

Rapport Commissie van onderzoek besluitvorming Irak

RAPPORT COMMISSIE VAN ONDERZOEK BESLUITVORMING IRAK

COMMISSIE

- mr. W.J.M. Davids (voorzitter)
- mevrouw prof. dr. M.G.W. den Boer
- prof. dr. C. Fasseur
- mr. T. Koopmans
- prof. mr. N.J. Schrijver
- mevrouw prof. dr. M.J. Schwegman (vicevoorzitter)
- mr. A.P. van Walsum

ONDERSTEUNING

- dr. J.J.G. van der Bruggen (secretaris)
- mevrouw mr. H.T. Bos-Ollermann (eerste adjunct-secretaris)
- mevrouw drs. M. Lignac (tweede adjunct-secretaris)
- kolonel der mariniers b.d. dr. D.C.L. Schoonoord (onderzoeker)

Boom – Amsterdam

© Commisie van onderzoek besluitvorming Irak 2010

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvouwd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

Ontwerp omslag: René van der Vooren, Amsterdam

Ontwerp binnenwerk: Boekhorst Design, Culemborg

Druk en afwerking: Wilco, Amersfoort

ISBN 978 90 8506 992 8

NUR 680/697

www.uitgeverijboom.nl

Inhoudsopgave

LIJST VAN AFKORTINGEN		11
1	INLEIDING	15
1.1	Instelling van de Commissie	17
1.2	De roep om (parlementair) onderzoek	18
1.3	Benoeming van leden en staf van de Commissie	19
1.4	Opdracht aan de Commissie	19
1.5	Oppbouw en inhoud van het rapport op hoofdlijnen	20
2	VERANTWOORDING	25
2.1	Samenstelling van de Commissie	27
2.2	Organisatie	27
2.3	Veiligheidsonderzoek	28
2.4	Bronnen	28
2.5	Kamervragen	35
2.6	Het rapport	37
3	VOORGESCHIEDENIS: DE PERIODE 1990-2001	39
3.1	Inleiding	41
3.2	Reacties op de invasie van Koeweit	41
3.3	Golfoorlog (17 januari-28 februari 1991)	42
3.4	Resoluties 686 en 687	43
3.5	Instelling van UNSCOM	44
3.6	No-flyzones en operatie <i>Provide Comfort</i>	45
3.7	Nieuwe bombardementen	47
3.8	Olie-voor-voedselprogramma	48
3.9	Effect in Nederland van Srebrenica	48
3.10	Escalatie	49
3.11	Operatie <i>Desert Fox</i>	52
3.12	Standpunt van de Nederlandse regering en de Tweede Kamer over operatie <i>Desert Fox</i>	53
3.13	Een hiaat van vier jaar	55
3.14	Bombardementen na 1998	56
3.15	11 september 2001	57
3.16	Terugblik	58
4	MAATSCHAPPELIJKE CONTEXT: DE PUBLIEKE OPINIE EN IRAK	61
4.1	Debat in samenleving en media: de kwestie van het draagvlak	63
4.2	Luide protesten	67
4.3	De publieke opinie en Irak vóór 2003	68
4.4	De publieke opinie in de eerste maanden van 2003	70
4.5	De voorlichting van de bevolking	72
4.6	De invloed van de publieke opinie op de Nederlandse besluitvorming	74
4.7	Terugblik	77

5	DE POLITIEKE BESLUITVORMING IN NEDERLAND	79
5.1	Het aantraden van het kabinet-Balkenende I	81
5.2	Van departementale brainstorm tot binnenlandse en buitenlandse politieke discussies	83
5.2.1	Aanloop	83
5.2.2	Initiatieven bij Buitenlandse Zaken	84
5.2.3	Eerste debatten in Ministerraad en parlement	86
5.2.4	Eerste internationale contacten	87
5.3	Voortgaande discussie met betrekking tot resolutie 1441	89
5.4	Verzoek om militaire bijdrage	92
5.4.1	Ministerraad	92
5.4.2	Tweede Kamer	93
5.4.3	Overleg met Grossman en een nieuwe brief	94
5.5	Naar definitieve keuzes	96
5.5.1	Voortgaande internationale contacten	96
5.5.2	Politiek debat over militaire steun	98
5.6	Aansturing en coördinatie door de minister-president	100
5.7	De beslissende dagen	101
5.7.1	Ambtelijke voorbereidingen	102
5.7.2	Ministerraad, brief en Kamerdebat 17 en 18 maart	103
5.7.3	Politieke steun	106
5.8	Het naoorlogse debat	111
5.9	De argumentatie nader bezien	113
5.10	Terugblik	117
6	FORMATIE EN POLITIEKE BESLUITVORMING	125
6.1	Irak in de schaduw van een CDA-PvdA-kabinet dat er nooit zou komen	127
6.2	Geen splijtzwam	129
6.3	Complicities	132
6.4	Oplopende spanning	135
6.5	De Ministerraad van 17 maart	138
6.6	De ontknoping: 18 maart	142
6.7	Terugblik	149
7	INTERNATIONALE POLITIEK EN DE NEDERLANDSE BESLUITVORMING	153
7.1	Achtergrond	155
7.1.1	Het Amerikaanse buitenlands beleid na 11 september 2001	155
7.1.2	Nederland op het internationale toneel	155
7.2	Nederland kiest koers	158
7.2.1	Internationale solidariteit	158
7.2.2	De visie van het kabinet-Kok II	159
7.2.3	Naar <i>regime change</i>	160
7.2.4	Een nieuwe minister bepaalt zijn positie	161
7.2.5	Gymnich-overleg	162
7.2.6	President Bush maakt de gang naar de VN	163
7.2.7	Een diffuus beeld	165
7.2.8	Een nieuwe resolutie	167

7.2.9	De ‘majors list’	169
7.3	Oorlog wordt onafwendbaar	170
7.3.1	Ingrrijpen in zicht	170
7.3.2	Europa verdeeld	171
7.3.3	De rol van de NAVO	173
7.3.4	Geen ‘tweede resolutie’	178
7.3.5	Nederland in de Amerikaanse coalitie?	182
7.3.6	‘Post-Saddam-Irak’	184
7.4	De Nederlandse beoordeling van de wapeninspecties	187
7.4.1	Een kans voor de inspecties?	188
7.4.2	Eerste voortgangsrapportages van UNMOVIC en IAEA	189
7.4.3	De veronderstelde aanwezigheid van antrax	191
7.4.4	De presentatie van minister Powell	193
7.4.5	Tweede voortgangsrapportage van UNMOVIC en IAEA	194
7.4.6	Vertrouwen in inspecties gaat verloren	196
7.4.7	Beoordeling door de Nederlandse regering	199
7.5	Nederlandse belangen in het spel?	203
7.5.1	Het Nederlandse economische belang bij Irak	203
7.5.2	De benoeming van De Hoop Scheffer tot secretaris-generaal van de NAVO	207
7.6	Terugblik	210

8	DE VOLKENRECHTELijke GRONDSLAG VAN MILITAIR INGRIJPEN IN IRAK	215
8.1	Inleiding	217
8.2	Het VN-recht inzake geweldgebruik	217
8.3	De resoluties van de VN-veiligheidsraad betreffende Irak in de jaren negentig	225
8.4	De sancties en het olie-voor-voedselprogramma	229
8.4.1	Het sanctieregime na de bevrijding van Koeweit	229
8.4.2	Het olie-voor-voedselprogramma komt met moeite van de grond	231
8.4.3	Werkwijze van de sanctiecommissie	233
8.4.4	Begin van het einde	235
8.5	Een ‘tweede resolutie’: wenselijk of noodzakelijk?	236
8.6	Resolutie 1441 van 8 november 2002 onder de loep	239
8.7	Nederland en de Veiligheidsraadresoluties inzake Irak	242
8.7.1	De tweespalt binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken	243
8.7.2	Opvattingen binnen het ministerie van Defensie	252
8.7.3	De besprekingen in de Ministerraad	255
8.7.4	De brieven aan en het debat in de Tweede Kamer	258
8.8	Het volkenrechtelijk advies van Lord Goldsmith aan de Britse regering	263
8.9	Militaire steun van Nederland aan de stabiliteit en wederopbouw na de oorlog	265
8.10	Balkenende IV en een ‘adequaat volkenrechtelijk mandaat’ voor vredesmissies	267
8.11	Terugblik	268
9	INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN	275
9.1	Onderzoek van de Commissie	277
9.2	Wettelijke taken van de AIVD en de MIVD inzake Irak	280
9.3	De wijze van kennisverwerving door de AIVD en de MIVD	282

9.4	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)	286
9.4.1	Inleiding	286
9.4.2	Instanties die de inlichtingen van de AIVD ontvingen	287
9.4.3	Door de AIVD verstrekte inlichtingen	288
9.4.4	Bronnen, inlichtingen en analyse	296
9.5	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD)	301
9.5.1	Inleiding	301
9.5.2	Instanties die de inlichtingen van de MIVD ontvingen	301
9.5.3	Door de MIVD verstrekte inlichtingen	302
9.5.4	Bronnen, inlichtingen en analyse	309
9.6	Informatieverstrekking door de AIVD en de MIVD aan de staten die oorlog voerden tegen Irak	311
9.7	Inlichtingenverstrekking inzake massavernietigingswapens. De beide diensten met elkaar vergeleken	313
9.8	De invloed van de inlichtingen van de AIVD en de MIVD op de besluitvorming	317
9.8.1	Het ministerie van Algemene Zaken	317
9.8.2	Het ministerie van Buitenlandse Zaken	322
9.8.3	Het ministerie van Defensie	325
9.8.4	De Ministerraad	327
9.9	Het werk van de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de Staten-Generaal	328
9.9.1	Informatievoorziening aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal	328
9.9.2	Besloten informatievoorziening aan de Tweede Kamercommissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (commissie IVD)	337
9.9.3	Informatievoorziening aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal	341
9.10	Terugblik	341
10	DE NEDERLANDSE MILITaire BETROKKENHEID BIJ IRAK: SEPTEMBER 2002-MAART 2003	345
10.1	Inleiding	347
10.2	De Nederlandse militaire bijdrage aan de operatie <i>Enduring Freedom</i> in Afghanistan	348
10.3	Geallieerde verzoeken om militaire steun en de Nederlandse reactie daarop	352
10.3.1	De eerste internationale contacten over militaire steun aan een gewapend optreden in Irak	352
10.3.2	Het Amerikaanse verzoek om militaire steun van 15 november 2002	355
10.3.3	De reactie van Defensie op het verzoek	360
10.3.4	Een Brits intermezzo	362
10.3.5	Een strategische analyse inzake een Nederlandse bijdrage aan operaties tegen Irak	364
10.3.6	Wapenschouw en onderhandelingsmandaat	365
10.3.7	De besprekingen in Tampa (17 januari 2003)	367
10.3.8	De uitzending van de Patriots	369
10.3.9	Verdere reacties in Nederland op Amerikaanse verzoeken om Nederlandse bijdragen aan de planning voor een mogelijk militair optreden tegen Irak	372
10.3.10	Inzet van Nederlandse marineschepen	375
10.4	Onthouding van militaire steun	376
10.5	<i>Host Nation Support</i>	380
10.6	Inzet van Nederlandse militairen	386
10.6.1	Liaison- en uitwisselingsofficieren	386
10.6.2	De affaire-Blom	389
10.6.3	Berichten in de media	393
10.7	Terugblik	396

11	ARTIKEL 100 VAN DE GRONDWET EN TOETSINGSKADER 2001	401
11.1	Inleiding	403
11.2	Reikwijdte van artikel 100 Grondwet	403
11.3	Het Toetsingskader 2001	407
11.4	Verhouding tussen artikel 100 Grondwet en het Toetsingskader 2001	408
11.5	Besluitvorming door de regering inzake Irak	410
11.6	Mededelingen aan de Staten-Generaal	411
11.7	De toepassing	417
11.8	Terugblik	420
12	CONCLUSIES	423
BIJLAGEN		431
A	Besluit van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, en de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van 6 maart 2009, nr. 3075101, houdende instelling van een commissie van onderzoek (Instellingsbesluit commissie van onderzoek besluitvorming Irak)	431
B	cv van Commissieleden	437
C	Protocol betreffende het kennisnemen van informatie berustend bij het ministerie van Algemene Zaken, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Defensie door de commissie van onderzoek besluitvorming Irak (commissie-Davids), versie 9 april	441
D	Geraadpleegde archieven	445
E	Geraadpleegde personen	449
F	Chronologie naar Nederlandse tijdrekening	453
G	Wat zijn massavernietigingswapens en wat zijn hun effecten?	475
H	Handvest van de Verenigde Naties (uittreksel)	479
I	Overzicht van de belangrijkste Veiligheidsraadresoluties over de kwestie-Irak	487
J	Resolutie 1441 (2002)	493
K	Aanvullend overzicht buitenlandse onderzoeken	503
L	De Amerikaanse aide-mémoire om militaire steun van 15 november 2002	509
M	Het Patriotsysteem	513
SUMMARY		517
CONCLUSIONS		527
PERSONENREGISTER		535
TREFWOORDENREGISTER		541
KAART IRAK EN REGIO		550

Lijst van afkortingen

AIIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
ANP	Algemeen Nederlands Persbureau
AWACS	Airborne Warning and Control System
AZ	Algemene Zaken
BDZ	Bevelhebber der Zeestrijdkrachten
BLS	Bevelhebber der Landstrijdkrachten
BSG	Bureau Secretaris-Generaal
BVD	Binnenlandse Veiligheidsdienst
BZ	Buitenlandse Zaken
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAVV	Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken
CDA	Christen-Democratisch Appèl
cdp	chef de poste
CDS	chef Defensiestaf
CENTCOM	Central Command
CIA	Central Intelligence Agency
CIMIC	Civil Military Cooperation
CTF	Commander Task Force
CTIVD	Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten
CVIN	Comité Verenigde Inlichtingendiensten Nederland
D66	Democraten 66
DAB	Directeur/Directie Algemene Beleidszaken (Defensie)
DAM	Directie Afrika en Midden-Oosten (Buitenlandse Zaken)
DAM/GO	Directie Afrika en Midden-Oosten/Golfstaten
DART	Disaster Assistance Response Team
DCBC	Defensie Crisisbeheersingscentrum
DDIS	Defence Intelligence Service (Deens)
Def	Defensie
DEFAT	defensieattaché
DG	directeur-generaal
DGM	directoraat-generaal Materieel (Defensie)
DGPZ	directeur-generaal Politieke Zaken (Buitenlandse Zaken)
DJZ	Directie Juridische Zaken (Defensie/Buitenlandse Zaken)
DJZ/IR	Directie Juridische Zaken/Internationaal Recht
DOC	Defensie Operatie Centrum
DPC	Defence Planning Committee (NAVO)
DPC	Directie Migratie en Consulaire Zaken (Buitenlandse Zaken)
DPZ	directeur Politieke Zaken
DVB	Directie Veiligheidsbeleid (Buitenlandse Zaken)
DVB/NN	dvb/Nucleaire Aangelegenheden en Non-proliferatie
DVF	Directie Verenigde Naties en Internationale Financiële Instellingen (Buitenlandse Zaken)
DVVO	Defensie Verkeers- en Vervoersorganisatie

DWH	Directie Westelijk Halfvond (Buitenlandse Zaken)
EOD	Explosive Ordnance Disposal
EPAF	European Participating Airforces
EVDB	Europees Veiligheids- en Defensiebeleid
EU	Europese Unie
EZ	Economische Zaken
FTE	Full Time Equivalent
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid
GEM+	Guidance Enhanced Missile Plus
GPV	Gereformeerde Politiek Verbond
GRL	Goods Review List
Gw	Grondwet
HMX	High Melting Explosive
HNS	Host Nation Support
I&V	inlichtingen- en veiligheidsdiensten
IAEA	International Atomic Energy Agency
ICOSCO	Interservice Comité Souschefs Operatiën
IDB	Inlichtingendienst Buitenland
IKV	Interkerkelijk Vredesberaad
ISAF	International Security Assistance Force
ISG	Iraq Survey Group
IVD	Inlichtingen- en Veiligheidsbehoefte Defensie / Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (bij commissie IVD)
JURA	juridisch adviseur
KFOR	Kosovo Force
KLu	Koninklijke Luchtmacht
KMar	Koninklijke Marechaussee
KRO	Katholieke Radio Omroep
LNV	ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LPF	Lijst Pim Fortuyn
M	minister (van Buitenlandse Zaken)
MID	Militaire Inlichtingendienst
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
MOD	Ministry of Defence
MP	minister-president
MR	Ministerraad
MVW	massavernietigingswapens
NATCO	Nationaal Commando
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NBC	nucleaire, biologische en chemische wapens
NCC	Nationaal Coördinatiecentrum
NIOD	Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie
NLTC	Netherlands Liaison Team CENTCOM
NMR	National Military Representative
NSC	National Security Council
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OEF	operatie Enduring Freedom
OMV	Ongoing Monitoring and Verification

ONJO.nl	onderzoeksjournalistiek van de publieke omroep
Opcen	Operatiecentrum
OPS	Operatiën (afdeling)
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PAC	Patriot Advanced Capability
PCDS	plaatsvervarend chef Defensiestaf
PV	permanent vertegenwoordiger
PvdA	Partij van de Arbeid
RIV	Raad voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten
RVD	Rijksvoorzichtingsdienst
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
SFOR	Stabilization Force in Bosnia and Herzegovina
SG	secretaris-generaal
SGP	Staatkundig Gereformeerde Partij
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
sitreps	situation reports
SMO	Stuurgroep Militaire Operaties
SNR	Senior National Representative
SOF	Special Operations Forces
SP	Socialistische Partij
SSA	Semi-Statisch Archief Defensie
<i>Sib.</i>	<i>Staatsblad</i>
<i>Stct.</i>	<i>Staatscourant</i>
STL	Staf Tactische Luchtmacht
TCBU	Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen
TNO	Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek
<i>Trb.</i>	<i>Tractatenblad</i>
UAV	Unmanned Aerial Vehicle
UNMOVIC	United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission
UNMIK	UN Interim Administration in Kosovo
UNSCOM	United Nations Special Commission
V&W	Verkeer en Waterstaat
VAE	Verenigde Arabische Emiraten
VGB	verklaring van geen bezwaar
VIR-BI	voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst – Bijzondere Informatie
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VNO-NCW	Verbond van Nederlandse Ondernemingen en Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
VR	Veiligheidsraad
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VS	Verenigde Staten
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
VX	type zenuwgas
WMD	Weapons of Mass Destruction
WEU	West-Europese Unie
Wiv	Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten

WMD
Wvo

Weapons of Mass Destruction
Wet veiligheidsonderzoeken

1

INLEIDING

I.I Instelling van de Commissie

Nadat de Tweede Kamer der Staten-Generaal in de nacht van 18 op 19 maart 2003 om 00.10 uur een zestal moties over de kwestie-Irak had verworpen, sloot de voorzitter de vergadering. Hiermee kwam een einde aan een reeks van debatten en een wisseling van stukken waarin vanaf begin september 2002 de aandacht was gericht op een eventuele gewapende aanval op Irak door de Verenigde Staten en de positie die Nederland daarbij zou moeten innemen. Die aanval vond plaats op 20 maart 2003.¹ Een en ander betekende echter niet dat Irak van de agenda verdween, maar zoals de minister van Buitenlandse Zaken het uitdrukte: de realiteit van ‘het militaire offensief van een coalitie onder leiding van de vs’ deed wel de optiek veranderen.² Met die realiteit als gegeven ging het wat de kwestie-Irak betreft in het parlement immers niet langer om het bepalen van het Nederlandse beleid, maar om het door de regering afleggen van verantwoording over het vastgestelde beleid en het consequent volgen daarvan. De parlementaire discussie vond mede haar weerslag in een maatschappelijk debat, zoals dat werd gevoerd in de media en onder deskundigen op velerlei terrein, bijvoorbeeld het internationaal publiekrecht en (inter)nationale veiligheid. Over dit politieke en maatschappelijke debat, dat tot heden niet is verstomd, gaat dit rapport.

De betrokken kabinetten – achtereenvolgens Balkenende I (in demissionaire status), II, III en IV – hebben zich gedurende bijna zes jaren verzet tegen een onderzoek dat onafhankelijk van de regering zou plaatsvinden. Op maandag 2 februari 2009 kwam hierin verandering. Op die dag zond de minister-president samen met de meest betrokken ministers, die van Buitenlandse Zaken, Defensie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, gelijkluidende brieven aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal.³ Ook hield de minister-president die dag een persconferentie. Bij die gelegenheden kondigde hij aan een Commissie te zullen benoemen onder voorzitterschap van mr. W.J.M. Davids, oud-president van de Hoge Raad der Nederlanden. De Commissie zou onderzoek doen naar de besluitvorming over het Nederlandse beleid inzake Irak in de periode van de zomer van 2002 tot de zomer van 2003. De minister-president verzocht om instemming van het parlement, alvorens tot instelling van de Commissie over te gaan.

In zijn brieven lichtte de premier zijn voornemen als volgt toe. In de voorafgaande weken had het parlement wederom een groot aantal vragen aangekondigd over de besluitvorming betreffende de politieke steun van Nederland aan de oorlog in Irak in 2003. De regering⁴ had in het verleden over dit onderwerp reeds uitvoerig verantwoording afgelegd in de vorm van brieven, beantwoording van vragen en een reeks van Kamerdebatten. Een meerderheid van de Kamers had het regeringsbeleid ondersteund, zoals onder andere bleek uit de stemmingen over een tiental moties. Het beantwoorden van

¹ Brief minister van BZ aan de Tweede Kamer, *Kamerstukken II*, 2002/3, 23432, nr. 103. Ook wordt wel als datum van de inval genoemd 19 maart 2003. Deze laatste datum is genomen naar de tijdraking in de Verenigde Staten. Hier en elders in dit rapport wordt de Nederlandse tijdraking aangehouden.

² De in noot 1 genoemde brief.

³ *Kamerstukken II*, 2008/09, 31847 nr. 1; *Kamerstukken I*, 2008/09, 31847, nr. A.

⁴ Staatsrechtelijk behoort een onderscheid te worden gemaakt tussen ‘regering’ en ‘kabinet’. In dit rapport worden deze termen evenwel door elkaar gebruikt, zonder dat hiermee een staatsrechtelijk standpunt wordt ingenomen.

Kamervragen leek dus niet meer te voldoen. Daarnaast eiste de financieel-economische crisis alle aandacht van het kabinet op. Dit alles tezamen bracht het kabinet tot het voorstel om een onafhankelijke commissie opdracht te geven om onderzoek te doen naar de voorbereiding van en besluitvorming over de politieke steun van Nederland aan de inval in Irak.

De brieven hadden in ieder geval het gelijk aan hun zijde waar werd gesteld dat er een veelheid van vragen over de Amerikaanse inval in Irak was gesteld en aangekondigd. Evenzo was er niets te veel gezegd waar werd geconstateerd dat de regering over dat onderwerp al veel brieven had geschreven en debatten met de Kamers had gevoerd. De brieven van 2 februari 2009 brachten niet aanstonds de rust in het parlement over de kwestie-Irak die het kabinet begeerde. In de Tweede Kamer volgde ogenblikkelijk een debat, waarbij aan de minister-president een zevental vragen werd gesteld. In zoverre werkte de brief in ieder geval de eerste dag aaverechts. De minister-president beantwoordde die vragen reeds bij brief van 3 februari. De vraag of voor alle eerder gestelde vragen de ministeriële verantwoordelijkheid gold, werd met een eenvoudig ja beantwoord. Voor het overige volstond hij in wezen met een verwijzing naar zijn brief van de dag tevoren.

Op 4 februari 2009 beraadslaagde de Kamer over het voornemen tot instelling van een commissie.⁵ Een motie die aanstuurde op de voorbereiding van een parlementaire enquête, werd verworpen. De uitkomst van het debat was dat er voldoende draagvlak bestond voor het voornemen van de regering. De beoogde voorzitter van de Commissie vond hierin, na overleg met de minister-president, aanleiding om de samenstelling van de Commissie en de verdere voorbereidingen van de werkzaamheden ter hand te nemen.

Bij het Instellingsbesluit commissie van onderzoek besluitvorming Irak van 6 maart 2009 werd de Commissie formeel ingesteld. Het besluit is gewijzigd bij Besluit van 28 oktober 2009.⁶

I.2 De roep om (parlementair) onderzoek

Zoals de minister-president in zijn brieven stelde, heeft het parlement de regering veelvuldig ter verantwoording geroepen over het Nederlandse Irakbeleid en alles wat ermee samenhangt, door het stellen van vragen, het houden van interpellatiedebatten en van mondeling overleg. Binnen één week na de feitelijke inval, te weten op 25 maart 2003, stelden voor het eerst leden van de Tweede Kamer vragen over de uitvoering van het Nederlandse beleid. Dit heeft zich vele malen herhaald.

Het Nederlandse beleid is tussen 19 maart 2003 en 2 februari 2009 veertien maal onderwerp van bespreking geweest in een algemeen overleg van de Tweede Kamer of vaste Kamercommissies, waarbij in moties, die alle verworpen werden, is opgeroepen tot het houden van een parlementair onderzoek. Ook de Eerste Kamer heeft meermalen aandacht aan het Irakbeleid besteed. Aan belangstelling heeft het dus in het parlement allesbehalve ontbroken. De houding van de opeenvolgende kabinetten, telkens gesteund door een Kamermeerderheid, om zich herhaaldelijk en langdurig tegen nader onderzoek te verzetten, is de Commissie als hardnekkiig voorgekomen. Het zou binnen en buiten

⁵ *Handelingen II, 2008/09, 50-4191, 4 februari 2009.*

⁶ Het instellingsbesluit en het wijzigingsbesluit (Besluit nr. 3084260, Stct. 16447, 30 oktober 2009) zijn beide met toelichting als bijlage A in dit rapport opgenomen.

het politieke speelveld veel ongenoegen hebben voorkomen wanneer het onderzoek in een eerder stadium had plaatsgevonden. Bovendien zou dit het voordeel hebben gehad dat het op eenvoudiger wijze had kunnen worden uitgevoerd dan thans, na bijna zeven jaren. Immers, de kwaliteit van de herinnering van de betrokkenen is door het verstrijken van de tijd achteruitgegaan. Hun herinneringen zijn tevens gekleurd door de (ongelukkige) loop van de gebeurtenissen in Irak na de zomer van 2003. Voorts heeft het uitlekken van belangrijke bronnen invloed gehad op de herinnering, evenals de suggestie – gewekt door het afhouden van een onderzoek – dat de regering iets belangrijks te verbergen zou hebben. Al met al was het beter geweest wanneer het onderzoek in een eerder stadium had plaatsgevonden.

I.3 Benoeming van leden en staf van de Commissie

In overeenstemming met het voorstel van de beoogde voorzitter⁷ werden bij het instellingsbesluit de volgende leden benoemd:

- mr. W.J.M. Davids, voorzitter;
- mevrouw prof. dr. M.G.W. den Boer;
- prof. dr. C. Fasseur;
- mr. T. Koopmans;
- prof. mr. N.J. Schrijver;
- mevrouw prof. dr. M.J. Schwegman;
- mr. A.P. van Walsum.

De staf van de Commissie bestond uit:

- dr. J.J.G. van der Bruggen, secretaris;
- mevrouw mr. H.T. Bos-Ollermann, eerste adjunct-secretaris;
- mevrouw drs. M. Lignac, tweede adjunct-secretaris.

In een enigszins later stadium is aan de staf als onderzoeker toegevoegd:

- kolonel der mariniers b.d. dr. D.C.L. Schoonoord.

De Commissie heeft mevrouw Schwegman tot haar vicevoorzitter benoemd.

I.4 Opdracht aan de Commissie

Volgens het instellingsbesluit is de Commissie onafhankelijk. Zij heeft tot taak onderzoek te doen naar de voorbereiding en besluitvorming in de periode zomer 2002 tot zomer 2003 over de politieke steun van Nederland aan de inval in Irak in het algemeen, en over aspecten van volkenrechtelijke aard, aspecten van inlichtingen- en informatievoorziening, en aspecten van vermeende militaire betrokkenheid in het bijzonder.

De Commissie heeft haar taak opgevat als een van waarheidsvinding en daarom ge- tracht om naar vermogen binnen de haar toegemeten tijd de relevante feiten vast te

7

Op 25 februari had de beoogde voorzitter reeds op een persconferentie de namen van de door hem aan de minister-president voorgestelde leden bekendgemaakt.

stellen en een zo objectief en compleet mogelijk beeld van de voorbereiding en besluitvorming rondom de kwestie-Irak te verschaffen.

I.5 Opbouw en inhoud van het rapport op hoofdlijnen

Uit de taakstelling van de Commissie blijkt dat het gaat om de rapportage van een onderzoek over een onderwerp dat zowel nationale als internationale, zowel politieke als juridische, zowel historische als maatschappelijke, zowel militaire als diplomatieke en zowel ethische als economische aspecten heeft. Die rapportage kan op verschillende manieren, die alle verantwoord zijn, worden vormgegeven. Ieder daarvan zal in zich bergen dat een specifiek onderwerp of feitensubstraat op meer dan één plaats ter sprake komt en dat er verwijzingen tussen de onderdelen van het rapport nodig zijn. Een gunstig effect is evenwel dat de hoofdstukken zelfstandig kunnen worden gelezen.

De Commissie heeft ervoor gekozen om dit rapport in te delen van algemeen naar bijzonder. Na hoofdstuk 2, waarin de Commissie verantwoording aflegt over haar werkwijze, volgen de hoofdstukken 3 tot en met 6, die de diverse facetten van de context beschrijven waarin de kwestie-Irak en de besluitvormingsprocessen die daarmee samenhangen moet worden gezien. In de daaropvolgende hoofdstukken 7 tot en met 11 geeft het rapport een uitwerking en een nadere analyse van thema's en aspecten die daarvoor al werden genoemd. Ten slotte worden in hoofdstuk 12 de resultaten van het onderzoek samengevat in 49 conclusies. In de bijlagen zijn, naast documenten van formele aard, enkele stukken opgenomen waarvan de inhoud een kernrol heeft vervuld bij het onderzoek. Het in dit rapport opgenomen kaartmateriaal is ontleend aan *De Wereld Bosatlas* (Wolters-Noordhoff Atlasproducties, Groningen, 2004). De Commissie dankt de uitgeverij voor haar toestemming daartoe en voor de ondersteuning bij de aanpassing van de kaarten.

Hieronder volgt in het kort een specifieker beschrijving op hoofdlijnen van de onderwerpen en vragen die in ieder van de hoofdstukken 3 tot en met 11 worden behandeld.

De gebeurtenissen rond de inval van 20 maart 2003 stonden in de geschiedenis niet op zichzelf noch op internationaal noch op nationaal niveau. Om die reden wordt in hoofdstuk 3 de voorgeschiedenis beschreven. Daarbij wordt teruggegaan tot de verovering van Koeweit door Irak op 2 augustus 1990. Toen de president van Irak, Saddam Hoessein, weigerde zich uit Koeweit terug te trekken, volgde op 16 januari 1991 een luchten grondoorlog (operatie *Desert Storm*), waarin de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk een hoofdrol speelden. Ook Nederland had zich in 1990 bereid getoond actief in de strijd tegen Irak te participeren door het ter beschikking stellen van een of meer fregatten. De Veiligheidsraad had dit optreden geïnitieerd en goedgekeurd. Nadat Irak verslagen was, werd onder auspiciën van de VN in 1991 een groot ontwapeningsprogramma in gang gezet. Aandacht wordt besteed aan de wijze waarop dit programma is uitgevoerd door Irak en door het optreden van een daartoe opgericht controleorgaan, UNSCOM, en IAEA. Ook wordt onderzocht op welke wijze maatregelen werden genomen om bedreigde bevolkingsgroepen in Irak, zoals sjiieten en Koerden, te beschermen. Om Irak tot medewerking aan de diverse VR-resoluties te dwingen voerden de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk (en aanvankelijk ook Frankrijk) bij herhaling luchtbombardementen op het land uit. In het hoofdstuk over de voorgeschiedenis komt aan de orde hoe de Nederlandse regering (respectievelijk de kabinetten-Lubbers III, -Kok I en -Kok II) en de Tweede Kamer stonden tegenover deze aanvallen en de laatste grote luchtactie (operatie *Desert Fox*) in december 1998, die buiten de Veiligheidsraad om was gegaan.

In hoofdstuk 4 staat de vraag centraal binnen welke maatschappelijke context de Nederlandse discussies over Irak zich afspeelden. In de eerste plaats wordt aandacht besteed aan de turbulente politieke situatie waarin Nederland in het voorjaar van 2003 verkeerde. Voorts is de maatschappelijke context van belang in verband met de omstandigheid dat de regering in haar besluit van 18 maart 2003 om alleen politieke steun en geen militaire steun te geven aan de inval in Irak explicet heeft verwezen naar het nationale draagvlak. Dat zou, vanwege het uitblijven van een nadere uitspraak van de Veiligheidsraad, niet stevig genoeg zijn om een ander besluit te rechtvaardigen. De regering liet zich in haar argumentatie naar buiten toe dus sterk bepalen door de gevoelens in de samenleving. Om inzicht te geven in die gevoelens bespreekt de Commissie de publieke opinie in Nederland (en daarbuiten) over Irak en vraagt zij zich af welke rol de onderzoeken naar de publieke opinie hebben gespeeld in de standpuntbepaling van de regering.

Hoofdstuk 5 behandelt de politieke besluitvorming in Den Haag. Hierbij komt in de eerste plaats de vraag aan de orde hoe het regeringsstandpunt inzake het conflict rond Irak tot stand is gekomen en welke rol het ministerie van Buitenlandse Zaken daarbij heeft gespeeld. Hoe verliepen de ambtelijke voorbereiding, de formulering van een regeringsstandpunt, de discussies in de Ministerraad en de debatten in de Tweede Kamer? En wanneer en hoe werden de minister-president en de minister van Defensie bij het overleg en bij de Kamerdebatten betrokken? Hierbij wordt tevens gekeken naar de internationale dimensie die het probleem Irak bij de Nederlandse besluitvorming had. Ook wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de reacties in Nederland op resolutie 1441 van de Veiligheidsraad. Vragen als die naar Britse contacten met de minister-president en naar de Amerikaanse verzoeken om ondersteuning, politiek en militair, worden eveneens aan de orde gesteld. Dit hoofdstuk zal ook aandacht besteden aan het politieke debat over de besluiten om, voorafgaand aan de inval, Patriotraketten (met inzet van Nederlands militair personeel) aan Turkije ter beschikking te stellen en om *Host Nation Support* te verlenen aan de Amerikaanse materieel- en troepenbewegingen, bijvoorbeeld in de haven van Rotterdam. Onderzocht wordt de wijze waarop de hierop betrekking hebbende besluiten van de regering ontstonden. Uiteraard speelt een belangrijke rol de vraag hoe het in maart 2003 genomen besluit tot stand kwam om geen verdere militaire ondersteuning te verlenen aan de dan aan te vangen Amerikaans-Britse inval in Irak, maar zich hierbij te beperken tot politieke steun.

In hoofdstuk 6 bespreekt de Commissie in hoeverre de pogingen in het voorjaar 2003 om een CDA-PvdA-kabinet te formeren van invloed zijn geweest op de besluitvorming inzake Irak. Zij onderzoekt het waarheidsgehalte van een theorie die sinds het Kamerdebat van 18 maart 2003 vele malen kon worden gehoord: het toen gepresenteerde Nederlandse standpunt inzake een inval in Irak zou het resultaat zijn van een ‘deal’ die CDA en PvdA aan de onderhandelingstafel van de informateurs gesloten hadden. Deze informatie leidt tot de vraag of de politieke besluitvorming in de regering vanaf de verkiezingen van 22 januari 2003 inderdaad sterk gekleurd is geweest door de formatie.

Hoofdstuk 7 schets de internationale dynamiek rondom het Irakdossier, tegen de achtergrond van het na 11 september door de Verenigde Staten nieuw ingezette veiligheidsbeleid. Hoe heeft de regering-Bush in de aanloop tot de invasie het regime van Saddam Hoessein onder druk gezet? Hoe reageerden de partners in Europa op de veiligheidsstrategie van de Verenigde Staten? Een belangrijk aandachtspunt in dit hoofdstuk is de wijze waarop Nederland zijn koers bepaalde te midden van de posities aan het Atlantische en het Europese front. Nederland koos onomwonden voor het eerste. Kon Nederland toen nog de rol van bemiddelaar vervullen in het steeds meer verdeeld rakende Europa? Eveneens wordt de rol van Nederland in het kader van de NAVO onder de loep genomen, in

het bijzonder met betrekking tot de stationering van Patriotraketverdedigingssystemen in Turkije. Ook gaat hoofdstuk 7 uitvoerig in op het proces van de wapeninspecties. Daarbij wordt de vraag gesteld hoe bestuurlijk-politiek werd omgegaan met de rapportages van UNSCOM en UNMOVIC. Velen hebben zich in de aanloop tot het Irakonderzoek de vraag gesteld of de Nederlandse motivering voor de politieke steun aan de Amerikaans-Britse invasie mogelijk gelegen was in economische belangen, in het bijzonder wat olie betreft. Ook de benoeming van De Hoop Scheffer tot secretaris-generaal van de NAVO is wel als beweegreden genoemd. Beide punten komen in dit hoofdstuk aan bod.

De Commissie besteedt in hoofdstuk 8 aandacht aan de volkenrechtelijke grondslag van het militaire ingrijpen in Irak. Daartoe bespreekt zij het geldende internationale recht inzake geweldgebruik, met speciale aandacht voor het recht en de praktijk van de Veiligheidsraad. In dit hoofdstuk passeren de Veiligheidsraadresoluties uit de jaren negentig over Irak de revue en onderzoekt de Commissie onder meer of het mandaat tot geweldgebruik van resolutie 678 (1990) in de periode 2002-2003 nog gelding had, ingeval vastgesteld zou worden dat Irak zijn ontwapeningsverplichtingen niet nakwam en aldus een wezenlijke schending (*material breach*) pleegde van de voorwaarden waaronder in 1991 het staakt-het-vuren met Irak was overeengekomen. Ook beziet de Commissie de gevolgen van het vastlopen van het sinds 1990 ingestelde collectieve sanctieregime tegen Irak; op militaire actie na het zwaarste dwangmiddel uit het arsenaal van de Veiligheidsraad. In de onderzoeksperiode is resolutie 1441 van 8 november 2002 van groot belang geweest. Deze resolutie gaf Irak nog één laatste kans om aan zijn ontwapeningsverplichtingen te voldoen. Zo niet, dan dreigden ernstige gevolgen ('serious consequences'). De Commissie staat uitvoerig stil bij het politieke debat in Nederland over de rechtsgrondslag van militair ingrijpen. Het kabinet heeft van meet af aan het standpunt ingenomen dat een nieuwe machtiging van de Veiligheidsraad om zo nodig geweld te gebruiken politiek wenselijk, maar juridisch niet noodzakelijk was. Het grondde dit standpunt op de zogenaamde 'corpustheorie', die uitgaande van de samenhang van alle op Irak betrekking hebbende resoluties van de Veiligheidsraad sinds 1990 bevestigde dat in maart 2003 nog een toereikend mandaat tot gebruik van geweld aanwezig was. Hoe zijn de volkenrechtelijke standpunten binnen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie alsmede de opvatting van het kabinet tot stand gekomen? Het debat met de Tweede Kamer hierover krijgt speciale aandacht. Ten slotte behandelt de Commissie in dit hoofdstuk de rechtsgrondslag van de militaire steun die Nederland heeft geleverd aan de stabiliteit en wederopbouw van Irak na het Amerikaans-Brits militair ingrijpen in de zomer van 2003. De Commissie biedt in dit hoofdstuk aan haar lid Van Walsum de ruimte om in een apart kader zijn visie te geven op de consequenties van het ontbreken van een volkenrechtelijk mandaat tot de militaire actie tegen Irak.

De Commissie onderzoekt in hoofdstuk 9 de rol van de AIVD en MIVD in de Nederlandse besluitvorming. Over welke informatie en bronnen ten aanzien van het Iraakse MVW-programma beschikten beide diensten en hoe werden deze beoordeeld? Bijzondere aandacht wordt besteed aan de reactie van de AIVD en MIVD op (openbare) inlichtingen over MVW van het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. De departementen van Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken en Defensie ontvingen met regelmaat rapporten van beide diensten. De Commissie heeft onderzocht hoe de departementen met deze inlichtingen zijn omgegaan en welke rol deze inlichtingen uiteindelijk hebben gespeeld in het besluit van de regering om politieke steun te verlenen aan de oorlog in Irak. Ook de wijze waarop de regering hieromtrent verantwoording heeft afgelegd aan de Staten-Generaal wordt beschreven. Tevens onderzoekt de Commissie de informatieverstrekking door de AIVD en de MIVD aan de oorlogvoerende staten.

In hoofdstuk 10 komt de militaire betrokkenheid aan de orde. Nederland werd op 15 november 2002 samen met tal van andere landen door de Verenigde Staten gevraagd een bijdrage te leveren, zij het voorlopig in de planningsfase, aan de opbouw van een militaire macht tegen Irak. Er zijn vragen gerezen over de aard van dit verzoek. In dit verband wordt onderzocht of een bijdrage aan de militaire voorbereidingsfase zou kunnen uitlopen op deelname aan de *uitvoeringsfase* van een militaire operatie in Irak. De inhoud van het Amerikaanse verzoek van 15 november hield de Nederlandse regering tegenover de Staten-Generaal grotendeels geheim. Welke waren de redenen daartoe? In dit hoofdstuk wordt tevens de vraag aan een onderzoek onderworpen hoe Nederland, ook in vergelijking met andere landen, is omgegaan met het verzoek om *Host Nation Support*. De plaatsing van de Patriotraketten op verzoek van Turkije heeft eveneens vragen opgeroepen, die een nader onderzoek rechtvaardigen. Op het tweede deel van het Amerikaanse verzoek, dat hoofdzakelijk betrekking had op de eventuele inzet van offensieve wapens, is Nederland uiteindelijk niet ingegaan. Van meet af aan maakte de regering het voorbehoud dat ons land eerst zelfstandig zou moeten vaststellen of een (*further*) material breach door Irak van de op dat land in verschillende Veiligheidsraadresoluties neergelegde verplichtingen aanwezig was, voordat Nederlandse offensieve bijdragen in de Amerikaanse planning konden worden betrokken. Hoe moet dit standpunt worden begrepen? Nederland heeft uiteindelijk besloten wel politieke, maar geen militaire steun te verlenen aan de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk bij hun aanval op Irak. De mede in dit hoofdstuk behandelde kwestie hoe dit besluit internationaal moet worden gewaardeerd, is een van de centrale vragen in dit onderzoek. Bij herhaling is in de jaren na de invasie in en buiten het parlement beweerd dat, niettegenstaande het regeringsbesluit om geen actieve militaire steun te verlenen, Nederlandse militairen voor of ten tijde van de invasie hebben meegedaan aan militaire acties in, rond of boven Irak. De Commissie doet in dit hoofdstuk verslag van de resultaten van haar onderzoek op dit punt.

In hoofdstuk 11 wordt eerst een beschouwing gewijd aan doel en strekking van artikel 100 Grondwet en van het Toetsingskader 2001, zoals die blijken uit de totstandkoming van die regelingen. Aan de hand van die beschouwing wordt onderzocht op welke regeringsbesluiten inzake Irak deze regelingen van toepassing waren en of de regering deze op correcte wijze heeft nageleefd. De regering heeft zich wat de uitzending van Patriots betreft beroepen op NAVO-verplichtingen. Strookte dit beroep met de tekst van artikel 100 en de ontstaansgeschiedenis ervan? Onderzocht wordt of de ministers die namens de regering het woord hebben gevoerd over het hier besproken onderwerp volledig en duidelijk zijn geweest in hun uitleggingen, bijvoorbeeld betreffende het instemmingsrecht van de Kamer.

De Commissie besluit het rapport met een overzicht van de conclusies.

2

VERANTWOORDING

2.1 Samenstelling van de Commissie

In de brieven aan de Eerste en Tweede Kamer van 2 februari 2009, waarin de minister-president zijn voorstel tot het instellen van de Commissie kenbaar maakte, werd een voorkeur uitgesproken om enkele ministers van staat in de Commissie op te nemen. Bij het maken van een voorstel voor de samenstelling van de Commissie heeft de voorzitter hieraan aandacht besteed. Die aandacht gold uiteraard de spanning tussen de onafhankelijkheid waarin de Commissie zou moeten kunnen werken en de politieke omgeving waarin vrijwel alle ministers van staat het land hebben gediend. In dit verband waren ook al in de Kamer vraagtekens gezet bij de in de brieven uitgesproken voorkeur.

De voorzitter heeft mondeling en telefonisch gesprekken gevoerd met twee ministers van staat. In deze beide gesprekken kwamen betrokkenen telkens gezamenlijk tot de conclusie dat het bij het precaire en politiek gevoelige karakter van de onderzoeksopdracht van de Commissie minder gelukkig zou zijn wanneer ministers van staat daarvan deel zouden uitmaken. Bovendien beschikten nagenoeg alle ministers van staat niet (meer) over actuele onderzoekservaring. In de ruime politieke ervaring en de ruime ervaring in het omgaan met vraagstukken van internationale betrekkingen en internationaal recht, zoals de brieven van 2 februari het uitdrukten, zou op andere wijze moeten worden voorzien.

Een en ander heeft de voorzitter er al in een vroeg stadium van zijn voorbereiding toe gebracht om geheel af te zien van de in de brieven uitgesproken voorkeur. Positief gesteld: hij richtte zich op een samenstelling waarin in ieder geval algemeen erkende bekwaamheden en ervaring op het terrein van het staatsrecht, internationaal recht, geschiedschrijving en historisch onderzoek, diplomatiek verkeer en inlichtingen- en veiligheidsdiensten aanwezig waren. Voorts was hij van oordeel dat de noodzaak van vruchtbare multidisciplinair overleg en praktische omstandigheden leidden tot een aantal van zeven Commissieleden.

Uit het cv van de Commissieleden (zie bijlage B) blijkt een grote verscheidenheid in ieders specifieke deskundigheid; tevens kan men daarin zien dat geen van de leden in de praktische politiek actief is geweest. Enkele leden hebben zich in het verleden op persoonlijke titel uitgelaten over de kwestie-Irak¹ dan wel in het algemeen over de opportunititeit en de rechtsgrondslag van sancties en geweldgebruik in de internationale betrekkingen.² Hun deelname aan de Commissie en hun steun voor de inhoud en de conclusies van het rapport doen geen afbreuk aan hun eerdere inzichten.

2.2 Organisatie

Vooruitlopend op het instellingsbesluit is de voorzitter zich onmiddellijk na het Kamerdebat van 4 februari gaan bezighouden met de voorbereiding van de verwachte werkzaamheden. Om na de definitieve instelling zo snel mogelijk aan de slag te kunnen gaan

¹ Zie onder meer A.P. van Walsum, *Vijanden en tegenstanders*, Cleveringa-rede, 26 november 2004, Universiteit Leiden; N.J. Schrijver, 'Volkenrecht niet door de loop van een geweer', *NRC Handelsblad*, 19 maart 2003, p. 7.

² Zie van N.J. Schrijver onder meer een uitvoerige verhandeling over de betekenis van het geweldverbod in het standaardwerk van J.-P. Cot/A. Pellet/M. Forteau (red.), *La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article*, 3^e ed. (Parijs 2005), dl. 1, p. 437-467.

met de uitvoering van de taakopdracht heeft hij met het ministerie van Algemene Zaken afspraken gemaakt over het aan de Commissie ter beschikking te stellen budget en met derden over de huur van kantoor- en vergaderfaciliteiten en over technische, secretariële en huishoudelijke dienstverlening evenals het verzorgen van publieke informatievoorziening.

De Commissie is in beginsel iedere week in vergadering bijeengekomen, waarbij ook de staf zo veel mogelijk aanwezig is geweest. Aldus zijn er in totaal dertig vergaderingen gehouden. Daarnaast is een tweedaagse werkconferentie georganiseerd.

2.3 Veiligheidsonderzoek

De functies van lid en medewerker van de Commissie zijn op of omstreeks 18 maart door het ministerie van Algemene Zaken aangewezen als vertrouwensfunctie A als bedoeld in de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo). Het gevolg hiervan was dat voor ieder van hen door de AIVD een veiligheidsonderzoek is ingesteld op de voet van artikel 7 van die wet. Dat gold ook voor hen die al eerder, zelfs in het recente verleden, een vertrouwensfunctie hadden bekleed. Aan het instellen van het onderzoek kleefde het bezwaar dat het relatief veel tijd in beslag zou nemen. Dit was in het bijzonder bezwaarlijk omdat vóór het afgeven van de verklaring van geen bezwaar (vGB) aan de betrokkenen geen inzage werd verleend van staatsgeheime stukken of andere als staatsgeheim gekwalificeerde informatie werd verstrekt. Uiteindelijk was aan allen die daarvoor in aanmerking kwamen in de tweede helft van april de vGB verleend, zodat vanaf begin mei alle verzamelde en nog te verzamelen informatie met de voltallige Commissie en haar medewerkers kon worden gedeeld.

De verklaringen werden weliswaar afgegeven binnen de termijn van acht weken die artikel 6 Wvo daarvoor stelt, maar dat neemt niet weg dat deze procedure voor de Commissie een belemmering heeft gevormd om zich voortvarend aan de uitvoering van haar taak te zetten. Die vertraging is nog toegenomen doordat pas na de verlening van de vGB een aanvang werd gemaakt met het treffen van voorzieningen die overeenkomstig het Besluit voor-schrift informatiebeveiliging rijksdienst – bijzondere informatie (VIR-BI)³ noodzakelijk waren. Pas in de loop van juni 2009 waren alle noodzakelijke voorzieningen getroffen. Tot die tijd heeft de Commissie zich ernstig gehinderd geweten in de bestudering en verwerking van staatsgeheime informatie. Overigens vormden de veiligheidsmaatregelen ook daarna hindernissen bij de praktische bewerking van het materiaal.

2.4 Bronnen

Om haar taak uit te voeren heeft de Commissie gebruikgemaakt van verschillende bronnen:

- schriftelijk: het onderzoek zowel van:
 - (a) openbare bronnen (parlementaire stukken, documenten van de Verenigde Naties en andere internationale organisaties, literatuur, mediaberichten) als van

³ Zie artikel 4 informatieprotocol. Het betreft hier onder meer de beveiliging van werkruimtes en de installatie van een beveiligd computernetwerk.

- (b) niet-openbare, tevens vaak staatsgeheime stukken in archieven en
- (c) berichten van derden;
- mondeling: het houden van:
- (d) interviews.

(a) Openbaar materiaal

De openbare bronnen die de Commissie heeft geraadpleegd zijn zeer omvangrijk. Alleen al de relevante parlementaire stukken besloegen een zestal ordners. Voorts waren er de openbare buitenlandse onderzoeksrapporten⁴ en andere documenten uit het buitenland alsmede talloze rapporten, resoluties en verslagen van de Verenigde Naties.

De Vereniging van onderzoeksjournalisten (ONJO) heeft op 2 april 2009 aan de Commissie een koffer overhandigd met audiovisueel materiaal, transcripties van radio- en televisie-uitzendingen en overige journalistieke bijdragen. De koffer bevatte reeds openbaar gemaakt materiaal en geen originele bronnen. De Commissie heeft van een en ander op nuttige wijze gebruik kunnen maken. Zij heeft evenwel gemeend dat zij niet-openbare bronnen die door onderzoeksjournalisten werden genoemd, niet bij hen kon opvragen. De reden is dat de Commissie niet in staat was om te controleren of het bronnenmateriaal op rechtmatige wijze was verkregen.

In een uitzending van *Argos* van 20 juni 2009 werd melding gemaakt van een document waarin sprake zou zijn van samenwerking van Duitse en Franse inlichtingendiensten met die van Nederland. Het Kamerlid Halsema (GroenLinks) zou inzage in dit document hebben gehad. Halsema vond aanleiding om hierover op 26 juni vragen te stellen aan de minister-president. Omdat het de Commissie niet duidelijk was om welk document het ging, hebben de voorzitter en de secretaris hierover met haar een gesprek gehad. Halsema deelde mee dat zij niet over dat document beschikte, doch het gedurende ongeveer een halfuur in het bijzijn van de journalist Jaspers van *Argos* heeft kunnen inzien. Het zou gaan om een Duitstalig document van 150 à 200 pagina's van naar haar schatting een halfjaar geleden. De instelling waarvan het document uitging, de titel en de redactie waren haar onbekend. Deze gegevens vond de voorzitter te vaag om het te kunnen achterhalen. Halsema heeft toegezegd te zullen trachten specifiekere gegevens te verstrekken. De Commissie heeft hieromtrent, ook na een herinnering te hebben gezonden, niets meer vernomen.

(b) Berichten van derden

Tijdens het debat van 4 februari heeft in de Tweede Kamer de roep geklonken dat – zoals het Kamerlid Hamer (PvdA) het uitdrukte – ‘eenieder die van mening is dat hij een waardevolle bijdrage kan leveren aan de waarheidsvinding, ongehinderd de mogelijkheid moet krijgen om met de Commissie in contact te treden’.⁵ De Commissie is aan dat verlangen tegemoetgekomen door het oprichten van de website www.oc-Irak.nl. Deze was zowel in het Nederlands als in het Engels te raadplegen. Via een reactieformulier kon eenieder een e-mailbericht aan de Commissie zenden. Bovendien is op die website een postadres vermeld.

Tot 1 december 2009 is de website 62.253 maal geraadpleegd, waarvan 9.994 unieke bezoekers. Tot diezelfde datum hebben 104 personen van de gelegenheid gebruikge-

⁴ Zie bijlage K.

⁵ *Handelingen II, 2008/09, 50-4210.*

maakt om een e-mailbericht te zenden. Van de gelegenheid om per post met de Commissie contact op te nemen is slechts sporadisch gebruikgemaakt. De Commissie heeft uiteraard van alle berichten kennisgenomen en indien dit nodig of nuttig werd geoordeeld, heeft dit geleid tot het uitvoeren van nader onderzoek en in enkele gevallen tot het opnemen van een passage in het rapport

(c) *Vertrouwelijk en staatsgeheim materiaal*

Voor de Commissie was uiteraard niet-openbaar materiaal van eminent belang. De voorzitter heeft reeds vóór de formele instelling van de Commissie de ambtelijke leiding van de ministeries en andere staatsinstellingen bij wie naar verwachting archiefonderzoek nodig zou worden, aangeschreven met het verzoek om er rekening mee te houden dat een dergelijk onderzoek zou plaatsvinden. Illustratief is dat de secretaris-generaal van het ministerie van Defensie hierop in een brief reageerde met de mededeling dat hij 180 strekkende meter archiefmateriaal voor onderzoek door de Commissie gereedhield.

Teneinde nader te regelen op welke wijze de Commissie van staatsgeheime informatie kon kennisnemen en daarmee verder moest omgaan, heeft het ministerie van Algemene Zaken vrijwel onmiddellijk na de instelling van de Commissie het concept voor een informatieprotocol voorgelegd. Dit protocol was opgesteld naar analogie van het protocol voor de commissie-Van den Haak en andere soortgelijke commissies die inzage hadden in vertrouwelijke stukken. De Commissie heeft in haar eerste vergadering enkele kanttekeningen bij het conceptprotocol geplaatst. Daarna is een eerste protocol ondertekend door de ministers van Algemene Zaken, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden, van Buitenlandse Zaken en van Defensie, alsmede door de voorzitter van de Commissie. Dit protocol is vervolgens openbaar gemaakt op de website van de Commissie en in een later stadium ook in de *Staatscourant*.⁶

In de media ontstond direct na de publicatie commotie over dit protocol, in het bijzonder naar aanleiding van een artikel van Ko Colijn van 27 maart op de website van *Vrij Nederland*. Hierin werd de stelling betrokken dat het protocol enkele beperkingen en open einden bevatte en dat het afweek van wat in het instellingsbesluit stond en door de minister-president in het Kamerdebat was toegezegd.

Een en ander was aanleiding tot een spoedebat in de Tweede Kamer, dat op 1 april werd gehouden.⁷ Tijdens dit debat kwam het artikel ter sprake over informatie van inlichtingendiensten die onderworpen is aan de derdepartijregel.⁸ De vraag werd gesteld of de Nederlandse inlichtingendiensten, wanneer zij informatie van buitenlandse diensten hebben overgenomen, zich kunnen beroepen op de weigering van die buitenlandse diensten om inzage aan de Commissie te verstrekken.

Tevens kwam artikel 7 van het protocol aan de orde, dat luidde: ‘Indien de minister meent dat het ter beschikking stellen van staatsgeheime informatie achterwege dient te blijven, vindt overleg plaats tussen de minister en de voorzitter van de Commissie. Daar-

6 *Stct.*, 2 april 2009, nr. 64.

7 *Handelingen II*, 2008/09, 1 april 2009, 71-5583 e.v.

8 Artikel 3 van het informatieprotocol luidt: ‘Met betrekking tot informatie afkomstig van (buitenlandse) inlichtingen- en veiligheidsdiensten welke is onderworpen aan de derdepartijregel (third party principle) (...) vindt verstrekking van, verlening van inzage in en publicatie van de desbetreffende informatie aan de Commissie slechts plaats indien van de desbetreffende buitenlandse dienst (...) daarvoor toestemming is verkregen.’

bij is de mogelijkheid van vertrouwelijke inzage door de voorzitter van de Commissie nadrukkelijk aan de orde.⁹ De vraag werd gesteld of de Commissie nu wel of niet alle informatie die noodzakelijk was voor haar rapport, ter beschikking kreeg.

Het derde punt dat werd opgebracht had betrekking op artikel 9, waarin stond dat het conceptverslag van de Commissie en andere door de Commissie vervaardigde stukken vóór openbaarmaking aan de minister ter inzage moesten worden gegeven om te bezien of staatsgeheime informatie was vastgelegd. Opgemerkt werd dat het hier bepaalde in strijd was met de toezegging van de premier in het debat van 4 februari over de gelijktijdige bekendmaking van het rapport aan het kabinet en aan het parlement en de onafhankelijkheid van de Commissie, die geschonden zou worden bij inzage vooraf van een conceptverslag.

Gevolgend aan zijn toezegging in het spoeddebat gaf de minister-president bij brief van 9 april¹⁰ nadere informatie over het protocol. Hierin werd benadrukt dat het uitgangspunt voor de toegang tot informatie door de Commissie is neergelegd in artikel 5 van het instellingsbesluit. Dit artikel stelt dat de Commissie bevoegd is zich te wenden tot alle instanties en personen die aan het uitvoeren van haar taak een bijdrage kunnen leveren, en dat de Commissie bevoegd is kennis te nemen van alle informatie die zich binnen de relevante overheidsdiensten bevindt. De bepalingen van het protocol beoogden daadwerkelijke invulling te geven aan dit uitgangspunt. Voorts werd in die brief aangekondigd dat het protocol zou worden gewijzigd: artikel 7 wordt geschrapt en van artikel 9 (vernummerd tot 8) komen de hiervoor geciteerde woorden te luiden: 'Het conceptverslag en andere door de commissie vervaardigde stukken worden voor zover daarin [door] AIVD of MIVD of andere [als] staatsgeheim gerubriceerde informatie is verwerkt, vóór openbaarmaking ter inzage aan de minister gegeven om te bezien of in de betreffende passages staatsgeheime informatie is vastgelegd.' De herziene tekst van het protocol is als bijlage C in dit rapport opgenomen.¹⁰

De Commissie heeft te kennen gegeven van een aantal stukken van buitenlandse inlichtingendiensten en buitenlandse overheden afschriften van documenten te willen ontvangen of inzien of informatie daarover te willen verkrijgen. Van de wijze waarop de AIVD en de MIVD met deze verzoeken zijn omgegaan, wordt verslag gedaan in hoofdstuk 9, paragraaf 9.2.

De Commissie heeft niet geconstateerd dat vóór of tijdens haar onderzoek een wijziging is aangebracht in de rubricering van enig door haar geraadpleegd staatsgeheim document. De minister-president merkte daaromtrent in zijn brief van 9 april op: 'De rubricering en de datum van rubricering [zijn] zichtbaar op het stuk aanwezig. Eventuele wijzigingen zijn daarmee ook direct zichtbaar voor de Commissie-Davids. De regering zegt toe dat geen informatie in aanloop naar en gedurende het onderzoek hoger wordt of is gerubriceerd.'

Overigens merkt de Commissie op dat in Nederland, daargelaten de toepassing van de Archiefwet, niet – zoals in veel landen daarbuiten wel het geval is – een stelsel wordt gehanteerd waarin na verloop van zekere tijd een toetsing plaatsvindt of een rubricering versoepeld of opgeheven kan worden door derubricering.¹¹ De Commissie heeft in als staatsgeheim gerubriceerde documenten inzage gehad waarvan zij zich heeft afgevraagd

⁹ Kamerstukken II, 2008/09, 31 847, nr. 12.

¹⁰ Protocol kennismeten informatie commissie-Davids, versie 9 april, *Sctt.*, 13 mei 2009, nr. 87.

