders, met name binnen het VN-systeem. Nederland was en is in de regel groot voorstander van de totstandkoming of versterking van multilaterale verdragen die de internationale samenwerking op deze terreinen stimuleren. Bevordering van de internationale rechtsorde is in de Grondwet (artikel 90) verankerd als een van de hoofddoelstellingen van het Nederlandse buitenlandsbeleid.

De dreigende verspreiding van mvw was een onderwerp dat na de aanslagen van 11 september 2001 hoog op de internationale agenda kwam te staan. Nederland trachtte dit probleem aan te pakken via versterking van multilaterale non-proliferatieregimes. Het non-proliferatiebeleid moest in eerste instantie gestalte krijgen in het kader van het GBVB van de EU, zo schreef de regering in 2002 aan de Tweede Kamer. Ook nationale maatregelen, zoals versterking van exportcontroles, achtte de regering van belang.³ In de praktijk is Nederland ook op eigen titel een actieve rol blijven spelen in internationaal overleg over wapenbeheersing, onder andere bij de periodieke herzieningsconferenties van het non-proliferatieverdrag en het opstellen van een allesomvattend kernstopverdrag.

Van oudsher onderhoudt Nederland goede relaties met de Verenigde Staten. Deze relatie wordt door veel mensen als een vanzelfsprekendheid gezien. De betrekkingen worden deels nog immer gekleurd door de Amerikaanse inspanningen tijdens de Tweede Wereldoorlog. Ook de mogelijkheid om tijdens de Koude Oorlog onder de Amerikaanse atoombombardementen te schuilen voor het Sovjetgevaar, speelt voor velen nog steeds een rol.

Naast multilaterale samenwerking, het Atlantische bondgenootschap en de Europese Unie bleef de bilaterale samenwerking met de Verenigde Staten een speerpunt in het buitenlandsbeleid, ook na de Duitse hereniging en het uiteenvallen van de Sovjet-Unie. In de machtsverhoudingen die toen ontstonden waren de Verenigde Staten door een combinatie van politieke, economische en militaire factoren de enige overgebleven mogelijkheid die in staat was een mondiale rol te spelen. Wel moest Europa volgens de Verenigde Staten meer verantwoordelijkheid gaan dragen voor vrede en stabiliteit in de eigen regio. Europa faalde jammerlijk in dit streven bij het uiteenvallen van Joegoslavië, waarna de Amerikanen hun traditionele rol alsnog oppakten. Europa bleef voor de Verenigde Staten immers een regio waar vitale belangen op het spel stonden.

De toelichting op de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor 2000 liet geen misverstand bestaan over de relatie met de Verenigde Staten. De Atlantische relatie was en bleef een van de hoekstenen van het Nederlandse buitenlandsbeleid:

Niet alleen in cultureel, maar ook in geopolitiek opzicht zijn de vs een cruciale partner. Verwant aan elkaar door de geschiedenis, verknocht aan elkaar door een bewuste keuze, delen wij gezamenlijke overtuigingen. Ons beleid is geïnspireerd door belangrijke waarden zoals respect voor rechtsregels, het uitbannen van discriminatie, bevorderen van gelijke kansen, vrijheid van meningsuiting en persvrijheid en de plicht van regeringen zich te verantwoorden voor een in vrije democratische verkiezingen verkozen parlement. Nederland blijft deze transatlantische relatie koesteren in bilateraal en Europees verband.⁴

3 *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 600 hoofdstuk V, nr. 2, p. 10, 63-64.

4 *Kamerstukken II*, 1999/2000, 26 800, hoofdstuk V, nr. 2, p. 96.

Ondanks de 'gelijkgezindheid' op veel terreinen was Nederland niet kritiekloos. De regering-Bush liet zich minder gelegen liggen aan de door Nederland zo gekoesterde multilaterale netwerken en internationale afspraken. Zo besloot Bush het Kyoto-protocol tegen klimaatverandering niet te ratificeren. Nederland vroeg herhaaldelijk bij de Amerikaanse gesprekspartners aandacht voor het grote belang van Amerikaanse betrokkenheid bij het multilaterale netwerk, waaronder het nieuw opgerichte Internationale Strafhof.⁵

De Nederlandse regering reageerde mild op het Amerikaanse veiligheidsbeleid zoals dat na '11 september' veranderde. In een reactie op de nieuwe veiligheidsstrategie, die in september 2002 werd gepubliceerd, schreef de regering aan de Tweede Kamer dat de wijze waarop de Verenigde Staten in de praktijk gebruik zouden maken van het concept van preëemptief optreden minstens zo belangrijk was als het concept zelf.⁶ In de Tweede Kamer stelde minister van Buitenlandse Zaken De Hoop Scheffer dat preëemptief optreden een gerechtvaardigde vorm van zelfverdediging kon zijn. Hij haalde het voorbeeld van '11 september' aan om dit te illustreren. Indien de Verenigde Staten deze aanval zouden hebben zien aankomen, dan hadden zij toch mogen ingrijpen? Wel wees hij op discussie tussen volkenrechtjuristen over de vraag of een preëemptief en een preventief optreden konden worden gekwalificeerd als vormen van zelfverdediging.⁷

De banden tussen Nederland en de Verenigde Staten uitten zich in een hechte diplomatieke relatie. De ambassade in Washington beschikte over goede contacten binnen de hogere regionen van de Amerikaanse regering. Deze werden in de aanloop naar maart 2003 aangewend om een beeld te krijgen van de stand van zaken in de boezem van de regering met betrekking tot Irak. De contacten van de Amerikaanse ambassade in Den Haag met de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Algemene Zaken waren eveneens warm. De ambassadeur en medewerkers van de ambassade kwamen geregeld langs voor gesprekken en lieten vaak rapporten en notities achter waarin de Amerikaanse visie op de kwestie-Irak werd uiteengezet.⁸

Traditioneel waren ook met Londen de diplomatieke banden nauw. De Britten koesterden een lange traditie van atlanticisme, waarin een veronderstelde *special relationship* met de Verenigde Staten een belangrijke rol speelde. De relatie tussen president Bush en de Britse premier Blair was bijzonder hecht, zelfs naar Britse maatstaven. De Britse ambassade in Den Haag onderhield nauwe relaties met de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Algemene Zaken.

Ook voor Duitsland waren de EU en het Atlantisch bondgenootschap de belangrijkste pijlers van het buitenlandse beleid. Ten aanzien van het Midden-Oosten zaten Duitsland en Nederland doorgaans eveneens op één lijn. Tijdens een overleg in maart 2002 op ambtelijk niveau tussen beide landen werd nog veelvuldig gesproken over de zogenaamde *Drei-Gruppe*. Daarmee werd bedoeld op de overeenstemming die doorgaans bestond tussen Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk.⁹

5 *Kamerstukken II*, 1999/2000, nr. 26 800 V, nr. 2, p. 46.

6 *Kamerstukken II*, 2002/03, nr. 28 600 V, nr. 12, p. 4.

7 *Handelingen II*, 2002/03, nr. 29, p. 2086. In juni 2003 heeft de regering overigens de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) gevraagd advies uit te brengen over het begrip 'preëemptief optreden'. *Preëemptief optreden*, AIV en CAVV, nr. 36, (juli 2004).

8 Jochems, 31 augustus 2009.

9 Codebericht van ambassade Berlijn, 28 maart 2002 (blni091, 28/03/02).

De Franse buitenlandpolitiek was op andere uitgangspunten gestoeld. Sinds het presidentschap van De Gaulle was het beleid van Frankrijk erop gericht geweest zijn status als grootmacht in de wereld te behouden. De Franse permanente zetel in de Veiligheidsraad en het bezit van een eigen kernwapen vormden een belangrijke steun in de rug voor dit streven. Daarnaast was Frankrijk geneigd zich onafhankelijk van de Verenigde Staten op te stellen. Het land maakte sinds 1966 dan ook geen deel meer uit van de militaire structuren van het NAVO-bondgenootschap. Vanwege deze verschillende uitgangspunten trokken Nederland en Frankrijk veel minder vaak samen op, zeker waar het kwesties betrof die raakten aan de verhouding met de Verenigde Staten. Hoewel Frankrijk voor Nederland een zeer belangrijke partner bleef, waren de diplomatieke betrekkingen duidelijk minder hecht dan met de andere twee grote landen in Europa: Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

Verscheidene landen keken met meer argwaan naar het beleid van Bush na '11 september' en zouden zich uiteindelijk verzetten tegen zijn plannen ten aanzien van Irak. Hierdoor ontstonden grote spanningen in de multilaterale kaders waarbinnen Nederland zijn buitenlands beleid vormgaf. In de volgende paragrafen wordt beschreven hoe de Nederlandse regering hiermee is omgegaan.

7.2 Nederland kiest koers

7.2.1 INTERNATIONALE SOLIDARITEIT

Na de aanslagen van 11 september 2001 was Europa verenigd in solidariteit met de Verenigde Staten. Ook de Nederlandse minister-president Kok betuigde zijn steun aan het Amerikaanse volk en verzekerde dat de Nederlandse regering, samen met de Europese partners, de Verenigde Staten zou bijstaan.¹⁰ De NAVO deed voor het eerst in haar geschiedenis een beroep op artikel 5 van haar verdrag, dat inhield dat een aanval op een van de bondgenoten als een aanval op allen werd gezien. Desondanks kozen de Amerikanen ervoor om de aanval in het najaar van 2001 tegen het regime van de Taliban in Afghanistan in eigen hand te houden. Andere landen konden, indien zij dit wensten, een bijdrage leveren aan deze *coalition of the willing*. Het Verenigd Koninkrijk leverde verreweg het grootste aandeel, maar ook Frankrijk en Duitsland deden mee. Dat gold ook voor Nederland (zie hoofdstuk 10).

In de *State of the Union* van de Amerikaanse president Bush van 29 januari 2002 kwam het eerste signaal dat de Verenigde Staten hun aandacht verbreedden van Afghanistan naar Irak. Hij sprak van de al genoemde 'As van het Kwaad', bestaande uit Noord-Korea, Iran en Irak (zie paragraaf 3.15). In de reacties op deze toespraak tekenden de eerste breuklijnen in de crisis rondom Irak zich af. De Franse reactie was kritisch: minister van Buitenlandse Zaken De Villepin veroordeelde het 'simplisme' van de toespraak, die alle problemen van de wereld terugbracht tot de strijd tegen het terrorisme. Hij verzette zich ook tegen het op één lijn plaatsen van zeer verschillende landen als Irak, Iran en Noord-Korea. Ook de Duitsers vonden de formulering ongelukkig; minister van Buitenlandse Zaken Fischer waarschuwde bovendien voor een alleingang van de Verenigde Staten. De

¹⁰ Verklaring minister-president W. Kok n.a.v. terroristische aanslagen in de Verenigde Staten, Tweede Kamer, 12 september 2001. *Handelingen II*, 2001/02, 101-6256.

Britse premier Blair schaarde zich achter de Amerikaanse president door te zeggen dat hij het 'entirely right' vond dat Bush zijn zorg over Irak, Iran en Noord-Korea uitsprak. De strijd tegen het terrorisme hield niet op bij Afghanistan, zo meende hij.¹¹

Ook Nederland kon zich vinden in de visie van Bush. De regering liet weten dat de kritische houding ten aanzien van de drie landen die Bush had genoemd, volledig gerechtvaardigd was. Tussen deze landen bestonden de nodige verschillen, maar alle drie wekten grote zorgen vanwege hun wapenprogramma's. 'Zijn woordkeus was mogelijk niet de onze, maar wij kunnen de visie die uit deze woorden spreekt onderschrijven,' aldus minister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen.¹²

7.2.2 DE VISIE VAN HET KABINET-KOK II

In maart 2002 meldde de ambassade in Londen dat er door het Verenigd Koninkrijk vanuit werd gegaan dat de Verenigde Staten militair zouden optreden tegen Irak en dat zij om Britse deelname zouden vragen. Een zegsman van de ambassade verwachtte ook dat Blair dit niet zou weigeren. De Britten zouden voorts een campagne voorbereiden waarin de bevolking zou worden geïnformeerd over het streven van Irak naar mvw. Probleem daarbij was overigens dat zij zich daarbij niet konden baseren op eigen inlichtingen over concrete activiteiten van Irak.¹³ De ambassade in Londen berichtte tevens dat de Amerikaanse vicepresident Cheney op 11 maart het onderwerp Irak onder vier ogen met Blair had besproken. Zelfs de Britse minister van Buitenlandse Zaken Straw ontbrak bij dit gesprek en slechts zeer weinigen waren op de hoogte van de inhoud ervan.¹⁴ De ambassade in Washington signaleerde dat de *State of the Union* van Bush erop wees dat het denken binnen de Amerikaanse regering was verschoven van 'reactief' naar 'preventief' handelen. Scenario's voor *regime change* waren in ontwikkeling, maar nog niet rijp voor besluitvorming.

Op 18 maart 2002, vrijwel precies een jaar voordat de oorlog zou beginnen, was de kwestie-Irak voor het eerst onderwerp van gesprek tussen de ministers van Buitenlandse Zaken van Nederland en de Verenigde Staten.¹⁵ Van Aartsen sprak in Washington met zijn ambtgenoot Powell. Nederland streefde naar de ontmanteling van de mvw in Irak. De spoedige en onvoorwaardelijke terugkeer van de wapeninspecteurs was hiervoor noodzakelijk. De ontwapening van Irak diende bij voorkeur op vreedzame wijze bewerkstelligd te worden. Uitspraken van de Verenigde Staten die een militaire actie niet uitsloten, hielpen volgens Nederland wel om de druk op Irak op te voeren teneinde de resoluties van de Veiligheidsraad na te leven.¹⁶

Van Aartsen onderstreepte tegenover Powell het belang van zorgvuldige consultatie van bondgenoten, indien de Verenigde Staten zouden besluiten om Irak aan te pakken.¹⁷ Tijdens een gesprek met onderminister van Buitenlandse Zaken Grossman bepleitte van

11 'Nobody wants to be in the "axis of evil"', *The Washington Times*, 30 januari 2002.

12 *Kamerstukken II*, 2001/02, 27 925, nr. 52, 19 maart 2002.

13 Codebericht van ambassade Londen, 1 maart 2002 (lonio53, 01/02/02).

14 Codebericht van ambassade Londen, 13 maart 2002 (lonio72, 13/02/02).

15 Codebericht van ambassade Washington, 8 maart 2002 (wasio77, 09/03/02).

16 Codebericht van DAM aan PV EU, 15 maart 2002 (breuo60, 15/03/02).

17 Codebericht van ambassade Washington, 18 maart 2002 (wasio94, 19/03/02).

Aartsen een betere samenwerking tussen de Verenigde Staten, de EU en de NAVO.¹⁸ Plaatsvervangend nationaal veiligheidsadviseur Hadley zei tegen Van Aartsen dat president Bush vast van plan was Irak 'aan te pakken'. Hij stelde niet veel vertrouwen te hebben in hervatting van de inspecties.¹⁹ Van Aartsen verklaarde tijdens zijn bezoek aan Washington aan de pers: 'De aanwezigheid van ballistische raketten en massavernietigingswapens gaat niet alleen de Verenigde Staten aan, maar ons evenzeer. De situatie in Irak bedreigt ook onze democratie, onze manier van leven.'²⁰

Op ambtelijk niveau binnen de EU kwam het onderwerp Irak eveneens ter sprake. Het Nederlandse standpunt was daar identiek aan dat wat in maart in Washington naar voren was gebracht. In mei werd daar één element aan toegevoegd: 'Regime change staat niet op de Nederlandse agenda.'²¹

Op de hernieuwde Amerikaanse bereidheid Irak 'aan te pakken' reageerde het kabinet-Kok dus door de noodzaak van ontwapening van Irak te bevestigen en te wijzen op het 'VN-spoor' als middel om dit doel te bereiken. Militaire druk kon hierbij behulpzaam zijn; regime change was niet het doel van de Nederlandse regering.

7.2.3 NAAR REGIME CHANGE

De benadering van de Britse regering was goed te vergelijken met de Nederlandse. Premier Blair schaarde zich achter Bush waar het ging om diens inschatting van de dreiging die van Irak uitging en de noodzaak het land te ontdoen van mvw. Maar regime change was geen officieel beleid van de Britten, zo meldde de *Political Director* van het Britse ministerie van Buitenlandse Zaken aan medewerkers van de Nederlandse ambassade in Londen. Wel waren Blair en zijn minister van Buitenlandse Zaken Straw van mening dat de wereld een stuk veiliger zou zijn zonder Saddam Hoessein. Als men er niet in zou slagen hem tot medewerking te bewegen op het gebied van mvw, zouden militaire operaties mogelijk zijn, wellicht met regime change als gevolg.²²

Gedurende het voorjaar en de zomer van 2002 werden de signalen die erop wezen dat de Verenigde Staten afkoersten op regime change in Irak steeds duidelijker. De Nederlandse ambassade in Washington schetste hiervan een helder, soms profetisch beeld. Zo vermeldde een bericht aan het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag van 7 mei 2002: 'Zoals ook door Secretary Powell afgelopen weekend op televisie uiteengezet, is regime change in Irak het doel van deze administratie.' Een aanval op Irak zou niet nog dat jaar zijn beslag krijgen, zo schatte de ambassade in. De militaire opbouw die noodzakelijk was voor een invasie van Irak, zou een grote weerslag hebben op de samenleving. Dit betekende dat het Amerikaanse volk daarop voorbereid moest worden. Een militaire actie vóór de Congresverkiezingen in november 2002 leek zo goed als uitgesloten. Er lagen nog geen concrete aanvalsplannen op het bureau van de president, zo werd keer op keer benadrukt.²³

Eind mei 2002 verzorgde een hooggeplaatste medewerker van het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken een briefing voor medewerkers van het Nederlandse

18 Codebericht van ambassade Washington, 19 maart 2002 (wasio95, 20/03/02).

19 Codebericht van ambassade Washington, 20 maart 2002 (wasio00, 21/03/02).

20 'Van Aartsen: "Irak bedreigt ook onze democratie"', *NRC Handelsblad*, 20 maart 2002.

21 Codebericht van DAM aan PV EU, 3 mei 2002 (breuio1, 03/05/02).

22 Codebericht van ambassade Londen, 18 april 2002 (lonio7, 18/04/02).

23 Codebericht van ambassade Washington, 7 mei 2002 (wasio52, 08/05/02); codebericht van ambassade Washington, 18 maart 2002 (wasio94,19 /03/02).

ministerie van Buitenlandse Zaken. De briefing was geheel gewijd aan Irak. Benadrukt werd dat de Verenigde Staten enerzijds de diplomatieke weg volgden en anderzijds de mogelijkheden onderzochten om een *regime change* teweeg te brengen.²⁴ In juni 2002 ontvouwde Bush tijdens een toespraak op de militaire academie in West Point de hierboven reeds genoemde militaire doctrine van de preëemptieve aanval.²⁵ Al snel werd duidelijk dat het Witte Huis deze nieuwe doctrine op Irak van toepassing achtte en zich het recht voorbeheld in te grijpen nog voordat Irak daadwerkelijk in staat zou zijn mvw te gebruiken.

Begin juli 2002 liepen de besprekingen stuk die sinds maart van dat jaar tussen de VN en Irak plaats hadden over de terugkeer van de wapeninspecteurs naar Irak. Dit had bij de Verenigde Staten 'een knop omgezet', zo berichtte de Nederlandse ambassade. Verschillende bronnen bevestigden dat tot op het hoogste niveau consensus bestond over de gedachte dat ontwapening van Irak uitsluitend via een *regime change* bewerkstelligd zou kunnen worden. Het leek er niet op dat, indien Irak alsnog zou instemmen met inspecties, dit een grote invloed zou hebben op de Amerikaanse beleidslijn. Men ging ervan uit dat de Iraakse medewerking zo slecht zou zijn dat een interventie na een jaar alsnog noodzakelijk zou zijn. En als Irak op het laatste moment onder grote militaire druk alsnog akkoord ging met inspecties, dan zouden de Verenigde Staten mogelijk reeds een *point of no return* gepasseerd hebben. 'By then, I fear it will be too late,' aldus een medewerker van het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken.²⁶

Aan het eind van de zomer van 2002 werd eveneens duidelijk dat dit streven naar *regime change* zou leiden tot internationale verdeeldheid. Binnen Europa was, tot verbazing van velen, Duitsland het meest kritisch. De Bondsdagverkiezingen stonden voor de deur en de partij van bondskanselier Schröder stond niet gunstig in de peilingen. Tijdens een televisie-interview op 3 augustus zei Schröder dat Duitsland niet beschikbaar was voor 'avonturen': Duitsland zou een eventuele aanval op Irak niet steunen, zelfs niet wanneer er een VR-resolutie tot stand zou komen. Hij zei dat dit zeker een thema in de verkiezingscampagne zou worden.²⁷ In deze periode werden al de eerste contouren zichtbaar van de Frans-Duitse alliantie die over deze kwestie zou ontstaan. Op 30 juli vond er een bijeenkomst tussen de regeringsleiders van beide landen plaats. Zij waren het erover eens dat deelname aan een militaire operatie in Irak uitsluitend zou kunnen plaatsvinden op basis van een daartoe mandaterende resolutie van de Veiligheidsraad.²⁸

7.2.4 EEN NIEUWE MINISTER BEPAALT ZIJN POSITIE

Dit waren de omstandigheden waaronder De Hoop Scheffer op 22 juli 2002 in Nederland de portefeuille van Buitenlandse Zaken overnam. Aangezien de kwestie-Irak een steeds prominenter plaats op de internationale agenda kreeg, diende de nieuwe minister snel zijn positie te bepalen. Met het oog daarop werd op 9 augustus op het ministerie van Buitenlandse Zaken een brainstormsessie georganiseerd (zie paragraaf 5.2.2). Kort daarna bracht De Hoop Scheffer het daar ontwikkelde standpunt naar voren in zijn internationale gesprekken.

24 BZ, kerndossier deel 1. Memorandum van DAM/GO, 6 juni 2002, nr. DAM-291/02.

25 'President Bush Delivers Graduation Speech at West Point', 1 juni 2002, <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html>> [09-11-2009].

26 Codebericht van ambassade Washington, 26 juli 2002 (wasi236, 27/08/02).

27 'SPD macht Kriegsplane gegen Irak zum Wahlkampf-Thema', *Süddeutsche Zeitung*, 3 augustus 2002.

28 Codebericht van ambassade Berlijn, 31 juli 2002 (blni168, 31/07/02).

Zo sprak de minister op 14 augustus met de Amerikaanse ambassadeur Sobel. Nederland erkende dat Irak en Saddam Hoessein een probleem vormden voor de internationale gemeenschap en zette in op een oplossing op basis van resoluties van de Veiligheidsraad, zo zei De Hoop Scheffer. Als deze weg dood zou lopen, en een eventueel militair optreden aan de orde zou komen, had Nederland een sterke voorkeur voor een nieuwe resolutie van de Veiligheidsraad. 'Juridisch is dat wellicht geen absolute noodzaak, maar politiek wel zeer wenselijk.'²⁹

Op 22 augustus bracht De Hoop Scheffer een kennismakingsbezoek aan zijn Britse ambtgenoot Jack Straw. Daarbij bleek dat de Nederlandse en Britse posities nauw op elkaar aansloten. Ook bij de Britten stond de wens voorop dat de wapeninspecteurs zouden terugkeren. Daarnaast hechtte het Verenigd Koninkrijk belang aan de militaire optie als extra drukmiddel op het regime in Bagdad.³⁰ Dit laatste had Van Aartsen reeds gezegd en het was ook de visie van De Hoop Scheffer. Een andere overeenkomst was dat beide landen tegenover de Verenigde Staten benadrukten dat de kwestie-Irak de aandacht niet mocht afdelen van de noodzaak zich in te spannen voor een oplossing van het conflict tussen Israël en de Palestijnen. Een belangrijk verschil met de Nederlandse positie was dat Blair reeds in een vroeg stadium de optie van Britse militaire deelname aan een actie nadrukkelijk had opengelaten.³¹

Tijdens een kennismakingsgesprek tussen De Hoop Scheffer en zijn Franse ambtgenoot De Villepin op 30 augustus 2002, bleek de verschillende benadering van beide landen van de kwestie-Irak. De Villepin benadrukte dat Irak moest voldoen aan de eisen van de internationale gemeenschap, maar ontweek de vraag van De Hoop Scheffer hoeveel tijd Bagdad in de Franse visie nog gegund zou moeten worden om de VN-resoluties uit te voeren. De twee waren het erover eens dat er een rol voor de EU was weggelegd, maar leken van mening te verschillen over de inhoud van die rol. Volgens De Villepin diende Europa de Verenigde Staten tot een ander beleid te bewegen.³² De Hoop Scheffer echter kon zich vinden in de Amerikaanse strategie van opbouw van militaire druk.

7.2.5 GYMNICH-OVERLEG

Op 30 en 31 augustus 2002 vond in het Deense Helsingør de informele halfjaarlijkse bijeenkomst van de ministers van Buitenlandse Zaken van de EU plaats, het zogenaamde Gymnich-overleg. Hier bespraken de lidstaten de kwestie-Irak voor het eerst op ministerieel niveau. De Hoop Scheffer bepleitte de totstandkoming van een gemeenschappelijk standpunt om invloed te krijgen op de discussie in de Verenigde Staten. Daarbij moest in het oog worden gehouden dat het aan Saddam Hoessein was om te bewijzen dat hij geen mvw bezat of ontwikkelde. 'Opties in het VN-spoor moeten verder worden afgelopen; eventuele nieuwe VR-resoluties zullen aangeven wie wel en wie niet bereid is Irak de duimschroeven verder aan te draaien,' aldus de minister. De militaire optie moest volgens hen dus niet op voorhand worden uitgesloten: want dan zou het voor Saddam Hoessein te gemakkelijk zijn om zich te blijven verzetten.³³

29 Codebericht M aan Washington, 15 augustus 2002 (wasu053, 15/08/02). Zie ook: BZ, DWH/NA/00109, Notitie M-Sobel, 14 augustus 2002.

30 Codebericht van ambassade Londen, 23 augustus 2002 (loni200, 23/08/02).

31 BZ, BSG00994. Geannoteerde agenda M, Britse Ambassadeur, Colin Budd, Den Haag, 2 september 2002.

32 Codebericht van ambassade Parijs, 30 augustus 2002 (pari140, 30/08/02).

33 Codebericht van DPZ aan PV EU, 3 september 2002 (breui98, 03/09/02).

De ministers van Buitenlandse Zaken bevestigden dat Irak moest voldoen aan de internationale verplichtingen en de VN-wapeninspecteurs onmiddellijk toegang moest verlenen tot het land. Over een eventuele Amerikaanse actie liepen de meningen in de EU uiteen. De Duitse bondskanselier Schröder had zich al tegen een oorlog tegen Irak uitgesproken en ook de Franse president Chirac stelde zich kritisch op. De Britse premier Blair steunde echter het Amerikaanse beleid.

Een brief aan de Tweede Kamer van 4 september 2002 (zie paragraaf 5.2.2) refereerde aan het Gymnich-overleg. De regering meldde dat de EU-partners het eens waren met de Nederlandse visie dat Irak onmiddellijk diende te voldoen aan de Veiligheidsraadresoluties, en dat zij groot belang hechtten aan overleg met de Verenigde Staten.³⁴ Tijdens een Kamerdebat op 5 september was De Hoop Scheffer openhartiger over het gebrek aan eensgezindheid binnen de EU:

Ik heb getracht een coalitie op te bouwen en daartoe overlegd met collega's binnen de EU. Bezien is of de EU-landen op één lijn konden worden gebracht. Dat is echter niet gelukt. Sommigen zullen zeggen: nog lang niet gelukt. Maar dat betekent niet dat ik de pogingen opgeef. In Helsingør hebben wij zeer indringend over Irak gesproken. Er was overeenstemming over de eerste stap, te weten de terugkeer van de wapeninspecteurs. Dat is niet genoeg, maar het is wel een eerste stap.³⁵

De Hoop Scheffer benadrukte dat hij hierbij niet een coalitie op het oog had om oorlog te gaan voeren, maar dat een eensgezind Europees standpunt verschil kon maken in de discussie met de Verenigde Staten.

De Hoop Scheffer verwoordde dus vanaf 14 augustus in zijn diplomatieke contacten het tijdens de brainstormsessie bepaalde standpunt ten aanzien van de kwestie-Irak. Hij zette in op ontwapening van Irak door middel van naleving van de Veiligheidsraadresoluties en terugkeer van de wapeninspecteurs. Mocht dit 'VN-spoor' doodlopen, dan hield hij de optie van militair optreden open. Een nieuwe resolutie van de Veiligheidsraad was daarbij wenselijk, maar niet noodzakelijk. Nederland was, na de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, een van de eerste landen die een zo scherp standpunt innamen.

Het zou nog drie weken duren voordat de Tweede Kamer ingelicht zou worden over dit standpunt. Nog op 19 augustus deed De Hoop Scheffer vragen van Van Bommel over een mogelijke Amerikaanse aanval op Irak af met de woorden: 'Ik acht het voorbarig in te gaan op de mogelijke modaliteiten van een vooralsnog hypothetisch scenario.'³⁶ Op 4 september stuurde de minister van Buitenlandse Zaken een brief aan de Tweede Kamer waarin het standpunt van de regering verwoord werd (zie hoofdstuk 5).

7.2.6 PRESIDENT BUSH MAAKT DE GANG NAAR DE VN

In de zomer van 2002 leek het er niet op dat de Amerikanen het voornemen hadden de VN in te schakelen om het probleem Irak aan te pakken. Tot veler opluchting kondigde Bush tijdens de Algemene Vergadering van de VN op 12 september 2002 evenwel aan dat

34 *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432, nr. 56.

35 *Handelingen II*, 2002/03, 955663-5664.

36 *Aanbansel Kamerstukken II*, 2001/02, p. 3223.

de Verenigde Staten toch zouden pogen in de Veiligheidsraad overeenstemming te bereiken over de benadering van Irak. Tegelijkertijd liet hij er geen twijfel over bestaan dat de Verenigde Staten zich het recht voorbehielden ook op te treden indien de Veiligheidsraad niet tot een nieuwe resolutie zou komen: '(...) the purposes of the United States should not be doubted. The Security Council resolutions will be enforced (...)'.³⁷

Het lijkt erop dat de beslissing van de Verenigde Staten om het 'VN-spoor' te bewandelen een gevolg is geweest van internationale druk, waarbij Britse pressie de doorslag had gegeven.³⁸ Minister De Hoop Scheffer deelde aan de Tweede Kamer mee dat ook Nederland hierop bij de Verenigde Staten had aangedrongen. Ambassadeur Van Eenennaam en de tweede man op de Nederlandse ambassade in Washington, Geerts, hebben beiden aan de Commissie verklaard dat dit inderdaad het geval was en dat ook vanuit de ambassade in Washington krachtig gepleit is voor het 'VN-spoor'.³⁹

De Amerikanen en de Britten gingen er, nog voordat de Verenigde Staten besloten wde VN-route te bewandelen, van uit dat zij konden rekenen op Nederlandse steun in de kwestie-Irak. Al op 12 september vernam de raadgever van de minister-president, Swartbol, dat enkele recente opmerkingen van de premier goed waren gevallen in de Verenigde Staten.⁴⁰ Tijdens een persconferentie op 6 september had Balkenende bijvoorbeeld gezegd dat het goed was de 'mogelijkheid van militaire dreiging boven de markt' te houden. Het leek immers inmiddels vast te staan dat Irak in het bezit was van mvw.⁴¹ Op 9 september zei hij bovendien: 'Saddam Hoessein roept het onheil over zichzelf af. Als blijkt dat hij massavernietigingswapens heeft, dan moeten we hem keihard aanpakken, gewoon omdat we hem op dit punt niet vertrouwen.' De minister-president stelde dat voor de Nederlandse regering een militair ingrijpen tegen Irak het ultieme instrument was als het land bleef weigeren VN-inspecteurs toe te laten. 'Als het andere niet werkt, kom je bij militair ingrijpen. Dat is uiteindelijk denkbaar voor de Nederlandse regering. Ik sluit het niet uit.'⁴² Balkenende verklaarde verder op 10 september tijdens een bijeenkomst van Europese christendemocratische leiders dat een Amerikaanse aanval op Irak tot de mogelijkheden

37 Statement by President Bush, United Nations General Assembly, UN Headquarters, New York, 12 september 2009, <http://www.un.org/webcast/ga/57statements/020912usaE.htm> [06/11/09].

38 De Nederlandse ambassade in Londen meldde dat volgens bronnen in het Britse ministerie van Buitenlandse Zaken de koerswijziging van Bush pas op het laatste moment in zijn toespraak was opgenomen. Londen had wel een aantal ontwerpen gezien, maar de tekst van de rede veranderde voortdurend onder invloed van het debat in de Amerikaanse regering. Dat de president had besloten de VN nog een laatste kans te geven, was duidelijk geworden tijdens het overleg dat premier Blair het weekeinde voor de toespraak met Bush had gevoerd; Blair (die Bush op 7 september op Camp David had opgezocht) had daartoe de beslissende impuls gegeven, aldus het Britse ministerie van Buitenlandse Zaken. Codebericht Londen, 13 september 2002, nr. Ioni210. Sommige auteurs (b.v. Seldon, *Blair* (Londen 2004), p. 578) zijn echter van mening dat de Amerikanen al hadden besloten de kwestie-Irak bij de VN neer te leggen. Dit debat is onderdeel van het grotere vraagstuk van de effectiviteit van de zogenaamde *special relationship* tussen het VK en de vs.

39 Van Eenennaam, 23 juni 2009, Geerts, 2 september 2009.

40 AZ, 447858. Notitie Swartbol aan MP over Irak, vs, vk, 12 september 2002, nr. 0049/02M43914.

41 AZ, 462036. Relevante uitspraken van minister-president Balkenende over (mogelijke) Iraakse massavernietigingswapens.

42 Nieuwsbericht 'Balkenende: "Irak is ook Europees probleem"'. Website regering.nl, http://www.regering.nl/Actueel/Pers_en_nieuwsberichten/2002/September/09/Balkenende_Irak_is_ook_Europees_probleem [17/09/09].

behoorde als bleek dat Irak mvw had en als het bleef weigeren wapeninspecteurs toe te laten.⁴³ De Hoop Scheffer had in zijn diplomatieke contacten te kennen gegeven dat voor Nederland een nieuwe resolutie van de Veiligheidsraad niet noodzakelijk was.

Zowel de minister-president als de minister van Buitenlandse Zaken had zich dus uitgelaten op een wijze die aansloot bij de Amerikaans-Britse lijn. Dat bleef in Washington niet onopgemerkt. Een medewerker van de Nationale Veiligheidsraad (National Security Council: nsc) bevestigde tegenover de Nederlandse ambassadeur in Washington dat niet alleen zeer goed nota was genomen van de Nederlandse positie, maar ook dat het opgevalen was dat Nederland het eerste EU-land was na het Verenigd Koninkrijk dat duidelijk stelling had genomen.⁴⁴

Deze opstelling oogstte veel waardering. Premier Blair nam op 13 september het initiatief tot een telefoongesprek met Balkenende om hem te bedanken voor de 'moedige houding' van Nederland in de Irakdiscussie.⁴⁵ Ook de Amerikanen waren verheugd, zo bleek tijdens een bezoek van De Hoop Scheffer aan Washington eind september 2002. Hij sprak tijdens dit bezoek onder andere met de minister van Buitenlandse Zaken Powell, nationaal veiligheidsadviseur Rice, de chef-staf en veiligheidsadviseur van vicepresident Cheney, Libby, en onderminister van Defensie Wolfowitz. Allen benadrukten hun erkentelijkheid voor de houding van de Nederlandse regering ten aanzien van de kwestie-Irak.⁴⁶ De Hoop Scheffer gaf op zijn beurt te kennen ingenomen te zijn met de toespraak van Bush in de VN.⁴⁷ Ambassademedewerker Geerts heeft aan de Commissie verklaard dat De Hoop Scheffer de VN-route krachtig tegenover zijn Amerikaanse gesprekspartners verdedigde.⁴⁸ Maar dit is niet in de gespreksverslagen vastgelegd. Wel valt er te lezen dat De Hoop Scheffer informeerde naar de Amerikaanse gedachten over een nieuwe resolutie van de Veiligheidsraad en naar het denken binnen de Amerikaanse regering over een eventueel post-Saddamtijdperk.

7.2.7 EEN DIFFUUS BEELD

De gesprekken die De Hoop Scheffer eind september in Washington voerde, verschaften een beeld van het krachtenveld binnen de Amerikaanse regering. Verschillende gremia binnen deze regering zaten allerminst op één lijn over de met betrekking tot Irak te volgen koers. Powell werd gezien als een 'duif', en zijn ministerie van Buitenlandse Zaken (het *State Department*) stond verhoudingsgewijs het meest positief tegenover de VN en hervatting van de wapeninspecties. Powell benadrukte dan ook tegenover De Hoop Scheffer dat president Bush de kwestie-Irak had teruggebracht naar waar die vandaan kwam: de VN. De beide ministers spraken vrij uitvoerig over de modaliteiten van een eventuele nieuwe resolutie van de Veiligheidsraad.

43 AZ, 462036. Relevante uitspraken van minister-president Balkenende over (mogelijke) massavernietigingswapens.

44 Codebericht van ambassade Washington 13 september 2002 (wasi280, 14/09/02).

45 BZ, Kerndossier deel 1. Mail d.d. 16 september 2002.

46 Codebericht van ambassade Washington 26 september 2002 (wasi291, 26/09/02); codebericht van Washington 24 september 2002 (wasi292, 26/09/02); codebericht van Washington 24 september 2002 (wasi295, 26/09/02).

47 Codebericht van ambassade Washington 24 september 2002 (wasi294, 26/09/02).

48 Geerts, 2 september 2009.

Cheney daarentegen stond bekend als een 'havik', een vertegenwoordiger van het neoconservatieve gedachtegoed. Aanhangers van deze lijn zagen de VN voornamelijk als een obstakel en hadden weinig vertrouwen in de wapeninspecties. Rice en Libby uitten tegenover De Hoop Scheffer hoge verwachtingen over de mogelijkheid om Irak tot een moderne, seculiere en democratische staat om te vormen, zonder dat hem duidelijk werd waarop zij dit optimisme baseerden.⁴⁹

Als gevolg van deze verscheidenheid kwamen er verschillende signalen uit Washington over de doelstellingen van de Amerikanen ten aanzien van Irak. Soms leek het erop dat na de gang van Bush naar de VN de nadruk geleidelijk minder op *regime change* kwam te liggen. Maar dat was schijn, zoals Bush zelf bijvoorbeeld op 21 oktober nog eens bevestigde: 'The stated policy of our government (...) is regime change – because we don't believe the regime is going to change.'⁵⁰

Nederland voelde zich ongemakkelijk bij de nadruk die de Verenigde Staten legden op *regime change*. Uit volkenrechtelijk gezichtspunt was de toepassing van geweld met dat doel moeilijk te verdedigen. Dit was dan ook een van de aandachtspunten voor een telefoongesprek tussen Bush en Balkenende dat gepland stond voor 20 september 2002.⁵¹ Er bestonden zorgen over een resolutie die op 11 oktober in het Amerikaanse Congres zou worden aangenomen. Deze resolutie machtigde Bush militair in te grijpen met het doel *regime change* te bewerkstelligen, naast het verzekeren van de ontmanteling van de Iraakse mvw. Dit zou afbreuk doen aan de kansen op een brede coalitie, zo vreesde het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ook de Britse regering was minder gelukkig met het verschil in benadering tussen het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten ten aanzien van *regime change*. De Verenigde Staten zagen dit als een zelfstandige hoofddoelstelling van het Irakbeleid, die ook zou blijven bestaan als de wapeninspecteurs waren toegelaten; het Verenigd Koninkrijk zag *regime change* als een bijproduct van de verwijdering van Iraakse mvw.⁵² De Hoop Scheffer verdedigde dezelfde lijn. '(...) de aandacht [moet] vooralsnog gericht blijven op (...) de Iraakse mvw. Indien als uitkomst van het te volgen VN-traject als "ultimum remedium" moet worden overgegaan tot militaire actie (...) zou regime change daarvan (...) een gevolg kunnen zijn,' zo schreef De Hoop Scheffer aan de Tweede Kamer.⁵³

Niet alleen over het doel van een eventueel militair ingrijpen kwamen verschillende signalen uit de Verenigde Staten, ook werden verschillende argumentaties naast elkaar gebruikt. Het veronderstelde bezit van massavernietigingswapens en de directe dreiging die deze voor de wereldvrede zouden inhouden, waren vaak genoemde argumenten. Het afdwingen van resoluties van de Veiligheidsraad en het beschermen van de geloofwaardigheid van deze instelling werden ook als argument veel gehoord. Daarnaast werd gebruikgemaakt van humanitaire argumenten: de mensenrechtensituatie en het lot van de Iraakse bevolking onder druk van de sancties. Democratisering van Irak, of zelfs van de gehele regio, werd ook wel aangevoerd. Tevens werd wel betoogd dat verandering van regime in Irak een positief effect kon hebben op het Israëlisch-Palestijnse conflict.

49 Codeberichten van ambassade Washington, 24 september 2002 (wasi292, 26/09/02 wasi294, 26/9/02).

50 Codebericht van ambassade Washington, 21 oktober 2002 (wasi315, 22/10/02).

51 AZ, 439434. Gespreksnotitie Telefoongesprek MP met president Bush, 20 september 2002.

52 Codebericht van ambassade Londen, 29 juli 2002 (lonii85, 30/07/02).

53 *Kamerstukken II*, 2001-02, 23 432, nr. 56 (4 september 2002).

7.2.8 EEN NIEUWE RESOLUTIE

Nadat Saddam Hoessein op 16 september 2002 had aangekondigd dat hij instemde met de onvoorwaardelijke terugkeer van de VN-wapeninspecteurs,⁵⁴ gaven verschillende landen, waaronder Rusland, als hun opvatting dat een nieuwe resolutie niet meer nodig was. Zij waren van mening dat de wapeninspecteurs konden werken op basis van resolutie 1284, waarmee UNMOVIC in 1999 was ingesteld. Ook Frankrijk zag in eerste instantie de noodzaak van een nieuwe resolutie niet in. Dit standpunt was mede ingegeven door de vrees dat deze resolutie ontworpen zou worden ter rechtvaardiging van de plannen van de Verenigde Staten om naar eigen goeddunken op te treden in Irak.

De Amerikanen en Britten zetten echter hun plannen om tot een nieuwe resolutie te komen door. Zij meenden dat de wapeninspecties op basis van de bestaande resolutie 1284 onvoldoende robuust zouden zijn. Een aangescherpt inspectieregime was volgens hen noodzakelijk om tot ontwapening van Irak te komen. Een dergelijke resolutie zou bovendien de vastberadenheid van de internationale gemeenschap onderstrepen en daarmee de druk op Saddam Hoessein handhaven.⁵⁵ Het Verenigd Koninkrijk achtte een nieuwe resolutie daarnaast noodzakelijk om de Verenigde Staten te tonen dat zij er goed aan hadden gedaan het VN-spoor te kiezen. De Verenigde Staten hadden in de Britse visie een grote concessie gedaan. Om hen aan het VN-spoor te binden, was het in ieders belang dat zij zouden zien dat het loonde om via de VN te werken.⁵⁶

Eind september begon in de Veiligheidsraad het onderhandelingsproces voor een nieuwe resolutie. Het Verenigd Koninkrijk presenteerde op 27 september een uitzonderlijk harde tekst en laadde hiermee volgens Frankrijk de verdenking op zich dat het zich voor het karretje van de Verenigde Staten had laten spannen. De tekst bevatte een aantal controversiële elementen. Zo zou elk permanent lid van de Veiligheidsraad een verzoek mogen richten tot de wapeninspecteurs om bepaalde locaties te inspecteren. Ook zouden permanente leden aanwezig mogen zijn bij deze inspecties. En weigering van Irak om aan dergelijke inspecties mee te werken zou leiden tot inzet van *all necessary means*, hetgeen diplomatiek jargon is voor het gebruik van geweld (zie hoofdstuk 8). Elke foutieve of onvolledige verklaring, of elke weigering van Irak om onmiddellijk en volledig aan uitvoering van de resolutie mee te werken zou een wezenlijke inbreuk (*material breach*) inhouden. Het hoofd van UNMOVIC, Blix, zou binnenskamers hebben laten weten ontslag te zullen nemen wanneer een resolutie met dergelijke elementen aangenomen zou worden.⁵⁷ Tijdens een gesprek met de Nederlandse permanente vertegenwoordiger in New York stelde Blix dat de onafhankelijkheid van de inspecteurs met zo'n resolutie niet meer gewaarborgd zou zijn.⁵⁸

Zowel in het VN-kader als in bilaterale contacten met de Amerikanen heeft Nederland het belang van het volgen van het 'VN-spoor' benadrukt, evenals de wenselijkheid van een nieuwe resolutie. Nederland was in deze jaren niet in de Veiligheidsraad vertegenwoordigd en was dus ook niet in de positie om veel invloed uit te oefenen op de inhoud van resolutie 1441. De Nederlandse permanente vertegenwoordiger in New York ontving in 2002 slechts één instructie uit Den Haag over Irak. Deze betrof een verklaring van de

54 VN Doc. S/2002/1034.

55 Codebericht van PV VN New York, 17 september 2002 (nyvi474, 17/09/02).

56 Codebericht van ambassade Londen, 17 september 2002 (loni212, 17/09/02).

57 Codebericht van PV VN New York, 27 september 2002 (nyvi496, 29/09/02).

58 Codebericht van PV VN New York, 11 oktober 2002 (nyvi520, 12/10/02).

EU voor een open debat in de Veiligheidsraad over Irak dat op 16 oktober plaatsvond.⁵⁹ Deze instructie gaf de inmiddels bekende Nederlandse lijn weer. Toegevoegd was dat de Veiligheidsraad zorg diende te dragen voor de ontwapening van Irak door middel van een effectief inspectieregime dat minder kwetsbaar was voor tegenwerking van Iraakse zijde. Daarmee steunde Nederland het streven naar een versterkt inspectieregime.

Het was duidelijk dat de eerste ontwerp tekst van de Britten behoudens door de Verenigde Staten niet door de andere permanente leden van de Veiligheidsraad gesteund werd. Na enkele weken druk diplomatiek verkeer presenteerden de Verenigde Staten op 23 oktober 2002 een ontwerpresolutie. Hieruit waren enkele controversiële elementen, zoals de speciale bevoegdheden van permanente Veiligheidsraadleden, verdwenen. De resolutie stelde dat Irak reeds in *material breach* van Veiligheidsraadsresoluties verkeerde en dat voortdurende niet-naleving zou leiden tot *serious consequences*.

Het belangrijkste geschilpunt bleef de formulering van de 'trigger' voor actie tegen Irak. Frankrijk, Rusland en China verzetten zich tegen elke verwijzing die automatisch het gebruik van geweld zou autoriseren wanneer Irak de resolutie niet naleefde. Met name Frankrijk pleitte voor een tweestappenplan. Eerst zou er een resolutie moeten komen die het inspectieregime zou versterken. Wanneer zou blijken dat Irak zich niet aan deze resolutie zou houden, zou de Veiligheidsraad opnieuw bijeenkomen om zich daarover te beraden. Indien de leden dit nodig achtten, zou de Veiligheidsraad in een afzonderlijke resolutie het gebruik van geweld tegen Irak kunnen autoriseren. In de laatste weken voor de stemming over de resolutie spitsten de onderhandelingen zich toe op de zogenaamde 'hidden triggers' in de concepttekst van de resolutie.

Op het ministerie van Buitenlandse Zaken dacht men na over de vraag wat te doen als de resolutie het niet zou halen. De eerste ambassadesecretaris op de permanente vertegenwoordiging bij de VN bedacht een mogelijke redenering die de minister dan zou kunnen gebruiken en die aansloot bij de tot dan toe gevolgde lijn. De uitkomst van de discussie in de Veiligheidsraad mocht er niet toe leiden dat Saddam zijn gang kon gaan, zo opende de redenering. Inspecties leken geen kans van slagen te hebben, en Irak verkeerde al jarenlang in *material breach* van het bestaande corpus aan resoluties, zo werd vervolgd. 'Saddam moest worden aangepakt en de vs is bereid dat te doen. Kortom, we zullen dus verder moeten met de internationale coalitie tegen Saddam, zoals die door de vs wordt geleid.'⁶⁰

De minister hoefde geen gebruik te maken van deze redenering, want op 8 november 2002 werd resolutie 1441 unaniem aangenomen. Irak kreeg een laatste kans te ontwapenen. Het land moest binnen dertig dagen een correcte en volledige verklaring over zijn wapenprogramma overhandigen. Onjuistheden of omissies in deze verklaring zouden een *material breach* van de resolutie inhouden. Volgens de resolutie moesten de wapeninspecteurs van de VN (UNMOVIC en IAEA) onmiddellijke, onvoorwaardelijke en onbelemmerde toegang krijgen tot Irak. Wanneer Irak niet aan deze en voorgaande resoluties zou gehoorzamen, zouden *serious consequences* volgen.

Direct na aanvaarding bleek dat de leden van de Veiligheidsraad de resolutie verschillend interpreteerden, vooral met betrekking tot de vraag of een tweede resolutie nodig was voor het gebruik van geweld. Ook ontstond onenigheid over de vraag wie *material*

59 Codebericht DVF aan New York PV, 11 oktober 2002 (nyvu096, 11/10/02).

60 BZ, kern dossier deel 1. Notitie d.d. 23 oktober 2002.

breach van deze resolutie mocht constateren. Waar vrijwel alle VR-leden stelden dat Blix rapporteerde of er sprake was van *material breach*, verklaarden de Verenigde Staten dat ook een lidstaat een constatering van *material breach* naar voren kon brengen.⁶¹ Over deze kwesties rapporteerde de Nederlandse permanente vertegenwoordiging uitgebreid aan Den Haag.⁶² Op de inhoud en betekenis van deze resolutie, en de reactie van de Nederlandse regering, zal de Commissie nader ingaan in hoofdstuk 8.

7.2.9 DE 'MAJORS LIST'

Op 11 december 2002 arriveerde een opvallend bericht uit Washington. Het bleek dat de Verenigde Staten het voornemen hadden om Nederland op de 'majors list' te plaatsen, een lijst van landen die een groot aandeel in de productie van drugs hebben of een belangrijke doorvoerhaven voor drugs vormen. Ambassadeur Van Eenennaam luidde de noodklok: 'Alleen druk op politiek niveau zou het tij nog kunnen keren.' Hij bepleitte dat De Hoop Scheffer spoedig contact zou opnemen met Powell, en dat – zo nodig – de minister-president zich tot de president zou wenden. De negatieve effecten van een vermelding mochten niet worden onderschat, aldus de ambassadeur. 'Het feit dat Nederland straks (...) in één adem zou worden genoemd met landen als Afghanistan, Birma en Colombia, is fnuikend voor de beeldvorming, niet alleen in de vs maar ook daarbuiten.' Van Eenennaam liet de argumenten in het offensief tegen plaatsing op de 'majors list' nog eens de revue passeren. Hij noemde Irak expliciet:

(...) de betrekkingen tussen de vs en Nederland zijn geen eenrichtingsverkeer: wij ondersteunen de vs op vele fronten (de strijd tegen het terrorisme e.d., Afghanistan, Irak) en de onderhavige kwestie is voor ons zo belangrijk dat vs daar serieus rekening mee dient te houden. Er bestaat bovendien gereede kans dat plaatsing op de 'majors list' zal samenvallen met belangrijke politieke beslismomenten in Nederland (verkiezingen, debat over Irak).⁶³

Nederland is uiteindelijk niet in de 'majors list' opgenomen. Van Eenennaam herinnerde zich in een gesprek met de Commissie dat er contact was opgenomen met Powell om dit te bewerkstelligen. In de pers is later een verband tussen dit feit en de Nederlandse steun aan Irak gesuggereerd. Van Eenennaam ontkende tegenover de Commissie het bestaan van een direct verband, omdat het initiatief om Nederland op de lijst te plaatsen uit een heel andere hoek van de Amerikaanse regering kwam. Hij typeerde het voorval wel als een voorbeeld van een situatie waarbij sprake was van veel Amerikaanse druk. Dat Nederland warme banden met de Verenigde Staten onderhield en op welwillendheid

61 De ambassadeur van de vs zei in zijn stemverklaring bij resolutie 1441: 'If there is a further material breach, reported to the council by UNMOVIC, the IAEA, or a member state, the matter will return to the Council as required in paragraph 12.' Statement by Ambassador John Negroponte of the us, 8 November 2002, <http://globalpolicy.org/component/content/article/168/36071.html> [16/09/09]. Of dit ook betekende dat volgens de vs de Veiligheidsraad moest beslissen of er aanleiding was voor *serious consequences* komt in hoofdstuk 8 ter sprake.

62 Codebericht van PV VN New York, 8 november 2002 (nyvi574, 09/11/02).

63 Codebericht van ambassade Washington, 11 december 2002 (wasi377, 11/12/02).

kon rekenen in Washington, droeg ertoe bij dat de Amerikanen tegemoet wilden komen aan deze trouwe bondgenoot.⁶⁴

7.3 Oorlog wordt onafwendbaar

7.3.1 INGRIPPEN IN ZICHT

Al snel na de aanvaarding van resolutie 1441 begonnen de Verenigde Staten werk te maken van de opbouw van een internationale militaire coalitie. Half november stuurden zij verzoeken om militaire steun naar zo'n vijftig landen, waaronder Nederland. De Nederlandse regering was van mening dat de opbouw van militaire druk behulpzaam kon zijn om Irak ertoe te bewegen te voldoen aan resolutie 1441 en reageerde daarom in beginsel positief op het verzoek (zie paragraaf 10.3.2).⁶⁵

Deze Nederlandse benadering stond in scherp contrast met de Franse. De Amerikaanse verzoeken vielen niet goed in Parijs en werden betiteld als prematuur en naïef, temeer daar zij gedaan werden op de dag dat de eerste UNMOVIC-inspectie van start ging.⁶⁶ Een succesvol verloop van de inspecties stond in de Franse visie voorop. Op dat moment openlijk aan militaire voorbereiding doen was hypocriet en contraproductief. Dit zou Saddam Hoessein immers reden geven te denken dat – wat hij ook deed –, hij toch wel gebombardeerd zou worden.⁶⁷

Begin januari 2003 signaleerde de ambassade verschillende malen dat de Amerikaanse regering vrijwel onvermijdelijk op een militair ingrijpen op afzienbare termijn leek aan te sturen. Op 27 januari zouden de VN-wapeninspecteurs een eerste voortgangsrapportage aan de Veiligheidsraad uitbrengen. Bronnen binnen de NSC lieten de Nederlandse ambassadeur weten dat de Verenigde Staten niet van plan waren daarna beslissende uitspraken te doen. De regering was voornemens om in de week erna op een nog nader te beslissen datum en plaats 'de casus tegen Irak publiekelijk te presenteren,' een vooraankondiging van de later zo bekend geworden toespraak van Powell in de Veiligheidsraad. Daarna zouden de Verenigde Staten proberen een nieuwe VN-resolutie tot stand te brengen.⁶⁸

Ook het Verenigd Koninkrijk was niet van plan de eerste voortgangsrapportage van de VN-wapeninspecteurs aan te grijpen om militair optreden te bepleiten. Bij gebrek aan bewijs was de politieke situatie nog niet rijp voor een militair optreden tegen Irak en moesten de inspecteurs meer tijd krijgen, oordeelden de Britten. Er waren op dat moment hoogstwaarschijnlijk onvoldoende stemmen voor een mandaterende resolutie om tegen Irak ten strijde te trekken, en die zag de Britse regering toch wel graag.⁶⁹

64 Van Eenennaam, 23 juni 2009. De Commissie heeft in de codeberichten geen aanwijzingen gevonden die wijzen op een verband tussen het feit dat Nederland geen sancties kreeg opgelegd wegens de destijds toenemende mensensmokkel vanuit Nederland naar de VS en de Nederlandse politieke steun. Van Bommel stelde hier een vraag over, 30 januari 2009, *Kamerstukken II*, 2008/09, 11510.