¹¹ Derubricering geschiedt alleen na individuele verzoeken tot kennismeting op basis van de Wet openbaarheid van bestuur of Wiv 2002.

welke de redelijke zin nog kan zijn van de daaraan gehechte rubricering. Geschiedschrijving en waarheidsvinding wordt hiermee zonder voldoende grond belemmerd.¹²

De Commissie heeft onderzoek verricht in de archieven van de ministeries van Algemene Zaken, van Buitenlandse Zaken, van Defensie, waaronder de MIVD en krijgsmacht-onderdelen, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, waaronder de AIVD, van Economische Zaken en van Justitie.¹³ Zoals de minister-president reeds bij diens voorstel om een Commissie te benoemen heeft toegezegd, heeft de Commissie de notulen van de in de onderzoeksperiode gehouden vergaderingen van de Ministerraad kunnen bestuderen. Tevens heeft zij inzage gehad in de notulen van de Ministerraad over de relevante periodes van de voorgeschiedenis. Ook heeft zij aantekeningen van de secretaris van de Ministerraad kunnen raadplegen. De taakstelling van de Commissie bracht mee dat in een aantal gevallen uit de notulen van de Ministerraad is geciteerd met vermelding van de naam van de spreker.

Voorts heeft de Commissie van de voorzitter van de vaste commissie van de Tweede Kamer voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten toestemming gekregen om inzage te hebben in de archieven van die commissie over de periode na 2001.

Naar de partijbesturen en Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA, VVD en D66 is een verzoek uitgegaan om inzage te verkrijgen in vergaderstukken en andere relevante documenten. Dit heeft erin geresulteerd dat de Commissie kennis heeft kunnen nemen van de notulen van de vergaderingen van het partijbestuur van de VVD, van (beknopte) notulen van vergaderingen van de Tweede Kamerfractie van het CDA en van de CDA-fractiecommissie Buitenlandse Zaken, van vergaderstukken van het PvdA-partijbestuur en van een aantal geluidsopnamen gemaakt tijdens vergaderingen van de PvdA-fractie. Tevens hebben vicepremier Bos en de toenmalige informateur Leijnse kopieën van persoonlijke aantekeningen uit de periode van de informatie in het begin van 2003 ter beschikking gesteld respectievelijk daarvan inzage verleend.

Bij de genoemde ministeries, de AIVD en de MIVD zijn telkens op de voet van artikel 7 van het informatieprotocol ambtenaren als aanspreekpunt aangewezen ('de contactambtenaren') wier taak het was de weg te wijzen naar opgevraagde dossiers en documenten. Voorts konden zij eigner beweging de Commissie attent maken op bepaalde stukken. Deze contactambtenaren hielden onderling regelmatig overleg. Viermaal hebben zij overleg gevoerd met de secretaris en medewerkers van de Commissie.

Hoewel de Commissie uiteraard geen garanties kan geven dat niet een relevant, doch haar onbekend stuk voor haar is achtergehouden, heeft zij geen aanleiding te veronderstellen dat bewust niet is voldaan aan de opmerking die de minister-president tijdens het Kamerdebat van 4 februari maakte: 'Voor het overige heeft het kabinet aangegeven, de Commissie alle bevoegdheden toe te kennen die het kan toekennen, zoals ongelimiteerde toegang tot onder het gezag van het Rijk vallende diensten en organisaties. Voorts gaat het om ongelimiteerde toegang tot alle denkbare stukken en informatie, waaronder Ministerraadsstukken'.¹⁴

Conform artikel 8 van het Informatieprotocol heeft de Commissie die delen uit de concepttekst van het rapport waarin staatsgeheime informatie is verwerkt, voorgelegd aan de betrokken ministeries. De desbetreffende passages zijn uit de bredere context van

¹² Zie ook Ben de Jong, 'Hoe transparant is de AIVD?', *Liberaal Reveil*, 2009, nr. 3, p. 133.

¹³ Zie bijlage D.

¹⁴ *Handelingen II*, 2008/09, 4 februari 2009, 50-4224.

het rapport gelicht en per ministerie ter inzage gegeven. Alle voorgelegde passages zijn gederubriceerd; in een enkel geval zijn kleine tekstuele aanpassingen aangebracht.

(d) Interviews

Een belangrijke bron van informatie zijn de interviews die de Commissie heeft gehouden. Zoals bij herhaling is uitgesproken in het Kamerdebat van 4 februari waren de personen die daartoe werden uitgenodigd niet verplicht om hieraan gevolg te geven noch om op vragen antwoord te geven. Het heeft zich niet voorgedaan dat uitgenodigde personen geweigerd hebben met de Commissie te spreken of bepaalde vragen te beantwoorden. Het tegendeel deed zich voor: de Commissie heeft signalen opgevangen dat sommige personen teleurgesteld waren dat zij niet werden uitgenodigd om met haar een gesprek te voeren.

De Commissie kon degenen die zij interviewde niet onder oede horen. De Commissie heeft niet de indruk dat er bewust onwaarheden zijn gezegd. Wel is het een enkele keer voorgekomen dat geïnterviewden een algemeen voorbehoud maakten ten aanzien van de scherpte van hun geheugen. Daarvan is in de verslagen melding gemaakt. Om de problemen die voortvloeien uit de achteruitgang en kleuring van de herinnering te ondervangen heeft de Commissie gebruikgemaakt van de inzichten die historici hebben ontwikkeld ten aanzien van het gebruik van mondelinge bronnen. Zo zijn, waar mogelijk, mondelinge bronnen gecombineerd met schriftelijke bronnen. Ook is informatie afkomstig uit interviews op haar juistheid gecontroleerd door andere respondenten over dezelfde materie vragen te stellen.

De Commissie heeft met 57 personen gesproken, die zijn vermeld in de als bijlage E opgenomen lijst, waarin de volgorde is aangehouden van de datum waarop met de betrokkenen is gesproken, en waarbij tevens de functies zijn vermeld die aanleiding gaven tot een gesprek. Daarnaast heeft een afvaardiging van de Commissie in aanwezigheid van een van haar onderzoekers met een zestal medewerkers van de AIVD en twee medewerkers van de MIVD gesproken. De namen van deze medewerkers zijn op grond van artikel 15, aanhef en sub c Wiv 2002 niet voor openbaarmaking bestemd.

Zoals uit de lijst blijkt, heeft de Commissie een gesprek gevoerd met zowel personen die verantwoordelijk waren voor het door Nederland gevoerde beleid en de voorbereiding en uitvoering daarvan op hoofdlijnen als met personen die belast waren met meer operationele en uitvoerende taken.

De eerste drie gesprekken hebben plaatsgevonden met de heren H.A.F.M.O. van Mierlo, R. Ryan en L.J. Brinkhorst, die in de onderzoeksperiode niet betrokken waren bij het Nederlandse beleid inzake de oorlog in Irak. Met Van Mierlo heeft de Commissie onder meer gesproken omdat deze als minister in 1998 rechtstreeks betrokken was bij het bepalen van het Nederlandse standpunt met betrekking tot de toen verrichte acties in Irak en de steun die Nederland daarbij heeft getuigd. De aanleiding om met Brinkhorst te spreken was gelegen in de omstandigheid dat hij al in een vroeg stadium als minister in het kabinet-Kok II in de Ministerraad aandacht heeft gevraagd voor ontwikkelingen ten aanzien van Irak. Ryan was in de jaren 2001 en 2002 de Permanente Vertegenwoordiger van de republiek Ierland bij de VN, welk land toen lid was van de Veiligheidsraad. Van hem wenste de Commissie achtergrondinformatie te vernemen over het overleg en de besluitvorming inzake Irak in de Veiligheidsraad, voorafgaand aan de inval op 20 maart 2003. Ten tijde van het gesprek was Ryan de Ierse ambassadeur in Nederland.

Gelet op de taakstelling van de Commissie en de haar toegemeten tijd heeft zij gemeend zich te moeten beperken in het aantal buitenlanders dat zij heeft uitgenodigd voor een gesprek. Naast de al genoemde Ryan waren dat de heren H.M. Blix en Ph. Sands. Blix was van 1 maart 2000 tot 30 juni 2003 voorzitter van de VN-wapeninspectiecommissie UNMOVIC. Sands, *Queen's Counsel* en hoogleraar in het internationale recht in Londen, is auteur van het boek *Lawless World*, waarin hij het door president Bush en premier Blair gevoerde beleid inzake Irak analyseert.

De Commissie heeft het voorstel van de ministeries afgewezen om alle uitnodigingsbrieven bestemd voor ambtenaren centraal aan het desbetreffende ministerie te zenden, dat zich dan met de uitreiking zou belasten. Zij heeft de uitnodigingsbrieven doen uitgaan op individuele naam in een enveloppe die aan de buitenkant niet herkenbaar was als afkomstig van de Commissie. Wanneer het ambtenaren betrof, is geadresseerd p/a het desbetreffende ministerie. Van (voormalige) ambtenaren van wie geen werkadres bekend was, is aan het desbetreffende ministerie het geldende adres gevraagd.

Pas toen de periode van de gesprekken al ver gevorderd was, is het de Commissie gebleken dat diverse medewerkers van ministeries en andere overheidsorganisaties die de Commissie had uitgenodigd voor een gesprek, tevoren met elkaar, (oud-)collega's en leidinggevenden over het te houden gesprek contacten hebben gehad, soms uit eigen beweging, soms op initiatief van anderen, en dat zij vaak over stukken beschikten, een enkele maal ook stukken waarover de Commissie zelf niet de beschikking had. Over de voorbereiding is aan de Commissie namens de contactambtenaren medegedeeld:

De interviewkandidaten hebben zich op de ministeries van Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken, [Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹⁵] en Defensie op vergelijkbare wijze kunnen voorbereiden. Een ieder heeft een zogenaamde 'modaliteitenbrief' ontvangen. In de modaliteitenbrief heeft het ministerie uiteengezet welke de rechten en plichten van de desbetreffende ambtenaar zijn. Dit ging om zaken als dienstopdracht en geheimhoudingsplicht. Voorts is aan de ambtenaren en bewindspersonen het aanbod gedaan dat zij de archieven kunnen inzien voor het gedeelte waarbij zij zelf destijs waren betrokken. (...) Er zijn geen instructies of richtlijnen verstrekt over de wijze waarop de interviews zouden moeten gaan.

De Commissie vindt het onjuist dat de ministeries haar niet in het begin hebben ingelicht over deze gang van zaken.

De ministeries zijn van oordeel geweest dat een ambtenaar die met de Commissie een gesprek heeft gevoerd, nog uitdrukkelijk van de ambtelijke geheimhoudingsplicht moet worden ontslagen. Een dergelijk ontslag is in alle gevallen verleend. De Commissie meende dat er een collectieve ontheffing van die plicht lag besloten in artikel 5 van het instellingsbesluit en artikel 2 van het informatieprotocol.

De door de ministeries gevolgde werkwijze heeft geen invloed gehad op de kwaliteit van de interviews. De meeste ondervraagde personen hebben redelijk openhartige antwoorden gegeven op de door de Commissie zorgvuldig voorbereide vragen. Waar nodig en mogelijk werd de vraagstelling mede gebaseerd op schriftelijke bronnen.

Van de gesprekken, met uitzondering van die gehouden met AIVD- en MIVD-medewerkers, is telkens een vrijwel woordelijk schriftelijk verslag opgemaakt dat in het archief

¹⁵

Oorspronkelijk per abuis weggelaten maar later gecorrigeerd.

van de Commissie is opgenomen. Bij de gesprekken die zijn gevoerd met degenen die rechtstreeks betrokken waren bij het voorbereiden van het Nederlandse beleid of die belast waren met de behandeling van belangrijke vragen en aspecten van de uitvoering, zijn zo veel mogelijk alle leden van de Commissie en vrijwel altijd ten minste twee van haar medewerkers aanwezig geweest. Bij de overige gesprekken is volstaan met een in aantal bescheidener samenstelling. De voorzitter heeft aan nagenoeg alle gesprekken deelgenomen.

2.5 Kamervragen

Reeds in de brieven van de minister-president van 2 februari 2009 aan de voorzitters van de Tweede en de Eerste Kamer is gesteld dat ten aanzien van de werkwijze geldt dat ‘alle door beide Kamers gestelde en nog niet beantwoorde vragen die er thans liggen en die mogelijk nog komen’ in handen van de Commissie worden gelegd.

Bij de regeling van de werkzaamheden van de Tweede Kamer merkte het Kamerlid Pechtold (D66) onder meer op: ‘Verder neem ik aan dat alle vragen die er nog liggen, worden doorgezonden en in het rapport terechtkomen. Hiervoor moet dan wel de ministeriële verantwoordelijkheid gelden. Het rapport moet niet alleen naar de Kamer gaan, de regering moet er ook haar verantwoordelijkheid voor nemen.’¹⁶

Bij brief van 3 februari bevestigde de minister-president dat voor de doorgezonden vragen de ministeriële verantwoordelijkheid geldt.¹⁷ In het Kamerdebat van 4 februari stelden diverse sprekers de ministeriële verantwoordelijkheid voor de beantwoording van vragen aan de orde.¹⁸ De minister-president merkte daarover op dat het kabinet antwoord had te geven op de vragen van de Kamer en dat dat werd opgenomen in het werk van de onderzoekscommissie. ‘Dan zullen wij ons oordeel daarover geven. (...) Wij zijn gehouden, op alles wat de Kamer naar voren brengt, antwoord te geven en dat zullen wij ook doen.’¹⁹ Opmerkingen van gelijke strekking werden tijdens het debat herhaald. Een motie²⁰ met de strekking dat pas tot definitieve instelling van de Commissie zou worden overgegaan als alle reeds gestelde vragen waren beantwoord, werd verworpen.²¹

Tijdens de op 17 februari gehouden interpellatie werd van de zijde van het Kamerlid Kant (sp) de kwestie nogmaals opgebracht in klinkklare bewoordingen: ‘Wij willen geen antwoorden van de Commissie, maar van het kabinet.’²² De minister-president reageerde hierop als volgt:

Op dat moment [na het uitbrengen van het onderzoeksrapport] zal de regering haar politiek oordeel over dat rapport uitspreken en haar verantwoordelijkheid nemen. Dat is het moment waarop de regering de politieke verantwoordelijkheid zal nemen voor de beantwoording van de door de Tweede Kamer en Eerste Kamer gestelde vragen. Het zal

¹⁶ *Handelingen II*, 2008/09, 49-4126, 3 februari 2009.

¹⁷ *Kamerstukken II*, 2008/09, 31 847, nr. 2.

¹⁸ *Handelingen II*, 2008/09, 50-4191 e.v., 4 februari 2009.

¹⁹ *Handelingen II*, 2008/09, 50-4230.

²⁰ *Kamerstukken II*, 2008/09, 31 847, nr. 3.

²¹ *Handelingen II*, 2008/09, 50-4246.

²² *Handelingen II*, 2008/09, 55-4430.

in belangrijke mate afhangen van opzet, inhoud en mate van detaillering van het eindrapport van de Commissie-Davids of op dat moment volstaan zal kunnen worden met een verwijzing naar het rapport waarin deze vragen explicet zullen zijn beantwoord dan wel dat een wat uitgebreidere referentie naar de antwoorden nodig zal blijken. Het is ook voorstellbaar dat aanvullende antwoorden van de regering nodig zullen blijken. Daarover kan vanzelfsprekend pas uitsluitsel worden gegeven wanneer de eindrapportage is uitgebracht. Maar er mag geen misverstand over bestaan dat de regering de politieke verantwoordelijkheid voor de beantwoording van de door de Tweede Kamer en Eerste Kamer gestelde en nog te stellen vragen zal nemen.²³

Ook werden op diverse andere plaatsen in de politieke debatten opmerkingen van gelijke strekking gemaakt, mondeling en schriftelijk en zowel van de zijde van de Kamerleden als van die van regeringsvertegenwoordigers.²⁴ In het instellingsbesluit is hierover in artikel 1 terechtgekomen:

In dit onderzoek worden betrokken alle door beide Kamers der Staten-Generaal gestelde vragen die op het onderwerp van onderzoek betrekking hebben, alsmede alle vragen van beide Kamers der Staten-Generaal die tijdens het onderzoek van de Commissie mogelijk nog over dit onderwerp worden gesteld.

De leden van zowel de Tweede als de Eerste Kamer hebben een groot aantal vragen gesteld waarop de regering nog niet heeft geantwoord. Die vragen beslaan alle aspecten van de besluitvorming door de regering inzake Irak, waaronder begrepen de wijze waarop na de inval op 19 maart 2003 de regering verantwoording heeft afgelegd over het door haar gevoerde beleid.

De Commissie heeft gemeend ervan te moeten afzien een preadvies te formuleren op het antwoord voor de gestelde vragen. In de meest algemene termen kan als reden daarvoor gelden dat de Commissie niet een adviescommissie is, maar een onderzoekscommissie. Staatsrechtelijk kan zij niet in de verantwoordelijkheid van de regering treden om vragen van leden van de Staten-Generaal te beantwoorden. Zoals hiervoor al is opgemerkt, heeft zij het als haar taak gezien om naar vermogen binnen de haar toegemeten tijd de relevante feiten vast te stellen. Die vaststelling staat de regering ten dienste bij het beantwoorden van de in het parlement gestelde en nog niet beantwoorde vragen, waarvoor zij – zoals door het parlement én de regering een- en andermaal naar voren is gebracht – zelf verantwoordelijk is. De Commissie heeft uiteraard wel speciaal gelet op de inhoud van de vragen voor zover daarin naar voren kwam naar welke feiten mede onderzoek moet plaatsvinden. Er zijn ook een aantal specifiekere omstandigheden die de Commissie hiertoe hebben gebracht.

Zo werd niet zelden gevraagd naar gegevens waarover de Commissie niet beschikt omdat zij eerder persoonlijke meningen, gevoelens, bedoelingen en gedachten betreffen dan feiten. Dit wordt geïllustreerd door de omstandigheid dat een aantal vragen begint met zinswendingen als: ‘Wat bedoelt de minister-president...?’ ‘Moet dit zo worden verstaan dat ...?’, of ‘Vindt de minister-president dat...?’

Een tweede omstandigheid is dat veel nog niet beantwoorde vragen teruggrijpen naar

²³ *Handelingen II*, 2008/09, 50-4431.

²⁴ Waaronder het spoeddebat van 1 april 2009, *Handelingen II*, 2008/09, 71-5583.

antwoorden die de regering op eerder gestelde vragen heeft gegeven.²⁵ Het geven van een antwoord op de nieuwe vragen zou inhouden dat de Commissie eerst de eerder gegeven antwoorden op hun waarde zou moeten toetsen. Dit zou de taakstelling van de Commissie te buiten gaan.

Ten slotte heeft de Commissie geoordeeld dat veel vragen politiek zijn getint op een wijze die de Commissie belet om daarover een standpunt in te nemen. Met andere woorden: zij vragen naar een politieke opvatting.

2.6 Het rapport

In artikel 6 van het instellingsbesluit is bepaald dat de Commissie vóór 1 november 2009 rapport uitbrengt. Die datum is niet haalbaar gebleken, vooral als gevolg van de hoeveelheid aan bronnenmateriaal die verworven en bestudeerd moest worden, evenals de hoeveelheid tijd die het voldoen aan de veiligheidsvereisten vorderde. De voorzitter heeft de minister-president hiervan in kennis gesteld bij brief van 8 september 2009. Hierin heeft de voorzitter medegedeeld dat het rapport niet eerder dan 15 december 2009 en niet later dan 15 januari 2010 zou kunnen worden uitgebracht. Nadat de minister-president deze brief had doorgezonden aan de voorzitter van de Tweede Kamer, heeft het Kamerlid Pechtold hierover vragen gesteld, die door de minister-president zijn beantwoord.²⁶ Bij brief van 8 oktober 2009 heeft de voorzitter van de Commissie, na afstemming met de minister-president over diens agenda, aan deze bevestigd dat het rapport op 12 januari 2010 zal worden aangeboden.

Het onderzoek dat aan dit rapport ten grondslag ligt, is op 1 december 2009 afgesloten.

Op 4 februari 2009 nam de Kamer met algemene stemmen een motie aan waarin het kabinet verzocht werd aan de Commissie te verzoeken zich beschikbaar te houden om met de Kamer over haar eindrapport in gesprek te gaan. Het verzoek is aan de Commissie overgebracht. Deze zal gaarne daaraan voldoen.

²⁵ Zie b.v. vragen in de Eerste Kamer van 19 februari 2009 van de leden Vliegenthart (sp), Böhler (GroenLinks), Schouw (D66) en Koffeman (Partij voor de Dieren) sub 1: 'De antwoorden die de regering op 19 december jl gaf op de vragen die al vóór de zomer van 2008 waren gesteld (...) zijn niet naar tevredenheid van de vragenstellers.'

²⁶ *Handelingen II, 2008/09, Aanhangsel nr. 3796.*

3

VOORGESCHIEDENIS: DE PERIODE 1990-2001

3.1 Inleiding

Voor een historisch overzicht van de Irakcrisis en de Nederlandse betrokkenheid daarbij moeten wij teruggaan tot het jaar 1990. Op 2 augustus van dat jaar voerde Irak een militaire invasie uit in het aangrenzende Koeweit. In één dag werd het olierijke emiraat onder de voet gelopen en vervolgens door Irak geannexeerd. Het besluit tot deze invasie ging uit van de Iraakse president en ‘sterke man’ Saddam Hoessein (1937-2006). Toen deze in 1979 aan de macht was gekomen, hield hij zijn land in een ijzeren dictatoriale greep. Oppositieleiders en andere elementen die een gevaar werden geacht voor het zittende regime, werden zonder pardon onschadelijk gemaakt, ook vaak zonder vorm van proces geëxecuteerd, voor zover zij hun land al niet uit eigen beweging waren ontvlucht. Vanwege een grensgeschil besloot Saddam Hoessein in 1980 tot een oorlog tegen het buurland Iran. In dit uitermate bloedige conflict, waarin naar schatting aan beide zijden in totaal één miljoen doden viel, leek aanvankelijk Irak te zullen winnen. Na verloop van tijd kregen de Iraanse legers echter de overhand. In de strijd, die tot 1988 duurde en die in een militaire patstelling langs de oorspronkelijke grens tussen beide landen eindigde, werden door Irak gifgassen en andere chemische wapens ingezet. Dat gebeurde ook, onder meer op 16 maart 1988, tegen Koerdische opstandelingen bij de stad Halabja, een centrum van die belangrijke separatistische minderheid in het noorden van Irak. Ten minste vijfduizend inwoners zouden bij deze aanvallen uit de lucht met mosterdgas en andere giftige gassen om het leven zijn gekomen.¹

3.2 Reacties op de invasie van Koeweit

De invasie van Saddam Hoessein in Koeweit lokte heftige internationale reacties uit. Koeweit was immers een soevereine staat en lid van de Verenigde Naties. De Veiligheidsraad veroordeelde nog op de dag van de invasie zelf in resolutie 660 vrijwel eensgezind de Iraakse agressie als een schending van de internationale vrede en veiligheid en eiste een onmiddellijk terugtrekken van de invasiemacht. In een vervolgresolutie 661 van 6 augustus 1990 kondigde de Veiligheidsraad financiële en economische sancties, alsmede een handels-, wapen- en luchtembargo tegen Irak af (zie verder resoluties 665 van 25 augustus en 670 van 25 september 1990). Ook werd een sanctiecommissie ingesteld om op de naleving van de sancties toezicht te houden. Hierbij zij aangetekend dat deze en vergelijkbare resoluties waren aangenomen onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest en daarmee, in tegenstelling tot de aanbevelingen onder hoofdstuk VI, verbindende kracht bezaten voor de lidstaten van de Verenigde Naties.

Toen Irak weigerde zich terug te trekken, stelde de Veiligheidsraad in zijn op 29 november 1990 met algemene stemmen aangenomen resolutie 678 het land een ultimatum.

¹ De Nederlandse zakenman Van Anraat werd op 9 mei 2007 in verband met deze gebeurtenissen door het gerechtshof te 's-Gravenhage in hoger beroep tot zeventien jaar gevangenisstraf veroordeeld voor medeplichtigheid aan oorlogsmisdrijven vanwege het leveren van grondstoffen voor de aanmaak van gifgassen aan de machthebbers in Irak. Het door de verdachte tegen deze uitspraak ingestelde beroep in cassatie werd door de Hoge Raad bij arrest van 30 juni 2009, LJN: BG 4822, verworpen, met dien verstande dat de straf werd verminderd tot zestien jaar en zes maanden. Zie over dit proces Nico Schrijver, ‘Kroniek Volkenrecht’, *Nederlands Juristen Blad* 81 (2006), p. 527-538.

Dit ultimatum liep af op 15 januari 1991. Na die datum waren de lidstaten van de VN gemachtigd tot het gebruik van *all necessary means* (alle noodzakelijke middelen) – dit kon ook het gebruik van geweld inhouden – om de naleving af te dwingen van resolutie 660 en alle volgende relevante besluiten van de Veiligheidsraad ('all subsequent relevant resolutions') om de internationale vrede en veiligheid in de regio te herstellen ('to restore international peace and security in the area').

Onder leiding van de Verenigde Staten en met mandaat van de Verenigde Naties werd na de invasie van Koeweit een grote internationale coalitie gevormd, waarbij 34 landen zich aansloten. Nederland was een van deze landen. Al in het NAVO-overleg van 10 augustus 1990 aarzelde Nederland niet om naast de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk een militaire bijdrage in het vooruitzicht te stellen. Op 13 augustus besloot ons land twee fregatten naar de Perzische Golf te sturen om mee te werken aan het afdwingen van het handelsembargo.² Een aanbod om ook een squadron F-16 gevechtsvliegtuigen in Turkije of de Golfregio te stationeren werd door de betrokken landen afgeslagen. In het kader van de belading en verschepping in Rotterdam en de Eemshaven van Amerikaanse legereenheden ter sterkte van een legerkorps leverde Nederland vanaf 18 november 1990 gedurende ongeveer zes weken *Host Nation Support*. Hierbij waren 500 tot 700 Nederlandse militairen betrokken. Nederlandse grondtroepen werden niet naar het conflictgebied gezonden. Er was ook niet om gevraagd.³

3.3 Golfoorlog (17 januari-28 februari 1991)

Saddam Hoessein weigerde zich onvoorwaardelijk terug te trekken, waarna in de nacht van 16 op 17 januari 1991 de militaire operatie *Desert Storm* begon met een groot luchtoffensief tegen Irak. Naast de Verenigde Staten had zowel het Verenigd Koninkrijk als Frankrijk een belangrijk aandeel in deze operatie. De bombardementen zouden zeven weken duren. Op 18 januari en in de dagen daarna schoot Irak een tiental langeafstandsaketten (Scudraketten) op Tel Aviv en Haifa af in een mislukte poging om Israël in de oorlog te betrekken. Nederland bood Israël aan Patriotraketten in dat land te installeren, een geavanceerd luchtdedigingswapensysteem. Na aanvankelijke Israëlische aarzelung en overleg tussen de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Van den Broek en de Amerikaanse minister van Defensie Cheney werden begin februari 1991 inderdaad acht lanceerinrichtingen voor Patriotraketten met ongeveer zeventig man begeleidend Nederlands militair personeel rond beide Israëlische steden geplaatst. Eerder was Nederland met Turkije overeengekomen ook Patriotraketten te plaatsen bij de stad Diyarbakir in het zuidoostelijk grensgebied met Irak.⁴ De militaire steun aan de coalitie kreeg de instemming van vrijwel alle politieke partijen in de Tweede Kamer. Een motie waarbij de Nederlandse deelname aan de aanstaande oorlog werd afgekeurd, verwierf op 11 januari 1991 alleen de steun van GroenLinks.⁵

² Een aan het Midden-Oosten conflict gewijde reeks Tweede Kamerstukken onder nummer 21 664 vangt aan op 13 augustus 1990. Zie in het bijzonder *Kamerstukken II*, 1989/90, 21 664, nr. 1 en 5 (p. 13) voor de Nederlandse bereidheid tot het leveren van een militaire bijdrage. Verantwoordelijk voor de gang van zaken was het kabinet Lubbers III (7 november 1989- 22 augustus 1994), een coalitiekabinet van CDA en PvdA.

³ *Kamerstukken II*, 1989/90 en 1990/91, 21 664, nr. 1, 18 (onder 1) en 21 (p. 3).

⁴ Zie brief van de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken van 11 januari 1991, *Kamerstukken II*, 1990/91, 21 664, nr. 27. Er was sprake van een tiental lanceerinrichtingen met 150 tot 200 man personeel.

⁵ *Handelingen II*, 1990/91, 11 januari 1991, p. 2673; *Kamerstukken II*, 1990/91, 21 664, nr. 31 (motie-Beckers-De Bruijn). Ook één lid van de PvdA en één lid van D66 stemden voor deze motie.

Op 24 februari begon de grondoorlog. Deze (eerste) Golfoorlog eindigde met een totale militaire nederlaag van Irak, dat murw was gemaakt door de onophoudelijke luchtaanvallen op de stellingen van de Iraakse troepen en op installaties in het hele land, waaronder Bagdad. Koeweitstad werd op 27 februari bevrijd, waarna Irak de strijd opgaf en verklaarde alle VR-resoluties over de terugtrekking van zijn troepen uit het emiraat te zullen aanvaarden.

De Amerikaanse president Bush zag af van een opmars naar Bagdad, ook al werd Irak militair vrijwel verslagen geacht. Hij was zich ervan bewust dat de resoluties van de Veiligheidsraad, die tot doel hadden Koeweit in zijn soevereiniteit en territoriale onschendbaarheid te herstellen, niet een voldoende volkenrechtelijke basis boden om Irak te bezetten, zeker niet nadat het land deze besluiten had aanvaard. Ook viel te verwachten dat de tegen Saddam Hoessein gevormde coalitie, waarvan Arabische landen mede deel uitmaakten, uiteen zou vallen wanneer de oorlog werd voortgezet nadat het oorlogsdoel, de bevrijding van Koeweit, was bereikt. Bush' probleem was verder dat zich voor de verslagen Iraakse dictator geen geschikte alternatieve regeringsleider aanbood ten gevolge van de etnische en religieuze verdeeldheid van het land.

Het bewind van Saddam Hoessein steunde op de tamelijk modernistische, niet-fundamentalistische, soennitische bevolkingsgroep in Centraal-Irak. Op een bevolking van (naar recente schattingen) 26 miljoen Irakezen waren er echter maar 5 miljoen soennieten tegenover 5 miljoen Koerden in het noorden en 16 miljoen sjijiten in Centraal- en Zuid-Irak.⁶ De sjijiten konden rekenen op de steun van hun geloofsgenoten in het fel anti-Amerikaanse en fundamenteel islamitische Iran. Hierin lag ook een verklaring voor de steun die de Verenigde Staten in de Iraaks-Iraanse oorlog lange tijd aan Saddam Hoessein hadden gegeven. De vervanging van zijn bewind door een pro-Iraans regime was uiteraard het laatste wat de Amerikanen wensten. Hun hoop was dat Saddam Hoessein na zijn eclatante nederlaag in 'de moeder van alle oorlogen' zich niet lang meer als president zou kunnen handhaven en door een pro-Amerikaanse opvolger uit eigen – soennitische – kring terzijde zou worden geschoven.

3.4 Resoluties 686 en 687

Saddam Hoessein bleef aan het bewind, waarna de Veiligheidsraad verschillende resoluties aannam die tot doel hadden de Iraakse wapenproductie aan banden te leggen. Het stelsel van economische sancties om Irak daartoe te dwingen bleef voorlopig gehandhaafd. In resolutie 686 van 2 maart 1991 werden alle vroegere (dertien) Veiligheidsraadresoluties inzake het geschil tussen Irak en Koeweit bevestigd. Van groot belang was verder de op 3 april 1991 aangenomen resolutie 687. Deze resolutie beoogde de ontmanteling en vernietiging van het Iraakse arsenaal aan massavernietigingswapens en langeafstandsaketten met een reikwijdte van meer dan 150 kilometer. Tot dat doel moet Irak volledig opening van zaken geven betreffende zijn potentieel aan nucleaire, radiologische, chemische en biologische wapens⁷ en medewerking verlenen aan het uitoefenen van toezicht door internationale wapeninspecteurs. Saddam Hoessein diende verder onvoorwaardelijk akkoord te gaan met de vernietiging onder internationaal toezicht van

⁶ Vgl. Patrick Cockburn, *The Occupation. War and Resistance in Iraq* (Londen/New York 2007), p. 13.

⁷ Zie bijlage G.

al zijn chemische en biologische wapens, langeafstandsruketten, enzovoort. Ook moest Irak afzien van het bezit en de ontwikkeling van nucleaire wapens en al zijn nucleair materiaal onder internationaal toezicht plaatsen. Alleen door een uitdrukkelijke verklaring van Irak dat het resolutie 687 aanvaardde, zou een formeel staakt-het-vuren tussen de strijdende partijen van kracht worden. Irak legde de gevraagde verklaring inderdaad af, waarmee aan de vijandelijkheden een formeel einde kwam (daadwerkelijk waren deze al op 28 februari 1991 gestaakt).

In feite werd door deze resolutie de bewijslast, de ‘burden of proof’, dat hij deze zogenoemde NBC-wapens niet (meer) bezat, bij Saddam Hoessein gelegd. Zo moest het land binnen vijftien dagen na aanvaarding van de resolutie verslag doen van alle bewaarplaatsen, hoeveelheden en typen van de chemische, biologische en daaraan gerelateerde wapens waarover het beschikte.⁸

Irak toonde zich weinig coöperatief bij de uitvoering van de aangegane verplichtingen. Spoedig werd het land dan ook door de Veiligheidsraad in gebreke gesteld. Bij resolutie 707 van 15 augustus 1991 sommeerde de raad Irak om onverwijd volledige en definitieve opening van zaken te geven over zijn verboden wapens en wapenprogramma’s.

De bij Veiligheidsraadresolutie van 11 oktober 1991 (715) vastgestelde nadere uitwerking van de inspectieplannen verlangde onder meer dat Irak onvoorwaardelijk zou voldoen aan al zijn verplichtingen, zoals die in deze plannen waren omschreven. Zo diende het toegang te verlenen tot alle relevante onderzoeks- en industriële faciliteiten, gebouwen, terreinen, enzovoort. Verder moest het volledig samenwerken met de internationale inspectie-instanties. Irak stemde slechts met aarzelend en na veel vertraging met deze nadere uitwerking in. Het rapporteerde pas in mei en juni 1992 over de biologische en chemische massavernietigingswapens waarover het beschikte. Deze rapporten werden door de Veiligheidsraad onbetrouwbaar en verre van volledig bevonden.⁹

3.5 Instelling van UNSCOM

De wapeninspecties werden voor het nucleaire gedeelte toevertrouwd aan het *International Atomic Energy Agency* (IAEA) en voor de overige wapens aan de ingevolge VR-resolutie 687 van 3 april 1991 daartoe speciaal in het leven geroepen *United Nations Special Commission* (UNSCOM). IAEA ging voortvarend aan de slag. Van mei 1991 tot het einde van dat jaar vonden acht inspecties in Irak plaats. Begin oktober 1991 onthulde de directeur-generaal van deze organisatie, de Zweedse diplomaat Blix, dat overtuigend bewijsmateriaal was gevonden van het bestaan van een programma voor de ontwikkeling van kernwapens en dat het land internationaal actief was (geweest) bij de aanschaf van de daarvoor benodigde grondstoffen en hulpmiddelen, terwijl Irak dit niet, zoals voorgeschreven in resolutie 687, aan de VN had gemeld. Volgens de Nederlandse regering, in een brief aan de

8 Vgl. de overweging in de bekende Veiligheidsraadresolutie 1441 van 8 november 2002, waarin werd betreurd dat ‘Iraq has not provided an accurate, full, final and complete disclosure, as required by resolution 687 (1991), of all aspects of its programmes to develop weapons of mass destruction’, enz. NBC(R) staat voor nucleair, biologisch, chemisch en radiologisch.

9 Raymond A. Zilinskas, ‘UNSCOM and the UNSCOM Experience in Iraq’, *Politics and the Life Sciences*, dl. 14, nr. 2 (Aug. 1995), p. 230.

Tweede Kamer van 1 oktober 1991, werd in VN-verband ‘het mogelijke gedaan om Irak, vooralsnog langs vreedzame weg, tot medewerking te bewegen’. De Nederlandse regering achtte het ‘aannemelijk’ dat Irak bezig was – ‘en wellicht nog is’ – met een kernwapenprogramma.¹⁰ Naar de mening van minister Van den Broek stond resolutie 687 ‘elke maatregel toe als het gebruikte middel maar in redelijke verhouding staat tot het gestelde doel’. Dat betekende bijvoorbeeld, aldus de bewindsman, dat niet het gehele land behoefde te worden veroverd om bepaalde nucleaire gegevens op te diepen.¹¹

Minder voorspoedig verging het de inspecties van de UNSCOM die zich zouden richten op de aanwezigheid van biologische en chemische wapens. Deze speciale commissie was krachtens resolutie 687 gemachtigd onderzoek te doen op alle daartoe in aanmerking komende plaatsen (‘to carry out immediate on-site inspection of Iraq’s biological, chemical and missile capabilities’). De wapeninspecties riepen bij de Iraakse autoriteiten voortdurend veel tegenwerking op, ook door hun aanvankelijke weigering resolutie 715 te aanvaarden. Zo maakten zij bezwaar tegen inspecties uit de lucht met UNSCOM-vliegtuigen of helikopters en verleenden zij geen toegang tot bepaalde plaatsen of gebouwencomplexen. Pas na een – zo dadelijk ter sprake komend – militair ingrijpen in het begin van 1993 begon deze tegenwerking af te nemen.

Het hoofdkwartier van UNSCOM bevond zich in New York; het uitvoerend werk werd gecoördineerd in Bagdad en Bahrein. De nationale regeringen, voor zover actief bij het UNSCOM-werk betrokken, rekruiteerden en betaalden zelf de wapeninspecteurs, die ter plaatse onderzoek zouden doen naar het Iraakse potentieel aan chemische en biologische wapens en die op de vernietiging daarvan moesten toezien. Onder hen bevonden zich enkele Nederlanders. Ooms, voormalig directeur van het Prins Maurits Laboratorium (TNO), was lid van de overkoepelende speciale commissie, die in New York werkzaam was. Een van de (biologische) wapeninspecteurs was de immunoloog Rozing, eveneens bij TNO en in universitair verband werkzaam. Twee medewerkers van Defensie maakten deel uit van de *Chemical Destruction Group*. Van Iraakse zijde werd de niet geheel ongefundeerde beschuldiging geuit dat onder de Amerikaanse wapeninspecteurs nogal wat CIA-ambtenaren en medewerkers van inlichtingendiensten schuilgingen.¹²

3.6 No-flyzones en operatie *Provide Comfort*

Zowel in het zuiden als het noorden van het land kwamen sjiiatische en Koerdische bevolkingsgroepen na de nederlaag van Saddam Hoessein in maart 1991 in opstand. Hun verzet werd echter door de Republikeinse Garde en andere aan het regime trouw gebleven legeronderdelen bloedig neergeslagen. Dit wekte in de westerse landen veel beroering. De brute onderdrukking van de sjiieten en Koerden werd door de Veiligheidsraad in resolutie 688 van 5 april 1991 veroordeeld, nauwelijks een week nadat Irak resolutie 686 had aanvaard en het staakt-het-vuren formeel van kracht was geworden.

¹⁰ *Kamerstukken II, 1991/92, 21 664*, nr. 78, p. 1, 2.

¹¹ *Kamerstukken II, 1991/92, 21 664*, nr. 80, p. 6.

¹² Zie voor een uitvoerige beschrijving van de opzet van UNSCOM, de uitgevoerde inspecties en de Iraakse reacties daarop de twee (eind)rapporten die het hoofd van UNSCOM, Richard Butler, op 25 januari 1999 aan de Veiligheidsraad deed toekomen. Voor het Nederlandse aandeel in UNSCOM, zie *Kamerstukken II, 1992/93, 21 664*, nr. 88. Verder Rozing, 1 september 2009, en, over UNMOVIC en IAEA, Blix, 2 september 2009.

Zo werd de legitimatie van mogelijk nieuw militair ingrijpen tegen Irak ook onderwerp van debat in de Tweede Kamer. Op verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken lichtte Van den Broek de situatie in Irak eerst schriftelijk en later mondeling toe.¹³ De leniging van de schrijnendste humanitaire nood had volgens de bewindsman de hoogste prioriteit. Diverse Kamerleden vroegen naar de mogelijkheid van militair optreden bij voortdurende verhindering door Irak van de noodhulp. Minister Van den Broek gaf aan dat militair ingrijpen zonder een besluit van de Veiligheidsraad een nieuw precedent zou opleveren, maar dat hij die discussie op dat moment niet opportuun vond.¹⁴

Om een betere bescherming van Koerden en sjiïeten te verzekeren stelden de drie grote westelijke mogendheden, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, vervolgens twee zogeheten no-flyzones in. De ene lag in Noord-Irak ten noorden van de zesendertigste breedtegraad en werd in april 1991 ingesteld. De ander lag in Zuid-Irak ten zuiden van de tweeeindertigste (vanaf september 1996 de drieëndertigste) breedtegraad en dateerde van augustus 1992. Beide zones werden tot verboden gebied verklaard voor de Iraakse luchtmacht. Voor de instelling van de zones is nadien wel een beroep gedaan op resolutie 688, waarin Irak werd opgeroepen de onderdrukking van zijn Koerdische bevolking te staken. Een uitdrukkelijk mandaat tot het instellen van no-flyzones, laat staan een machtiging tot het gebruik van geweld bij de handhaving van deze zones, was in de resolutie echter niet te vinden. De Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en tot 1998 ook Frankrijk hielden door middel van patrouillevluchten toezicht op de naleving van dit verbod.¹⁵ Irak erkende de zones niet, maar respecteerde ze in de praktijk wel. Nederland was niet betrokken bij de instelling en handhaving van deze no-flyzones.

Wel nam ons land een actief aandeel in de humanitaire hulpactie die door de Verenigde Staten, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk onder de naam *Operation Provide Comfort* in de loop van 1991 werd uitgevoerd. Doel van de actie was om de naar Turkije en onherbergzame gebieden in het grensgebied van Irak gevlochute Koerdische minderheden in beschermd tentenkampen te huisvesten en onder militair geleide naar hun oorspronkelijke woonplaatsen terug te brengen. Half april 1991 besloot het kabinet met ongeveer duizend Nederlandse militairen aan de operatie bij te dragen. Detachementen van het Korps Mariniers en van de Koninklijke Landmacht werkten tussen april en september 1991 mee aan deze succesvol verlopen operatie.¹⁶

Minister van Defensie Ter Beek zei hierover dat de aanwezigheid van de geallieerde militairen in Noord-Irak legitiem was en dat resolutie 688 daartoe een toereikende juridische grondslag bood.¹⁷ Op 26 juni 1991 erkende minister Van den Broek dat de operatie wel wat onorthodox was. Hij voegde hieraan toe:

(...) wanneer men zou willen overschakelen naar een VN-macht in meer traditionele zin dan is dat volgens de opvatting van de Nederlandse regering niet gemakkelijk te doen zonder een nieuwe Veiligheidsraadresolutie.¹⁸

¹³ Kamerstukken II, 1990/91, 21 664, nr. 58 en nr. 64.

¹⁴ Kamerstukken II, 1990/91, 21 664, nr. 64, p. 6.

¹⁵ Zie over deze no-flyzones de brief van de minister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen van 14 maart 2001, Kamerstukken II, 2000/2001, 21 664, nr. 113.

¹⁶ Kamerstukken II, 1990/91, 21 664, nr. 60 (brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie van 19 april 1991). Zie over het Nederlandse aandeel in deze operatie: D.C.L. Schoonoord, *Mariniers in Irak en Turkije 1991. Humanitaire hulpverlening door militairen aan Koerden* (Mechelen 1992).

¹⁷ Kamerstukken II, 1990/91, 21 664, nr. 70, p. 1.

¹⁸ Kamerstukken II, 1990/91, 21 664, nr. 76, p. 3.

3.7 Nieuwe bombardementen

De Iraakse weigering om in de zuidelijke no-flyzone geplaatste luchtafweerinstallaties weg te halen leidde op 7 januari 1993 tot een geallieerd ultimatum. De Veiligheidsraad gaf vier dagen na dit ultimatum een verklaring uit. Daarin werd Irak beschuldigd van voortgaande schending van de wapenstilstandsovereenkomsten. Het land werd gewaarschuwd voor de gevolgen hiervan.¹⁹ Toen een en ander geen aanwijsbaar effect sorteerde, voerden vliegtuigen van de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk tussen 13 en 18 januari 1993 aanvallen uit op Iraakse luchtverdedigingsinstallaties. Ook lanceerden de Verenigde Staten op 17 januari 1993 een aanval met kruisvluchtwapens op een nucleaire productiefaciliteit bij Bagdad. Minister van Buitenlandse Zaken Kooijmans, die Van den Broek tussentijds was opgevolgd, stelde hierover:

Het Iraakse optreden kan moeilijk anders worden opgevat dan als een uitdaging aan de internationale gemeenschap, belichaamd in de Verenigde Naties. De noodzaak deed zich derhalve voor een duidelijk teken te geven dat een dergelijke uitdaging niet kan worden getolereerd.²⁰

In de Tweede Kamer leidde dit ‘afscheidssalvo’ van president Bush sr. vervolgens tot een vinnig debat over de vraag of de resoluties van de Veiligheidsraad een dergelijk gebruik van geweld wel toelieten. Het kamerlid van GroenLinks, Sipkes, diende een motie in die stelde dat de bombardementen niet werden gelegitimeerd door de resoluties. Zij trok in twijfel of resolutie 678, die als enige in het gebruik van geweld voorzag, nog wel van toepassing was. Was dit besluit niet uitgewerkt na de terugtrekking van Irak uit Koeweit? Minister Kooijmans was het hier niet mee eens. Resolutie 678 stelde immers dat Irak ‘resolutie 660 en alle navolgende resoluties’ diende na te leven. Deze resolutie, aldus de minister, richtte zich niet alleen op de terugtrekking uit Koeweit, maar ook op het herstel van vrede en veiligheid in de regio en die situatie was nog steeds niet verwezenlijkt. Er bestond daarom volgens de minister ‘een directe causale relatie’ tussen resolutie 678 en andere resoluties, zoals 687, die dit herstel eveneens nastreefden. Hij wilde overigens wel toegeven dat het beter ware geweest, indien (na februari 1991) een nieuwe expliciete resolutie tot stand was gekomen, waarin bij niet-naleving van eerdere of latere resoluties tot het gebruik van geweld werd gemachtigd. Het was echter de vraag of zo’n resolutie in de Veiligheidsraad ook zou zijn aangenomen. ‘Wij leven nu eenmaal in een zeer onvolmaakte wereld.’ De motie-Sipkes, die daarop in stemming werd gebracht, kreeg alleen de steun van haar eigen partij.²¹

Een op zichzelf staand incident was een Amerikaanse raketaanval eind juni 1993 op gebouwen van de Iraakse inlichtingendienst in Bagdad, nadat plannen aan het licht waren gekomen om oud-president Bush tijdens een bezoek aan Koeweit te vermoorden. Bij deze raketaanval vielen ook onschuldige slachtoffers. De Verenigde Staten beschouwden de poging om het voormalige staatshoofd te liquideren als een directe aanval en deden een beroep op het recht tot zelfverdediging in artikel 51 van het VN-Handvest. De Veiligheidsraad bleek

¹⁹ Note by the president of the Security Council, 11 januari 1993, nr. S/25091.

²⁰ Kamerstukken II, 1992/93, 21 664, nr. 86, p. 2.

²¹ Handelingen II, 20 januari 1993, 3089/91. Op diezelfde dag had te Washington de inauguratie van president Clinton plaats.

verdeeld over de raketaanval. De Nederlandse regering achtte de aanval ‘begrijpelijk’, hetgeen naar haar zeggen nog niet inhield ‘gerechtvaardigd’. Er was een daad van geweld gepleegd zonder dat was voldaan aan de criteria voor het recht op zelfverdediging.²²

3.8 Olie-voor-voedselprogramma

Een andere bron van potentiële conflicten tussen het regime van Saddam Hoessein, de Verenigde Naties en de grote westerse mogendheden was de voortzetting van het (economische) sanctieregime tegen Irak. Voorkomen moest immers worden dat Irak zich met de opbrengst van zijn grote olievoorraadden opnieuw zou bewapenen. Onvermijdelijk had de handhaving van de sancties echter ernstige gevolgen voor het welzijn van de Iraakse bevolking. De humanitaire toestand was ernstig. Deze laatste overweging leidde in 1995 tot de instelling van het olie-voor-voedselprogramma als uitvloeisel van resolutie 986 van de Veiligheidsraad. Twee eerdere Veiligheidsraadresoluties (706 en 712) uit 1991, die hetzelfde doel beoogden en waardoor de Iraakse bevolking veel ellende zou zijn bespaard, waren op een weigering van Saddam Hoessein gestuit, omdat zij de Iraakse soevereiniteit te veel zouden inperken. Export van olieproducten werd onder het einde 1996 in werking getreden programma toegelaten op voorwaarde dat van de opbrengst medicijnen en voedsel werden gekocht voor de Iraakse bevolking. Het bewind in Bagdad, dat verantwoordelijk was voor de distributie van de gekochte goederen, saboteerde dit programma naar vermoeden, zoals het zich ook poogde te onttrekken aan de controle van de naar Irak uitgezonden VN-wapeninspecteurs. De humanitaire situatie in het land bleef ernstig, hetgeen onder meer werd bewezen door de hoge kindersterfte. Het programma werd al met al geen succes en werkte de corruptie in de hand (zie ook paragraaf 8.4).

3.9 Effect in Nederland van Srebrenica

Ondanks de tegenwerking van Iraakse zijde verliep het proces van inventarisatie en vernietiging van nucleaire, chemische en biologische wapens en raketten naar het oordeel van de Nederlandse regering medio 1993 ‘redelijk succesvol’.²³ Irak verdween daardoor in Nederland enigszins uit de politieke belangstelling. Andere gebeurtenissen, zoals het bloedbad van Srebrenica in de zomer van 1995 en de vraag of en in hoeverre Nederland daarvoor mede verantwoordelijk kon worden gehouden, eisten de aandacht op. Het drama in Bosnië, dat door de publieke opinie in ons land en de wereld als een grote morele nederlaag werd gezien, liet ook in het Nederlandse Irakbeleid zijn sporen na. De vaste wil bestond aan de volkerengemeenschap duidelijk te maken dat in militair opzicht wel degelijk op Nederland kon worden gerekend bij het vervullen van taken in het verband van de Verenigde Naties. Of zoals Barth, voormalig secretaris-generaal van Defensie, het tegenover de Commissie uitdrukte: ‘De les die Srebrenica ons heeft geleerd was, dat indien wij voortaan aan een uitzending deelnemen, wij het nooit meer zullen doen met te lichte middelen.’²⁴

²² Brief van minister van Buitenlandse Zaken Kooijmans van 29 juni 1993, *Kamerstukken II, 1992/93, 21* 664, nr. 89, en verslag van een mondeling overleg op 1 juli 1993, *Kamerstukken II, 1992/93, 21* 664, nr. 90, p. 3.

²³ Brief van minister van Defensie Ter Beek van 25 juni 1993, *Kamerstukken II, 1992/93, 21* 664, nr. 88.

²⁴ Barth, 16 juni 2009.

3.10 Escalatie

In september 1996 kwam Irak opnieuw in de Tweede Kamer ter sprake toen de Amerikaanse luchtmacht ingreep ter bescherming van de Koerdische bevolking tegen Iraakse acties ten noorden van de zesendertigste breedtegraad. Dit Amerikaanse optreden vond plaats zonder ruggespraak met andere landen en zonder expliciete beslissing van de Veiligheidsraad. Niettemin sprak de Nederlandse regering bij monde van minister van Buitenlandse Zaken Van Mierlo haar steun uit voor het Amerikaanse optreden. Snelheid van reactie viel in dit geval te verkiezen boven een breed internationaal overleg. De Iraakse acties, zo oordeelde men, konden worden gezien als een schending van de verplichtingen die bij resolutie 688 aan dat land waren opgelegd.²⁵

In november 1997 had een verdere escalatie plaats in de gespannen verhouding tussen Irak en de westelijke geallieerden. Irak weigerde opnieuw UNSCOM-inspecteurs toe te laten tot bepaalde locaties, zoals presidentiële gebouwen en paleizen. Ook wenste het bewind van Saddam Hoessein uitstel van verdere inspecties totdat het werk van UNSCOM geëvalueerd zou zijn. Op 12 november 1997 nam de Veiligheidsraad een resolutie aan waarin de voortdurende Iraakse schendingen van de verplichting tot volledige en onvoorwaardelijke samenwerking met UNSCOM veroordeeld werden (resolutie 1137).

De Nederlandse regering streefde naar een uitweg uit de impasse langs diplomatische weg, maar meldde in een brief aan de Tweede Kamer van 5 februari 1998 dat binnen de Europese Unie geen land op voorhand iedere eventuele militaire actie definitief uitsloot. Het door de Verenigde Naties gelegitimeerde gewapende optreden in de Golfoorlog was immers beëindigd door een staakt-het-vuren, dat was overeengekomen onder voorwaarde van volledige nakoming van onder andere de inspectieverplichtingen. Het leek minister Van Mierlo wel mogelijk en nastrevenswaard dat de Verenigde Naties tot een hernieuwde constatering zouden komen dat er sprake was van materiële schending van relevante resoluties, omdat hiervan ‘een krachtig signaal’ kon uitgaan. Daarentegen waren zijn verwachtingen omrent een ‘actualisering’ van de juridische basis voor een eventueel VN-optreden in Irak met militaire middelen niet hooggespannen. Het zou ‘vrijwel zeker’ niet mogelijk zijn een resolutie van die strekking aanvaard te krijgen.²⁶

Op dit thema voortbordurend liet de regering op 13 februari 1998 aan de Staten-Generaal weten: ‘Uitgangspunt van het Nederlandse beleid is en blijft de volledige naleving door Irak van de Resoluties van de Veiligheidsraad.’ Om de druk op Irak te versterken wenste zij, aldus deze vervolgbrief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, zich voor te bereiden op de inzet van militaire middelen, wanneer een politieke oplossing van het conflict onhaalbaar mocht blijken. De bewindslieden maakten in dit verband gewag van een verzoek dat door de Amerikaanse ambassadeur in Den Haag, K. Terry Dornbush, op 10 februari was overgebracht. President Clinton nodigde daarin de Nederlandse regering uit ‘to join us, by providing a military contingent, even if initially small’, teneinde de internationale vastbeslotenheid dat Irak zich zou houden aan zijn verplichtingen onder resolutie 687 tot uitdrukking te brengen. Het zou daarbij kunnen

²⁵ Brief van minister van Buitenlandse Zaken Van Mierlo, 16 september 1996, *Kamerstukken II, 1997/98, 21* 664, nr. 91. Het eerste kabinet onder leiding van minister-president Kok was op 22 augustus 1994 opgetreden; het was evenals het tweede kabinet-Kok een coalitiekabinet van PvdA, vvd en D66.

²⁶ Zie de brieven van Van Mierlo van 14 november 1997 en 5 februari 1998, *Kamerstukken II, 1997/98, 21* 664, nrs. 92 en 93.

gaan om verlening van logistieke en transportsteun, diverse maritieme taken en medische ondersteuning. Het kabinet gaf aan dit verzoek in zoverre gevolg dat een fregat in afwachting van verdere stappen zou opstomen naar de Golf. Het schip zou echter pas bij een militaire operatie tegen Irak mogen worden betrokken als naar het oordeel van de regering vaststond dat alle diplomatische inspanningen hadden gefaald.²⁷

Een uitvoerige juridische onderbouwing van het regeringsstandpunt heeft de commissie niet aangetroffen in de archieven van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De oogst bleef beperkt tot een nota van de chef Directie Veiligheidsbeleid van 17 februari 1998, die blijkens de aanhef aan de minister moest worden doorgeleid en die vooraf ook ter kennis van de Directie Juridische Zaken werd gebracht. In deze nota werd vastgesteld dat er geen specifieke resolutie was ‘die thans explicet militair ingrijpen autoriseert’. In een bijlage werden onder dit voorbehoud tien relevante resoluties aangehaald. De conclusie was dat naleving van de voorwaarden voor een staakt-het-vuren een wezenlijke conditie was voor het herstel van vrede en veiligheid. ‘Als Irak die voorwaarden schendt, dan schendt het essentiële voorwaarden voor het herstel van vrede en veiligheid in de regio’.²⁸

In de Tweede Kamer riepen de ministeriële beschouwingen tijdens een algemeen overleg op 19 februari 1998 bij de woordvoerder van het CDA, Verhagen, de wens op tot verduidelijking van het regeringsstandpunt. Was een nieuwe Veiligheidsraadresolutie nu noodzakelijk of niet? In de aan de Tweede Kamer gezonden brief van 13 februari werd zo’n nieuwe resolutie wenselijk geacht, ‘maar de minister-president heeft eerder aangegeven dat ingrijpen ook op grond van de al bestaande resoluties mogelijk is’. Hoe zwaar hechtte de regering aan zo’n nieuwe resolutie? Een vraag die volgens Verhagen des te klemmender was omdat minister Pronk van Ontwikkelingssamenwerking voor de radio had gezegd dat hij een nieuwe resolutie wél nodig achtte. Ook wilde de CDA-woordvoerder weten of Nederland werkelijk een zelfstandig besluit kon nemen inzake de vraag of alle diplomatieke middelen al dan niet hadden gefaald of dat er ‘tot op het laatste moment een weg terug is’. Hij vond dit ‘een wel erg hypothetische mogelijkheid’. Hield, aldus Verhagen, de minister het inderdaad voor mogelijk dat Nederland afzag van deelname aan een militaire actie als de Verenigde Staten daartoe besloten?

Minister Van Mierlo replieerde dat hij bij voorkeur ieder militair ingrijpen onder VN-vlag gelegitimeerd zou willen zien door een nieuwe resolutie van de Veiligheidsraad. Ten gevolge van de politieke verhoudingen binnen de raad was het echter vaak onmogelijk een meerderheid voor een dergelijke resolutie te vinden. Hij achtte de nog steeds van kracht zijnde resolutie 678 door latere resoluties, in het bijzonder de resoluties 687 en 707, bevestigd. ‘De drie resoluties geven naar het oordeel van de regering voldoende juridische basis om een eventuele militaire actie te legitimeren,’ zo verklaarde hij tegenover de Kamer. Ove rigens behield het kabinet zich het recht voor om ‘zelfs op het allerlaatste moment’ te besluiten niet mee te doen met een Amerikaanse militaire actie. Bepalend was immers het antwoord op de vraag of alle diplomatieke mogelijkheden waren uitgeput.²⁹

²⁷ Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, Van Mierlo en Voorhoeve, van 13 februari 1998, *Kamerstukken II, 1997/98*, 21 664, nr. 95 (voor het citaat p. 2). Zie verder Dornbusch aan MP, 10 februari 1998, G8Goooo26, AZ.

²⁸ Nota van Chef DVB van 17 februari 1998, DVB/NN-68/98, bz. Of deze nota de bewindsman heeft bereikt is niet duidelijk; parafen op het stuk ontbreken.

²⁹ Verslag van een algemeen overleg op 19 februari 1998, *Kamerstukken II, 1997/98*, 21 664, nr. 98, p. 3-4 (Verhagen), 11/12 (Van Mierlo). Zie verder *de Volkskrant* van 14 februari 1998 waar melding wordt gemaakt van de dissidente houding van minister Pronk.

Tijdens een gesprek met de Commissie op 14 april 2009 werd oud-minister Van Mierlo, toen dit Kamerdebat ter sprake kwam, gevraagd of hij in 2002 hetzelfde standpunt zou hebben ingenomen als in 1998. Zijn antwoord luidde dat de situatie in beide jaren onvergelijkbaar was. In 1998 betrof het ‘post-war’-maatregelen, waarin slechts een beperkte militaire actie was voorzien in het verlengde van eerdere acties; in 2002 was er sprake van een ‘pre-war’ als opmaat tot een grootschalige interventie die was gericht op het ten val brengen van het regime van Saddam Hoessein en de bezetting van Irak (‘all-out war’).

Uiteindelijk wist de secretaris-generaal van de Verenigde Naties, Kofi Annan, op 23 februari 1998 met Irak een akkoord te sluiten, waarbij de toegang tot acht presidentiële locaties voor inspectiedoeleinden alsnog mogelijk werd gemaakt. Unaniem nam de Veiligheidsraad vervolgens op 2 maart 1998 resolutie 1154 aan, die dit akkoord bevestigde en opnieuw stelde dat Irak krachtens resolutie 687 verplicht was onmiddellijk en onvoorwaardelijk toegang te verlenen aan de inspecteurs van IAEA en UNSCOM. Daarbij waarschuwde de resolutie dat schending van dit principe door Irak ‘zeer ernstige gevolgen’ zou hebben. Ook liep het dan het risico van verdere verlenging van het sanctieregime. De Nederlandse regering toonde zich op 17 maart 1998 verheugd over deze vreedzame afloop van het geschil en stelde met voldoening vast dat het Iraakse bewind zich gebonden had aan belangrijke afspraken over de inspecties.³⁰

Op 15 juni 1998 kon zij de Tweede Kamer melden dat bij de hervatte inspecties de meeste vooruitgang was geboekt op het nucleaire dossier. Aanwijzingen van verboden materialen, apparatuur of activiteiten waren niet aangetroffen. Wel was een bevredigend antwoord van Iraakse zijde op een aantal vragen van IAEA uitgebleven, zodat dit dossier nog niet als afgesloten kon worden beschouwd. Vele onduidelijkheden bleven daarentegen bestaan op het gebied van chemische en biologische wapens en raketten. Aan de relevante resoluties van de Veiligheidsraad had Irak dus nog steeds niet voldaan.³¹

Een nieuwe breuk in de samenwerking tussen Irak en UNSCOM ontstond op 5 augustus 1998 toen het bewind van Saddam Hoessein besloot deze samenwerking deels op te schorten en deels te beperken. Aan IAEA werden soortgelijke belemmeringen in de weg gelegd. Irak stelde zich op het standpunt dat de inspecties als voltooid konden worden beschouwd en dat er geen verdere internationale inmenging op Iraaks territorium nodig was. De Veiligheidsraad veroordeelde op 9 september in resolutie 1194 het Iraakse besluit, waarbij zij herinnerde aan resolutie 687 en de daarbij aan Irak opgelegde verplichtingen. Er ontstond een impasse.