65 *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432, nr. 65 (6 december 2002).

66 Codebericht van ambassade Parijs, 28 november 2002 (pari218, 28/11/02).

67 Codebericht van ambassade Parijs, 5 december 2002 (pari222, 05/12/02).

68 Codebericht van ambassade Washington, 8 januari 2003 (wasio04, 09/01/03); codebericht van ambassade Washington, 16 januari 2003 (wasio18, 17/01/03).

69 Codebericht van ambassade Londen, 17 januari 2003 (lonio10, 17/02/03).

Het ministerie van Buitenlandse Zaken was dus goed op de hoogte van de Amerikaanse en Britse voornemens en kon zijn reactie daarop afstemmen. Tijdens een telefoongesprek met Bush op 27 januari, de dag van de rapportages van de wapeninspecteurs, verklaarde Balkenende dan ook dat, indien nodig, de inspecties meer tijd zouden moeten krijgen.⁷⁰ Op de presentatie van Powell een week later in de Veiligheidsraad reageerde de Nederlandse regering door de vraag te stellen of inspecties nog wel zin hadden, waarmee ze de voorstelling van zaken door Powell onderschreef. Paragraaf 7.4 gaat nader in op deze wending.

Op 29 januari 2003 hield Bush zijn *State of the Union*, waarin hij de Amerikaanse bevolking voorbereidde op de mogelijkheid van een oorlog tegen Irak. Tevens gaf hij het signaal dat elk lid van de internationale gemeenschap op korte termijn zou moeten bepalen of het de Amerikanen zou steunen.⁷¹

7.3.2 EUROPA VERDEELD

De pogingen van Nederland om de EU op één lijn te krijgen waren eigenlijk tevoren al tot mislukken gedoemd. De hoop op een gezamenlijke EU-benadering van de kwestie-Irak was in 2002 al opgegeven, meende Bot, destijds permanente vertegenwoordiger in Brussel.⁷² Nederland had in de kwestie-Irak de zijde van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk gekozen, terwijl Frankrijk en Duitsland zich tegen een militaire interventie in Irak hadden gekeerd. Toen op 31 januari 2003 in een aantal toonaangevende kranten een ingezonden brief verscheen van acht Europese regeringsleiders waarin steun werd betuigd aan de Verenigde Staten, verbaasde het gezien het reeds verschillende malen geventileerde Nederlandse standpunt dat Balkenende niet tot de ondertekenaars behoorde.⁷³ De regering voerde als reden aan dat de brief, die al snel bekendstond als de 'brief van Acht', niet was ondertekend om de Europese verdeeldheid niet verder te benadrukken. De Hoop Scheffer vond met name de timing ongelukkig, zo kort na een EU-vergadering. Tijdens die vergadering was niets over een brief gezegd.⁷⁴

De verdeeldheid in Europa was toen echter, ook tot frustratie van het Griekse Voorzitterschap, al een feit. Dit kwam scherp naar voren tijdens een gesprek dat De Hoop Scheffer voerde met zijn Franse ambtgenoot op 29 januari. De Hoop Scheffer wilde de mogelijkheden verkennen om een brug te slaan tussen Parijs en Londen. Volgens De Villepin waren daartoe geen mogelijkheden, zolang de Britten zich aan de Amerikaanse aanpak conformeerden.⁷⁵ Frankrijk oordeelde dat de inspecties hun vruchten afwierpen en was dan ook nog niet toe aan een nieuwe resolutie die geweld tegen Irak legitimeerde. Ook Duitsland, sinds januari lid van de Veiligheidsraad, verzette zich tegen een eventuele nieuwe resolutie.

70 BZ, DV802757. Spreekpunten MP-Bush; Gesprek MP-president Bush, 27 januari 2003.

71 Codebericht van ambassade Washington, 29 januari 2003 (wasio37, 30/01/03).

72 Bot, 7 juli 2009.

73 'Europe and America must stand united', *The Times* (Londen), 30 januari 2003. De brief was ondertekend door de regeringsleiders van Groot-Brittannië, Spanje, Italië, Polen, Hongarije, Denemarken, Portugal en Tsjechië.

74 De Hoop Scheffer, 22 september 2009.

75 BZ, AMB. PARIJS/2008/00498. Memorandum d.d. 30 januari 2003 van PS aan HMA Parijs, over telefoongesprek M met De Villepin.

De Britse premier Blair, die de 'brief van Acht' geïnitieerd had, stelde zich vierkant op achter het beleid van Bush. Op 31 januari ontmoetten zij elkaar op het Witte Huis, waar zij concludeerden dat Saddam Hoessein geen uitvoering had gegeven aan resolutie 1441. Om deel te kunnen nemen aan de invasie van Irak had Blair omwille van het politieke draagvlak in zijn achterban echter behoefte aan een tweede resolutie van de Veiligheidsraad. Bush zegde toe dat de Verenigde Staten zich in zouden zetten voor een dergelijke resolutie.⁷⁶

Het ontbreken van de handtekening van Balkenende onder de 'brief van Acht' veranderde niets aan de verdeeldheid binnen Europa. De verhoudingen waren al dusdanig slecht dat Nederland geen bruggenbouwer kon zijn. Het is ook zeer de vraag of Nederland, dat vanaf het begin ook binnen de EU een sterk pro-Amerikaanse positie had ingenomen, wel een geschikte kandidaat was om die rol te vervullen. Maar het niet ondertekenen van de brief vormde wel een positief signaal in de richting van Frankrijk en Duitsland om de Europese gezindheid van Nederland te ondersteunen. 'Het was een politiek juiste kleurbekentenis zonder uiteindelijk veel effect te sorteren,' aldus Kröner, destijds Nederlands ambassadeur in Parijs.⁷⁷ De Verenigde Staten hadden begrip voor de Nederlandse opstelling. De Amerikanen zouden vooral kijken of landen werkelijk bereid waren iets te doen of ervoor kozen passief te blijven, zo meldde onderminister Grossman aan de Nederlandse ambassadeur in Washington.⁷⁸ Ook Powell gaf enige tijd later aan dat het niet ondertekenen door Nederland van de 'brief van Acht' voor de Verenigde Staten geen enkel punt was.⁷⁹

Op 17 februari 2003 kwam naar aanleiding van de crisis over Irak een buitengewone Europese Raad bijeen. Toen het plan ontstond een extra bijeenkomst van de Europese Raad in te lassen, had Nederland aangegeven daarin geen heil te zien, vanwege het risico dat het gebrek aan eensgezindheid binnen Europa al te veel aan de oppervlakte zou komen.⁸⁰ Deze visie verwoordde De Hoop Scheffer ook tijdens een debat in de Tweede Kamer op 12 februari. 'Wij waren niet laaiend enthousiast over het idee van een extra topconferentie (...), maar wij hebben de topconferentie niet willen blokkeren.'⁸¹ De Hoop Scheffer sprak in dezelfde geest met zijn Griekse collega Papandreou. Deze deed namens het voorzitterschap een klemmend beroep op Nederland om, waar mogelijk, te helpen een gemeenschappelijke Europese positie te bewerkstelligen.⁸²

Voorafgaand aan de Europese Raad schreef Balkenende op 14 februari een brief aan de Griekse premier. In deze brief werd als standpunt van de Nederlandse regering verwoord dat een resolutie zeer wenselijk was, maar dat bij voortgaande *material breach* het gebruik van geweld een laatste middel kon zijn. Balkenende riep op tot eenheid binnen de EU. Opvallend is dat Blair een vrijwel identiek opgebouwde brief had verzonden, die op 12 februari ter kennisname aan de MP is gezonden.⁸³

76 Codebericht van ambassade Londen, 3 februari 2003 (lonio26, 03/02/03); Sands, 22 september 2009.

77 Kröner, 22 september 2009.

78 Codebericht van ambassade Washington, 31 januari 2003 (wasio40, 02/02/03).

79 Codebericht van ambassade Washington, 7 februari 2003 (wasio49, 08/02/03).

80 Codebericht van DPZ aan PV EU, 3 februari 2003 (breuo30, 03/02/03).

81 *Handelingen II*, 2002/03, nr. 43, p. 3019.

82 BZ, Amb. Parijs/2008/00498. Memorandum van PS, 10 februari 2003, nr. PS/03/55, inz. telefoongesprekken M met Fischer en Straw.

83 AZ, dossier 456098. Brief van Blair t.g.v. speciale Europese Raad, 12 februari 2003; Brief Balkenende aan voorzitter EU, 14 februari 2003.

Balkenende riep tijdens de Europese Raad op de focus weer terug te brengen naar het gemeenschappelijke doel van de EU: ontwapening van Irak. Hij voegde daaraan toe dat militaire actie niet uitgesloten was. Niettemin was Nederland bereid 'to walk the extra mile until the last centimeter for a peaceful solution'. Meer tijd voor de wapeninspecties zou alleen nuttig zijn indien de Iraakse president volledig meewerkte. Een speciale verantwoordelijkheid om eenheid binnen de EU te bereiken, lag bij de drie grootste landen, aldus Balkenendes gesprekspunten.⁸⁴

Ondanks de grote meningsverschillen binnen de EU waren de regeringsleiders toch in staat om de bijeenkomst van de Europese Raad met gemeenschappelijke conclusies af te sluiten. Dat ging wel ten koste van de inhoud. De uiteenlopende standpunten van de verschillende landen waren goed zichtbaar. Zo was de volgende passage afkomstig uit het Frans-Duitse kamp: 'Het doel van de Unie met betrekking tot Irak blijft volledige en daadwerkelijke ontwapening overeenkomstig de desbetreffende resoluties van de VN-Veilighedsraad, met name resolutie 1441. Wij willen dit op vreedzame wijze bereiken.' Daarna volgde echter een toevoeging van het kamp onder leiding van het Verenigd Koninkrijk: 'Geweld mag (...) in laatste instantie gebruikt worden.'⁸⁵

In een brief aan de Tweede Kamer van 18 februari gaf de minister van Buitenlandse Zaken een positieve beoordeling van de uitkomsten van de buitengewone Europese Raad. 'Hoewel niet alle meningsverschillen van tafel zijn, leverde de bijeenkomst een krachtige, gezamenlijke positie op (...)'⁸⁶ Tijdens een debat in de Tweede Kamer op 19 februari deed De Hoop Scheffer echter geen moeite om de verdeeldheid in Europa te verbloemen: 'Uit het open debat [van de ministers van Buitenlandse Zaken] bleek duidelijk een fundamenteel verschil van mening tussen de belangrijke lidstaten.' Toch hield hij vol dat de conclusies van de Europese Raad in lijn waren met die van de Nederlandse regering.⁸⁷

Parijs, Londen en Berlijn spraken hun opluchting uit over de gemeenschappelijke verklaring. Blair had de opstelling van Balkenende zeer gewaardeerd, zo meldde Rycroft, de *Private Secretary* van Blair, aan de Nederlandse ambassade in Londen.⁸⁸ De conclusies van de Europese Raad van 17 februari vormden de laatste verklaring over Irak waarover men op Europees niveau overeenstemming kon bereiken vóór het uitbreken van de vijandelijkheden.

7.3.3 DE ROL VAN DE NAVO

De rol van de NAVO in de voorbereidingen op de oorlog tegen Irak was een tamelijk ondergeschikte. Van begin af aan was duidelijk dat bij een eventuele militaire interventie in Irak geen rol voor het bondgenootschap was weggelegd. Hooguit viel te denken aan een rol bij de stabilisatie van Irak na een oorlog en bij de bescherming van NAVO-bondgenoot Turkije in het geval dat Irak zijn buurland zou willen treffen na een Amerikaanse invasie.

Dat de discussie binnen de NAVO hier besproken wordt, geschiedt vooral omdat die discussie mede betrekking had op de inzet van de Nederlandse Patriots. Die inzet komt nader aan de orde in paragraaf 10.3.8 van dit rapport. De Nederlandse opstelling op het

84 AZ, dossier KMP 456098. Spreekpunten MP extra ER, 17 februari 2003.

85 Conclusies van de buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad, Brussel, 17 februari 2003.

86 *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432, nr. 85, p 1.

87 *Handelingen II*, 2002/03, 46-3106.

88 Codebericht van ambassade Londen, 18 februari 2003 (Ionio35, 18/02/03).

punt van de bescherming van Turkije was dubbelhartig. In eendrachtige samenwerking met de Verenigde Staten werkte Nederland aan de terbeschikkingstelling van Patriots aan Turkije, terwijl het binnen de NAVO een voorkeur uitsprak voor maatregelen in bondgenootschappelijk verband.

Omdat de NAVO alleen bij consensus kan besluiten, was het van belang de gelederen te sluiten. Landen als Duitsland, Frankrijk en België gaven echter de voorkeur aan het volgen van het 'VN-spoor' en het voorkomen van oorlog. Amerikaanse druk die was bedoeld om de lidstaten te bewegen de NAVO een rol te geven, werkte contraproductief. Pas na veel overleg kon door een politiek 'handigheidje' alsnog een rol voor de NAVO, zij het op een zijtoneel, worden gecreëerd. Men vond een uitweg door de besluitvorming niet te laten plaatsvinden in de Noord-Atlantische Raad, waar de politieke autoriteit en besluitvormingsbevoegdheid berusten, maar in het *Defence Planning Committee*. Dat comité geeft richtlijnen aan de militaire autoriteiten van de NAVO. Frankrijk maakt daarvan geen deel uit. Zo kon, nadat Duitsland overstag was gegaan, alsnog overeenstemming worden bereikt over maatregelen ter bescherming van Turkije.

Op 10 september 2002 stelde secretaris-generaal Robertson in een telefoongesprek met de Amerikaanse president Bush de kwestie-Irak aan de orde. Robertson had daarin gezegd dat 'Irak' niet mocht leiden tot voortijdige terugtrekking van NAVO-troepen uit Afghanistan. Tevens had hij zijn zorg geuit over mogelijke onenigheid in de NAVO inzake een eventueel ingrijpen in Irak.⁸⁹

In september 2002 boog SHAPE, het NAVO-hoofdkwartier in Europa, zich over de mogelijke gevolgen van een oorlog tegen Irak voor het bondgenootschappelijk grondgebied. SHAPE voorzag dat als de Verenigde Staten Irak zouden aanvallen, een Scudaanval op Turkije of terroristische aanvallen op schepen of eenheden van NAVO-landen te land denkbaar waren. Als een artikel 5-situatie van toepassing kon zijn (wat inhield dat een gewapende aanval tegen een of meer lidstaten als een aanval tegen allen zou worden beschouwd), dan moest daarvoor worden gepland. De Noord-Atlantische Raad moest daartoe eerst politieke richtlijnen geven.⁹⁰ Het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken zag mogelijke consequenties voor Turkije echter als een punt voor later.⁹¹

Tijdens zijn kennismakingsbezoek aan het kabinet-Balkenende I op 28 oktober herinnerde NAVO-secretaris-generaal Robertson minister-president Balkenende en de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, De Hoop Scheffer en Korthals eraan dat ook tijdens de Golfoorlog uit voorzorg in Turkije NAVO-eenheden waren ontplooid.⁹²

Op een NAVO-top in Praag op 21 november brachten de regeringsleiders een gezamenlijke verklaring uit, waarin zij verklaarden dat de NAVO-bondgenoten bereid waren actie te ondernemen om de VN bij te staan bij het verzekeren van de naleving van resolutie 1441 door Irak.⁹³ Onderminister van Defensie Wolfowitz gaf op 4 december een briefing over de mogelijkheden van de lidstaten om via de NAVO invulling te geven aan deze verklaring en mee te werken aan de ontwapening van Irak. Er hoefde niet dadelijk te worden besloten over de vraag of en hoe de NAVO zou bijdragen mocht een militaire actie nodig blijken. Wolfowitz wees enkele manieren aan waarop de NAVO behulpzaam kon zijn: door

89 Codebericht van PV NAVO, 10 september 2002 (brni387, 10/09/02).

90 Def/DOC. SHAPE NMR NL aan DCBC Ops, 16 september 2002.

91 Codebericht van DVB aan PV NAVO, 20 september 2002 (brnu128, 20/09/02).

92 Codebericht van DVB aan PV NAVO, 29 oktober 2002 (brnu144, 29/10/02).

93 'Prague Summit Statement on Iraq', <http://www.nato.int/docu/pt/2002/po2-133e.htm> [09/11/09].

inzet van collectieve middelen als *Airborne Warning and Control Systems* (AWACS), *Standing Naval Forces* en mijnnevagers, maar ook door logistieke steun, steun aan bondgenoten die militair wilden bijdragen, en door steun aan buurland Turkije als het zich bedreigd voelde. Ook humanitaire hulp en steun aan de stabilisatie na afloop van het conflict waren mogelijk. De deur stond open voor elke vorm van steun, aldus Wolfowitz.⁹⁴

Ter uitwerking van de voorstellen die Wolfowitz had gedaan, presenteerde de Amerikaanse permanente vertegenwoordiger Burns op 14 januari 2003 nadere voorstellen. Daags daarvoor hadden de Verenigde Staten al de wens geuit dat de Noord-Atlantische Raad een formele opdracht aan de NATO *Military Authorities* zou geven om tot *prudent military planning* te komen, zonder nog te vragen om concrete steuntoezeggingen van de NAVO of van NAVO-bondgenoten.⁹⁵

De permanente vertegenwoordiger bij de NAVO, Patijn, sprak de verwachting uit dat Nederland het opstarten van de planning zou verwelkomen en de meeste maatregelen zou ondersteunen. In navolging van de Turkse collega twijfelde hij in deze fase aan het nut van *postwar*-planning op dat moment. Ook Robertson toonde zich voorstander van *prudent military planning*. De meeste landen steunden dit beleid; Frankrijk en Duitsland hadden reserves. Besloten werd nog niet inhoudelijk te reageren op de Amerikaanse voorstellen.⁹⁶

In de Noord-Atlantische Raad van 15 januari 2003 deed de Amerikaanse vertegenwoordiger echter reeds het voorstel de militaire autoriteiten de opdracht te geven tot planning van mogelijke NAVO-steun aan een militaire operatie tegen Irak en om te bezien of en hoe Turkije versterkt zou kunnen worden. Hij benadrukte dat dit niet impliceerde dat een aanval op Irak aanstaande of onvermijdelijk was.⁹⁷

Het ministerie van Buitenlandse Zaken gaf Patijn de instructie dat Nederland positief stond ten aanzien van *prudent planning*. Een beslissing over inzet kon pas worden genomen ofwel wanneer de Veiligheidsraad tot de conclusie van *material breach* was gekomen gevolgd door een resolutie die invulling gaf aan de 'serious consequences' uit resolutie 1441, ofwel wanneer de Veiligheidsraad geen overeenstemming kon bereiken. Voor de planning kon eerder toestemming worden gegeven, mits een besluit daartoe werd geplaatst in het kader van het opvoeren van de druk op Irak. De Ministerraad besloot op 17 januari de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie te machtigen in te stemmen met het Amerikaanse voorstel, met de aantekening dat Nederland terughoudend stond ten aanzien van een rol voor de NAVO op humanitair gebied. De vraag of Nederland aan een stabilisatiemacht ging deelnemen, was nog niet aan de orde.⁹⁸

Door de reacties van de lidstaten realiseerden de Verenigde Staten zich dat het niet haalbaar was de NAVO een rol te geven bij een eventueel militair conflict met Irak. Het ontwerp voor de taakopdracht richtte zich daarom op de bescherming van Turkije. Zowel de Amerikaanse als de Turkse regering drongen erop aan op 21 januari een besluit te nemen over een planningsopdracht. Geen van de permanente vertegenwoordigers stelde de inhoud van de voorgestelde opdracht ter discussie; het ging om de timing. De meeste landen pleitten ervoor het voorstel te aanvaarden. België, Duitsland, Frankrijk

94 Codebericht van PV NAVO, 4 december 2002 (bnri578, 04/12/02).

95 Codebericht van PV NAVO, 13 januari 2003 (bnri008, 13/01/03).

96 Codebericht van PV NAVO, 14 januari 2003 (brni009, 14/01/03).

97 Codebericht van PV NAVO, 15 januari 2003 (brni010, 15/01/03).

98 Notulen Ministerraad, 17 januari 2003, 2j.

en Luxemburg wilden echter uitstel tot na de presentatie van het UNMOVIC-rapport in de Veiligheidsraad op 27 januari. Een besluit kon anders worden uitgelegd als NAVO-voorbereiding op een actie tegen Irak en zou de diplomatieke inspanningen in de VN om een oorlog te voorkomen, hinderen. Andere landen vreesden dat door het uitblijven van een besluit de verdeeldheid binnen de NAVO naar buiten zou komen.⁹⁹

Er ontstond een impasse die tot 16 februari zou blijven bestaan.¹⁰⁰ Patijn kwam met het voorstel om de taken die betrekking hadden op Turkije op korte termijn goed te keuren. In Ankara bestond behoefte aan een duidelijk signaal van solidariteit. Duitsland daarentegen gaf er de voorkeur aan te wachten op de Veiligheidsraad.¹⁰¹

De Amerikaanse ambassadeur in Ankara deed intussen op aanwijzing van Washington een demarche over inzet van de Nederlandse Patriots. Zoals in paragraaf 10.3.2 aan de orde komt, hadden de Verenigde Staten Nederland al op 15 november 2002 om *Theatre Missile Defence* (in dit geval Patriots) gevraagd in het kader van het opvoeren van de militaire druk op Irak. Nederland had daarop in beginsel positief gereageerd, maar daar de voorwaarde aan gekoppeld dat Turkije om Patriots zou vragen. De Turken reageerden positief op het idee van de komst van Patriots, zo kreeg Den Haag op 30 januari te horen, maar een formeel verzoek zou op zich laten wachten.¹⁰²

In het NAVO-hoofdkwartier liepen in deze dagen de gemoederen hoog op. Binnen de NAVO werd vanaf het hoogste niveau kenbaar gemaakt dat het niet op prijs zou worden gesteld indien Nederland op bilaterale basis Patriots aan Turkije beschikbaar zou stellen, aangezien dat de pogingen om tot een multilateraal NAVO-pakket te komen zou ondergraven. Patijn antwoordde dat Nederland Ankara slechts informeel had gepolst of er behoefte was aan Nederlandse Patriots; het Nederlandse kabinet had daarover nog geen beslissing genomen. Het contact met Turkije was alleen bedoeld om tijdig te kunnen reageren voor het geval dat de NAVO-besluitvorming niet of pas zeer laat tot stand zou komen. Voor Nederland had besluitvorming in NAVO-verband de voorkeur boven bilaterale besluitvorming.

Patijn meldde tevens aan Den Haag dat de Amerikaanse ambassadeur bij de NAVO pessimistisch was over de mogelijkheid om overeenstemming over het NAVO-ondersteuningspakket te bereiken en juist aandrang op bilaterale inzet van Patriots. De Verenigde Staten overwogen in een extra bijeenkomst van de Noord-Atlantische Raad tot besluitvorming te komen. De Verenigde Staten hadden het voornemen hun voorstellen terug te trekken indien dit niet zou slagen en te concluderen dat bijstand langs bilaterale weg moest geschieden. Patijn ontraadde deze koers. Vertraagde besluitvorming was volgens hem beter dan geen besluit.¹⁰³

Op 31 januari besloot de Ministerraad Patriotsystemen aan Turkije beschikbaar te stellen onder de voorwaarde dat er een formeel Turks verzoek werd gedaan. Zodra het Turkse verzoek arriveerde, kon het besluit worden geactiveerd.¹⁰⁴ Turkije wilde een formeel verzoek echter pas overwegen nadat de NAVO tot steun had besloten. Brede NAVO-

99 Codebericht van PV NAVO, 21 januari 2003 (brnio19, 21/01/03).

100 Codebericht van PV NAVO, 23 januari 2003 (brnio24, 23/01/03).

101 Codebericht van PV NAVO, 28 januari 2003 (brnio32, 28/01/03).

102 Codebericht van ambassade Ankara, 30 januari 2003 (ankio19, 30/01/03).

103 Codebericht PV NAVO, 30 januari 2003 (brnio49, 30/01/03).

104 Def/SSA, BSG, doos 5, jaar 2003, dossier D104/2003 (bijl). Verslag Stuurgroep Militaire Operaties, 4 februari 2003.

steun zou het in de Turkse publieke opinie beter doen. Daarnaast zou militaire presentie, ongeacht van welk land, de terughoudende positie van Turkije ten opzichte van de Verenigde Staten ondergraven. Het was moeilijk houdbaar om de Verenigde Staten buiten de deur te houden, terwijl wel een ander land op Turks grondgebied werd toegelaten. Zoals nader uiteen wordt gezet in paragraaf 10.3.8 waren de Verenigde Staten en Turkije in moeizame besprekingen verwickeld om Amerikaanse troepen vanaf Turks grondgebied een tweede front in Irak te laten openen. Het was dus de vraag of, als NAVO-steun niet werd gehonoreerd, Turkije wel een verzoek aan Nederland zou doen. Mogelijk zouden de Turkse autoriteiten willen wachten tot het moment waarop het Turkse parlement toestemming had gegeven tot stationering van Amerikaanse troepen.¹⁰⁵

Op 5 februari besloot de Turkse regering echter een proactievare koers te varen voor het geval dat de Noord-Atlantische Raad niet instemde met het pakket aan ondersteunende maatregelen. Zij stond toe dat bilaterale gesprekken met Nederland over de komst van Patriots werden aangegaan.¹⁰⁶ Op 6 februari arriveerde het formele Turkse verzoek om de Patriots, dat op 7 februari door de Ministerraad werd ingewilligd.

De NAVO had intussen nog steeds geen overeenstemming weten te bereiken over steunmaatregelen voor Turkije. Nadat een voorstel van de secretaris-generaal het niet had gehaald, stelde Turkije op 10 februari dat het zich bedreigd voelde en vroeg consultaties aan in het kader van artikel 4 van het NAVO-verdrag.¹⁰⁷ Een nieuw debat leverde weinig op, ook niet nadat de voorzitter van het Militair Comité (waarin de chefs-van-staven van de lidstaten zitting hebben) had gewezen op de dreiging van de twaalf Scudraketten die Irak nog bezat. Die waren weliswaar ontmanteld, maar konden snel weer in elkaar worden gezet. Met een conventionele, biologische of chemische kop werden deze Scuds als een serieuze dreiging gezien. Bilaterale hulp aan Turkije was waardevol, maar niet hetzelfde als een geïntegreerde NAVO-verdediging. De Nederlandse opstelling was nog steeds dat een laat besluit beter was dan geen besluit.¹⁰⁸ Volgens Patijn stemde dat wat de NAVO uitdroeg niet overeen met de hiervoor genoemde verklaring tijdens de NAVO-top in Praag van 21 november 2002.¹⁰⁹

Over de inhoud van de maatregelen bestond geen verschil van mening; het ging om de mogelijke perceptie van een NAVO-besluit dat militair ingrijpen onvermijdelijk werd, aldus de Franse vertegenwoordiger. Turkije wilde dat de NAVO het gevaar serieus nam. De Verenigde Staten waren teleurgesteld; er was ruimte voor onderhandeling, maar de inzet van AWACS, Patriots en NBC-bescherming diende overeind te blijven. Patijn meende dat als Turkije (en de voorzitter van het Militair Comité) uitgingen van een reële bedreiging van de Turkse veiligheid, de NAVO verdragsmatig gehouden was hierop te reageren.¹¹⁰

België en Frankrijk herhaalden dat loskoppeling van het Irakdebat in de Veiligheidsraad onmogelijk was. Duitsland achtte meer tijd nodig voor een oplossing die tegelijkertijd steun aan Turkije gaf, de NAVO bijeenhield en de Irakkwestie oploste. Robertson

105 Codebericht van ambassade Ankara, 4 februari 2003 (ankio22, 04/02/03).

106 Codebericht van ambassade Ankara, 5 februari 2003 (ankio25, 05/02/03).

107 Artikel 4 luidt: 'De Partijen zullen onderling overleg plegen telkens wanneer naar de mening van een van hen de territoriale onschendbaarheid, politieke onafhankelijkheid of veiligheid van een der Partijen wordt bedreigd.'