De internationale politieke situatie werd nog grimmiger na het aannemen van de zogenoemde *Iraq Liberation Act* door het Amerikaanse Congres. Op 31 oktober 1998 werd deze verklaring door president Clinton getekend. De wet sprak uit dat *regime change* in Irak Amerikaanse steun verdiende. De politiek van de Verenigde Staten moest gericht zijn op het steunen van pogingen om het regime van Saddam Hoessein door een democratisch bewind te vervangen.³² Daartoe maakte de wet onder meer fondsen vrij voor Iraakse op-

³⁰ Zie brieven van Van Mierlo van 27 februari en 17 maart 1998, *Kamerstukken II, 1997/98*, 21 664, nr. 96 en 97.

³¹ Zie brief van Van Mierlo aan de Tweede Kamer van 15 juni 1998, *Kamerstukken II, 1997/98*, 21 664, nr. 99.

³² Letterlijk zei de *Iraq Liberation Act*, die in het Huis van Afgevaardigden met overgrote meerderheid en in de Senaat zelfs unaniem werd aangenomen: ‘It should be the policy of the United States to support efforts to remove the regime headed by Saddam Hussein from power in Iraq and to promote the emergence of a democratic government to replace that regime.’ President Bush zou er nadien bij herhaling een beroep op doen ten bewijze dat ook zijn voorganger zich tot uitdrukkelijk voorstander van *regime change* had verklaard. *Iraq Liberation Act*, <http://www.iraqwatch.org/government/us/legislation/ILA.htm> [09/11/09].

positiegroepen tegen het bewind van Saddam Hoessein. Alleen het gebruik van militaire middelen daartoe zonder toestemming van het Congres was niet toegestaan. Diezelfde dag besloot de Iraakse regering om alle samenwerking met UNSCOM te verbreken. Een unanieme, door de Veiligheidsraad aangenomen resolutie van 5 november 1998 (resolutie 1205) veroordeelde deze stap als een ‘flagrante schending’ van resolutie 687 en andere relevante resoluties. Irak werd opgeroepen de samenwerking met IAEA en UNSCOM onmiddellijk te hervatten en gaf een tiental dagen later onder hevige internationale druk, na diplomatieke bemiddeling door Frankrijk en Rusland, toe.

De Nederlandse regering toonde zich in een brief van de inmiddels nieuw aangetreden minister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen van 13 november 1998 aan de Tweede Kamer zeer bezorgd over de situatie in Irak. De herhaalde weigering van dat land om mee te werken aan de tenuitvoerlegging van Veiligheidsraadresoluties die moesten leiden tot elimineren van het Iraakse potentieel aan massavernietigingswapens, was ‘onacceptabel’. Militair ingrijpen zag de minister niettemin als ‘een uiterste middel’. Gesteld voor de vraag of de niet-naleving van de vigerende resoluties voldoende basis bood voor een eenzijdig (militair) optreden tegen Irak, beantwoordde hij die bevestigend. Er was immers duidelijk sprake van een ‘materiële schending’ van relevante VR-resoluties. Een verzoek om militaire bijstand had de Nederlandse regering intussen niet bereikt, ook niet in een op 12 november gevoerd telefoongesprek tussen president Clinton en minister-president Kok, waarin deze laatste had aangegeven dat de Nederlandse regering begrip zou hebben voor een eventueel militair optreden van de Verenigde Staten tegen Irak, indien alle diplomatieke middelen waren uitgeput.³³

3.11 Operatie *Desert Fox*

Dat eenzijdige Amerikaans-Britse militair ingrijpen kreeg zijn beslag in de operatie *Desert Fox* op de avond van 16 december 1998. De directe aanleiding daartoe vormde een op 15 december door het hoofd van UNSCOM, de Australische diplomaat Richard Butler, aan de Veiligheidsraad uitgebracht rapport. Hij concludeerde daarin dat Irak niet de voor de inspecties noodzakelijke medewerking had verleend en zelfs nieuwe beperkingen aan UNSCOM had opgelegd, ondanks een half november gedane belofte tot hernieuwde samenwerking. De in Irak nog aanwezige leden van UNSCOM, onder wie Butler, verlieten het land, waarmee de inspecties naar biologische en chemische wapens dus werden gestaakt. In 2000 heeft Butler overigens verklaard dat hij had besloten weg te gaan na een gesprek met Amerikaanse diplomaten in Bagdad die hem hadden gezegd dat zij niet konden instaan voor zijn persoonlijke veiligheid en die van de andere leden van de speciale commissie.³⁴ De toon van Butlers rapport stond in schril contrast tot het gelijktijdig uitgebrachte IAEA-rapport van Mohamed ElBaradei, waarin werd gesteld dat Irak de noodzakelijke medewerking had verleend om de activiteiten van het internationale atoombureau op efficiënte en effectieve wijze te voltooien.³⁵

³³ Kamerstukken II, 1998/99, 21 664, nr.100. Vgl. Notulen Ministerraad van 18 december 1998. Het kabinet-Kok I had op 3 augustus 1998 plaatsgemaakt voor kabinet-Kok II.

³⁴ Richard Butler, *Saddam Defiant: The Threat of Weapons of Mass Destruction and the Crisis of Global Security* (Londen, 2000), p. 224.

³⁵ UN Security Council S/1998-1172 (15 december 1998).

De Veiligheidsraad maakte onmiddellijk een aanvang met de besprekking van beide rapporten. Zonder de uitkomst van deze besprekingen af te wachten begon echter op 16 december een vierdaagse reeks Amerikaanse en Britse bombardementen. Deze luchtaanvallen waren gericht op het uitschakelen van de Iraakse militaire capaciteit, met name het arsenaal aan biologische en chemische wapens, door het bombarderen van fabrieken en installaties. Ook was het doel kazernes en commandocentra te vernietigen om zo de slagkracht van de Republikeinse Garde, de elitetroepen van Saddam Hoessein, te verminderen. Bij deze aanvallen werden verder honderden kruisvluchtwapens van geallieerde marineschepen afgewoeld.

Van de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad keurden vervolgens drie (Rusland, China en Frankrijk) de Amerikaans-Britse militaire acties af. Deze acties hadden niet het beoogde politieke effect. Saddam Hoessein gaf dit keer niet opnieuw toe. UNSCOM keerde niet naar Irak terug. Uiteindelijk zou de speciale commissie worden onttrokken. Een nieuw inspectieorgaan, UNMOVIC, kwam er in 1999 voor in de plaats.

3.12 Standpunt van de Nederlandse regering en de Tweede Kamer over operatie *Desert Fox*

De Nederlandse regering (het kabinet-Kok II) werd enkele uren voor het begin van de bombardementen door de Britse regering ingelicht. De Amerikaanse president Clinton op zijn beurt informeerde minister-president Kok in ‘een mondelinge boodschap’, die op 17 december, toen de acties al begonnen waren, werd overgebracht door tussenkomst van de Amerikaanse ambassadeur. Daarin werd steun gevraagd voor de militaire actie (‘It is vital that Saddam understands that he is paying the inevitable price for refusing to comply with UN Security Council resolutions’).³⁶ In een brief aan de Tweede Kamer op 17 december 1998 liet minister Van Aartsen weten dat de regering, mede gelet op de Iraakse onwil, militair optreden ook zonder een daartoe strekkende vr-resolutie ‘onontkoombaar’ achtte:

Er zijn duidelijke aanwijzingen dat Irak niet bereid is af te zien van de ontwikkeling van massavernietigingswapens. In het verleden heeft Saddam Hoessein getoond bereid te zijn die ook te gebruiken. Daaraan moet een einde komen.³⁷

Evenals de Verenigde Staten en Groot-Brittannië stelde de Nederlandse regering zich op het standpunt dat het militaire optreden werd gelegitimeerd door ‘het geheel aan resoluties van de Veiligheidsraad vanaf 1991 inzake Irak’.

Deze uitspraken werden Van Aartsen niet door ieder lid van het zittende kabinet in dank afgenoemd. Dat de brief van 17 december 1998 was uitgegaan zonder vooraf in de Ministerraad te zijn besproken, wekte bij sommige ministers ongenoegen. De tegenstellingen waren daarbij niet partijpolitic bepaald. Zo meende minister Pronk tijdens een discussie over dit onderwerp in de Ministerraad van 18 december dat uitsluitend de Veiligheidsraad tot het gebruik van geweld mocht besluiten en dat het zelfstandige Amerikaans-Britse optreden de facto een inbreuk vormde op de geldende regels van de inter-

³⁶ Notitie raadadviseur AZ. Geerts aan minister-president, 17 december 1998, nr. 689/99H000323.

³⁷ Kamerstukken II, 1998/99, 21 664, nr. 102, p. 2.

nationale rechtsorde, met name op het verbod van agressieoorlog. Eerdere Veiligheidsraadresoluties, zoals laatstelijk 1205, boden geen voldoende juridische grondslag voor militair optreden. Hij werd bijgevallen door zijn liberale ambtgenoot van Justitie Korthals. Deze vond het ongewenst dat de Verenigde Staten zich opstelden als politieagent van de gehele wereld, en onjuist dat de Veiligheidsraad niet was geconsulteerd. Van een ander gevoelen bleek Pronks partijgenoot, minister van Sociale Zaken K.G. de Vries. Naar diens mening was de Veiligheidsraad niet voldoende toegerust om op situaties als deze adequaat te reageren. De Veiligheidsraad achtte hij in zulke situaties altijd verdeeld en daarom onmachtig. Machtpolitiek prevaleerde in dit geval boven een strikte toepassing van de regels van de internationale rechtsorde. De Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk waren bereid verantwoordelijkheid te nemen om deze internationale rechtsorde te herstellen.³⁸

Minister-president Kok achtte militair optreden eveneens onontkoombaar. Er waren duidelijke aanwijzingen dat Irak niet bereid was af te zien van de ontwikkeling van massavernietigingswapens. Wel was het zijns inziens beter geweest als de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk hadden gewacht met militair optreden totdat de bijeenkomst van de Veiligheidsraad was afgerond, zij het dat het evident was dat daarin geen consensus zou zijn bereikt. In de Tweede Kamer reageerde hij diezelfde dag kort op de militaire acties:

Als Irak keer op keer de gemaakte afspraken totaal verwaarloost, kun je niet blijven aarzelen en niet blijven zeggen dat hier geen daadkrachtig antwoord op nodig is. (...) Saddam Hoessein zelf, en niemand anders, draagt tegenover het Iraakse volk de verantwoordelijkheid voor het ingrijpen met militaire middelen.³⁹

Pas op 11 februari 1999 (de Tweede Kamer was op 17 december 1998 met reces gegaan) vond een algemeen overleg plaats waarin de hierboven aangehaalde brief van minister Van Aartsen werd besproken. In dit debat merkte de woordvoerder van de PvdA, Koenders, op dat de acties 'volstrekt legitiem en verantwoord' waren. Saddam Hoessein had de Veiligheidsraad 'voor schut' gezet. Resoluties van de raad moesten worden uitgevoerd. De acties waren zijns inziens ook proportioneel, gelet op het gevaar van de massavernietigingswapens. Als er niet snel overeenstemming werd bereikt over een bepaald inspectieregime, dreigde het gevaar van proliferatie van wapens in de regio. De 'enigszins aangetaste rol' van de Veiligheidsraad diende zo snel mogelijk te worden hersteld.

De spreker van D66, Hoekema, vond de militaire acties in Irak eveneens 'onontkoombaar'. Wanneer niet was opgetreden, zou dat 'een beloning' voor het gedrag van Saddam Hoessein hebben betekend. De woordvoerder van het Gvp, Van Middelkoop, vond het door de Tweede Kamer onderschreven beroep op vroegere resoluties van de Veiligheidsraad 'niet sterk', omdat deze al 'tamelijk oud' waren. 'Een nieuwe, met *Desert Fox* vergelijkbare actie zou beslist een nieuwe resolutie vergen om de politieke legitimatie veilig te stellen.'

Ronduit kritisch toonde zich GroenLinks bij monde van mevrouw Vos, die de acties 'buitenproportioneel' en 'ineffectief' achtte, evenals de SP. Het Kamerlid Marijnissen van die partij wees op de mogelijkheden voor de Iraakse leider om met de productie van massavernietigingswapen door te gaan zolang UNSCOM de inspecties niet hervatte.

³⁸ Aan dit standpunt van De Vries herinnerde minister-president Balkenende in *Elsevier* van 3 januari 2009. Zie Eric Vrijsen, 'Een kwestie van prestige', p. 12-13.

³⁹ *Handelingen II 1998/99*, 17 december 1998, p. 2812.

In zijn antwoord onderstreepte minister Van Aartsen dat de internationale gemeenschap in Irak te maken had met een ‘verwerpelijk, gevaarlijk, onbetrouwbaar en onvoorspelbaar regime’, dat elke dag systematisch de mensenrechten schond. Hij bestreed het kennelijk bij sommigen ontstane beeld dat Nederland in de Veiligheidsraad (waarvan het begin 1999 lid was geworden) ‘een soort slaafse volgeling’ zou zijn van de door Washington en Londen verwoerde standpunten:

Er is sprake van een keten van resoluties waarop dat [militaire] optreden is gebaseerd. In die situatie is het niet de taak van de Nederlandse regering om in verband met goedkeuring van acties andere regeringen te consulteren. Zij heeft meteen aangegeven dat het in de ingetreden situatie onvermijdelijk was dat de militaire operatie volgde, ook al moest dat worden betreurd.

De Nederlandse regering maakte, aldus de minister, ‘een eigen inhoudelijke analyse, afweging en argumentatie’. Zij kon dan, zoals ook bij de acties van eind 1998 het geval was geweest, ‘naast opinies komen te staan die ook door Amerikanen en Britten worden onderschreven’. Oog voor een andere benadering was er echter zeker. In de Veiligheidsraad overlegde Nederland intensief met de Fransen, die aan een eigen oplossing voor het probleem van de wapencontrole werkten.⁴⁰

3.13 Een hiaat van vier jaar

Krachtens een Veiligheidsraadresolutie van 17 december 1999 (resolutie 1284) werd UNMOVIC ingesteld: de *United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission*. Drie van de vijf permanente leden van de raad, Rusland, Frankrijk en China, onthielden zich van stemming omdat zij meenden dat Irak te weinig tegemoetgekomen werd. Met de leiding van de nieuwe organisatie werd Hans Blix belast, die in 1997 als directeur-generaal van IAEA was teruggestreden. In feite vervulde de nieuwe organisatie dezelfde taken als haar voorganger UNSCOM. Daarbij werd lering getrokken uit de ervaringen die UNSCOM in Irak had opgedaan. Zo stonden de wapeninspecteurs van UNMOVIC in dienst van de Verenigde Naties en niet langer in dienst van de nationale regeringen die hen aan UNSCOM ter beschikking hadden gesteld, waardoor een strengere selectie van de inspecteurs op grond van hun specialistische bekwaamheden mogelijk was. Irak weigerde echter tot november 2002 UNMOVIC tot zijn grondgebied toe te laten voor het uitvoeren van de inspecties. Ook IAEA was in deze jaren niet welkom. Mogelijk speelde bij die weigerachtige houding een rol dat Saddam Hoessein beducht was voor het ‘fanatieke’ Iran en daarom de wereld graag in de waan liet dat er met het Iraakse wapenarsenaal niet te spotten viel.⁴¹ Pas op 25 november 2002 zouden onder sterke internationale druk de eerste wapeninspecteurs van UNMOVIC tot Iraaks territorium worden toegelaten.

⁴⁰ Verslag van een algemeen overleg met de vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken; zie *Kamerstukken II, 1998/99, 21 664 en 26 301, nr. 106, i.h.b. p. 1* (Koenders), 3 (Vos), 4 (Hoekema), 6 (Van Middelkoop), 7 (Marijnissen) en 8-10 (Van Aartsen). Vgl. het op 12 maart 2003 ontvangen antwoord op Kamervragen van het lid De Graaf (D66), *Kamerstukken II, 2002/03, Aanhangsel Tweede Kamer, nr. 910*, waarin dit verslag wordt geëvalueerd.

⁴¹ Dit heeft hij althans in gesprekken met de FBI na zijn gevangenneming eind 2003 opgemerkt. Vgl. *NRC Handelsblad* 2 juli 2009; nsarchive.org.

Door deze afwezigheid van internationaal toezicht ontstond grote onzekerheid over de mate waarin Irak zich in deze periode had kunnen herbewapenen.⁴² Zowel Blix als zijn opvolger bij IAEA, ElBaradei, verklaarde dat hij door het ontbreken van inspectiemogelijkheden niet kon rapporteren of Irak zich al dan niet aan de gemaakte afspraken hield. Van eenzelfde onzekerheid gaf minister Van Aartsen op 13 februari 2001 in de Tweede Kamer blijk toen hij opmerkte dat hij niet beschikte over ‘harde bewijzen’ dat Irak een tweetal fabrieken had gebouwd voor de productie van massavernietigingswapens. Hij dacht dat ook de Amerikanen niet over zulke bewijzen beschikten.⁴³

De Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Colin Powell leek in deze periode evenmin een hoge dunk te hebben van het Iraakse potentieel aan massavernietigingswapens. Tijdens een officieel bezoek aan Egypte verklaarde hij op 24 februari 2001 in een persconferentie dat dankzij de tegen Irak toegepaste sancties Saddam Hoesslein niet in staat was geweest massavernietigingswapens te ontwikkelen: ‘He has not developed any significant capability with respect to weapons of mass destruction.’⁴⁴ Het was intussen onloochenbaar dat het effect van die sedert 1990 volgehouden sanctiepolitiek juist in deze jaren sterk begon te verminderen. Vooral de door de Verenigde Naties oogluikend getolereerde export van Iraakse olie naar nabuurlanden als Turkije, Syrië en Jordanië nam grote afmetingen aan. De olie-inkomsten op hun beurt maakten ontduiking van het wapenembargo door Irak gemakkelijker.

3.14 Bombardementen na 1998

De luchtaanvallen op Iraakse militaire doelen gingen intussen voort. Tussen eind 1998 en maart 2001 voerden de Amerikaanse en Britse luchtmacht circa 30.000 patrouillevluchten over Iraaks grondgebied uit, waarbij 250 maal, naar het heette uit ‘zelfverdediging’, tot bescherming van de no-flyzones, werd opgetreden. Doelwit van deze bombardementen waren Iraakse radarsystemen, luchtafweergeschut en communicatiecentra buiten deze zones en op 16 februari 2001 waren dat militaire installaties in de buurt van Bagdad.

Op 20 februari 2001 stelde het Tweede Kamerlid Vos van GroenLinks aan minister Van Aartsen vragen hierover. Voor de volkenrechtelijke basis van de bombardementen verwees de minister naar de reeds eerder ter sprake gekomen resolutie 688. De Nederlandse regering was overigens niet vooraf van de operaties op de hoogte gesteld.⁴⁵ De Verenigde Staten kwalificeerden hun militaire acties als geheim en vonden het onnodig daarover aan de Veiligheidsraad te rapporteren.⁴⁶ In de Ministerraad van 23 februari 2001 sprak minister Pronk zijn ongenoegen over de bombardementen uit; hij achtte ze niet overtuigend beargumenteerd. De minister-president toonde daarentegen waardering voor de wijze waarop Van Aartsen in de Tweede Kamer op de gebeurtenissen in Irak had gereageerd.

⁴² Zie Trevor Findlay & Ben Mines, ‘UNMOVIC in Iraq: Opportunity Lost’, *Verification Yearbook 2003*, p. 45-63.

⁴³ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 477, nr. 2, p. 11.

⁴⁴ www.thememoryhole.org/war/powell-no.wmd-original.htm

⁴⁵ *Handelingen II*, 2000/01, 20 februari 2001, 3831/35; *Kamerstukken II*, 2000/01, 21 664, nr. 113.

⁴⁶ Zie het overleg van Van Aartsen op 13 februari 2001 met de vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 477, nr. 2, p. 11.

Nog eenmaal kwam de legitimiteit van een gewapende militaire interventie in een ander land aan de orde, en wel bij de besprekingskader 2001. Op 13 juli 2001 stuurden de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie een brief over het Toetsingskader voor de uitzending van Nederlandse militairen naar de Tweede Kamer. Ten aanzien van het mandaat, dus de opdracht waaronder de militairen dienden te opereren, werd hierin gesteld:

De uitzending van Nederlandse militaire eenheden moet in overeenstemming zijn met het internationale recht. Indien de operatie niet op uitnodiging van het betrokken land wordt uitgevoerd, moet zij op een duidelijk mandaat berusten. Dit mandaat is meestal afkomstig van de Verenigde Naties en betreft in beginsel een resolutie van de Veiligheidsraad. Operaties in het kader van Hoofdstuk VI van het Handvest van de Verenigde Naties kunnen ook berusten op een mandaat van een regionale veiligheidsorganisatie (...). In het mandaat worden de politieke en militaire doelstellingen van de operatie geformuleerd. Er moet onderscheid worden gemaakt tussen operaties waarbij sprake is van een specifieke, door de betrokken internationale organisatie vastgestelde periode, en operaties die een bepaald doel moeten bereiken.⁴⁷

3.15 11 september 2001

In september 2001 brak een nieuwe fase in de wereldgeschiedenis aan. De westerse landen werden zich die maand ten volle bewust van de dreiging die van Al Qaida en het internationale terrorisme uitging. Al op 7 augustus 1998 waren de ambassades van de Verenigde Staten in Nairobi en Dar es Salaam doelwit van aanslagen geweest. Daarbij vielen vele tientallen slachtoffers. Deze aanslagen werden door de Verenigde Staten met militaire tegenacties in Afghanistan en Soedan en door de Veiligheidsraad met doelgerichte sancties tegen Osama bin Laden en zijn organisatie beantwoord (zie vr-resolutie 1267). De aanslagen op de Twin Towers in New York en op het Pentagon in Washington op 11 september 2001, waarbij bijna drieduizend doden vielen, reikten veel verder en bracht radicale veranderingen in de internationale politiek te weeg.

De Verenigde Staten begonnen hun *War on Terror(ism)* met een beroep op het in artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties neergelegde recht op zelfverdediging, een rechtsgrond die de Veiligheidsraad daagserna erkende in de unaniem aangenomen resolutie 1368. Om de trainingskampen van Al Qaida in Afghanistan, waar ook Osama bin Laden met een deel van zijn aanhang zijn toevlucht had gezocht, definitief te vernietigen, lanceerde de Amerikaanse regering in oktober 2001 de operatie *Enduring Freedom*. Deze militaire operatie bleek op de korte termijn onverwacht succesvol. Een door Amerika en andere westerse mogendheden, waaronder Nederland, gesteund bewind, onder leiding van interim-president Karzai, kon na de verdrijving van de fundamentalistische taliban in de loop van 2002 in de hoofdstad Kaboel worden geïnstalleerd. Ook Nederland participeerde in de militaire operaties. Dat er banden bestonden tussen het bewind in Bagdad en Osama bin Laden werd bij herhaling van Amerikaanse zijde beweerd, maar kon niet worden aangetoond.

47

Kamerstukken II, 2000/01, 23 591 en 26 454, nr. 7, p. 5. Zie ook hoofdstuk II.

De Amerikaanse president George W. Bush besloot ook een hardere lijn te volgen ten aanzien van andere, aan de Verenigde Staten politiek niet welgevallige regimes. In zijn *State of the Union*, zijn boodschap tot het Amerikaanse Congres, van 29 januari 2002, rekende hij Irak uitdrukkelijk tot de 'As van het Kwaad' (samen met Iran en Noord-Korea).⁴⁸ Het geduld van Bush met Irak, dat in Amerikaanse ogen al zo lang de wapeninspecties had getraineerd en dat tegenover de staat Israël een dreigende toon aansloeg, raakte duidelijk op. Het geloof in de effectiviteit van het wapenembargo en andere sancties tegen Irak begon te tanen. Landen als Frankrijk en Rusland maakten er geen geheim van dat zij toenadering zochten tot het regime in Bagdad, ook om de economische banden aan te halen. In Washington groeide de wens naar een verandering van het regime in Irak. Steeds sterker werd het reeds in de *Iraq Liberation Act* van oktober 1998 uitgedrukte streven zich van Saddam Hoessein te ontdoen (zie verder paragraaf 7.1.1).

3.16 Terugblik

Zo het bovenstaande één duidelijke conclusie toelaat, dan is het dat Irak, een soevereine staat, zich in de jaren na 1990 met hand en tand heeft verzet tegen beperkingen van zijn soevereiniteit die het land door de Verenigde Naties bij een reeks bindende resoluties van de Veiligheidsraad werden opgelegd. Het gold hier beperkingen die deels het gevolg waren van de sedert 1990 aan het land opgelegde economische sancties en die deels waren ingegeven door de wens de wapenarsenalen van Irak te ontmantelen. Slechts met veel moeite en maar zeer ten dele konden deze beperkingen door de Verenigde Naties worden afgedwongen. Vooral de komst van internationale inspectieorganen als UNSCOM, IAEA en UNMOVIC riep in Bagdad veel verzet op. Inspecties in Irak werden na het vertrek van UNSCOM eind 1998 en voor de komst van UNMOVIC in november 2002 niet meer uitgevoerd. Daardoor ontstond internationaal grote onzekerheid over de vraag of de Iraakse massavernietigingswapens inderdaad vernietigd, dan wel nog steeds aanwezig of opnieuw vervaardigd c.q. aangeschaft waren.

Nederland nam een actief aandeel in de confrontatie tussen Irak, de Verenigde Naties en de grote westerse landen in de periode tussen 1990 en 2002. Het toonde zich bij herhaling bereid militaire middelen ter beschikking te stellen. Een eventuele rechtvaardiging voor militair optreden werd gezocht en gevonden in het door het regime in Bagdad voortdurend niet-opvolgen van de door de Veiligheidsraad aangenomen resoluties inzake Irak. Ons land stelde zich echter op het standpunt dat alle diplomatische middelen, waaronder de wapeninspecties, uitgeput moesten zijn voordat actief kon worden deelgenomen aan een militaire actie. Of en wanneer deze situatie zich voordeed, zou Nederland zelf dienen uit te maken. Op dit punt lijken

⁴⁸ Over Irak merkte Bush in deze boodschap op: 'Iraq continues to flaunt its hostility toward America and to support terror. The Iraqi regime has plotted to develop anthrax and nerve gas and nuclear weapons for over a decade. This is a regime that has already used poison gas to murder thousands of its own citizens, leaving the bodies of mothers huddled over their dead children. This is a regime that agreed to international inspections then kicked out the inspectors. This is a regime that has something to hide from the civilized world.' Zie: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=2002_presidential_document&docid=pdoufeoz_txt-II.pdf.

geen grote verschillen te hebben bestaan tussen het kabinet-Lubbers III (1989-1994) en de kabinetten-Kok I (1994-1998) en -Kok II (1998-2002).

4

MAATSCHAPPELIJKE CONTEXT: DE PUBLIEKE OPINIE EN IRAK

4.1 Debat in samenleving en media: de kwestie van het draagvlak

Op 18 maart 2003 besloot de Nederlandse regering om de onafwendbare inval in Irak van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk politiek te steunen. Van actieve militaire participatie werd afgezien. Voor de beslissing om geen militaire steun te verleenen maar alleen politieke werd verwezen naar het nationale draagvlak. Dat zou, vanwege het ontbreken van een VN-mandaat, niet stevig genoeg zijn om een ander besluit te rechtvaardigen. De regering liet zich in haar argumentatie naar buiten toe dus sterk bepalen door de gevoelens in de samenleving. Om die reden staat de Commissie stil bij de vraag binnen welke maatschappelijke context de discussies over Irak zich afspeelden. Ook geeft de Commissie een kort overzicht van de publieke opinie in Nederland (en daarbuiten) over de kwestie-Irak en vraagt zij zich af welke rol onderzoeken naar de publieke opinie hebben gespeeld in de standpuntbepaling van de regering.

De Nederlandse discussie over Irak vond plaats tegen de achtergrond van turbulente maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. De jaren voor 2002 stonden in het teken van de ‘paarse’ coalitie van PvdA, VVD en D66, die sinds 1994 Nederland geregeerd had. Deze coalitie was enerzijds bijzonder omdat voor het eerst sinds 1918 christendemocraten in de regering ontbraken, anderzijds omdat PvdA en VVD na decennia van wederzijdse polarisatie samenwerkten. De coalitie mocht zich lange tijd in de kiezersgunst verheugen en tot eind 2001 zag het er nog naar uit dat Paars III in het verschiet lag.

De aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten brachten ook in Nederland onrust over de gevaren van radicaliserende moslims. Mede daardoor kwam het integratiedebat in een nieuwe fase, waarbij felle kritiek werd geuit op het ‘softe en tolerantie’ overheidsbeleid. Een en ander leidde tot de opkomst van nieuwe politieke bewegingen. De belangrijkste daarvan was de LPF, met de charismatische Pim Fortuyn als leider. Fortuyn won op 6 maart 2002 op overtuigende wijze de gemeenteraadsverkiezingen in Rotterdam en bezette in één keer 17 van de 45 zetels. Vooral de paarse partijen verloren na-van, ook in de rest van Nederland.

Fortuyn zette hierna de opmars naar de landelijke politiek in. Op 14 maart 2002 publiceerde hij zijn boek *De puinhopen van acht jaar Paars*, dat tevens als zijn verkiezingsprogramma fungeerde. De stelling van Fortuyn was dat Paars de verwachting had gewekt dat er een frisse wind door de collectieve sector zou gaan. Met uitzondering van het beleid op het gebied van de overheidsfinanciën en met betrekking tot het homohuwelijk, euthanasie en abortus meende Fortuyn dat tijdens Paars II vooral *niet* was geregeerd. Fortuyn stond niet alleen in zijn kritiek op het tweede paarse kabinet. Bij de val van dat kabinet achten ook 23 hoogleraren brede kritiek op de kabinetten-Kok gerechtvaardigd. Paars I had een vliegende start gemaakt, maar bij Paars II was het elan ingezakt.¹

Fortuyn hekelde de fractiediscipline en wat hij de ‘elitedemocratie’ noemde. Politiek speelde zich slechts voor een klein deel af in de openbaarheid en voltrok zich vooral via ‘voorgekookt beraad in achterkamertjes’ als het ‘Torentje’ van de minister-president. Het publieke domein en de collectieve sector waren in de visie van Fortuyn verworden tot een ‘meritocratie van ambtelijke en semiambtelijke professionals die zichzelf vernieuwde en aanzulde door coöptatie’. De burger moest weer een stem in het geheel

1

Herman Staal, ‘Hoogleraren over acht jaar paars’, *NRC Handelsblad*, 20 april 2002.

krijgen.² Met zijn ‘krachtig herstelprogramma’ deed Fortuyn tal van radicale aanbevelingen op de terreinen van openbaar bestuur, sociale voorzieningen, veiligheid en integratie. Voor de gevestigde politieke partijen was het een ongrijpbaar programma, ook omdat een financiële paragraaf ontbrak. PvdA-leider Melkert en D66-lijsttrekker De Graaf wezen samenwerking op basis van Fortuyns programma af. De lijsttrekkers van vvd en cda, Dijkstal en Balkenende, toonden zich eveneens teleurgesteld in het programma, maar lieten de mogelijkheid van samenwerking in een coalitie open.³

Nog vóór de Tweede Kamerverkiezingen van 15 mei 2002 werd Nederland opgeschrikt door de moord op Fortuyn (6 mei 2002). De moord leidde tot geschockte reacties en een grimmig maatschappelijk en politiek klimaat. Zo werd GroenLinks-fractievoorzitter Rosenmöller, die Fortuyn het nodige politieke tegenspel had geboden, met de dood bedreigd, zodat hij moet worden beveiligd. Hij zou later terugtreden als fractievoorzitter. Bij de verkiezingen, die werden overschaduwd door de dood van Fortuyn, verloren PvdA en vvd enorm. PvdA-leider Melkert moest het veld ruimen. Het cda, onder leiding van de net aangetreden politiek leider Balkenende, werd met 44 zetels de grootste partij. De LPF kwam met 26 zetels in de Tweede Kamer. Dit bracht een recordaantal nieuwelingen in de Tweede Kamer.

Op basis van de verkiezingsuitslag werd het kabinet-Balkenende I van cda, LPF en vvd geformeerd, dat op 22 juli aantrad. Al snel bleek dat dit kabinet een uiterst instabiele coalitie was, vooral vanwege de interne conflicten binnen de LPF. Reeds op 16 oktober diende premier Balkenende het ontslag in van zijn kabinet. Er werden nieuwe verkiezingen uitgeschreven voor 22 januari 2003. Bij die verkiezingen won de PvdA het in mei 2002 verloren terrein bijna volledig terug, maar het cda bleef de grootste partij. De LPF werd gedecimeerd. De verkiezingsuitslag leidde tot een poging om een kabinet van cda en PvdA te formeren. Daarover meer in hoofdstuk 6.

Door dit alles heen speelde ook dat het kabinet-Kok op 16 april 2002 was afgetreden als reactie op een rapport van het niod. Daarin was de rol van Nederland bij de val van de enclave Srebrenica beschreven, een drama dat in 1995 resulterde in de moord op duizenden Bosnische moslims. Door de publicatie van het niod-rapport en de politieke reacties daarop ontstond (opnieuw) een publiek debat over de rol en verantwoordelijkheden van Nederland, en meer in het bijzonder van de krijgsmacht, bij internationale conflicten. De Tweede Kamer besloot tot een parlementaire enquête, die in 2002 werd uitgevoerd. Het eindrapport verscheen op 27 januari 2003.⁴

De verkiezingsuitslag van 22 januari 2003 toonde aan dat de rust in het politieke landschap van Nederland nog niet hersteld was. Vooral het integratiedebat leidde tot steeds scherpere tegenstellingen. Binnen deze maatschappelijke context was de aandacht voor vraagstukken van vrede en veiligheid – en daarmee ook voor de Irakoorlog – betrekke-

² Pim Fortuyn, *De puinhopen van acht jaar Paars*, Digitale Bibliotheek voor de Nederlandse Letteren, 2009 (2002), p. 10-11.

³ Raymond van den Boogaard, ‘Ook in zijn program is Fortuyn ongrijpbaar’, *nrc Handelsblad*, 13 maart 2003; ‘Afwijzende reacties op boek Fortuyn’, *nrc Handelsblad*, 14 maart 2003.

⁴ Deze enquête en de uitkomsten ervan hebben opvallend genoeg geen rol gespeeld in het gelijktijdig gevoerde parlementaire Irakdebat. De enige verwijzing naar Srebrenica tijdens het op 30 januari 2003 gevoerde debat kwam van Herben (LPF). Hij verwees in verband met de beslissing om al dan niet deel te nemen aan een door de vs geleide militaire operatie naar de aanbeveling van de parlementaire enquête-commissie Srebrenica: bezint eer ge begint. (*Handelingen II*, 2002/03, 38-2832).

lijk marginaal. Weliswaar was uiteindelijk een meerderheid van de Nederlanders tegen de Amerikaanse inval in Irak (zie hieronder), maar een brede maatschappelijke discussie bleef uit. *NRC Handelsblad*-columnist Bas Heijne merkte op dat over de uitlatingen van vvd-Kamerlid Ayaan Hirsi Ali over de islam en de persoonlijke missie van Greta Duisenberg ten behoeve van de Palestijnen meer inkt vloeide dan over de toen naderende oorlog tegen Irak.⁵ Toch getuigden de media er wel van dat politici, juristen, politicologen, oud-militairen, leiders van vredesbewegingen en andere maatschappelijke en kerkelijke organisaties debatteerden over de voors en tegens van een mogelijke inval in Irak. In onderstaand overzicht wordt een niet-volledig beeld geschetst van een aantal belangrijke bijdragen aan dit Irakdebat.

Een opvallende rol speelde Mient Jan Faber, algemeen secretaris van het Interkerkelijk Vredesberaad ikv. In de jaren tachtig was hij de grote voorman geweest van de acties tegen de kruisraketten, die in 1981 400.000 mensen op de been brachten in Amsterdam, en twee jaar later 500.000 in Den Haag. Nu schaarde hij zich tot veler verrassing in het kamp van de voorstanders van een inval in Irak en *regime change*. In diverse media beargumenteerde hij zijn standpunt door zich te beroepen op het belang van de Koerden en andere onderdrukte Irakezen, die gebaat zouden zijn bij het verdrijven van Saddam Hoesein. Hoewel hij de nodige twijfels had over de motieven van Bush, zag hij in diens optreden toch een manier om dat doel te bereiken. Dit standpunt leidde tot veel discussie en conflicten met zijn kerkelijke achterban, die in overgrote meerderheid tegen de oorlog was. Zo veroordeelde de Nederlandse bisschoppenconferentie de oorlog met het argument dat er (nog) geen morele legitimering voor deze oorlog was.⁶ Bisschop Van Luijn was als enige officiële vertegenwoordiger van de rooms-katholieke kerk een van de sprekers bij een demonstratie op de Dam tegen de oorlog in Irak. Uiteindelijk zou Faber (na bijna dertig jaar!) terugtreden als secretaris van het ikv.⁷

Andere opvallende voorstanders van de inval waren de prominente PvdA'ers Paul Scheffer en Max van der Stoel. Van der Stoel was van 1991 tot 1999 vn-rapporteur voor de naleving van de mensenrechten in Irak en werd door de PvdA-fractie in de Tweede Kamer om advies gevraagd. Hij sprak zich uit vóór steun aan de oorlog.⁸ Herstel van de mensenrechten in Irak was voor Scheffer een doorslaggevend argument. Scheffer beargumenteerde in *NRC Handelsblad* uitvoerig waarom de 'lang uitgestelde oorlog' tegen Irak gerechtvaardigd was en waarom het diep verdeelde Europa het best 'een nauwe band [kan] onderhouden met de Verenigde Staten, de enige andere stabiele democratie in de wereld'. Scheffer voegde daar aan toe: 'De vredesdemonstranten maken zich helemaal geen voorstelling van een wereld waarin de gesmade macht van Amerika afwezig zou zijn.'⁹

In het Nederlandse debat klonk een negatieve beoordeling door van de Atlantische verhoudingen, waaraan Nederland doorgaans prioriteit gaf, en meer in het bijzonder van het beleid van de Amerikaanse regering-Bush. Een voorbeeld waren de columns van Anet Bleich in *de Volkskrant*.¹⁰ Zij schreef:

5 Bas Heijne, 'Onze oorlog', *NRC Handelsblad*, 15 februari 2003.

6 *NRC Handelsblad*, 20 maart 2003.

7 Zie ook *Jaarverslag 2002*, Interkerkelijk Vredesberaad, z.d.

8 Joop Hippe, Paul Lucardie en Gerrit Voerman, 'Kroniek 2003. Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 2003' in: *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen* (Groningen 2003) p. 95.

9 *NRC Handelsblad*, Paul Scheffer, 'Bommen scheppen verplichtingen', 21 maart 2003.

10 Zie onder meer in *de Volkskrant*, 19 maart 2003.

Zo'n tien jaar lang ben ik een overtuigd Atlantica geweest, aanhanger van de Amerikaanse politiek die gericht was op vrijhandel, democratische hervormingen, het bevorderen van mensenrechten en het ondersteunen van vredesprocessen (Ierland, Israël en Palestina). Van dat Atlantisch enthousiasme is weinig over, even weinig waarschijnlijk als van de Atlantische samenwerking als zodanig. Dat heeft alles te maken met wat Chirac en Schröder volgens mij terecht aanduiden als 'de oorlogslogica' in het beleid van Bush.

Daartegenover stond het geluid van degenen die de Atlantische verbondenheid ondersteunden. Ook hier een voorbeeld. De publicist Leon de Winter schreef op 8 maart 2003 in *Trouw* een open brief aan de vredesdemonstranten:

Blijkbaar worden Bush en Blair gedreven door motieven die u niet onderkent, of misschien in het geheel niet kent of misschien zelfs niet wilt kennen. (...) In de huidige discussie schijnt het een noodzakelijk kwaad te zijn dat oorlog ritueel veroordeeld wordt, dus bij deze: ook ik ben tegen oorlog in welke vorm dan ook – maar ik kan onmogelijk ontkennen dat ik dankbaar ben dat de Amerikanen in de Tweede Wereldoorlog het fascistisch geweld met veel groter geweld hebben beantwoord en in die strijd zelfs een monsterverbond sloten met de tiran Stalin. (...) Ik heb u nooit tegen de Chinezen, Vietnamese of de Sovjets zien demonstreren, waarde vredesdemonstrant. U heeft zich nooit verwaardigd uw afschuw uit te spreken over de moordenaars die zich van socialistische, Arabisch-nationalistische of Afrikaanse anti-imperialistische retoriek bedienen. U heeft altijd onverschilligheid getoond over de instandhouding van het exotische kwaad – maar u heeft nooit begrip getoond voor de Amerikaanse verdedigers van uw vertrouwde rechten en vrijheden."

Dergelijke uitingen vóór dan wel tegen Atlantische solidariteit mondden vrijwel nooit uit in dialoog of debat. Het bleef bij het uitwisselen van vaststaande meningen. Debatten richtten zich veelal op de volkenrechtelijke aspecten en de rol en betekenis van de Verenigde Naties. Verschillende hoogleraren internationaal publiekrecht mengden zich in de discussie in dag- en weekbladen, maar ook in de vakbladen. Vrijwel unaniem waren zij van mening dat de op 8 november 2002 aangenomen Veiligheidsraadresolutie 1441 onvoldoende juridische basis bood voor een inval in Irak. Deze resolutie gaf Irak een laatste kans om aan zijn ontwapeningsverplichtingen te voldoen en wees op *serious consequences* als het land zich niet aan zijn verplichtingen hield. De hoogleraren stelden dat het aan de Veiligheidsraad was en niet aan individuele lidstaten om vast te stellen of er sprake was van *material breach* en of daarop *with all necessary means* mocht worden gereageerd. Dit onderwerp komt uitgebreid aan de orde in hoofdstuk 8.

Andere argumenten pro en contra die in de Nederlandse media naar voren werden gebracht, hadden onder meer betrekking op de verschrikkingen van elke oorlog, vooral ook voor gewone burgers. Voorstanders beklemtoonden – in lijn met onder meer Van der Stoel – dat deze oorlog juist een einde kon maken aan het lijden van de Iraakse bevolking. Een vaak gehoord argument was ook dat de wereld niet opnieuw moest buigen voor de grillen en wensen van een dictator als Saddam Hoessein. Vergelijkingen met de toegeefelijkheid van de Britten en de Fransen jegens Hitler en Mussolini werden daarbij

niet geschuwde.¹² Een terugblik in de verschillende media leert verder dat de nodige aandacht werd besteed aan de militair-technische en militair-strategische aspecten van de oorlog: hoe zou de strijd worden gevoerd, welke middelen zouden worden ingezet en op welke militaire reactie van Irak moest worden gerekend?

Zoals gezegd werd het hier weergegeven Irakdebat slechts in beperkte kring gevoerd. De grote meerderheid van de Nederlanders maakte zich over heel andere zaken druk. Toch hadden zij vaak wel een mening over de Irakoorkoorlog.

4.2 Luide protesten

In de tweede helft van 2002 begonnen signalen over een mogelijke oorlog steeds sterker tot het publiek door te dringen in de vorm van aanvankelijk nog bescheiden protesten in de Verenigde Staten. In Europa waren de vroege antoorloggeluiden het sterkst te horen in Groot-Brittannië. Na vrijgave van het Britse rapport over MVW in Irak op 24 september 2002¹³ zagen de tegenstanders van een militaire interventie daar een oorlogsverklaring aan Irak in. In oktober hielden de protesten aan, voornamelijk in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, in november gevolgd door demonstraties in Italië en Canada. In januari 2003 werd er op vele plaatsen in de wereld tegen de oorlog geprotesteerd.¹⁴

Deze straatprotesten culmineerden op 15 februari 2003 in betogingen in 600 steden wereldwijd, waarbij Europa sterker vertegenwoordigd was dan de Verenigde Staten. Een bijeenkomst in Rome haalde met 3 miljoen demonstranten zelfs het *Guinness Book of Records* als de grootste antoorlogsdemonstratie in de geschiedenis. Ook in Barcelona en Londen waren meer dan een miljoen mensen op de been.¹⁵ In Amsterdam demonstreerden tussen de 45.000 en 80.000 personen,¹⁶ waarmee het in Nederlandse grootste vredesdemonstratie was sinds de demonstraties tegen de kruisraketten. Hij werd georganiseerd door het 'Platform tegen de Nieuwe Oorlog', een samenwerkingsverband van 218 organisaties van voornamelijk linkse en kerkelijke signatuur, organisaties van allochtonen en vredesorganisaties. Tot de sprekers behoorden de fractievoorzitters van de SP en GroenLinks, Marijnissen en Halsema. De PvdA sloot zich niet bij de demonstratie aan, omdat de PvdA een militaire inval niet principieel uitsloot. Fractievoorzitter Bos liet het aan zijn fractieleden over of zij al dan niet wilden deelnemen. Zelf liep hij niet mee.¹⁷

Weken gezien deze verschillen in aantal de Nederlandse demonstranten qua standpunt af van hun medestanders in de andere Europese landen? Het antwoord is nee, zij het dat

¹² B.v. *NRC Handelsblad*, 27 maart 2003.

¹³ UK Joint Intelligence Committee, *Iraq's Weapons of Mass Destruction: The Assessment of the British Government*, september 2002, www.number10.gov.uk [10/04/09].

¹⁴ Zie voor een overzicht: 'Protests against the Iraq War', http://en.wikipedia.org/wiki/Protests_against_the_Iraq_War [12/08/09].

¹⁵ <http://web.archive.org/web/20040904214302/http://www.guinnessworldrecords.com> [12/08/09].

¹⁶ Het persbericht van het 'Platform tegen de Nieuwe Oorlog', 'Grootste vredesdemonstratie sinds jaren', (<http://vredesite.nl/nieuweoorlog/2003/platform1502.html>) geeft het getal van 80.000; andere bronnen spreken van 45.000. Bas Heijne, 'Onze oorlog', *NRC Handelsblad*, 15 februari 2003.

¹⁷ Wereldwijd acties tegen oorlog in Irak', *NRC Handelsblad*, 15 februari 2003; Koole, *Mensenwerk*, (Amsterdam 2009), p. 246. Bos liep ook niet mee bij de demonstratie van 22 maart. Koenders liep toen bij wijze van compromis de tweede helft van het parcours mee. Koole, *Mensenwerk*, p. 256.

aanmerkelijk meer Nederlanders dan andere Europeanen zich voor het eerst op het demonstratiepad begaven. Ook wat de partijpolitieke voorkeur van de demonstranten betreft waren er afwijkingen ten opzichte van het Europese beeld. De Nederlandse demonstranten behoorden vooral tot het linkerdeel van het politieke spectrum. Dit is in lijn met het verzet van de SP in de Tweede Kamer tegen alles wat met ingrijpen in Irak te maken had. Opmerkelijk was echter dat het aandeel sociaaldemocraten slechts 20 procent betrof, tegen een Europees gemiddelde van 44 procent. Liberalen en christendemocraten lieten zich overal in Europa bij de betogeningen weinig zien.¹⁸

4.3 De publieke opinie en Irak vóór 2003

Nederlands onderzoek uit het midden van de jaren negentig liet zien dat er in beginsel steun bestond voor de inzet van militairen, zeker als die de bescherming van de internationale rechtsorde en het tegengaan van schendingen van de mensenrechten tot doel had. In die gevallen was steun voor militair ingrijpen zelfs aanzienlijk (70 procent). Later onderzoek (2000) leerde dat belangrijke criteria voor Nederlandse deelname aan een militaire interventie waren: toestemming van de VN, duidelijkheid over het politieke doel, kans op succes, mate waarin mensenrechten werden geschonden, deelname van NAVO-bondgenoten en de veiligheid van de eigen militairen.¹⁹ Veel van deze criteria zouden ook een rol spelen in het denken over een mogelijke oorlog in Irak.

In reactie op de aanslagen van 11 september 2001 gaf twee derde van de Nederlanders te kennen dat het goed zou zijn als Nederland troepen beschikbaar zou stellen om gezamenlijk met de Amerikanen op te trekken. Ook toen de Verenigde Staten Afghanistan aanvielen in een poging om een einde te maken aan het terrorisme, bleek er een grote bereidheid te bestaan om de Verenigde Staten te volgen, ook als het ging om een uitbreiding van de oorlog tegen het terrorisme naar andere strijdtonelen, waaronder Irak.²⁰

Begin 2002 leek er onder de Nederlanders nog aanzienlijke steun te bestaan voor een militaire operatie van de Verenigde Staten tegen Irak. Toen een dergelijke operatie echter concreter werd en de oorlogs dreiging toenam, brokkelde die steun af. Er ontstond twijfel over de wenselijkheid en de aanvaardbaarheid van militair ingrijpen. Als de woorden ‘grondtroepen’ of ‘invasie’ vielen, was de respons nog aanmerkelijk negatiever dan wan- neer er sprake was van luchtaanvallen of bombarderen. De bevolking leek zich maar al te goed te realiseren wat een grondoorlog aan mensenlevens zou kosten.

Al vroeg kwam ook tot uiting dat er in de Verenigde Staten en Europa verschillend werd gedacht over de rol van geweld in de verhoudingen tussen staten en de rol van het internationale recht. Dit verschil kan niet los worden gezien van de relatief grote militaire macht waarover de Verenigde Staten beschikten, alsmede de relatief sterke

¹⁸ Stefan Walgrave en Joris Verhulst, ‘Government Stance and Internal Diversity of Protest: A Comparative Study of Protest against the War in Iraq in Eight Countries’, *Social Forces*, 87 (2009) 3, p. 1355-1387.

¹⁹ Het betrof respectievelijk een NIPO-onderzoek voor het Studiecentrum voor Vredesvraagstukken Nijmegen en Stichting Maatschappij en Krijgsmacht uit 1995 en een NIPO-onderzoek voor de Stichting Maatschappij en Krijgsmacht uit 2000, aangehaald in Everts, *De Nederlanders en de wereld: Publieke opinies na de Koude Oorlog* (Assen 2006), p. 104.

²⁰ Onderzoek door de Europese Commissie eind 2001 en door NIPO voor de Stichting Maatschappij en Krijgsmacht februari 2002, aangehaald in Everts, *De Nederlanders en de wereld*, p. 146-147.

politieke wil deze macht aan te wenden. Dit verschil betekende evenwel niet dat de Amerikaanse bevolking de steun van de bondgenoten en instemming van de VN niet belangrijk vonden.

Net als de Europeanen waren ook de Amerikanen weinig enthousiast over het beleid van Bush, al was dat gebrek aan enthousiasme in Europa sterker. Amerikanen en Europeanen hadden ongunstige opinies over Saddam Hoessein en zijn regime gemeen. Zij deelden eveneens de zorg over de verwerving van MVW door Irak, al was die zorg aan gene zijde van de oceaan groter, evenals de angst voor terrorisme. Nog in de Verenigde Staten, noch in Europa was een meerderheid van de bevolking voor een militaire actie tegen Irak, tenzij de vraagstelling nadrukkelijk melding maakte van instemming door de Veiligheidsraad. In dat geval nam de steun voor militair ingrijpen toe.²¹

In juni 2002 werd onderzoek gedaan door het *German Marshall Fund of the United States* (een niet politiek gebonden instituut dat zich richt op meer samenwerking en wederzijdse begrip tussen de Verenigde Staten en Europa). Het onderzoek strekte zich uit tot een zestal Europese landen, waaronder Nederland. Het toonde aan dat 60 procent van de respondenten in de Europese landen een aanval op Irak steunde, mits die aanval de instemming van de Veiligheidsraad had:

Preference on using us troops to invade Iraq								
The us should ...	GB	FR	GER	NL	IT	PL	EUROPE	US
not invade Iraq	20%	27%	28%	18%	33%	26%	26%	13%
only invade with UN approval and support of allies	69%	63%	56%	70%	54%	53%	60%	65%
invade Iraq even if they/we have to do it alone	10%	6%	12%	11%	10%	10%	10%	20%

Opvallend is dat de Nederlanders en de Britten het sterkst hechten aan instemming van de VN voor een eventuele aanval. Tegelijkertijd hadden zij van de Europese landen de minste moeite met een aanval.²²

In september 2002 werd Nederlandse betrokkenheid bij een Amerikaanse operatie in Irak concreter. Nederlands onderzoek dat toen werd verricht, laat zien dat een grote meerderheid van de bevolking tegen een inval zonder VN-mandaat was. Onderzoek van het Bureau Maurice de Hond voor sbs6 in september 2002 wees uit dat maar 23 procent van de Nederlanders een actie van de Verenigde Staten steunde als er geen VN-mandaat was. Nederlanders leken ervan uit te gaan dat Saddam Hoessein ook wel zonder geweld onder controle kon worden gehouden; 51 procent was die mening toegedaan. Onderzoek door *RTL Nieuws* op 7 september 2002 leerde dat slechts 26 procent meende dat een aanval ook buiten de VN om moest kunnen plaatsvinden. Een grote meerderheid was daartegen. Deze respondenten leken zich vooral te laten leiden door vrees voor de gevolgen van een oorlog: een grotere kans op terreuraanslagen, escalatie van de oorlog en negatieve gevolgen voor de economie. Daar stond tegenover dat 40 procent van de Nederlanders het

²¹ Everts, 'Wat vinden de mensen nu echt van een oorlog tegen Irak?', *Vrede en Veiligheid* 31 (2002) 3, 282-284.

²² Worldviews 2002, 'Europeans See the World as Americans Do, But Critical of US Foreign Policy', www.worldviews.org/key_findings/transatlantic_report.htm [01/10/09].

eens was met steun aan een militaire actie van de Verenigde Staten als de Veiligheidsraad daarmee instemde.²³

4.4 De publieke opinie in de eerste maanden van 2003

Welke resultaten liet Nederlands onderzoek naar de publieke opinie zien in de maanden direct voorafgaand aan de aanval op Irak? Onderzoek uitgevoerd door de Universiteit van Amsterdam in de week van 27 januari viel samen met het moment waarop de VN-wapeninspecteurs verslag aan de Veiligheidsraad uitbrachten over de zoektocht naar MVW. Dat moment werd door velen gezien als het moment waarop een besluit Irak aan te vallen genomen zou kunnen worden. Zelfs met een VN-mandaat was 72 procent van de respondenten tegen Nederlandse deelname; zonder zo'n mandaat liep dat aantal op tot 89 procent. Voor aanhangers van alle grote politieke partijen gold dat zij in meerderheid tegen deelname van Nederland waren, ook indien er een VN-mandaat was. De percentages tegenstanders bedroegen: voor de LPF 52 procent, de VVD 56 procent, het CDA 68 procent. Voor de PvdA, GroenLinks, SP en D66 bedroeg het aantal tegenstanders meer dan 80 procent.

Ook zonder Nederlandse deelname was de bevolking in meerderheid tegen een aanval op Irak. Daarbij speelde een rol dat niet minder dan 86 procent van de ondervraagden dacht dat het de Verenigde Staten niet alleen ging om de vernietiging van MVW, maar ook om het veiligstellen van de olietoever.²⁴

Een onderzoek dat eind januari 2003 door TNS NIPO werd uitgevoerd, bevestigde globaal de uitkomsten van het onderzoek van het *German Marshall Fund* van juni 2002. De uitkomsten weken echter af van het hiervoor genoemde onderzoek van de Universiteit van Amsterdam. De Nederlandse steun voor militaire acties tegen Irak was groter dan elders in Europa. 35 procent van de ondervraagden steunde een militaire actie; 52 procent was tegen. Indien gesteund door een Veiligheidsraad-resolutie vond zelfs de helft van de ondervraagden dat militaire actie rechtmatig was. In andere West-Europese landen deelde slechts een derde van de bevolking die mening. De kans dat militaire actie tegen Irak zou worden ondernomen achtten de Nederlanders groot. Niet minder dan 83 procent van de ondervraagden meende dat de kans op oorlog reëel was.²⁵

De KRO liet op 7 februari 2003 door Bureau Intomart een onderzoek uitvoeren met als vraagstelling: 'wel of geen oorlog?' Ook kwam de vraag aan de orde of oorlog gerechtvaardig was en of de bevolking voldoende informatie had gekregen over de bestaande oorlogsdreiging. De resultaten waren min of meer in lijn met het TNS NIPO-onderzoek en gaven aan dat driekwart van de Nederlanders vond dat de Verenigde Staten op goedkeuring van de VN dienden te wachten. Keurden de VN acties

²³ Everts, 'Wat vinden de mensen nu echt van een oorlog tegen Irak?', *Vrede en Veiligheid* 31 (2002) 3, 285; 'De deelname van Nederland aan de oorlog in Irak', *Vrede en Veiligheid* 38 (2009) 1, 45.

²⁴ Def/SSA, CDS jaar 2003, nr. 1102. Rijksvoorzichtingsdienst. Bijlage bij Veiligheidsmonitor, Strategiegroep communicatie aan Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 26 februari 2003, p. 9. Ten tijde van de Golfoorlog van 1991 was een meerderheid van mening dat de aanvoer van olie een legitiem motief voor de oorlog was. (Bureau Interview, oktober 1990, aangehaald in Everts, *De Nederlanders in de wereld*, p. 103).

²⁵ TNS NIPO-publicaties, 7 maart 2003, www.tns-nipo.com [12/08/09].

in Irak goed, dan vond de helft van de Nederlanders dat de Verenigde Staten moesten worden gesteund. Driekwart wilde geen onvoorwaardelijke steun aan president Bush geven. Ook drie kwart vreesde bij een oorlog voor terreuraanslagen. Nog niet de helft van de respondenten vond dat de Verenigde Staten voldoende hadden aangegetoond dat Irak over MW beschikte; slechts een kwart was ervan overtuigd dat de Verenigde Staten voldoende geloofwaardige bewijzen tegen Irak hadden. Twee derde geloofde dat Bush ook economische motieven had om oorlog te beginnen.²⁶

Op 20 februari kwam het sbs6-programma *Stem van Nederland* met een door Maurice de Hond uitgevoerd onderzoek waarvan de uitkomsten enigszins afwijken van die van het KRO/Intomart-onderzoek. Gelet op de politieke voorkeur bleken er ten aanzien van de vraag of een aanval door de Verenigde Staten zonder legitimatie door de Veiligheidsraad mocht plaatsvinden grote verschillen te bestaan:

Standpunt t.a.v. mogelijke oorlog in Irak	ALLEN	CDA	PVDA	VVD	LPF	SP	GL
Als VN niet unaniem beslist, mogen de VS + anderen aanvallen	18%	26%	8%	26%	49%	2%	1%
Alleen nadat de VN toestemming geeft	55%	57%	64%	61%	34%	28%	28%
Is nooit gerechtvaardigd	25%	16%	26%	10%	16%	67%	70%
Weet niet / geen mening	2%	1%	1%	3%	1%	2%	0%

Verleende de VR goedkeuring voor een aanval, dan meende 63 procent van de respondenten dat Nederland – indien daarom werd gevraagd – mee moest doen. 50 procent vond dat deze steun ook de inzet van grondtroepen kon betreffen. Het zag ernaar uit dat de Nederlandse bevolking in beginsel oorlog tegen Irak niet uitsloot, maar tegen een Alleingang van de Verenigde Staten was. Er bleek weinig vertrouwen te bestaan in Bush en de Amerikaanse motieven. 52 procent van de Nederlanders meende dat olie voor de Verenigde Staten de belangrijkste reden was om te willen ingrijpen. Die gedachte leefde vooral aan de linkerzijde van het politieke spectrum.

64 procent van de Nederlanders verwachtte dat een oorlog vóór eind maart 2003 zou beginnen. Slechts 6 procent dacht dat er geen oorlog zou komen. Er waren grote zorgen over de mogelijke gevolgen. Een kleine meerderheid geloofde dat Irak de aanval op Israël zou inzetten en dat Israël zou terugslaan. Eenzelfde kleine meerderheid verwachtte binnen enkele maanden na het begin van de oorlog dat terroristen in het Westen aanvallen zouden plegen met chemische of biologische wapens. Een kwart van de Nederlanders verwachtte aanslagen op Nederlandse bodem. Nederlanders leken banger te zijn dan tijdens de Golfoorlog in 1990-1991. De redenen die daarvoor werden gegeven, waren echter diffus en varieerden. Het kwam door de aanslagen op 11 september 2001, door de explosieve situatie in het Midden-Oosten, doordat het een inval in een ander land betrof, of doordat Bush jr. minder kwaliteiten bezat dan Bush sr.²⁷

²⁶ ‘KRO laat onderzoek uitvoeren door Bureau Intomart (7 februari 2003)’, in: Rijksvoorlichtingsdienst, Bijlage bij Veiligheidsmonitor, Strategiegroep communicatie aan Ministerraad, 26 februari 2003.