108 Codebericht van PV NAVO, 10 februari 2003 (brnio70, 10/02/03).

109 Codebericht van DVB aan PV NAVO, 10 februari 2003 (brnuo26, 10/02/03).

110 Codebericht van PV NAVO, 11 februari 2003 (brnio72, 11/02/03).

waarschuwde voor schade aan de alliantie.¹¹¹ Hij ging ervan uit dat Duitsland uiteindelijk akkoord zou gaan met een planningspakket voor Turkije. Voor het geval Frankrijk, en wellicht ook België, zich zou blijven verzetten, wilde hij dit pakket voorleggen aan het *Defence Planning Committee* (de Noord-Atlantische Raad minus Frankrijk: DPC). De Belgen zouden dan in de positie komen dat zij moesten kiezen tussen het laten vallen van Parijs of het blokkeren van de DPC-consensus. Dat laatste zou hen tot de gebeten hond van de Verenigde Staten en de rest van de NAVO maken. Patijn gaf Den Haag in overweging de Belgen op politiek niveau te waarschuwen voor de risico's verbonden aan het 'vastgeplakt zitten' aan Parijs.¹¹²

België, waar een kabinetscrisis over de kwestie dreigde, was bereid tot een compromis, maar niet tot elke prijs. Een vreedzame oplossing van de crisis rond Irak stond voorop. De Belgen hadden overigens geen probleem met de maatregelen die bedoeld waren voor Turkije, mits die niet zouden leiden tot participatie in een militaire operatie tegen Irak. Nadat Robertson had gezegd dat hij, als men er die dag niet uit kwam, *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR) alsnog de ruimte zou bieden om tot planning over te gaan, kwam het op zondag 16 februari tot een compromis. Dit compromis verwees naar het besluit tijdens de NAVO-top in Praag waar steun was uitgesproken voor implementatie van resolutie 1441 en het volgen van het 'VN-spoor' bij het vinden van een vreedzame oplossing. Het besluit liep niet vooruit op enige militaire operatie van de NAVO. Duitsland en België gingen akkoord. Frankrijk kon leven met het besluit, waaraan het niet was gebonden.¹¹³

7.3.4 GEEN 'TWEDE RESOLUTIE'

In januari 2003 begonnen de speculaties over een nieuwe resolutie van de Veiligheidsraad. Irak had inmiddels een verklaring afgegeven over zijn wapenprogramma's en de wapeninspecties waren van start gegaan (zie paragraaf 7.4). De Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk waren echter van mening dat Irak niet meewerkte en dus in *further material breach* van resolutie 1441 verkeerde. Zoals in paragraaf 7.3.1 is besproken, wilden premier Blair en president Bush proberen een tweede resolutie tot stand te brengen waarin dit werd vastgesteld.

Op 5 februari (na de presentatie van Powell) bleek uit een gesprek tussen Balkenende en Schröder dat laatstgenoemde een nieuwe resolutie niet zou steunen. In reactie daarop wees de premier op de Nederlandse zorg over de Europese verdeeldheid. Daarnaast deed hij een beroep op het verantwoordelijkheidsgevoel van Duitsland als lid van de Veiligheidsraad. Duitsland zou zich ervan bewust moeten zijn dat de Veiligheidsraad zich in de visie van de Verenigde Staten buitenspel zou zetten als deze nu 'niet thuis' zou geven. Balkenende pleitte ervoor dat vanwege de zwaarwegende internationale belangen een tweede resolutie ook voor Duitsland bespreekbaar zou moeten zijn. Schröder vond dat de wapeninspecteurs meer tijd dienden te krijgen. De bondskanselier zei tevens dat de Verenigde Staten wisten wat ze van Duitsland konden verwachten wanneer een nieuwe

111 Codebericht van PV NAVO, 12 februari 2003 (brnio83, 12/02/03). Mediaberichten uit Washington waren weinig vleiend, zie hiervoor Def/SSA, DAB, 1991-2004, doos 11, map 38. Pol/afd. Washington aan plv. DGPZ, DVB, DPZ, c.c. PVNAVO, DWH/NM, Def/DAB, 12/03/03, 00.29 uur.

112 Codebericht van PV NAVO, 13 februari 2003 (brnio85, 13/02/03).

113 Codebericht PV NAVO aan M, 16 februari 2003 (brnio89, 17/02/03).

resolutie ingediend zou worden.¹¹⁴ Het gesprek bracht beide leiders niet nader tot elkaar. Enkele dagen later sprak De Hoop Scheffer zijn Duitse ambtgenoot Fischer, die eveneens te kennen gaf dat Duitsland een tweede resolutie niet zou steunen. Hij zei het zeer te betreuren dat Balkenende en Schröder niet nader tot elkaar waren gekomen.¹¹⁵ Fischer, die een genuanceerdere opvatting had dan de bondskanselier, beseftte dat een verdeelde EU een drama zou opleveren.¹¹⁶

Nederland was een sterk voorstander van een tweede resolutie, zo bleek ook op 7 februari toen De Hoop Scheffer een bliksembezoek aan Washington bracht. Hij sprak met Powell en Plaatsvervangend Nationaal Veiligheidsadviseur Hadley. De Hoop Scheffer stelde in beide gesprekken het belang van een tweede resolutie aan de orde. Ofschoon er in de Nederlandse opvatting geen juridische noodzaak toe was, was het politieke belang van een tweede resolutie evident. Hij streefde naar brede parlementaire steun voor het Nederlandse Irakbeleid en pleitte voor een haalbare – dus niet onnodig harde – tekst.

Op 24 februari dienden de Britten mede namens de Verenigde Staten en Spanje een ontwerp-resolutie in. Nog die avond verklaarden Chirac, De Villepin, Schröder en Fischer gezamenlijk niets in een nieuwe resolutie te zien.¹¹⁷ Slechts indien de inspecteurs verklaarden dat, als gevolg van tegenwerking door Irak, hun ontwapeningsmissie niet langer succesvol kon worden uitgevoerd, was een nieuwe resolutie voor de Fransen bespreekbaar.¹¹⁸ Ook Duitsland zou een nieuwe resolutie niet steunen. Indien deze opstelling zou resulteren in een gespleten Veiligheidsraad, dan was dat slecht, maar de Veiligheidsraad zou sowieso al veel van zijn waarde verliezen indien hij zou worden gereduceerd tot legitimerend lichaam voor unilateraal genomen besluiten.¹¹⁹

Er volgden achttien dagen van intensieve onderhandelingen en diplomatie, waarin Nederland zich krachtig bleef uitspreken voor een tweede resolutie. Op 28 februari voerde minister-president Balkenende een telefoongesprek met president Bush. Het gesprek was vriendelijk, van Amerikaanse zijde zelfs joviaal, zo meldde het gespreksverslag. Ten aanzien van de Amerikaanse positie liet Bush geen misverstand bestaan; binnenkort zou een militaire actie beginnen. 'One way or the other, we will go ahead. I don't like to use my troops, but I will.' Balkenende leek zich aan te sluiten bij de lijn van Bush toen hij het Nederlandse standpunt uiteenzette. Saddam Hoessein moest ontwapenen, inspecties konden niet eindeloos doorgaan, aldus de minister-president. De Veiligheidsraad diende zijn verantwoordelijkheid te nemen en daarom steunde Nederland een tweede resolutie. Resolutie 1441 was duidelijk, zo zei de premier. Bij verdere *material breach* door Irak zouden *serious consequences* moeten volgen. Balkenende merkte ook op dat de VN een cruciale rol dienden te spelen in de reconstructiefase na een militair ingrijpen.¹²⁰

114 BZ, DVB/03656. Notitie van Swartbol (KMP/AZ), 6 februari 2003, inz. telcon MP/Schröder; AZ, dossier 456654. Gespreksnotitie voor gesprek MP-Schröder.

115 BZ, Amb. Parijs/2008/00498. Memorandum van ps, 10 februari 2003, nr. ps-03-55, inz. telefoongesprekken M met Fischer en Straw.

116 De Hoop Scheffer, 22 september 2009.

117 Codebericht van PV VN New York, 24 februari 2003 (nyvio81, 25/02/03).

118 Codebericht van ambassade Parijs, 20 februari 2003 (pario37, 20/02/03).

119 Codebericht van ambassade Berlijn, 3 maart 2003 (blnio76, 03/03/03).

120 BZ, DVB/02809. Notitie van Rob Swartbol aan DGPZ, DVB, ps, Amb. Washington, 28 februari 2003, inz. telefoongesprek MP/Bush, plus spreekpunten.

Diezelfde dag stond ook een gesprek tussen Balkenende en Blair gepland. Volgens de gesprekspunten hiervoor was het gewenst dat Balkenende de ontwerpresolutie ter sprake bracht die het Verenigd Koninkrijk samen met Spanje en de Verenigde Staten hadden ingediend. Balkenende steunde deze stap. Blix had immers nog niet verklaard dat Saddam Hoessein eindelijk begreep wat de internationale gemeenschap van hem eiste. Maar wat als Blix op 7 maart zou rapporteren dat Saddam Hoessein nu wél begreep wat van hem werd verwacht? Dat zou de internationale politieke situatie kunnen compliceren en het lastig maken de vereiste voorstemmen te krijgen en veto's te voorkomen. Een veto zou een ramp zijn, aldus de gesprekspunten. Over verdere Nederlandse militaire bijdragen werd vermeld dat Nederland daar in principe positief tegenover stond. De uiteindelijke beslissing zou genomen worden op basis van de nieuwe resolutie.¹²¹

Deze spreekpunten impliceren dat, wanneer Blix zou constateren dat Irak meewerkte met de wapeninspecties, dit voor Nederland *niet* de noodzaak tot oorlog en dus tot een tweede resolutie weg zou nemen. Dat is opvallend, aangezien veelvuldig was gesteld dat naleving door Irak van de Veiligheidsraadresoluties het doel van de Nederlandse regering was. Wanneer Irak meewerkte met de wapeninspecties zou dit doel bereikt zijn, en zou in deze redenering voor Nederland de noodzaak tot oorlog en dus tot een tweede resolutie zijn vervallen. Dit was echter niet de redenering die in deze gesprekspunten gehanteerd werd. Op 3 maart sprak Balkenende opnieuw met Blair. De minister-president zei dat alles in het werk moest worden gesteld om de Veiligheidsraad op één lijn te krijgen. Hij vroeg naar een inschatting van de rol die Nederland kon spelen, maar daarop gaf Blair geen duidelijk antwoord.¹²²

Op 5 maart slonken de kansen op een tweede resolutie nog verder. Die dag gaven Frankrijk, Duitsland en Rusland een gezamenlijke verklaring uit, die een afwijzing inhield van een conceptresolutie die een machtiging tot het gebruik van geweld zou inhouden. Diezelfde dag brachten de Franse en Duitse ambassadeurs in Den Haag een bezoek aan De Hoop Scheffer, waarbij zij de gezamenlijke verklaring presenteerden. Frankrijk en Duitsland zouden tegenstemmen indien de resolutie in stemming zou worden gebracht, wat in het geval van Frankrijk een veto inhield.

De minister van Buitenlandse Zaken reageerde bijzonder fel op deze demarche. Hij sprak in ondubbelzinnige bewoordingen zijn teleurstelling uit over de positie die deze twee belangrijke Europese partners gekozen hadden. Hij stelde dat Frankrijk en Duitsland andere EU-lidstaten voor een onmogelijke keuze plaatsten: tussen de Verenigde Staten of een deel van de EU. Voor een land als Nederland, een *pays fondateur* dat zich inzette voor de EU en tegelijkertijd een sterke Atlantische traditie had, was dit een zeer moeilijke keuze. Hiermee zouden zij niet alleen grote schade toebrengen aan de EU, maar ook aan de Atlantische relaties, aldus De Hoop Scheffer.¹²³ In zijn gesprek met de Commissie kwalificeerde De Hoop Scheffer de opstelling van beide ambassadeurs tijdens dat onderhoud als 'een schandelijk optreden'. Voor hem als minister van Buitenlandse Zaken zou een andere keuze dan die voor de Amerikaans-Britse lijn buitengewoon moeilijk zijn geweest.¹²⁴

121 AZ, 459298. Spreekpunten gesprek MP-Blair, 28 februari 2003. Een verslag van het gesprek is niet aange-
troffen.

122 BZ, Kerndossier deel 2. Notitie van Rob Swartbol (KMP/AZ), 3 maart 2003, inz. telefoongesprek MP/Blair.

123 Codebericht van DAM, 7 maart 2003 (circ132, 07/03/03).

124 De Hoop Scheffer, 22 september 2009.

De volgende dag, op 6 maart, sprak De Hoop Scheffer met de Amerikaanse ambassadeur Sobel. Hierbij bracht hij de Nederlandse voorkeur voor een nieuwe resolutie nog eens krachtig naar voren. De minister onderstreepte het 'zeer grote belang' om het 'VN-spoor' te blijven volgen en waarschuwde dat, indien het onverhoopt anders mocht lopen, de situatie in de Europese, internationale, maar ook binnenlandspolitieke context uiterst moeilijk en gecompliceerd zou worden. Sobel deed een dringend verzoek aan Nederland een bezoek te brengen aan Parijs.¹²⁵ Een Frans veto werd gevreesd. Ook tegenover zijn ambtgenoot Straw stelde De Hoop Scheffer dat Nederland 'wanhopig' behoefte had aan een tweede resolutie. Straw antwoordde dat het Verenigd Koninkrijk in een vergelijkbare positie verkeerde.¹²⁶ Enkele dagen later voerde De Hoop Scheffer telefonisch overleg met zijn ambtgenoot Fischer. Deze zei niet te geloven dat er negen stemmen voor de nieuwe resolutie te vinden zouden zijn.¹²⁷

Ook het ministerie van Algemene Zaken overlegde met de Britten over de nieuwe resolutie. Zo sprak op 6 maart de raadgever Swartbol zijn Britse evenknie Manning. Swartbol zei dat de impasse ingrijpende gevolgen had voor de internationale verhoudingen. Daarom was iedere poging van het Verenigd Koninkrijk om bruggen te slaan welkom. Nederland was te allen tijde bereid actief mee te werken aan het bereiken van consensus, zo zei Swartbol.¹²⁸ Op 10 maart sprak Swartbol uitgebreid met de Britse ambassadeur Budd. Swartbol vroeg onder andere naar de juridische argumentatie voor een militaire operatie zonder tweede resolutie. Budd antwoordde dat het Verenigd Koninkrijk daarover nadacht. '1441 leek geen sluitende (voldoende) juridische basis,' zo meldt het verslag van dit gesprek. Swartbol voorzag dat het Nederlandse kabinet in een politiek lastige situatie terecht zou komen als de resolutie verworpen zou worden; politieke of militaire steun was dan zeker geen automatisme.¹²⁹

In de laatste twee weken van de onderhandelingen lanceerde het Verenigd Koninkrijk, net als Canada, nog koortsachtig initiatieven om tot een nieuwe resolutie te komen. Gesproken werd over resoluties met 'deadlines', volgens welke Irak binnen een vastgestelde tijd aan bepaalde voorwaarden zou moeten voldoen. Tijdens een persconferentie met Kofi Annan op 11 maart sprak Balkenende zijn steun uit voor een dergelijke resolutie.¹³⁰ De Nederlandse permanente vertegenwoordiger bij de VN was er destijds echter al van overtuigd dat de verschillende compromisvoorstellen geen kans van slagen meer hadden.¹³¹

Op 10 maart kondigde president Chirac aan dat Frankrijk een veto zou uitspreken wanneer de ontwerp-resolutie in de Veiligheidsraad in stemming zou worden gebracht. Hierop liep op 14 maart de diplomatie vast. Die dag belde De Hoop Scheffer met zijn collega De Villepin. Uit het gesprek werd duidelijk dat de Franse regering onverkort

125 Codebericht ps aan Washington, 6 maart 2003 (wasuo10, 06/03/03).

126 AZ, dossier 458298. Verslag van gesprek met de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken, 6 maart.

127 BZ, kerndossier deel 3. Concept code van ps, 10 maart 2003, inz. telefoongesprek M met Duitse collega.

128 AZ, dossier 464119. Notitie Swartbol aan de minister-president, 6 maart 2003, nr. 00164, inz. Britse positie Irak.

129 AZ, dossier 458258. Notitie Swartbol aan minister-president, 10 maart 2003, nr. 167/03G451727, inz. Irak / Gesprek met Colin Budd.

130 Den Haag, Nederland, 11 maart 2003 – 'Secretary-General's press encounter with Prime Minister Jan Peter Balkenende of the Netherlands'; <http://www.un.org/apps/sg/offthecuff.asp?nid=395> [29/10/09].

131 Van den Berg, 15 juni 2009.

gekant bleef tegen ieder compromis dat gewapend ingrijpen legitimeerde.¹³² Op 16 maart hielden president Bush, premier Blair en de Spaanse premier Aznar een overleg op de Azoren, waarbij premier Barroso van Portugal als gastheer optrad.¹³³ Daar besloten zij dat het verder volgen van het VN-spoor geen zin meer had. De volgende dag kondigde de Amerikaanse vertegenwoordiger bij de VN aan de resolutie niet in stemming te zullen brengen. Vanaf dat moment stond vast dat militair ingrijpen zonder een tweede resolutie zou plaatsvinden.

7.3.5 NEDERLAND IN DE AMERIKAANSE COALITIE?

Na zijn gesprek met De Villepin leek De Hoop Scheffer de hoop op een nieuwe resolutie te hebben opgegeven. Sindsdien namen hij en Balkenende vooral contact op met collega's van landen die de Amerikaanse lijn steunden. Zo belde hij zijn Deense collega Moller. Beiden concludeerden dat de standpunten van Nederland en Denemarken grotendeels parallel liepen. Een tweede resolutie van de Veiligheidsraad was hoogst wenselijk, zowel om redenen van internationale politiek als om redenen van nationale politiek. Maar beiden vonden dat resolutie 1441 voldoende juridische basis vormde voor een militair ingrijpen.¹³⁴

Er bestaan opvallende gelijkenissen tussen het Nederlandse en het Deense beleid ten aanzien van Irak. Evenals de Nederlandse regering hechtten ook de Denen aan het zo lang mogelijk vasthouden aan het 'VN-spoor', maar zij oordeelden uiteindelijk dat een nieuwe resolutie van de Veiligheidsraad 'politiek wenselijk, maar juridisch niet noodzakelijk' was. Ook de Deense regering oordeelde dat militair ingrijpen mogelijk was op basis van reeds bestaande resoluties.¹³⁵ Een belangrijk verschil tussen het Nederlandse en het Deense standpunt was dat Denemarken ook daadwerkelijk militaire steun zou gaan verlenen aan de invasie van Irak en Nederland zich beperkte tot het uitspreken van politieke steun. Het Deense kabinet was bovendien niet demissionair, zoals het Nederlandse.

Nederland werd goed op de hoogte gehouden van de laatste ontwikkelingen door de landen die spoedig ten strijde zouden trekken. Op 16 maart sprak De Hoop Scheffer met zijn Spaanse collega, Anna Palacio. Zij informeerde de minister over de te verwachten uitkomst van de top op de Azoren, die dezelfde dag zou plaatsvinden.¹³⁶ Balkenende had op 17 maart nog contact met Blair, toen de laatste op weg was naar de Azoren.¹³⁷

Diezelfde dag eisten de Verenigde Staten in een ultimatum dat Saddam Hoessein en zijn zonen binnen 48 uur het land zouden verlaten.¹³⁸ Ook bezorgde ambassadeur

132 BZ, DVB/03333. Memorandum van PS, 17 maart 2003, nr. PS-03-65, inz. recente contacten M met collega's inzake Irak.

133 'Azores Press Conference', <http://www.guardian.co.uk/world/2003/mar/17/iraq-politics2> [12/11/09].

134 BZ, DVB/03333. Memorandum van PS, 17 maart 2003, nr. PS-03-65, inz. recente contacten M met collega's inzake Irak.

135 Peter Vedel Kessing en Jens Vedsted-Hansen, *War or Crime? The Danish Military in Iraq* (Nijmegen 2009), p. 3-15.

136 BZ, DVB/03333. Memorandum van PS, 17 maart 2003, nr. PS-03-65, inz. recente contacten M met collega's inzake Irak. Het verslag vermeldt echter niet wat deze te verwachten uitkomst inhield.

137 Zie Campbell, *The Blair Years*, p. 678 voor het contact Balkenende-Blair, al wordt daar inhoudelijk niet op ingegaan.

138 'President says Saddam Hussein must leave Iraq within 48 hours', 17 maart 2003; <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/03/20030317-7.html> [09/11/09].

Sobel een bedankbrief van president Bush aan premier Balkenende. 'We will not forget those who, like The Netherlands, stand with us,' zo schreef Bush. 'As I said in our recent telephone conversation, The Netherlands' contributions to the war on terrorism and your strong public stand are making a significant difference. I, and the people of the us, appreciate your resolve.'¹³⁹ Opvallend genoeg werd deze brief bezorgd nog voordat de Nederlandse regering een besluit had genomen ten aanzien van steun. De Commissie heeft niet kunnen constateren dat de Verenigde Staten Nederland hebben geconsulteerd vóór hun definitieve beslissing tegen Irak ten strijde te trekken.¹⁴⁰

Op 18 maart besloot de regering politieke, maar geen militaire steun aan de aanstaande oorlog te verlenen. Tijdens een schorsing van het Kamerdebat dat diezelfde dag over deze beslissing werd gehouden, werd De Hoop Scheffer gebeld door zijn Amerikaanse ambtgenoot Powell. Deze sprak zijn waardering uit voor de constructieve opstelling van de Nederlandse regering in de kwestie-Irak. Dit gaf de bewindsman de gelegenheid zijn Amerikaanse ambtgenoot te melden dat Nederland het niet alleen bij politieke steun wilde laten. Nederland beoogde in de naoorlogse fase, bij voorkeur onder het mandaat van de Verenigde Naties, een positieve bijdrage te leveren aan inspanningen op het gebied van humanitaire hulp en wederopbouw in de postconflictfase.¹⁴¹ Het valt op dat dit gesprek tussen de bewindspersonen plaatshad nog voordat de moties in stemming waren gebracht.

Eveneens op 18 maart kondigde Powell aan dat maar liefst 45 landen de Verenigde Staten steunden in hun oorlog tegen Irak. Nederland werd genoemd in de lijst van dertig landen die behoorden tot de *coalition of the willing*. Tijdens het debat in de Tweede Kamer voelde het lid Dittrich de premier hierover aan de tand. Hoe verhield dit zich tot het feit dat Nederland politieke, maar geen militaire steun verleende? Balkenende reageerde door te zeggen dat hij niet ging over de conclusie die anderen aan de Nederlandse stellingname verbonden.¹⁴² Het was echter allerminst de bedoeling geweest dat Nederland op het Amerikaanse lijstje met coalitiepartners terecht zou komen. Nog in de Ministerraad van 17 maart had De Hoop Scheffer naar voren gebracht dat hij dit niet wenselijk achtte.¹⁴³

Hoe is Nederland op dit lijstje terechtgekomen? Op donderdagavond 13 maart kreeg ambassadeur Van Eenennaam een telefoontje. Die zondag (16 maart) zou de Amerikaanse president een lijst van coalitiepartners opmaken, en de vraag was of Nederland op de lijst wilde. Van Eenennaam gaf de vraag door aan Den Haag, waar men geïrriteerd gereageerd zou hebben. Daar waren de formatieonderhandelingen tussen het CDA en de PvdA aan de gang. Irak was een gevoelig onderwerp tussen de beoogde coalitiepartners. Vanwege de formatie zou men wellicht niet in staat zijn een antwoord op te stellen.¹⁴⁴ De PvdA was tegen elke actieve militaire betrokkenheid van Nederland bij de oorlog tegen Irak zonder Veiligheidsraadresolutie.

139 AZ, 456654. Brief Sobel als begeleiding van bedankbrief Bush, 17 maart 2003.

140 Tijdens het Kamerdebat van 5 september had De Hoop Scheffer gezegd dat 'zowel de Amerikaanse president als de minister van Buitenlandse Zaken Powell hebben gezegd dat zij, voordat zij hun plannen finaliseren, intensief bondgenoten zullen consulteren.'

141 BZ, DVB/03019. Memorandum van PS aan Washington, 20 maart 2003, nr. PS-03-69, inz. telefoongesprek M met vs-collega.

142 *Handelingen II*, 2002/03, 50-3304.

143 Notulen Ministerraad, 17 maart 2003, 2.

144 Van Eenennaam, 23 juni 2009.

In Den Haag vroeg men zich af of niet reageren bij de Amerikanen tot de conclusie zou leiden dat Nederland afhaakte. Van Eenennaam was van mening dat afwezigheid op het lijstje de Nederlandse positie geen goed zou doen. Hij drong dan ook bij zijn minister aan op diens fiat voor opname van Nederland op de lijst.¹⁴⁵ De Hoop Scheffer adviseerde de Ministerraad van 17 maart anders: hij achtte het niet wenselijk dat Nederland op de lijst van een *coalition of the willing* kwam te staan. Deze terughoudendheid was vermoedelijk gelegen in het scherpe onderscheid dat Nederland maakte ten aanzien van het verlenen van defensieve en offensieve militaire steun. Het figureren van Nederland op bedoelde lijst zou de indruk kunnen wekken dat er sprake was van offensieve militaire betrokkenheid. Balkenende concludeerde dat de wenselijkheid van het voorkomen van Nederland op de lijst moest worden onderzocht op 'eventuele consequenties'.¹⁴⁶

De ambassadeur in Washington ontving geen instructie uit Den Haag om te reageren op het verzoek, en heeft dat dan ook niet gedaan. Nadat Balkenende op 17 maart had verklaard dat Nederland politieke steun verleende aan de aanstaande oorlog in Irak, trokken de Amerikanen hun eigen conclusies en plaatsten Nederland op de lijst (zie ook paragraaf 6.5). Voor de Amerikanen was het leveren van offensieve militaire steun geen noodzakelijke voorwaarde om een staat tot de *coalition of the willing* te rekenen. De Verenigde Staten hadden niet zozeer behoefte aan directe offensieve steun voor de invasie van Irak, als wel aan medestanders die hen in politieke zin bijstonden en steun leverden in de vorm van openstelling van het luchtruim en grondgebied voor doorvoer van militair materieel (*Host Nation Support*). Nederland was daarom in de Amerikaanse gedachtegang zonder meer onderdeel van de *coalition of the willing*.

7.3.6 'POST-SADDAM-IRAK'

In de Verenigde Staten bestond een groot optimisme ten aanzien van de mogelijkheden Irak te democratiseren. Tijdens het bezoek aan Washington van minister De Hoop Scheffer in september 2002 uitte zowel Rice als Hadley dergelijke optimistische gedachten tegenover de minister. Zo was Rice van mening dat Irak zelfs een model zou kunnen worden voor een moderne, seculiere, democratische staat in de regio.¹⁴⁷

Nederland deelde dit optimisme niet. Op het ministerie van Buitenlandse Zaken was het denken over de toekomst van Irak in het post-Saddamtijdperk al vroeg begonnen. In een notitie voor de brainstormsessie in augustus 2002 werd een weinig rooskleurig beeld geschetst van de mogelijke scenario's voor de toekomst van Irak nadat Saddam van het toneel verdwenen zou zijn. Geconcludeerd werd dat het in de rede lag dat Nederland de Verenigde Staten zou steunen. Het lag in ieder geval voor de hand dat Nederland actief zou bijdragen aan de politieke en economische wederopbouw van het land na afloop van een oorlog, zo was in de notitie te lezen.¹⁴⁸

De DAM signaleerde dat er in geval van *regime change* een groot gevaar bestond voor fragmentatie van Irak. Het land kende geen democratische traditie, en de Iraakse bevolking was sterk verdeeld in religieus, etnisch, tribaal en sociaal-economisch opzicht.

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

146 Notulen Ministerraad, 17 maart 2003, p. 2.

147 Codebericht van ambassade Washington, 24 september 2002 (wasi292, 26/09/02).

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

DAM concludeerde dat, indien de internationale gemeenschap niet bereid zou zijn zelf langdurig de territoriale integriteit te waarborgen, een scenario waarin een (semi)autoritair regime in Bagdad aan de macht kwam, het waarschijnlijkst was.¹⁴⁹

Naarmate de oorlog naderde, groeiden in Den Haag de zorgen omtrent het gebrek aan vastomlijnde plannen in de Verenigde Staten. Zo concludeerde de ambassade in Washington in november 2002 dat binnen de Amerikaanse regering het denken over een post-Saddam-Irak nog onvoldoende ontwikkeld was. Een vastomlijnd plan ontbrak. Zo was men er bijvoorbeeld nog niet over uit hoever men moest gaan met het 'de-Ba'athiseren' van het leger en de veiligheidsdiensten; ook was het denken over de economische reconstructie nog niet ver gevorderd.¹⁵⁰ Toen in januari 2003 de ideeën in Washington over de post-Saddamfase vorm begonnen te krijgen, bleek dat er grote meningsverschillen binnen het Amerikaanse regeringsapparaat en tussen de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk bestonden over de vraag of er een militair of een civiel interim-bestuur zou moeten komen. Het ministerie van Defensie was voor een militair bestuur, terwijl het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Britse regering hiertegen gekant waren. De voorstanders van een militair bestuur leken de overhand te hebben, schatten medewerkers van DAM in.¹⁵¹

Het ministerie van Buitenlandse Zaken kon zich slecht vinden in de plannen voor een militair bestuur. In de Nederlandse visie was er in de postconflictfase in Irak een hoofdrol voor de VN weggelegd. Het vervullen van zo'n rol zou legitimiteit verschaffen en bovendien bestond er veel kennis en praktische ervaring binnen de VN-organisaties in het coördineren van postconflictsituaties. De Nederlandse ideeën stemden nauw overeen met die van het Verenigd Koninkrijk, dat een civiel VN-bestuur en een grote betrokkenheid van de internationale gemeenschap bij de wederopbouw van Irak bepleitte.¹⁵²

Het meningsverschil binnen de Amerikaanse regering kwam helder naar voren tijdens de gesprekken die De Hoop Scheffer in Washington voerde met Powell en plaatsvervangend Nationaal Veiligheidsadviseur Hadley. Tegen Powell zei De Hoop Scheffer groot belang te hechten aan een overkoepelende VN-rol in de overgangperiode naar een nieuw Iraaks bestuur. Powell was het daarmee eens; er zouden zo veel mogelijk internationale actoren bij betrokken moeten worden. Maar binnen de regering was daarover nog geen consensus. Er waren stromingen die een Amerikaans militair bestuur voorstonden. Hadley had bedenkingen bij een grote VN-rol. De VN was traag en bovendien achtte hij het van belang dat de verantwoordelijkheden niet zouden worden opgesplitst over te veel verschillende actoren. De Verenigde Staten tenderden nu naar een militair bestuur, waarbij het bestuur zo snel mogelijk zou worden overgedragen aan Irakezen.¹⁵³

De Nederlandse zorgen omtrent de Amerikaanse plannen zijn veelvuldig geuit tegenover de Amerikanen. Zo pleitte ambassadeur Van Eenennaam diverse malen bij zijn Amerikaanse gesprekspartners voor een zichtbare en betekenisvolle rol voor de VN in de

149 BZ, DJZ/IR/ARA/00526. Paper 'Toekomst van Irak'.

150 Codebericht van ambassade Washington, 18 november 2002 (was1351, 19/11/02).

151 BZ, DJZ/IR/00557. Memorandum van Chef DAM aan M en R, 30 januari 2003, nr. DAM-062/03, inz. Irak post-Saddam Hoessein.

152 Codebericht van ambassade Londen, 31 januari 2003 (lonio23, 03/02/03).

153 Codebericht van ambassade Washington, 7 februari 2003 (wasio49, 08/02/03). Zie ook: Bob Woodward, *Plan of Attack* (New York 2004); Seymour M. Hersh, *Chain of Command: The Road from 9/11 to Abu Ghraib* (Londen 2004); James Fallows, 'Blind into Bagdad', in: *The Atlantic Monthly*, januari/februari 2004.

wederopbouwfase.¹⁵⁴ Vanaf eind februari namen medewerkers van de ambassade deel aan bijeenkomsten van de zogenaamde *core coalition countries*. Deze bijeenkomsten, waarvoor in eerste instantie een beperkt aantal landen was uitgenodigd die een 'betekenisvolle bijdrage aan de politiek-militaire coalitie' zouden leveren, waren bedoeld om te spreken over post-Saddam-Irak'. Er werd zo min mogelijk ruchtbaarheid aan deze bijeenkomsten gegeven.¹⁵⁵ Nederland was overigens niet het enige land dat daar pleitte voor een hoofdrol van de VN na afloop van de oorlog.

De Amerikaanse plannen bleven tot het laatst toe onduidelijk. Pas enkele dagen voor de aanvang van de oorlog, op 14 maart, vertelde de Irakadviseur van Bush aan een medewerker van de Nederlandse ambassade in Washington dat de Verenigde Staten overtuigd waren geraakt van de noodzaak van een coördinerende rol voor de VN in de postconflict-fase. Maar in het Pentagon gingen nog steeds stemmen op die een hoofdrol zagen weggelegd voor de door de Verenigde Staten geleide coalitie.¹⁵⁶ In Den Haag was men er dan ook niet van overtuigd dat de Verenigde Staten daadwerkelijk bekeerd waren. Nederland bleef, ook in EU-verband, pleiten voor een hoofdrol voor de VN.¹⁵⁷ Uiteindelijk bleek de toezegging van de Amerikanen weinig waard. De reconstructiefase werd in handen van het Pentagon gelegd en aan de VN werd slechts een beperkte en ondergeschikte rol toegekend.

De Nederlandse ambassade in Washington had moeite met het onderscheid tussen politieke en militaire steun dat de Nederlandse regering maakte. Dit leverde namelijk problemen op voor de Nederlandse participatie in activiteiten voor de humanitaire en wederopbouwfase na beëindiging van de vijandelijkheden. Voor deze fase maakten de Amerikanen geen strikt onderscheid tussen militaire en civiele bijdragen.

Na de start van de oorlog kregen de bijeenkomsten van de *core coalition countries* een minder besloten, maar ook een meer militair karakter. Zo werd de Nederlandse ambassadeur verzocht zich bij de bijeenkomst van 26 maart te laten vergezellen door de defensieattaché van de ambassade. In het licht van de net uitgebarsten affaire-Blom (zie paragraaf 10.6.2) gaf de ambassadeur aan dit verzoek geen gevolg en ging hij alleen. Van Eenennaam signaleerde dat de lijst met mogelijke bijdragen die de Amerikanen hadden opgesteld uiteenliep 'van gemechaniseerde infanteriebataljons tot materieel en personeel voor watervoorziening en weg- en waterbouw'. Niet alleen werd het onderscheid tussen militair en civiel niet gemaakt, ook leken de Amerikanen bij de reconstructiefase geen rol in te ruimen voor de VN.

Op 27 maart werd een bijeenkomst gehouden met defensieattachés van 23 coalitieleden ter bespreking van mogelijke bijdragen van deze landen aan de reconstructiefase. Wederom werd in het licht van de affaire-Blom besloten daar een medewerkster van de politieke afdeling van de Nederlandse ambassade naartoe te sturen. Al na een halfuur

154 Zie b.v. codebericht van ambassade Washington, 21 februari 2003 (wasio71, 22/02/03); codebericht van ambassade Washington, 28 februari 2003 (wasio80, 01/03/03); codebericht van ambassade Washington, 6 maart 2003 (wasio94, 07/02/03); codebericht van ambassade Washington, 7 maart 2003 (wasio100, 08/03/03).

155 Codebericht van ambassade Washington, 20 februari 2003 (wasio69, 21/02/03); codebericht van ambassade Washington, 28 februari 2003 (wasio80, 01/03/03).

156 Codebericht van ambassade Washington, 14 maart 2003 (wasio107, 15/03/03).

157 Coreu van Den Haag aan Athene, 18 maart 2003, inz. COMEM COPOL Iraq post-crisis (hagc200, 18/03/03).

belde zij op met de mededeling dat zij, als enige vrouw in burger aanwezig, was weggegaan omdat zij werd gewaarschuwd dat CNN om de hoek stond.¹⁵⁸

Van Eenennaam verklaarde tijdens zijn gesprek met de Commissie dat hij van mening was dat Nederland, door geen militaire steun te geven, aan invloed had ingeboet voor wat het post-Saddamtijdperk betreft. '(...) door de formulering van het kabinet konden we ook vaak niet aanwezig zijn en ook geen inbreng hebben in de verdere aanpak van het probleem. (...) keerzijde van het niet-militair-meedoen is dat veel invloed en zeggenschap werd verloren ten aanzien van het vervolgtraject.'¹⁵⁹

Dit probleem was ook destijds door Van Eenennaam gesignaleerd. Nu het erop leek dat het Pentagon tijdens de stabilisatiefase de teugels in handen zou houden, zat Nederland in een lastig parket als het toch aan deze fase wilde bijdragen. Als Nederland niet deel kon nemen aan dergelijke bijeenkomsten, kon het ook geen invloed uitoefenen op het bevorderen van VN-betrokkenheid. De kwestie was op 26 maart urgent, want er werden reeds contracten aan Amerikaanse firma's gegund en het proces van toezeggingen van coalitie landen aan de stabilisatie en reconstructie was al in volle gang. Van Eenennaam stelde daarom de volgende retorische vragen:

Stellen wij ons buiten een ons minder welgevallig kader en daarmee buiten het lopende proces m.b.t. de wederopbouw van het na-oorlogse Irak, of laten wij onze stem binnen dat kader horen en zo ja, met welke randvoorwaarden en door wie?¹⁶⁰

7.4 De Nederlandse beoordeling van de wapeninspecties

Nederland steunde de oorlog omdat Irak volgens de regering in (*further*) *material breach* van Veiligheidsraadresoluties verkeerde, doordat het land onvoldoende meewerkte aan zijn ontwapeningsverplichtingen. Dit bleek uit het gebrek aan medewerking van Irak aan de VN-wapeninspecties van UNMOVIC en IAEA, die na het aannemen van resolutie 1441 in november 2002 waren hervat.¹⁶¹ De Nederlandse beoordeling van de wapeninspecties vormde aldus een cruciaal element in het besluit de oorlog te steunen.

Veruit de belangrijkste bron voor de beoordeling van de wapeninspecties waren de rapportages die de wapeninspecteurs periodiek aan de Veiligheidsraad uitbrachten. De Nederlandse inlichtingendiensten rapporteerden al vanaf de eerste helft van 2002 aan de regering over de dreiging die uitging van het Iraakse mvw-programma (zie hoofdstuk 9). De Nederlandse permanente vertegenwoordiging bij de VN leverde ook informatie en inzichten over de wapeninspecties, evenals de Nederlandse ambassades in Washington, Londen en Bagdad.

De rapporten van UNSCOM en IAEA die gedurende de jaren negentig waren gepubliceerd (zie hoofdstuk 3) vormden een andere bron van informatie. Deze rapporten verschaften een gedetailleerd beeld van wat bekend was over het mvw-programma in Irak tot 1998, toen de wapeninspecties werden afgebroken. Gedurende de jaren negentig bestonden er

158 Codebericht van ambassade Washington, 27 maart 2003 (wasi128, 28/03/03).

159 Van Eenennaam, 23 juni 2009.

160 Codebericht van ambassade Washington, 26 maart 2003 (wasi126, 27/03/03); codebericht van ambassade Washington, 27 maart 2003 (wasi128, 29/03/03). Van Eenennaam, 23 juni 2009.

161 *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432, nr. 94 (18 maart 2003).

ook contacten tussen Nederlanders die als inspecteur voor UNSCOM of IAEA werkzaam waren, en het ministerie van Buitenlandse Zaken. De aanstelling van wapeninspecteurs verliep via dit ministerie. Wapeninspecteur Rozing heeft ten overstaan van de Commissie verklaard dat hij na iedere missie in Irak een briefing gaf op het ministerie. Deze contacten met wapeninspecteurs zijn niet systematisch vastgelegd. Door deze gebrekkige dossiervorming heeft de Commissie zich dan ook geen beeld kunnen vormen van de inhoud en frequentie van deze contacten. Ook de BVD onderhield gedurende de jaren negentig contacten met wapeninspecteurs (zie paragraaf 9.4.4).

Nadat de inspecties van UNMOVIC en IAEA eind 2002 van start waren gegaan, heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken een enkele maal zelf contact gehad met (voormalige) VN-wapeninspecteurs. Er vonden echter geen briefings plaats in Den Haag met (Nederlandse) wapeninspecteurs die in Irak inspecties verrichtten, zoals dat was gebeurd in de jaren negentig. Hieronder wordt een beeld geschetst van de manier waarop de regering is omgegaan met de informatie over de wapeninspecties die haar ter beschikking stond, en wordt geanalyseerd hoe de Kamer daarover is geïnformeerd.

7.4.1 EEN KANS VOOR DE INSPECTIES?

Van den Berg, de permanente vertegenwoordiger bij de VN in New York, signaleerde in september 2002 dat de Verenigde Staten de inspecties van UNMOVIC nauwelijks een kans wilden geven, nog voordat deze waren begonnen. Voor velen binnen de Amerikaanse regering stond van tevoren al vast dat Irak niet zou meewerken met de inspecties. Ook stond de planning van het hoofd van UNMOVIC, Blix, op gespannen voet met de Amerikaanse militaire planning voor een inval in Irak. Blix had al ruim voor de hervatting van de inspecties te kennen gegeven dat deze minstens een jaar zouden moeten duren om vruchten te kunnen afwerpen.¹⁶² De troepenopbouw in de regio was al in gang gezet en de Amerikaanse militaire planners achtten om meteorologische redenen een actie in de eerste maanden van 2003, en niet later, gewenst. Als gevolg daarvan speculeerde Van den Berg reeds in oktober 2002 dat als de *hardliners* binnen de regering van de Verenigde Staten de overhand zouden krijgen, zij in de komende maanden een aanleiding zouden vinden om een operatie tegen Irak te starten.¹⁶³

Dat Irak op 16 september 2002 te kennen had gegeven in te stemmen met de terugkeer van de VN-wapeninspecteurs, leidde niet direct tot een hervatting van de inspecties. Blix achtte het niet opportuun hiermee te beginnen op een moment waarop de Veiligheidsraad op het punt stond nieuwe regels voor de inspecties vast te stellen.¹⁶⁴ Hij wachtte de onderhandelingen in de Veiligheidsraad af. Nadat resolutie 1441 op 8 november 2002 was aangenomen, gingen de wapeninspecties van start. Om te voldoen aan de resolutie bood Irak op 7 december 2002 de voorzitter van de Veiligheidsraad een overzicht aan van de 'currently accurate, full and complete declaration' van zijn mvw- en ballistische raketprogramma. De verklaring ging vergezeld van 12.000 pagina's aan documenten.¹⁶⁵

162 Zie b.v. codebericht van PV VN New York, 16 september 2002 (nyvi465, 17/09/02).

163 Codeberichten van PV VN New York, 10 oktober 2002 (nyvi516, 11/10/02) en 11 oktober 2003 (nyvi520, 12/10/02).

164 Codebericht van PV VN New York, 3 oktober 2002 (nyvi509, 04/10/02).

165 'Table of Contents, Currently Accurate, Full and Complete Declaration December 7, 2002, w/covering letter from Mohammed A. Aldouri, Permanent Representative to the UN'; <http://www.fas.org/irp/news/2002/12/iraq120702.pdf> [16/04/09].

Corcoran, een medewerker van UNMOVIC die belast was met het onderhouden van de contacten met de inlichtingendiensten, waarschuwde in een gesprek met medewerkers van de Nederlandse permanente vertegenwoordiging bij de VN op 16 december dat niet te veel moest worden verwacht van het oordeel over de Iraakse documenten. Op het eerste gezicht leken zij weinig nieuws te bieden. Corcoran was er zeker van dat Irak mvw bezat die niet in de verklaring stonden.¹⁶⁶

Op 19 december gaven Blix en ElBaradei (hoofd van IAEA en verantwoordelijk voor het nucleaire gedeelte van de inspecties) een eerste oordeel over deze Iraakse verklaring. Zij typeerden deze als een 'gemiste kans'. 'Rich in volume but poor in new information about weapon issues and practically devoid of new evidence on such issues,' aldus Blix.¹⁶⁷ De documenten beantwoordden geen van de openstaande vragen.

De Hoop Scheffer lichtte de Ministerraad in over de forse kritiek van zowel de Verenigde Staten als UNMOVIC en IAEA op het door Irak aangeleverde overzicht.¹⁶⁸ De Amerikanen verklaarden dat zij dit als een *material breach* van resolutie 1441 beschouwden, en ook de Britten lieten weten ernstig teleurgesteld te zijn.¹⁶⁹ De meeste Europese landen wilden echter niet zover gaan en de wapeninspecteurs meer tijd geven. De Nederlandse regering gaf als reactie op de verklaring van Irak dat het in eerste instantie aan de Veiligheidsraad was een oordeel te vellen over de inhoud van de Iraakse documenten en de vraag of er sprake was van *material breach*.¹⁷⁰

Op 17 januari 2003 werd bekend dat de inspecteurs een aantal – lege – chemische granaten hadden aangetroffen. De Hoop Scheffer verklaarde onmiddellijk in het *Radio 1 Ochtendjournaal* dat deze 'vondst' hem grote zorgen baarde.¹⁷¹ Ook in de Ministerraad van die dag besteedde hij hier aandacht aan. De chemische lading was weliswaar niet aangetroffen, maar De Hoop Scheffer sprak toch van een 'substantiële vondst', die aantoonde dat Irak niet alle wapens had opgegeven. Nederland was daar bezorgd over, maar wachtte het rapport van Blix van 27 januari af.¹⁷²

Nog diezelfde dag deed Buitenlandse Zaken navraag bij de MVD en stelde op basis daarvan een memo op. Hierin werd duidelijk gemaakt dat het om militair onbelangrijke artilleriegranaten ging.¹⁷³ Het is niet bekend of de inhoud van dit memo de minister heeft bereikt voordat hij in de Ministerraad van een substantiële vondst sprak. In ieder geval heeft de minister zijn uitspraken later niet genuanceerd.

7.4.2 EERSTE VOORTGANGSRAPPORTAGES VAN UNMOVIC EN IAEA

Volgens De Hoop Scheffer hadden de VN-wapeninspecteurs nog niet aangetoond dat Irak over mvw beschikte of dat het zich niet hield aan resolutie 1441, zo zei hij op 24 januari in

166 Codebericht van PV VN New York, 16 december 2002 (nyvi631, 17/12/03).

167 'Briefing to the Security Council, 19 december 2002: Inspections in Iraq and a preliminary assessment of Iraq's weapons declaration'; <http://www.unmovic.org> [28/10/09].

168 Notulen Ministerraad, 20 december 2002, 3d.

169 Codebericht van PV VN New York, 19 december 2002 (nyvi642, 20/12/02).

170 *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432, nr. 67 (17 december 2002).

171 Archief BZ, DVB/02757. 'Vondst raketkoppen reden tot grote zorg' – Intranet BZ.

172 Notulen Ministerraad, 17 januari 2003, 2j.

173 BZ, DVB/02757. Memo van DVB/NN via DVB aan DGPZ, 17 januari 2003, nr. DBN/NN-18/03, inz. Irak/vondst chemische granaten.

de Ministerraad. De presentaties van UNMOVIC en IAEA op 27 januari mochten volgens de minister dan ook niet als deadline worden gezien. Zoals in paragraaf 7.3.1 is vermeld, was de Hoop Scheffer er reeds van op de hoogte dat de Britten en Amerikanen ook niet van plan waren om na het rapport beslissende uitspraken te doen. Indien nodig moest aan de wapeninspecteurs meer tijd worden gegund. De minister karakteriseerde de houding van Blix vooralsnog als ambigu: Irak verleende volledige medewerking, maar stelde zich tegelijkertijd weinig proactief op bij het leveren van bewijzen dat het had ontwapend. Blix had volgens de minister de situatie als 'serious' en 'dangerous' bestempeld.¹⁷⁴

Tijdens dezelfde vergadering vroeg minister van Financiën Hoogervorst hoe groot de kans was dat Irak erin zou slagen mvw verborgen te houden. De wapeninspecteurs hadden vooralsnog geen wapens gevonden en hij vroeg zich af of dit betekende dat er geen mvw aanwezig waren. De Hoop Scheffer reageerde door te stellen dat het niet eenvoudig was aan te tonen dat Irak over chemische en biologische wapens beschikte. Veel onderdelen daarvoor waren ook voor andere doeleinden te gebruiken. Hij stelde dat het niet mogelijk was om via inspecties onomstotelijk aan te tonen dat Irak geen *capacity to produce* had. De minister benadrukte de recente vondst van de granaatkoppen en van documenten die aantoonde dat het onderzoek dat Irak deed naar uraniumverrijking niet moest worden onderschat. Minister Kamp voegde hieraan toe dat er rekening mee moest worden gehouden dat de wapeninspecteurs geen harde bewijzen zouden vinden. De Verenigde Staten hadden echter al wel een dossier samengesteld met sterke aanwijzingen voor de aanwezigheid van mvw.¹⁷⁵

Op 27 januari rapporteerden Blix en ElBaradei voor de eerste maal aan de Veiligheidsraad. ElBaradei verklaarde geen bewijzen te hebben dat Irak zijn nucleaire programma had hervat. Omdat vooral onzekerheid bestond over het chemische en biologische wapenprogramma van Irak, ging de meeste aandacht uit naar de voortgangsrapportage van Blix. Hij was vrij kritisch over de Iraakse medewerking. Van de Veiligheidsraadleden grepen de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, met in hun kielzog Spanje en Bulgarije, de presentatie van 27 januari aan om te stellen dat Irak in *material breach* verkeerde en dat de tijd om beslissingen te nemen snel naderbij kwam. De meeste leden van de Veiligheidsraad vonden echter dat de inspecties moesten blijven doorgaan.¹⁷⁶

In een brief aan de Tweede Kamer van 30 januari 2003 sprak de regering haar zorg uit over het door Blix gesignaleerde ontbreken van serieuze, actieve medewerking van Irak. Toch was zij vooralsnog van mening dat de inspecteurs de tijd moesten krijgen hun werk overeenkomstig resolutie 1441 af te maken.¹⁷⁷ In de Tweede Kamer somde De Hoop Scheffer een aantal kwesties op waarover volgens Blix nog onzekerheid bestond. Ook memoreerde hij dat er recentelijk in een privéwoning van een Iraakse wetenschapper 3000 pagina's aan documenten over de verrijking van uranium waren gevonden. In het licht hiervan beschouwde De Hoop Scheffer de militaire voorbereidingen die de Amerikanen troffen als niet meer dan logisch.¹⁷⁸

174 Notulen Ministerraad, 24 januari 2003, 2d.

175 Notulen Ministerraad, 24 januari 2003, 2d.

176 Codebericht van pv vn New York, 29 januari 2003 (nyvio39, 30/01/03).

177 *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432, nr. 69, p. 1-2.

178 *Handelingen II*, 2003/03, 38-2835 (30 januari 2003).

7.4.3 DE VERONDERSTELDE AANWEZIGHEID VAN ANTRAX

In de Ministerraad van 31 januari werd grote belangstelling getoond voor de eerste voortgangsrapportages van de wapeninspecteurs. Staatssecretaris Van Ardenne, die bij afwezigheid van De Hoop Scheffer het woord voerde, lichtte aan de hand van een notitie voor de raad de rapporten van 27 januari toe. Blix had niet uitgesloten dat Irak over mvw beschikte, maar er ontbrak nog veel informatie. Het was niet duidelijk wat er met de antrax (miltvuur) was gebeurd waarvan UNSCOM het bestaan eerder had gemeld. Verder was documentatie gevonden waaruit kon worden geconcludeerd dat Irak nog over ongeveer 6500 chemische 'bommen' zou beschikken. De inspecteurs hadden ook grondstoffen gevonden met behulp waarvan mosterdgas kon worden geproduceerd. Blix had geconstateerd dat de proactieve medewerking van het Iraakse regime onvoldoende was.¹⁷⁹

In een door DVB opgesteld memorandum werd op 3 februari gesteld dat zowel de notitie voor de Ministerraad als de brief aan de Tweede Kamer van 30 januari 'foutieve parafraseringen' bevatten van de rapportages van Blix.¹⁸⁰ De teksten waren niet voorgelegd aan de afdeling die zich op het ministerie van Buitenlandse Zaken met mvw bezighield (DVB/NN). Zo meldde de Kamerbrief: 'Bijzonder verontrustend is onder meer dat Irak volgens UNMOVIC in het bezit zou kunnen zijn van de zeer giftige vx-agenten en van meer antrax dan het in zijn verklaring van 7 december 2002 beweerd heeft te bezitten.'¹⁸¹ Irak had in deze verklaring beweerd dat het zowel de vx- als antraxvoorraden had vernietigd en *niet* meer bezat. Volgens Blix had Irak verklaard dat het ongeveer 8500 liter antrax had aangemaakt, maar reeds in de zomer van 1991 eenzijdig had vernietigd. Hij voegde daaraan toe dat Irak weinig bewijs voor de aanmaak ervan had geleverd en geen overtuigend bewijs van de vernietiging. Er waren echter sterke aanwijzingen dat Irak meer antrax had aangemaakt dan het had verklaard. Ook was het mogelijk dat er ten minste iets van bewaard was gebleven na 1991. 'It might still exist,' verklaarde Blix. De antrax zou moeten worden opgespoord en vervolgens onder toezicht van UNMOVIC worden vernietigd, of Irak moest overtuigend bewijs leveren dat de antrax inderdaad in 1991 was vernietigd.¹⁸²

Het was al eens eerder voorgekomen dat de afdeling die zich op het ministerie van Buitenlandse Zaken met mvw bezighield (DVB/NN) niet bij de opstelling van stukken betrokken werd, terwijl dat wel had moeten gebeuren, namelijk bij het opstellen van de brief aan de Tweede Kamer van 4 september 2002. DVB is de directie die de contacten onderhoudt met de inlichtingendiensten. Door DVB niet te raadplegen werd in de notitie voor de Ministerraad ook niet vermeld wat de inlichtingen- en veiligheidsdiensten hadden gerapporteerd.