²⁷ Persbericht, ‘Nederlanders zijn ervan overtuigd dat Irak over massavernietigingswapens beschikt’, sbs6, 20/03/03, opgenomen in Rijksvoorlichtingsdienst, Bijlage bij Veiligheidsmonitor, Strategiegroep communicatie aan Ministerraad, 26 februari 2003.

De vraag wat de Nederlandse regering zou moeten doen als de Verenigde Staten buiten de VN om tot oorlog zouden besluiten, gaf als uitkomst te zien: 12 procent vond dat Nederland moest meedoen, 32 procent vond dat de oorlog passief gesteund moet worden, 29 procent wilde een neutrale positie innemen en 34 procent koos ervoor de oorlog te veroordelen. 13 procent koos voor het terugroepen van de Nederlandse ambassadeur in Washington en 8 procent voor het bevriezen van de diplomatieke betrekkingen.²⁸

4.5 De voorlichting van de bevolking

Waar in de aanloopfase van de discussie over Irak het ministerie van Buitenlandse Zaken het voortouw had, werd begin 2003 de rol van de minister-president vanwege zijn coördinerende taak steeds belangrijker. Overwegingen van binnenlands politiek kregen een prominentere plaats in de besluitvorming. Er bestond zorg dat een oorlog kon leiden tot binnenlandse onrust of mogelijk zelfs tot terroristische dreiging. Het is opvallend dat deze aspecten in de eerste maanden van 2003 in de discussies van de Ministerraad vrijwel evenveel aandacht kregen als de overwegingen van buitenlandse politiek.

Op 7 februari 2003 raakte de Ministerraad doordrongen van de noodzaak voorbereidende maatregelen te treffen met het oog op een mogelijke oorlog tegen Irak. De minister-president stelde de ministeriële Stuurgroep resolutie 1441 in om wekelijks de besluitvorming in de Ministerraad te coördineren en voor te bereiden (een ambtelijke Kerngroep 1441 bestond al langer). Onderlinge informatie-uitwisseling tussen de departementen en adequate voorlichting aan de bevolking werden belangrijk geacht. Er diende een communicatieplan te komen om de bevolking voor te lichten over de gevolgen in eigen land van een oorlog tegen Irak. Goede contacten met de pers zouden bijdragen tot een verantwoorde informatieverschaffing aan de bevolking.²⁹

De reden haast te maken was, zo stelde minister-president Balkenende, dat de realiteit van een militaire actie naderbij was gekomen. De presentatie van minister van Buitenlandse Zaken Powell in de Veiligheidsraad had daar sterk toe bijgedragen. In eigen land was het *de Volkskrant* die op de ochtend van de vergadering van de Ministerraad van 7 februari met het artikel 'Kabinet zet leger in tegen terreur' duidelijk had gemaakt dat een nieuwe fase was aangebroken. In de Ministerraad noemde Balkenende deze berichtgeving, gezien de ernst van de situatie, een 'buitengewoon onwenselijke gang van zaken'. De informatie was volgens hem niet helemaal accuraat. Er lag te veel nadruk op de vrees voor aanslagen als gevolg van een mogelijke Nederlandse betrokkenheid bij een oorlog in Irak.³⁰ Het artikel gaf bovendien ten onrechte aan dat het kabinet die dag zou instemmen met de inzet van de Koninklijke Marechaussee en waar nodig het Korps Nationale Reserve ter bescherming van strategische plaatsen en vitale economische centra. Wel juist was dat de Kamer zou worden meegedeeld dat Patriots naar Turkije werden gezonden. Dit alles bracht de minister-president tot de conclusie dat de Nederlandse regering op een breed terrein maatregelen zou moeten treffen tegen mogelijke gevolgen van een militaire actie tegen Irak.³¹

²⁸ Bij dit onderzoek waren meer antwoorden mogelijk. Everts, *De Nederlanders en de wereld*, p. 150.

²⁹ *De Volkskrant*, 7 februari 2003.

³⁰ Notulen Ministerraad, 7 februari 2003, 3c.

³¹ *De Volkskrant*, 7 februari 2003.

Het inzicht dat actief zou moeten worden opgetreden leidde tot verschillende initiatieven op binnenlands politiek terrein. Zo stelde het Nationaal Coördinatiecentrum van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een *Leidraad Preparatie bij een mogelijke crisis als gevolg van een aanval op Irak* samen. Hierin werden diverse crissituaties en bedreigingen geïnventariseerd en werden plannen en scenario's uitgewerkt om hierop voorbereid te zijn.³²

Ook kwam er een interdepartementale strategiegroep die de opstelling en uitvoering van een communicatieplan resolutie 1441 tot taak kreeg. De strategiegroep was al eerder actief geweest, namelijk sinds het millenniumvraagstuk en het voetbaltoernooi Euro 2000, maar was nooit geformaliseerd. In de aanloop naar de oorlog in Irak was het min of meer vanzelfsprekend dat zo'n soort team weer aan de slag ging. Voorzitter was in eerste instantie Siepel, adjunct-directeur communicatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In samenspraak met de RVD, de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Buitenlandse Zaken en Defensie ontwikkelde de strategiegroep het gevraagde communicatieplan. Het plan werd op 14 februari 2003 aan de Ministerraad voorgelegd.³³ Het besteedde aandacht aan:

- de uitgangspunten bij de communicatie rond een eventueel militair conflict met Irak;
- de organisatie van de voorlichting van de rijksoverheid;
- de voorziene voorlichtingsactiviteiten.

In het plan werd vastgesteld dat een meerderheid van de bevolking kritisch stond tegenover een eventuele militaire actie in Irak. Het vertrouwen in de overheid was boven dien op dat moment 'historisch laag'. Dit werd gezien als een complicerende factor in de communicatie van de overheid met de bevolking. Deze vaststelling leidde tot interne discussies in de strategiegroep. De voorzitter, Siepel, was van mening dat in de communicatie expliciet rekening diende te worden gehouden met de verschillende visies in de samenleving. Hij verzette zich tegen het gebruik van wat hij als verdoezelende terminologie beschouwde. Een voorbeeld daarvan was het gebruik van het woord 'militair ingrijpen'. Deze term had op hoog ambtelijk niveau de voorkeur boven 'oorlog', wellicht met als achterliggende reden dat betrokkenheid bij oorlog aan de Staten-Generaal diende te worden gemeld, hetgeen (nog) niet was gebeurd.

Minister van Buitenlandse Zaken De Hoop Scheffer had, na door de eigen woordvoerder te zijn ingelicht, bezwaar tegen de benadering van Siepel. Hij lichtte toen niet de verantwoordelijke minister Remkes in, maar deed zijn beklag bij de minister-president Balkenende. Deze droeg hierop de directeur-generaal van de RVD op de secretaris-generaal van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te bellen. Deze laatste maakte vervolgens Siepel duidelijk dat het politieke niveau zijn visie als te gekleurd beschouwde. Siepel trok zijn conclusies en trad terug als voorzitter van de strategiegroep.³⁴

De elementen van het communicatieplan die in de praktijk werden uitgevoerd beperkten zich tot afstemming tussen de ministeries over de woordvoeringslijn. Het ging daar-

³² *Leidraad Preparatie NCC*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003.

³³ *Communicatieplan n.a.v. VR-resolutie 1441*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003.

³⁴ Siepel, 24 juni 2009; Holtslag, 18 juni 2009. Siepel haalt als voorbeeld van de verdoezelende terminologie 'militair treffen' aan. In ambtelijke nota's en Kamerstukken wordt echter steeds het begrip 'militair ingrijpen' gebruikt.

bij meer om voorlichting van de bevolking over concrete maatregelen dan om uitleg van het regeringsbeleid. Als reden voor dit beleid voerden de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie het praktische probleem van de omgang met staatsgeheime informatie aan. Er waren, zo werd gesteld, grenzen aan de voorlichting vanwege de risico's voor de veiligheid, zoals het naar buiten brengen van informatie over de doorvoer van Amerikaans materieel of de mogelijkheid van terroristische aanslagen.³⁵ Goede uitleg over het beleid werd ook gehinderd door het late tijdstip waarop de regering beslissingen nam. Van Siepels doel tot een transparante en open communicatie met de bevolking te komen kwam al met al weinig terecht.³⁶

4.6 De invloed van de publieke opinie op de Nederlandse besluitvorming

Bij het bepalen van haar standpunt met betrekking tot een inval in Irak heeft de regering verwezen naar het 'draagvlak' als belangrijke reden om zich te onthouden van actieve militaire participatie. In het voorgaande heeft de Commissie een overzicht gegeven van de publieke opinie binnen en buiten Nederland over Irak. Hoe is in de Ministerraad en het parlement gerefereerd aan de onder de bevolking levende opvattingen? Wat voor zichtbare rol hebben onderzoeken naar die opvatting gespeeld in de standpuntbepaling van de regering en de reacties daarop van het parlement?

Vanaf begin 2002 was er in Nederland aanzienlijke steun voor het standpunt dat Europa bereid moest zijn de Verenigde Staten te steunen wanneer de oorlog tegen het terrorisme zich naar Irak verplaatste. Saddam Hoessein werd algemeen gezien als een bedreiging van de internationale vrede en stabiliteit. Dat betekende echter nog geen steun aan het beleid van de Verenigde Staten. De verschillende toespraken van Bush en de briefing van minister van Buitenlandse Zaken Powell aan de Veiligheidsraad op 5 februari 2003 brachten daar niet direct verandering in. Zonder legitimatie van de Veiligheidsraad was sowieso geen meerderheid te vinden die een oorlog tegen Irak zou steunen. In de aanloop naar de oorlog veranderden deze opvattingen niet wezenlijk.

In de Ministerraad werd doorgaans in algemene termen aan het belang van een breed draagvlak gerefereerd. Slechts af en toe werd explicet verwezen naar de onder de bevolking heersende opvattingen. Zo noemde Balkenende op 31 januari een in *de Volkskrant* van 28 januari 2003 gepubliceerd opinieonderzoek. Dat onderzoek wees uit dat 72 procent van de Nederlanders tegen deelname aan de oorlog in Irak was, zelfs als daaraan een

³⁵ Notulen Ministerraad, 14 februari 2003, 2.

³⁶ Siepel stelde in zijn gesprek met de Commissie dat het onderwerp Irak behandeld werd als een normaal beleidsonderwerp. Daarbij waren mede de positie van de bewindspersoon en het ministerie punten van afweging bij het naar buiten brengen van informatie. Siepel, 24 juni 2009. Dat de voorlichting, achteraf gezien, weinig open geweest was over de aanwezigheid van MWB, de betrouwbaarheid van de juridische basis voor een eventueel ingrijpen in Irak en de keuzes die het kabinet had gemaakt, was naar het oordeel van Siepel weinig gelukkig geweest. Dit standpunt leidde in 2005 en opnieuw in 2009 tot enige opschudding. Opmerkingen daarover in *Trouw* ('Weggestuurd uit Haags Egoland', 9 april 2005) leidden tot Kamervragen (*Kamerstukken II*, 2004/05, Aanhangsel, p. 3305). Dat was opnieuw het geval na een vraaggesprek met Siepel afgedrukt in *rePublic* van 10 februari 2009: 'De overheidscommunicatie moet op de schop'. Deze publicatie werd gevuld door een interpellatie-Kant (*Handelingen II*, 2008/09, 17 februari 2009, 55-4430).

resolutie van de Veiligheidsraad ten grondslag lag. Zonder resolutie was 89 procent tegen. Er bestond volgens Balkenende bij veel Nederlanders kennelijk een spanning tussen de feiten en de perceptie daarvan, mogelijk als gevolg van onvoldoende communicatie. Niemand was voorstander van oorlog, maar het was van belang het publiek duidelijk te maken dat Irak te maken kreeg met ingrijpende maatregelen als het zich niet ontwapende. Balkenende verwachtte dat Powell op 5 februari met overtuigende informatie zou komen inzake de ontwapening van Irak.³⁷

Op 14 februari, de dag vóór de antoorlogdemonstratie, stelde staatssecretaris Ross (CDA) in de Ministerraad dat het belangrijk was rekening te houden met de afnemende steun in Nederland voor een oorlog. Staatssecretaris Nicolaï (VVD) sloot zich hierbij aan. Hij had er al in de Ministerraad van 31 januari op gewezen dat voor verdere besluiten niet alleen een politiek draagvlak van belang was, maar ook de steun van de publieke opinie, die vooralsnog ontbrak.³⁸ Op 14 februari stelde hij dat de lijn van de regering om de militaire druk op Irak te vergroten ter voorkoming van oorlog onvoldoende weerklank vond in de samenleving. Zowel Ross als Nicolaï reageerde op een interventie van minister Remkes, die vond dat de binnenlandse discussie in balans gebracht moest worden. Al deze opmerkingen leidden niet tot concrete conclusies ten aanzien van het communicatiebeleid.³⁹ Wel blijkt uit een interventie van de minister-president in de Ministerraad van 21 februari dat hij vond dat de diverse demonstraties tegen de oorlog het beeld hadden opgeroepen van een verdeelde wereld. De demonstraties zouden kunnen worden uitgelegd als een overwinning van Saddam Hoessein en een verlies voor de Verenigde Staten. De eensgezinde verklaring van de Europese Raad van 17 februari had dit beeld gelukkig tenietgedaan, aldus de minister-president.⁴⁰

Tot eind januari 2003 was in de Tweede Kamer slechts zeer zelden verwezen naar de publieke opinie.⁴¹ Daarna nam het aantal verwijzingen snel toe, ook omdat er meer onderzoeken beschikbaar waren waarnaar verwezen kon worden. Eind januari verwezen de oppositiepartijen zeven keer naar opinieonderzoeken; andere sprekers spraken slechts in algemene termen over het opinieklimaat. Tijdens het debat van 12 februari maakten voor- en tegenstanders van militaire acties in totaal elfmaal gebruik van opinieonderzoeken om hun argumenten kracht bij te zetten. Tijdens het debat van 19 februari was het aantal verwijzingen opgelopen tot 33. De grote demonstraties op 15 februari waren hier niet vreemd aan. Ook de verklaring na de EU-top van 17 februari vormde een aanleiding. Daarin werd gezegd dat Irak moet ontwapenen, maar dat dit op vreedzame wijze moet worden bereikt, omdat duidelijk was dat de bevolking van Europa dat wil-

37 Notulen Ministerraad, 31 januari 2003, 3c.

38 Notulen Ministerraad, 31 januari 2003, 3c.

39 Notulen Ministerraad, 14 februari 2003, 2b. In deze vergadering stond ook het communicatieplan op de agenda (Notulen Ministerraad, 2a). Dit leidde blijkens de notulen slechts tot opmerkingen van Kamp die aandrong op terughoudendheid in de berichtgeving over de doorvoer van Amerikaans militair materieel vanwege de risico's voor de veiligheid. Donner vond dat in de communicatie niet de indruk moest worden gewekt dat Nederland extra gevoelig zou zijn voor aanslagen als gevolg van het standpunt van de regering. Volgens hem was het risico voor alle landen gelijk, ongeacht de stellingname van de regeringen.

40 Notulen Ministerraad, 21 februari 2003, 3b.

41 Zie voor een overzicht van de verwijzingen naar de publieke opinie in de debatten van de Tweede Kamer

de.⁴² Voor Karimi (GroenLinks) was dit besluit aanleiding om tijdens het debat op te merken: ‘Het wordt tijd dat de politici naar het volk gaan luisteren, ook in Nederland.’⁴³ Koenders (PvdA) wees er in datzelfde debat op dat de publieke opinie niet overtuigd was van de noodzaak van een oorlog op dat moment. Hij constateerde dat er sprake was van een discrepantie tussen het regeringsbeleid en de publieke opinie, en vroeg de regering hoe deze de kloof dacht te dichten. Minister-president Balkenende reageerde door te onderstrepen dat oorlog niet onvermijdelijk was en dat niemand oorlog wenselijk achtte. Hij zei de angst die daarover in de samenleving bestond te begrijpen, maar stelde ook dat het de vraag was of de oorlogsplannen van de Verengde Staten nodig waren als Irak ‘eindelijk’ zijn verplichtingen nakwam.⁴⁴

De belangstelling van de regering voor de opvattingen van de Nederlandse bevolking bereikte in februari 2003 een hoogtepunt. De Ministerraad liet zich vanaf februari 2003 maandelijks informeren over de publieke opinie door kennis te nemen van de zogenaamde ‘belevingsmonitor’ (ook wel ‘veiligheidsmonitor’ genoemd). Dit waren door de RVD geleverde samenvattingen van onderzoeken naar de publieke opinie. Het doel was de ideeën van de burger scherper in beeld te hebben bij het maken van beleidskeuzes.⁴⁵ Het kabinetsbeleid lijkt echter niet zichtbaar door de monitor te zijn beïnvloed. Daarvoor kwam het instrument ook te laat. Hoewel niet precies traceerbaar is hoe de regering zich in het afwegingsproces heeft laten leiden door de opvattingen van de bevolking, is toch wel duidelijk dat zij daar kennis van nam. Zo wees minister De Hoop Scheffer erop dat verschillende vredesbewegingen aandacht hadden gevraagd voor ethische overwegingen in de standpuntbepaling ten opzichte van oorlog in Irak. Ook meldde minister-president Balkenende op 21 februari in de ministeriële Stuurgroep resolutie 1441 dat Pax Christi hem tweeduizend handtekeningen had overhandigd ter ondersteuning van de actie ‘Ontwapen Irak zonder oorlog’. Hij zei verder dat in het onderhoud met Pax Christi ook was stilgestaan bij de brief van zes hoogleraren internationaal recht. Die hadden gesteld dat unilateraal militair ingrijpen van de Verenigde Staten gevaarlijk was en geen rechtsgrond had.⁴⁶

In het debat van 18 maart 2003, waar de beslissing een oorlog in Irak politiek te steunen door de regering werd gepresenteerd, werd in totaal zeventien maal gerefereerd aan de publieke opinie en de ook in de brief aan de Kamer verwoorde problematiek van het draagvlak. Balkenende verwees bijvoorbeeld naar de peilingen van Maurice de Hond en *Stem van Nederland*.⁴⁷ Of het gekozen beleid daardoor beïnvloed was, valt uit deze interventies niet op te maken. Wel blijkt uit de tegenwerpingen van de oppositie die naar hogere percentage tegenstanders van de oorlog verwzen dan Balkenende, dat de resultaten van opinieonderzoeken dermate verschilden dat ze voor verschillende politieke doelen konden worden ingezet. Zo stelde Halsema dat 70 procent van de bevolking tegen het verlenen van politieke steun was, terwijl Marijnissen naar voren bracht dat slechts 23 procent voor politieke steun

⁴² Over de kwestie-Irak: Philip Everts, ‘De deelname van Nederland aan de oorlog in Irak’, *Vrede en Veiligheid*, 38 (2009) 1, p. 52-57. Over de EU-top: Council of the European Union, Extraordinary European Council Brussels, 17 februari 2003.

⁴³ *Handelingen II*, 2002/03, 46-3087.

⁴⁴ *Handelingen II*, 2002/03, 46-3093 en 3102/3103.

⁴⁵ *Kamerstukken II*, 2002/03, 28 800, nr. 14; 29 540, nr. 6.

⁴⁶ Notulen Ministerraad, 21 februari 2003, 38.

⁴⁷ *Handelingen II*, 2003/04, 50-3305/3306.

was, en 18 procent voor militaire steun.⁴⁸ Dit bracht Balkenende tot de verzuchting: ‘We schieten niets op met deze discussie.’ Hij had juist te horen gekregen dat in het programma *Stem van Nederland* een peiling was gehouden die uitwees dat 47 procent voor het kabinet beleid was en 47 procent tegen, terwijl 6 procent het niet wist.⁴⁹

4.7 Terugblik

Al met al kan gesteld worden dat het regeringsbesluit om politieke steun te verlenen gebaseerd was op een inschatting van het draagvlak bij de bevolking die niet ondubbelzinnig geschaagd werd door de resultaten van de opinieonderzoeken. Dat blijkt uit een peiling van 18 maart 2003. Op de beslissing alleen politieke en geen militaire steun aan de oorlog te geven, reageerde 43 procent positief en 46 procent negatief. Wel laat deze peiling duidelijk zien dat de steun voor militaire participatie gering was. Slechts 18 procent wilde instemmen met militaire steun, terwijl 71 procent daar afwijzend tegenover stond.⁵⁰

Tot 18 maart was er één duidelijke constante in de opinieonderzoeken. De internationale legitimatie van welke actie dan ook was een hoofdvoorraad om positief te staan tegenover de verlening van steun, ook als het alleen politieke steun betrof. In hoofdstuk 8 zal worden beschreven dat de oorlog tegen Irak een solide rechtsgrondslag ontbeerde, omdat een adequaat volkenrechtelijk mandaat niet bestond. Juist op dit punt heeft de regering dus geen rekening gehouden met de publieke opinie.

⁴⁸ *Handelingen II*, 2003/04, 50-3305/3306.

⁴⁹ *Handelingen II*, 2003/04, 50-3305/3306.

⁵⁰ Philip Everts, ‘De deelname van Nederland aan de oorlog in Irak’, *Vrede en Veiligheid*, 38 (2009) 1, p. 43-46. Het onderzoek van 18 maart was van R&M Opinion Poll (n=524).

5

DE POLITIEKE BESLUITVORMING IN NEDERLAND

5.1 Het aantreden van het kabinet-Balkenende I

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

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

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

Op het moment dat het kabinet aantrad, was in Den Haag al aandacht besteed aan het probleem Irak. Het was intussen wel duidelijk geworden dat dit probleem, sinds de operatie *Desert Fox* (1998), waaraan ons land bijval had betuigd, een nieuwe fase was ingegaan, en wellicht van karakter was veranderd. In maart 2002 had minister-president Kok een van zijn raadadviseurs gevraagd om informatie over ‘wat zich achter de schermen afspeelt in Washington met betrekking tot Irak’. Hij voegde toe: ‘Ik voel me – kort gezegd – niet gemakkelijk bij het geheel. Het risico van “voor het blok gezet te worden” is allerminst denkbeeldig’¹ De raadadviseur internationale zaken Geerts verschafte de minister-president achtergrondinformatie. Daarna verdween het onderwerp weer enige tijd uit de belangstelling, wat niet verwonderlijk was gezien de politieke ontwikkelingen in die tijd: Srebrenicarapport, val van het kabinet, moord op Fortuyn en Kamerverkiezingen.

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

1

AZ, dossier 427029. Memorandum minister-president, 4 maart 2002.

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

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

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

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

² *bz*, Codebericht Washington aan DGPZ, 7 mei, 21 juni en 18 juli 2002, nrs. wasi152, 203 en 227. Zie ook hoofdstuk 7.

³ Notulen Ministerraad, 22 februari 2002, 3h.

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

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

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

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

5.2 Van departementale brainstorm tot binnenlandse en buitenlandse politieke discussies

5.2.1 AANLOOP

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

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

⁷ Notulen Ministerraad, 30 augustus 2002, 2d.

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

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

¹⁰ Zie ook hoofdstuk 7.2.3.

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

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

5.2.2 INITIATIEVEN BIJ BUITENLANDSE ZAKEN

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

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

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

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

¹² De Hoop Scheffer, 21 september 2009.

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

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

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

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

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

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

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

¹⁴ Zie paragraaf 8.7.1.

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

¹⁶ BZ, DJZ/IR/ARA/00525.

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

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

5.2.3 EERSTE DEBATTEN IN MINISTERRAAD EN PARLEMENT

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

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

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

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

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

¹⁹ Siblesz, 22 juni 2009.

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

²¹ Korthals, 15 september 2009.

²² AZ, dossier 439434. Notitie Swartbol aan de minister-president betreffende Kamerbrief inzake Irak, 5 september 2002, nr. o2M438035:.

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

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

5.2.4 EERSTE INTERNATIONALE CONTACTEN

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

²³ Notulen Ministerraad 6 september 2002, 1g.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁸ Zie verder paragraaf 9.8.1.

²⁹ Balkenende, 7 juli 2009.

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

³¹ Balkenende, 7 juli 2009.

5.3 Voortgaande discussie met betrekking tot resolutie 1441

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁶ AZ, dossier 447858. Notitie Swartbol aan minister-president over Irak, vs, VK, 12 november 2002, nr. 101/o2M443633.

³⁷ AZ, dossier 447858. Notitie Swartbol, v.d. Beek, v.d. Hill voor minister-president betreffende overleg met de vicepremiers over Irak, 19 november 2002, nr. 105-stg/o2.G444472/73/75, bijlage: *Secret releasable to GoNL*.

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

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

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

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

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

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

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

⁴¹ Kamerstukken II, 2002/03, 23 432, nr. 66, p. 5.

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

5.4 Verzoek om militaire bijdrage

5.4.1 MINISTERRAAD

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

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

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

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

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

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

⁴⁴ Tekst in bijlage L bij dit rapport.

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

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

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

5.4.2 TWEEDE KAMER

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

⁴⁵ Notulen Ministerraad, 29 november 2002, 3f.

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

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

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

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

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

5.4.3 OVERLEG MET GROSSMAN EN EEN NIEUWE BRIEF

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

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

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

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

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

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

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

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

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

51 Notulen Ministerraad, 6 december 2002, 3d.

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

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

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

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

5.5 Naar definitieve keuzes

5.5.1 VOORTGAANDE INTERNATIONALE CONTACTEN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

57 Notulen Ministerraad, 20 december 2002, 3d.

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

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

60 Zie ook paragraaf 10.3.8.

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

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

heeft alleen de woordvoerder van de VVD, Van Aartsen, de houding van de regering op dit punt in scherpe bewoordingen gehekeld ('eigenlijk te gek voor woorden').⁶³

Op 31 januari kwam in de Ministerraad het Amerikaanse verzoek opnieuw aan de orde naar aanleiding van een nieuw verzoek van 28 januari – volgend op het overleg met de Amerikanen dat inmiddels in Tampa had plaatsgevonden (zie verder paragraaf 10.3.7). Ter voorbereiding stuurden de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken een notitie waarin het gevraagde werd opgesomd en waarin werd voorgesteld voorlopig een positief besluit te nemen over het verzoek de Patriots ter beschikking te stellen. Een definitief besluit zou dan afhankelijk worden gemaakt van een formeel Turks verzoek.⁶⁴

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

5.5.2 POLITIEK DEBAT OVER MILITaire STEUN

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

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

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

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

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

⁶⁵ Notulen Ministerraad, 31 januari 2003, 3c.

⁶⁶ Notulen Ministerraad, 31 januari 2003, 3c.

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

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

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

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

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

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

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

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

72 Notulen Ministerraad 24 januari 2003, 2d.

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

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

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

5.6 Aansturing en coördinatie door de minister-president

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.7 De beslissende dagen

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

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

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

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

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

⁸² Notulen Ministerraad, 14 februari 2003, 2b.

5.7.1 AMBTELijke VOORBEREIDINGEN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.7.2 MINISTERRAAD, BRIEF EN KAMERDEBAT 17 EN 18 MAART 2003

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

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

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

86 AZ. Notitie Van de Beek/Swartzbol tbv. overleg 6 maart over Irak en besluitvorming in MR, kenmerk: o3M451735.

87 Ministerraad, 17 maart 2003, 2.

88 Ministerraad, 17 maart 2003, 2.

89 Zie hoofdstuk 8.

gezegd te zullen proberen het voornement van de regering om de inval politiek te steunen, uit de brief weg te houden. Die handreiking werd tenietgedaan toen de minister-president in zijn verklaring voor de Tweede Kamer wel de woorden ‘politieke steun’ gebruikte.⁹⁰ Op 18 maart 2003, een dag voordat de vijandelijkheden een aanvang namen, zond minister De Hoop Scheffer de door de Ministerraad voorbereide brief aan de Tweede Kamer om mededeling te doen van de opstelling van Nederland in het licht van de laatste ontwikkelingen. De cruciale passages in de brief waarin de Amerikaanse en Britse lijn wordt ondersteund, maar van een verdere militaire betrokkenheid wordt afgezien luiden als volgt:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.7.3 POLITIEKE STEUN

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

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

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

96 Notulen Ministerraad, 21 maart 2003, 3g.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Uitspraken over politieke steun tijdens het Kamerdebat van 18 maart 2003

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

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

W. Bos (PvdA)

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

F. Halsema (GroenLinks)

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

J. Marijnissen (SP)

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

M. Verhagen (CDA)

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

Uitspraken over politieke steun tijdens interviews met de Commissie, 2009

J.P. Balkenende, 7 juli 2009

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

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

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

W. Bos, 9 juli 2009

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

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

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

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

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

H. Kamp (VVD), 6 juli 2009

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

A. Koenders (PvdA), 27 augustus 2009

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

J. Remkes (VVD), 2 juli 2009

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

M. Verhagen, 8 juli 2009

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.8 Het naoorlogse debat

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.9 De argumentatie nader bezien

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

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

¹²³

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

¹²⁴

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

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

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

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

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

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

¹²⁶ BZ, DJZ/IR/ARA/00526.

¹²⁷ Koenders, 27 augustus 2009.

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

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

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

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

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

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

¹²⁹ Zie hoofdstuk 9.

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

¹³¹ Castelein, 26 juni 2009.

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

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

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

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

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

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

¹³⁵ Notulen Ministerraad, 17 maart 2003, 2.

¹³⁶ BZ, DJZ/IR/00195. Memorandum van DGPZ, 14 april 2003, nr. 982/03.

5.10 Terugblik

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

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

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

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

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

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

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

(b) Het ministerie van Buitenlandse Zaken

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

Uiteraard werden zij ondersteund door de verschillende thematische en regionale directies, maar deze directies hadden nauwelijks of geen direct contact met de minister. De hoofdlijnen van het beleid lagen vanaf augustus 2002 vast. De leiding van het ministerie stond mettertijd steeds minder open voor geluiden die niet overeenstemden met de heersende beleidslijn. De ervaringen van DJZ worden elders in dit rapport (hoofdstuk 8) uitvoerig beschreven. Maar het gold ook voor anderen. Zo kwamen uit DVB bezwaren tegen de stelligheid waarmee in de brief van 4 september 2002 over het Iraakse MVW-programma gesproken werd.¹⁴¹ Ook voorstellen – kort voor de oorlog – van onder meer de ambassadeur in Parijs¹⁴² en van de directeur DWF¹⁴³ die waren gericht op een compromis tussen de Veiligheidsraadleden, werden niet serieus in overweging genomen. Ten slotte kan nog worden verwezen naar de afhoudende reactie van DGPZ op een voor Irak ontlastende uitspraak van Blix in een overleg met Van den Berg (zie paragraaf 7.4.7).

(c) De Atlantische reflex

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

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

¹⁴⁰ Swartbol, 31 augustus 2009.

¹⁴¹ Jochems, 31 augustus 2009.

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

¹⁴³ Van Kesteren, 14 september 2009.

¹⁴⁴ Van Aartsen, 13 juli 2009.

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

(d) *Regime change*

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

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

(e) *Het juridische obstakel*

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

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

¹⁴⁶ Van den Berg, 18 juni 2009.

¹⁴⁷ Swartbol, 31 augustus 2009.

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

¹⁴⁹ Zie hiervoor paragraaf 5.2.2.

¹⁵⁰ Den Hond, 1 september 2009.

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

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

(f) *De parlementaire invloed*

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

(g) *De binnenlandse politiek*

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

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

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

¹⁵² Zie onder andere paragraaf 8.7.

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

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

(h) *Politieke steun*

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

Dat dit standpunt voor de hand bleek te liggen, betekent niet dat het een helder standpunt was. Zoals in paragraaf 5.7.2 is weergegeven is het opmerkelijk dat de woorden ‘po-

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

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

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

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

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

(i) *Geen actieve militaire bijdrage*

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

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

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

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

¹⁵⁸ Zie hoofdstuk 10.

¹⁵⁹ Kroon, 25 augustus 2009.

¹⁶⁰ Castelein, 26 juni 2009.

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

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

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

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

¹⁶² Notulen Ministerraad 29 november 2002, 3f.

¹⁶³ Zie hiervoor ook de hoofdstukken 10 en 11.

6

FORMATIE EN POLITIEKE BESLUITVORMING

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

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

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

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

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

¹ *Handelingen II, 2003/04, 50-3325.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.2 Geen splijtzwam

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

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

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

⁸ Donner, 6 juli 2009.

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

¹⁰ Van der Knaap, 15 juli 2009.

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

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

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

¹¹ Verhagen, 8 juli 2009.

¹² AZ, kenmerk 212 03MYY59905. Verslag R. Visser 13 juli 2003, aangehecht aan een inleidende notitie, 5 augustus 2003; Visser, 1 september 2009.

¹³ AZ, kenmerk 212 03MYY59905. Verslag R. Visser 13 juli 2003, aangehecht aan een inleidende notitie, 5 augustus 2003; Visser, 1 september 2009.

¹⁴ Verhagen, 8 juli 2009.

¹⁵ Bos, 9 juli 2009.

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

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

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

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

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

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

¹⁹ Leijnse, 2 juli 2009.

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

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

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

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

²⁴ Notulen CDA-fractie, 18 december 2002.

²⁵ *Het Parool*, 18 februari 2003.

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

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

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

6.3 Complicaties

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

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

²⁷ Notulen Ministerraad 7 februari 2003, 3c.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁴ Beide citaten: Bos, 9 juli 2009.

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

³⁶ Koole, *Mensenwerk*, p. 248.

³⁷ Aantekeningen Bos.

³⁸ Bos, 9 juli 2009.

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

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

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

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

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

⁴⁰ Donner, 6 juli 2009.

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

⁴² Aantekeningen Bos.

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

⁴⁴ Donner, 6 juli 2009.

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

6.4 Oplopende spanning

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

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

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

⁴⁵ Bos, 9 juli 2009.

⁴⁶ Koole, *Mensenwerk*, p. 250.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵³ Balkenende, 7 juli 2009.

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

⁵⁵ Aantekeningen Bos.

⁵⁶ Balkenende, 7 juli 2009.

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

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

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

6.5 De Ministerraad van 17 maart

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

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

⁵⁸ Verhagen, 8 juli 2009; aantekeningen Bos.

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

⁶⁰ Notulen Ministerraad 17 maart 2003, 2.

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

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

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

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

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

⁶³ Donner, 6 juli 2009.

⁶⁴ Notulen Ministerraad 17 maart 2003, 2.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

77 Notulen Ministerraad 17 maart 2003, 2.

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

79 Koole, *Mensenwerk*, p. 250.

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

6.6 De ontknoping: 18 maart

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

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

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

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

⁸¹ Notulen Ministerraad 17 maart 2003, 2.

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

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

⁸⁴ Koole, *Mensenwerk*, p. 250.

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

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

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

85 Koole, *Mensenwerk*, p. 251.

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

87 Aantekeningen Bos.

88 Koole, *Mensenwerk*, p. 251.

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

90 Van der Knaap, 15 juli 2009.

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

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

93 Notulen fractieberaad cda 18 maart 2003.

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

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

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

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

94 NRC Handelsblad, 18 maart 2003.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁰⁵ AZ. Brief Balkenende aan Bos 18 december 2008.

¹⁰⁶ AZ. Brief Balkenende aan Bos 18 december 2008.

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

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

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

¹¹⁰ Verhagen, 8 juli 2009.

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

¹¹² Albayrak, telefoongesprek 12 oktober 2009.

¹¹³ Van der Knaap, 15 juli 2009.

¹¹⁴ Balkenende, 7 juli 2009.

¹¹⁵ Van der Knaap, 15 juli 2009.

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

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

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

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

¹¹⁷ Aantekeningen Bos.

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

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

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

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

¹²² Bandopname PvdA-fractieberaad, 19 maart 2003.

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

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

¹²⁵ Aantekeningen Bos.

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

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

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

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

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

127 De Hoop Scheffer, 22 september 2009.

128 Bos, 9 juli 2009.

129 Telefoongesprek Donner, 29 oktober 2009.

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

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

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

133 De Hoop Scheffer, 22 september 2009.

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

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

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

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

6.7 Terugblik

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

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

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

¹³⁷

Koole, 3 juni 2009; Koole, *Mensenwerk*, p. 258.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁴⁰ Brief Bos aan Balkenende, 18 december 2008.

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 m.w.v. 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 m.w.v. 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 m.w.v. 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 gevuld 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 ‘preemptieve aanval’ en hun relatie tot de veiligheidsstrategie van de VS van 2002, zie: *Preemptif 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 moet 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, achteerde 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 atoomparaplu 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 monogendheid 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 preëmptief optreden minstens zo belangrijk was als het concept zelf.⁶ In de Tweede Kamer stelde minister van Buitenlandse Zaken De Hoop Scheffer dat preëmptief 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 preëmptief 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 diplomatische 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 diplomatische 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 gedoeld 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, 29-2086. 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 ‘preëmptief optreden’. *Preëmptief optreden*, AIV en CAVV, nr. 36, (juli 2004).

8 Jochems, 31 augustus 2009.

9 Codebericht van ambassade Berlijn, 28 maart 2002 (blnio91, 28/03/02).

De Franse buitenlandspolitiek 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 blijkbaar 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 MW. 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 MW 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 (wasir00, 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 (breu101, 03/05/02).

²² Codebericht van ambassade Londen, 18 april 2002 (loni107, 18/04/02).

²³ Codebericht van ambassade Washington, 7 mei 2002 (wasir52, 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 diplomatische 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 voorbehield 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 plaatshadden 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 prominentere 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 (was1236, 27/08/02).

²⁷ ‘SPD macht Kriegspläne 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 benadruktten dat de kwestie-Irak de aandacht niet mocht afleiden 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 GYMNICHT-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 (wasuo53, 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 (breur198, 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 hechten 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. Beziens 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, 95-5663/5664.

³⁶ Aanhangsel 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 Eenen-naam 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 raadviseur 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 MVV.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 2002, <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 Eenen-naam, 23 juni 2002, Geerts, 2 september 2002.

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].

beoorde als bleek dat Irak MVW had en als het bleef weigeren wapeninspecteurs toe te laten.⁴³ De Hoop Scheffer had in zijn diplomatische 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 vice-president Cheney, Libby, en onderminister van Defensie Wolfowitz. Allen benadrukkten 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-Saddamijdperk.

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 (lonir85, 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 loondeg 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 ontwerptekst 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 Veiligheidsraadresoluties 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 moet 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, kerndossier 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 fijnkend 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 explicet:

(...) 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 gerede 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 INGRIJPEN 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 Eenenmaa, 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 destijsd 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 VERDEELED

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 gevanteerde 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, DVBO2757. 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 onderstrepen. ‘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 Papandreu. 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. Kröner, 22 september 2009.

⁷⁷ Codebericht van ambassade Washington, 31 januari 2003 (wasio40, 02/02/03).

⁷⁸ Codebericht van ambassade Washington, 7 februari 2003 (wasio49, 08/02/03).

⁷⁹ Codebericht van DPZ aan PV EU, 3 februari 2003 (breuo30, 03/02/03).

⁸⁰ *Handelingen II*, 2002/03, 43-3019.

⁸¹ BZ, Amb. Parijs/2008/00498. Memorandum van PS, 10 februari 2003, nr. PS/03/55, inz. telefoongesprekken M met Fischer en Straw.

⁸² 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-Veiligheidsraad, 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 ongeschikte. 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 (lonio35, 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 moet 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 (brnui44, 29/10/02).

93 ‘Prague Summit Statement on Iraq’, <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-133e.htm> [09/11/09].

inzet van collectieve middelen als *Airborne Warning and Control Systems* (AWACS), *Standing Naval Forces* en mijnenvegers, 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. Zo-wel 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 (bnrio08, 13/01/03).

96 Codebericht van PV NAVO, 14 januari 2003 (brnlio09, 14/01/03).

97 Codebericht van PV NAVO, 15 januari 2003 (brnlio10, 15/01/03).

98 Notulen Ministerraad, 17 januari 2003, 2j.

en Luxemburg wilden echter uitsluitend 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 diplomatische 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 aandrong 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 (brn1019, 21/01/03).

100 Codebericht van PV NAVO, 23 januari 2003 (brn1024, 23/01/03).

101 Codebericht van PV NAVO, 28 januari 2003 (brn1032, 28/01/03).

102 Codebericht van ambassade Ankara, 30 januari 2003 (ank1019, 30/01/03).

103 Codebericht PV NAVO, 30 januari 2003 (brn1040, 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 houbaar 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 verwikkeld 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 proactievere 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 oplost. 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 buiten spel 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 vleidend, 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, besefte 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 onnoodig harde – tekst.

Op 24 februari dienden de Britten mede namens de Verenigde Staten en Spanje een ontwerpresolutie 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 legitimierend 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 complicerend 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 machting 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呈示de. 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 schandalig 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 onverhoop 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 raadadviseur 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 compromisvoorstellingen geen kans van slagen meer hadden.¹³¹

Op 10 maart kondigde president Chirac aan dat Frankrijk een veto zou uitspreken wanneer de ontwerpresolutie 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 hechten 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.

'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.

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 geirriteerd 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. teleongesprek 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-Saddam tijdperk 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)autoritaar 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 pleitte.¹⁵²

Het meningsverschil binnen de Amerikaanse regering kwam helder naar voren tijdens de gesprekken die De Hoop Scheffer in Washington voerde met Powell en plaatsvervanger National Veiligheidsadviseur Hadley. Tegen Powell zei De Hoop Scheffer groot belang te hechten aan een overkoepelende VN-rol in de overgangsperiode 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 (wasi351, 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. Hersch, *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 coalitielanden 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 (wasiroo, 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 (wasio07, 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-Saddam tijdperk 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 gesigneerd. 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 coalitielanden 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 (wasir28, 28/03/03).

¹⁵⁹ Van Eenennaam, 23 juni 2009.

¹⁶⁰ Codebericht van ambassade Washington, 26 maart 2003 (wasir26, 27/03/03); codebericht van ambassade Washington, 27 maart 2003 (wasir28, 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 MIVD 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 rakettkoppen reden tot grote zorg’ – Intranet BZ.

¹⁷² Notulen Ministerraad, 17 januari 2003, 2j.

¹⁷³ BZ, DVB/02757. Memo van DVB/MN via DVB aan DGPZ, 17 januari 2003, nr. DBN/MN-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 73.1 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 aantoonden 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 daar aan 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 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 opevatte. Blix, 2 september 2009. 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 besprekings van de rapportages van Blix werd niet gebruikgemaakt van inlichtingen of technisch (militaire) analyse, behalve bij de besprekings 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 diplomatische 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 constateringen van Powell, en die van Blix in zijn rapport van 27 januari, de vraag oproepen 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\[23/10/09\].](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. *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432, nr. 76.

¹⁹⁴ 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 gerekpt 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 diplomatische 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 TWEEDER 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 uitleet over de medewerking van Irak. De door de permanente vertegenwoordiger in New York gesigneerde mindere 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 diplomatische 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 spiedige 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, §8.

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 ontlenen.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 tegengewerkte. 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 toevalstrekkers. 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 gemanoeuvreerd dat zijn rapport directe aanleiding tot een militair ingrijpen zou worden. In de rapporten van Blix zou waarschijnlijk de aanwezigheid van MVV 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 expliciter 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 rapporteritme van resolutie 1284, hetgeen het inspectieproces zou reiken 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 besprekking 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 Nederlandse Rozing over de medewerking die Irak verleende aan de inspecties. In tegenstelling tot het ‘diplomatiek gebalanceerd’ 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 ‘Feitenrelas Irak’ verspreid, als antwoord op het verzoek van Donner tijdens de voorgaande vergadering om de feiten waarop een Nederlandse afweging werd gebaseerd expliciter aan de orde te laten komen. Dit Feitenrelas 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 overleed 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&Crl=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 raketechnologie 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 Irakese regime in het bezit is van MVW. 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 Notulen 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 achte zij de inspecties niet langer zinvol. Nederland volgde daarmee de Amerikaans-Britse lijn.

²³⁰ Codebericht van PV VN New York, 27 maart 2003 (nyvi132, 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 prominentere 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 relativierende 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-Saddam tijdperk. 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 olievoorraadden 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-voorvoedselprogramma, 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 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 onaanziendelijk. 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 presidentiëel 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 Stoel 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-voorvoedselprogramma 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 neutraal 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 mensenrechtsituatie 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 verzekersproblemen 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 / Vertegenwoording 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 ontbloot, 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 voortrokken. 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.
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/30/oil.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.
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.
'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 revenuen 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 vertegenwoordiger 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 weerspreekt beweringen Armitage', *NRC Handelsblad*, 31 januari 2009.

²⁵¹ Codebericht van PV NAVO, 21 januari 2003 (brn1019, 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 hoeft 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 (brnii175, 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 besefte 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 *finding 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 diepgravende meningsverschillen met Frankrijk en Duitsland en tot tweespalt binnen de EU. De Atlantische betrokkenheid was prominent en werd ingegeven door geopolitieke overweginingen 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 diplomatische 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 verschafte met de zogeheten *for-your-eyes-only*-brief. Deze brief moet minister-president Balkenende

²⁶⁴ Codebericht van PV NAVO, 11 juni 2003 (brnj335, 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 MWV-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.

Evenezer 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-Saddam-tijdperk was bij Buitenlandse Zaken al vroeg begonnen. Het ministerie was op de hoogte van de gebrekige 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 olievelden. 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 binnentaalden.

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.

8

DE VOLKENRECHTELijke GRONDSLAG VAN MILITAIR INGRIJPEN IN IRAK

8.1 Inleiding

Gedurende de periode 2002-2003 heeft een intensief debat gewoed over de vraag naar de rechtsgrondslag voor militair ingrijpen in Irak. Het is ook een van de deelonderwerpen voor onderzoek die in het instellingsbesluit van de Commissie genoemd worden. Dit hoofdstuk gaat op deze kwestie in. Het schetst allereerst het geldende internationale recht inzake geweldgebruik, zoals dat met name uit het Handvest van de Verenigde Naties voortvloeit (paragraaf 8.2). Vervolgens behandelt het hoofdstuk de serie resoluties van de Veiligheidsraad uit de jaren negentig voor zover deze, direct of indirect, van belang zijn voor mogelijk geweldgebruik tegen Irak (paragraaf 8.3). Lange tijd was een uitgebreid pakket van sancties tegen Irak van kracht, maar eveneens een toenemende reeks uitzonderingen waarvoor tevens het zogeheten ‘olie-voor-voedselprogramma’ in het leven werd geroepen. Paragraaf 8.4 gaat in op de onvolkomenheden van dit sanctieregime en behandelt welke invloed dit heeft gehad op de besluitvorming over de mogelijke inzet van militaire middelen in de periode 2002-2003.

Er is internationaal en ook in Nederland veel debat geweest over de juridische noodzaak dan wel louter politieke wenselijkheid van een ‘tweede resolutie’, dat wil zeggen: een nadere resolutie van de Veiligheidsraad die expliciet tot het gebruik van geweld tegen Irak mandaatert (paragraaf 8.5). Een sleutelkwestie is de interpretatie van de inhoud en de betekenis van resolutie 1441 van 8 november 2002, die in paragraaf 8.6 onder de loep wordt genomen. Paragraaf 8.7 analyseert het verloop van het politieke debat in Nederland over de rechtsgrondslag van militair ingrijpen in Irak aan de hand van de opvattingen van het kabinet en het debat in de Tweede Kamer. Daarbij wordt ook ingegaan op de totstandkoming van de standpunten binnen met name de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.

Paragraaf 8.8 behandelt het volkenrechtelijk advies van Lord Goldsmith aan de Britse regering, en paragraaf 8.9 de militaire steun van Nederland aan de stabiliteit en wederopbouw van Irak na het Amerikaans-Brits militair ingrijpen. De ervaringen die in het politieke debat in Nederland zijn opgedaan, hebben geresulteerd in een coalitieafspraak van het kabinet-Balkenende IV over de noodzaak van een ‘adequaat volkenrechtelijk mandaat’, waarop in paragraaf 8.10 kort wordt ingegaan. Paragraaf 8.11 sluit af met een terugblick.

8.2 Het VN-recht inzake geweldgebruik

In 1945 beoogden de oprichters van de Verenigde Naties een stelsel van collectieve veiligheid in het leven te roepen. Hoekstenen zijn de plicht tot vreedzame geschillenbeslechting en het geweldverbod in de internationale betrekkingen.¹ Het verbod tot het voeren van een agressieve oorlog wordt vrij algemeen gezien als een dwingende norm van alge-

¹ Zie artikel 2 van het VN-Handvest, opgenomen in bijlage H.

meen volkenrecht.² Het Handvest van de Verenigde Naties kent twee uitzonderingen op het geweldverbod. Zo heeft onder artikel 51 een staat die het slachtoffer is van een gewapende aanval – het ‘inherente recht’ tot zelfverdediging – op eigen kracht of in collectief verband. Wel moet de aangevallen staat de gewapende aanval onmiddellijk aan de Veiligheidsraad melden en zijn zelfverdedigingsactie eventueel staken zodra de Veiligheidsraad zelf collectieve maatregelen neemt tot herstel van de vrede en veiligheid. Dit recht tot gewapende zelfverdediging strekt zich onder bepaalde strikte voorwaarden uit tot anticipatoire (ook wel genoemd preëemptieve) zelfverdediging, wanneer een staat het doelwit is van een ophanden zijnde gewapende aanval. Het moet dan ten minste wel evident zijn dat een gewapende aanval ieder moment kan plaatshebben en dat een gewapende, preëemptieve zelfverdedigingsactie noodzakelijk en proportioneel is.³ Bovendien moet de zelfverdedigingsactie worden uitgevoerd met inachtneming van het internationale humaanitaire recht.

De tweede uitzondering op het geweldverbod is een besluit van de Veiligheidsraad, handelend onder het dwanghoofdstuk VII van het Handvest, dat militaire actie geboden is om de internationale vrede en veiligheid te handhaven of te herstellen. Ook regionale organisaties mogen geen gewapende actie ondernemen zonder toestemming van de Veiligheidsraad, zo bepaalt artikel 53, lid 1 van het Handvest.

Een rechtsgeldig besluit van de Veiligheidsraad over niet-procedurele kwesties kan uitsluitend tot stand komen indien een meerderheid van ten minste negen van de vijftien leden van de Veiligheidsraad vóór stemt en geen van de vijf permanente leden een tegenstem (veto) uitbrengt.⁴ Dit was in 1945 bedoeld als een ingebouwde veiligheidsklep om te voorkomen dat een meerderheid van de raad collectieve dwangactie tegen de zin van een permanent lid van de Veiligheidsraad of zelfs tegen die staat zelf zou kunnen nemen. Ten tijde van de Koude Oorlog is zo’n machtiging slechts in een enkel geval verleend, namelijk met de oproep van de Veiligheidsraad in 1950 om zich onder VN-vlag maar onder Amerikaans commando te verenigen teneinde Zuid-Korea militair bij te

² Artikel 53 van het Weens Verdrag inzake verdragenrecht (1969) omschrijft een dwingende norm van algemeen volkenrecht (*jus cogens*) als ‘een norm die aanvaard en erkend is door de internationale gemeenschap van staten in haar geheel als een norm waarvan geen afwijking is toegestaan en die slechts kan worden gewijzigd door een latere norm van algemeen volkenrecht van dezelfde aard. Tekst in *Trb* 1972-51 en vertaling in *Trb* 1985-79. Zie over het begrip *jus cogens* J. Wouters, ‘Bronnen van het internationaal recht’, in O. Ribbelink, N. Horbach, R. Lefever (red.), *Handboek Internationaal Recht* (Den Haag 2007), p. 95-101. Zie over de status van het geweldverbod onder meer P.H. Kooijmans, *Internationaal publiekrecht in vogelvlucht* (10^e druk, Deventer 2008), p. 21; P.A. Nollkaemper, *Kern van het internationaal publiekrecht* (4^e druk, Den Haag 2009), p. 212 en 288; B.V.A. Röling, *Volkenrecht en vrede* (3^e druk, Deventer, 1985), p. 143.

³ Zie hierover het gezamenlijke advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken, *Préemptief optreden*, rapport nr. 36, Den Haag, juli 2000 en de regeringsreactie daarop vervat in een brief aan de Tweede Kamer d.d. 29 oktober 2004, *Kamerstukken II, 2004/05, 29800 V*, nr. 56.

⁴ Artikel 27 lid 3 van het VN-Handvest bepaalt dat besluiten van de 15 leden tellende Veiligheidsraad over niet-procedurele kwesties aangenomen worden met minimaal 9 leden vóór, onder wie de 5 permanente leden. In de praktijk is een nieuwe gewoonterechtelijke regel ontstaan, die deze stemprocedure enigszins versoepelt door slechts te eisen dat geen van de 5 permanente leden tegenstemt. Dit teneinde permanente leden in staat te stellen zich van stemming te onthouden zonder de totstandkoming van een besluit te blokkeren. Tot 1 september 1965 telde de Veiligheidsraad 11 leden.

staan en de agressie van Noord-Korea te keren.⁵ Daarnaast machtigde de Veiligheidsraad in 1961 de Verenigde Naties (niet de lidstaten) om in Congo zo nodig met geweldgebruik eenescalatie van de burgeroorlog te voorkomen.⁶ Ten slotte verleende de Veiligheidsraad het Verenigd Koninkrijk een machtiging om ter afdwinging van het handelsembargo tegen Zuid-Rhodesië zo nodig geweld te gebruiken tegen tankers op zee die ervan verdacht werden olie te vervoeren die bestemd was voor het blanke minderheidsregime van Ian Smith.⁷ Na het einde van de Koude Oorlog verleende de Veiligheidsraad diverse kerentotgeweldgebruik op basis van de vaststelling dat sprake was van een bedreiging van de vrede of een vredesbreuk. Daarbij heeft zich sinds 1990 in de rechtspraktijk van de Veiligheidsraad een consistente beleidslijn ontwikkeld die inhoudt dat een dergelijke resolutie expliciet mandateert tot het gebruik van *all necessary measures* (soms ook *all necessary means*), hetgeen het diplomatische jargon is voor het gebruik van militair geweld.⁸ Voorbeelden zijn de resoluties inzake het herstel van de soevereiniteit en territoriale integriteit van Koeweit (resolutie 678, 1990); het afdwingen van het vluchtverbod boven Bosnië-Herzegovina (resolutie 816, 1993) en het beschermen van de ‘veilige gebieden’ in dat land (resolutie 836, 1993); het mandaat tot geweldgebruik bij de door Frankrijk geleide humanitaire operatie *Turquoise* ten tijde van de burgeroorlog in Rwanda (resolutie 929, 1994); het mandaat aan een multinationale troepenmacht onder leiding van Australië om de vrede en veiligheid in Oost-Timor te herstellen (resolutie 1264, 2001), de internationale assistentie via ISAF bij het bewerkstelligen van stabiliteit in Afghanistan (resolutie 1386, 2001); de stabilisatiemacht in Irak na de val van het regime van Saddam Hoessein (resolutie 1511, 2003); het geweldmandaat voor de strijdmacht van de Europese Unie (Eufor) in de Democratische Republiek Congo (resolutie 1671, 2006) en voor de operatie van de Europese Unie in Tsjaad (resolutie 1778, 2007), en het mandaat voor eventueel gewapend optreden in de wateren rondom Somalië en zelfs op Somalisch grondgebied ter bestrijding van piraterij (resoluties 1816 en 1851, 2008). De tabel van deze – overigens niet uitputtende – lijst van relevante en representatieve voorbeelden laat zien dat bij een mandaat tot geweldgebruik de Veiligheidsraad consistent aangeeft te handelen onder hoofdstuk VII. Op grond van artikel 39 van het Handvest stelt de Veiligheidsraad vast dat er sprake is van een bedreiging van de vrede of dat een vredesbreuk heeft plaatsgevonden. Vervolgens besluit de raad dan aan bepaalde lidstaten dan wel aan een VN-vredesoperatie een mandaat tot geweldgebruik te geven via de woorden *use of all necessary measures*.

5 Veiligheidsraadresolutie 83, 27 juni 1950, aangenomen met 7 leden voor, 1 tegen en 2 onthoudingen (Egypte en India). De Sovjet-Unie voerde in die dagen een ‘legestoelpolitiek’ uit protest tegen het niet toekennen van de Chinese zetel aan de Volksrepubliek China. Resolutie 83 (1950) riep staten op ‘to furnish such assistance to the Republic of Korea as may be necessary to repel the armed attack and to restore international peace and security in the area’; resolutie 84 van 7 juli 1950 deed de aanbeveling dat alle lidstaten ‘providing military forces and other assistance (...) make such forces and other assistance available to a unified command under the United States of America’.

6 Zie Veiligheidsraadresoluties 161 en 169 (1961). Resolutie 161 machtigde de VN tot ‘all appropriate measures to prevent the occurrence of civil war in Congo, including (...) the use of force, if necessary, in the last resort’, en resolutie 169 tot ‘to take vigorous action, including the use of the requisite measure of force, if necessary’.

7 Veiligheidsraadresolutie 221 (1966), die het Verenigd Koninkrijk machtigde ‘to prevent, by the use of force if necessary, the arrival at Beira of vessels reasonably believed to be carrying oil destined for Southern Rhodesia’.

8 Zie N.M. Blokker, ‘Is the Authorization Authorized? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by “Coalitions of the Able and Willing”’, *European Journal of International Law*, dl. 11 (2000), 541-568.

Tabel 8.I

VOORBEELDEN VAN VEILIGHEIDSRAADRESOLUTIES VANAF 1990 MET MANDAAT TOT GEWELDGEBRUIK

Veiligheidsraadresolutie	Situatie en doelstelling
S/RES/678 29 november 1990 Hoofdstuk VII VN-Handvest 'breach of international peace and security' (zie S/RES/660)	Herstel van de soevereiniteit en territoriale integriteit van Koeweit en van de vrede en veiligheid in de regio
S/RES/816 31 maart 1993 Hoofdstuk VII '(...) threat to international peace and security'	Het afdwingen van een vliegverbod boven Bosnië-Herzegovina
S/RES/836 4 juni 1993 Hoofdstuk VII '(...) threat to international peace and security'	Het beschermen van de 'veilige gebieden' in Bosnië-Herzegovina
S/RES/1244 10 juni 1999 Hoofdstuk VII '(...) threat to international peace and security'	Creëren van een stabiel en veilig klimaat voor en politieke oplossing van de crisis in Kosovo
S/RES/1264 15 september 1999 Hoofdstuk VII '(...) threat to peace and security'	Multinationale troepenmacht onder leiding van Australië om vrede en veiligheid te herstellen in Oost-Timor
S/RES/1386 20 december 2001 Hoofdstuk VII '(...) threat to international peace and security'	Internationale assistentie via ISAF bij het handhaven van de veiligheid in Kaboel en omgeving, Afghanistan
S/RES/1497 1 augustus 2003 Hoofdstuk VII '(...) threat to international peace and security'	Multinationale troepenmacht ter ondersteuning van de implementatie van de staakt-het-vurenovereenkomst in Liberia

Mandaat tot geweldgebruik	Afgegeven aan
'Authorizes (...) to use all necessary means' (par. 4)	'Member States co-operating with the Government of Kuwait'
'Authorizes (...) to take (...) all necessary measures' (par. 2)	'Member States, (...) acting nationally or through regional organizations (...) in close coordination with the Secretary-General and UNPROFOR'
- 'Authorizes (...) to take the necessary measures, including the use of force' (par. 9) - 'Decides (...) may take (...) all necessary measures' (par. 10)	- 'UNPROFOR' (par. 9) - 'Member States, acting nationally or through regional organizations (...) subject to close coordination with the Secretary-General and UNPROFOR' (par. 10)
'Authorizes (...) to establish the international security presence in Kosovo (...) with all necessary means to fulfil its responsibilities' (par. 7)	'Member States and relevant international organizations'
'Authorizes (...) to take all necessary measures' (par. 3)	'States participating in the multinational force'
'Authorizes (...) to take all necessary measures' (par. 3)	'Member States participating in the International Security Assistance Force'
'Authorizes (...) to take all necessary measures' (par. 5)	'Member States participating in the Multinational Force in Liberia'

Veiligheidsraadresolutie	Situatie en doelstelling
S/RES/1511 16 oktober 2003 Hoofdstuk VII '(...) threat to international peace and security'	Multinationale troepenmacht voor het handhaven van de veiligheid en stabiliteit in Irak na de val van het regime van Saddam Hoessein
S/RES/1546 8 juni 2004 Hoofdstuk VII '(...) threat to international peace and security'	Internationale assistentie (multinationale troepenmacht) bij de handhaving van vrede en veiligheid bij de wederopbouw en democratische processen in Irak
S/RES/1529 29 februari 2004 Hoofdstuk VII '(...) threat to international peace and security'	Multinationale troepenmacht ter ondersteuning van de veiligheid en het constitutionele politieke proces in Haiti
S/RES/1556 30 juli 2004 Hoofdstuk VII '(...) threat to international peace and security'	Internationale assistentie bij het bestrijden van handel in wapens en van het trainen e.d. van gewapende niet-staatelijke entiteiten in Darfur, Soedan
S/RES/1851 16 december 2008 Hoofdstuk VII '(...) threat to international peace and security'	Internationale assistentie bij het bestrijden van piraterij voor de kust en tot op het grondgebied van Somalië

© Commissie van onderzoek besluitvorming Irak, 2010

Mandaat tot geweldgebruik	Afgegeven aan
'Authorizes (...) to take all necessary measures' (par. 13)	'A multinational force under unified command' 'urges Member States to contribute assistance (...) to the multinational force'
'Decides (...) to take all necessary measures' (par. 10)	'the multinational force'
'Authorizes (...) to take all necessary measures' (par. 6)	'Member States participating in the Multinational Interim Force'
'Decides (...) shall take the necessary measures' (par. 7-8)	'all states'
'Decides (...) may take all necessary measures' (par. 6)	'States and regional organizations'

Naast de twee in het VN-Handvest opgenomen uitzonderingen is een rechtsontwikkeling waarneembaar die het gebruik van geweld in uitzonderlijke humanitaire noodomstandigheden rechtvaardigt, ook indien de Veiligheidsraad daarover geen overeenstemming kan bereiken. Er moet dan sprake zijn van flagrante en massale schendingen van de rechten van de mens, die grote groepen burgers dan wel een bevolkingsgroep in het bijzonder ('etnische zuivering') ernstig in hun recht op leven of in hun recht op bestaan als etnische groep bedreigen.⁹ Voorbeelden van humanitaire interventies zijn operatie *Provide Comfort* in Irak in april 1991 ter bescherming van de Koerden en sjijeten in respectievelijk Noord- en Zuid-Irak (zie hoofdstuk 3) en de Kosovo-actie van tien NAVO-landen in 1999 tegen het Joegoslavië onder president Slobodan Milošević. De geoorloofdheid van een humanitaire interventie in dergelijke noodomstandigheden is niet onomstreden. Binnen het kader van de Verenigde Naties is het tot op heden niet gelukt overeenstemming te bereiken over de criteria voor een humanitaire interventie. Wel heeft het mede hieraan ten grondslag liggende beginsel van *responsibility to protect* toenemende erkenning gevonden, onder meer tijdens de Wereldtop in september 2005 ter gelegenheid van de viering van het zestigjarig bestaan van de Verenigde Naties. De erkenning van de *responsibility to protect* wordt evenwel gekoppeld aan de verantwoordelijkheid van de Veiligheidsraad 'to take collective action, in a timely and decisive manner'.¹⁰ In het Verdrag inzake de oprichting van de Afrikaanse Unie is het recht van deze Unie vastgelegd tot humanitaire interventie in een lidstaat indien daar ernstige internationale misdrijven zoals volkerenmoord worden begaan.¹¹

Ook worden wel andere uitzonderingen op het geweldverbod geclaimd, waaronder prodemocratische interventie, internationale gewapende steun aan nationale bevrijdingsoorlogen of militaire actie tegen de verspreiding van massavernietigingswapens voor zover deze niet op basis van het recht op zelfverdediging gerechtvaardigd kunnen worden. Dergelijke claims zijn sterk omstreden en hebben in het geldende internationaal recht vooralsnog geen wortel kunnen schieten.¹²

Ten slotte wordt verdedigd dat de volkenrechtelijke basis alleen niet beslissend kan zijn voor de rechtvaardiging van internationaal optreden van staten.¹³ De naleving van volkenrechtelijke regels is zeer belangrijk, maar kan niet altijd de doorslag geven. Soms staan in een internationaal conflict waarden op het spel van zulk een importanterie dat

⁹ Zie hierover het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken, *Humanitaire interventie*, rapport nr. 13, Den Haag, april 2000 en de regeringsreactie daarop vervat in een notitie aan de Tweede Kamer d.d. 30 oktober 2001, *Kamerstukken II 2001/2002*, 27 742, nr. 5.