De regering haalde de onzekerheid over wat er was gebeurd met de antrax veelvuldig aan om haar argumenten kracht bij te zetten over het gebrek aan medewerking van Irak

179 Notulen Ministerraad, 31 januari 2003, agendapunt 3c.

180 BZ, DVB/02758. Memorandum van DVB/NN aan DVB, 3 februari 2003, nr. DVB/NN-035/03, inz. 'Foutieve parafrasering rapportage Blix in Kamerbrief en Ministerraadnotitie.' De toenmalig directeur DVB heeft ten overstaan van de Commissie verklaard dat hij ervan overtuigd was dat de notitie voor de Ministerraad en de brief voor de Tweede Kamer niet opzettelijk waren onthouden aan zijn afdeling. Hij weet dit aan tijdgebrek en wellicht het idee dat bestond bij medewerkers van de DAM (die de notities opstelde) dat zij de rapportages van Blix zelf ook wel kon interpreteren (Jochems, 31 augustus 2009).

181 *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432, nr. 69, p. 1.

182 UNSC, Update on Inspection, Hans Blix, Executive Chairman of UNMOVIC, 27 januari 2003.

met de wapeninspecteurs en het acute gevaar dat van het regime uitging. De kwestie ging zo een eigen leven leiden.¹⁸³ Met de aanslagen met miltvuurbrieven in de Verenigde Staten in 2001 nog vers in het geheugen hadden deze berichten een angstaanjagende werking.

In het 'Working Document' van UNMOVIC van 6 maart 2003 getiteld 'Unresolved Disarmament Issues: Iraq's Proscribed Weapons Programmes' (waarover zo dadelijk meer), herhaalde Blix wat hij eerder in de Veiligheidsraad had gezegd: er moest bewijs komen voor het bestaan van chemische of biologische wapens of voor de vernietiging ervan. UNMOVIC sprak inderdaad als 'strong presumption' uit dat 10.000 liter antrax niet was vernietigd. Daaraan was toegevoegd: 'As a liquid suspension, anthrax spores produced 15 years ago could still be viable today if properly stored.' Irak had met de duurzame opslag van antrax geëxperimenteerd, maar UNMOVIC gaf geen antwoord op de vraag of dat succesvol was verlopen.¹⁸⁴

Over antrax stond in een samenvatting van de 'Unresolved Disarmament Issues' die de minister van Buitenlandse Zaken op 18 maart 2003 naar de Tweede Kamer zond: 'Het lijkt volgens UNMOVIC onwaarschijnlijk dat de beweerde vernietiging van (...) antrax in 1991 heeft plaatsgevonden. 10.000 liter zou nog aanwezig zijn.'¹⁸⁵

Wapeninspecteur Rozing, die verantwoordelijk was voor de opsporing van biologische wapens te velde en ook reeds voor UNSCOM had gewerkt, wees de Commissie erop dat Irak niet in staat was geweest antrax in poedervorm te produceren. Alleen in die vorm was het lang houdbaar. Irak had alleen antrax in vloeibare vorm kunnen produceren en dat type antrax was instabiel. Als het er in 2003 nog was geweest, was het niet gevaarlijk meer. Het had Rozing dan ook verbaasd dat minister-president Balkenende op het gevaar van antrax had gewezen. Deskundigen van TNO of de MIVD hadden duidelijk kunnen maken dat dit 'onzin' was.¹⁸⁶

Blix heeft er in zijn rapporten nooit op gewezen dat de vloeibare antrax in 2003 onschadelijk was geworden.¹⁸⁷ De MIVD daarentegen had al in juni 2002 gesteld dat indien Irak over restanten biologische strijdmiddelen zou beschikken, de kwaliteit zodanig zou zijn teruggelopen dat van een effectieve inzet nauwelijks sprake kon zijn.¹⁸⁸ De dienst bleef dit in latere rapporten herhalen. Bij de beoordeling van de rapporten van Blix lijkt men op het ministerie van Buitenlandse Zaken deze informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten niet te hebben betrokken (zie ook paragraaf 9.8.2).¹⁸⁹

183 *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432, nr. 94 (18 maart 2003).

184 UNMOVIC Working Document 'Unresolved Disarmament Issues: Iraq's Proscribed Weapons Programmes', 6 maart 2003, p. 98.

185 'Analyse Working Paper UNMOVIC, 6 maart 2003', bijlage bij *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432, nr. 94.

186 Rozing, 1 september 2009.

187 In zijn gesprek met de Commissie gaf Blix aan dat hij dit niet als zijn taak opvatte. Blix, 2 september 2009.

188 Notitie MIVD van 21 juni 2002, 'Irak: politiek-militaire situatie' had ook het ministerie van Buitenlandse Zaken bereikt. Zie ook hoofdstuk 9.

189 Dit is ook zichtbaar in de sitreps, die vanaf december 2002 werden voorbereid. Bij de bespreking van de rapportages van Blix werd niet gebruikgemaakt van inlichtingen of technisch (militaire) analyse, behalve bij de bespreking van het werkdocument van Blix van 5 maart 2003.

7.4.4 DE PRESENTATIE VAN MINISTER POWELL

Op 5 februari hield Powell zijn presentatie voor de Veiligheidsraad. Met behulp van geluidsfragmenten en satellietbeelden trachtte hij aan te tonen dat Irak aan een mvw-programma werkte en de wapeninspecteurs om de tuin leidde. Powell verzekerde zijn gehoor dat de feiten en conclusies waren gebaseerd op 'solid sources'.¹⁹⁰ De briefing was vooral een herhaling van zetten, maar gaf meer inzicht in het achterliggende inlichtingenproces. Powell concludeerde dat Irak in *further material breach* verkeerde. Samen met de strijdlustige *State of the Union* die Bush enkele dagen eerder had uitgesproken, vormde deze presentatie onderdeel van een strategie van de Verenigde Staten om het diplomatieke proces onder druk te zetten.

De Nederlandse permanente vertegenwoordiger Van den Berg was onder de indruk van de presentatie van Powell en typeerde deze in zijn verslag aan Den Haag als 'krachtig en geloofwaardig'. Powell gaf aldus het verslag aantallen, plaatsen en namen op een wijze die het zelfs voor een kritische waarnemer nauwelijks meer mogelijk maakte de Iraakse intenties te ontkennen.¹⁹¹ Ook Balkenende en De Hoop Scheffer lieten in hun reacties aan de pers weten dat zij onder de indruk waren. 'Dit is bewijsmateriaal,' zei premier Balkenende, 'dat valt niet te ontkennen.' De Hoop Scheffer noemde de gegevens 'overtuigend'.¹⁹² Ook de ministeriële Stuurgroep resolutie 1441 ondersteunde op 7 februari de conclusie dat de presentatie van Powell 'overtuigend en krachtig' was en een onderbouwing vormde van de stelling dat Irak zich aan resolutie 1441 onttrok. Kwam daar geen verandering in, dan kon de conclusie van de Veiligheidsraad niet anders zijn dan dat Irak de resolutie schond.¹⁹³ Op 10 februari schreef De Hoop Scheffer aan de Tweede Kamer dat de constatering van Powell, en die van Blix in zijn rapport van 27 januari, de vraag opriepen of inspecties onder de huidige omstandigheden wel kans van slagen hadden. Powell had immers, volgens De Hoop Scheffer, 'harde aanwijzingen' geleverd voor hardnekkige tegenwerking van Iraakse zijde.¹⁹⁴

Al snel ontstond evenwel twijfel over de hardheid van de 'bewijzen' die Powell aan de Veiligheidsraad had gepresenteerd. Op 11 februari was op het ministerie van Buitenlandse Zaken bekend dat de toespraak van Powell 'ten dele voortkomt uit een Amerikaanse academische scriptie'.¹⁹⁵ Blix wees er tijdens een gesprek met Van den Berg in New York op 12 februari op dat de 'decontamination trucks' uit de toespraak van Powell in werkelijkheid watertrucks waren. Tevens had Blix opgemerkt: '(...) de overtuiging van sommigen dat Irak over forse arsenalen mvw beschikte [is] niet 'convincing (...)'. Hij voegde daaraan toe dat het toch wel paradoxaal zou zijn als Saddam weigerde om mee

190 VN docs. S/pv/4701, p. 5.

191 Codebericht van pv New York, 5 februari 2003 (nyvio53, 06/02/03).

192 *Handelingen II*, 2002/03, 43-3021 (12 februari 2003). Later overgenomen in 'Hollandse oorlogslogica', *NRC Handelsblad*, 12 juni 2004. Zie ook 'Eerste reactie van minister-president Balkenende op de verklaring van de Amerikaanse minister van Buitenlandse zaken Powell in de Veiligheidsraad', 5 februari 2003, http://www.minaz.nl/Actueel/Toespraken/2003/02_23/10/09.

193 Def/ssa, cds, 2003, docnr. 860, Conclusies Ministerieel Overleg Resolutie 1441, 07/02/03, nr. 03G449583.

194 *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432, nr. 76.

195 BZ, Kerndossier deel 2; Verslag Irakoverleg 11/2. Powell verwees in zijn presentatie naar het rapport *Iraq – its infrastructure of concealment, deception and intimidation*, dat door de Britse regering werd gepubliceerd. Over dit rapport ontstond kort na het verschijnen veel commotie toen bleek dat het deels was overgeschreven uit een artikel in een internationaal tijdschrift.

te werken om te voorkomen dat men zou uitvinden hoe weinig mvw Irak nu eigenlijk had, terwijl de vs bereid was om ten oorlog te trekken terwijl er mogelijk weinig mvw te vinden zouden zijn.¹⁹⁶

Reeds eerder had Blix de Nederlandse permanente vertegenwoordiger gewaarschuwd voorzichtig om te gaan met *intelligence*. Tot dan toe was alle informatie die nationale inlichtingendiensten aan UNMOVIC hadden verschaft onjuist of onbetrouwbaar gebleken. Blix benadrukte dat zekerheid over de Iraakse plannen niet louter op basis van satellietbeelden te verkrijgen was.

Op 28 februari meldde de AIVD dat de aluminiumbuizen waarover Powell in zijn presentatie had gerept volgens IAEA op geen enkele manier toepasbaar waren als centrifuge voor de verrijking van uranium als eerste stap in de ontwikkeling van een nucleair wapen, zoals de Amerikanen hadden gesteld.¹⁹⁷ IAEA had geverifieerd dat Irak inderdaad de aluminiumbuizen voor de fabricage van raketten gebruikte.¹⁹⁸ Deze informatie is zowel met het ministerie van Algemene Zaken als met dat van Buitenlandse Zaken gedeeld (zie paragraaf 9.4.3).

De regering heeft de Tweede Kamer niet op de hoogte gesteld van de bedenkingen die al snel rezen omtrent de betrouwbaarheid van het door Powell gepresenteerde bewijsmateriaal. Ook hadden deze bedenkingen geen invloed op het oordeel van de regering over de vraag of inspecties onder de bestaande omstandigheden wel enige kans van slagen hadden. Nuancerende geluiden bereikten de Kamer niet.

Op 11 februari verspreidde Frankrijk, met steun van Duitsland, een ‘non-paper’, waarin voorstellen werden gedaan tot versterking en uitbreiding van het inspectieregime. Deze voorstellen zouden echter niet op steun van Nederland mogen rekenen, zo werd de minister van Buitenlandse Zaken van ambtelijke zijde geadviseerd. Zij zouden voorbijgaan aan een aantal essentiële randvoorwaarden. Zonder actieve medewerking van Irak had uitbreiding van het aantal inspecteurs weinig zin. Bovendien zou Irak hoogstens bereid zijn tot medewerking onder zware militaire en diplomatieke druk. Versterking van de inspecties alleen zou die druk niet versterken of vasthouden. Daarnaast besteedden de voorstellen geen aandacht aan het op adequate wijze tegengaan van het verbergingsmechanisme van Irak.¹⁹⁹ In een brief van 12 februari 2003 informeerde De Hoop Scheffer de Tweede Kamer over zijn afwijzende houding ten aanzien van de Franse voorstellen.

7.4.5 TWEEDE VOORTGANGSRAPPORTAGE VAN UNMOVIC EN IAEA

Tijdens de vergadering van Ministerraad op 14 februari schatte De Hoop Scheffer in dat de presentatie van de tweede voortgangsrapportage van UNMOVIC die middag in New York melding zou maken van een procedurele vooruitgang, maar ook van een inhoudelijk tekortschieten. Naar zijn verwachting zou *material breach* niet onverkort kunnen

196 Codebericht PV VN New York, 12 februari 2003 (nyvio66, 13/02/03).

197 AZ, dossier 458028. Notitie Van den Hil aan de minister-president, nr. 11/2003/03G452473, inzake ‘buizen voor nucleaire wapens’, 28 februari 2003.

198 Mohammed ElBaradei, ‘The Status of Nuclear Inspections in Iraq: 14 February 2003 Update’, www.iaea.org/NewsCenter/Statements/2003/ebsp2003n005.shtml, [10/04/09].

199 BZ, BRE AANH/01471. EXTRA RAZEB en Europese Raad, Brussel, 17 februari 2003, Frans-Duits initiatief.

worden vastgesteld. In dat opzicht deelde De Hoop Scheffer het Amerikaanse standpunt niet. Het was bovendien aan de Veiligheidsraad dat vast te stellen, zo voegde hij eraan toe.²⁰⁰

Tijdens zijn presentatie in de Veiligheidsraad die dag herhaalde Blix zijn kritiek op de presentatie van Powell. De Nederlandse permanente vertegenwoordiger berichtte dat deze presentatie van Blix milder was dan die van 27 januari. Hij benadrukte dat volgens Blix de inspecties een realistisch alternatief voor oorlog bleven vormen. Ook stond Van den Berg stil bij de reactie van Frankrijk, dat stelde: 'Irak is geen oorlog waard, want de dreiging van Saddam is niet groot genoeg, zeker niet "imminent", en het is voldoende om hem "in the box" te houden (...). Naast versterking van het inspectieregime moet zorgvuldig worden geformuleerd wat Irak nog aan ontwapeningstaken heeft (...).' Deze interventie van de Franse minister van Buitenlandse Zaken was aanleiding tot applaus in de Veiligheidsraad.²⁰¹

Ter voorbereiding van een brief aan en een debat in de Tweede Kamer maakte DVB van het ministerie van Buitenlandse Zaken samenvattingen van de rapporten van Blix en de presentatie van Powell. Deze samenvattingen beperkten zich tot een uitgebreide opsomming van de nog openstaande vragen ten aanzien van de ontwapening van Irak. Alleen die opmerkingen van Blix werden geciteerd waarin hij zich negatief uitliet over de medewerking van Irak. De door de permanente vertegenwoordiger in New York gesignaleerde mildere toon van Blix kreeg geen vermelding, de kritiek van Blix op de presentatie van Powell evenmin.²⁰²

In een brief van 18 februari aan de Tweede Kamer kwam de tweede voortgangsrapportage van Blix aan de orde. De Hoop Scheffer resumeerde in deze brief dat Irak weliswaar procedureel medewerking verleende, maar dat de inhoudelijke medewerking te wensen overliet. De minister schreef onder meer: '(...) uit de briefings [blijkt] dat Irak onder meer een verboden raketprogramma heeft, dat het door UNSCOM vernietigde productiefaciliteiten heeft herbouwd en dat het 32 ton van het hoogwaardige explosieve HMX uit de door IAEA verzegelde voorraad heeft verwijderd, zonder dat het duidelijk kan maken wat hiermee is gebeurd.'²⁰³

De brief vermeldde dat Blix had gerapporteerd dat Irak een aantal stappen had gezet om tot betere medewerking te komen. De conclusie was dat de diplomatieke en militaire druk blijkbaar enig effect had gehad. Maar de geboekte voortgang was onvoldoende. Blix had aangegeven dat ontwapening binnen betrekkelijk korte termijn mogelijk was indien het land onmiddellijk en onvoorwaardelijk met UNMOVIC en IAEA meewerkte. 'Een impliciete erkenning dat er van een dergelijke medewerking tot op heden geen sprake is,' zo oordeelde De Hoop Scheffer. De internationale gemeenschap kon niet eindeloos op Irak blijven wachten. De internationale politieke en militaire druk moest daarom worden opgevoerd.²⁰⁴

De geluiden over het geringe gevaar dat van Irak uit zou gaan, vonden niet hun weg naar de Kamer. Uit de opmerkingen van Blix dat de medewerking van Irak verbeterde en dat

200 Notulen Ministerraad, 14 februari 2003, 2b.

201 Codebericht PV VN New York, 14 februari 2003 (nyvio73, 15/02/03). Zie ook VN Doc S/PV. 4707, p. 11-12.

202 BZ, DVB/02870. Mail met bijlagen, 18 februari 2003, inz. 'bijdrage kamerbrief en dossier plenaire 18 03'.

203 *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432, nr. 85, p. 4.

204 *Kamerstukken II*, 2002-03, 23 432, nr. 85, p. 3-5.

ontwapening binnen betrekkelijk korte termijn zou kunnen plaatsvinden, trok de regering niet de conclusie dat ontwapening nabij was. Dit was tekenend voor de donkere bril waarmee zij naar de wapeninspecties keek.

7.4.6 VERTROUWEN IN INSPECTIES GAAT VERLOREN

Op 21 februari anticipeerde De Hoop Scheffer in de Ministerraad op vergelijkbare wijze als de week daarvoor op de presentaties van UNMOVIC en IAEA die voor 28 februari op de agenda stonden. De verwachting was dat deze rapporten niet wezenlijk zouden afwijken van de eerdere. Irak voldeed op een groot aantal punten niet aan resolutie 1441.²⁰⁵ Over het gesprek dat de EU-trojka²⁰⁶ had met ElBaradei, informeerde De Hoop Scheffer de Ministerraad niet. ElBaradei had daar gezegd dat Irak voldoende meewerkte aan de inspecties, zij het dat het nog niet mogelijk was vrijelijk getuigen buiten Irak te horen. Ook kon Irak nog niet afdoende verklaren wat er met de biologische en chemische wapens was gebeurd die Irak voorheen had bezeten.²⁰⁷

De Britten hadden er geen vertrouwen meer in dat Blix wilde meewerken aan een spoedige conclusie, zo meldde de ambassade in Londen op 21 februari. Deze mening was gebaseerd op Blix' presentatie van 14 februari en op Amerikaanse en Britse gesprekken die sindsdien met hem hadden plaatsgevonden. Blix zou gesproken hebben over inspecties tot juni en zich richten op het tijdschema van resolutie 1284; 'all very leisurely', aldus het Britse ministerie van Buitenlandse Zaken, maar niet relevant voor de bestaande situatie.²⁰⁸

Het UNMOVIC-rapport van 28 februari betrof vooral een overzicht van de eigen activiteiten in de periode van 1 december 2002 tot 28 februari 2003. Het concludeerde dat Irak zich meer inspanning had kunnen getroosten de nog openstaande punten op te helderen. Het was moeilijk te begrijpen waarom de maatregelen die Irak vanaf midden januari 2003 had getroffen niet eerder genomen hadden kunnen worden. Dat had tot meer resultaat kunnen leiden. Toch zei Blix dat naar zijn opvatting de inspecties nog perspectief boden. Hij dacht dat het met enkele maanden langer inspecteren mogelijk moest zijn een betrouwbaar beeld van de Iraakse mvw te verkrijgen. Blix wilde tijdens een lunch met EU-ambassadeurs geen expliciet oordeel geven over de kwaliteit en omvang van de Iraakse mvw. Maar hij liet doorschemeren wel enige twijfel te hebben of het Iraakse mvw-potentieel nu wel zo indrukwekkend was, zo rapporteerde ambassadeur Van den Berg aan Den Haag.²⁰⁹

De samenvatting van deze rapportage die DVB op het ministerie in Den Haag had voorbereid, maakte hiervan geen melding. Deze voor de minister bedoelde samenvatting legde het accent op de kritische houding van Blix tegenover het blijvende gebrek aan medewerking van Irak. Blix' rapportage werd getypeerd als een 'grabbelton'. Zowel de

205 Notulen Ministerraad, 21 februari 2003, 3b.

206 De EU-trojka bestaat uit de minister van Buitenlandse Zaken van het land dat het voorzitterschap van de EU bekleedt (i.c. Papandreu), de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB (i.c. Solana) en de Europese commissaris voor Buitenlandse zaken (i.c. Patten).

207 Codebericht van PV VN Wenen, 20 februari 2003 (wevio21, 20/02/03).

208 Codebericht van ambassade Londen, 21 februari 2003 (lonio36, 22/02/03).

209 UN Security Council, 'Twelfth quarterly report of the Executive Chairman of UNMOVIC', 28 februari 2003, nr. S/2003/232, p. 13. Codebericht van PV VN New York, 28 februari 2003 (nyvio88, 01/03/03).

voorstanders van constatering van *material breach* als degenen die de inspecteurs meer tijd wilden gunnen konden er argumenten aan ontlenuen.²¹⁰

Wellicht werd de pessimistische houding van DVB ten aanzien van de wapeninspecties mede ingegeven door een gesprek dat op 4 februari plaatsvond met luitenant-kolonel Wolterbeek. Deze was van 1991 tot en met 1998 als inspecteur werkzaam geweest voor UNSCOM, en van 1999 tot 2000 voor UNMOVIC. Wolterbeek gaf zijn – tegen die tijd verouderde – visie op de gang van zaken tijdens UNSCOM en de verrichtingen van UNMOVIC en IAEA. Het verslag van dit gesprek meldde dat volgens Wolterbeek Irak nog steeds niet bereid leek daadwerkelijk te ontwapenen en dat het actief de inspecties tegenwerkte. De capaciteit van UNMOVIC was onvoldoende om het succesvol op te nemen tegen het Iraakse verbergingsapparaat, dat 6000 man sterk zou zijn en door Saddam Hoessein zelf aangestuurd zou worden. Irak zou op grote schaal containers met productiemateriaal door het land vervoeren. Het bestaande inspectieregime zou hoogstens de Iraakse programma's ondergronds dwingen; daadwerkelijke vondsten zouden zonder actieve medewerking van Irak blijven berusten op toevalstreffers. Als de inspecteurs het land zouden verlaten en de sancties zouden worden opgeheven, kon Irak zijn programma's 'zeer snel' hervatten. Het verslag meldde niet op welke bronnen Wolterbeek deze uitspraken baseerde.²¹¹

In de vergadering van Ministerraad op 28 februari kwamen de inspecties weer ter sprake. Het rapport dat Blix die dag in de Veiligheidsraad zou presenteren, was toen nog niet bekend. De Hoop Scheffer verklaarde dat Irak nog steeds geen medewerking verleende aan de uitvoering van resolutie 1441, al was het niet uitgesloten dat het enige Al Samoud 2-raketten zou vernietigen. Blix zou dan kunnen constateren dat Irak op sommige punten beter meewerkte. Deze zou niet in de positie willen worden gemanoeuvreed dat zijn rapport directe aanleiding tot een militair ingrijpen zou worden. In de rapporten van Blix zou waarschijnlijk de aanwezigheid van mvw niet worden aangetoond. Dit gaf minister van Justitie Donner aanleiding tot de vraag of de constatering dat Irak niet aan de in resolutie 1441 afgesproken procedures voldeed voldoende grond was voor een militair optreden. Hij wilde dat de feiten waarop een Nederlandse afweging werd gebaseerd explicieter in de Ministerraad aan de orde kwamen. De minister-president concludeerde dat voor een volgend overleg relevante teksten dienden te worden voorbereid.²¹² Dit punt kwam overigens in de vergadering van de raad op 7 maart terug. Minister van Landbouw Veerman meende dat Blix meer diplomaat dan onderzoeker was. De Hoop Scheffer onderschreef deze typering. Van Blix kon niet worden verwacht dat hij degene was die het startschot voor de oorlog gaf.²¹³

Het Verenigd Koninkrijk leek in toenemende mate de ontevredenheid van de Verenigde Staten over Blix en diens openbare uitspraken te delen. Blix had op een persconferentie gezegd dat het feit dat Irak raketten had vernietigd 'daadwerkelijke ontwapening' inhield, wat bepaald niet als behulpzaam werd gezien. Blix zou willen vasthouden aan het werk- en rapportageritme van resolutie 1284, hetgeen het inspectieproces zou rekken tot diep in de zomer. Voorts zou Blix aan de Amerikaanse ambassadeur bij de VN

210 BZ, DVB/02870. Analyse van UNMOVIC's kwartaalrapportage d.d. 28 februari 2003.

211 BZ, DVB/02758. Verslag gesprek Wolterbeek. Alleen bij de bespreking van Iraks nucleaire capaciteiten werden bronnen vermeld, namelijk 'vk rapport' en 'verslag Irakese overloper'.

212 Ministerraad, 28 februari 2003, 3b.

213 Ministerraad, 7 maart 2003, 3b.

Negroponte hebben laten weten dat hij zich in de Veiligheidsraad niet meer zo kritisch over Irak zou uitlaten als hij op 27 januari had gedaan.²¹⁴ Nog op dezelfde dag, 28 februari, uitte Balkenende tegenover Blair de vrees dat Blix zich positief zou uitlaten over de medewerking van Irak, wat de kansen op een 'tweede resolutie' zou verkleinen. Deze vrees leek bewaarheid te worden (zie paragraaf 7.3.4).

Op 4 maart verzond de zaakgelastigde in Bagdad een bericht naar Den Haag. In EU-kader had een ontmoeting plaatsgevonden met Perricos, Blix' plaatsvervanger in Bagdad. Tevens had de zaakgelastigde gesproken met de Nederlander Rozing over de medewerking die Irak verleende aan de inspecties. In tegenstelling tot het 'diplomatiek gebalanceer' van Blix stak Perricos zijn cynisme jegens Bagdad niet onder stoelen of banken. Het Iraakse regime gaf slechts beetje bij beetje toe, net zoveel als politiek wenselijk was, aldus de zaakgelastigde. Vertragen was de strategie. Rozing daarentegen bespeurde op het gebied van biologische wapens een verbeterde houding. Een positieve teneur in Blix' toespraak voor de Veiligheidsraad zou op zijn plaats zijn, aldus Rozing. Perricos zag echter oorlog op korte termijn als onafwendbaar en verbaasde zich erover dat zich nog diplomaten in Bagdad bevonden.²¹⁵ In hoeverre deze tamelijk negatieve boodschap van de zaakgelastigde van invloed is geweest op het Nederlandse beleid valt niet na te gaan.

Tijdens de vergadering van de Ministerraad op 7 maart werd het 'Feitenrelaas Irak' verspreid, als antwoord op het verzoek van Donner tijdens de voorgaande vergadering om de feiten waarop een Nederlandse afweging werd gebaseerd explicieter aan de orde te laten komen. Dit Feitenrelaas is later in verkorte vorm als bijlage bij de brief aan de Tweede Kamer van 18 maart 2003 opgenomen.²¹⁶ DVB droeg eraan bij met een stuk over de 'mvw-capaciteiten van Irak'. Het schilderde een worstcasescenario zonder veel kanttekeningen en zonder duidelijk te maken dat het probleem van de mvw draaide om het bewijs van de vernietiging ervan. Zo meldde DVB: 'De doorbraak voor UNSCOM kwam pas nadat Hoessein Kamal, de schoonzoon van Saddam Hoessein, in augustus 1995 overliep naar Jordanië.' Hierbij bleef onvermeld dat er vooral sprake was geweest van een doorbraak met betrekking tot het bestaan van biologische wapenprogramma's.