¹⁰ Zie het slotdocument van de Wereldtop in september 2005, A/RES/60/1, 16 september 2005, paragrafen 138-139 en de recente stand van zaken in het rapport van secretaris-generaal Ban Ki-moon, *Implementing the Responsibility to Protect*, VN Doc. A/63/677, 12 januari 2009.

¹¹ Zie art. 4 (h) van het oprichtingsverdrag van de Afrikaanse Unie (2000) over het recht van de Afrikaanse Unie 'to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity'. Zie ook A.A. Yusuf, 'The right of intervention by the African Union: a new paradigm in regional enforcement action?', *African Yearbook of International Law*, 11 (2003), p. 3-21.

¹² Zie C. Gray, *International Law and the Use of Force*, (3de druk, Oxford 2008), p. 30-66.

¹³ Zie T.M. Franck, *Recourse to Force: State Action Against Threats and Armed Attacks* (Cambridge 2002), slothoofdstuk 10.

staten zich gedwongen kunnen voelen te handelen ook wanneer dit niet conform het geldende volkenrecht mocht zijn. Dat zijn evenwel uitzonderlijke situaties, waarbij het gaat om zeer dringende morele maatstaven. Ook dan bieden het juridisch adagium ‘nood breekt wet’ en het volkenrechtelijke rechtsbegrip *state of necessity* evenwel veiligheidskleppen binnen het recht om hier een uitweg te kunnen vinden. Het is opvallend dat het debat over de mogelijke rechtvaardiging van de Irakoorlog niet langs deze wegen heeft plaatsgevonden.

8.3 De resoluties van de Veiligheidsraad betreffende Irak in de jaren negentig

In de periode sinds de inval door Irak in Koeweit heeft de Veiligheidsraad een groot aantal resoluties aangenomen waarin Irak wordt genoemd. Vrijwel al deze resoluties bevatten een verwijzing naar hoofdstuk VII van het VN-Handvest. Zoals is besproken in hoofdstuk 3, veroordeelde de Veiligheidsraad nog op dezelfde dag van de inval vrijwel eensgezind (Jemen hield zich afzijdig bij de stemming) de invasie van Koeweit door Iraakse troepen en bestempelde hij deze als een verbreking van de internationale vrede en veiligheid. Aldus opende de Veiligheidsraad meteen de deur naar het treffen van dwangmaatregelen onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest. Als voorlopige maatregel onder artikel 40 eiste de raad dat Irak zich onmiddellijk en onvoorwaardelijk uit Koeweit terugtrok, en riep hij partijen op direct onderhandelingen te beginnen om hun geschillen op te lossen, bijvoorbeeld met behulp van de Arabische Liga (resolutie 660, 1990). Toen dat binnen enkele dagen niet gebeurde, zette de Veiligheidsraad een grote stap verder door onder artikel 41 een omvangrijk pakket van economische sancties tegen Irak en bezet Koeweit af te kondigen (resolutie 661, 1990), die bindend aan alle lidstaten werden opgelegd. De maatregelen omvatten onder meer een handelsembargo, een bevrissing van alle financiële transacties en een verplichting van staten er nauwkeurig op toe te zien dat eenieder die zich onder zijn rechtsmacht bevond (inclusief schepen die onder zijn vlag voeren) zich strikt aan de bevelen van de Veiligheidsraad hield. Slechts voor medicijnen en op humanitaire gronden benodigde voedselleverantors werd een uitzondering gemaakt. In deze resolutie 661 besloot de Veiligheidsraad tevens een sanctiecommissie in te stellen, bestaande uit alle leden van de raad. Dit comité had aanvankelijk tot taak de rapporten van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties over de uitvoering van het economisch embargo te onderzoeken en bij staten inlichtingen in te winnen betreffende de maatregelen die zij ondernomen hadden om aan de resolutie gevolg te geven. Ook konden staten het comité om nadere uitleg over de toepassing van de sanctieresoluties vragen. Zo vroeg Nederland in 1990 de sanctiecommissie of het verrichten van diensten zoals consultancy en baggerwerkzaamheden in Irak ook onder de reikwijdte van resolutie 661 viel, hetgeen bevestigend werd beantwoord. In diverse resoluties is enerzijds het sanctieregime versterkt (onder meer met een luchtembargo in resolutie 670) en zijn anderzijds de uitzonderingen verruimd (met name voor voedselleverantors, essentiële goederen en overige humanitaire hulp). De sancties en de sanctiecommissie zouden uiteindelijk tot in het jaar 2003 blijven voortbestaan. Op de feilen van het sanctieregime en het werk van de sanctiecommissie wordt in de volgende paragraaf van dit hoofdstuk uitvoerig ingegaan.

Artikel 42 van het VN-Handvest bepaalt dat, mocht de Veiligheidsraad van oordeel zijn dat de ‘maatregelen waaraan geen wapengeweld te pas komt’ onvoldoende zouden

zijn gebleken, hij kan overgaan tot militaire dwangmaatregelen. Op 25 augustus 1990 nam de Veiligheidsraad de eerste resolutie aan die een kleine stap in deze richting zette. In resolutie 665 gaf hij toestemming tot beperkt geweldgebruik om de naleving van de sancties op zee af te dwingen. Lidstaten met marine-eenheden in de regio werden opgeroepen schepen op weg naar of van Irak op volle zee aan te houden teneinde hun vracht en bestemming te controleren. Weigerden de kapitein en zijn bemanning medewerking, dan waren maatregelen mogelijk ‘in verhouding met de specifieke omstandigheden als noodzakelijk onder het gezag van de Veiligheidsraad’, bijvoorbeeld een waarschuwings-schot voor de boeg of zo nodig drastischer optreden.

Toen duidelijk werd dat Irak niet van zins was zich uit Koeweit terug te trekken, nam de Veiligheidsraad na intensief diplomatiek overleg, waarbij de toenmalige Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken James Baker een hoofdrol speelde, op 29 november 1990 resolutie 678 aan. Daarin besloot de raad, met twaalf stemmen vóór, één onthouding (China) en twee tegenstemmen (Cuba en Jemen), Irak, bij wijze van ‘een pauze van goede wil’, nog één laatste kans van 47 dagen te bieden zijn troepen uit Koeweit terug te trekken vóór of op 15 januari 1991. Zo niet, dan stond de Veiligheidsraad Koeweit en zijn bondgenoten toe ‘alle noodzakelijke maatregelen te nemen’ om de soevereiniteit en de territoriale integriteit van Koeweit alsmede de internationale vrede en veiligheid te herstellen.

De Veiligheidsraad gaf hierbij aan onder hoofdstuk VII te handelen en verwees naar de eerdere resolutie 660 (1990), waarin het bestaan van een internationale vredesbreuk was vastgesteld. De sleutelparaagraaf van resolutie 678 luidde: ‘Authorizes Member States co-operating with the Government of Kuwait, unless Iraq on or before 15 January 1991 fully implements (...) the above-mentioned resolutions, to use all necessary means to uphold and implement resolution 660 (1990) and all subsequent relevant resolutions and to restore international peace and security in the area.’ Deze formulering maakt duidelijk dat geen nadere besluitvorming door de Veiligheidsraad nodig was. Alle staten werden opgeroepen gepaste steun voor deze maatregelen te bieden.

Toen Irak zich niet uit Koeweit terugtrok, vormde deze resolutie de rechtsgrondslag voor operatie *Desert Storm*, waardoor Koeweit werd bevrijd en in zijn sovereiniteit en territoriale integriteit werd hersteld. Pas na opschorting van de vijandelijkheden en na een voorlopige bestandsovereenkomst tussen de Amerikaanse generaal Schwarzkopf en de Iraakse leger-top, nam de Veiligheidsraad op 2 maart 1991 een nieuwe resolutie aan. Deze resolutie 686 eiste onder meer dat Irak zijn pogingen tot annexatie van Koeweit geheel opgaf, aansprakelijkheid onder internationaal recht aanvaardde voor alle schade als gevolg van de invasie, en de onrechtmatige bezetting van Koeweit en alle vijandelijkheden beëindigde, inclusief raketaanvallen en vluchten van zijn luchtmacht. De raad machtigde de door de VS geleide coalitie Irak onder schot te houden zolang het niet aan alle eisen had voldaan.¹⁴

Nadat Irak schoorvoetend alle eisen van de Veiligheidsraad had geaccepteerd, verving de raad dit voorlopige staakt-het-vuren op 3 april 1991 door een mandatorisch vredespakket. In deze resolutie 687 – de langste resolutie uit het bestaan van de raad – formuleerde de Veiligheidsraad een omvangrijk pakket vredesvoorraarden dat hij aan Irak oplegde. Deze hadden onder meer betrekking op: de afbakening, met behulp van de VN, van de grens tussen Koeweit en Irak; de legering van een militaire waarnemersmissie van de VN

¹⁴ Resolutie 686 (1991) bepaalde dat ‘during the period required for Iraq to comply (...) the provisions of paragraph 2 of resolution 678 (1990) remain valid’.

in een gedemilitariseerde zone tussen de twee landen; vernietiging en verwijdering van alle chemische en biologische wapens alsmede plaatsing van al het in Irak aanwezige nucleaire materiaal onder toezicht van IAEA en de bij deze resolutie ingestelde speciale VN-commissie UNSCOM; ontmanteling van alle langeafstandsrukken met een bereik van meer dan 150 kilometer; handhaving van de sancties, met uitzonderingen voor medicijnen, voedsel en goederen voor essentiële levensbehoeften van burgers, die Irak eventueel mocht financieren met de export van bepaalde goederen zoals olie; gedetailleerde uitwerking van het wapenembargo; en het niet plegen of ondersteunen van daden van internationaal terrorisme.

Ten slotte verklaarde de Veiligheidsraad dat alleen nadat Irak officieel alle condities had aanvaard een formeel staakt-het-vuren tussen Irak en de Koeweit-coalitie zou gelden (paragraaf 33).¹⁵ Op 6 april 1991 zond Irak een zeer uitvoerige brief waarin het de inhoud van dit opgelegde vredespakket scherp bekritiseerde. In de voorlaatste zin stelde de Iraakse regering echter dat zij ‘has no choice but to accept this resolution’.¹⁶ Op basis daarvan stelde de president van de Veiligheidsraad op 11 april 1991 vast dat een formeel staakt-het-vuren was ingegaan.¹⁷

Nadat de multinationale coalitie het Iraakse leger vernietigend had verslagen, braken in verscheidene gebieden van Irak opstanden uit, hetgeen tot een grote stroom vluchtingen naar de buurlanden Iran en Turkije leidde. Zoals is besproken in hoofdstuk 3, baarde vooral het lot van de Koerden en sjiitten veel zorgen, aangezien zij in het verleden eerder doelwit van meedogenloze aanvallen van het Iraakse leger waren geweest. Op Brits initiatief nam de Veiligheidsraad hierover op 5 april 1991 resolutie 688 aan, met tien stemmen voor, drie tegen (Cuba, Jemen en Zimbabwe) en twee onthoudingen (China en India). In deze resolutie veroordeelde de raad de onderdrukking van de Iraakse burgerbevolking en stelde hij dat de gevolgen de internationale vrede en veiligheid bedreigden. Daarmee zinspeelde hij op de mogelijkheid in de toekomst eventueel dwangmaatregelen onder hoofdstuk VII aan te nemen, al werd deze resolutie nog niet onder dit hoofdstuk geplaatst. Aldus legde de raad een voor die tijd opmerkelijk verband tussen de rechten van de mens en vredeshandhaving. Dit niettegenstaande de verwijzing naar artikel 2, lid 7 van het Handvest, hetgeen indirect respect voor de Iraakse sovereiniteit impliceerde.¹⁸

De Veiligheidsraad eiste dat Irak de onderdrukking van zijn burgerbevolking onmiddellijk beëindigde, en sprak de hoop uit dat een ‘open dialoog’ zou plaatshebben opdat de mensenrechten en politieke rechten van alle Iraakse burgers zouden worden gerespecteerd. De raad verzocht de secretaris-generaal humanitaire hulp te initiëren. De verslechterende situatie van de Koerden leidde begin april 1991 tot grootscheepse internationale actie, waaronder een militaire actie van westerse landen, om in Noord-Irak een ‘veilig gebied’ (*safe haven*), ook wel ‘enclave’ of ‘beschermde gebied’ genoemd, in te stellen. Deze operatie *Provide Comfort* was een humanitaire interventie die niet op basis van een mandaat

¹⁵ Paragraaf 33 van resolutie 687 (1991) bepaalde dat ‘a formal cease-fire is effective between Iraq and Kuwait and the Member States co-operating with Kuwait (...).

¹⁶ Zie VN Doc. S/22456, 6 april 1991.

¹⁷ Zie VN Doc. S/22485, 12 april 1991.

¹⁸ Hierover N.J. Schrijver, ‘Sovereignty versus Human Rights? A Tale of UN Security Council Resolution 688 (1991) on the Protection of the Kurdish People’, in: M. Castermans, F. van Hoof en J. Smith (red.), *The Role of the Nation-State in the 21st Century: Human Rights, International Organizations and Foreign Policy. Essays in Honour of Peter Baehr* (Den Haag 1998), p. 347-357.

van de Veiligheidsraad was ondernomen. Nog resolutie 678 (1990), noch resoluties 687 en 688 (1991) boden hiervoor een rechtsgrondslag; resolutie 678 handelde immers over de situatie tussen Koeweit en Irak, resolutie 687 bevatte een formeel staakt-het-vuren, en resolutie 688 was niet onder hoofdstuk VII aangenomen en bevatte geen mandaat tot geweldgebruik. Toch bleven sterke protesten tegen deze militaire operatie uit. Gezien de humanitaire noodomstandigheden werd aldus deze kortstondige en succesvolle militaire operatie om de vluchtelingen en ontheemden bescherming te bieden gebilljkt door vrijwel de gehele statengemeenschap (inclusief de permanente leden van de Veiligheidsraad). Geen van de leden van de Veiligheidsraad roerde deze kwestie in de raad aan.

Deze militaire operatie baande bovendien de weg voor de onmiddellijke levering van internationale humanitaire hulp en de vestiging van humanitaire centra van de Verenigde Naties in de betrokken grensgebieden en de stationering van een contingent VN-wachten (*blue guards*) om aan de bescherming van de humanitaire activiteiten bij te dragen. Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven, werd de bescherming van de Koerden ook geschaagd door de instelling in 1991 van een vliegverbod voor de Iraakse luchtmacht ten noorden van de zesendertigste breedtegraad en in 1992 ten behoeve van de bescherming van de sjiieten ten zuiden van de tweeëndertigste breedtegraad (*no-fly zones*). In de jaren negentig hebben Amerikaanse en Britse troepen diverse malen gewapenderhand deze vliegverboden afgedwongen, onder meer met het neerschieten van Iraakse Migs.

Zoals ook besproken in de hoofdstukken 3 en 7 trad in de loop van de jaren negentig nog herhaaldelijk een escalatie van spanningen op tussen Irak en met name de Verenigde Staten. Diverse keren mondde dit uit in luchtbombardementen van Iraakse doelen door de Verenigde Staten, met frequente medewerking van het Verenigd Koninkrijk en incidentele medewerking van Frankrijk (januari 1993). Deze spanning culmineerde in operatie *Desert Fox*, een meerdags en zeer intensief luchtbombardement van vele Iraakse strategische doelen in 1998. Telkens gaven deze bombardementen aanleiding tot discussies over hun rechtsgrondslag, nu resolutie 687 juist een formeel staakt-het-vuren en een omnibuspakket aan mandatorische vredesmaatregelen behelsde en schending door Irak van onderdelen daarvan naar de opvatting van vele staten geen rechtsbasis bood om zonder nadere machtiging van de Veiligheidsraad de naleving op eigen gezag gewapenderhand af te dwingen.¹⁹ Dit leidde in de groep van landen die de Verenigde Staten in hun harde (lees: militaire) aanpak van Irak wilde steunen tot een tweeledige diplomatische praktijk. Enerzijds werd op vaak creatieve wijze geprobeerd in de resoluties 678, 687 en 688 dingen te lezen die er niet stonden en blijkens de voorgeschiedenis van de resoluties ook niet zo bedoeld waren; anderzijds werden diverse diplomatische pogingen ondernomen om de Veiligheidsraad een nieuwe resolutie te doen aannemen die een expliciet mandaat tot geweldgebruik bevatte. Dit is de problematiek van de zogenaamde tweede resolutie. Deze is nauw verbonden met het debat over de effectiviteit van de ingestelde sancties. Immers, artikel 42 van het VN-Handvest bepaalt dat de Veiligheidsraad tot militaire actie kan besluiten indien hij van oordeel is dat niet-militaire dwangmaatregelen onvoldoende zijn gebleken.

¹⁹

Zie C. Gray, 'From Unity to Polarization: International Law and the Use of Force against Iraq', M. Byers, 'The Shifting Foundations of International Law: A Decade of Forceful Measures against Iraq', in: *European Journal of International Law* 13 (2002) 1-19 resp. 21-41.

8.4 De sancties en het olie-voor-voedselprogramma

Deze paragraaf schetst hoe de problematiek rond de sancties tussen de Iraakse invasie in Koeweit in 1990 en de Amerikaans-Britse inval in 2003 de besluitvorming – of het uitblijven daarvan – in de Veiligheidsraad heeft beïnvloed.²⁰ De sancties waren ingesteld in antwoord op de Iraakse invasie in Koeweit. Zij behelsden een vrijwel volledig handelsverbod, dat in beginsel alle handel en financiële transacties met Irak verbodt. Uitzonderd waren slechts voor strikt medische doeleinden bestemde producten en op humanitaire gronden benodigde levensmiddelen. De sancties waren van kracht van 6 augustus 1990 (resolutie 661) tot 22 mei 2003 (resolutie 1483). Hun primaire doel is in de loop van die tijd geëvolueerd. Eerst ging het erom Irak tot terugtrekking van zijn troepen uit Koeweit te bewegen, en nadat dit doel was bereikt – niet overigens door de sancties maar door de Golfoorlog (*Desert Storm*) – werden de sancties in stand gehouden om Saddam Hoessein tot naleving van de door hem aanvaarde wapenstilstandsvoorraarden te dwingen.

8.4.1 HET SANCTIEREGIME NA DE BEVRIJDING VAN KOEWEIT

Resolutie 687 van 3 april 1991 werd aldus de ‘bijbel van het sanctieregime’. Enigszins verstoort in de preambule gaf de resolutie aan om welke redenen de Veiligheidsraad het nodig had geoordeeld de sancties ook na de bevrijding van Koeweit te handhaven:

- de behoefte verzekerd te zijn van Iraks vreedzame bedoelingen in het licht van zijn onrechtmatige invasie en bezetting van Koeweit;
- de verklaringen waarbij Irak gedreigd had chemische of biologische wapens te gebruiken en het feit dat het chemische wapens gebruikte had;
- het gebruik door Irak van ballistische projectielen in niet-uitgelokte aanvallen;
- de rapporten in het bezit van lidstaten volgens welke Irak geprobeerd had materialen te verwerven voor een kernwapenprogramma;
- dreigingen, in het recente conflict door Irak geuit, gebruik te maken van terrorisme tegen doelen buiten Irak en gijzelaars te nemen.²¹

Deze opsomming klinkt, afgezien van Iraks gebruik van chemische wapens in de jaren tachtig, niet erg onderbouwd, maar Saddam Hoesseins fascinatie met massavernietigingswapens (MVW) was langzamerhand zo berucht dat de resolutie zonder onthoudingen door permanente leden (en slechts met een Cubaanse tegenstem en onthoudingen door Ecuador en Jemen) werd aanvaard.

Doordat het na de Amerikaans-Britse invasie van maart 2003 steeds duidelijker werd dat Irak op dat moment helemaal geen MVW meer bezat, wordt nu wel eens vergeten hoeveel van die verboden wapens en materialen de inspecteurs van UNSCOM en IAEA vooral in de eerste drie jaren van hun mandaat ondanks Iraakse tegenwerking en misleiding hebben opgespoord en conform de eis van resolutie 687 vernietigd, verwijderd of onschadelijk gemaakt. Al die vondsten zijn gedocumenteerd, maar voor een volledig beeld

²⁰ Deze informatie berust mede op de waarnemingen van Commissielid Van Walsum, die gedurende de periode 1999-2000 de Irak-sanctiecommissie voorzag.

²¹ Veiligheidsraadresolutie 687, resp. 4^{de}, 8^{ste}, 14^{de}, 15^{de} en 23^{ste} preambulaire paragraaf.

van Iraks totale MWB-bezit aan het begin van de Golfoorlog zou daar nog bij moeten worden opgeteld wat Irak zelf voorafgaand aan de inspecties heimelijk heeft vernietigd. Het feit dat Irak vóór *Desert Storm* (1991) op alle vier de MWB-gebieden (nucleair, chemisch, biologisch en raketten) grote activiteit had ontplooid, en dat het na *Desert Fox* (1998) geen wapeninspecteurs meer had toegelaten, leidde in het begin van deze eeuw als vanzelf tot de nagenoeg wereldwijde veronderstelling dat Saddam Hoessein over ten minste chemische en biologische wapens beschikte.

Resolutie 687 bevatte niet alleen strikte termijnen waarbinnen Irak aan zijn verplichtingen diende te voldoen, maar bepaalde tevens binnen hoeveel tijd op basis daarvan door de secretaris-generaal verdere plannen aan de Veiligheidsraad ter goedkeuring zouden worden voorgelegd. Binnen vijftien dagen na de aanvaarding van de resolutie moest Irak twee verklaringen afgeven, de ene omtrent de locaties, hoeveelheden en typen van zijn (door de onderhavige resolutie) verboden chemische en biologische wapens en ballistische projectielen, de andere met de overeenkomstige informatie betreffende zijn (door het non-proliferatieverdrag) verboden nucleaire zaken. Binnen 45 dagen na de aanvaarding van de resolutie zouden door de secretaris-generaal gedetailleerde plannen voor het proces van ‘vernietiging, verwijdering of onschadelijkmaking’ aan de Veiligheidsraad worden voorgelegd, die dan na goedkeuring door de raad binnen 45 dagen moesten worden uitgevoerd. Ten slotte zou binnen 120 dagen na de aanvaarding van de resolutie door de secretaris-generaal een voorstel tot een stelsel van doorlopende controle (*Ongoing Monitoring and Verification*, afgekort OMV) aan de Veiligheidsraad worden voorgelegd. Omdat mag worden aangenomen dat zo’n voorstel pas naar de raad gaat als zijn aanvaarding verzekerd is, ging resolutie 687 er dus van uit dat vanaf begin augustus met een stelsel van routinecontrole kon worden volstaan. Hoe die OMV er precies zou hebben uitgezien weet niemand, want hij is er nooit gekomen. Er is wel veel over gepraat, vooral in 1999 in de periode van stagnatie tussen *Desert Fox* en resolutie 1284, toen Brazilië de impasse hoopte te doorbreken door invoering van ‘reinforced OMV’, maar toen was de Veiligheidsraad in meerderheid van mening dat na een jaar zonder wapeninspecties de ontwapeningsfase nog niet kon worden afgesloten.

Aan de aanvaarding van resolutie 687 was overigens in Washington een intensief debat voorafgegaan over de vraag of het niet verstandiger zou zijn het bestaande militaire voordeel te benutten om door te stoten naar Bagdad en aan het bewind van Saddam Hoessein een definitief einde te maken. Het dilemma, dat zich tien jaar later opnieuw zou voordoen, was dat er voor de omgang met Saddam Hoessein maar twee opties waren: sancties of oorlog. Sancties zijn de op een na zwaarste dwangmaatregel in het arsenaal van de Veiligheidsraad en volgen in de rangorde de militaire ingreep op de voet. Haviken en duiven waren het erover eens dat er voor de confrontatie met een man als Saddam Hoessein geen verdere opties waren, en dus werd door de tegenstanders van de doorstoot hartstochtelijk de onverkorte handhaving van de sancties bepleit. Die categorie, die in 1991 dus aan het langste eind trok, beperkte zich overigens allerminst tot mensen die over de hele linie als duiven konden worden betiteld. Velen van hen lieten zich leiden door de overweging dat de Verenigde Staten na de verdrijving van Saddam Hoessein genoodzaakt zouden zijn heel Irak tot in lengte van jaren te bezetten om desintegratie van het land en als gevolg daarvan toename van de macht van Iran te voorkomen. Twee van hen waren president George H.W. Bush en minister van Defensie Dick Cheney.

Dat de sancties van resolutie 661 bedoeld waren om niet langer dan enkele maanden van kracht te zijn, berustte op een realistische beoordeling van de militaire krachtsver-

houding tussen de Verenigde Staten en Irak. Maar dat ten tijde van hun verlenging bij resolutie 687 wederom in termen van maanden werd gedacht omdat de overwinnaars ervan uitgingen dat de verslagen Saddam Hoessein er belang bij had zich snel van de sancties te bevrijden, berustte op een misrekening die zich niet gemakkelijk laat verklaren. Precies twee weken voor de aanvaarding van resolutie 687 had namelijk het rapport-Ahtisaari het licht gezien. Martti Ahtisaari was in die tijd ondersecretaris-generaal voor administratie en management van de Verenigde Naties; later, van 1994 tot 2000, was hij president van Finland en in 2008 ontving hij de Nobelprijs voor de Vrede. Zijn rapport van 20 maart 1991 gaf een indringende beschrijving van de humanitaire nood die ten gevolge van de Golfoorlog in Irak was ontstaan; het sprak van een bijna apocalyptische uitwerking op de economische structuur van wat tot januari 1991 een relatief hoog geurbaniseerde en gemechaniseerde samenleving was geweest. Een mogelijkheid die in het rapport werd gesuggereerd om deze nood te helpen lenigen, was dat Irak zou worden toegestaan opnieuw olie te exporteren en de opbrengst daarvan aan de invoer van humanitaire hulpgoederen als medicijnen en voedsel te besteden. Het rapport vond grote weerklank, en rond dezelfde tijd dat de sancties bij resolutie 687 werden gecontinueerd, besloot de Veiligheidsraad op basis van Ahtisaari's suggestie een plan uit te werken.

8.4.2 HET OLIE-VOOR-VOEDSELPROGRAMMA KOMT MET MOEITE VAN DE GROND

Zo Saddam Hoessein al een ogenblik had overwogen loyaal aan de uitvoering van resolutie 687 mee te werken, dan moest de emotionele ontvangst van het rapport Ahtisaari hem toch wel op de gedachte hebben gebracht dat het algemene medegevoel met de Iraakse bevolking voor hem van politieke waarde kon zijn en dat sancties die van kracht bleven omdat hij niet meewerkte hem wel eens meer zouden kunnen opleveren dan de lof die hij zou oogsten als hij wel meewerkte.

Maar ondertussen zat de Veiligheidsraad al op het spoor van het olie-voor-voedselprogramma, wat in augustus en september 1991 resulteerde in de aanvaarding van resoluties 706 en 712, die voorzagen in de verkoop onder toezicht van de Verenigde Naties van een vooraf vastgesteld maximum volume Iraakse olie. Afnemers van die olie dienden hun betaling te storten op een door de Verenigde Naties beheerde fiduciaire rekening, van waaruit de rekeningen voor de door de Verenigde Naties goedgekeurde Iraakse aanschaffingen van voedsel, medicijnen en materiaal voor essentiële civiele behoeften werden voldaan.

Beide resoluties werden evenwel van de hand gewezen door Irak, dat de voorgestelde procedures als een schending van zijn soevereiniteit betitelde. Dit bracht de ontwikkelingen aan het sanctiefront tot stilstand, maar inmiddels had zich aan het inspectiefront het kat-en-muisspel ontplooid dat via de media wereldwijde bekendheid zou verwerven. De opzet van resolutie 687 was: eerst verklaring door Irak en dan inspectie door UNSCOM of IAEA. De verklaring moest de verboden zaken (*items*) identificeren en de inspecties konden onmiddellijk ter plekke worden verricht.

In april 1991 gaf Irak twee van zulke verklaringen af. Volgens de eerste bezat het land enkele chemische wapens en materialen en 53 ballistische projectielen van het Al Hussein- en Scud-B-type. De verklaring stelde uitdrukkelijk dat Irak geen programma voor biologische wapens had. De tweede verklaring bevatte een inventaris van nucleair materiaal die niet substantieel afweek van de opgave die al eerder door Irak in het kader van zijn *safeguard*-overeenkomst onder het non-proliferatieverdrag aan IAEA was verstrekt. Ongeveer een maand na de eerste verklaring produceerde Irak aanvullende verklaringen over chemische wapens en ballistische projectielen waarin de daarin vermelde aantallen op-

waarts werden bijgesteld. Bijstelling van de aantallen van verboden items was overigens niet alleen te danken aan aanvullende verklaringen door Irak, maar in toenemende mate aan spectaculaire ontdekkingen door de wapeninspecteurs. In juli 1991 ontdekte IAEA dat Irak zich had toegelegd op de productie van hoogverrijkt uranium langs het proces van elektromagnetische isotoopscheiding (EMIS) en doende was de daarvoor vereiste calutrons te bouwen. Het EMIS-proces was ook toen al een halve eeuw oud en ingehaald door moderne processen van uraniumverrijking, maar het heeft in het Manhattan Project van 1945 wel feilloos dienstgedaan voor de vervaardiging van de bom die op Hiroshima is afgeworpen. Aldus begon de periode van verhulling en misleiding door Irak en even vasthoudende inspecties door UNSCOM en IAEA, die tot de terugtrekking of uitwijzing van de inspecteurs in december 1998 zou voortduren.

Ondertussen bleef aan het sanctiefront de Veiligheidsraad op zoek naar een olie-voedselprogramma dat voor Saddam Hoessein aanvaardbaar zou zijn. Door de verslechterende humanitaire situatie kwam ook de raad zelf steeds meer onder druk te staan. Daarom kwam het niet geheel als een verrassing toen in 1995 binnen de Veiligheidsraad (maar nog niet met Irak) een akkoord werd bereikt. Op 14 april 1995 aanvaardde de raad unaniem resolutie 986, die staten machtigde de invoer van olie en olieproducten afkomstig uit Irak toe te staan ‘als tijdelijke maatregel om in de humanitaire behoeften van de Iraakse bevolking te voorzien tot de naleving door Irak van de relevante Veiligheidsraad-resoluties’. De resolutie gaf Bagdad de eerste verantwoordelijkheid voor de distributie van humanitaire goederen met uitzondering van de Koerdische gebieden in het noorden, waar de Verenigde Naties zelf verantwoordelijk bleven. Het essentiële verschil met de opzet van resoluties 706 en 712 was dat Irak nu zelf kon bepalen aan wie het olie verkocht en van wie het humanitaire goederen kocht.

Desondanks aarzelde Saddam Hoessein nog ruim een jaar, tot hij in mei 1996 het programma op basis van een aanvullend *memorandum of understanding* aanvaardde. Er deden zich daarna nog diverse complicaties voor, maar in december van dat jaar trad het olie-voedselprogramma eindelijk in werking, waarna de eerste voedseltransporten Irak in maart 1997 bereikten. Vanaf dat moment werden dus de zwaarste economische dwangmaatregelen ooit door de Verenigde Naties ingesteld, getemperd door het grootste humanitaire hulpprogramma uit de geschiedenis van de volkerenorganisatie.

Dit feit heeft niet kunnen voorkomen dat het olie-voedselprogramma na zijn opheffing op 21 november 2003 alsnog in diskrediet raakte, toen zijn voornaamste taken eenmaal waren overgedragen aan de *Coalition Provisional Authority* en stukken aan het licht kwamen waaruit bleek dat het programma van meet af aan door corruptie geplaagd was geweest. Onderzoekscommissies schoten vooral in Amerika uit de grond, maar er werd zelden een verband gelegd met het feit dat de Veiligheidsraad zelf in 1995 overstag was gegaan en Saddam Hoessein in resolutie 986 een bij uitstek fraudegevoelige procedure had aangereikt. Als Saddam Hoessein zelf kon bepalen aan wie hij zijn olie verkocht, kon hij zijn keus laten afhangen van de bereidheid van de koper een toeslag te betalen en deze op een andere rekening dan de fiduciaire rekening van de Verenigde Naties te storten. Dit was volstrekt illegal, ook voor de koper, maar de concurrentie zorgde er wel voor dat voldoende afnemers bereid waren deze toeslag van hooguit een halve dollar per vat neer te tellen. Toen het met deze toeslagen op de uitvoer van olie zo makkelijk bleek te gaan, besloot Irak al spoedig ook in de andere richting – de invoer van humanitaire goederen – illegale toeslagen te heffen. Zo ontstonden de *after-sales-service*-kosten en de binnenlandse transportkosten, die ook door veel buitenlandse bedrijven zonder morren werden betaald.

In april 2004 benoemde secretaris-generaal Annan een onafhankelijke onderzoekscommissie onder leiding van Paul Volcker, voormalig voorzitter van de Amerikaanse centrale bank (*Federal Reserve Board* ofwel Fed). De Veiligheidsraad aanvaardde hierop resolutie 1538, waarin Volcker en zijn commissie niet werden genoemd maar de instelling van het onderzoek (*the independent high-level inquiry*) werd verwelkomd. De commissie publiceerde op 3 februari 2005 haar eerste interim-rapport, waarin vooral onregelmatigheden binnen het apparaat van de Verenigde Naties aan de kaak werden gesteld. Dit werd gevolgd door verdere interim-rapporten op 28 maart en 8 augustus en afgesloten met twee eindrapporten, een *definitive report* op 7 september en een *final report* op 27 oktober 2005. Het rapport van 7 september ging over het management van het programma door de Verenigde Naties en dat van 27 oktober over de manipulatie van het programma door het Iraakse regime. In een persverklaring bij het rapport van 7 september stelde Volcker dat dankzij het olie-voor-voedselprogramma ongetwijfeld veel levens waren gered. Maar ook waren er dingen misgegaan, waardoor de reputatie en de geloofwaardigheid van de Verenigde Naties waren geschaad. De verantwoordelijkheid daarvoor lag niet uitsluitend bij het secretariaat. Leden van de Veiligheidsraad en de sanctiecommissie moesten een deel van de schuld op zich nemen wegens hun veranderlijke en weifelende bestuur in de uitvoering van het programma.²²

8.4.3 WERKWIJZE VAN DE SANCTIECOMMISSIE

Er waren ook institutionele verklaringen voor het onbevredigende functioneren van het olie-voor-voedselprogramma. Alle aankopen door Irak, anders dan voedsel en medicijnen, moesten worden goedgekeurd door de Irak-sanctiecommissie. Een sanctiecommissie heeft altijd dezelfde samenstelling als de Veiligheidsraad, met dit verschil dat het uitsluitend op consensusbasis besluiten neemt. Dit betekent dat in feite elk van de vijftien leden een recht van veto bezit. Als een lid een aanvraag voor civiele uitvoer naar Irak voorgelegd krijgt, heeft het drie opties: het kan goedkeuren (*approve*), aanhouden (*hold*) of afwijzen (*block*). Van de laatste twee opties wordt gebruikgemaakt als het in te voeren civiele product ook voor militaire doeleinden kan worden gebruikt (*dual use*). In dat geval kan er in de commissie over worden gedebatteerd, maar dit gebeurt onder normale omstandigheden weinig, omdat het debat toch niet met een beslissende stemming kan worden afgesloten.

In de Irak-sanctiecommissie heersten zeker na 1997 geen normale omstandigheden. De Amerikaanse delegatie maakte volgens andere delegaties, waaronder soms ook de Britse, wel erg vlot gebruik van haar recht om op een voorgestelde transactie een *hold* te leggen. Soms vereiste het wel enig voorstellingsvermogen om te zien hoe een product (zoals tandpasta) voor militaire doeleinden kon worden aangewend, maar de Amerikanen stelden zich op het standpunt dat dit voorstellingsvermogen van de commissie werd verwacht. De Russische en de Chinese delegaties waren meestal geneigd het daarbij te laten, maar de Fransen lieten zelden een gelegenheid voorbijgaan om in de commissie met Amerika de strijd aan te binden. Aan het inspectiefront had Frankrijk zich inmiddels ook spectaculair van de Amerikanen en de Britten gedistanseerd door zich op 23 oktober 1997 met Rusland en China te onthouden van stemming op resolutie 1134, waarin de Veiligheidsraad Iraks herhaalde weigering UNSCOM toegang te verlenen tot de door

²²

'Press Release, Independent Inquiry Committee', <http://www.iic-offp.org/story07Sept05.htm>.

deze aangewezen locaties (*sites*) veroordeelde. Vanaf dat moment heeft Frankrijk op de belangrijke resoluties in het Irakdossier nooit meer anders gestemd dan Rusland en China.

Op 12 augustus 1999 publiceerde UNICEF een rapport over de verontrustende sterfte van kinderen en moeders in Irak, waarin onder andere werd gesteld dat in het dichtbevolkte zuiden en midden van het land het percentage van de kinderen dat vóór het vijfde levensjaar kwam te overlijden tweemaal zo hoog was als tien jaar tevoren. Door de tegenstanders van de sancties werd het rapport met veel ophef aangegrepen om onvoorwaardelijke en volledige opheffing van de sancties te eisen, maar verdedigers van het sanctieregime stelden vooral de systematische tegenwerking door Saddam Hoessein voor de ineffectiviteit van het systeem aansprakelijk. Zij brachten in herinnering dat Irak van 1991 tot 1995, en nog ruim een jaar daarna, de invoering van het olie-voor-voedselprogramma had tegengehouden. In de media ontwikkelde zich een felle discussie tussen de beide partijen. Degenen die onmiddellijke opheffing van de sancties bepleitten, waren verstandig genoeg om tegelijk hun afschuw van het regime in Bagdad te laten blijken. Ze wilden tot elke prijs van de sancties af, niet alleen vanwege de bevindingen van UNICEF maar ook omdat sancties Saddam Hoessein in de kaart zouden spelen door hem als enige verdeler van de geïmporteerde humanitaire goederen nog meer grip op de bevolking te geven. De verdedigers van de sancties trokken de bevindingen van UNICEF niet in twijfel, maar herinnerden slechts aan de noodzaak te voorkomen dat Saddam Hoessein de beschikking kreeg over MVW.

De eerste partij had duidelijk de wind mee, maar dreigde daardoor over het hoofd te zien dat UNICEF zelf met betrekking tot de oorzaak van de humanitaire noodtoestand een genuanceerder standpunt had ingenomen. In het UNICEF-rapport werd aanbevolen:

- dat de internationale gemeenschap aanvullende fondsen beschikbaar zou stellen voor de humanitaire inspanning in Irak;
- dat de regering van Irak met voorrang de uitvoering van de gerichte voedingsprogramma's zou bespoedigen;
- dat zowel de regering van Irak als de VN-sanctiecommissie voorrang zou geven aan contracten die een onmiddellijke uitwerking zouden hebben op het welzijn van kinderen.

Het grote twistpunt, dat tien jaar later nog steeds niet geheel is opgehelderd, betrof de vraag of Saddam Hoessein willens en wetens een beleid voerde dat de humanitaire nood deed toenemen om daarmee de roep om volledige opheffing van de sancties te versterken. Er zijn in die discussie over en weer moeilijk bewijsbare beschuldigingen uitgewisseld. Was het waar dat Iraakse kinderen stierven omdat zij door het sanctieregime van de benodigde medicijnen verstoken bleven?²³ En was het waar dat ouders van overleden kinderen deze niet onmiddellijk mochten begraven omdat er ter wille van het publicitaire effect door het regime collectieve babybegrafenissen werden georganiseerd?²⁴ Het is moeilijk om alles nu nog met zekerheid na te gaan, temeer daar er binnen noch buiten Irak nog veel belangstelling voor bestaat. Maar toen in de jaren negentig het sanctiere-

²³ Brief van Ramsey Clark aan de leden van de Veiligheidsraad van 26 januari 2000: ‘Sanctions are genocide’.

²⁴ Iraq Survey Group, Final Report, 30 September 2004, Regime Strategic Content, Efforts To Lift Sanctions’, www.globalsecurity.org/wmd/library/reort2004/isg-fina/report/isg-final-report_voll_rsi_05.htm.

gime steeds vaker en luider voor de dood van steeds grotere aantallen kinderen verantwoordelijk werd gesteld, is dat de leden van de sanctiecommissie natuurlijk niet in de koude kleren gaan zitten. Tenslotte wilden ook zij van de sancties af, maar niet precies op de manier waarop dit door de gebruikelijke tegenstanders van het sanctieregime werd bepleit.

8.4.4 BEGIN VAN HET EINDE

In het najaar van 2000 werd het steeds duidelijker dat het sanctieregime op zijn laatste benen liep. Sancties werden door de lidstaten in toenemende mate niet of niet volledig nageleefd en in New York werd het steeds moeilijker iemand te vinden die het stelsel nog principieel verdedigde. Toen op 7 november 2000 George W. Bush eenmaal tot president was verkozen, werd door de meesten van hen die met de handhaving van het sanctieregime belast waren, zonder meer aangenomen dat de nieuwe regering vroeg of laat met Saddam Hoessein zou afrekenen, en veel van hen waren daar niet rouwig om.

Desondanks bleef in de Veiligheidsraad de Britse delegatie vastberaden doorwerken aan haar plan tot stroomlijning van het sanctieregime, dat de weg zou openen voor zogenaamde *smart sanctions*, die meer specifiek tegen militaire en *dual use*-goederen gericht zouden zijn en humanitaire goederen zonder meer zouden doorlaten. De Britten maakten er geen geheim van dat zij op deze wijze Saddam Hoessein de mogelijkheid wilden ontnemen het sanctieregime voor alle tekorten aan medicijnen en voedsel verantwoordelijk te stellen, maar vermoedelijk om precies die reden was het plan door Rusland eerst van de hand gewezen. Op 14 mei 2002 had Rusland zijn meer dan een jaar oude verzet tegen het plan echter opgegeven, wat de Veiligheidsraad in staat stelde tot unanieme aanvaarding van resolutie 1409 (2002), volgens welke alle importen in Irak zonder meer werden toegelaten tenzij het goederen betrof die op de zogenaamde *Goods Review List* (GRL) voorkwamen. Dit was niet een lijst van goederen die niet konden worden ingevoerd; het was slechts een van tevoren overeengekomen lijst van goederen die nader onderzoek verlangden omdat ze zowel voor legitiem civiel als voor potentieel militair gebruik geëigend waren.

Irak verklaarde zich bereid mee te werken aan de uitvoering van de resolutie, en de secretaris-generaal van de Arabische Liga, Amr Moussa, verwelkomde dit. Verschillende commentatoren noemden resolutie 1409 de belangrijkste revisie van het sanctieregime sinds resolutie 1284 van 17 december 1999, waarbij het plafond op Iraks olie-export was opgeheven. In New York was de reactie wat minder opgetogen. De invoering van de *smart sanctions* werd algemeen toegejuicht, maar velen vroegen zich af hoe relevant die nog waren. Ook de Britten zelf maakten zich daar steeds minder illusies over.

Voor de Amerikanen was de naderende oorlog ondertussen geen reden om de *Goods Review List* als minder relevant te beschouwen. Zij drongen algaauw aan op uitbreiding van de lijst met een groot aantal zeer specifieke producten, waarvan atropine de meeste aandacht trok doordat Irak zich er zo heftig tegen verzette. Atropine is een legitiem geneesmiddel maar kan ook worden gebruikt als tegengif voor zenuwgas. Irak waarschuwde voor de ernstige consequenties voor zijn toch al zo noodlijdende gezondheidszorg als atropine niet meer onbeperkt beschikbaar zou zijn, maar de Verenigde Staten koppelden hun bereidheid het olie-voor-voedselprogramma te verlengen aan de bereidheid van de overige leden van de Veiligheidsraad (met name Rusland) atropine op de GRL te plaatsen. Op 30 december 2002 aanvaardde de Veiligheidsraad resolutie 1454, waarin atropine ‘in doses greater than 0.6 mg/ml’ aan de GRL werd toegevoegd.

Dit was niet alleen de laatste resolutie van het jaar 2002, het was ook de laatste reso-

lutie van de Veiligheidsraad over het Irak van Saddam Hoessein. De eerstvolgende resolutie over Irak (1472 van 28 maart 2003) ging over het door de oorlog onderbroken olie-voor-voedselprogramma en vervangende noodmaatregelen. De preamble ving aan met de constatering dat volgens artikel 55 van de Vierde Geneefse Conventie de bezettende macht de plicht had te verzekeren dat de bevolking van de levering van voedsel en medische voorraden verzekerd bleef.

Laatstgenoemde twee resoluties, 1454 en 1472, zijn van ondergeschikt belang en zouden hier niet genoemd zijn als deze paragraaf niet de sancties en het olie-voor-voedselprogramma tot onderwerp had gehad. Vanaf 8 november 2002 bestond bijna alleen nog aandacht voor de interpretatie van resolutie 1441, en dat onderwerp blijkt nog altijd actueel. De aanvaarding van die resolutie is in de meeste hoofdsteden met opluchting begroet. Wat vooral werd verwelkomd, was het feit dat de resolutie unaniem was aangenomen. Er bestond inderdaad een opvallend verschil tussen de resoluties 1284 (1999) en 1441 (2002). Resolutie 1284 van 17 december 1999, waarbij UNMOVIC werd opgericht, was na moeizame onderhandelingen van een halfjaar aangenomen met onthoudingen van China, Frankrijk, Maleisië en Rusland (drie van de vijf permanente leden) en was onmiddellijk van de hand gewezen door Irak, dat sinds de terugtrekking van UNSCOM en IAEA in december 1998 van wapeninspecties gevrijwaard was geweest. De tegenover Irak veel onverbiddelijker resolutie 1441 werd door de Veiligheidsraad unaniem aangenomen en ook enkele dagen later aanvaard door Irak, waarna de wapeninspecteurs (de ‘conventionele’ nu als UNMOVIC) op 27 november hun werk in Irak konden hervatten.

Dit contrast hield natuurlijk verband met nog een ander verschil: resolutie 1284 was aangenomen onder het *containment*-bewind van Clinton en resolutie 1441 in het kader van de *regime change* van Bush. Als de Amerikaanse troepenopbouw er niet geweest was, zou er ook geen unaniem aangenomen en door Saddam Hoessein aanvaarde resolutie 1441 hebben bestaan. Maar die resolutie was er nu eenmaal, de inspecteurs waren weer aan het werk en als ze meer tijd nodig hadden moest hun die uiteraard worden gegund. Het probleem was alleen dat Iraks bereidheid om met de inspecteurs samen te werken ook van de Amerikaanse troepenopbouw afhankelijk was, en dat die opbouw niet onbeperkt kon worden gecontinueerd.

De manier waarop partijen met dit dilemma zijn omgegaan valt buiten het kader van deze paragraaf. Op 22 mei 2003 aanvaardde de Veiligheidsraad resolutie 1483 met 14 voorstemmen (Syrië was afwezig), waarbij de sancties – met uitzondering van het wapenembargo – onmiddellijk werden opgeheven (‘shall no longer apply’) en besloten werd binnen zes maanden het olie-voor-voedselprogramma af te bouwen en de sanctiecommissie op te heffen.

8.5 Een ‘tweede resolutie’: wenselijk of noodzakelijk?

De kwestie van de zogenaamde tweede resolutie, die een expliciet mandaat tot geweldgebruik zou moeten toekennen, speelde in twee verschillende fasen van de kwestie-Irak, namelijk vóór (1991-2002) en na aanvaarding van resolutie 1441 op 8 november 2002. Voor de eerste periode zijn de bewoordingen, het voorwerp en het doel van met name

de resoluties 678 (1990) en 687 (1991) van groot belang,²⁵ voor de tweede periode uiteraard die van resolutie 1441 (2002).

Resolutie 678, aangenomen op 29 november 1990, is een betrekkelijk korte resolutie die zich goed laat passen in het in het VN-Handvest voorziene stelsel van collectieve veiligheid. Immers, eerst had de Veiligheidsraad duidelijk onder het openingsartikel 39 van hoofdstuk VII van het Handvest vastgesteld dat de invasie van Koeweit door Irak een breuk van de internationale vrede en veiligheid vormde, en onder artikel 40 waren voorlopige maatregelen getroffen (resolutie 660). Toen deze niet het onmiddellijk gewenste effect sorteerden, kondigde de raad overeenkomstig artikel 41 een bindend pakket economische en financiële sancties tegen Irak af (resolutie 661). Toen ook deze niet resulteerden in een terugtrekking van Irak uit Koeweit, zette de raad het licht voorwaardelijk op groen voor een militaire actie tot herstel van de territoriale integriteit en soevereiniteit van Koeweit vanaf 16 januari 1991 (resolutie 678). Resolutie 678 vormde aldus een solide rechtsgrondslag voor de militaire actie tot bevrijding van Koeweit.

Na de succesvol verlopen operatie *Desert Storm* nam de Veiligheidsraad in resolutie 686 van 2 maart 1991 kennis van het voorlopig staakt-het-vuren en van de intentie van de lidstaten die samenwerkten met Koeweit ‘to bring their military presence in Iraq to an end as soon as possible consistent with achieving the objectives of the resolution’. Daar toe eiste de raad dat Irak alsnog alle voorgaande resoluties zou aanvaarden en ten uitvoer zou brengen, waaronder afstand nemen van zijn eerdere officiële plannen tot inlijving van Koeweit, vrijlating van gevangenen uit Koeweit en derde landen, en teruggeven van de buitgemaakte goederen. Deze resolutie 686 hield in paragraaf 4 de geweldsoptie uitdrukkelijk open door te stellen dat gedurende de periode die Irak nodig had om aan de eisen van deze resolutie te voldoen ‘the provisions of paragraph 2 of resolution 678 (1990) remain valid’.

De een maand later aangenomen omnibusresolutie 687 is een aanzienlijk gecompliceerde resolutie, maar niet zozeer uit het oogpunt van het mandaat tot geweldgebruik. Deze resolutie bezegelde een formeel staakt-het-vuren in de voorlaatste slotparagraaf als volgt: ‘Declares that, upon official notification by Iraq to the Secretary-General and to the Security Council of its acceptance of the above provisions, a formal cease-fire is effective between Iraq and Kuwait and the Member States cooperating with Kuwait in accordance with resolution 678 (1990).’ Zoals hierboven is vermeld, deed Irak dat formeel op 6 april 1991 en daarop verklaarde de president van de Veiligheidsraad dat het staakt-het-vuren officieel van kracht was.

Voor de volledigheid moet worden opgemerkt dat in paragraaf 4 van resolutie 687 nog wel de woorden ‘use of all necessary measures’ voorkomen, namelijk in het verband van de garantie van de Veiligheidsraad voor de onschendbaarheid van de internationale grenzen tussen de twee landen. In diverse uitspraken – de resoluties 773 (1992), 806 (1992) en 833 (1993) – herhaalde de raad deze garantie, maar steeds in verband met zijn vastberadenheid de onschendbaarheid van de grens tussen Koeweit en Irak te garanderen. Naast de bewoeringen volgt ook hieruit dat het doel van resolutie 687 was om de militaire acties te beëindigen.

²⁵

Naar analogie van het verdragenrecht worden gewoonlijk ook Veiligheidsraadresoluties geïnterpreteerd op basis van de gewone betekenis van de gebruikte bewoeringen in hun context en in het licht van hun voorwerp en doel. Vgl. artikel 31 van het Weense Verdrag over verdragenrecht van 1969, *Trb* 1972-51 en vertaling in *Trb* 1985-79.

Vele resoluties over de kwestie-Irak zouden nog volgen, onder meer in het verband van het kat-en-muisspel tussen Irak en de Veiligheidsraad over de wapeninspecties, de sancties en het olie-voor-voedselprogramma. Geen van deze resoluties bevatte een herleefd mandaat tot geweldgebruik, ook niet die welke Irak scherp veroordeelden vanwege een wezenlijke inbreuk (*material breach*) op zijn ontwapeningsverplichtingen,²⁶ de opschorting van de samenwerking met de speciale wapeninspectiecommissie UNSCOM en IAEA²⁷ of het verbreken door Irak van de samenwerking met UNSCOM (resolutie 1205, 5 november 1998). Hetzelfde geldt voor de resoluties die Irak dreigden met 'serious consequences', zoals resoluties 688 (1991) en 1194 (1998).

In de praktijk van de Veiligheidsraad wordt het begrip *serious consequences* gebezigd als een aanduiding dat de leden van de Veiligheidsraad hun geduld beginnen te verliezen en dat in geval van voortgezette niet-naleving van de resoluties de raad serieus zal overwegen om een mandaat tot geweldgebruik onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest te verstrekken.

Er is wel gesteld dat de algemene doelstelling van resolutie 678 'to restore international peace and security in the area' uitgelegd kan worden als een algemeen mandaat tot geweldgebruik, dat dit laatste loskoppelt van zowel het tijdvak 1990-1991 als van de specifieke situatie tussen Koeweit en Irak. De bewoordingen zijn inderdaad dermate algemeen dat de toen nog niet aan de orde zijnde bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid in de regio die uitging van de MVW van Irak, hierbij ondergebracht zou kunnen worden. Uit de ontstaansgeschiedenis van resolutie 678 volgt evenwel dat deze zinsnede vooral slaat op de wens van de Veiligheidsraad de problematiek van vrede en veiligheid in het Midden-Oosten in breder verband te bezien. Na de Golfoorlog resulteerde dit onder meer in de pendeldiplomatie van de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken James Baker om het vredesproces tussen Israël en de Arabische wereld via een internationale Midden-Oostenconferentie nieuw leven in te blazen. Aanvankelijk leek deze aanpak met de top van Madrid en de Oslo-akkoorden ook enig succes te hebben.²⁸ Nog afgezien van het feit dat het zich in het stelsel van collectieve vrede en veiligheid zoals voorzien in het VN-Handvest moeilijk laat innpassen dat lidstaten een in tijd en geografische reikwijdte ongelimiteerd geweldmandaat verwerven, is deze brede interpretatie van de woorden 'to restore international peace and security in the area' te verstrekend van aard. Wel is het juist dat het beperkte geweldgebruik tegen Irak dat op gezette tijden in de vorm van luchtbombardementen plaatshad door diverse, zo niet een meerderheid van de leden van de Veiligheidsraad werd gebillijkt als antwoord op de voortdurende niet-nakoming door Irak van zijn verplichtingen.²⁹

²⁶ Zie bijvoorbeeld resolutie 707, 15 augustus 1991.

²⁷ Zie resolutie 1194, 9 september 1998.

²⁸ Zie J. Kaufmann, 'The Middle East Peace Process', opgenomen in zijn *The Diplomacy of International Relations. Selected Writings* (Den Haag 1998), p. 65-78.

²⁹ In twee presidentiële verklaringen van resp. 8 en 11 januari 1993 verklaarde de Raad dat de acties van Irak een 'unacceptable and material breach' van resolutie 687 vormden en dat verdere niet-nakoming van zijn verplichtingen 'serious consequences' zou hebben. Zie VN Docs. S/PV.3161 en S/PV.3162. Zie ook R. Zacklin, *The United Nations Secretariat and the Use of Force in a Unipolar World: Power v. Principle* (Cambridge 2010). Dit te verschijnen boek bevat een uitwerking van de Lauterpacht lectures aan de Universiteit van Cambridge van deze toenmalige Assistant Secretary-General of Legal Affairs in 2008. De lezingen zijn te raadplegen op: http://www.lcil.cam.ac.uk/Media/lectures/pdf/2007-08_ralph_zacklin.php.

8.6 Resolutie 1441 van 8 november 2002 onder de loep

In de hoofdstukken 3 en 7 is het internationaal politieke gesternte beschreven, waaronder vanaf medio september 2002 het streven naar een nieuwe resolutie van de Veiligheidsraad in een stroomversnelling kwam. Enerzijds was dat een reactie op de voortdurende problemen tussen de wapeninspecteurs en Irak over de modaliteiten van de wapeninspecties en het falende sanctieregime tegen Irak, hetgeen in de wereld van na ‘11 september’ resulteerde in een vastberadenheid van met name de Verenigde Staten om Irak op de knieën te dwingen. Anderzijds kwamen deze diplomatische pogingen tot een nieuwe resolutie ook voort uit de aankondiging van president Bush, mede op sterk Brits aandringen, tijdens zijn rede op 12 september 2002 voor de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, dat hij zich in zou zetten voor een aanpak van de kwestie-Irak via de Veiligheidsraad.

President Bush stelde dat de VN stond voor ‘a difficult and defining moment’. ‘Are Security Council resolutions to be honoured and enforced or cast aside without consequence? Will the United Nations serve the purpose of its founding, or will it be irrelevant?’ De president gaf zijn bereidheid aan om met de Veiligheidsraad samen te werken, maar liet ook geen twijfel bestaan over Amerika’s vastberadenheid. ‘The Security Council resolutions will be enforced (...) or actions will be unavoidable, and a regime that has lost its legitimacy will also lose its power.’³⁰

Kort daarvoor, op dezelfde openingsdag van de Algemene Vergadering, had secretaris-generaal Kofi Annan duidelijk gesteld: ‘(...) when States decide to use force to deal with broader threats to international peace and security, there is no substitute for the unique legitimacy provided by the United Nations.’³¹

Na weken van intensief onderhandelen tussen met name de vijf permanente leden op basis van drie ontwerp-resoluties opgesteld door respectievelijk de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk,³² Rusland en Frankrijk, nam de Veiligheidsraad op 8 november in opvallende eensgezindheid resolutie 1441 aan.³³ De resolutie stelde Irak in scherpe bewoordingen in gebreke vanwege zijn falen te voldoen aan de ontwapeningsverplichtingen en de inspecties van UNMOVIC en IAEA onmiddellijke, onvoorwaardelijke en onbelemmerde toegang te verschaffen. Ook verweet de raad Irak geen duidelijke afstand te nemen van terrorisme overeenkomstig de eis in resolutie 687. Bovendien hekelde de raad de voortgezette onderdrukking van de burgerbevolking in strijd met resolutie 688.