De hoeveelheid antrax voor de productie en vernietiging waarvan Irak geen afdoende bewijs had geleverd, was nu opgelopen tot mogelijk 25.000 liter.²¹⁷ Op nucleair gebied was het onduidelijk of Irak aluminiumbuizen had die bestemd waren voor de uraniumverrijking, zo stond in het stuk van DVB. Over die buizen had de AIVD al op 28 februari gerapporteerd dat zij niet voor de ultracentrifuge waren bedoeld (zie paragraaf 9.4.3).²¹⁸

Op 7 maart brachten Blix en ElBaradei hun voortgangsrapportages uit aan de Veiligheidsraad. Blix was nu positief over de Iraakse medewerking. Hij verklaarde dat Irak zich inspande om de nog uitstaande vragen over chemische en biologische wapens te beantwoorden. Hij benadrukte dat er geen bewijs was gevonden voor mobiele productiefaciliteiten voor biologische wapens of ondergrondse opslagplaatsen, waarvan de

214 Codebericht Londen, 6 maart 2003 (lonio43, 06/03/03).

215 Codebericht Bagdad, 4 maart 2003 (bagio09, 10/03/03).

216 *Kamerstukken II*, 2002-03, 23 432, nr. 94 en bijlage 'ontwapening sinds 1991'.

217 Dit was vermoedelijk gebaseerd op een notitie ('non-paper') die verspreid was door de Amerikaanse ambassade in Den Haag. Ook Powell had in zijn toespraak op 5 februari 2003 gezegd dat Irak volgens UNSCOM 25.000 liter zou kunnen hebben geproduceerd.

218 BZ, DVB, 02870. Memorandum van DVB aan DGPZ, 6 maart 2003, nr. DVB/NN-79/03.

Amerikaanse inlichtingendiensten gewag hadden gemaakt. Meer documenten waren beschikbaar gekomen over antrax en vx, maar veel daarvan was reeds eerder overgedragen. Ook had Irak voorgesteld om met geavanceerde methoden de plaats te onderzoeken waar het antrax had vernietigd. Op de vraag of Irak nu 'immediately, unconditionally and actively' meewerkte, zoals resolutie 1441 eiste, antwoordde Blix dat het nu 'active' was, maar dat het niet 'immediate' was geweest en niet op elk terrein. Onder de vigerende omstandigheden konden echter binnen enkele maanden de nog openstaande vragen worden beantwoord.²¹⁹

Op 11 maart informeerde de minister van Buitenlandse Zaken de Tweede Kamer nader over de bevindingen van Blix. In deze brief klonk ditmaal de positievere toon van Blix wel door. Irak werkte 'misschien wel actief, zelfs wel proactief' mee, maar deze medewerking was zeker niet 'onmiddellijk' geweest, zo was toegevoegd. De brief concludeerde dat de regering van mening was dat nog steeds niet was gebleken dat Saddam Hoessein bereid was te doen wat de internationale gemeenschap van hem verlangde. 'Duidelijk is dat Irak nog slechts korte tijd kan worden geboden alvorens moet worden vastgesteld of het regime in Bagdad nog altijd niet bereid is de vereiste medewerking te verlenen en dat het alsdan de consequenties daarvan zal moeten dragen.'²²⁰

De regering gaf dus enerzijds aan dat Irak nu actief meewerkte, maar concludeerde anderzijds dat Saddam Hoessein nog steeds niet bereid was te doen wat de internationale gemeenschap van hem verlangde. De vraag rijst wat Irak, als het blijkbaar op dat moment actief meewerkte met de inspecties, nog had kunnen doen om de Nederlandse regering tevreden te stellen. Er werd niet vermeld *waarom* Irak nog slechts kort tijd kon worden geboden. De reden lijkt dat de Amerikaanse en Britse opbouw in de regio was voltooid en dat militaire actie in de zomermaanden vanwege de hoge temperaturen minder wenselijk was. Als militaire actie plaats zou vinden, diende die spoedig te beginnen.

7.4.7 BEOORDELING DOOR DE NEDERLANDSE REGERING

In de Kamerbrief van 18 maart 2003, waarin de minister van Buitenlandse Zaken de Kamer informeerde over het besluit van de Nederlandse regering om politieke steun te verlenen aan de aanstaande oorlog tegen Irak, stond hij uitgebreid stil bij het vermeende gebrek aan medewerking van Irak. Een belangrijke plaats kende hij daarbij toe aan het al genoemde werkdocument dat UNMOVIC op 7 maart had vrijgegeven: 'Unresolved Disarmament Issues: Iraq's Proscribed Weapons Programmes', waarin '128 openstaande vragen' betreffende de ontwapening van Irak waren opgesomd. Dat over zoveel vragen nog geen duidelijkheid bestond, leidde de regering tot de conclusie dat Irak niet wenste mee te werken aan zijn ontwapening. De brief stelde ook dat geen enkel nog openstaand vraagstuk uit de UNSCOM-periode (1991-1998) en uit de jaren daarna was opgelost. Wat Irak de laatste tijd aan 'beweging' had laten zien, was uitsluitend het gevolg van dreiging met militair optreden. De regering kwam tot de slotsom dat, gelet op de onvoldoende medewerking van Irak, sprake was van *further material breach*.²²¹

219 UN News Centre, 'Blix Welcomes Accelerated Cooperation by Iraq, But Says Unresolved Issues Remain', www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=6383&Cr=iraq&Cr1=inspect [22/04/09].

220 *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432, nr. 92.

221 *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432, nr. 94, p. 3-4.

Ook in het Kamerdebat van 18 maart gebruikte minister-president Balkenende dit werkdocument van Blix als argument voor het gebrek aan medewerking van Saddam Hoessein. 'In de rapportage van Blix is gerept over *material breach*. Wij hebben rapporten gehad. Ik hoef toch niet te herhalen dat er aan 128 punten niet is voldaan?'²²²

In de rapporten van Blix zijn de woorden *material breach* echter nergens te vinden. Ook gaf de regering een onjuiste voorstelling van het doel en de betekenis van het werkdocument van UNMOVIC. Dit document was opgesteld om gevolg te geven aan de clausule van resolutie 1284 waarin stond dat een lijst met 'key disarmament tasks' moest worden opgesteld. Het ging om gevallen waarin de wapeninspecteurs nog niet met honderd procent zekerheid het bestaan of de vernietiging van bepaalde wapens of stoffen hadden kunnen verifiëren. Wanneer opheldering over deze kwesties was verkregen, zou pas volledige duidelijkheid bestaan over het Iraakse mvw-programma.

Door dit werkdocument kon geen onduidelijkheid meer bestaan bij Irak waarover het nog opheldering diende te verschaffen en hoe het dat zou kunnen doen. Dit werkdocument was dus, anders dan de ambtenaren van Buitenlandse Zaken in een spreektekst voor hun minister en de minister-president stelden, geen 'schokkend overzicht (...) van de verboden activiteiten van Saddam Hoessein op wapengebied in de laatste 12 jaar'.²²³ Het document kon immers niet worden gezien als het bewijs dat Irak aan 128 'punten' niet had voldaan en dus niet meewerkte. Het was een overzicht van zaken die nog opgehelderd dienden te worden, hetzij omdat overtuigend bewijs ontbrak, hetzij omdat het bewijs tegenstrijdig was met de opgaven van Irak. Dat deze punten nog niet waren opgehelderd, kon niet zonder meer worden gezien als gevolg van een gebrek aan medewerking. In een aantal gevallen was het, ook bij volledige medewerking, lastig te verifiëren of een bepaalde grondstof of wapenvoorraad daadwerkelijk was vernietigd, zoals Irak beweerde. Het ging niet om 128 openstaande vragen, maar om 128 suggesties voor de manier waarop Irak onduidelijkheden over de wapenprogramma's kon ophelderen.²²⁴

Zoals eerder gebeurd was bij andere documenten nam de regering nuanceringen die in het document te vinden waren niet over. Bijvoorbeeld dat UNMOVIC rapporteerde geen enkel bewijs te hebben gevonden voor het bestaan van mobiele productie-eenheden voor biologische wapens, ondergrondse productiefaciliteiten of het verplaatsen van verboden wapens. De inlichtingen waarop geruchten daaromtrent waren gebaseerd, waren volgens UNMOVIC van 'variable credibility'. UNMOVIC signaleerde ook dat Irak sinds 1998 op biologisch en chemisch terrein nauwelijks activiteiten had ontplooid. Op het gebied van rakettechnologie was echter wel een groeiende activiteit waarneembaar.²²⁵

De Nederlandse regering was niet de enige die de rapporten van Blix op de hiervoor beschreven wijze interpreteerde. Ook de Britten en Amerikanen gingen ervan uit dat wanneer Blix zei dat hij iets niet kon verifiëren, Saddam Hoessein iets verborgen hield. Het probleem bleef dat er nauwelijks bewijs was voor de eenzijdige vernietiging van wapens met een chemische of biologische lading door Irak. De term 'unaccounted for'

222 *Handelingen II*, 2002/03, 50-3301.

223 BZ, DVB/02757. Spreekpunten M/MP n.a.v. de jongste kwartaalrapportage van de heer Blix en diens briefing aan de VR op 7 maart 2003.

224 'UNMOVIC Working Document. Unresolved Disarmament Issues. Iraq's Proscribed Weapons Programmes, 6 March 2003', p. 3.

225 Vgl. '173 pagina's open kwesties', *NRC Handelsblad*, 12 maart 2003. Deze samenvatting van het werkdocument is een stuk evenwichtiger dan de interpretatie van de Nederlandse regering.

leidde tot de vraag of dat betekende dat deze wapens niet meer bestonden en niet meer konden worden gevonden of dat zij wel degelijk nog bestonden, maar nog niet waren gevonden. De Verenigde Staten prefereerden de laatste interpretatie.

Tussen de landen die in hun visie op UNMOVIC op de Brits-Amerikaanse lijn zaten, vond coördinatie plaats nog voordat het werkdocument van UNMOVIC was gepubliceerd. Via verschillende wegen informeerde het Verenigd Koninkrijk zowel het ministerie van Algemene Zaken als dat van Buitenlandse Zaken over de geplande Britse reactie op het werkdocument van Blix. Op 5 maart had de Britse minister van Buitenlandse Zaken Straw telefonisch contact met zijn Spaanse collega Palacio. Tijdens dit gesprek meldde de Britse minister dat hij het werkdocument had gezien. Het was een zeer bruikbaar document, zo meende Straw, omdat het alle zaken uiteenzette die Saddam niet gedaan had. Het Verenigd Koninkrijk was van plan het document te verwelkomen, om te draaien en het tegen Frankrijk en Duitsland te gebruiken. Palacio was het eens met deze strategie.²²⁶

Swartbol had, zoals in paragraaf 7.3.5 is vermeld, op 6 maart een gesprek met zijn Britse tegenhanger Manning. Deze constateerde dat het werkdocument van Blix een 'very important document' was, waarin in ongeveer 170 pagina's een totaalbeeld van de Iraakse ongehoorzaamheid aan Veiligheidsraadresoluties in de afgelopen twaalf jaar werd geschetst.²²⁷ Eveneens op 6 maart sprak De Hoop Scheffer met Straw. Straw vertelde het werkdocument deels gelezen te hebben. Bladzijde na bladzijde was te lezen dat Irak geen gevolg gaf aan de VR-resoluties. Het was verbazingwekkend hoeveel antrax Irak had opgeslagen, aldus Straw.

Tijdens de vergadering van de Ministerraad op 7 maart maakte De Hoop Scheffer een aantal opvallende opmerkingen over de rapportages van Blix:

In de niet-gepubliceerde bijlagen van de rapportage zijn echter wel harde conclusies te vinden, waaruit blijkt dat er weinig vertrouwen bestaat in de medewerking van Irak. Elke stap voorwaarts gaat gepaard met twee stappen achterwaarts. Bovendien wordt in de bijlage vastgesteld dat het Iraakse regime in het bezit is van m.w. Dit beeld wordt door verschillende inlichtingendiensten bevestigd.²²⁸

Hij vermeldde niet om welke inlichtingendiensten het ging. De Hoop Scheffer zei het van belang te achten na te gaan waarom de informatie in de bijlagen afweek van de publieke informatie en zei ervoor te zullen zorgen dat dit openbaar werd. In de discussie reageerde minister-president Balkenende met de opmerking het belangrijk te vinden naar buiten te brengen dat de achterliggende feiten niet overeenstemden met de mondelinge rapportage van Blix in de Veiligheidsraad.

Tijdens een telefoongesprek op 10 maart met de Canadese minister van Buitenlandse Zaken, Graham, sprak De Hoop Scheffer eveneens over 'vertrouwelijke rapporten', waaruit een 'meer zwart dan grijs beeld' naar voren zou komen. Zowel de inhoud van de rapporten als het feit dat Blix zijn publieke rapportages niet op dezelfde wijze inkleurde, geeft aanleiding tot zorg, zo zei de minister.²²⁹

226 AZ, 458298. Verslag van gesprek met de Spaanse minister van Buitenlandse Zaken, 5 maart.

227 AZ, 464119. Notitie van Rob Swartbol aan de minister-president, 6 maart 2003, kenmerk 00164, inz. Britse positie Irak.

228 Nottulen Ministerraad, 7 maart 2003, 3b.1.

229 BZ, DVB/03333. Memorandum van ps aan Ottawa, 10 maart 2003, nr. ps-03-02, inz. telefoongesprek M met Canadese minister Graham.

De Hoop Scheffer heeft aan de Commissie verklaard dat hij indertijd had gedoeld op het werkdocument van Blix. Dit document werd op 7 maart, nadat de Ministerraad was afgelopen, vrijgegeven door Blix. Dat gebeurde tijdens diens overleg met de Veiligheidsraad. De Hoop Scheffer kon het document dus niet gezien hebben toen hij er in de Ministerraad over sprak.

De beschrijving van De Hoop Scheffer van dit document tijdens de Ministerraad van 7 maart bevatte hoe dan ook enkele onjuistheden. Er was geen sprake van niet-gepubliceerde bijlagen van een rapport, maar van een zelfstandig werkdocument. In dit werkdocument waren geen harde conclusies te vinden, en ook geen oordeel over de medewerking van Irak, laat staan de vaststelling dat Irak in het bezit was van mvw. De informatie in het werkdocument week bovendien niet af van publieke informatie. De Hoop Scheffer verwoordde zijn onjuiste visie op het werkdocument nog op 10 maart tegenover zijn Canadese collega, terwijl het document toen al drie dagen openbaar was. De Commissie leidt hieruit af dat de minister zijn oordeel over het werkdocument geheel heeft gebaseerd op informatie van zijn Britse collega Straw, die hem op 6 maart over het werkdocument had verteld.

Op 27 maart 2003, toen de oorlog al in volle gang was, had de Nederlandse ambassadeur in New York, Van den Berg, weer een gesprek met Blix. Het codebericht aan Den Haag over dit gesprek bevat de volgende passage:

[Blix] stelde nog eens dat UNMOVIC nooit had gezegd dat Irak over mvw beschikte, louter dat het niet op basis van betrouwbare gegevens harde uitspraken kon doen. Hij was zeer nieuwsgierig naar eventuele vondsten die de militairen nu zouden doen, maar hij zou niet verrast zijn als men niets of erg weinig zou vinden. Hij liet een document zien gedateerd 19 maart (!) waarin Irak nog probeerde duidelijk te maken dat het geen antrax had.²³⁰

Tijdens zijn gesprek met de Commissie vertelde Van den Berg dat Den Haag op dat moment geen behoefte had aan dergelijke geluiden: 'Dat is een code waarop door Den Haag (DGPZ) is gereageerd met de opmerking dat ze dergelijke codes liever niet wilden ontvangen.'²³¹

De Commissie constateert dat de Nederlandse regering de wapeninspecties steunde zolang deze de Amerikaans-Britse militaire planning niet in de weg stonden. Nog voordat de inspecties waren hervat, was al duidelijk dat er voor succesvolle inspecties meer tijd nodig zou zijn dan het tijdschema van de militaire planning toestond. Blix verwachtte in november 2002 immers minstens een jaar nodig te hebben, terwijl een eventuele aanval voor het aanbreken van de Iraakse zomerhitte diende plaats te vinden. Terwijl Blix, naarmate de inspecties vorderden, positiever werd over de Iraakse medewerking, zette de Nederlandse regering juist steeds grotere vraagtekens bij de zin van voortgaande inspecties. Op het moment waarop de Amerikaanse militaire opbouw in de regio voltooid was, stelde de Nederlandse regering vast dat Irak in *further material breach* van resolutie 1441 verkeerde, en achtte zij de inspecties niet langer zinvol. Nederland volgde daarmee de Amerikaans-Britse lijn.

230 Codebericht van PV VN New York, 27 maart 2003 (nyvii32, 28/03/03).

231 Van den Berg, 15 juni 2009.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken en zijn minister verzuimden de nuances die in de rapportages van UNMOVIC te vinden waren te communiceren aan de Ministerraad en de Kamer. De Nederlandse regering interpreteerde rapportages van UNMOVIC bovendien selectief. De nadruk werd gelegd op het gebrek aan medewerking van Irak en de nog onbeantwoorde vragen. De regering gaf bijvoorbeeld een onjuiste voorstelling van doel en betekenis van het werkdocument dat UNMOVIC op 7 maart 2003 vrijgaf, en greep dit document aan om haar argumenten over het gebrek aan medewerking van Irak kracht bij te zetten.

Een zekere gretigheid om een *smoking gun* te constateren was de Nederlandse regering niet vreemd, getuige het voorval van de 'vondst' van de lege chemische granaten op 17 januari 2003. Dit was ook het geval na de presentatie van minister van Buitenlandse Zaken Powell in de Veiligheidsraad, waarvan al snel bleek dat deze op ondeugdelijke inlichtingen was gebaseerd. Een ander voorbeeld was het Iraaks bezit van aluminiumbuizen, waarvan bleek dat die niet voor een kernwapenprogramma bestemd waren. Ook de verwijzingen door de regering naar de aanwezigheid van antrax namen steeds prominenter vormen aan, terwijl de eigen inlichtingendiensten al vroeg hadden laten weten dat biologische strijdmiddelen in Irak, zo deze nog zouden bestaan, hun werking verloren zouden hebben.

Nuancerende en relativerende informatie over het veronderstelde Iraakse mvw-programma, afkomstig van de eigen inlichtingendiensten, werd door het ministerie van Buitenlandse Zaken niet of nauwelijks gebruikt. Signalen van Blix aan de Nederlandse vertegenwoordiging bij de VN – inhoudende dat van Irak geen serieuze dreiging uitging – bereikten de Tweede Kamer niet. Het is de vraag of de Nederlandse regering nog wel openstond voor dergelijke geluiden.

7.5 Nederlandse belangen in het spel?

7.5.1 HET NEDERLANDSE ECONOMISCHE BELANG BIJ IRAK

De vraag of oliebelangen voor de Verenigde Staten een overweging vormden om Irak binnen te vallen is tot op de dag van vandaag onderwerp van debat. In paragraaf 4.4 is een onderzoek naar de publieke opinie aangehaald dat liet zien dat in 2003 velen in Nederland geloofden dat de in Irak aanwezige olievoorraden voor de Verenigde Staten de belangrijkste reden waren om te willen ingrijpen in dat land. Voormalig minister Van Aartsen verklaarde in 2003, enkele weken voor aanvang van de oorlog, dat economische belangen voor Den Haag wel degelijk een rol speelden.

In maart [2002] bracht ik een bezoek aan Washington en sprak daar met Colin Powell en mensen van het Pentagon. Als Nederland manifesteer je je daar in de discussie over het post-Saddamtijdperk. Natuurlijk doe je dat ook omdat je weet dat er Nederlandse economische belangen in het spel zijn. (...) ik zou wel een lousy minister van Buitenlandse Zaken geweest zijn als ik die economische belangen niet in mijn achterhoofd zou meenemen.²³²

232 'Oliebelang speelt rol in politiek', *NRC Handelsblad*, 22 februari 2003.

Speelde olie een rol in de Nederlandse afwegingen? Of had de Nederlandse politieke opstelling inzake Irak juist een remmende werking op de handelsbetrekkingen? Had Nederland ook economische belangen in Irak, die direct of indirect een drijfveer kunnen zijn geweest voor de opstelling van de Nederlandse regering ten aanzien van ingrijpen in Irak?

Irak is, na Saoedi-Arabië, het land met de grootste olievoorraden ter wereld. Het land is dus in potentie zeer interessant als handelspartner en voor oliemaatschappijen. Handeldrijven met Irak was echter alleen mogelijk onder het zogenaamde olie-voedselprogramma, waarvoor de regels waren neergelegd in Veiligheidsraadresolutie 986 van 14 april 1995 (zie paragraaf 8.4).

De belangstelling van ondernemerszijde om in Irak zaken te doen was niettemin betrekkelijk groot. In een op 13 maart 2001 door verschillende Kamers van Koophandel, VNO-NCW en MKB-Nederland georganiseerde bijeenkomst over zakendoen in Irak kwamen bijvoorbeeld ondernemers in groten getale af.²³³ Het Nederlandse bedrijfsleven zag echter zijn kansen beperkt door de kritische houding van de Nederlandse regering ten aanzien van Irak. Landen die het VN-sanctiebeleid actief steunden, zoals Nederland, wisten in Irak in commercieel opzicht weinig voet aan de grond te krijgen.

De Iraakse regering hechtte eraan dat haar politieke voorkeur voor Rusland, Frankrijk, China en de Arabische landen door handel zichtbaar was. Deze landen hadden de status van 'begunstigde landen' of 'neutrale landen'. De import uit dergelijke voorkeurslanden was niet onaanvaardbaar. Nederland leek op de lijst van 'minst begunstigde landen' te staan en verkeerde daarmee in het gezelschap van het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Japan. Plaatsing op dergelijke lijsten zou het presidentieel paleis aan de ministeries dicteren. Waar het om Nederland ging, zou dit mede een gevolg zijn van de actieve steun aan de Golfoorlog van 1991. Ook speelde mee dat Nederland zich herhaaldelijk kritisch over het bewind van Saddam Hoessein en het Iraakse wapenprogramma had uitgelaten.

Dat Nederland in 1999-2000 het voorzitterschap van de VN-sanctiecommissie had bekleed en zich had uitgesproken voor handhaving van de sancties en mede resolutie 1284 had ontworpen, zou ook een factor zijn geweest. Zo ook dat Max van der Stoep als VN-rapporteur voor de mensenrechten zich kritisch over Irak had uitgelaten. Dat hij geen vertegenwoordiger van de Nederlandse regering was, zou voor Irak geen verschil hebben gemaakt. Irak wilde slechts op zeer beperkte schaal handel met Nederland drijven. Nederlandse ondernemers die in het verleden zaken met Irak hadden gedaan, stonden voor een gesloten deur.²³⁴

Wel bleken Nederlandse producten Irak te bereiken via landen die tot de voorkeurslanden behoorden, maar dat werkte kostenverhogend. In de handel speelde overigens niet alleen de prijs-kwaliteitverhouding een rol; het gold tevens eerdere levering en goede contacten, evenals de bereidheid tot het betalen van commissie om toegang tot de Iraakse markt te krijgen.²³⁵ Al met al wisten Nederlandse ondernemingen via het olie-voedselprogramma maar weinig orders binnen te halen. In 2000 had de Nederlandse uitvoer naar Irak slechts een waarde van 35 miljoen euro.²³⁶ Sommige ondernemers die

233 EZ, BEB/DMA/OM, 01003967. 'Olie voor voedsel. Zakendoen met Irak: de achtergrond en de praktijk', 13 maart 2001.

234 EZ, BEB/DMA/OM, 01003967. Memorandum CDP Amman aan DAM, 24 april 2001, nr. AMM/IMM/135/2001.

235 EZ, BEB/DMA/OM, 01003967. Codebericht Amman, 24 april 2002, nr. ammio28.

236 EZ, BEB/DMA/OM, 01003967. Irak: Informatiedossier, 14 maart 2002.

onder omzetverliezen leden, vroegen zich af waarom Nederlandse politici niet wat neutraler waren.²³⁷

In april 2000 stelden de DAM en DPC (migratie en consulaire zaken) van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor om de ambassade in Bagdad, die sinds de Golfoorlog van 1991 gesloten was gebleven, te heropenen. In de loop van 2001 nam het aantal landen dat in Bagdad was vertegenwoordigd voortdurend toe.²³⁸ Om meer dan één reden werd heropening van de ambassade van belang geacht. Allereerst vanwege de asielproblematiek. De grootste groep nieuwe asielzoekers in Nederland was afkomstig uit Irak. Om deze asielaanvragen te behandelen had het ministerie van Justitie grote behoefte aan informatie over Irak. Tevens werd het van belang geacht een beter beeld te krijgen van de mensenrechtensituatie in Irak. Ook wilde men de door Nederland gefinancierde humanitaire hulpprojecten beter kunnen monitoren en bestond de behoefte aan objectieve informatie over de politieke ontwikkelingen in Irak.

Een laatste reden was de belangenbehartiging van het Nederlandse bedrijfsleven. Het Nederlandse bedrijfsleven had – in vergelijking tot het bedrijfsleven in andere EU-lidstaten, dat wel via zijn overheid was vertegenwoordigd in Bagdad – tot dan toe nauwelijks de mogelijkheden van het olie-voor-voedselprogramma kunnen benutten. Verdieping van de economische belangen in Irak zou zonder vertegenwoordiging ter plaatse niet haalbaar zijn, zo werd gesteld.²³⁹ Het voorstel tot heropening van de ambassade werd goedgekeurd. Van overheidswege bestond dus de bereidheid tot het behartigen van de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven, binnen de mogelijkheden die het olie-voor-voedselprogramma daarvoor bood.

Het duurde nog tot 10 april 2002 voordat Nederland zijn ambassade in Irak heropende met een tijdelijk zaakgelastigde als chef de poste met standplaats Amman. De heropening van de ambassade was voor sommige bedrijven aanleiding om te bezien of oude handelsbanden weer konden worden aangehaald. Dat werd echter bemoeilijkt doordat Buitenlandse Zaken een negatief reisadvies voor Irak had uitgevaardigd, waardoor er verzekeringsproblemen voor bezoekende ondernemers ontstonden.²⁴⁰

In mei 2002 sprak de tijdelijk zaakgelastigde, Reintjes, met de Iraakse minister van Buitenlandse Zaken Sabri. Deze noemde de bilaterale betrekkingen met Nederland goed, maar het klakkeloos volgen van het anti-Irakbeleid van Washington en Londen en een ronduit anti-Irakhouding in de Veiligheidsraad en andere VN-fora vielen in Bagdad niet goed. De aanstelling van een tijdelijk zaakgelastigde na meer dan elf jaar afwezigheid werd op prijs gesteld, maar Irak zag graag een volwaardiger presentie. Sabri stelde daarbij andere Europese landen ten voorbeeld. Om deze redenen konden Nederlandse bedrijven nog steeds niet op een voorkeursbehandeling rekenen.²⁴¹

Nederlandse bedrijven toonden intussen interesse in deelname aan de in november 2002 te houden *International Trade Fair* in Bagdad. Gemakkelijk werd het de ondernemers

237 'Irak lust geen koek uit Holland meer', *Algemeen Dagblad*, 24 maart 2001; 'Ondernemers lonken verlekkerd naar Irak', *Trouw*, 14 maart 2001.

238 EZ, BEB/DMA/OM, 01003967. Memorandum CDP Amman aan DAM/GO, 29 augustus 2001, nr. AMM/IMM/272/2001.

239 BZ, DAM/02895. Memorandum van DAM en DPC aan M, 26 april 2000, DAM-215/00, inz. Irak / Vertegenwoordiging naar Duits model.