Resolutie 1441 stelde dat Irak met name vanwege het falen om met de VN-inspecteurs en IAEA samen te werken een wezenlijke schending van zijn verplichtingen pleegde. In reactie hierop besloot de raad evenwel Irak een laatste gelegenheid (‘a final opportunity’,

³⁰ De rede van president Bush is opgenomen in General Assembly Official Records, fifty-seventh session, 2nd plenary meeting, 12 September 2002, VN Doc. A/57/pv.2, 12 september 2002, p. 5-9, op resp. p. 8 en p. 9.

³¹ *Ibidem*, p. 1-3, op p. 2

³² Het Amerikaans-Britse ontwerp zoals gepubliceerd in *The New York Times* van 1 oktober 2002 bevatte een mandaat tot geweldgebruik. De desbetreffende paragraaf luidde: ‘Decides that false statements or omissions in the declarations submitted by Iraq to the Council and failure by Iraq at any time to comply and cooperate fully in accordance with the provisions laid out in this resolution shall constitute a further material breach of Iraq's obligations, and that such breach authorises member states to use all necessary means to restore peace and security in the area.’

³³ Zie VN Doc. S/pv. 4644 and 4644 Corr. 1, 8 november 2002.

paragraaf 2) te bieden om zich te ontdoen van zijn MVW en langeafstandsranketten overeenkomstig resolutie 687 (1991). Daartoe zette de raad een streng en uitgebreid inspectieregime op. De modaliteiten van de vergrote en verscherpte inspecties, zoals Hans Blix van UNMOVIC en Mohamed ElBaradei van IAEA deze in een gezamenlijke brief van 8 oktober 2002 aan Irak hadden voorgelegd, werden bij deze resolutie bindend aan Irak opgelegd. De brief werd als bijlage aan de resolutie toegevoegd, waardoor deze in zijn geheel onderdeel uitmaakte van deze bindende resolutie. UNMOVIC en IAEA moesten overal in het land en op elke plaats inspecties kunnen verrichten, inclusief in presidentiële paleizen. Ook moest Irak binnen dertig dagen na het aannemen van de resolutie een volledig en accuraat rapport overleggen over alle aspecten van zijn programma's op het terrein van chemische, biologische en nucleaire wapens, alsmede de overbrengingsmidenlen en overige programma's op al deze terreinen die niet wapengerelateerd waren.

De Veiligheidsraad stelde dat valse verklaringen of onvolkomenheden in de rapporten een verdere wezenlijke schending ('a further material breach') van Iraks verplichtingen zouden vormen en aan de raad zouden worden gerapporteerd (paragraaf 4). Tevens kregen UNMOVIC en IAEA de opdracht de raad onmiddellijk te berichten indien Irak de inspectieactiviteiten zou hinderen dan wel zou falen om aan zijn ontwapeningsverplichtingen te voldoen (paragraaf 11).

In de slotparagrafen kondigde de raad aan onmiddellijk bijeen te komen na ontvangst van een rapport zoals genoemd in deze paragrafen 4 en 11, teneinde dan de situatie en de noodzaak tot volledige naleving van alle relevante resoluties van de raad te bezien met als doel de internationale vrede en veiligheid veilig te stellen. Daarbij riep de raad in herinnering dat Irak bij voortdurend was gewaarschuwd dat het ernstige gevolgen zou ondervinden als gevolg van de voortgezette schendingen van zijn verplichtingen (paragraaf 12).

De resolutie werd aangenomen onder hoofdstuk VII van het Handvest en legde Irak een groot aantal specifieke verplichtingen op, zowel ten aanzien van rapportage als ten aanzien van volledige en ongehinderde samenwerking met inspecties. Het woordgebruik dat de raad in deze resolutie bezigde, kan zonder meer als bindend en dreigend worden aangemerkt. Dit blijkt ook uit de specifieke verwijzingen in het openingsgedeelte (de preamble) van de resolutie naar de eerdere resoluties 678 en 687 en het specifiek in herinnering roepen dat resolutie 678 de lidstaten machtiging gaf tot geweldgebruik en het verder in herinnering roepen ('further recalling') dat resolutie 687 nadere verplichtingen aan Irak had gesteld waarvan de nakoming de basis vormde voor het in die laatste resolutie opgenomen staakt-het-vuren.

Resolutie 1441 stelde weliswaar onomwonden vast dat Irak zijn verplichtingen had geschonden en in 'material breach' (paragraaf 1) was, maar ook dat het land nog een laatste gelegenheid ('a final opportunity', paragraaf 2) kreeg om zijn verplichtingen wel na te komen. Indien het die kans niet greep, dan voorzag de resolutie dat dit aan de Veiligheidsraad ter beoordeling zou worden voorgelegd ('will be reported to the Council for assessment', paragraaf 4) en dat de Raad zich dan zou beraden ('consider the situation and the need for full compliance', paragraaf 12), waarbij duidelijk werd gesteld dat Irak 'ernstige gevolgen' ('serious consequences', paragraaf 13) tegemoet kon zien. Zoals in de vorige paragraaf besproken, is dit begrip 'serious consequences' met een zekere regelmaat door de raad gebezigd in resoluties en verklaringen over Irak met de bedoeling de druk op Irak op te voeren en te dreigen met verdere dwangmaatregelen zonder dat hieruit de gevolgtrekking kan worden gemaakt dat dit begrip synoniem is

aan ‘use of all necessary means’.³⁴ Zoals Blix in zijn gesprek met de Commissie hierover rapporteerde: ‘I remember that Condoleezza Rice would come with a bunch of interpretations, she said that “after all, we were upholding the authority of the Security Council”. How can you possibly say that when you cannot get a majority for it? Your action is against the will of the majority of the Council saying you are upholding the authority against your will. It is smart, politically.’³⁵

Een amendement dat erop gericht was duidelijk te stellen dat de Veiligheidsraad in geval van schending opnieuw bijeen zou moeten komen teneinde hierover een vervolgbesluit te nemen, is in de uiteindelijke tekst niet opgenomen. Het is in zowel de politiek als in de diplomatie niet ongebruikelijk om weloverwogen dubbelzinnige formuleringen te kiezen teneinde zo veel mogelijk direct betrokkenen enigszins tevreden te stellen en aan boord te houden. Deze en enkele andere dubbelzinnigheden in de resolutie (zoals het explicet in herinnering roepen van resolutie 678 in de preambule) vermogen evenwel niet de bevoegdheid van de Veiligheidsraad tot oordeelsvorming en tot besluitvorming over vervolgactie te delegeren aan individuele lidstaten. Een objectieve interpretatie van de tekst van resolutie 1441 in de context van het Irakdebat in het najaar van 2002 en in het licht van haar voorwerp en doel kan dan ook slechts tot de conclusie leiden dat deze geen machting aan individuele lidstaten gaf om zonder nadere besluitvorming van de Veiligheidsraad tot geweldgebruik over te gaan. Dit volgt ook mede uit het recht en de praktijk van de Veiligheidsraad zoals in dit hoofdstuk besproken.

Bovendien werd deze interpretatie bevestigd in de stemverklaringen van vrijwel alle leden van de Veiligheidsraad, inclusief de Verenigde Staten, die zij hebben afgelegd bij het aannemen van resolutie 1441 op 8 november 2002.³⁶ Zo zei de Amerikaanse ambassadeur Negroponte dat ‘this resolution contains no “hidden triggers” and no “automaticity” with respect to the use of force’. Hij voegde er evenwel aan toe: ‘If the Security Council fails to act decisively in the event of further Iraqi violations, this resolution does not constrain any Member State from acting to defend itself against the threat posed by Iraq or to enforce relevant United Nations resolutions and protect world peace and security’.³⁷ De Britse ambassadeur Greenstock zei hetzelfde, maar iets meer verpakt; ‘There is no “automaticity” in this resolution. If there is a further Iraqi breach of its disarmament obligations, the matter will return to the Council for discussion as required in paragraph 12. (...) We would expect the Security Council to meet its responsibilities’.³⁸ Ambassadeur Levitte verwelkomde namens Frankrijk dat ‘all ambiguity on this point and all elements of automaticity have disappeared from the resolution’, en riep in herinnering dat ‘all of France’s diplomatic efforts in recent weeks were directed towards giving peace a chance’.³⁹

De Russische ambassadeur Lavrov benadrukte dat de paragrafen 4, 11 en 12 een duidelijk schema voor actie door de Veiligheidsraad inhielden in geval van rapportage over een

³⁴ Ook in de Joegoslaviëcrisis heeft de Veiligheidsraad in deze zin diverse keren het begrip *serious consequences* gebruikt. Voorbeelden zijn resolutie 871 (1993) en diverse verklaringen van de voorzitter van de Veiligheidsraad, vN Doc. S/25162 (25 januari 1993), S/26199 (30 juli 1993) en S/PRST/1994/23 (4 mei 1994).

³⁵ Blix, 2 september 2009.

³⁶ Zie vN Doc. S/PV.4644 en S/PV.4644 Corr. 1, 8 november 2002.

³⁷ Zie vN Doc. S/PV.4644, p. 3.

³⁸ *Ibidem*, p. 4-5.

³⁹ *Ibidem*, p. 5.

material breach. Hij stelde: ‘(...) the resolution just adopted contains no provisions for the automatic use of force’, en: ‘What is most important is that the resolution deflects the direct threat of war and that it opens the road towards further work in the interests of a political diplomatic settlement.’⁴⁰ De Chinese ambassadeur stelde vast: ‘The text no longer includes automaticity for authorisation of the use of force’.⁴¹

Ook de niet-permanente leden namen soortgelijke standpunten in. De Ierse ambassadeur Ryan legde vast: ‘We have noted carefully (...) the assurances given by the sponsors that their purpose in presenting this resolution was to achieve disarmament through inspection, and not to establish a basis for the use of military force’.⁴² Mexico verklaarde: ‘(...) this resolution also constitutes progress, as it eliminates the concept of automaticity in the use of force in response to a serious violation without the explicit agreement of the Council’.⁴³ Ook Syrië had voor de resolutie gestemd, ‘having received assurances (...) that it would not be used as a pretext for striking against Iraq and does not constitute a basis for any automatic strikes against Iraq (...). It reaffirms the central role of the Security Council in addressing all phases of the Iraqi issue’.⁴⁴

Een argument ten overvloede vormen de Amerikaans-Brits-Spaanse pogingen in het voorjaar van 2003 om de Veiligheidsraad een ‘tweede resolutie’ te doen aannemen, waarvan de sleutelbewoordingen gemodelleerd waren naar het geweldmandaat zoals geformuleerd in paragraaf 2 van resolutie 678 (1990).⁴⁵ Zoals eerder in dit rapport is uiteengezet, leden deze pogingen schipbreuk omdat een meerderheid van de leden van de Veiligheidsraad de inspecties meer tijd wilden gunnen overeenkomstig de wens van de voorzitter van UNMOVIC, Hans Blix.

8.7 Nederland en de Veiligheidsraadresoluties inzake Irak

Deze paragraaf gaat in de eerste plaats in op de totstandkoming van de standpunten inzake de volkenrechtelijke legitimatie van militair ingrijpen in Irak op departementaal niveau. Uit het archiefonderzoek is gebleken dat de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie zich bezighielden met deze thematiek. Op de ministeries van Algemene Zaken en Justitie was vrijwel geen aandacht voor de volkenrechtelijke argumentatie. Vervolgens wordt ingegaan op de bespreking van het volkenrechtelijk vraagstuk op ministerieel niveau. Aangezien dit vraagstuk nauwelijks een rol speelde in de onderraden van de Ministerraad, wordt enkel ingegaan op de bespreking van dit vraagstuk in de Ministerraad. Ten slotte wordt het regeringsstandpunt beschreven zoals dit is verwoord in de brieven aan en de debatten in de Tweede Kamer.

⁴⁰ Zie VN Doc. S/pv. 4644, p. 8.

⁴¹ *Ibidem*, p. 13.

⁴² *Ibidem*, p. 7.

⁴³ *Ibidem*, p. 6.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 10.

⁴⁵ Zie de ontwerpresolutie d.d. 7 maart 2003 van de vs, het vk en Spanje in vn Doc. S/2003/2015.

8.7.1

DE TWEESPALT BINNEN HET MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

De juridische vraagstukken waar het ministerie van Buitenlandse Zaken mee te maken had, werden behandeld door de Directie Juridische Zaken (DJZ). De Staatsalmanak 2002 en 2003 (de jaren van de onderzoeksperiode van de Commissie) noemde als onderdeel van de taak van DJZ: ‘nastreven van verdere ontwikkeling van de internationale rechtsorde’. DJZ was in 2002-2003 een zogenaamd centraal dienstonderdeel en was organiek niet ingedeeld onder een directoraat-generaal. Indien een advies van DJZ aan de minister een politieke dimensie had, verliep de hiërarchische lijn via het directoraat-generaal Politieke Zaken (DGPZ) en de secretaris-generaal (SG).⁴⁶ DGPZ was immers belast met aangelegenheden betreffende politieke werkzaamheden van alle directies. DJZ bestond uit een aantal afdelingen, onderverdeeld naar verschillende rechtsgebieden. De afdeling internationaal recht (DJZ/IR) hield zich bezig met volkenrechtelijke vraagstukken, waaronder zowel *ius ad bellum* (recht tot oorlogvoering) als *ius in bello* (humanitair oorlogsrecht).⁴⁷

De Commissie heeft in het archief van het ministerie van Buitenlandse Zaken onderzocht op welke wijze de juridische onderbouwing van het regeringsstandpunt op het departement tot stand is gekomen. De Commissie heeft tevens onderzocht hoe het standpunt van DJZ binnen het departement werd ontvangen en hoe het uiteindelijke standpunt van het departement werd gevormd.

Volkenrechtelijke adviezen in de jaren negentig

Blijkens het archief van DJZ is ook in de jaren negentig juridisch advies gevraagd over mogelijk militair ingrijpen in Irak. In 1992 vroeg de directeur Politieke Zaken (DPZ) aan de juridisch adviseur (JURA) of zonder nader besluit van de Veiligheidsraad naleving door Irak van resolutie 687 met militaire middelen kon worden afgedwongen.⁴⁸ De assistent van JURA antwoordde op 28 juli 1992 dat de machtiging tot geweld in resolutie 678 beperkt was tot de beëindiging van de illegale bezetting van Koeweit door Irak. In paragraaf 34 van resolutie 687 stond dat de Veiligheidsraad zou besluiten over eventuele maatregelen met betrekking tot de implementatie van de resolutie. Nieuw militair optreden zou dan ook een nieuw besluit van de Veiligheidsraad vereisen.⁴⁹

In 1996 vroeg de plaatsvervangend DGPZ naar aanleiding van luchtaanvallen van de VS in Irak ter bescherming van de Koerdische bevolking advies over de juridische basis van dit optreden. JURA antwoordde in een memorandum aan de minister opnieuw dat resolutie 678 alleen betrekking had op het bewerkstelligen van de terugtrekking van Iraakse troepen uit Koeweit. In resolutie 687 en 688 werd weliswaar over humanitaire noden gesproken, maar niet als autorisatie om geweld te gebruiken. JURA stelde dan ook dat de redeenering van de VS ‘flinterdun’ leek.⁵⁰

In 1998 kwam de kwestie opnieuw aan de orde toen militair optreden van de VS in Irak dreigde. Op 12 februari 1998 schreef (inmiddels) DJZ/IR een analyse van de juridische grondslag voor de minister van Buitenlandse Zaken ten behoeve van de Ministerraad.

46

De afkorting DGPZ wordt in de tekst ook gebruikt voor de persoon van de directeur-generaal politieke zaken.

47

In de huidige organisatiestructuur zijn de taken en verantwoordelijkheden op dezelfde wijze verdeeld.

48

De functie van juridisch adviseur heeft bestaan tot 1998. Deze functionaris had via de SG directe toegang tot de minister. In 1998 vond een reorganisatie plaats en werd DJZ opgericht. Koningsberger, 17 juni 2009.

49

bz, memorandum van Ass. JURA aan DVB/ov, ‘Irak/Implementatie resolutie 687’, 28 juli 1992, nr. 32/92.

50

bz, memorandum van Ass. JURA aan M via DGPZ en S, ‘Juridische basis resoluties Veiligheidsraad voor optreden VS in Irak’, 10 september 1996, nr. 115473.

DJZ/IR constateerde dat Irak inderdaad de uit resolutie 687 voortvloeiende verplichtingen had geschonden. Dit leidde tot de vraag wanneer, onder welke voorwaarden en op welke wijze andere staten op deze schending konden reageren. DJZ/IR antwoordde:

Aan rechtmatig ingrijpen in Irak dient een Veiligheidsraadresolutie vooraf te gaan waarin het in gebreke blijven van Irak wordt vastgesteld, waarin aan Irak een ultimatum wordt gesteld, en waarin de staten van de coalitie de toestemming krijgen – na verloop van de termijn en bij het achterwege blijven van Iraakse medewerking – in te grijpen.⁵¹

Uit resolutie 688 vloeide dan ook niet voort dat militair ingrijpen in Irak rechtmatig zou zijn zonder tussenkomst van de Veiligheidsraad. Het advies van DJZ/IR was ‘de tot nu toe opgebouwde rechtvaardiging voor ingrijpen in Irak’ af te wijzen.

Toen begin 1999 operatie *Desert Fox* om een reactie vroeg, adviseerde DJZ/IR met een handgeschreven notitie op een door de afdeling Golfstaten van de Directie Afrika en Midden-Oosten (DAM/GO) geconcopteerde tekst niet te stellen dat de juridische basis voor gebruik van geweld bestond uit het geheel van Veiligheidsraadresoluties. Voorgesteld werd te erkennen dat deze basis weliswaar ‘dun’ was, maar desondanks ‘kan worden geadstreueerd’.⁵²

De Commissie heeft niet kunnen vaststellen hoe in de jaren negentig deze juridische adviezen binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn gewogen. Wel is uit de communicatie met de Tweede Kamer gebleken dat de argumenten van JURA en later DJZ niet zijn overgenomen (zie hoofdstuk 3).

Volkenrechtelijke standpunten in 2002-2003

In 2002 was het eerste adviesmoment van DJZ/IR een memo van 27 mei 2002 gericht aan DAM/GO. In deze periode werd ‘in verband met de berichten dat de VS over enige tijd mogelijk een militaire aanval zou doen op Irak’ onder coördinatie van DAM/GO een beleidsdocument geconcopteerd op basis van inbreng van alle bij dit onderwerp betrokken afdelingen. Aan DJZ/IR was de vraag gesteld of ‘een dergelijke aanval volkenrechtelijk toelaatbaar zou zijn’. In antwoord gaf DJZ/IR kort aan dat er in het volkenrecht twee onomstreden uitzonderingen waren op het verbod op het gebruik van geweld, namelijk het recht op zelfverdediging en een machtiging van de Veiligheidsraad. Een derde uitzondering, geweldgebruik in het kader van humanitaire interventie, was omstreden. DJZ/IR voorspelde in het memo dat de Verenigde Staten een aanval op Irak mogelijk zouden pogen te rechtvaardigen met ‘een verwijzing naar in het verleden uitgevaardigde resoluties van de Veiligheidsraad die een machtiging zouden verschaffen voor het militaire optreden’. Na een beschrijving van deze resoluties stelde DJZ/IR vast dat er een ‘diepgaand verschil van mening’ bestond tussen de leden van de Veiligheidsraad over wat de

⁵¹ BZ, memorandum van DJZ/IR aan de minister via de SG, ‘Juridische grondslag voor een mogelijke interventie in Irak, aantekening ten behoeve van de Ministerraad d.d. 13 februari 1998’, 12 februari 1998, nr. DJZ/IR – 122307.

⁵² BZ, Dossier VR/Irak/Milit. Acties, ‘Legitimatie “Desert Fox”’, door DAM/GO opgesteld 8 februari 1999, gezien door DJZ/IR, t.b.v. AO (dossier DGPZ) 11 februari 1999 (verdere kenmerken ontbreken). Dit document werd blijkens een memorandum van 14 maart 2003, kenmerk DJZ-IR/100-03, door DJZ/IR uit het archief gelicht, naar aanleiding van het verzoek van DAM/GO om na te gaan of DJZ/IR omstreeks 1998 een memo had geschreven inzake operatie *Desert Fox*. Het memorandum van februari 1998 werd toen niet gevonden.

consequenties van schending van de resoluties door Irak zouden zijn. DJZ/IR constateerde dat resolutie 678 temporeel ongelimiteerd was en dat het doel, ‘to restore peace and security in the region’, vrijwel onbegrensd was. Een uitleg van de resolutie waarbij voorafgaand aan een militaire aanval de Veiligheidsraad gepasseerd zou worden, werd volgens DJZ/IR echter niet gesteund door de ontwikkeling van het volkenrecht sinds 1991, noch door statenpraktijk, noch door doctrine. Ten aanzien van de rechtvaardiging van een militaire aanval door het argument van *regime change* stelde DJZ/IR dat dit volkenrechtelijk ronduit onjuist was. Wat de Nederlandse positie betreft constateerde DJZ/IR dat in de voorgaande jaren, bijvoorbeeld naar aanleiding van operatie *Desert Fox*, steun was gegeven aan de militaire acties van de VS en het VK tegen Irak. Hierbij had de Nederlandse regering zich op het standpunt gesteld dat dit gelegitimeerd werd door de bestaande resoluties.

DJZ/IR concludeerde zelf: ‘Indien bestaande Veiligheidsraadresoluties al een rechtsbasis geven voor een toekomstige Amerikaanse militaire actie, is deze basis flinterdun.’ Daarnaast waarschuwde DJZ/IR voor een aantal consequenties van het passeren van de Veiligheidsraad. Rekening moest worden gehouden met minder legitimatie voor het geweldgebruik, precedentwerking en op de lange termijn een ondermijning van het beginsel van de *rule of law*. Tot slot werd geadviseerd dat Nederland niet kritiekloos met een militaire aanval diende om te gaan, aangezien een dergelijke aanval een zorgvuldige rechtvaardiging behoefde.⁵³

Op 22 juli 2002 trad De Hoop Scheffer aan als minister van Buitenlandse Zaken. Zoals in paragraaf 5.2.2 uitgebreid aan de orde is gekomen, werd op 9 augustus ten behoeve van de nieuwe minister een brainstormsessie over Irak georganiseerd. Het beleidsdocument werd uiteindelijk voorafgaand aan de brainstormsessie van 9 augustus 2002 door DAM/GO als *rolling document* (notitie in ontwikkeling) aan de minister en vervolgens ook aan alle betrokken afdelingen gestuurd. Het memo van DJZ/IR van 27 mei 2002 was bijgevoegd als bijlage. In het *rolling document* werd ten aanzien van de grondslag voor militair optreden gesteld dat het besluit om militair op te treden ‘in beginsel een politiek besluit’ was. Een juridische grondslag werd niettemin wel van belang geacht. Eerder had Nederland bij operatie *Desert Fox* steun verleend aan bombardementen. Een invasie en een daaropvolgende *regime change* waren volgens DAM/GO wel van een andere dimensie. De juridische basis voor een dergelijk unilateraal Amerikaans militair optreden tegen Irak werd in dit geval ‘mager’ geacht, waarbij werd verwezen naar het bijgevoegde memo van DJZ/IR.

Bij de brainstormsessie van 9 augustus was DJZ uitgenodigd. Een schriftelijk verslag en presentielijst van deze sessie ontbreken. Als vertegenwoordiger van DJZ/IR was Lijnzaad bij de brainstormsessie aanwezig en verwoordde zij het standpunt van haar afdeling. Gezien de afwezigheid van een verslag en het feit dat medewerkers elkaar tegenspreken, is het niet goed mogelijk te reconstrueren of en op welke wijze een discussie over het volkenrechtelijke vraagstuk is gevoerd.

53

BZ, DJZ/IR/ARA/00525. Memorandum van DJZ/IR aan DAM/GO, ‘Irak beleidsdocument’, 27 mei 2002, kenmerk DJZ/IR/2002/169.

De Hoop Scheffer verklaarde in het gesprek met de Commissie:

U kunt ervan uitgaan dat toen ik aantrad, ik op de hoogte was van opvattingen die binnen de juridische delen van het departement over de opportuniteit en de legitimiteit, of het gebrek daaraan, leefden. Dat was niet nieuw voor mij.⁵⁴

Tevens stelde hij:

Ik was over het continuüm van de beleidslijn van BZ redelijk goed tot goed op de hoogte (...). De corpustheorie stond mij helder voor ogen.⁵⁵

Naar aanleiding van de brainstormsessie en ter voorbereiding van het jaarlijkse Gymnich-overleg tussen de EU-ministers van Buitenlandse Zaken schreef DAM/GO op 19 augustus 2002 een memo. Hierin werd als uitgangspunt genomen dat de bestaande resoluties een ‘voldoende (overigens niet onomstreden) juridische basis’ boden voor militair optreden. De afweging was echter niet alleen juridisch, ‘maar evenzeer (...) politiek’. Een nieuwe resolutie zou politiek wenselijk, hoewel juridisch ‘niet absoluut noodzakelijk’ zijn.⁵⁶ De behandelend beleidsmedewerker van DAM typeerde de afweging na de brainstormsessie als volgt: ‘(...) flinterdun is hier misschien dik genoeg voor ons om ermee door te gaan.’⁵⁷

Op 19 augustus 2002 vroeg de minister van Buitenlandse Zaken via de plaatsvervangend DGPZ aan DJZ te reageren op het diezelfde dag in de *Financial Times* verschenen artikel van mr. A.P. van Walsum, oud-DGPZ en voormalig Nederlands vertegenwoordiger in de Veiligheidsraad.⁵⁸ In een reactie van 26 augustus 2002 bestreed DJZ/IR de stelling van Van Walsum dat uit het NAVO-ingrijpen in het Kosovo-conflict in 1999 was gebleken dat er geen noodzaak was tot een resolutie indien zich een uitzonderlijke dreiging voordeed of indien eerdere resoluties stelselmatig waren geschonden. Een uitzonderlijke dreiging kon volgens DJZ/IR wel een aanleiding zijn om artikel 51 van het VN-Handvest in werking te doen treden. Maar het ‘enkel bezitten’ van MVW achter DJZ/IR geen grond voor geweldgebruik uit zelfverdediging. Het stelselmatig schenden van Veiligheidsraadresoluties kon volgens DJZ/IR volkenrechtelijk zeker niet in het algemeen als rechtsgrond voor geweldgebruik worden ondergeschreven. De verwijzing van Van Walsum naar Kosovo leek DJZ/IR niet toepasselijk omdat daarbij sprake was van een humanitaire interventie. Ten aanzien van Irak kon volgens DJZ/IR op dat moment evenwel niet geconstateerd worden dat zich een onmiddellijk dreigende grootschalige ernstige schending van fundamentele mensenrechten voordeed. Dat de Veiligheidsraad de NAVO-operatie in Kosovo niet bij resolutie had veroordeeld betekende, aldus DJZ/IR, geen algemene vrijbrief voor militaire acties zonder expliciete machtiging van de Veiligheidsraad.⁵⁹

⁵⁴ De Hoop Scheffer, 21 september 2009.

⁵⁵ De Hoop Scheffer, 21 september 2009.

⁵⁶ BZ, DJZ/IR/ARA/00543. Memorandum van Wnd. DAM aan M via plv. DGPZ, ‘Irak: Nederlandse positie’, 19 augustus 2002, kenmerk: DAM-391/02.

⁵⁷ Frantzen, 25 augustus 2009.

⁵⁸ *Financial Times*, 19 augustus 2002, p. 12.

⁵⁹ BZ, DJZ/IR/ARA/00525. Memorandum van DJZ/IR aan M via DGPZ en S, ‘Ingezonden brief Mr. Van Walsum aan Financial Times/Gewapende actie tegen Irak/Noodzaak van VR-resolutie’, 26 augustus 2002, kenmerk: DJZ/IR/2002/283.

Plaatsvervangend DGPZ Schaper berichtte na lezing van dit memo schriftelijk aan DJZ dat de Veiligheidsraad in het internationaal recht wat vrede en veiligheid betreft weliswaar het hoogste orgaan was, maar dat de raad in de praktijk primair een politieke en niet een juridische afweging maakte. Hierdoor hadden naar het oordeel van de plaatsvervangend DGPZ alle discussies over de juridische consequenties van resoluties per definitie een sterke, soms overheersende politieke dimensie. Na lezing door de minister stuurde SG Maajoor het memorandum ‘in dank retour’ aan DJZ/IR.⁶⁰

DAM/GO werkte vervolgens aan de Kamerbrief van 4 september 2002. De volkenrechtelijke redenering uit het memo van DAM/GO van 19 augustus werd hierbij als uitgangspunt gekozen. DJZ/IR werd niet betrokken bij de voorbereiding van de brief, noch bij het Kamerdebat van de dag erna.⁶¹ In een noot in het dossier voor de minister van Buitenlandse Zaken voor het spoeddebat op 5 september schreef DAM/GO dat de kwalificatie ‘flinterdun’ van DJZ/IR betrekking had op de rechtsbasis van militaire actie bij *regime change*. Volgens deze noot was ook DJZ/IR van mening dat resolutie 678 temporeel ongelimiteerd was en een bijna onbegrensd doel nastreefde. De rechtsbasis kon aldus in de bestaande resoluties gevonden worden.⁶²

Op 12 september 2002 vroeg Tweede Kamerlid Koenders (PvdA) aan de minister van Buitenlandse Zaken of hij bereid was een spoedadvies te vragen aan de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) in het licht van eventuele militaire acties tegen Irak. In dit advies zou bekeken kunnen worden wat de reikwijdte van de bestaande resoluties ten aanzien van Irak was, van het recht op zelfverdediging, van het concept van preventieve aanvallen en hoe een eventuele nieuwe resolutie geformuleerd zou kunnen worden.⁶³ In een eerste conceptantwoord adviseerde DJZ/IR aanvankelijk in te stemmen met het vragen van dit spoedadvies.⁶⁴ In een concept van enkele dagen later adviseerde DJZ/IR echter op verzoek van de departementsleiding dat in het licht van het door de minister reeds ingenomen standpunt ten aanzien van Irak een spoedadvies van de CAVV niet noodzakelijk was.⁶⁵

De Commissie heeft vastgesteld dat DJZ/IR van oktober 2002 tot maart 2003 geen andere schriftelijke volkenrechtelijke adviezen heeft gegeven naar aanleiding van de dreiging van militaire acties in Irak. Uit de door de Commissie gevoerde gesprekken komt naar voren dat de afdeling wel een mondelinge bijdrage leverde aan het overleg binnen het ministerie over Irak. De inhoud van deze bijdrage blijkt echter niet uit het archief.

Op 13 maart 2003 gaf DJZ in een memo aan de minister op verzoek van DGPZ Siblesz een juridische onderbouwing van geweldgebruik in Irak zonder tweede resolutie van de

60 Opmerkingen in de kantlijn van bovenstaand memorandum van DJZ/IR door plaatsvervangend DGPZ en de SG.

61 Blokker, 17 juni 2009.

62 BZ, BSG/00731. Memorandum van DAM aan M via DGPZ en S, ‘Spoeddebat inzake Irak (5 september 2002)’.

63 Aanhangsel Handelingen II, 2002/03, 56-113.

64 BZ, DJZ/IR/ARA/00526. Memo van DJZ/IR aan de minister via de SG, ‘Spoedadvies aan de CAVV over militaire acties tegen Irak’, 13 september 2002, kenmerk: DJZ-IR 301/2002.

65 BZ, DJZ/IR/ARA/00526. Memorandum van DJZ/IR aan de minister via DGPZ en de SG, ‘Spoedadvies aan de CAVV over militaire acties tegen Irak’, 18 september 2002, kenmerk: DJZ-IR 301/02. Dit antwoord werd aan de Tweede Kamer gegeven, zie paragraaf 8.7.4. Telefoongesprek met J.G. Lammers, voormalig hoofd DJZ/IR, 7 december 2009.

Veiligheidsraad (deel A).⁶⁶ Behalve aan deze onderbouwing besteedde DJZ in het memo ook aandacht aan de volkenrechtelijke tegenargumenten (deel B). De onderbouwing in deel A verwees naar de ruime machting van resolutie 678 ('to restore internationale peace and security in the area') en het ontbreken van een tijdslijmiet in deze resolutie. Daarnaast was in opvolgende resoluties (waaronder nu ook resolutie 1441) geconstateerd dat Irak de eisen die bij het staakt-het-vuren waren gesteld in resolutie 687 niet had nageleefd. Het nieuwe inspectieregime van resolutie 1441 bood Irak een laatste kans tot medewerking. Niet was opgenomen in resolutie 1441 dat geweldgebruik pas na een tweede resolutie mogelijk zou zijn; enkel was bepaald dat de Veiligheidsraad bijeen zou komen om de rapporten te bespreken. DJZ maakte een vergelijking met de NAVO-bombardementen in het Kosovo-conflict in 1999 en het gewapend optreden in Liberia in 1990. In beide gevallen was er niet een eerdere machting, terwijl deze er in resolutie 678 voor Irak wel was. Voor de volledigheid besprak DJZ in deel B van het memo ook de bezwaren van vrijwel heel volkenrechtelijk Nederland tegen het regeringsstandpunt. De kern van de tegenargumenten van DJZ was dat resolutie 678 betrekking had op de situatie in 1991 na de Iraakse inval in Koeweit. In de Veiligheidsraad hadden de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk sinds 1991 nauwelijks steun verkregen voor hun zienswijze dat resolutie 678 ook na de bevrijding van Koeweit nog kon dienen als rechtsbasis voor geweldgebruik tegen Irak. Ook secretaris-generaal Kofi Annan van de Verenigde Naties vond militaire actie zonder betrokkenheid van de Veiligheidsraad in strijd met het VN-Handvest.⁶⁷ DJZ achtte het niet ondenkbaar dat Nederland met deze positie een procedure voor het Internationaal Gerechtshof zou verliezen.⁶⁸

Het memo werd afgestemd met DAM, de Directie Verenigde Naties en Internationale en Financiële Instellingen (DVF) en de Directie Westelijk Halfvond (DWH) en werd via DGPZ Siblesz en sg Majoor voorgelegd aan de minister.⁶⁹ De Commissie heeft geen aanwijzingen dat DJZ/IR betrokken is geweest bij het opstellen van de Kamerbrief van 18 maart 2003.

Tweespalt na 18 maart 2003

Bijna een maand na het regeringsbesluit tot politieke steun aan de inval in Irak bleek het volkenrechtelijk vraagstuk op het ministerie van Buitenlandse Zaken nog een staartje te krijgen. Op 14 april richtte DGPZ Siblesz zich via de sg in een memo tot de minister ter formele reactie op het memo van DJZ van 13 maart. DJZ ontving het memo in kopie. Siblesz legde 'gelet op mogelijke aandacht van het nageslacht voor deze kwestie, maar ook uit een oogpunt van professionele integriteit' zijn overwegingen vast met betrekking tot de rechtsgrond van militair optreden. Siblesz gaf aan eerder al gemerkt te hebben dat DJZ het door de regering ingenomen standpunt 'niet ijzersterk' vond. Een herhaling van deze waarschuwing leek hem redelijk, maar de manier waarop vond hij onjuist. In de jaren

⁶⁶ Het memo kwam bij DJZ/IR vandaan maar was op gezag van DJZ verzonden.

⁶⁷ 'If the us and others were to go outside the Council and take military action it would not be in conformity with the Charter', secretaris-generaal van de VN Kofi Annan, persconferentie 10 maart 2003, zie www.un.org/apps/sg/offthecuff.asp?nid=394.

⁶⁸ BZ, DJZ/IR/00195. Memorandum van DJZ aan de minister via DGPZ en de sg, 'Irak – juridische onderbouwing geweldgebruik zonder tweede resolutie', 13 maart 2003, kenmerk: DKZ/IR/2003/96.

⁶⁹ Dit is gebleken uit de door de Commissie gevoerde gesprekken. In het archief is geen exemplaar van het memo met de paraaf van de minister, de sg of DGPZ gevonden.

negentig had immers de toenmalige juridisch adviseur militair ingrijpen onderschreven, zij het met de kanttekening dat de redenering van de regering volkenrechtelijk ‘dun’ was. In het memo van DJZ werd afgeweken van dit standpunt, maar het bevatte volgens Siblesz geen behoorlijke juridische onderbouwing. Siblesz wees het formalistische gehalte van de discussie van de hand en voerde zelf aan dat de besluitvorming in de Veiligheidsraad politiek en niet juridisch van aard was. De gevoerde argumenten dienden ook niet juridisch maar politiek van aard te zijn. Naar het oordeel van Siblesz was het dan ook een politieke vraag of Nederland ‘zich meer thuis voelt bij Frankrijk, Rusland en China of bij de VS en het VK’. Wat Siblesz betreft was dit een betrekkelijk gemakkelijke keuze. De politieke legitimiteit voor militair optreden diende gezocht te worden in het risico dat van Saddam Hoessein uitging en het tekortschieten van de wapeninspecties en sancties. Juist hiervoor hadden degenen die op formele grond militair optreden afwezen geen antwoord, zo stelde Siblesz. De minister reageerde na lezing in de kantlijn het ‘met de argumentatie van DGPZ eens te zijn’.⁷⁰ In gesprek met de Commissie gaf Siblesz aan dat hij vooral verbaasd was geweest over de opzet en inhoud van het DJZ-memo van 13 maart. Hij was zich ‘er niet van bewust dat DJZ al in eerdere gelegenheden haar standpunt naar voren had gebracht’ en zag de bezwaren van DJZ naar eigen zeggen op 13 maart pas voor het eerst. DJZ was in maart dus in de ogen van DGPZ ‘te sterk en te laat’.⁷¹

Vervolgens richtte DJZ zich in een memo van 29 april 2003 tot de minister. Het is dit DJZ-memo dat uitlekte en inclusief opmerkingen in de kantlijn op 26 januari 2009 door *NRC Handelsblad* werd gepubliceerd.⁷² Eveneens uit het oogpunt van professionele integriteit en ten behoeve van het nageslacht, maar ook met het oog op toekomstige situaties, voelde DJZ zich geroepen te reageren op het memo van DGPZ. DJZ stelde het als haar taak te zien om de minister zo deskundig en objectief mogelijk te informeren, onder meer over de grenzen van het volkenrecht in een gegeven situatie. Indien een volkenrechtelijk advies van DJZ niet gevuld werd door de minister, dan zou DJZ de minister ‘uiteindelijk’ bijstaan voor de verdediging van het ingenomen standpunt.

DJZ stelde dat zij geen wezenlijk andere positie had ingenomen dan de juridisch adviseurs in 1998. Dezen hadden aangegeven dat de rechtsgrond voor het ingenomen standpunt juridisch ‘dun’ was, hetgeen DJZ ook in 2002 en 2003 had getracht duidelijk te maken. DJZ lichtte vervolgens de eigen positie nader toe. De machtiging tot geweldgebruik in resolutie 678 was gericht op de uitvoering van resolutie 660 en ‘all subsequent relevant resolutions’. Volgens DJZ betrof dit de resoluties die tussen resolutie 660 en 678 waren aangenomen. Dat het betrekking zou hebben op de resoluties na 678 was onwaarschijnlijk. De Veiligheidsraad gaf nooit dergelijke *ex ante*-machtigingen. En ook indien dit wel het geval zou zijn, dan was resolutie 678 volgens DJZ uitsluitend gericht op de bevrijding van Koeweit. De doelstelling ‘to restore international peace and security in the area’ moest ook in deze context worden gezien. De bij het staakt-het-vuren aangenomen resolutie 687 had volgens DJZ een afrondend karakter en bevestigde in dit kader de eerder aangenomen resoluties. Met de aanvaarding door Irak van de in resolutie 687 genoemde voorwaarden werd het doel van resolutie 678 geacht te zijn bereikt.

⁷⁰ BZ, DJZ/IR/NA/00195. Memorandum van DGPZ aan M, ‘Irak’, 14 april 2003, Kenmerk: 982/03.

⁷¹ Siblesz, 22 juni 2009.

⁷² BZ, DJZ/IR/NA/00195. Memorandum van DJZ aan de minister via de SG, ‘Irak – rechtsbasis militair ingrijpen’, 29 april 2003, kenmerk: DJZ/IR/2003/158, zie ook *NRC Handelsblad*, 26 januari 2009, ‘Memorandum DJZ/IR/2003/158: Juristen van Buitenlandse Zaken achten Irakoorlog van meet af aan onwettig’.

De door de regering gekozen volkenrechtelijke argumentatie schoot volgens DJZ zowel materieel als procedureel tekort. Het materiële tekortschieten was daarin gelegen dat een uitzondering op de fundamentele basisnorm van het geweldsverbod altijd voldoende duidelijk moet zijn. De argumentatie van de regering ontbeerde deze duidelijkheid aangezien er geen expliciete instemming van de Veiligheidsraad was voor het gebruik van geweld in de gegeven situatie. Ook de vaststelling van *material breach* kon volgens DJZ alleen door de wederpartij van Irak bij het staakt-het-vuren worden gedaan, te weten de Veiligheidsraad. Het procedurele tekortschieten bestond volgens DJZ in de veronderstelling van de regering dat de Veiligheidsraad zich niet noodzakelijkerwijs opnieuw hoeft uit te spreken over het gebruik van geweld. In de slotparagraaf van resolutie 687 werd gesteld dat de Veiligheidsraad: '*Decides to remain seized of the matter and to take further steps as may be required for the implementation of the present resolution and to secure peace and security in the region.*' Volgens DJZ bleek hieruit dat het aan de Veiligheidsraad was om vast te stellen of Irak zich aan zijn ontwapeningsverplichtingen hield, en te beslissen of, en zo ja welke maatregelen getroffen dienden te worden. Juridisch gezien bracht resolutie 1441 hier weinig verandering in. DJZ wees erop dat binnen de Veiligheidsraad al sinds 1998 weinig steun had bestaan voor de unilaterale interpretatie van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Vervolgens legde DJZ conform het memo van 26 augustus 2002 uit waarom de kwestie-Kosovo van een andere aard was en wat de reikwijdte was van de uitzondering die gemaakt werd voor humanitaire interventie. Tot slot wees DJZ op het belang van de volkenrechtelijke basisregel van het geweldverbod voor de toekomst. De internationale discussie die naar aanleiding van het militair ingrijpen in Irak werd gevoerd, achtte DJZ ook voor Nederland van groot belang.⁷³

Dit DJZ-memo heeft de minister zoals bekend niet bereikt. Secretaris-generaal Majoor stuurde het memo terug met dank en met de opmerking het goed op te bergen in het archief voor het nageslacht. Hij achtte hiermee de discussie 'voor dit moment gesloten'. In gesprek met de Commissie gaf Majoor aan dat hij het 'absoluut niet noodzakelijk' vond om eind april, op het moment dat de oorlog in Irak formeel bijna was beëindigd, dit 'acht bladzijden tellende en voor het grootste gedeelte herkauwende memo voor te leggen'. De minister was op dat moment naar het oordeel van Majoor 'van dit debat nu wel voldoende op de hoogte'.⁷⁴ De Hoop Scheffer stelde in gesprek met de Commissie: 'Ik was zeer goed en in detail op de hoogte van de opvatting van DJZ'.⁷⁵

De Commissie constateert dat in 1992-1998 JURA en later DJZ grotendeels dezelfde redenering hanteerden als in 2002-2003. Men was in de jaren negentig zelfs nog wat restrictiever in de interpretatie van resolutie 678.

De conclusie van het memo van DJZ van 27 mei 2002 was dat de bestaande Veiligheidsraadresoluties een flinterdunne rechtsbasis gaven voor militair ingrijpen in Irak. DJZ erkende wel dat resolutie 678 temporeel ongelimiteerd was en een bijna onbeperkte doelstelling had. De door DJZ/IR gegeven kwalificatie 'flinterdun' weerklonk in de eerste versies van het door DAM opgestelde *rolling document* waarin de rechtsbasis 'mager' werd genoemd. In de documenten na de brainstormsessie verdween deze erkenning. De juridische basis werd in het door de minister geaccordeerde memo van DAM van 19 augustus

⁷³ BZ, DJZ/IR/NA/00195. Memorandum van DJZ aan de minister via de SG, 'Irak – rechtsbasis militair ingrijpen', 29 april 2003, kenmerk: DJZ/IR/2003/158.

⁷⁴ Majoor, 3 juli 2009.

⁷⁵ De Hoop Scheffer, 22 september 2009.

2002 ‘voldoende’ geacht, een nieuwe resolutie was ‘juridisch niet onontbeerlijk’. In het dossier voor de minister ten behoeve van het Kamerdebat op 5 september 2002 suggererde DAM/GO ten onrechte dat DJZ geen probleem zag in de gekozen volkenrechtelijke redenering.

Het valt op dat DJZ in de cruciale periode van september tot half maart geen schriftelijke adviezen heeft gegeven over de rechtsgrondslag van een eventueel militair optreden in Irak. Het toenmalige plaatsvervangend hoofd DJZ/IR stelde hierover:

Wij hadden ook niet zo veel te bieden. (...) Het blijft een ingewikkelde boodschap, die wij konden blijven herhalen, maar daarvan had iedereen het gevoel dat zij dat wel wisten. Wij vonden dat wij iets heel essentieels zeiden wat wij niet vaak genoeg konden herhalen, maar het maakt dat je buiten de discussie geraakt.⁷⁶

Voor de Kamerbrief van 4 september 2002 werd DJZ geen bijdrage gevraagd. Ook had de top van het ministerie geen behoefte aan extern juridisch advies, zoals bleek bij de afwijzing van het verzoek een volkenrechtelijk advies aan de CAVV te vragen: de minister had zijn standpunt reeds ingenomen. In gesprek met de Commissie stelde De Hoop Scheffer:

Ik vind dat een regering, een minister, het volkenrecht als een belangrijk onderdeel van zijn beleidsafweging dient te beschouwen, maar niet als het exclusieve en enige onderdeel van zijn beleidsafweging. Dat is voor mij de kern van de zaak en dat is de reden dat ik in het continuüm (zoals ik dat heb genoemd) van de positie ingenomen door mijn ambtsvoorgangers van begin tot eind die stelling heb gehanteerd (...).⁷⁷

Toenmalig ambassadeur in Washington Van Eenennaam stelde: ‘Buitenlandse Zaken is in eerste aanleg een politiek bedrijf, waarbij de juridische dimensie zeker een belangrijke rol speelt.’⁷⁸

Ten aanzien van de rol van DJZ binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken is van belang dat DJZ in 2002-2003 geen rechtstreekse toegang tot de bewindspersonen van het ministerie van Buitenlandse Zaken had. Communicatie met de minister verliep altijd via DGPZ, die sterk het primaat van de politieke boven de juridische benadering benadrukte.⁷⁹ Dit had als consequentie dat wat DJZ van juridisch belang achtte, eerst de politieke toets van DGPZ moest doorstaan. Daar kwam bij dat binnen het departement verschillende visies bestonden op de rol van DJZ. Werd DJZ geacht op te treden als huisadvocaat, als onafhankelijk juridisch adviseur of als beide? Het is duidelijk dat DJZ in het memo van 13 maart 2003 beide rollen heeft willen vervullen, terwijl DGPZ alleen de eerste nuttig achtte.

76 Lijnzaad, 15 juli 2009.

77 De Hoop Scheffer, 21 september 2009.

78 Van Eenennaam, 23 juni 2009.

79 Tot eind jaren negentig had de Juridisch Adviseur van het ministerie wel via de SG rechtstreekse toegang tot de minister. Zoals uit de volgende subparagraaf blijkt was dat en is dat nog steeds ook de positie van de zusterdirectie DJZ bij het ministerie van Defensie.

8.7.2 OPVATTINGEN BINNEN HET MINISTERIE VAN DEFENSIE

De Commissie is in haar onderzoek tevens nagegaan op welke wijze de volkenrechtelijke onderbouwing van een oorlog in Irak op het departement van Defensie is besproken. Ook het ministerie van Defensie beschikte over een Directie Juridische Zaken (Djz). In de Staatsalmanak 2002 en 2003 werd als eerste taak van Djz beschreven: ‘bewaken van de juridische en bestuurlijke zorgvuldigheid van het defensiebeleid’. Daarnaast werd Djz geacht de bewindslieden en de gehele defensieorganisatie juridisch te ondersteunen en te adviseren en juridische randvoorwaarden ten behoeve van de beleidsvorming te ontwikkelen. Djz was onderdeel van de centrale organisatie en werd institutioneel gelijkgesteld aan de Directie Algemene Beleidszaken (DAB). Indien Djz zich wilde richten tot de minister van Defensie, dan geschiedde dit door tussenkomst van de SG. Aan DAB werd dan vaak een afschrift verzonden. Djz van Defensie had in de onderzoeksperiode derhalve meer rechtstreekse toegang tot de minister dan Djz van Buitenlandse Zaken.

Djz bestond uit een aantal afdelingen, onderverdeeld naar verschillende rechtsgebieden. De afdeling Internationale en Juridische Beleidsaangelegenheden hield zich volgens de Staatsalmanak 2002 en 2003 onder meer bezig met het adviseren over juridische en bestuurlijke implicaties van het optreden van Nederlandse strijdkrachten in het buitenland en het coördineren en adviseren ten aanzien van juridische en bestuurlijke werkzaamheden op het gebied van de internationale rechtsorde en veiligheid.⁸⁰

Volkenrechtelijke standpunten

Op 12 februari 1998 adviseerde Djz de minister van Defensie ‘in het kader van de beraadslagingen rond een eventuele Nederlandse deelname aan militaire operaties tegen Irak’. De minister had de vraag gesteld of een nieuwe Veiligheidsraadresolutie noodzakelijk zou zijn om een nieuw militair optreden te legitimeren. Djz gaf aan dat de Veiligheidsraad talloze malen had vastgesteld dat Irak zijn verplichtingen onder de relevante resoluties niet was nagekomen. Ook had de Veiligheidsraad aangekondigd het voornemen te hebben passende maatregelen te treffen indien de situatie daartoe noopte. Djz stelde dat, bij afwezigheid van een nieuwe resolutie, de Amerikaanse redenering aanvaard kon worden. De flagrante schendingen door Irak ‘rechtaardigen dat de werking van de bepalingen van het staakt-het-vuren wordt opgeschort en dat dus militaire maatregelen onder de vigeur van resolutie 678 zijn toegestaan’. Djz bracht in herinnering dat gebruik van geweld door de Verenigde Staten tegen Irak in 1996 ook niet tot stappen van de wereldgemeenschap of veroordeling door de Veiligheidsraad had geleid.⁸¹

Op 3 september 2002 voorzag DAB de minister van Defensie ‘met het oog op uw gesprek met de minister van Buitenlandse Zaken’ van een notitie over de oorlogs dreiging tegen Irak. Hierin werd ingegaan op de dreiging die van Irak uitging, de waarschijnlijkheid dat de Verenigde Staten tot een aanval zouden overgaan en de mogelijke afloop van een oorlog. Ook werd stilgestaan bij de volkenrechtelijke grondslag van militair ingrijpen. Besloten werd met enkele suggesties voor een mogelijke Nederlandse positie. Onder de paragraaf ‘Grondslag’ beschreef DAB dat indien de VS zouden overgaan tot een aanval op Irak, het dan zou gaan om een preventieve aanval. Een dergelijke aanval was vanuit het oogpunt van de internationale rechtsorde ‘problematisch’. DAB schetste dat er

⁸⁰ Ook in de huidige organisatiestructuur zijn de taken en verantwoordelijkheden aldus verdeeld.

⁸¹ Def/SSA, Nota Plv Djz (De Keizer) aan de minister van Defensie, ‘Noodzaak voor nieuwe veiligheidsraadresolutie i.v.m. mogelijk militair optreden tegen Irak’, 12 februari 1998, nr. 98000413 C 98/229.

zwaarwegende argumenten zouden moeten zijn om het verbod op agressie terzijde te schuiven. Daarnaast zou het moeilijk zijn vast te stellen of het aanvallende land verborgen doelstellingen nastreefde, en lag het gevaar van willekeur op de loer. Rechtvaardiging van een preventieve aanval was volgens DAB mogelijk indien aan drie voorwaarden werd voldaan, namelijk dat er sprake was van:

1. een duidelijke intentie van het aan te vallen land om kwaad uit te richten;
2. een zekere mate van actieve voorbereidingen hiervoor en;
3. een algemene situatie, waarin afwachten, of iets anders doen dan gewapend optreden, de dreiging [niet]⁸² doet afnemen.

DAB verwees hierbij naar een klassiek werk op het terrein van het *ius ad bellum* door M. Walzer.⁸³ Ze verwachtte dat aan de eerste twee voorwaarden voldaan kon worden, zij het dat de Verenigde Staten dit op dat moment nog niet explicet hadden beargumenteerd. De derde voorwaarde was gecompliceerder omdat er wellicht nog wel effectieve alternatieven voor een gewapend optreden waren. DAB stelde dat naast de vraag naar legitimiteit ook de vraag naar proportionaliteit beantwoord diende te worden. Hierbij diende te worden overwogen of het gebruik van (grootschalig) geweld in verhouding stond tot de reden voor het ingrijpen. DAB stelde dat bij voorkeur uitdrukkelijke goedkeuring van de Veiligheidsraad verkregen diende te worden, maar voegde hieraan toe:

Ook zonder deze uitdrukkelijke goedkeuring zou het ‘corpus’ aan resoluties van de Veiligheidsraad overigens voldoende basis kunnen bieden voor een optreden gericht tegen de massavernietigingswapens van Irak.⁸⁴

Zonder een sanctionering van de Veiligheidsraad achtte DAB echter ‘de volkenrechtelijke grondslag van een eventuele aanval twijfelachtig’. Ze vroeg zich ook af wat de gevolgen zouden zijn van dit precedent voor de conflicten tussen bijvoorbeeld India en Pakistan of China en Taiwan.

De toenmalige directeur van DJZ en zijn medewerker konden zich desgevraagd niet herinneren of zij bij de opstelling van dit memo betrokken waren geweest, maar achtten het niet waarschijnlijk, ook omdat het memo aanvankelijk niet aan DJZ was geadresseerd.⁸⁵ Het memo is in een later stadium wel aan DJZ doorgezonden, waarschijnlijk vanuit het bureau van de sg. Opvallend is de datum van het memorandum aan de minister van Defensie, namelijk 3 september 2002; een dag voordat de minister van Buitenlandse Zaken zijn brief aan de Tweede Kamer zond. Het lijkt de Commissie echter niet waarschijnlijk dat het memorandum van invloed is geweest op deze brief. Het ministerie van Buitenlandse Zaken had de brief immers zonder ruggespraak met het ministerie van Defensie opgesteld.

De toenmalige directeur van DJZ en zijn medewerker stelden in gesprekken met de Commissie dat tot 28 januari 2003 vooral was gesproken over de juridische dimensie van

⁸² De Commissie vermoedt dat het woord ‘niet’ in deze zin moet worden ingevoegd. Dit staat echter niet in de tekst van het memorandum.

⁸³ Michael Walzer, *Just and Unjust Wars. A Moral Argument with Historical Illustrations* (3^{de} druk, New York 2000 [1977]), p. 81.

⁸⁴ Def/SSA. Nota DAB aan de minister via de sg, ‘Oorlogs dreiging tegen Irak’, 3 september 2002, nr. Do2/716.

⁸⁵ Ybema, 14 juli 2009; Boddens Hosang, 14 juli 2009.

de dreigende aanval op Irak.⁸⁶ De Commissie heeft in de verslagen van het beraad van de secretaris-generaal met zijn directeuren-generaal enkel op 21 januari 2003 een verwijzing naar het volkenrechtelijke vraagstuk gevonden. In dit beraad stelde de directeur van DJZ Ybema dat ‘de minister van Buitenlandse Zaken al mededelingen heeft gedaan over de wenselijkheid van resoluties’, maar dat daarover ‘in de MR [Ministerraad] nog geen discussie heeft plaatsgevonden’. Ybema stelde dat de minister van Defensie in het kader van de besluitvorming ten aanzien van vredesoperaties een zelfstandige rol heeft:⁸⁷

Op 28 januari 2003 verscheen het eerste memo van DJZ over de juridische kaders van een mogelijke aanval op Irak. Aanleiding voor dit memo was de besprekking tussen de Nederlandse vertegenwoordigers en de Amerikaanse autoriteiten in Tampa eerder die maand over een mogelijke Nederlandse militaire bijdrage. DJZ stuurde het memo aan de minister en de staatssecretaris, door tussenkomst van de SG en met afschrift aan de chef Defensiestaf en DAB. DJZ schreef het memo op eigen initiatief, aldus de directeur. Het memo ving aan met de opmerking:

Hoewel een gedegen rechtsgrond op zich geen garantie biedt voor het uitblijven van juridische of politieke gevolgen, is de aard van de juridische onderbouwing echter wel bepalend voor de overtuigingskracht in eventuele gerechtelijke fora.

Vervolgens beschreef DJZ de voor de situatie van dat moment relevante rechtsgronden voor militair ingrijpen. Ten aanzien van de in artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties beschreven grond van zelfverdediging stelde DJZ dat er op dat moment geen bewijs was dat Irak op het punt stond enig land aan te vallen. De strijd tegen het terrorisme was volgens DJZ niet voldoende concreet gekoppeld aan Irak. Een mandaerende resolutie van de Veiligheidsraad was een andere mogelijkheid voor een rechtsgrond. Resolutie 1441 bevatte volgens DJZ geen mandaat voor een eventueel militair optreden. ‘Further material breach’ (paragraaf 4) zou immers aanleiding zijn voor een ‘assessment’ door de Veiligheidsraad (paragraaf 12). Het samenstel van de reeds langer bestaande resoluties werd, aldus DJZ, door sommigen, ‘als gevolg van de zeer ingewikkelde dwarsverbanden en kruislinge verwijzingen’, nog immer als een rechtsgrond beschouwd. DJZ stelde echter dat het de taak van de Veiligheidsraad was de conclusie te trekken dat de tekortkomingen van Irak dusdanig zwaarwegend waren dat er sprake was van *non-compliance* van de staakt-het-vurenresolutie 687. De Veiligheidsraad zou dan vervolgens ook de gevolgen hiervan moeten vaststellen. Alleen dan kon de geweldsmaitering van resolutie 678 herleven.

DJZ signaleerde dat een nieuw aan te nemen mandaerende resolutie van de Veiligheidsraad vooralsnog door de Nederlandse regering als wens naar buiten was gebracht en niet als een eis. Concluderend stelde DJZ dat ‘beziens vanuit een zuiver juridische invalshoek, thans alleen een nieuw aan te nemen besluit van de Veiligheidsraad als grondslag zou kunnen dienen voor een rechtmatige aanval op Irak’.⁸⁸

86 Ybema, 14 juli 2009, en Boddens Hosang, 14 juli 2009.

87 Def/ssa, Verslagen SG/DG-beraad, verslag 21 januari 2003.

88 Def/ssa, nota DJZ aan de minister via de SG, ‘Irak’, 28 januari 2003, nr. 2003000311.

De Commissie heeft in de archieven van het ministerie van Defensie geen stuk aangetroffen waaruit duidelijk wordt of en hoe het memo werd ontvangen door de geadresseerden. Ook uit de gevoerde gesprekken is de Commissie niet gebleken welke reactie van de politieke leiding van het ministerie van Defensie op het memo volgde.

Het is gebleken dat het standpunt van DJZ van Defensie in 1998 wezenlijk anders was dan dat in 2002-2003. Een verklaring hiervoor heeft de Commissie niet kunnen vinden, anders dan dat in deze laatste periode afgestevend werd op een volledige oorlog tegen Irak en er sprake was van verschillende auteurs.

In januari 2003 bracht DJZ een volkenrechtelijk memorandum uit ten behoeve van een beoordeling van een mogelijke militaire aanval. Dit had te maken met de besprekingen in Tampa en de mogelijkheid dat Nederland een militaire bijdrage zou leveren. In het memorandum nam DJZ een vergelijkbaar standpunt in als DJZ van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Het valt op dat er in 2002-2003 nauwelijks een volkenrechtelijk debat lijkt te hebben plaatsgevonden op het ministerie van Defensie. Daarbij zij vermeld dat het voor de Commissie beduidend moeilijker is geweest bij het ministerie van Defensie dan bij dat van Buitenlandse Zaken om het mondeling overleg en e-mailcontact over dit vraagstuk in kaart te brengen. Van enige tweespalt binnen het departement is de Commissie niet gebleken. Dit heeft wellicht te maken met het ontbreken van institutionele spanning tussen de juridische en politieke directies, maar vooral ook met de beperktere rol die het ministerie van Defensie bij de politieke besluitvorming in het Irakvraagstuk heeft gespeeld. Wel meende dit ministerie dat het bij de besluitvorming over de potentiële inzet van Nederlandse militairen een zelfstandige rol had.

8.7.3

DE BESPREKINGEN IN DE MINISTERAARD

In de Ministerraad was de volkenrechtelijke dimensie van eventueel militair ingrijpen in Irak voor het eerst op 6 september 2002 onderwerp van gesprek. Minister De Hoop Scheffer van Buitenlandse Zaken had op 4 september een brief over Irak aan de Tweede Kamer gezonden en hier op 5 september met de Kamer over gedebatteerd. De brief was volgens de minister van Buitenlandse Zaken wegens tijdsdruk niet ter flattering aan de Ministerraad voorgelegd. De minister haastte zich hieraan toe te voegen dat de brief geen nieuw beleid bevatte. Een militaire interventie werd door de minister, ook zonder nieuwe Veiligheidsraadresolutie, niet uitgesloten geacht. Indien het Iraakse regime zou blijven weigeren de resoluties onvoorwaardelijk uit te voeren, dan kon militair optreden ‘met het doel naleving van de relevante Veiligheidsraadresoluties af te dwingen’ aan de orde komen. De minister gaf te kennen:

Een dergelijk militair optreden zou bij voorkeur het gewenste politieke draagvlak moeten krijgen door een nieuwe Veiligheidsraadresolutie. Het standpunt van de Nederlandse regering moet echter niet op voorhand afhankelijk worden gesteld van een eventueel uitgesproken veto binnen de VN-Veiligheidsraad tegen een militaire interventie. Een nieuwe resolutie is strikt juridisch gezien voor een militaire actie niet noodzakelijk. De bestaande Veiligheidsraadresoluties, waartegenover Irak in gebreke blijft, bieden daarvoor in principe voldoende basis.⁸⁹

89

Notulen Ministerraad, 6 september 2002, 1g.

De minister zei in de Tweede Kamer te hebben geconstateerd dat een nieuwe resolutie voor de fracties van de PvdA en D66 een uitdrukkelijke voorwaarde was voor steun aan een militaire interventie.

Op 8 november meldde de minister van Buitenlandse Zaken dat de nieuwe resolutie 1441 op korte termijn door de Veiligheidsraad zou worden aangenomen. De wapeninspecties zouden vervolgens op korte termijn beginnen. De minister schetste het scenario als volgt:

Zodra Irak niet blijkt mee te werken aan de uitvoering van de resolutie, zal de Veiligheidsraad bijeenkomen om de situatie en de daardoor ontstane noodzaak tot vervolgstappen te bespreken. Militaire actie is daarbij nadrukkelijk een mogelijkheid.⁹⁰

Irak werd geacht op 8 december een uitputtend overzicht te verschaffen inzake de staat van het MVW-programma.

Tijdens de vergadering van de Ministerraad op 6 december legde de minister van Buitenlandse Zaken uit dat, indien er sprake zou zijn van een *material breach* door Irak, in de Veiligheidsraad een debat zou plaatsvinden. Ook indien de Veiligheidsraad *material breach* zou vaststellen, dan nog zou de Nederlandse regering hierover een eigen afweging maken.⁹¹

Op 20 december constateerde de minister van Buitenlandse Zaken dat zowel de Verenigde Staten als UNMOVIC en IAEA forse kritiek hadden geuit op het overzicht dat Irak op 7 december had verschafft. De Ministerraad diende dan ook rekening te houden met een aanloop naar het vaststellen van *material breach* van resolutie 1441. Eerst zou in de Veiligheidsraad gesproken worden. Verwacht werd dat de Amerikaanse regering in de laatste week van januari 2003 tot een oordeel zou komen, al dan niet op basis van een besluit van de Veiligheidsraad. De minister van Buitenlandse Zaken voegde hieraan toe: ‘Dat is het moment waarop de Nederlandse regering dient te besluiten of wel of niet wordt overgegaan tot deelname aan de operatie.’⁹²

Op 24 januari stelde de minister van Buitenlandse Zaken dat hij verwachtte dat de Verenigde Staten binnen enkele weken zouden besluiten tot inzet van militaire middelen tegen Irak. De minister was van mening dat Nederland niet zonder meer ‘ongeclausuleerde steun’ moest geven aan de Verenigde Staten indien niet was aangetoond dat Irak over MVW beschikte, of indien Irak zich wel aan resolutie 1441 hield. Als zou worden geconstateerd dat Irak resolutie 1441 schond, dan moest de Veiligheidsraad tot een afweging komen. Nederland had volgens de minister een sterke voorkeur voor een nieuwe resolutie, maar de regering zou wel – na consultatie van de Tweede Kamer – een eigen afweging maken.⁹³ In januari waren de onderhandelingen over een mogelijke tweede resolutie begonnen. In de vergaderingen van de Ministerraad schetste de minister van Buitenlandse Zaken de voortgang hiervan.

Tijdens de vergadering van de Ministerraad op 7 februari stelde de minister-president dat de Nederlandse regering een ‘eigenstandige’ afweging zou maken op basis van de informatie die door de inspecteurs zou worden aangeleverd.⁹⁴

⁹⁰ Notulen Ministerraad, 8 november 2002, 2e.

⁹¹ Notulen Ministerraad, 6 december 2002, 3d.

⁹² Notulen Ministerraad, 20 december 2002, 3d.

⁹³ Notulen Ministerraad, 24 januari 2003, 2d.

⁹⁴ Notulen Ministerraad, 7 februari 2003, 3c.

In de vergadering van de Ministerraad op 28 februari 2003 zei de minister-president te verwachten dat de besluitvorming inzake Irak in een stroomversnelling zou komen. Minister van Justitie Donner stelde de vraag welke rechtvaardiging Nederland had indien het een feitelijke actie van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk zonder een resolutie zou steunen. Hij was van mening dat de feiten waarop een Nederlandse afweging zou zijn gebaseerd, veel expliciter in de Ministerraad aan de orde dienden te komen. Als het hoofd van UNMOVIC Blix de aanwezigheid van MVW niet kon aantonen, was het van belang vast te stellen waar Nederland de stelling op baseerde dat Irak wel over MVW beschikte. De minister-president stelde dat de beoordeling of er sprake zou zijn van een *material breach* de cruciale afweging was in de kwestie-Irak. Minister De Geus van Sociale Zaken gaf hierop aan behoefte te hebben aan meer informatie, waaronder de letterlijke teksten van de relevante resoluties en de rapportages van de VN-wapeninspecties, om tot een oordeel te kunnen komen. De minister van Buitenlandse Zaken zegde toe deze informatie te leveren en stelde vast dat er in de Ministerraad nog geen beslissing was genomen over de legitimatie van een mogelijk militair ingrijpen.⁹⁵

Voor de vergadering van de Ministerraad op 7 maart voorzag de minister van Buitenlandse Zaken de raad van een 'Feitenrelas Irak'.⁹⁶ De minister van Justitie stelde dat de eerste vraag die zou moeten worden beantwoord was of de raad van mening was dat er sprake was van *material breach*. Indien deze vraag bevestigend zou worden beantwoord, dan kwam vervolgens de vraag aan de orde of de raad van mening was dat dit een militaire aanval op Irak rechtvaardigde. Indien ook deze vraag bevestigend zou worden beantwoord, moest worden bedacht of Nederland de Verenigde Staten steunde. De minister van Buitenlandse Zaken stelde dat Irak zich al sinds 1991 schuldig maakte aan *material breach*. Volgens de minister erkende ook Blix dat Irak niet voldeed aan resolutie 1441. Het corpus aan resoluties voorafgaand aan resolutie 1441 vormde volgens minister De Hoop Scheffer de volkenrechtelijke legitimatie voor een militair ingrijpen.

In de vergadering van de Ministerraad op 17 maart stelde de minister-president vast dat inmiddels duidelijk was geworden dat er geen tweede resolutie zou komen. De Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk hadden aangegeven op zeer korte termijn Irak aan te vallen. Het moment was dan ook aangebroken voor het kabinet om een standpunt te bepalen. De minister van Buitenlandse Zaken gaf aan dat behalve Syrië geen enkel lid van de Veiligheidsraad van mening was dat Irak voldoende meewerkte. De vraag was volgens de minister niet zozeer of militair optreden mocht als wel of het moet. De minister van Justitie stelde nu dat de discussie zich niet zou moeten toespitzen op de legitimiteit van de oorlog, maar op de vraag 'of het gerechtvaardigd is dat het onvermogen van de Veiligheidsraad om tot een eensgezind besluit te komen ertoe mag leiden dat Saddam Hoessein zijn gang mag blijven gaan'.⁹⁷

In de vergadering van de Ministerraad op 18 maart werd de brief besproken die diezelfde dag naar de Tweede Kamer zou gaan. Vicepremier De Boer vroeg zich af waarom in de conceptbrief de volkenrechtelijke kant van de argumentatie niet was genoemd. Minister Donner van Justitie achtte het 'onwenselijk dat het kabinet zich laat meezuigen in een inhoudelijke discussie over de volkenrechtelijke legitimatie van een militair optre-

95 Notulen Ministerraad, 28 februari 2003, 3b.

96 Een document met dezelfde naam zou als bijlage bij de brief van 18 maart gevoegd worden. Dit was een verkorte versie van het aan de Ministerraad verstrekte document, *Kamerstukken II, 2002/03, 23 432*, nr. 94.

97 Notulen Ministerraad, 17 maart 2003, 1 en 2.

den'. De minister van Buitenlandse Zaken stelde dat het een bewuste keuze was geweest om de volkenrechtelijke aspecten in de brief weg te laten. Deskundigen waren het niet eens over de vraag of militair ingrijpen op basis van de bestaande resoluties volkenrechtelijk gelegitimeerd was. Hij voegde daaraan toe dat volkenrecht niet statisch was, getuige bijvoorbeeld de militaire operaties in Kosovo. Aan de brief werd, zoals gezegd, een 'Feitenrelas Irak' toegevoegd waarin wel aandacht werd besteed aan de volkenrechtelijke legitimering van de oorlog.⁹⁸

De Commissie constateert dat in de Ministerraad op geen enkel moment een fundamentele gedachtewisseling heeft plaatsgevonden over de validiteit van de 'corpustheorie' noch over de vraag wie *material breach* vaststelt. In zijn gesprek met de Commissie stelde minister-president Balkenende: 'De andere leden [van de Ministerraad] konden uit de Tweede Kamerdebatten en de internationale debatten opmaken dat er vragen leefden, maar op een gegeven moment kom je wel tot een bepaalde keuze.'⁹⁹ Wel valt op dat de regering er kennelijk aan hechtte een volkenrechtelijke rechtvaardiging voor het eventuele militaire ingrijpen naar voren te brengen. Vanaf de eerste besprekking in september 2002 stelde de minister van Buitenlandse Zaken in de Ministerraad dat het standpunt van de regering niet afhankelijk diende te worden gesteld van een besluit van de Veiligheidsraad. Toen begin maart bleek dat er geen nieuwe resolutie aangenomen zou worden, kon volgens de Nederlandse regering een verdere *material breach* snel vastgesteld worden en werd de volkenrechtelijke legitimatie gevonden in 'het corpus aan resoluties'. De nadruk werd gelegd op de noodzaak van militair optreden. Uiteindelijk werd besloten om in de Kamerbrief zelf niet de aandacht te vestigen op de precieze volkenrechtelijke legitimatie (zie hiervoor ook de hoofdstukken 5 en 6).

8.7.4

DE BRIEVEN AAN EN HET DEBAT IN DE TWEEDE KAMER

In hoofdstuk 3 is uitgebreid beschreven hoe van 1991 tot 2002 het gebruik van geweld tegen Irak door de opeenvolgende regeringen in verschillende omstandigheden is beoordeeld.¹⁰⁰ De volkenrechtelijke motivering zoals die in brieven en tijdens debatten in de Tweede Kamer werd gegeven, was vaak summier. Toch werd in deze jaren een volkenrechtelijke lijn uitgezet die van groot belang zou worden voor het standpunt van de regering in 2002-2003. Hieronder wordt weergegeven hoe de regering in 2002-2003 aan de Tweede Kamer mogelijk geweldgebruik tegen Irak volkenrechtelijk motiveerde.

In de brief van 4 september 2002 zette minister van Buitenlandse Zaken De Hoop Scheffer voor het eerst uiteen op welke wijze het gedrag van Irak opnieuw reden zou kunnen vormen voor militair ingrijpen:

De regering acht de aanhoudende weigering van Irak om VN-wapeninspecteurs onvoorwaardelijk toe te laten niet aanvaardbaar. Irak beweert weliswaar geen MVW's meer in zijn bezit te hebben, maar het is aan Irak om dit te bewijzen, en wel door mee te werken aan het door de internationale gemeenschap opgelegde inspectieregime. (...)

98

Notulen Ministerraad, 18 maart 2003, 2.

99

Balkenende, 7 juli 2009.

100

Hierbij is gekeken naar zowel de Kamerstukken als de Ministerraadstukken. De interne behandeling van dit vraagstuk op de departementen is in hoofdstuk 3 niet aan de orde gekomen. De periode na de operatie *Desert Storm* wordt in de paragrafen 8.7.1 en 8.7.2 kort besproken.

Wanneer uiteindelijke druk (...) onvoldoende zou blijken, sluit ik niet bij voorbaat uit dat inderdaad militair optreden, met het doel de naleving van de relevante VR-resoluties af te dwingen, aan de orde kan komen. Een dergelijk militair optreden zou, zowel in de regio als daarbuiten, het gewenste politieke draagvlak kunnen verwerven door een nieuwe VR-resolutie terzake. De regering acht een dergelijke resolutie wenselijk.¹⁰¹

De Tweede Kamer bleek op 5 september behoeft te hebben aan een nadere toelichting op onder meer de legitimiteit van militair optreden op basis van de bestaande resoluties. In reactie hierop stelde de minister:

Mijn formeel juridische argument is dat het huidige aantal Veiligheidsraadresoluties net zoals bij *Desert Fox* en net als bij Kosovo een juridische basis kan bieden voor het gebruik van geweld. (...) Het heeft veruit mijn voorkeur om een *ultimum remedium* (...) vast te leggen in een nieuwe resolutie van de Veiligheidsraad.¹⁰²

Daarbij lag de legitimatie voor optreden van de internationale gemeenschap voor de minister ‘nagelvast in de kwestie van de massavernietigingswapens’. Er was voor de formulering ‘wenselijk’ gekozen, en niet voor ‘noodzakelijk’, omdat de regering zich dan ‘bij voorbaat het instrument en het argument zou laten ontnemen om, zo je daartoe zou willen overgaan, een stap verder te zetten’. In dit debat werd ook de kwestie van de bewijslast aangeroerd. De minister van Buitenlandse Zaken stelde ervan uit te gaan dat Irak beschikte over MVW. Het was volgens hem conform de bestaande resoluties aan Irak om het tegendeel te bewijzen.¹⁰³ De Kamerleden Koenders en De Graaf (D66) dienden vervolgens een motie in waarin de regering onder meer werd verzocht zich in te zetten voor een Veiligheidsraadresolutie. In deze motie werd tevens gesteld dat unilateraal preventief optreden van de Verenigde Staten tegen Irak overtuigende rechtsgrond ontbeerde en dat eventuele militaire acties moesten worden getoetst aan criteria van legitimiteit, effectiviteit en proportionaliteit. Deze motie kreeg de steun van de fracties van de SP, GroenLinks, PvdA en D66. De overige fracties stemden tegen, wat leidde tot verwerping van de motie.¹⁰⁴

Een maand later, op 1 oktober, kwam de kwestie in een algemeen overleg kort opnieuw aan de orde. De minister van Buitenlandse Zaken liet zich toen als volgt uit: ‘Geweld is en was het “ultimum remedium”. “Was” het ultimum remedium want ook de resoluties 687 en 1284 legitimeren onder omstandigheden het gebruik van geweld.’¹⁰⁵

Intussen werd in de Veiligheidsraad hard gewerkt aan de totstandkoming van een nieuwe resolutie. Op 8 november 2002 werd resolutie 1441 unaniem aangenomen. De minister van Buitenlandse Zaken deed in diens brief van 11 november een poging het nieuwe instrument nader toe te lichten:

De resolutie stelt dat zodra er een verdere *material breach* door de VN-wapeninspecteurs geconstateerd en aan de VR gemeld wordt, de raad bijeen zal komen om zich te beraden. De resolutie gaat niet in op de vraag welke maatregelen in dat geval genomen kunnen of

¹⁰¹ Kamerstukken II, 2001/02, 23 432, nr. 56, p. 2.

¹⁰² Handelingen II, 2002/03, 95-5666.

¹⁰³ Handelingen II, 2002/03, 95-5665.

¹⁰⁴ Handelingen II, 2002/03, 96-5688.

¹⁰⁵ Kamerstukken II, 2002/03, 23 432, nr. 61, p. 6.

moeten worden, en a fortiori niet op de vraag of een eventueel gebruik van geweld in een nieuwe VR-resolutie moet worden bekrachtigd.¹⁰⁶

In het daaropvolgende algemeen overleg op 19 november vroegen diverse leden van de vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken naar de interpretatie van de resolutie. De minister stelde in reactie hierop dat het niet voldoen aan de resolutie niet automatisch betekende dat vervolgens het geweldsmiddel zou worden ingezet. Op dit punt was ten behoeve van de unanimiteit een politiek compromis gesloten en voor dubbelzinnige terminologie gekozen. Voor de minister van Buitenlandse Zaken zelf was echter wel duidelijk dat de vermelding van ‘serious consequences’ in de resolutie alleen kon worden gelezen als ‘de inzet van een geweldsmiddel’. Voor een besluit om hiertoe over te gaan zou wel een aparte afweging nodig zijn, die op het desbetreffende moment moest worden gemaakt. Het doel van een eventuele militaire actie zou in dat geval zijn het opsporen en vernietigen van MVW. De actie zou hopelijk ook leiden tot de beëindiging van het regime van Saddam Hoessien. De minister herhaalde dat het standpunt van de Nederlandse regering was dat een nieuwe resolutie wenselijk, maar niet noodzakelijk was voor de volkenrechtelijke legitimatie van het geweld. Resolutie 1441 sterkte de regering in de bestaande opvatting doordat die resolutie duidelijk verwees naar eerdere resoluties, waaronder met name resolutie 678.¹⁰⁷

Tijdens een algemeen overleg met de vaste Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie op 3 december 2002 kwam de minister van Buitenlandse Zaken terug op de vraag hoe en door wie *material breach* van resolutie 1441 geconstateerd kon worden. De minister stelde dat in de Veiligheidsraad besproken zou moeten worden of Irak ‘een consistent pattern of non-compliance’ vertoonde. Nederland had daar volgens de minister ook een eigen, separate afweging te maken.¹⁰⁸

In zijn brief van 30 januari 2003 schetste de minister vervolgens een pessimistisch beeld van de medewerking van Irak aan de wapeninspecties. Volgens de minister stipuleerde resolutie 1441 dat de bewijslast bij Irak lag, niet bij de wapeninspecteurs. Als zou moeten worden geconcludeerd tot *material breach*, dan had de regering een voorkeur voor een nieuwe Veiligheidsraadresolutie. Hierin zouden de verdere maatregelen tegen Irak expliciet kunnen worden gesanctioneerd. De minister stelde:

De regering zal zich overigens onder alle omstandigheden – nadat *material breach* is geconstateerd – hierover een zelfstandig oordeel vormen en een eigen afweging maken welke stappen de regering gerechtvaardigd acht en welke bijdrage Nederland daaraan zou willen en kunnen leveren.¹⁰⁹

In het hieropvolgend debat op 30 januari 2003 werd opnieuw aandacht besteed aan de interpretatie van resolutie 1441. De minister legde uit dat in resolutie 1441 niet stond dat voor

¹⁰⁶ *Kamerstukken II, 2002/03, 23 432, nr. 63, p. 2.*

¹⁰⁷ *Kamerstukken II, 2002/03, 23 432, nr. 66, p. 5.*

¹⁰⁸ *Kamerstukken II, 2002/03, 23 432, nr. 68, p. 6.* Dit werd herhaald nadat het Iraakse overzicht van het MVW-programma op 7 december was overhandigd. ‘Het is in eerste instantie aan de Veiligheidsraad om een oordeel te vellen over de inhoud van de Iraakse declaratie en de vraag of er wel of niet sprake is van zogeheten material breach.’ *Kamerstukken II, 2002/03, 23 432, nr. 67, p. 1.*

¹⁰⁹ *Kamerstukken II, 2002/03, 23 432, nr. 69, p. 3.*

het vaststellen van *serious consequences* een nieuwe resolutie noodzakelijk was. Het was al genoeg als er in een debat door de Veiligheidsraad over de wapeninspecties geconstateerd zou worden dat Irak niet meewerkte en er dus sprake was van *material breach*. Dan zouden volgens de minister de *serious consequences* automatisch in werking treden en zou de resolutie tot een automatisch gevolg leiden.¹¹⁰ Opnieuw dienden de Kamerleden Koenders en De Graaf een motie in waarin de regering onder meer verzocht werd zich in te zetten voor een nieuwe Veiligheidsraadresolutie. Hieraan ten grondslag lag de gedachte dat *serious consequences* enkel mochten plaatsvinden met brede politieke steun in de EU. Ook dit keer was de steun van de leden van de SP, GroenLinks, PvdA en D66 niet voldoende voor een meerderheid.¹¹¹

Op 19 februari 2003 constateerde minister-president Balkenende in een Tweede Kamerdebat dat ‘de tijd op begint te raken voor Irak’. Hoe lang het precies zou duren, moest volgens de minister van Buitenlandse Zaken in de Veiligheidsraad besloten worden.¹¹² Na de rapportage van de VN-wapeninspecteurs op 7 maart 2003 bleek er een gebrek aan overeenstemming te bestaan binnen de Veiligheidsraad over de beoordeling hiervan. De minister van Buitenlandse Zaken stelde op 11 maart zelf: ‘(...) nu is de tijd aangebroken om vast te stellen of Irak de laatste kans heeft weten te gebruiken’.¹¹³

Op 17 maart deelde de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer mee dat de conceptresolutie inzake Irak waaraan in de weken daarvoor gewerkt was, niet in stemming gebracht zou worden.¹¹⁴ De Veiligheidsraad had geen overeenstemming weten te bereiken over een uitspraak over de mate van medewerking van Irak aan resolutie 1441.

In de Kamerbrief van 18 maart stelde de Nederlandse regering zich op het standpunt dat het moment voor een eigen beoordeling was aangebroken. Het eigen uitgangspunt was volgens de regering in de maanden ervoor geweest dat het bezit van MVW door Irak een ernstige zaak was die door de Veiligheidsraad moest worden aangepakt. Een nieuwe machting van de Veiligheidsraad tot geweldgebruik was ‘zeer wenselijk, maar niet strikt noodzakelijk’. De regering bracht in herinnering dat er ten tijde van de operatie *Desert Fox* in 1998 ook geen overeenstemming bestond over militair optreden in Irak. Toen had Nederland militair optreden als onontkoombaar omschreven en had de regering – gesteund door de Tweede Kamer – de stelling ingenomen dat de sinds 1990 door de Veiligheidsraad aangenomen resoluties op zich voldoende rechtsbasis vormden voor militair optreden. De regering voegde daar voor de onderhavige kwestie aan toe dat de vraag nu niet zozeer was of militair optreden mocht als wel of het moest.

Toegeweeg werd dat behalve Syrië geen enkel lid van de Veiligheidsraad van mening was dat Irak voldoende meewerkte. Ook de Nederlandse regering vond de medewerking van Irak aan de uitvoering van resolutie 1441 onvoldoende en stelde dat er sprake was van *further material breach*. Alles wees er volgens de regering op dat Irak nog steeds de intentie had zijn MVW-capaciteit te behouden. Deze intentie leek niet te kunnen worden gestopt door sancties en inspecties. Daarnaast was de regering van oordeel dat het effect van druk door militaire dreiging niet onbeperkt kon worden voortgezet. De slotsom hiervan was: ‘De regering steunt de conclusie dat het onvermogen tot besluiten van de Veiligheidsraad er niet toe mag leiden dat Saddam Hoessein ongemoeid wordt gelaten’.¹¹⁵ Ne-

¹¹⁰ *Handelingen II*, 2002/03, 38-2839.

¹¹¹ *Handelingen II*, 2002/03, 38-2845 en 2849.

¹¹² *Handelingen II*, 2002/03, 46-3107.

¹¹³ *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432, nr. 92, p. 4.

¹¹⁴ *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432, nr. 93.

¹¹⁵ *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432, nr. 94, p. 4.

derland zou echter geen eigen actieve militaire bijdrage leveren aan een aanval.

Aan de Kamerbrief werd een aantal bijlagen toegevoegd, waaronder de relevante resoluties en een overzicht van de wapeninspecties. Daarnaast gaf de regering in een bijlage getiteld ‘Feitenrelas Irak’ een eigen weergave van de voorgeschiedenis. Hierin werd de volkenrechtelijke redenering van de regering preciezer uiteengezet. Resolutie 687 legde volgens de regering reeds de ‘burden of proof’ inzake ontwapening bij Irak, door de eis van volledige opening van zaken inzake het MW-programma en van medewerking aan de inspecties. De geweldmandatering uit resolutie 678 en de voorwaarden voor het staakt-het-vuren uit resolutie 687 werden volgens de regering in resolutie 1441 gerecapituleerd. De sinds 1991 bestaande machtiging tot het gebruik van geweld werd daarmee herbevestigd.

In het debat in de Tweede Kamer diezelfde dag (18 maart) plaatsten verschillende Kamerleden kritische kanttekeningen bij de juridische argumentatie van de regering.¹¹⁶ De minister-president distantieerde zich van ieder verwijt dat de regering op lichtzinnige wijze zou hebben gereageerd of zich medeplichtig zou hebben gemaakt aan een schending van het volkenrecht. Balkenende bracht in herinnering dat het ‘steeds een uitgangspunt van de Nederlandse regering [was] geweest dat een schending door Irak’ van de verplichtingen in resoluties 687 en 1441 betekende dat ‘het overeengekomen staakt-het-vuren ongedaan zou worden gemaakt’. Resolutie 678 en de daarin beschreven geweldmandatering ‘wordt opnieuw geactiveerd’, aangezien deze voor onbepaalde tijd was uitgevaardigd. Op basis van de mandatering van resolutie 678 kon met geweld de naleving van de verplichtingen voor Irak uit de andere resoluties worden afgedwongen. De minister-president haalde operatie *Desert Fox* aan als voorbeeld van een eerdere activering van resolutie 678. Dat de juridische redenering sluitend was bleek volgens de minister-president ook uit het rapport van de Britse *Attorney General* Lord Goldsmith.¹¹⁷

Voor de minister-president was duidelijk geworden dat Irak niet voldeed aan de in resolutie 1441 gestelde verplichtingen. De Veiligheidsraad was echter niet in staat gebleken om in een resolutie dit oordeel neer te leggen en hieraan consequenties te verbinden. De Nederlandse regering moest een zelfstandige afweging maken om *further material breach* vast te stellen. De minister van Buitenlandse Zaken voegde hieraan toe dat er in resolutie 1441 nergens stond dat de Veiligheidsraad een besluit moest nemen over wat moest volgen op de resolutie. In de slottekst stond dat de Veiligheidsraad ‘will consider the matter’, en dit behelsde volgens de minister geen nadere beslissing. Als dit wel nodig zou zijn geweest, dan was gekozen voor de formulering dat de Veiligheidsraad ‘would decide what needed to be done to restore international peace and security’, aldus de minister. De minister-president benadrukte dat het lidstaten van de VN vrijstond in de gegeven omstandigheden op basis van resolutie 678 de noodzakelijke maatregelen te nemen om naleving van de relevante resoluties af te dwingen.

De vraag naar de juridische redenering van de regering kwam na de oorlog in Irak nog enige malen terug in de beide kamers van de Staten-Generaal. Bij voortdurend bracht de regering daarbij naar voren dat de politieke steun was gegeven op basis van de jarenlange niet-

¹¹⁶ *Handelingen II*, 2002/03, 50-3275/3328.

¹¹⁷ De minister-president zegde toe dit rapport aan de Tweede Kamer ter beschikking te stellen. In juni 2004 memoreerden de Kamerleden Koenders en Van Bommel dat dit nog niet was gebeurd. Minister van Buitenlandse Zaken Bot stuurde daarop de openbaar gemaakte documenten betreffende het rapport d.d. 17 maart 2003 alsnog naar de Kamer. *Kamerstukken II*, 2003/04, 23 432, nr. 171, met twee bijlagen.

naleving van resoluties van de Veiligheidsraad door Irak.¹¹⁸ Minister van Buitenlandse Zaken Verhagen stelde in 2007 in een debat in de Eerste Kamer naar aanleiding van de beantwoording van Kamervragen dat het volkenrechtelijk mandaat inzake de oorlog in Irak adequaat en toereikend was, maar niet onomstreden.¹¹⁹ Hij voegde hieraan toe dat de Veiligheidsraad een politiek orgaan was dat bewust koos voor vage bewoeringen die ruimte voor interpretatie laten. Naar zijn oordeel konden deze als ‘een impliciete mandatering’ worden opgevat.

De Commissie constateert dat de regering vanaf het eerste contact met de Tweede Kamer in september 2002 de ‘corpustheorie’ heeft uitgedragen. Onderdeel hiervan was het steeds terugkerende standpunt dat een nieuwe resolutie met een geweldmandatering ‘politiek wenselijk, maar juridisch niet noodzakelijk’ was. De regering toonde zich in Kamerdebatten weinig genegen inhoudelijk in te gaan op andersluidende volkenrechtelijke argumenten.

De regering is daarnaast niet eenduidig geweest over de rol van de Veiligheidsraad in het vaststellen van een *material breach* en in het besluit over *serious consequences* of over de inzet van *all necessary means*.

8.8 Het volkenrechtelijk advies van Lord Goldsmith aan de Britse regering

In een schriftelijk antwoord op een vraag van een Brits parlementslid naar de rechtsgrondslag van geweldgebruik tegen Irak gaf Attorney General Lord Goldsmith op 17 maart 2003, aan de vooravond van de aanval, een antwoord van negen punten. Zoals in de vorige paragraaf is vermeld, heeft dit advies een rol gespeeld in de beraadslagingen in de Ministerraad op 18 maart en het daaropvolgende debat in de Tweede Kamer. In zijn antwoord beschreef Goldsmith de drie sleutelresoluties: 678, 687 en 1441. Naar zijn mening had resolutie 687 het geweldmandaat zoals vervat in resolutie 678 niet beëindigd, maar louter opgeschort. Hij was van mening dat een wezenlijke schending (*material breach*) van resolutie 687 dit geweldmandaat kon doen herleven (de zogenaamde revivaltheorie). Resolutie 1441 van 8 november 2002 stelde vast dat Irak in *material breach* was, maar gaf het land ook nog ‘a final opportunity to comply with its obligations’ onder de waarschuwing dat anders ‘serious consequences’ zouden dreigen. Goldsmith stelde dat het duidelijk was dat Irak niet aan zijn verplichtingen had voldaan en daardoor nog steeds in *material breach* was. Op basis daarvan concludeerde hij dat de bevoegdheid om geweld te gebruiken onder resolutie 678 opnieuw was gaan gelden (‘the authority to use force under resolution 678 has revived and so continues today’). Naar zijn mening stond de tekst van resolutie 1441 dat niet in de weg. ‘Resolution 1441 would in terms have provided that a further decision of the Security Council to sanction force was required if that had been intended. Thus, all Resolution 1441 requires is reporting to and discussion by the Security Council of Iraq’s failures, but not an express further decision to authorise force.’ Hij formuleerde de zogenaamde ‘corpus-theorie’ als volgt: ‘(...) the authority to use force against Iraq exists from the combined effect of resolutions 678, 687 and 1441. All of these resolutions were adopted under Chapter VII of the UN Charter which allows the use of force for the express purpose of restoring international peace and security’.¹²⁰

¹¹⁸ Bijvoorbeeld *Kamerstukken II, 2002/03*, 23 432, nr. 112, p. 8 en nr. 124, p. 1; *Kamerstukken I, 2004/05*, nr. 5, p. 191, *Kamerstukken I, 2006/07*, 30800 V, nr. B, p. 11; *Kamerstukken II, 2008/09*, 31 700 V, nr. D, p. 11, 12 en 15.

¹¹⁹ *Handelingen I, 2006/07*, 38-1197.

¹²⁰ *Kamerstukken II, 2003/04*, 23 432, nr. 171 (bijlage), p. 1, zie ook: <http://www.publications.parliament.uk>.

Zoals hierboven is uiteengezet kan de Commissie deze interpretatie van de resoluties 678, 687 en 1441 niet onderschrijven. Bedacht moet worden dat Lord Goldsmith als *Attorney General* deel uitmaakte van de Britse regering en in die hoedanigheid het britse beleid ook juridisch moest verdedigen. Enkele jaren later is bovendien gebleken dat Lord Goldsmith aanvankelijk een genuanceerder standpunt had ingenomen.¹²¹ Het bleek dat hij op 7 maart een zeer uitvoerig advies aan premier Blair had geschreven, mede op basis van discussies met minister Straw van Buitenlandse Zaken, de Britse VN-ambassadeur Greenstock en een werkbezoek aan de Verenigde Staten. In dit lange memorandum stelde hij dat resolutie 1441 onduidelijk was over de vraag wie (de Veiligheidsraad of individuele staten) mocht bepalen dat Irak de laatste kans niet had benut. Om die reden herhaalde hij zijn eerder ingenomen standpunt dat ‘the safest legal course would be to secure the adoption of a further resolution to authorise the use of force’. Nu hem echter gebleken was dat dit politiek niet mogelijk was, accepteerde hij dat ‘a reasonable case can be made that resolution 1441 is capable in principle of reviving the authority in 678 without a further resolution’.

Hij voegde eraan toe dat deze redenering alleen houdbaar was als het feitelijke bewijsmateriaal voor de niet-naleving door Irak van zijn verplichtingen spijkerhard was en dat de rapportages van UNMOVIC en IAEA onder resolutie 1441 in dat opzicht hoogst belangrijk waren. Om die reden schreef hij aan premier Blair: ‘(...) you will need to consider extremely carefully whether the evidence of non-cooperation and non-compliance by Iraq is sufficiently compelling to justify the conclusion that Iraq has failed to take its final opportunity.’ Bovendien voegde Goldsmith nog een ander *caveat* toe door te stellen dat ‘a reasonable case’ nog niet betekende dat ‘if the matter ever came before a court I would be confident that the court would agree with this view’. Het zou ook heel goed kunnen zijn, aldus Goldsmith, dat een rechterlijke instantie zou concluderen dat de paragrafen 4 en 12 van resolutie 1441 ‘do require a further Council decision in order to revive the authority in resolution 678’. Ten slotte benadrukte Goldsmith nog dat de rechtmatigheid van een militaire actie niet alleen bepaald werd door deze vraag naar de rechtsgrondslag, maar ook door de wijze waarop de militaire actie zou worden uitgevoerd. Het moet gaan om een militaire actie die proportioneel was, dat wil zeggen een gepaste reactie om de doelstelling – naleving van de ‘ontwapeningsverplichtingen van Irak – te bereiken, en die beperkt was tot wat noodzakelijk was om dat doel te bereiken. In zijn slotalinea ging hij ook nog in op de kwestie van *regime change*:

That is not to say that action *may* not be taken to remove Saddam Hussein from power if it can be demonstrated that such action is a necessary and proportionate measure to secure the disarmament of Iraq. But regime change cannot be the objective of military action. This should be borne in mind in considering the list of military targets and in making public statements about any campaign.¹²²

Het uitvoerige advies van Goldsmith van 7 maart 2003 lekte in 2005 uit en werd, twee maanden later, door premier Blair openbaar gemaakt.¹²³ Aan de Nederlandse regering

¹²¹ Sands, 22 september 2009.

¹²² http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/freedom_of_information/notices/annex_a_-_attorney_general's_advice_070303.pdf

¹²³ Zie voor een vergelijking van beide documenten Ph. Sands, *Lawless World. The Whistle-blowing Account of How Bush and Blair Are Taking the Law into Their Own Hands* (Londen 2005), hoofdstuk 12. Zie ook de analyse van A. Lester QC, ‘The document and what it means’, *The Guardian*, 28 april 2005, 3.

was uitsluitend het bondige en in diverse opzichten nogal andersluidende advies bekend. Dit was onder meer aan DJZ van Buitenlandse Zaken toegezonden. In Groot-Brittannië werd het op 17 maart openbaar gemaakt. Het advies van Goldsmith speelde ook een rol in de media en in het Kamerdebat van 18 maart (zie paragraaf 8.7.4).

8.9 Militaire steun van Nederland aan de stabiliteit en wederopbouw na de oorlog

Zoals is beschreven in de vorige hoofdstukken trokken de Amerikanen en Britten op 20 maart 2003 tegen Irak ten oorlog om zo de dreiging van het mogelijke gebruik van MWV weg te nemen en een einde aan het bewind van Saddam Hoessein te maken. In de betrekkelijk korte tijd van zes weken slaagden zij erin het land onder militaire controle te krijgen. Op 1 mei 2003 verklaarde president Bush, naar achteraf bleek nogal voorbarig, dat de vijandelijkheden grotendeels ten einde waren gekomen.¹²⁴

Het bestuur over Irak kwam daarop voorlopig in handen van de twee bezettende mogendheden, die gezamenlijk als ‘de Autoriteit’ werden aangeduid. Extern bleven de soevereiniteit, de politieke onafhankelijkheid en de territoriale integriteit van Irak bestaan. Deze gingen niet over op de bezettende mogendheden. Daarnaast werd in juni 2003 een breed samengestelde interim-bestuursraad van Irakezen gevormd, die de Autoriteit bijstond bij het besturen van Irak en de weg moest banen voor een nieuwe Iraakse regering na vrije en eerlijke verkiezingen. Deze feitelijke situatie van bezetting naar geldend oorlogsrecht is erkend in resolutie 1483 van de Veiligheidsraad, die op 22 mei 2003 met 14 stemmen voor en nul tegen (Syrië afwezig) werd aangenomen. Resolutie 1483 liet zich niet uit over de rechtmatigheid of onrechtmatigheid van de militaire interventie in Irak vanaf maart 2003.

Resolutie 1483 bepaalde dat de situatie in Irak nog steeds een bedreiging vormde voor de internationale vrede en veiligheid en werd daarom aangenomen onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest. De resolutie regelde onder meer de opheffing van de sinds 1990 geldende sancties tegen Irak, met uitzondering van een voortgezet wapenembargo, de benoeming van een speciale vertegenwoordiger van de VN voor Irak, de rol van de VN op de terreinen van humanitaire hulp, de terugkeer van vluchtelingen en wederopbouw en de instelling van een ontwikkelingsfonds. Krachtens het bezettingsrecht en ook resolutie 1483 was het evenwel duidelijk dat de eerste verantwoordelijkheid bij de Autoriteit lag en dat de VN slechts de rol van een bijwagen had.

Het internationale recht bepaalt dat bezettende mogendheden de plicht hebben de regels van het internationale humanitaire recht na te leven, waaronder met name de bescherming van lijf, leven en goed van – in dit geval – de Iraakse bevolking. Ook hebben zij de plicht om zo veel mogelijk de openbare orde en veiligheid te verzekeren, openbare voorzieningen op peil te houden en voedsel en medicijnen te leveren. Een en ander is met name geregeld in het Haagse Landoorlogreglement van 1907 en de Vierde Geneefse Conventie inzake de bescherming van burgers in oorlogstijd.¹²⁵

¹²⁴ <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/05/20030501-15.html>

¹²⁵ Verdrag nopens de wetten en gebruiken van de oorlog te land, 18 oktober 1907, *Trb* 1909-23; Verdrag van Genève betreffende de bescherming van burgers in oorlogstijd, 12 augustus 1949, *Trb* 1951-75; Aanvullend Protocol bij de Verdragen van Genève van 12 augustus 1949, betreffende de bescherming van slachtoffers van internationale gewapende conflicten (Protocol I, 1977), *Trb* 1980-87.

Ter kwijting van haar taak op het terrein van het bevorderen van stabiliteit en veiligheid stelde de Autoriteit een stabilisatiemacht in. Het betrof hier niet een vredesbewarende of vredesafdringende operatie met een mandaat of machtiging van de Veiligheidsraad, zoals in Afghanistan (ISAF), Oost-Timor (multinationale troepenmacht) of Kosovo (UNMIK en KFOR, na resolutie 1244). Dit bleek onder meer uit het feit dat de machtiging ‘to use all necessary means’ ontbrak in resolutie 1483 en dat ook niet aan de stabilisatiemacht als zodanig werd gerefereerd. Wel kan men stellen dat resolutie 1483 (2003) een belangrijke legitimiserende rol had ten aanzien van de instelling van deze stabilisatiemacht en deelname van derde landen daaraan, aangezien de Veiligheidsraad stelde: ‘Welcoming (...) the willingness of other States to contribute to stability and security in Iraq by contributing personnel, equipment, and other resources under the Authority’.¹²⁶

Na het parlement, overeenkomstig de in artikel 100 Grondwet voorgeschreven procedure,¹²⁷ vooraf te hebben ingelicht besloot de regering om met een 1100 man sterke eenheid aan deze stabilisatiemacht in Irak deel te nemen. De specifieke taak van Nederland was het bewaren van stabiliteit en veiligheid in de zuidelijke provincie Al Muthanna.

Naar gerapporteerd is, heeft Nederland intensieve diplomatische pogingen ondernomen om in resolutie 1483 een onderscheid te introduceren tussen de bezettende mogendheden en overige troepen leverende landen.¹²⁸ Dit omdat Nederland eraan hechtte niet als een bezettende mogendheid gezien te worden. Formeel nam Nederland inderdaad slechts aan een van de taken van de Autoriteit deel, namelijk het verzekeren van stabiliteit en veiligheid, en deelde Nederland niet in de bestuursverantwoordelijkheden. Het was evenwel de vraag of van de Iraakse bevolking in de betrokken provincie redelijkerwijze verwacht mocht worden dat zij dit subtile onderscheid tussen bezettende en niet-bezettende mogendheden begreep. Bovendien was ook Nederland in ieder geval gehouden het internationale humanitaire recht ten tijde van de bezetting van Irak na te leven en was de militaire eenheid gehouden de orders van de Britse commandant op te volgen.¹²⁹

In 2003 verliep het bestuur over en de bezetting van Irak verre van gemakkelijk. Een aanhoudende reeks bomaanslagen in vele delen van het land maakte tal van slachtoffers, vooral onder Irakezen, maar ook onder Amerikaanse en Britse soldaten en VN-medewerkers. Bovendien bleef de internationale gemeenschap verdeeld over de opportunitéit en de modaliteiten van het voortgezet bestuur van Irak door de bezettende mogendheden.

Een belangrijk compromis daarover werd neergelegd in Veiligheidsraadsresolutie 1511, die op 16 oktober 2003 unaniem werd aangenomen. Daarin werd de situatie in Irak nog steeds als een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid aangeduid en werden de terroristische aanslagen in Irak scherp veroordeeld. Handelend onder hoofdstuk VII bepaalde de Veiligheidsraad dat de interim-bestuursraad en de Iraakse ministers de voornaamste be-

¹²⁶ Preamble van Veiligheidsraadsresolutie 1483, paragraaf 15, 22 mei 2003.

¹²⁷ Zie onder meer verslag hoorzitting Tweede Kamer, *Kamerstukken II, 2002/03, 23 432*, nr. 121.

¹²⁸ *Kamerstukken II, 2002/03, 23 432*, nr. 115; Van den Berg, 15 juni 2009; Lijnzaad, 15 juli 2009.

¹²⁹ Zie hierover ook L. Lijnzaad, ‘How Not to Be an Occupying Power: Some Reflections on UN Security Council Resolution 1483 and the Contemporary Law of Occupation’, in: Lijnzaad e.a. (red.), *Making the Voice of Humanity Heard: Essays on Humanitarian Assistance and International Humanitarian Law in Honour of HRH Princess Margriet of the Netherlands* (Leiden/Boston 2004). Zie ook Onderzoek ondervragingen in Irak, Rapport van de Commissie van Onderzoek naar de betrokkenheid van Nederlandse militairen bij mogelijke misstanden bij gesprekken met gedetineerden in Irak (commissie Van den Berg), 18 juni 2007.

stuurslaag in Irak vormden en dat niet later dan 15 december 2003, in samenwerking met de Autoriteit en de Verenigde Naties, een tijdpad overeengekomen moest worden voor een nieuwe grondwet van Irak en voor democratische verkiezingen. Daarna diende de macht volledig aan het Iraakse volk te worden overgedragen. Opvallend was dat de Veiligheidsraad eerst toen de vestiging van een multinationale troepenmacht in het vooruitzicht wilde stellen met een mandaat om ‘alle noodzakelijke middelen’ (lees: militaire middelen) te gebruiken teneinde de politieke machtsovergang te vergemakkelijken en bij te dragen aan de veiligheid en vrede in het land.

8.10 Balkenende IV en een ‘adequaat volkenrechtelijk mandaat’ voor vredesmissies

In het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende IV werd als belangrijk doel van het regeringsbeleid omschreven dat Nederland ‘een relevante en constructieve partner blijft in de wereld en in Europa’. De eerste pijler van het akkoord was dan ook getiteld ‘Een actieve internationale en Europese rol’. Punt 4 van deze pijler luidde:

Nederland stemt het veiligheidsbeleid af op de nieuwe situatie in de wereld en richt zich op vredesmissies, op bestrijding van terrorisme, op conflictpreventie en op wederopbouw. *Een adequaat volkenrechtelijk mandaat* is vereist bij deelname aan missies met inzet van Nederlandse militairen. Het z.g. Toetsingskader is leidraad bij de besluitvorming, waarbij parlementaire instemming is verzekerd.¹³⁰

De zinsnede ‘adequaat volkenrechtelijk mandaat’ zorgde bij de besprekking van de regeringsverklaring in de Eerste en de Tweede Kamer voor veel discussie. Om de onduidelijkheid over de betekenis van deze zinsnede weg te nemen, zegde de regering een notitie toe.¹³¹

Op 22 juni 2007 werd de ‘Notitie rechtsgrondslag en mandaat van missies met deelname van Nederlandse militaire eenheden’ gepresenteerd.¹³² Als algemeen uitgangspunt hanteerde de regering dat ‘voor iedere staat geldt dat geweldstoepassing en uitzending van militairen in overeenstemming dient te zijn met het internationale recht’. Naar het oordeel van het kabinet gold dit voor Nederland in het bijzonder, in verband met ‘de grondwettelijke plicht (...) de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen’ en de reputatie van Den Haag als ‘juridische hoofdstad van de wereld’.¹³³ De vereiste rechtsgrondslag was aanwezig indien er sprake was van een van de uitzonderingen op de volkenrechtelijke hoofdregel van het geweldverbod. Voor de inzet van militairen was daarnaast een mandaat nodig: een opdracht met de daarin omschreven politieke en militaire doelstellingen van de operatie en de meer specifieke taakomschrijving. Het mandaat stond op de rechtsgrondslag en werd doorgaans opgenomen in een resolutie.

De notitie legde expliciet het verband met militaire missies waaraan Nederland geen militaire, maar wel politieke steun verleende. Hieromtrent werd gesteld: ‘Hoewel politieke steunverlening van een andere orde is dan deelname aan een militaire missie, is het

¹³⁰ Regeerakkoord Balkenende IV, 7 februari 2007, www.az.nl. Cursivering toegevoegd.

¹³¹ *Kamerstukken II*, 2006/07, 29 521, nr. 39, p. 7.

¹³² *Kamerstukken II*, 2006/07, 29 521, nr. 41.

¹³³ *Kamerstukken II*, 2006/07, 29 521, nr. 41, p. 3.

bestaan van een volkenrechtelijke grondslag ook daarvoor een vereiste.¹³⁴ De notitie ging in op de verschillende uitzonderingen van het geweldverbod. Achtereenvolgens passeerden de revue: zelfverdediging, toestemming van de Veiligheidsraad, uitnodiging door het gastland en humanitaire interventie. Over de machtiging van de Veiligheidsraad voor het gebruik van geweld stelde de regering:

Autorisaties van de Veiligheidsraad voor het gebruik van gewapend geweld worden neergelegd in Veiligheidsraadresoluties waarin het gebruik van alle noodzakelijke maatregelen (*all necessary means of all necessary measures*) wordt toegestaan.

Indien de Veiligheidsraad geen overeenstemming kon bereiken over een resolutie, kon de situatie zich voordoen dat ‘in de internationale gemeenschap een breed gedragen gevoelen bestaat dat militair optreden legitiem is’, aldus de notitie. Als voorbeeld hiervan noemde de regering de humanitaire interventie en de risico’s van afzijdigheid of onvoldoende doeltreffend optreden, onder verwijzing naar het falen van de internationale gemeenschap bij de genocides in Rwanda en Srebrenica. De notitie ging niet in op het scenario zoals zich dat had voorgedaan in 2002-2003 inzake Irak. Bij de besprekking van de notitie in de Tweede Kamer werd hier uiteraard wel naar gevraagd. De regering hield vol dat er indertijd sprake was van zowel een volkenrechtelijke grondslag als van een mandaat. Minister Verhagen van Buitenlandse Zaken antwoordde na veel kritische vragen: ‘Ik spreek ook niet over een onomstreden volkenrechtelijk mandaat; ik spreek over een adequaat volkenrechtelijk mandaat, dat wil zeggen: toereikend.’ Het was volgens hem ‘een kwestie van interpretatie’.¹³⁵

8.11 Terugblik

Volkenrecht en vrede

Een belangrijke pijler van de naoorlogse internationale samenwerking is het stelsel van collectieve veiligheid zoals neergelegd in het VN-Handvest. Dit voorziet in een primaire verantwoordelijkheid van de Veiligheidsraad voor de handhaving of het herstel van de internationale vrede en veiligheid. Hoekstenen van dit stelsel zijn de plicht tot vreedzame internationale geschillenbeslechting en het geweldverbod, met als geschreven uitzonderingen het recht op zelfverdediging en collectieve militaire actie op basis van een mandaat van de Veiligheidsraad.

Het VN-Handvest is geen spoorboekje dat klip-en-klaar aangeeft hoe de Veiligheidsraad en de lidstaten in elke gegeven situatie dienen te handelen. Het Handvest vormt veeleer het normatieve raamwerk waarbinnen deze dienen te opereren en ook nieuwe rechtsontwikkelingen en statenpraktijk zich kunnen manifesteren in reactie op sterk gevoelde nieuwe overtuigingen en vitale nationale en internationale belangen. Zo kristallisieren de reacties op de volkerenmoorden en flagrante mensenrechtenschendingen in Rwanda en voormalig Joegoslavië zich geleidelijk uit in de erkenning van de op iedere

¹³⁴ Kamerstukken II, 2006/07, 29 521, nr. 41, p. 3.

¹³⁵ Kamerstukken I, 2006/07, nr. 38, p. 1197 en 1203. Onder verwijzing naar Martinus Nijhoff's gedichtenbundel *Lees maar; er staat niet wat er staat* bekritiseerde oud-minister van Buitenlandse Zaken Kooijmans de argumentatie van de Nederlandse regering in zijn bijdrage, ‘Balkenende IV en de Irak-connection’, in: Thijs Jansen, Janne Nijman en Jan Willem Sap (red.), *Burgers en barbaren. Over oorlog tussen recht en macht* (Amsterdam 2007), p. 178-184.

staat rustende verplichting van een *responsibility to protect* van zijn burgerbevolking, die de soevereiniteit van staten begrenst en een aanvullende verantwoordelijkheid van de Verenigde Naties behelst. Indien de Veiligheidsraad niet tijdig en besluitvaardig handelt, wordt deze *responsibility to protect* wel ingeroepen om het recht, zo niet de plicht van derde staten tot een militaire interventie in humanitaire noodomstandigheden te legitimeren teneinde genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en ernstige oorlogsmisdrijven te voorkomen, indien de overheid van het betrokken land niet in staat óf niet bereid is deze bescherming aan zijn burgerbevolking te bieden. Dit blijft evenwel een omstreden onderwerp, waarover vooralsnog geen algemene regels bestaan.

De primaire verantwoordelijkheid van de Veiligheidsraad en het falen van collectieve diplomatie

Teneinde een doeltreffend optreden van de Verenigde Naties te verzekeren hebben de lidstaten in 1945 de verantwoordelijkheid voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid in de eerste plaats aan de Veiligheidsraad opgedragen. De lidstaten hebben zich verbonden de besluiten van de Veiligheidsraad overeenkomstig het Handvest te aanvaarden en uit te voeren.¹³⁶ Te lange tijd is de Veiligheidsraad het niet eens kunnen worden over een effectieve aampak van de kwestie van de MVW in Irak. Hierdoor konden het opgelegde sanctieregime en het olie-voor-voedselprogramma ontaarden in tandeloze instrumenten die wel de Iraakse burgerbevolking troffen, maar het regime zelf geheel buiten schot hielden. Het in het zadel blijven van Saddam Hoessein vormde een gevaar voor de Iraakse bevolking en op termijn voor de internationale vrede en veiligheid. Een gerede vrees bestond dat Saddam Hoessein vroeg of laat met het instorten van het sanctieregime weer de beschikking zou krijgen over de enorme Iraakse olieopbrengsten en deze zou aanwenden voor de aanmaak en aanschaf van voldoende plutonium of hoogverrijkt uranium om zijn sluimerende kernwapenprogramma weer op te starten. Dit zou desastreuze gevolgen hebben voor de stabiliteit in het Midden-Oosten en het wereldwijde non-proliferatiebeleid dat toch al erg onder druk stond.¹³⁷ De voortgezette inspecties en sancties waren mede gericht op het voorkomen van dit gevaar. In dat sluimerende gevaar van een herleving op termijn van de kernwapencapaciteit van Irak kon in de gegeven omstandigheden geen argument gevonden worden voor individuele lidstaten, welke dan ook, om het recht in eigen hand te nemen. Zoals Blix in zijn gesprek met de Commissie stelde: ‘(...) if Iraq’s conduct was sufficient justification for the US and the UK and others to go to war under all resolutions, then presumably, it would have been the same authorization for the Chinese and the Russians as well, because they are also part of the Security Council (...) I think that shows the absurdity of it.’ Voorts merkte Blix op: ‘(...) it is not because it is inherently or automatically vetoed by Russia or China, it is because they think that the use of force is not a sensible way out.’¹³⁸

¹³⁶ Zie de artikelen 24 en 25 van het VN-Handvest.

¹³⁷ Zie hierover Veiligheidsraadresolutie 1540 (2004), die onder meer wil verhinderen dat niet-statelijke actoren nucleaire, chemische en biologische wapens maken, ontwikkelen, bezitten, vervoeren of gebruiken. Deze resolutie, aangenomen onder hoofdstuk VII van het Handvest, verplicht lidstaten daartoe wetgeving uit te vaardigen of te versterken.

¹³⁸ Blix, 2 september 2009.

Het Commissielid Van Walsum onderschrijft de conclusie van de Commissie dat het volkenrechtelijke standpunt van de regering – te weten dat de schending door Irak van het samenstel (*corpus*) van de sinds 1990 door de Veiligheidsraad aangenomen resoluties militaire actie tegen Irak juridisch rechtvaardigde – niet goed te verdedigen viel. Aan de toch al niet algemeen geaccepteerde geldigheid van deze ‘corpustheorie’ was op 8 november 2002 door de aanvaarding van resolutie 1441 een eind gekomen. In weerwil van enkele dubbelzinnigheden in de tekst stelde deze resolutie per saldo buiten twijfel dat voor de volkenrechtelijke legitimering van een inval in Irak een ‘tweede resolutie’ onontbeerlijk was. Van Walsum verbindt hieraan echter niet de conclusie dat de regering verkeerd heeft gehandeld door voor de Amerikaans-Britse inval Nederlands politieke steun uit te spreken. Volgens hem dient een verantwoordelijke regering zich niet alleen door de regels van het volkenrecht maar ook door de eisen van de internationale politiek te laten leiden. Als de twee met elkaar in botsing komen ontstaat een dilemma, maar geen regering zal accepteren dat haar vitale politieke doelstellingen onder alle omstandigheden voor het volkenrecht zullen moeten wijken.

Een dwingende eis van de internationale politiek en daardoor ook voor ons land een vitale politieke doelstelling is de preventie van nucleaire proliferatie. Het was in 2002 niet duidelijk hoe zonder de bereidheid van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk zo nodig zonder mandaat van de Veiligheidsraad in Irak militair in te grijpen nog kon worden voorkomen dat na de onafwendbare instorting van het sanctieregime Saddam Hoessein de enorme Iraakse olieopbrengsten zou gebruiken om zijn sluimerende kernwapenprogramma te reactivieren. Als dat was gebeurd, zouden vermoedelijk nog voordat Irak zelf over een operationeel kernwapen beschikte verschillende andere landen in de regio besloten hebben Iraks voorbeeld te volgen. Nederland had er dus belang bij de Amerikaans-Britse operatie politiek te steunen. Het had er beslist geen belang bij samen met Frankrijk en Duitsland de volkenrechtelijke onrechtmateigheid van die operatie aan de kaak te stellen.

Het rapport concludeert dat in het gevaar van een herleving op termijn van de kernwapencapaciteit van Irak geen argument kan worden gevonden voor individuele lidstaten om het recht in eigen hand te nemen. Van Walsum onderschrijft deze stelling maar vraagt wel aandacht voor het feit dat hier alleen van recht en niet van politiek sprake is. Een regering die tot de conclusie is gekomen dat alleen de verdrijving van Saddam Hoessein een rampzalige kettingreactie van nucleaire proliferatie in het Midden-Oosten kan voorkomen, zou haar plicht verzaken als zij zich tegen een niet door de Veiligheidsraad gemanageerde interventie verzette om de enkele reden dat een interventie met dat oogmerk naar geldend volkenrecht vooralsnog niet is toegestaan.

Het is opmerkelijk dat de regering het gevaar dat Irak op enig moment weer de vrije beschikking over zijn olie-inkomsten krijgt en die dan aanwendt om zijn MWV-programma te reactiveren, wel noemt in haar Kamerbrief van 18 maart 2003 waar zij uitlegt dat er geen alternatief voor militair optreden denkbaar is,* maar verder voornamelijk uitspraken doet die de indruk wekken dat in haar visie de Iraakse dreiging in de eerste plaats van onmiddellijk inzetbare biologische en chemische wapens uitgaat.** Dat was geen gelukkige keuze omdat die wapens er ten slotte niet bleken te zijn, maar nog ongelukkiger is de hardnekkigheid waarmee de regering haar volkenrechtelijke standpunt is blijven verdedigen dat Iraks schending van het ‘corpus’ van sinds 1990 door de Veiligheidsraad aangenomen resoluties de inval ook na de aanvaarding van resolutie 1441 legitimeerde.

Van Walsum vraagt zich af of de regering er niet beter aan zou hebben gedaan de Kamer en het Nederlandse volk uit te leggen dat er voor de inval volkenrechtelijk geen overtuigende rechtsgrond was, maar dat een militaire ingreep om de aangegeven redenen toch geboden was en daarom Nederlands politieke steun verdiende. Ook dan zou er in Nederland grote onenigheid zijn overgebleven, maar misschien minder onvrede over het feit dat de regering geen open kaart had gespeeld.

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

** Kamerstukken II, 2001/02, 23 432, nr. 56, p. 1.

Op zoek naar een rechtsgrondslag voor het militair ingrijpen in Irak

Alom wordt erkend dat de rechtsgrondslag voor het grootschalige gebruik van geweld tegen Irak in het voorjaar van 2003 niet gevonden kan worden in het recht van zelfverdediging. Deze rechtsgrond zou alleen ingereden hebben kunnen worden indien het in hoge mate aannemelijk was dat Irak op het punt stond MVW tegen andere landen te gebruiken. Hoezeer er ook een gereed vermoeden kon bestaan dat Irak over deze wapens beschikte, het was in de onderzoeksperiode 2002-2003 op basis van de inspecties en overige informatie in voldoende mate duidelijk dat er geen acuut gevaar van een aanval door Irak met MVW bestond. Ook heeft geen enkele staat getracht het militaire ingrijpen te stoelen op het leerstuk van de humanitaire interventie, ook al stond het regime bekend om een veelvuldige schending van de rechten van etnische en religieuze groeperingen en politieke opposanten. De militaire interventie was ongetwijfeld door de Amerikaanse regering mede bedoeld om *regime change* af te dwingen en bij te dragen aan het ontstaan van een democratische rechtsstaat in Irak. Opeenvolgende Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken hebben een dergelijk motief voor militair ingrijpen steeds verworpen. Hoe verachtelijk het regime van Saddam Hoessein ook geweest moge zijn, het internationale recht bood geen rechtsbasis voor het streven van individuele lidstaten om via militair ingrijpen in een derde staat een dictator uit het zadel te stoten en een andere regering aan de macht te brengen. Zoals de kwestie-Haïti aantoon, heeft de Veiligheidsraad bij hoge uitzondering een prodemocratische interventie gebillijkt, maar dit enkele geval kan bij gebrek aan navolging in andere situaties en het ontbreken van een heersende rechtsopvatting daarover vooralsnog niet als basis voor een nieuwe ontwikkeling in het volkenrecht aangeduid worden.¹³⁹ Bovendien hadden deze interventies in Haïti de instemming van de Veiligheidsraad.

De ‘corpustheorie’ en de kwestie van de wezenlijke schending

De westerse landen die de militaire actie hebben uitgevoerd dan wel daaraan politieke steun hebben gegeven, hebben de rechtsgrondslag voor de actie voornamelijk gezocht in het samenvoegsel van de resoluties die de Veiligheidsraad sinds de inval door Irak in Koeweit heeft aangenomen, in het bijzonder de resoluties 678 (1990), 687 (1991) en 1441 (2002).¹⁴⁰

Deze ‘corpustheorie’ vertoont naar het oordeel van de Commissie evenwel ernstige manco’s. Resolutie 678 van 29 november 1990 gaf Irak nog één laatste kans om zich uit Koeweit terug te trekken op of voor 15 januari 1991. Deed Irak dat niet, dan machtigde de Veiligheidsraad ‘member States co-operating with the Government of Kuwait (...) to use all necessary means’ (resolutie 678, paragraaf 2). Dit was de volkenrechtelijke grondslag voor operatie *Desert Storm* in 1991. Resolutie 687 van 3 april 1991 legde Irak een omvangrijk pakket van verplichtingen op, waaronder ontwapening. Tegelijkertijd bezegelde de resolutie ook het overeengekomen staakt-het-vuren en bevatte zij wel een voortgezet sanctieregime, maar geen voortgezet mandaat tot geweldgebruik.