240 Reintjes, 26 augustus 2009.

241 EZ, BEB/DMA/OM, 01003967. Codebericht Amman, 27 mei 2002, nr. ammio42.

echter niet gemaakt. Als buitenlandse deelnemers zelf een stand wilden inrichten moest een bijdrage worden betaald. De invoer van monsters en standmateriaal verliep moeizaam en nam veel tijd in beslag. Hotelprijzen waren verdubbeld. Bovendien eiste Irak ondertekening van een formulier ter ondersteuning van een 'boycot van Israël'. Dat alles schrikte af, maar weerhield Rusland en sommige Europese landen niet.²⁴² Enkele Nederlandse bedrijven namen deel aan de *Fair*, maar Reintjes herinnerde zich niet dat daaruit contracten waren voortgekomen.²⁴³

De vraag of oliebelangen een rol speelden in de besluitvorming omtrent Irak, kwam in november 2002 in de Tweede Kamer aan de orde. Naar aanleiding van zorgelijke berichten in de Britse pers stelde Van Bommel (sp) op 5 november 2002 vragen aan de minister van Buitenlandse Zaken over Amerikaanse en Europese oliemaatschappijen. De vragen waren niet van een politieke lading ontbloeit, omdat van Bommel tevens vroeg of de Verenigde Staten uit waren op oorlog. De kern van de vragen was echter of de minister de vrees deelde dat de Verenigde Staten Europese oliemaatschappijen buiten beschouwing lieten bij hun plannen voor de inrichting van Irak na een eventuele beëindiging van het regime van Saddam Hoessein. Ook wilde Van Bommel weten of de minister van plan was de belangen van de Nederlandse en Europese oliemaatschappijen bij de Amerikanen te bevorderen. Minister De Hoop Scheffer gaf geen rechtstreeks antwoord op deze vragen.²⁴⁴

Het voorbereidende dossier voor een bezoek van De Hoop Scheffer aan Washington op 7 februari 2003 bevatte in de sectie 'toekomst van Irak' als opvallend punt: 'Regarding oil sector, NL believes that situation of "level playing field" should be created for the private sector, which we trust is the us approach.' Dit punt is evenwel niet in het verslag van deze ontmoeting terug te vinden.²⁴⁵

De roep om een 'level playing field' (gelijke kansen) voor oliemaatschappijen was onderdeel van de pogingen van het Nederlands-Britse Shell om, na de inval, weer voet aan de grond in Irak te krijgen. Gedurende de periode van het sanctieregime had Shell nauwelijks activiteiten in Irak en deed het weinig anders dan de banden warm houden.²⁴⁶ Er bestond ongerustheid bij Shell dat bepaalde maatschappijen zouden worden voorgehouden. Shell had aan het departement van BZ laten weten dat het een lobby van Nederland voor een 'level playing field' zou verwelkomen.²⁴⁷ Dit onderwerp kwam ook aan de orde tijdens een gesprek tussen raadadviseur Swartbol en de Britse ambassadeur Budd op 10 maart 2003. Budd meldde dat Blair Bush al eens had aangesproken over de zorgen van Shell.²⁴⁸ Rond diezelfde tijd vond in Londen een ontmoeting plaats tussen managers van Shell en medewerkers van Blair. Shell pleitte ook daar voor een 'level playing field' voor de oliemaatschappijen, zodat iedereen een eerlijke kans zou krijgen.²⁴⁹

242 EZ, BEB/DMA/OM, 01003967. Tdl Zaakgelastigde Bagdad aan EVD en NCH, 22 mei 2002, nr. TZB/004/02.

243 Reintjes, 26 augustus 2009.

244 'BP Chief Fears us Will Carve up Iraqi Oil Riches', *The Guardian*, 30 oktober 2002, www.guardian.co.uk/uk/2002/oct/30oil.iraq [08/09/09]; *Kamerstukken II*, 2002/03, Aanhangsel nr. 451, p. 949.

245 BZ, DWH/NA/00055. Notitie Spreekpunten Actief, M-Washington, 6 en 7 februari 2003.

246 Reintjes, 26 augustus 2009.

247 BZ, DJZ/IR/ARA/00557. Memorandum van Chef DAM aan M en R, 30 januari 2003, nr. DAM-062/03 inz. Irak post-Saddam Hoessein.

248 AZ, 458258. Notitie van Swartbol aan minister-president, 10 maart 2003, inz. Irak/gesprek met Colin Budd.

249 'Oil Groups Stake Eye in Wake of Conflict', *Financial Times*, 11 maart 2003.

Hoewel het ministerie van Buitenlandse Zaken de belangen van Shell bepleitte, lijken bedrijfsbelangen niet van invloed geweest te zijn op het besluit van de Nederlandse regering om de oorlog tegen Irak te steunen. Handels- of oliebelangen zijn op geen enkel moment onderdeel van discussies over Irak in de Ministerraad geweest. Economische factoren hebben ook niet of nauwelijks onderdeel gevormd van de ambtelijke advisering aan de minister over de kwestie-Irak.

De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat het Nederlandse economische belang in Irak in de jaren direct voorafgaand aan de oorlog gering was. Dit belang speelde in de Nederlandse politieke besluitvorming dan ook geen rol van betekenis. Het Nederlandse beleid was echter voor Irak wel van belang, en dat uitte zich in beperking van de handel tussen beide landen. Irak kon Nederland zo 'straffen' voor het gevoerde Irakbeleid. De gedachte dat na afloop van een eventuele oorlog de kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven groter zouden kunnen worden, werd al eind 2002 afgezwakt door berichten dat de Verenigde Staten dan de handel met Irak zouden domineren, ook om de reventuun te kunnen gebruiken voor de wederopbouw. De grote Iraakse schuldenlast en de onzekere toekomst van het land boden op korte termijn weinig uitzicht op bloeiende handelsbetrekkingen tussen Nederland en Irak in een naoorlogse periode.

7.5.2 DE BENOEMING VAN DE HOOP SCHEFFER TOT SECRETARIS-GENERAAL VAN DE NAVO

Regelmatig verschenen berichten in de pers die een verband suggereerden tussen de benoeming van De Hoop Scheffer tot secretaris-generaal van de NAVO in september 2003 en de Nederlandse steun aan de oorlog tegen Irak. Uitspraken van de voormalige Amerikaanse onderminister van Buitenlandse Zaken Armitage in januari 2009 versterkten deze geruchten. Armitage zei toen dat de politieke steun van Nederland aan de oorlog in Irak geholpen had bij de benoeming van De Hoop Scheffer tot NAVO-chef. Minister-president Balkenende weersprak deze beweringen. Hij zei dat er geen verband bestond en dat de opvolging van secretaris-generaal Robertson nog niet speelde op het moment waarop Nederland steun uitsprak voor de oorlog in Irak.²⁵⁰ De Commissie heeft onderzocht hoe de benoeming van De Hoop Scheffer tot secretaris-generaal van de NAVO is verlopen.

De Nederlandse permanente vertegenwoordiging bij de NAVO vernam op 21 januari 2003 van het voornemen van Robertson om geen tweede termijn te vervullen als secretaris-generaal van de NAVO.²⁵¹ De volgende dag, op 22 januari, gaf de NAVO een persbericht uit dat bevestigde dat Robertson in december 2003 zou aftreden.²⁵² Dit gegeven was dus algemeen bekend.

Op 21 maart 2003, één dag na de start van het militaire ingrijpen in Irak, berichtte de Nederlandse permanente vertegenwoordiger bij de NAVO, Patijn, voor het eerst over de opvolging van Robertson. Zoals te doen gebruikelijk circuleerden intussen de eerste lijstjes met mogelijke opvolgers. Patijn noemde vier namen die circuleerden, en besprak

250 'Naar Irak voor invloed: een illusie', *de Volkskrant*, 23 maart 2007; 'Steun Irak-oorlog hielp benoeming De Hoop Scheffer', *NRC Handelsblad*, 30 januari 2009; 'Premier weersprekt beweringen Armitage', *NRC Handelsblad*, 31 januari 2009.

251 Codebericht van PV NAVO, 21 januari 2003 (brnio19, 21/01/03).

252 NATO Press Release (2003)003, 'NATO Secretary General, Lord Robertson to stand down December 2003', 22 januari 2003.

de voors en tegens van elk van deze kandidaten. Er stonden geen Nederlanders op de lijstjes. Het bericht meldde dat de Amerikanen meenden dat een snelle beslissing over de opvolging wellicht mogelijk was. Zij waren ingenomen met twee van de genoemde kandidaten. Patijn meende dat er geen grote haast gemaakt hoefde te worden en adviseerde additionele kandidaten te identificeren. De Hoop Scheffer werd in dit bericht niet genoemd.²⁵³

In mei meldde Patijn dat een informele bijeenkomst van de NAVO-ambassadeurs had plaatsgevonden om van gedachten te wisselen over de opvolging van Robertson. Het lijstje met namen telde nog steeds vier kandidaten, maar de samenstelling daarvan was wel iets gewijzigd. Voormalig minister van Buitenlandse Zaken Jozias van Aartsen was op het lijstje verschenen. Patijn gaf te kennen dat deze naam nimmer door hem naar voren was gebracht, 'doch is opgekomen in Washington en Ottawa'. Patijn vroeg om instructies 'hoe om te gaan met het feit dat de naam van deze bekende Nederlander thans openlijk als mogelijke kandidaat circuleert'. Verder werd gemeld dat het erop leek dat Washington al een keus had gemaakt voor een van de andere kandidaten.²⁵⁴ Het bericht aan Den Haag wekt de indruk dat het als een verrassing kwam dat Van Aartsen in Brussel werd genoemd.

De Hoop Scheffer heeft aan de Commissie verklaard dat tijdens een NAVO-top in Madrid op 3 en 4 juni 2003 hem voor het eerst ter ore kwam dat hij genoemd werd als mogelijke kandidaat. 'Voor het eerst heb ik daarvan gehoord uit de mond van wat later mijn voorganger bleek (...). Lord Robertson (...) zei toen tegen mij dat hij vond dat ik hem moest opvolgen. Ik was *flabbergasted* (...)' Er was hoogstwaarschijnlijk voorafgaand aan de vergadering wel iets 'bekokstoofd', zo meende De Hoop Scheffer. Want 'diezelfde dag of de dag erna, zei minister De Villepin tegen mij: "Bonjour monsieur le Secrétaire Général", bij wijze van grapje.' Hij vond het evenzeer merkwaardig dat de Fransen en Duitsers de keus op iemand lieten vallen die de positie van die landen in het Irakdebat bepaald niet had gesteund.²⁵⁵

Balkenende heeft aan de Commissie verklaard dat hij en De Hoop Scheffer na de NAVO-top afspraken dat zij zouden afwachten hoe het selectieproces zich verder zou ontwikkelen. 'We zouden zelf geen actie ondernemen. Ik had een goede minister van Buitenlandse Zaken, dus er was ook geen reden waarom ik vond dat hij weg moest,' aldus Balkenende.²⁵⁶

Patijn leek van deze ontwikkelingen op 11 juni 2003 nog niet op de hoogte te zijn. Hij berichtte dat de naam van Van Aartsen geleidelijk naar de achtergrond verdween. Dit was 'mede op basis van de met u afgesproken lijn dat "er geen Nederlandse kandidaat is" en mede in aanmerking genomen dat hij recent tot fractievoorzitter is benoemd'. Het bericht vervolgde:

Ik wil nadrukkelijk vermelden dat ik recentelijk meermalen door collega's ben aangeschoten met de vraag of Nederland echt geen kandidaat wil stellen, waarbij uitdrukkelijk geïnformeerd wordt naar de beschikbaarheid van minister De Hoop Scheffer. Deze ouvertures beantwoord ik tot nog toe met de afgesproken lijn.

253 Codebericht van PV NAVO, 21 maart 2003 (brni175, 21/03/03).

254 Codebericht van PV NAVO, 20 mei 2003 (brni294, 22/05/03).

255 De Hoop Scheffer, 22 september 2009.

256 Balkenende, 7 juli 2009.

Vervolgens stelde Patijn op basis van zijn instructie ('geen Nederlandse kandidaat') voor dat hij een pleidooi zou houden voor een van de andere kandidaten. Indien men voor de zomer niet tot overeenstemming kwam, sloot hij niet uit dat dan de druk op Nederland zou toenemen om alsnog een kandidaat te stellen.²⁵⁷ Patijn meende dat de suggestie om De Hoop Scheffer in overweging te nemen afkomstig was van Spanje, en werd overgenomen door de Britten.²⁵⁸

Op 17 juni 2003 vond een tweede vergadering van ambassadeurs plaats over dit onderwerp. Er circuleerden op dat moment nog maar twee namen, waarover geen overeenstemming bereikt kon worden. Patijn rapporteerde dat 'in Berlijn als mogelijke kandidaat de naam van voormalig premier Kok is gevallen en dat de Italiaanse collega uitdrukkelijk informeerde naar de beschikbaarheid van minister De Hoop Scheffer'. In een reactie had Patijn tegenover zijn collega's de afgesproken lijn herhaald dat er geen Nederlandse kandidaat was, en aangegeven dat de Nederlandse voorkeur naar een van de twee overgebleven kandidaten uitging.²⁵⁹

Op 2 september 2003 sprak De Hoop Scheffer tijdens een bezoek aan Washington met onderminister van Defensie Wolfowitz. De ook bij het gesprek aanwezige DGPZ Siblesz meende dat dit gesprek achteraf gekwalificeerd zou kunnen worden als een 'examen'.²⁶⁰ Volgens ambassadeur Van Eenennaam was Wolfowitz wel meer degene die voor de president mensen de maat nam. Op 3 september ontving Den Haag twee berichten uit Brussel over het onderwerp secretaris-generaal. Het eerste bericht meldde dat een van de kandidaten besepte dat hij het niet zou halen, en zocht naar een passende gelegenheid om de terugtrekking bekend te maken. Het beschikbaar komen van De Hoop Scheffer zou daartoe een gelegenheid bieden.²⁶¹ Het tweede bericht meldde dat de Italiaanse ambassadeur nadrukkelijk naar de beschikbaarheid van De Hoop Scheffer informeerde.²⁶² Op 22 september kwamen de ambassadeurs opnieuw bijeen, waarbij werd 'geconstateerd' dat allen konden instemmen met de benoeming van De Hoop Scheffer tot secretaris-generaal van de NAVO. Nog diezelfde dag werd hiertoe formeel besloten in de Noord-Atlantische Raad en werd de benoeming publiek gemaakt.²⁶³

De Commissie concludeert dat de kans op een benoeming van De Hoop Scheffer tot secretaris-generaal van de NAVO niet van invloed is geweest op het besluit van de Nederlandse regering om politieke steun te verlenen aan de oorlog tegen Irak. De kwestie van de opvolging van Robertson speelde destijds al wel, maar de Amerikanen steunden toen een andere, niet-Nederlandse kandidaat. Niettemin is het zo dat de Nederlandse steun aan de oorlog in Irak de mogelijkheden voor Nederland om een kandidaat voor deze functie te leveren positief heeft beïnvloed. Het is moeilijk denkbaar dat de Verenigde Staten zich zouden uitspreken voor een kandidaat uit een land dat het Amerikaanse beleid in Irak niet had gesteund. Nederland was voor alle NAVO-landen acceptabel als leverancier van een nieuwe secretaris-generaal. Patijn verwoordde het destijds als volgt, toen hij meldde dat de druk op Nederland om een kandidaat te leveren nog wel eens toe zou kunnen nemen:

257 Codebericht PV NAVO, 11 juni 2003 (brni335, 12/06/03).

258 Patijn, 23 juni 2009.

259 Codebericht PV NAVO, 17 juni 2003 (brni355, 17/06/03).

260 Siblesz, 22 juni 2009; Van Eenennaam, 23 juni 2009.

261 Codebericht PV NAVO, 3 september 2003 (brni427, 03/09/03).

262 Codebericht PV NAVO, 3 september 2003 (brni428, 03/09/03).

263 Codebericht PV NAVO, 22 september 2003 (brni451, 22/09/03).

Ons land [combineert] een traditionele Atlantische oriëntatie (...) met de status als *founding member* van de EU. Daarnaast bestaat veel waardering voor onze operationele output bij vredes- en stabilisatie operaties (...) en de constructieve middenpositie die Nederland heeft ingenomen tijdens de politieke Irakcrisis.²⁶⁴

7.6 Terugblik

De kwestie-Irak kwam na de aanslagen van 11 september 2001 – na jaren van betrekkelijke luwte – opnieuw in de schijnwerpers te staan. Het Amerikaanse beleid onderging een transformatie. Nu zou het Irak van Saddam Hoessein, nadat het gekwalificeerd was als lid van de ‘As van het Kwaad’, op de knieën gedwongen moeten worden door middel van *regime change*. De rechtvaardiging voor een preëemptief optreden tegen Irak werd gezocht in het gevaar dat zou uitgaan van een door Saddam Hoessein heimelijk heropgebouwd mvw-programma. In het angstige klimaat dat de wereld in de nadagen van ‘11 september’ in zijn greep hield, hadden deze argumenten een grote overredingskracht. Tegengeluiden waren er wel, maar de regering-Bush wilde die niet horen.

Vanaf de nazomer van 2002, nog voor de gang van Bush naar de VN, koos Nederland onmiskenbaar de Britse en Amerikaanse lijn. Deze keuze bleek te leiden tot diepgaande meningsverschillen met Frankrijk en Duitsland en tot tweespalt binnen de EU. De Atlantische betrokkenheid was prominent en werd ingegeven door geopolitieke overwegingen en verbondenheid met het Amerikaans idealisme. Loyaliteit jegens de Verenigde Staten vanwege hun rol in de bevrijding van Nederland tijdens Tweede Wereldoorlog speelde daarbij nog steeds een rol. De Hoop Scheffer sprak in het gesprek met de Commissie de hoop uit dat het niet snel weer zou voorkomen dat een Nederlands kabinet – nog los van de keuze tussen volkenrechtelijke voors en tegens – weer zou moeten kiezen tussen de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk enerzijds en Duitsland en Frankrijk anderzijds.²⁶⁵

Nederlandse politieke steun in de kwestie-Irak was niet zonder belang voor de Verenigde Staten. De Amerikanen waren hard op zoek naar medestanders en waren tevreden met de politieke steun en de (defensieve) militaire bijdragen van ons land. De Verenigde Staten hoefden weinig druk uit te oefenen om Nederland in het Amerikaanse kamp te krijgen. Uitzondering hierop was de druk aan de vooravond van de invasie waarmee de Verenigde Staten Nederland op de lijst van bondgenoten wilden plaatsen. De Verenigde Staten leken Nederlandse politieke steun als min of meer vanzelfsprekend te beschouwen. De Nederlandse regering paste het eigen beleid aan het Amerikaanse aan en uitte weinig kritiek ten aanzien van het Amerikaanse buitenlandse en militaire beleid.

Net als met de Verenigde Staten waren de diplomatieke banden met het Verenigd Koninkrijk zeer hecht. Er werd veel strategische en politieke informatie uitgewisseld. Het Verenigd Koninkrijk bood Nederland op diverse momenten opening van zaken, waarbij de conclusie moeilijk anders kan zijn dan dat die mede bedoeld was om Nederland in het Britse kamp te trekken. Het meest markante voorbeeld hiervan is de als exclusief voorgestelde inzage die premier Blair aan premier Balkenende verschaftte met de zogeheten *for-your-eyes-only* brief. Deze brief moest minister-president Balkenende

264 Codebericht van PV NAVO, 11 juni 2003 (brni335, 12/06/03).

265 De Hoop Scheffer, 22 september 2009.

inzicht geven in de dreiging die van het Irak van Saddam Hoessein uitging en was onmiskenbaar bedoeld om de minister-president te beïnvloeden. Ook andere documenten kreeg Nederland via de Britse lijn ter inzage voordat zij werden gepubliceerd, zoals het kwartaalrapport van Blix van 28 februari 2003.²⁶⁶

Hoezeer het Verenigd Koninkrijk de Verenigde Staten ook steunde in hun aanpak van Irak, premier Blair had meer dan de Verenigde Staten een sterke voorkeur voor het volgen van het 'VN-spoor'. Ook hier lag een terrein waar de Britse en Nederlandse visies parallel liepen. Dat het Nederlandse beleid in de pas liep met dat van het Verenigd Koninkrijk, bleek bij de uitwisseling van standpunten over de voortgang en het effect van de VN-wapeninspecties. Dat betekende niet dat de Britten altijd even subtiel opereerden en met Nederland over hun opstelling overlegden.

Vanaf het moment dat Saddam Hoessein had aangegeven dat de wapeninspecteurs konden terugkeren naar Irak, was duidelijk dat er een spanningsveld bestond tussen de tijd die de VN-wapeninspecteurs werd gegund, en de tijd die de Amerikanen nodig hadden voor militaire opbouw in de regio vóór het naderen van de zomerhitte. Nederland schaarde zich hierbij niet aan de zijde van Frankrijk en Duitsland, die vóór alles een voortzetting van de wapeninspecties wilden, zonder zich aan de optie van oorlog te committeren. Nederland sprak zich, zeker na de presentatie van Powell, niet uit voor de optie de wapeninspecteurs meer tijd te geven om gelegenheid te geven vast te stellen dat Irak zich inderdaad had ontwapend. Integendeel, het ministerie van Buitenlandse Zaken en zijn minister drukten zich weinig zorgvuldig uit ten aanzien van de rapportages van de wapeninspecteurs. Er bestond een zekere gretigheid om een *smoking gun* te constateren. De Nederlandse regering interpreteerde rapportages van UNMOVIC selectief. Wanneer Blix zei dat iets niet kon worden geverifieerd, koos Buitenlandse Zaken de lijn dat Irak hierover informatie achterhield en niet meewerkte aan de inspecties.

De regering liet zich tegenstrijdig uit over de vraag aan wie het zou zijn om *material breach* vast te stellen. De Commissie zal hierop terugkomen in hoofdstuk 8. Op 17 maart stelde de regering 'eigenstandig' vast dat Irak in *material breach* verkeerde, zonder dat de Veiligheidsraad tot dit oordeel was gekomen. De regering deed dit op basis van een onjuiste voorstelling van de bevindingen van de wapeninspecteurs, in het bijzonder van het werkdocument dat UNMOVIC op 7 maart 2003 vrijgaf.

Nuancerende en relativerende informatie over het veronderstelde Iraakse mvw-programma, die afkomstig was van de eigen inlichtingendiensten, werd niet of nauwelijks gebruikt. Een voorbeeld daarvan is de veronderstelde aanwezigheid van antrax, die een eigen leven is gaan leiden, terwijl de eigen inlichtingendienst signaleerde dat biologische strijdmiddelen, zo deze nog zouden bestaan, na tien jaar vrijwel zeker onschadelijk waren geworden.

Evenzeer werden de signalen genegeerd die Blix aan de Nederlandse vertegenwoordiging bij de VN gaf, toen hij liet weten dat van Irak geen serieuze dreiging meer uitging. De Nederlandse regering stond blijkbaar niet meer open voor dergelijke nuancerende geluiden. Zij bereikten de Tweede Kamer althans niet.

Nederland heeft getracht op twee punten invloed uit te oefenen op de loop van de gebeurtenissen. Het 'VN-spoor' volgend heeft Nederland in de aanloop naar resolutie 1441 de wenselijkheid van een dergelijke resolutie beklemtoond. Bovendien heeft Nederland in februari 2003 aan zowel de Verenigde Staten als het Verenigd Koninkrijk krachtig kenbaar gemaakt dat Nederland belang hechtte aan een zogenaamde tweede resolutie.

Het tweede punt waar Nederland bij de Verenigde Staten op heeft aangedrongen was om de VN een prominente rol toe te kennen in de stabilisatie- en reconstructiefase na afloop van de oorlog. Het denken over het post-Saddamtijdperk was bij Buitenlandse Zaken al vroeg begonnen. Het ministerie was op de hoogte van de gebrekkige Amerikaanse planning en onrealistische verwachtingen die in Washington bestonden ten aanzien van de wederopbouw van Irak na verdrijving van Saddam Hoessein. Deze wetenschap is echter niet betrokken bij het besluit de oorlog te steunen.

Hoewel Nederland zich in dit soort netelige kwesties graag als bruggenbouwer beschouwt, waren de mogelijkheden beperkt om binnen Europa eenheid te bewerkstelligen. Om twee redenen kon Nederland deze rol niet spelen. Enerzijds kwam dat doordat al vroeg duidelijk was dat de meningen binnen Europa ver uiteenliepen en de kansen op een gemeenschappelijke EU- of NAVO-positie dus beperkt waren, anderzijds doordat Nederland reeds in een vroeg stadium duidelijk positie had ingenomen in een van de twee kampen, wat Nederland minder geschikt maakte voor een bemiddelende rol.

Ondanks de goede betrekkingen die op andere terreinen bestonden, vond er weinig dialoog plaats tussen Nederland en de landen die zich nadrukkelijk uitspraken voor een vreedzame ontwapening van Irak: Frankrijk en Duitsland.²⁶⁷ Duidelijk werd dat deze landen een andere koers zouden varen dan Nederland. Naast electorale redenen (Duitsland) en een streven zich af te zetten tegen de Amerikaanse grootmacht (Frankrijk) speelden voor beide landen ook inhoudelijke argumenten een rol. Zij zagen in de wapeninspecties een reëel alternatief voor oorlog. Ook spraken zij de vrees uit dat oorlog chaos in Irak zou ontketenen, een forse destabilisatie in de regio van het Midden-Oosten zou veroorzaken en de radicalisering van Europese moslims zou aanwakkeren.

Net als in de EU koos Nederland in de NAVO voor de Amerikaanse-Britse lijn. Geheel zuiver was die positie ten opzichte van de NAVO evenwel niet. Nederland schaarde zich achter inspanningen om tot een gezamenlijk standpunt te komen ter ondersteuning van de bescherming van Turkije, terwijl het tegelijkertijd solistisch optrad door op bilaterale basis Patriots aan Turkije aan te bieden. Op deze manier maakte Nederland het niet eenvoudiger om tot een gemeenschappelijk NAVO-pakket voor Turkije te komen. Nederland trok bij de stationering van Patriots gezamenlijk op met de Amerikanen, waarbij de Amerikanen zelf het voorwerk in Ankara deden om deze stationering in het goede spoor te krijgen.

Nederland wees vanaf het begin de doelstelling van *regime change* af, omdat het streven daarnaar volkenrechtelijk niet gelegitimeerd kon worden. Nog in de Ministerraad van 17 maart 2003 hield De Hoop Scheffer vol dat ontwapening van Irak vooropstond en het omverwerpen van het regime niet de reden was voor militair ingrijpen. In dit hoofdstuk is uiteengezet dat *regime change* wel het feitelijke doel van de Verenigde Staten was. Dit werd nog eens geïllustreerd door het ultimatum om het land binnen 48 uur te verlaten dat de Verenigde Staten voor aanvang van de oorlog Hoessein en zijn zonen stelden. Het doel van de Nederlandse regering was ontwapening, maar dit was niet de doelstelling van de oorlog waaraan zij politieke steun verleende.

De Commissie heeft geen aanwijzingen gevonden die erop wijzen dat het uitspreken van politieke steun voor de Amerikaans-Britse invasie in Irak was gemotiveerd door Nederlandse handelsbelangen, in het bijzonder het exploiteren van de Iraakse olievelen. Wel zagen multinationals en andere grote bedrijven kansen in het naoorlogse Irak.

267 Ook Rusland en België bevonden zich in dit kamp.

De Nederlandse regering ondersteunde het bedrijfsleven door bij de Verenigde Staten te pleiten voor een 'level playing field'. De hoop van het bedrijfsleven werd echter de bodem ingeslagen doordat de veiligheidssituatie in Irak snel verslechterde. Bovendien werd de aanbesteding door de *Coalition Provisional Authority* geregeld, waarbij Amerikaanse bedrijven veelal de contracten binnenhaalden.

De Commissie heeft geconstateerd dat de benoeming van De Hoop Scheffer tot secretaris-generaal van de NAVO niet van invloed is geweest op het besluit van de Nederlandse regering om politieke steun te verlenen aan de oorlog tegen Irak. De naam van De Hoop Scheffer circuleerde nog niet op het moment waarop de besluitvorming in Nederland over Irak plaatsvond. De Hoop Scheffer werd als alternatieve kandidaat voor deze functie pas enkele maanden later genoemd. Het is wel zo dat de Nederlandse steun aan de Irakoorlog een positieve invloed had op de mogelijkheden voor Nederland om een kandidaat voor deze functie te leveren.