Resolutie 1441 van 8 november 2002 gaf Irak nog één laatste gelegenheid aan zijn rapportageverplichtingen over de opgelegde ontwapening van MVW te voldoen. Indien Irak deze laatste gelegenheid niet benutte, zouden blijkens de tekst van de resolutie

¹³⁹ Zie Veiligheidsraadsresolutie 940, 31 juli 1994 en 1529, 29 februari 2004. Zie ook David M. Malone, *Decision-making in the UN Security Council: The Case of Haiti, 1990-1997* (Oxford 1998).

¹⁴⁰ Voor een uiteenzetting van de Amerikaanse positie zie het artikel van de juridisch adviseur en de assistent-juridisch adviseur van het US State Department W.H. Taft IV en T.F. Buchwald, ‘Preemption, Iraq and International Law’, *The American Journal of International Law*, 97 (2003), 557-563.

nader beraad (paragrafen 4 en 12) en ‘serious consequences’ (paragraaf 13) volgen, maar de sleutelwoorden *use of all necessary means* staan niet in de resolutie. Resolutie 1441 was daarmee niet een resolutie die individuele lidstaten militair ingrijpen zonder nadere besluitvorming van de Veiligheidsraad toestond. Dat dit beseft werd, kan ook afgeleid worden uit de verwoede pogingen in het voorjaar van 2003 om een zogenaamde tweede resolutie aan te nemen, die wel *expressis verbis* tot geweldgebruik zou mandateren. Het daartoe strekkende ontwerp van de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Spanje was gemodelleerd op basis van resolutie 678 (1991).¹⁴¹ Voldoende steun onder de leden van de Veiligheidsraad bleef evenwel uit. Het was niet alleen een kwestie van de (veelbesproken) dreigende en ‘onredelijk’ genoemde veto’s van Rusland, Frankrijk en China, maar ook van het ontbreken van steun onder een meerderheid van de gekozen leden, waaronder zich ook Duitsland en diverse ontwikkelingslanden bevonden.

De Nederlandse regering heeft, zowel voor als na de aanvaarding van resolutie 1441 (2002), de juridische rechtvaardiging van de militaire actie tegen Irak gestoeld op de schending door Irak van het samenstel (het ‘corpus’) van de resoluties die de Veiligheidsraad in de kwestie-Irak heeft aangenomen, met name dat het regime van Saddam Hoessein had gefaald volledig en overtuigend te bewijzen dat Irak niet (meer) over MWB beschikte. Deze theorie is met name door de Britse *Attorney General* Lord Goldsmith gehanteerd op 17 maart in antwoord op een vraag van het Britse parlement en eerder uitvoerig door hem beargumenteerd in een vertrouwelijk memorandum van 7 maart 2003 aan premier Blair, maar zijn opvatting is internationaal omstreden en sterk bekritiseerd gebleven. In een gesprek met de Commissie typeerde Sands deze theorie als ‘not valid at all. (...) That resolution was only intended to get Iraq out of Kuwait’.¹⁴² In het hele late stadium (namelijk 17 maart 2003) van de aanloop naar de oorlog is de Nederlandse regering, inclusief de minister-president, op het juridisch kompas van Lord Goldsmith gaan varen.¹⁴³ Het is de Commissie niet gebleken dat de eigen juridische dienst van Buitenlandse Zaken en/of Defensie om een oordeel over dit Britse advies is gevraagd.

In samenhang met de ‘corputheorie’ is door de Nederlandse regering ook veelvuldig een beroep gedaan op de wezenlijke schending (*material breach*) door Irak van zijn verplichtingen tot ontwapening en medewerking aan inspecties als een zelfstandige rechtsgrond voor de legitimatie van het gewapende ingrijpen. De Commissie constateert dat het begrip *material breach* vanaf resolutie 707 van 15 augustus 1991 een aantal kerken door de Veiligheidsraad is gebezigd, ook in zogenaamde presidentiële verklaringen van de raad en laatstelijk in resolutie 1441. Dit aan het verdragenrecht ontleende rechtsbegrip geeft in het algemeen een der contractpartijen het recht tegenmaatregelen te nemen in geval van niet-nakoming door de andere partij van de verplichtingen die aan de kern van de aangegane overeenkomst raken.¹⁴⁴ In dit geval kan dat alleen de Veiligheidsraad zijn en kunnen individuele lidstaten dit niet doen. Het hek raakt immers van de dam als ongevraagd staten met een grote militaire capaciteit, bijvoorbeeld de Verenigde Staten, Rusland of China, zich opwerpen als de deurwaarders voor uitvoering van de besluiten van de Veiligheidsraad.

¹⁴¹ Zie de ontwerpresolutie d.d. 7 maart 2003 van de VS, het VK en Spanje in VN-Doc. S/2003/2015.

¹⁴² Sands, 22 september 2009.

¹⁴³ *Handelingen II*, 2002/03, 50-3299.

¹⁴⁴ Zie artikel 60 van het Weense Verdrag over verdragenrecht, hierboven genoemd in noot 25.

Op diverse momenten heeft de Nederlandse regering, bij monde van de minister van Buitenlandse Zaken of de premier, gesteld een ‘eigen’, ‘eigenstandige’ of ‘zelfstandige afweging’ te zullen maken, ook nadat de Veiligheidsraad gesproken had. Daarbij lijken dikwijls twee kwesties door elkaar te hebben gelopen. De Nederlandse regering had inderdaad de beleidsvrijheid om een zelfstandige afweging te maken of zij al dan niet politieke en eventueel militaire steun aan het Amerikaans-Britse ingrijpen zou geven. Zij beschikte evenwel niet over de beleidsvrijheid om zelfstandig vast te stellen of Irak zich al dan niet aan een verdere wezenlijke schending (*further materiaal breach*) van zijn verplichtingen schuldig had gemaakt. Dit is immers op grond van artikel 25 en hoofdstuk VII van het VN-Handvest de exclusieve bevoegdheid van de Veiligheidsraad.

Inbreng van volkenrechtelijke argumenten binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken

Anders dan binnen de organisatiestructuur van het ministerie van Defensie heeft de afdeling Internationaal Recht van DJZ een ondergeschikte positie binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken. Voor een land dat zich zo dikwijls laat voorstaan op zijn volkenrechtelijke traditie in het buitenlands beleid, is het opmerkelijk dat de inbreng van volkenrechtelijke adviezen aan de top van het ministerie van Buitenlandse Zaken zo'n lange weg door de ambtelijke hiërarchie van Buitenlandse Zaken moet afleggen. Dit bemoeilijkt ook de positieve doorwerking daarvan in het politieke overleg tussen Buitenlandse Zaken, Algemene Zaken, Defensie en andere betrokken ministeries. Om die redenen doet de Commissie de aanbeveling de positie van een volkenrechtelijk adviseur binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken te herstellen.¹⁴⁵

De Commissie beoordeelt de uitgelekte tweespalt binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken over de kwestie-Irak als hoogst ongelukkig en schadelijk voor het aanzien van de overheidsdienst. Zij kan zich niet aan de indruk onttrekken dat zowel DGPZ als DJZ zich in een veel te laat stadium met elkaar verstonden en dat elk vervolgens probeerde het eigen gelijk te halen op een moment dat dit voor de besluitvorming in Nederland louter mosterd na de maaltijd was.

Slotopmerking

Hoewel geconstateerd kan worden dat de Veiligheidsraad de kwestie van het geweldgebruik tegen Irak in met name resolutie 1441 op diverse punten enigszins dubbelzinnig heeft behandeld, is slechts de conclusie mogelijk dat voor het eenzijdige militair geweld tegen Irak van Amerikaans-Britse zijde geen adequaat volkenrechtelijk mandaat bestond. Ondanks het ontbreken van een solide volkenrechtelijke grondslag heeft de Nederlandse regering keer op keer betoogd dat ‘een tweede resolutie politiek wenselijk, maar juridisch niet noodzakelijk was’. Naar het oordeel van de Commissie heeft het kabinet zichzelf geen dienst bewezen door zijn beleid te grondvesten op een volkenrechtelijke standpunt dat niet goed te verdedigen viel, vooral niet na het aannemen van resolutie 1441 door de Veiligheidsraad op 8 november 2002.

¹⁴⁵

Zie ook het rapport van de Visitatiecommissie Juridische functie en wetgeving, *Met recht verbonden*, maart 2007, zie: www.rijksoverheid.nl.

9

INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN

9.1 Onderzoek van de Commissie

Een onderwerp dat in de discussie rond Irak veel aandacht heeft gekregen, is de kwestie welke rol de twee Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), in de Nederlandse besluitvorming hebben gespeeld. In het instellingsbesluit van de Commissie is dan ook bepaald dat zij onderzoek doet naar ‘aspecten van de inlichtingen- en informatievoorziening’ ten aanzien van de ‘voorbereiding en besluitvorming in de periode zomer 2002 tot zomer 2003 over de politieke steun van Nederland aan de inval in Irak’.¹ De Commissie heeft bij haar werkzaamheden uitvoerig aandacht geschonken aan het bij de beide inlichtingendiensten aanwezige materiaal en verdere archiefbestanden die relevant konden worden geacht voor haar onderzoek. Verder heeft zij zich tot de commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van de Tweede Kamer (commissie IVD) gewend met het verzoek daar aanwezige verslagen en ander materiaal, voor zover voor haar onderzoek ter zake, te mogen inzien. Aan dit verzoek is genereus gevolg gegeven. Tevens heeft zij zowel de toenmalige hoofden van de inlichtingendiensten als een aantal (toenmalige) medewerkers van de diensten mondeling ondervraagd. Voorts heeft de Commissie met drie fractievoorzitters van destijds gesproken die aan de vergaderingen van de commissie IVD deelnamen. De Commissie heeft daarnaast zorgvuldig acht geslagen op hetgeen over het onderwerp van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in de afgelopen jaren in de Nederlandse en internationale media werd gepubliceerd.

Ten behoeve van haar onderzoek, en om tot een zo goed mogelijke beschrijving van haar bevindingen te komen, heeft de Commissie zich de volgende vragen gesteld (voor de antwoorden wordt verwezen naar de achter de vraag genoemde paragrafen):

- (a) Welke inlichtingen hebben de AIVD en de MIVD verstrekt aan de departementen en bewindslieden ten behoeve van de besluitvorming voorafgaand aan de oorlog in Irak? (paragrafen 9.4.3 en 9.5.3)
- (b) Over welke bronnen en inlichtingen beschikten de AIVD en de MIVD en hoe zijn deze inlichtingen geanalyseerd? (paragrafen 9.4.4 en 9.5.4)
- (c) Welke informatie hebben de AIVD en de MIVD verstrekt aan de staten die oorlog voerden tegen Irak? (paragraaf 9.6)
- (d) Hoe zijn de inlichtingen van de AIVD en de MIVD door de departementen en bewindslieden betrokken bij de besluitvorming? (paragraaf 9.8)
- (e) Welke inlichtingen zijn door de bewindslieden verstrekt aan de Staten-Generaal? (paragraaf 9.9)

Deze vragen hebben de AIVD en de MIVD zichzelf ook gesteld. Zo heeft de AIVD begin 2009 een aanvang gemaakt met een interne reconstructie. Het was naar alle waarschijnlijkheid een conceptversie van deze reconstructie, gedateerd 4 maart 2009, die op 28 maart 2009 in *De Telegraaf* uitlekte.² De definitieve versie van de reconstructie werd op 16

¹ Het instellingsbesluit met toelichting is als bijlage A opgenomen.

² ‘AIVD faalde rond Irak’, *De Telegraaf*, 28 maart 2009. Deze uitgelekte versie was ook aan de dienstleiding aangeboden. Een volgende versie werd, nog voor het uitlekken van de eerdere versie in *De Telegraaf*, naar de minister verzonden. Na maart 2009 werd de reconstructie verder bewerkt en aangevuld.

juli 2009 aan de dienstleiding van de AIVD aangeboden. De Commissie heeft beide versies bestudeerd.³ De definitieve notitie komt de Commissie uitputtender voor dan de conceptnotitie, die een wat vluchting karakter heeft. Beide versies van de notitie beogen in kaart te brengen welke informatie de AIVD heeft verstrekt en over welke bronnen de dienst beschikte.⁴

De MIVD en de Directie Algemene Beleidszaken van het ministerie van Defensie (DAB) hebben reeds in de zomer van 2003 op hoofdlijnen getracht te reconstrueren welke inlichtingen de MIVD had verstrekt over het massavernietigingswapenprogramma (MVW-programma) van Irak. Op 3 juni 2003 legde de MIVD een kort overzicht van de rapporten die de dienst voorafgaand aan de oorlog had opgesteld over het Iraakse MVW-programma, aan de minister van Defensie voor. Op achtereenvolgens 23 juli en 1 augustus 2003 trok DAB op basis hiervan conclusies in twee nota's aan de minister van Defensie. Daarnaast heeft het hoofd van het MIVD-team Irak in 2005 een evaluatie geschreven van het functioneren van het team zowel voor als tijdens en na de oorlog. Ook deze stukken heeft de Commissie bestudeerd.

Bij haar onderzoek naar de inlichtingen- en veiligheidsdiensten heeft de Commissie rekening moeten houden met de volgende beperkingen.

Derdepartijregel

In artikel 3 van het informatieprotocol van de Commissie is een voorbehoud gemaakt inzake de van buitenlandse inlichtingendiensten afkomstige informatie waarover de AIVD en de MIVD beschikten.⁵ Ten aanzien van deze informatie geldt de tussen inlichtingendiensten gebruikelijke derdepartijregel, ook wel *third party rule* genoemd, die inhoudt dat verkregen informatie slechts verder mag worden verspreid indien de dienst waarvan de informatie afkomstig is daarvoor toestemming heeft verleend.⁶ De Commissie heeft de AIVD en de MIVD verzocht de buitenlandse diensten te benaderen die in de periode 2002-2003 informatie hebben verstrekt over de situatie in Irak, in het bijzonder over het MVW-programma. Hierbij is gevraagd zowel om de rapporten die het standpunt van de regering onderbouwden, als om de rapporten die contra-indicaties aanreikten. Tot teleurstelling van de Commissie is die toestemming slechts van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van één land verkregen. Ook diensten naar welks functioneren inzake Irak in de periode 2002-2003 soms diepgaand onderzoek is ingesteld door de eigen nationale regeringen, hebben, zelfs indien zulk onderzoek tot publicaties heeft geleid, de gevraagde medewerking geweigerd en volstaan met een verwijzing naar die publicaties. Een aantal diensten heeft niet gereageerd op de verzoeken. Het is aldus voor de Commissie niet mogelijk na te gaan welke rol de (later onjuist gebleken) inlichtingen

³ De Commissie is hierbij wel gehinderd geweest door de toepassing van de derdepartijregel, aangezien in deze notities ook de betekenis van inlichtingen van buitenlandse diensten is geanalyseerd, hetgeen voor de Commissie vanwege de ontbrekende toestemming niet inzichtelijk is gemaakt.

⁴ Aangezien de notitie in beide versies meer inventariserend dan opinierend van aard is, zal de Commissie deze niet nader analyseren, maar veeleer haar eigen reconstructie van de informatieverstrekking en de bronnen van de AIVD geven teneinde bovenstaande vragen te beantwoorden. Dit geldt goeddeels ook voor de reconstructies van de MIVD, zij het dat hierop nog zal worden ingegaan in paragraaf 9.8.3.

⁵ Kamerstukken II, 2008/09, 31 847, nr. 12 (bijlage); zie ook bijlage B van dit rapport.

⁶ Zie ook artikel 37 Wiv 2002. Voor een nadere besprekking van deze regel zie tevens het toezichtsrapport van de CTIVD nr. 22A inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten, Kamerstukken II, 2009/10, 29 924 nr. 39 (bijlage), p. 24, ook beschikbaar op www.ctivd.nl.

en de (later onbetrouwbaar gebleken) bronnen van bijvoorbeeld de Britse en de Amerikaanse dienst hebben gespeeld in de beeldvorming van de AIVD en de MIVD. Het ene land dat toestemming tot inzage verleende, stelde hierbij wel als voorwaarde dat op geen enkele wijze in de publieke verslaglegging van de Commissie de naam van de desbetreffende diensten en de inhoud van de rapporten vermeld zou worden.

De Commissie heeft geconstateerd dat zowel de AIVD als de MIVD zich heeft ingespannen om de vereiste toestemming te verkrijgen van de relevante diensten. De Commissie heeft ten behoeve van deze oordeelsvorming inzage gevraagd en gekregen in de gevoerde correspondentie, die geen andere conclusie toelaat dan dat zij zich bij deze weigering zal moeten neerleggen.

Modus operandi en bronbescherming

De AIVD en de MIVD hebben zich op het standpunt gesteld dat artikel 15 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 een nadere beperking inhoudt van de in het informatieprotocol aan de Commissie toegekende bevoegdheden. Artikel 15 luidt:

De hoofden van de diensten dragen zorg voor:

- a. de geheimhouding van daarvoor in aanmerking komende gegevens;
- b. de geheimhouding van daarvoor in aanmerking komende bronnen waaruit gegevens afkomstig zijn;
- c. de veiligheid van de personen met wier medewerking gegevens worden verzameld.

De dienstenachtten zich ook ten aanzien van de Commissie verplicht de specifieke werkwijze van de diensten, de zogenaamde modus operandi, en de identiteit van menselijke bronnen geheim te houden. Dit heeft consequenties gehad voor zowel het archiefonderzoek als de door de Commissie gevoerde gesprekken. In het kader van de geheimhouding van de modus operandi kreeg de Commissie in een aantal gevallen geen inzage in de specifieke wijze waarop de AIVD en de MIVD in hun operationeel onderzoek te werk zijn gegaan. In het kader van de bescherming van de informant en agenten van de AIVD en de MIVD (de zogenaamde bronbescherming) is de Commissie niet geïnformeerd over de identiteit van bronnen.

Geconfronteerd met deze beperkingen heeft de Commissie er bij de AIVD en de MIVD op aangedrongen te verduidelijken om welke informatie het ging en hieromtrent ook inhoudelijk nadere toelichting te geven. De AIVD en de MIVD hebben hierop geïndiceerd in welke individuele gevallen op basis van deze beperkingen geen inzage was verleend. Volgens de diensten ging het om een beperkt aantal operaties, waaromtrent vervolgens wel toelichting aan de Commissie is gegeven. Hoewel de Commissie begrip heeft voor de terughoudendheid van de AIVD en de MIVD in het verstrekken van gevoelige informatie, is zij van mening dat de diensten zich, vooral in de beginfase van het onderzoek, wel iets ruimhartiger hadden kunnen opstellen, ook omdat de leden en staf van de Commissie aan de hoogste eisen van het jegens hen ingestelde veiligheidsonderzoek hadden voldaan. Bovendien ging het hier om een historisch onderzoek naar een inmiddels afgesloten episode. Ondanks deze beperkingen heeft de Commissie de indruk zicht te hebben gekregen op de wijze waarop met deze gevoelige operaties is omgegaan, welke informatie uit deze operaties is voortgekomen en op de betrouwbaarheid van deze informatie.

Tijdens het archiefonderzoek van de Commissie bleek dat bij de meerderheid van de rapporten van zowel de AIVD als de MIVD annotaties ontbraken. Ook waren er geen afgebakende dossiers van achterliggende stukken bij de rapporten beschikbaar, omdat deze

nooit gevormd zijn. Dit heeft het onderzoek van de Commissie gehinderd aangezien het haar daardoor niet altijd inzichtelijk is geworden op welke bronnen de constateringen en conclusies in de rapporten waren gebaseerd.⁷

De Commissie is voor het overige niet ontvreden over de door de AIVD en de MIVD verleende medewerking. Niet alleen werden de door de Commissie gevraagde documenten met inachtneming van de hierboven omschreven beperkingen ter beschikking gesteld, maar ook was de vroegere leiding van beide diensten bereid de Commissie inlichtingen te verschaffen. Hetzelfde gold voor een aantal medewerkers van de diensten op de ‘werkvloer’, met wie soms indringende gesprekken zijn gevoerd. Ten aanzien van deze laatstbedoelde personen is afgesproken dat hun identiteit niet in het rapport zal worden onthuld.

Overige opmerkingen

In dit hoofdstuk zullen de VN-wapeninspecties in het voorjaar van 2003 alleen ter sprake komen voor zover het de inlichtingen van AIVD en de MIVD hierover betreft. De beoordeling van de inspecties door de regering en de constatering van *material breach* op basis hiervan komen uitgebreid aan de orde in paragraaf 7.4, ‘De Nederlandse beoordeling van de wapeninspecties’.

9.2 Wettelijke taken van de AIVD en de MIVD inzake Irak

Op 29 mei 2002 trad de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Wiv 2002) in werking. De Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) kreeg een inlichtingentaak en ging Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) heten. Ook de Militaire Inlichtingendienst (MID) kreeg nieuwe taken en ging Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) heten.⁸ Naast een uitbreiding van taken voor beide diensten werden de daarbij horende bevoegdheden inzichtelijk en limitatief in de wet vastgelegd.

AIVD

De voornaamste taak van de AIVD, de zogenaamde veiligheidstaak, bleef in de Wiv 2002 ongewijzigd. Zowel de Wiv 1987, die in 2002 werd ingetrokken, als de Wiv 2002 schrijft voor dat de AIVD onderzoek verricht naar:

(...) organisaties en personen welke door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat.⁹

⁷ Ook in de in 2009 door de AIVD zelf gemaakte reconstructies wordt geconstateerd dat reconstructie van de betekenis van bronnen moeilijk is door het ontbreken van annotatie.

⁸ In dit hoofdstuk zullen doorgaans de namen AIVD en de MIVD gehanteerd worden, ook indien de activiteiten betrekking hebben op de periode vóór de inwerkingtreding van de Wiv 2002.

⁹ Artikel 8 lid 2 sub a Wiv 1987 en artikel 6 lid 2 sub a Wiv 2002. In de Wiv 2002 werd ten aanzien van alle taken van de diensten toegevoegd dat deze ‘in het belang van de nationale veiligheid’ verricht dienden te worden.

Onderdeel van deze taak is het onderzoek naar de proliferatie van massavernietigingswapens (Mvw). Dit onderzoek heeft tot doel het onderkennen van heimelijke pogingen van vreemde mogendheden en niet-statale actoren (bijvoorbeeld terroristische groeperingen) om in of via Nederland materiaal of kennis te verwerven ten behoeve van Mvw-programma's. Toen na de Golfoorlog het VN-sanctieregime tegen Irak in werking trad, richtte het onderzoek van de BVD en later de AIVD zich ook op proliferatie van Mvw door Irak. De dienst had tot taak de voor het non-proliferatie- en exportbeleid verantwoordelijke ministeries van Buitenlandse Zaken en Economische Zaken hieromtrent van advies te voorzien.

In het kader van de veiligheidstaak hield de AIVD zich in de periode 2002-2003 ook bezig met de mogelijke gevolgen van een oorlog in Irak voor de Nederlandse samenleving. Ten behoeve hiervan werd onderzoek verricht naar het effect van de ontwikkelingen in Irak op in Nederland verblijvende minderheden en de bedreiging van Nederlandse belangen bij het verlenen van steun of deelname aan de oorlog. Ook onderzocht de AIVD vanuit de veiligheidstaak de ongewenste bemoeienis van de Iraakse inlichtingendienst in Nederland.

Met de inwerkingtreding van de Wiv 2002 kreeg de AIVD er een nieuwe onderzoektaak bij: de inlichtingentaak buitenland. Nadat in 1994 de onder het ministerie van Algemene Zaken ressorterende Inlichtingendienst Buitenland (IDB) was opgeheven, werd het aanzienlijk niet langer nodig geacht een dienst met bijzondere bevoegdheden inlichtingen te laten vergaren over politieke, maatschappelijke en economische ontwikkelingen in het buitenland. De BVD beschikte dan ook niet over een dergelijke bevoegdheid. Met de inwerkingtreding van de nieuwe Wiv veranderde dit en werd de AIVD een inlichtingendienst. Op basis van artikel 6 lid 2 sub d Wiv 2002 heeft de AIVD tot taak om in het belang van de nationale veiligheid onderzoek te verrichten 'betreffende andere landen ten aanzien van onderwerpen die door Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken, in overeenstemming met Onze betrokken Ministers zijn aangewezen'. Bij de uitvoering van deze taak mag de AIVD bijzondere inlichtingenmiddelen inzetten. Het eerste formele ministeriële aanwijzingsbesluit werd op 18 maart 2003 uitgevaardigd.¹⁰ In het openbare deel werd in artikel 1, aanhef en sub e, als onderwerp van onderzoek aangewezen: 'ontwikkelingen in landen die relevant zijn in het kader van de proliferatie van massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen'. Irak werd in het geheime deel genoemd als regio van onderzoek voor wat proliferatie betreft. Hieruit blijkt dat in de periode voorafgaand aan de oorlog in Irak nog niet formeel was vastgelegd dat in het kader van de inlichtingentaak buitenland onderzoek betreffende dat land verricht moest worden. Er werd echter al wel gewerkt aan de ontwikkeling en opbouw van de inlichtingentaak buitenland, ook ten aanzien van Irak.

MIVD

Zoals gesteld werd ook de taakomschrijving van de MIVD met de invoering van de Wiv 2002 verruimd. In verband met de gewijzigde taakstelling van de krijgsmacht na het einde van de Koude Oorlog werd het wenselijk geacht de MIVD meer bevoegdheden te geven ten behoeve van mogelijke vredesoperaties.¹¹ Net als de AIVD kreeg de MIVD een inlichtingentaak

¹⁰ Besluit van 18 maart 2003, *Staatscourant*, 25 maart 2003, nr. 59, 7.

¹¹ Artikel 7 lid 2 sub a 2 en sub c 3, zie ook *Kamerstukken II*, 1997/98, 25 877, nr. 3 (mvt bij wetsvoorstel Wiv 2002), p. 12.

buitenland, en wel ten aanzien van door de desbetreffende ministers aangewezen onderwerpen met militaire relevantie (artikel 7 lid 2 sub e Wiv 2002).

De taak om inlichtingen betreffende het buitenland te vergaren was echter voor de MIVD niet nieuw. Zowel de nieuwe als de oude, in 2002 ingetrokken, Wiv 1987 schrijft als eerste taak voor dat het onderzoek van de MIVD zich richt op ‘het potentieel en de strijdkrachten van andere mogendheden, welke nodig zijn voor een juiste opbouw en een doeltreffend gebruik van de krijgsmacht’.¹²

De minister van Defensie stelt jaarlijks de (geheime) Inlichtingen- en Veiligheidsbehoefte Defensie (IVD) vast, waarin wordt beschreven inzake welke onderzoeksgebieden de MIVD inlichtingen moet vergaren en verstrekken. In 2002 en 2003 was Irak aangemerkt als een zogenaamd categorie II-gebied. Onder deze categorie vallen landen waar de krijgsmacht kan worden ingezet of landen die een specifiek belang hebben in het Nederlands veiligheidsbeleid.¹³ Ten aanzien van deze landen kan de MIVD bijzondere bevoegdheden inzetten. Binnen het onderzoek naar proliferatie was Irak in de IVD aangewezen als een land met de hoogste prioriteit. Onderzoek naar de mogelijke aanwezigheid van MVW in Irak werd op basis van de al bestaande inlichtingentaak voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wiv 2002 door de MIVD verricht. Dit onderzoek kon na 2002 nader uitgebouwd worden op basis van de nieuwe taken. Ook voor de MIVD gold dat het eerste formele ministeriële ‘aanwijzingsbesluit’ pas op 18 maart 2003 verscheen.¹⁴ In de geheime bijlage hiervan werd, net als bij de AIVD, Irak aangewezen als aandachtsgebied in het kader van proliferatie.

9.3 De wijze van kennisverwerving door de AIVD en de MIVD

Op een verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer om te worden geïnformeerd over de informatie en bronnen waarover de regering kon beschikken met betrekking tot de reële dreiging die uitging van het bezit door Irak van massavernietigingswapens, heeft minister van Buitenlandse Zaken De Hoop Scheffer in een brief aan de Tweede Kamer van 22 augustus 2003 medegedeeld dat de kennis van de regering op drie pijlers berustte. De eerste pijler betrof open bronnen, te weten openbare rapporten van UNSCOM, IAEA en UNMOVIC. Ten tweede waren er de openbare inlichtingendocumenten en -presentaties van vooral de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Die informatie was, aldus de minister, alleen gebruikt na ‘zorgvuldig te zijn getoetst door de AIVD en de MIVD’. Daarnaast waren buitenlandse inlichtingen op vertrouwelijke basis gedeeld zowel tussen inlichtingendiensten onderling als in het NAVO-kader en de internationale exportcontroleregimes. De derde pijler betrof de inlichtingen die de MIVD en AIVD uit eigen bronnen hadden.¹⁵

In antwoord op vragen van het Tweede Kamerlid Van Bommel (SP) spitste minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Remkes op 25 augustus 2004 namens de re-

¹² Artikel 9 lid 2 sub a Wiv 1987 en artikel 7 lid 2 sub a 1 Wiv 2002.

¹³ Categorie I betreft landen waar de krijgsmacht aanwezig is of zal zijn. Deze landen hebben voor de MIVD de hoogste prioriteit. Categorie III betreft interessegebieden waar de MIVD de nodige relevante informatie over verzamelt, in beginsel zonder hier bijzondere bevoegdheden voor in te zetten. Categorie IV betreft overige gebieden, ten aanzien waarvan de MIVD geen bijzondere bevoegdheden inzet.

¹⁴ Besluit van 18 maart 2003, *Staatscourant*, 25 maart 2003, nr. 59, 8.

¹⁵ *Kamerstukken II*, 2002/03, 23432, nr. 124.

gering deze mededeling nader toe op de inlichtingendiensten. De MIVD en de AIVD hadden zich inzake de mogelijke aanwezigheid van MVW in Irak gebaseerd op rapporten van UNSCOM en UNMOVIC, op inlichtingenmateriaal dat in internationaal verband werd gedeeld, en op eigen onderzoek. Minister Remkes voegde er nog aan toe dat de rapporten van buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten werden geëvalueerd op basis van vergelijking met ander inlichtingenmateriaal, een weging van de herkomst van de informatie en een inhoudelijke beoordeling op consistentie en waarschijnlijkheid. De MIVD en AIVD hadden, aldus de bewindsman, over hun bevindingen steeds op genuanceerde wijze gerapporteerd.¹⁶ De Commissie zal in paragraaf 9.8 en 9.9 nader ingaan op deze door de regering na de oorlog in Irak gegeven toelichting op de rol en werkwijze van de inlichtingendiensten.

Zowel de AIVD als de MIVD verrichtte in de periode 2002-2003 onderzoek naar het Iraakse MVW-programma. De Commissie stelt vast dat, hoewel de taken van de diensten elkaar deels overlappen, deze overlapping geen aantoonbaar negatieve consequenties heeft gehad voor de rapportage aan de bewindspersonen en departementen. Zowel de dienstleiding als benaderde medewerkers van beide diensten hebben in hun gesprekken met de Commissie aangegeven geen fundamentele problemen te hebben ondervonden met deze overlapping.¹⁷ Op werk niveau werd frequent contact onderhouden. Wel gingen de diensten in hun onderzoek op geheel eigen wijze te werk. De rapporten van de MIVD geven blijk van een sterke militair-technische oriëntatie. De AIVD rapporteerde over het Iraakse MVW-programma vanuit en ten behoeve van de in Nederland geconstateerde verwervingspogingen. In de paragrafen 9.4, 9.5 en 9.7 zullen zowel de overeenkomsten als de verschillen in het gebruik van bronnen, de analyse en rapportage tot uiting komen. Hieronder zal, ten behoeve van een goed begrip van deze paragrafen, kort de context en de wijze van kennisverwerving door beide diensten worden geschatst. Daarnaast zij verwezen naar bijlage G van dit rapport, waarin een overzicht wordt gegeven van de verschillende typen MVW en de effecten van deze strijdmiddelen.

De AIVD en de MIVD kunnen op verschillende wijzen inlichtingen vergaren, waaronder met heimelijke, veelal op de privacy inbreuk makende onderzoeks middelen. Deze zogenoemde bijzondere bevoegdheden worden in de artikelen 18 tot 30 van de Wiv 2002 beschreven en omvatten onder meer de inzet van agenten (gestuurde menselijke bronnen), telefoon taps en andere technische bronnen en observatie. Bij de inzet hiervan zijn de diensten gebonden aan de beginselen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit (artikelen 18, 31, 32 Wiv 2002). Dit houdt onder meer in dat de diensten bij het verrichten van onderzoek eerst gebruik dienen te maken van open, voor eenieder toegankelijke bronnen. Deze kunnen vervolgens (technisch) worden geanalyseerd en eventueel worden getoetst aan informatie afkomstig van buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Daarna kan worden afgewogen of bijzondere bevoegdheden ingezet dienen te worden.

¹⁶ Aanhangsel Handelingen II, 2002/03 nr. 2104.

¹⁷ Zoals in de jaarverslagen van beide diensten van 2008 is beschreven, zijn in september 2008 de non-proliferatieteams van de AIVD en de MIVD samengevoegd tot één unit. Dit was ook een aanbeveling van de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) in haar onderzoek naar de rechtmatigheid van het MIVD- en AIVD- onderzoek naar proliferatie van massavernietigingswapens en overbrengingsmiddelen, zie rapport nr. 5a, aanbeveling 5.1 en rapport 5b, aanbeveling 6.1. Beschikbaar op www.ctivd.nl.

Voor wat het MVW-programma van Irak betreft waren open bronnen aanwezig van een bijzonder kaliber: de rapporten van de VN-wapeninspecteurs. De eindrapporten van UNSCOM en IAEA bevatten hoogwaardige informatie over de stand van (de vernietiging van) het Iraakse MVW-programma. Daarnaast werd over Irak veel gepubliceerd in de media. Onder meer was algemeen bekend dat het Iraakse regime er in de jaren tachtig niet voor was teruggedeinsd MVW tegen minderheden in eigen land en tegen het Iraanse leger te gebruiken.

Voor een goede informatiepositie inzake het MVW-programma van Irak werd daarnaast de beschikking over buitenlandse inlichtingen door zowel de AIVD als de MIVD van cruciaal belang geacht. De samenwerking met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten was vaak bilateraal. De MIVD participeerde tevens in verschillende inlichtingenfora van de NAVO. De AIVD was, op uitnodiging van het ministerie van Buitenlandse Zaken, actief in diverse internationale exportcontroleregimes waarbinnen inlichtingen werden uitgewisseld om verboden verwervingsactiviteiten te onderkennen.¹⁸

In de bilaterale samenwerking met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten geldt een aantal spelregels. Zo worden de inlichtingen doorgaans niet zomaar gegeven, maar tussen de diensten 'geruild'. Wie zelf niets te bieden heeft, kan niets verwachten.¹⁹ Er zijn wel 'bevriende' staten, maar geen 'bevriende' diensten. Daarbij geldt dat de samenwerking met veiligheidsdiensten doorgaans soepeler verloopt dan de samenwerking met inlichtingendiensten. Veiligheidsdiensten van bevriende landen zijn met elkaar verbonden in hun gemeenschappelijke veiligheidsbelangen en er bestaat aldus een zekere wederzijdse afhankelijkheid. Inlichtingendiensten daarentegen hebben vaak tegenstrijdige belangen van (geo)politieke aard.²⁰

Daarnaast moet bij het uitwisselen van informatie steeds rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat de verstrekte informatie politiek gekleurd is of een manipulatief karakter heeft. Buitenlandse inlichtingendiensten zijn er evenmin afkerig van om, hetzij rechtstreeks, hetzij via hun ambassades, personen met regeringsverantwoordelijkheid in andere, ook bondgenootschappelijke landen te benaderen met inlichtingen. Deze inlichtingen komen zo direct bij personen met regeringsverantwoordelijkheid terecht, zonder eerst door de eigen veiligheidsdienst te zijn gezeefd en gevalideerd. De door Prime Minister Blair aan minister-president Balkenende verstrekte for-your-eyes-only-brief is hiervan een typerend voorbeeld (zie paragraaf 9.8.1). Ten aanzien van het MVW-programma van Irak was ook veel informatie uit Amerikaanse bron politiek gekleurd, temeer daar de Amerikanen van hun intenties geen geheim maakten.

Het kan ook zijn dat informatie waarheidsgetrouw lijkt omdat zij van verschillende zijden door buitenlandse diensten bevestigd wordt. Het gevaar dat het materiaal juist dan onbetrouwbaar is, omdat verschillende diensten elkaar napraten en de informatie dus 'rondzingt' (een zogenaamde *information loop*), is in zulke gevallen reëel. Op het terrein

¹⁸ Dit betreft bijvoorbeeld het Missile Technology Control Regime (www.mtcrr.info), de Australia Group (www.australiagroup.net) en de Nuclear Suppliers Group (www.nuclearsuppliersgroup.org).

¹⁹ Voor meer toelichting op het quid pro quo of wederkerigheidsbeginsel, zie: Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 22A inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten, *Kamerstukken II*, 2009/10, 29 924, nr. 39 (bijlage), p. 12, ook beschikbaar op www.ctivd.nl.

²⁰ Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 22A inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten, *Kamerstukken II*, 2009/10, 29 924, nr. 39 (bijlage), p. 19, ook beschikbaar op www.ctivd.nl.

van het MVW-programma van Irak deed deze situatie zich veelvuldig voor omdat de meeste, zo niet alle diensten in dit land een beperkte informatiepositie hadden en de bereidheid groot was om bij gebrek aan nieuws berichten van anderen over te nemen.

In dit opzicht verdient een opmerking vermelding die VN-wapeninspecteur Blix bij zijn gesprek met de Commissie maakte. In een conversatie met de Franse president Chirac begin 2003 had deze gesteld dat Irak waarschijnlijk helemaal niet over MVW beschikte. Toen Blix hem er beleefd op wees dat zijn eigen geheime dienst daar anders over dacht, zou de president hebben geantwoord dat de buitenlandse diensten ‘had intoxicated each other’: elkaar hadden bedwelmd.²¹

Ten slotte konden de AIVD en de MIVD in het onderzoek naar het MVW-programma van Irak zelf bijzondere onderzoeksbevoegdheden inzetten. De mogelijkheden om menselijke bronnen in te zetten die over dit programma informatie konden aanleveren, waren echter beperkt. Men kon bijvoorbeeld proberen om in Nederland contact te maken met personen die als wetenschapper of deskundige betrokken waren (geweest) bij het Iraakse MVW-programma. Uiteraard moest de van deze personen verkregen informatie zeer zorgvuldig worden gewogen, onder andere vanwege de mogelijke politieke bijbedoelingen van deze personen. Bovendien geldt juist hier de algemene ervaringsregel dat menselijke bronnen vaak ‘fake’, dus valse, informatie verschaffen. Ook kan het zijn dat bronnen geen nieuwe informatie aanleveren, maar zich baseren op internet of op andere open bronnen. Het aansturen van menselijke bronnen *in Irak* was voor zowel de MIVD als de AIVD niet alleen juridisch, maar ook praktisch complex. Het bleek evenmin gemakkelijk om met de inzet van technische bronnen, zoals telefoon-taps of signaalinterceptie, meer te weten te komen over het MVW-programma van Irak.

Alle informatie die bij de diensten binnenkomt, ondergaat een proces van analyse waarbij de bronnen en de informatie op betrouwbaarheid worden getoetst en tegen elkaar worden afgewogen. Ook de bij de diensten aanwezige (technische) inzichten en ervaringen worden hierin meegewogen, zeker wanneer het een onderzoeksterrein als non-proliferatie en MVW-programma’s betreft.

Een belangrijk verschil tussen de AIVD en de MIVD in de periode 2002-2003 was dat de MIVD vooral een inlichtingendienst was, en de AIVD vooral een veiligheidsdienst. Beide diensten hadden weliswaar sinds de invoering van de Wiv 2002 zowel een ‘i’- als een ‘v’-taak, maar de oriëntatie van de jaren negentig was nog sterk zichtbaar. Toenmalig hoofd van de AIVD Van Hulst gaf hierover in gesprek met de Commissie aan dat Nederland, onder meer vanwege het ontbreken van geopolitieke belangen, van nature niet sterk georiënteerd was op politieke inlichtingen over het buitenland. Ten aanzien van de AIVD stelde hij dat de dienst nog vooral een veiligheidsdienst was waarvan de kwaliteit lag in het kunnen schetsen van de ontwikkelingen in Nederland. Deze kwaliteit werd volgens Van Hulst binnen de politieke gemeenschap omarmd.²²

²¹ Blix, 2 september 2009.

²² Van Hulst, 29 juni 2009.

9.4 Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)

9.4.1 INLEIDING

De AIVD hield zich vanuit de veiligheidstaak reeds decennialang bezig met het thema non-proliferatie van MVW. Het team dat dit thema onderzocht omvatte eind jaren negentig een twintigtal personen, onder wie analisten en operateurs. Het team richtte pas vanaf medio 2001 zijn aandacht op Irak. Daarvóór was de focus vooral gericht op enkele andere landen in het Midden-Oosten waar de ontwikkeling van kernwapens niet ondenkbeeldig leek. In 2002-2003 werden binnen dit team ongeveer vijf FTE besteed aan het onderzoek naar non-proliferatie in relatie tot Irak. Het doel van de werkzaamheden was het onderkennen van verwervingspogingen in Nederland. Om te kunnen ontdekken welke goederen Irak mogelijk in Nederland wilde verwerven, trachtte het team het zogenaamde Iraakse goederenlijstje in kaart te brengen. Het team verrichtte dan ook onderzoek naar de status van het Iraakse MVW-programma. Voormalig plaatsvervangend hoofd van de AIVD Th.P.L. Bot benadrukte in het gesprek met de Commissie dat het volgen van activiteiten *in Irak* niet behoorde tot de primaire onderzoekstaak van het non-proliferatieteam.²³ Desalniettemin verschenen er in 2002-2003 verschillende rapporten over het Iraakse MVW-programma. De nieuwe inlichtingentaak buitenland bood voor dit meer inlichtingenmatige onderdeel van het onderzoek naar MVW een uitbreiding van de onderzoeks mogelijkheden.

In het kader van de inlichtingentaak buitenland was er in 2002 een team opgericht dat Irak als een van zijn aandachtsgebieden had. Het onderzoek diende zich te richten op de heimelijke politieke intenties van het regime. Dit team bevond zich in een opstartfase die aanzienlijke tijd in beslag nam, waardoor de informatiepositie in 2002-2003 nog zeer beperkt was. Het team keek onder meer naar de politieke situatie in Irak en de mogelijke banden tussen Irak en Al Qaida.

Vanuit de veiligheidstaak werd in 2002-2003 daarnaast onderzoek gedaan naar de mogelijke effecten van een oorlog in Irak op de Nederlandse samenleving. Naarmate de oorlog dichterbij kwam, werd dit onderzoek gecentraliseerd en geïntensiverd en werden stelselmatig de binnenlandse risico's geanalyseerd.

De onderzoeksopdracht van de Commissie heeft betrekking op de informatie die mogelijk een rol heeft gespeeld in de besluitvorming van de Nederlandse regering over de politieke steun aan de oorlog in Irak. Het ging in dit verband om informatie waaruit kon blijken of Irak de Veiligheidsraadresoluties naleefde. Dit betekent dat in het vervolg van dit hoofdstuk vooral gekeken zal worden naar de informatie over MVW en het verloop van de VN-wapeninspecties. Daarnaast zal kort aandacht worden besteed aan het mogelijke verband tussen Irak en Al Qaida.

De AIVD-analyses van de binnenlandse risico's van een oorlog in Irak bleken van belang voor de te treffen binnenlandse maatregelen in het kader van onder meer bewaking en beveiliging.²⁴ Hieromtrent werden beslissingen genomen in de ministeriële Stuurgroep

²³ Th. Bot, 24 juni 2009.

²⁴ Deze maatregelen betroffen onder andere de voorbereiding op terroristische aanslagen met biologische en chemische wapens. Hierbij werd niet een direct verband gelegd met de dreiging die van het Iraakse MVW-programma uitging. Wel werd voor mogelijk gehouden dat de oorlog in Irak individuen zou kunnen motiveren dergelijke aanslagen te plegen. Zoals ook blijkt uit de brief van de minister van VWS van 13 december 2002, was de spanning rondom Irak wel aanleiding reeds gemaakte draaiboeken, in dit geval voor het pokkenvirus, te activeren. Zie *Kamerstukken II, 2002/03, 25 295, nr. 9, p. 5.*

Resolutie 1441, waarvan de AIVD overigens zelf geen deel uitmaakte. Deze risicoanalyses hebben geen rol gespeeld in het besluit van de regering om alleen politieke en geen militaire steun te verlenen. Aan deze risicoanalyses zal de Commissie dan ook verder geen aandacht besteden. Ook wordt niet nader ingegaan op de informatie die na de inval in Irak door de AIVD is verzameld en verstrekt aan de departementen, omdat dat buiten de onderzoeksopdracht van de Commissie valt.

9.4.2 INSTANTIES DIE DE INLICHTINGEN VAN DE AIVD ONTVINGEN

Het onderzoek dat de AIVD verricht op grond van artikel 6 lid 2 Wiv 2002, heeft tot doel de verantwoordelijke instanties tijdig te kunnen waarschuwen voor mogelijke bedreigingen van de in de taakomschrijving genoemde gewichtige belangen.²⁵ Met de inlichtingentaak buitenland wordt beoogd in het belang van de nationale veiligheid de behoeftestellende departementen te voorzien van informatie over de aangewezen landen en thema's.

Inzake de inlichtingen die van belang zijn voor dit onderzoek, hield de AIVD in de eerste plaats de eigen minister, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, op de hoogte van belangrijke bevindingen. Deze minister stuurde geregeld AIVD-inlichtingenrapporten door aan de minister-president en aan de minister van Buitenlandse Zaken. Ten behoeve van de Raad voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (RIV), een onderraad van de Ministerraad, leverde het hoofd van de AIVD incidenteel een bijdrage.²⁶ Deze onderraad bestond in 2002-2003 uit de minister-president, de vice-premiers en de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Defensie, Buitenlandse Zaken en Justitie. Op ambtelijk niveau werd vanaf het najaar van 2002 meermalen informatie verstrekt aan het Comité Verenigde Inlichtingendiensten Nederland (CVIN).²⁷ Het CVIN is het ambtelijk voorportaal van de RIV en wordt voorgezeten door de coördinator inlichtingen- en veiligheidsdiensten (I&V). In 2002 en 2003 bestond het CVIN verder uit de DG Veiligheid van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de DG Politieke Zaken van Buitenlandse Zaken, de DG Rechtshandhaving van Justitie, het hoofd AIVD en de directeur MIVD. Ter voorbereiding van de RIV en het CVIN rapporteerde de AIVD van 19 december 2002 tot 20 maart 2003 gezamenlijk met het ministerie van Buitenlandse Zaken en de MIVD achtmaal in de vorm van zogenoemde *situation reports* (sitreps).

25 Kamerstukken II, 1997/98, 25 877, nr. 3 (mvt bij wetsvoorstel Wiv 2002), p. 55; Kamerstukken II, 2003/04, 29 743, nr. 3 (mvt bij wetsvoorstel Afgeschermd Getuigen), p. 5.

26 Tijdens de RIV van 4 maart 2003 gaf het hoofd van de AIVD een presentatie over Irak. Hierbij kwam het onderwerp MVV nauwelijks aan de orde.

27 Voor zover de Commissie heeft kunnen reconstrueren is het CVIN in de onderzoeksperiode zevenmaal bijeengekomen. Er werd geen informatie over Irak en MVV of Al Qaida verstrekt op 21 juni, 30 augustus, 15 november en 13 december 2002 en 24 januari 2003. Er werd informatie over de banden tussen Al Qaida en Irak verstrekt tijdens het CVIN van 20 september. In de extra vergadering van 9 december reikte de AIVD een notitie uit over internationale risico's van een eventuele Nederlandse bijdrage aan een militair ingrijpen in Irak. Op 9 december werd ook aan de hand van een notitie van de MIVD gesproken over de taakverdeling tussen AIVD, MIVD en het ministerie van Buitenlandse Zaken in de informatievoorziening over Irak. De AIVD rekende zich tot zijn voornaamste taak om risicoanalyses op te stellen, gericht op de binnenlandse effecten van een eventuele oorlog in Irak. Uit de archieven van het ministerie van Algemene Zaken blijkt niet dat tussen 24 januari en 21 maart 2003 vergaderingen van het CVIN hebben plaatsgevonden.

over Irak. Daarnaast verzond de AIVD inlichtingenrapporten aan de Directie Veiligheidsbeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken en aan de coördinator inlichtingen- en veiligheidsdiensten van het ministerie van Algemene Zaken. Met het ministerie van Buitenlandse Zaken vond ook mondeling overleg plaats.

De AIVD verzond in de periode 2002-2003 twee ambtsberichten²⁸ vanwege geconstateerde verwervingspogingen ten behoeve van Irak. Een ambtsbericht werd verzonden aan het ministerie van Economische Zaken en een aan de landelijk officier van justitie voor terrorismebestrijding. In het kader van de bij wet voorgeschreven samenwerking²⁹ werden ook inlichtingen uitgewisseld met de MVD. Eind februari 2003 stelde de AIVD vast dat de situatie rond Irak een climax naderde. Er werd besloten over te gaan op dagelijkse rapportage betreffende internationale ontwikkelingen en de eventuele repercussies daarvan op de Nederlandse veiligheidssituatie. De dagelijkse rapporten verschenen vervolgens in twee varianten. Het als geheim gerubriceerde *Brandpunt Irak* werd verzonden aan bewindspersonen en een select aantal betrokken secretarissen-generaal en directeuren-generaal. Ten behoeve van beleidsmakers en uitvoerende instanties stelde de AIVD daarnaast het als confidentieel gerubriceerde *Dagrappart Irak* op. Van 26 februari 2002 tot 22 april 2003 werden van zowel *Brandpunt Irak* als *Dagrappart Irak* 37 exemplaren verzonden, waarvan in totaal 16 voor en 21 na de inval in Irak op 20 maart.

9.4.3 DOOR DE AIVD VERSTREKTE INLICHTINGEN

Inleiding

Op 20 maart 2002 besteedde de AIVD in een ‘dreigingsanalyse Irak’ kort aandacht aan Irak en MVW. Deze analyse werd in het kader van het CVIN en onder de betrokken ministers verspreid. In mei 2002 stelde de AIVD een uitgebreide nota op met als titel *Status van de Iraakse massavernietigingswapens- en ballistische en raketprogramma’s*. Deze nota werd in mei 2002 aangeboden aan de Directie Veiligheidsbeleid (DVB) van Buitenlandse Zaken en in september 2002 in een geactualiseerde versie, door tussenkomst van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aan de minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken. De bevindingen in deze nota werden in de periode 2002-2003 als uitgangspunt door de AIVD gehanteerd. Enkele malen werd in rapporten op basis van nieuwe informatie het beeld aangepast of aangevuld. Belangrijke rapportagemomenten later in het jaar betreffen de AIVD-reactie van 13 september 2002 op een CIA-rapport over het Iraakse MVW-programma³⁰ en de AIVD-reactie van 3 oktober 2002 op het op 24 sep-

²⁸ Dit zijn berichten waarin informatie wordt verstrekt aan een instantie die bevoegd is naar aanleiding hiervan maatregelen te treffen tegen de persoon of instantie op wie of waarop het bericht betrekking heeft. Voor meer informatie over de wijze van informatieverstrekking door de AIVD in ambtsberichten zie: ‘Rapport van de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten nr. 9a inzake de door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten in de periode van januari 2004 tot oktober 2005’, *Kamerstukken II, 2005/06, 29 924, nr. 9* (bijlage). Ook beschikbaar op www.ctivd.nl.

²⁹ Artikel 58 Wiv 2002.

³⁰ Met beroep op de derdepartijregel heeft de AIVD het rapport zelf niet aan de Commissie verstrekt, maar enkel de reactie van de AIVD hierop. Het CIA-rapport is niet openbaar (geworden). Op de website van de CIA (www.cia.gov) zijn wel andere rapporten te vinden, waaronder het CIA-paper van oktober 2002: *Iraq's Weapons of Mass Destruction Programs*.

tember openbaar gemaakte rapport van de Britse regering getiteld *Iraq's Weapons of Mass Destruction*. Beide reacties werden verzonden aan de minister-president. Begin 2003 is vooral de reactie op de presentatie van de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Powell in de VN-veiligheidsraad op 5 februari van belang. Deze werd verzonden aan de eigen minister en besproken met het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Nucleaire strijdmiddelen

In de dreigingsanalyse van 20 maart 2002 stelde de AIVD dat Irak waarschijnlijk nog onderzoekscapaciteit had voor nucleaire strijdmiddelen, maar dat het ontbrak aan de benodigde hoeveelheden splijtbaar materiaal. In de nota van mei 2002 gaf de AIVD aan dat IAEA na 1991 alle bekende voorraden *weapons grade* splijstof uit Irak had verwijderd. Dit nam volgens de AIVD niet weg dat in Irak nog laagverrijkt uranium aanwezig was. Daarnaast was er ook nog de kennis en technologie om het voor kernwapens benodigde hoogverrijkt uranium te produceren. Diverse inlichtingendiensten hadden volgens de AIVD aanwijzingen dat Irak bezig was de productiefaciliteiten, waaronder een ultracentrifugesysteem, opnieuw op te bouwen. De AIVD stelde zelf pogingen te hebben geconstateerd tot het bemachtigen van *dual use*-goederen ten behoeve van het nucleaire programma van Irak. Westerse inlichtingendiensten bevestigden volgens de AIVD de inschatting van Khidir Hamza, een Iraakse overloper die voor het kernwapenprogramma had gewerkt, dat Irak binnen drie jaar over drie tot vijf kernwapens zou kunnen beschikken.³¹ Als Irak direct hoogverrijkt uranium zou kunnen bemachtigen, zou dit al eerder het geval kunnen zijn. Concluderend schatte de AIVD in dat er sterke vermoedens waren dat Irak zijn kernwapenprogramma na het vertrek van IAEA-inspecteurs had hervat en dat slechts het ontbreken van splijstof kon verhinderen dat Irak vrij snel, dat wil zeggen binnen enkele jaren, over kernwapens zou beschikken. In de dreigingsanalyse die de AIVD voor de CVIN-vergadering van 20 september verspreidde, werd hieraan toegevoegd dat niet kon worden uitgesloten dat Irak bij een aanval door de Verenigde Staten gebruik zou maken van nucleaire wapens.

Op 3 oktober 2002 rapporteerde de AIVD desgevraagd aan de minister-president over het al genoemde openbare rapport van de Britse regering. De AIVD stelde zelf geen informatie te hebben over het terugroepen van specialisten voor werk aan het kernwapenprogramma, zoals het Britse rapport stelde. Ook ten aanzien van de door de Britten veronderstelde pogingen van Irak om uranium aan te schaffen via landen in Afrika stelde de AIVD geen eigen informatie te hebben. Later, in *Brandpunt Irak* van 12 maart 2003, meldde de AIVD dat, hoewel IAEA van mening was dat de documenten waaruit deze pogingen zouden moeten blijken 'niet authentiek' waren, vooralsnog verscheidene inlichtingen- en veiligheidsdiensten ervan uitgingen dat de Iraakse pogingen tot aankoop van uranium daadwerkelijk hadden plaatsgevonden. In *Brandpunt Irak* van 14 maart 2003 onderkende de AIVD de mogelijkheid van de valsheid van de documenten.

In zijn presentatie in de Veiligheidsraad stelde Powell dat Irak sinds 1998 langs verschillende wegen geprobeerd had de hand te leggen op aluminiumbuizen. Deze buizen konden volgens Powell onder meer gebruikt worden in een ultracentrifugesysteem ten behoeve van uraniumverrijking. In *Brandpunt Irak* van 28 februari stelde de AIVD uit betrouwbare bron te hebben vernomen dat IAEA van mening was dat de aluminium buizen

³¹

Hamza schreef in 2000 samen met J. Stein een boek met de titel: *Saddam's Bombmaker: The Terrifying Inside Story of the Iraqi Nuclear and Biological Weapons Agenda*. In juli 2002 zou Hamza in de Amerikaanse Senaatscommissie voor Buitenlandse Zaken verklaren dat Irak meer dan tien ton verrijkt uranium tot zijn beschikking had.

'op geen enkele manier toepasbaar zijn voor de ontwikkeling van een nucleair wapen'.³²

De AIVD besteedde uitsluitend in de nota van mei 2002 kort aandacht aan radiologische wapens. In de media werd gesuggereerd dat Saddam Hoessein bezig was een 'vuile bom' te ontwikkelen, waarin radioactief materiaal zou zijn verwerkt. De AIVD stelde deze berichten niet te kunnen bevestigen.³³

Biologische strijdmiddelen

In de nota van mei 2002 bracht de AIVD in herinnering dat Irak tijdens de Golfoorlog over duizenden liters biologische strijdmiddelen zoals antrax, botuline toxine, aflatoxine en ricine beschikte. De inschatting van UNSCOM eind jaren negentig was volgens de AIVD dat Irak over drie tot vier keer de door het land zelf opgegeven opgegeven hoeveelheid biologische stoffen beschikte. De AIVD stelde op basis van informatie van buitenlandse diensten te vermoeden dat Irak nog altijd grote hoeveelheden biologische strijdmiddelen bezat. Hieraan werd echter toegevoegd dat dit niet betekende dat deze hoeveelheden nu nog inzetbaar zouden zijn. De AIVD lichtte niet nader toe waar dit voorbehoud op gebaseerd was. De AIVD stelde zelf dat Irak naar alle waarschijnlijkheid met nog aanwezige kennis, materiaal en voorraden opnieuw biologische strijdmiddelen had ontwikkeld. De productiecapaciteit voor een aantal van deze middelen was volgens de AIVD nog aanwezig. Productiefaciliteiten zouden soms onder een dekmantel functioneren en enkele productiefaciliteiten waren na vernietiging weer opgebouwd. De AIVD besteedde in deze nota weinig aandacht aan de grootschalige vernietiging van biologische wapens door UNSCOM tot 1998. Er werd alleen gesteld dat UNSCOM het Iraakse biologischewapenprogramma had getypeerd als een 'zwart gat'.³⁴

In reactie op een rapport van de MIVD vulde de AIVD op 15 juli 2002 aan dat bekend was dat de infrastructuur om biologische wapens te vervaardigen de afgelopen jaren weer was opgebouwd en dat Irak reeds in staat moest worden geacht om dergelijke wapens te produceren. Op 13 september 2002 rapporteerde de AIVD aan de minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken over het al genoemde CIA-rapport. In deze rapportage stelde de AIVD dat de CIA verzuimde de stelling nader te onderbouwen dat Irak de beschikking zou hebben over mobiele productiefaciliteiten. Volgens de AIVD waren de westerse inlichtingen- en veiligheidsdiensten er ook eerder niet in geslaagd enig bewijs hiervoor te leveren.

In zijn reactie van 3 oktober 2002 op het openbare rapport van de Britse regering stelde de AIVD over de voortgang van de productie van biologische strijdmiddelen geen eigen inlichtingen te hebben, maar wel informatie van buitenlandse diensten die het in het Britse rapport geschetste beeld bevestigde. Over militaire plannen voor en het gebruik van biologische wapens en mobiele laboratoria had de AIVD geen eigen informatie. De AIVD had in Nederland geen verwervingspogingen voor (*dual use*-goederen ten behoeve van) biologische wapens geconstateerd.

³² IAEA verklaarde dit ook op 7 maart 2003 aan de Veiligheidsraad.

³³ In de rapporten van UNSCOM, UNMOVIC en IAEA blijkt hiervoor overigens ook geen bijzondere aandacht te zijn geweest.

³⁴ Deze kwalificatie is de Commissie niet tegengekomen in de officiële rapportage van UNSCOM. Voormalig hoofd van UNSCOM Butler heeft deze kwalificatie gebruikt in interviews, zie bijvoorbeeld op 6 november 1997 www.pbs.org/newshour/bb/middle_east/july-dec97/iraq_11-6.html.

Op 7 maart 2003 meldde de AIVD desgevraagd aan de DVB van het ministerie van Buitenlandse Zaken niet over bronnen te beschikken die bevestigden dan wel ontdekten dat Irak beschikte over het pokkenvirus. De AIVD achtte het niet ondenkbaar dat Irak het virus bezat, mede omdat tijdens de UNSCOM-inspecties hiervoor aanwijzingen waren gevonden. Op 13 maart 2003 lichtte de AIVD het directoraat-generaal Volksgezondheid van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in over dezelfde kwestie. De AIVD stelde vooreerst dat het geen eigen bronnen had. Daaraan werd echter toegevoegd dat het niet ondenkbaar was dat Irak over het pokkenvirus kon beschikken, maar dat aanwijzingen hieromtrent voornamelijk *circumstantial* waren.

Chemische strijdmiddelen

In de nota van mei 2002 stelde de AIVD dat Irak sinds 1991 onderdelen van zijn civiele chemische infrastructuur weer had opgebouwd. Irak had volgens de AIVD dan ook tot aan het geallieerde ingrijpen tijdens Operatie *Desert Fox* in 1998 substantiële hoeveelheden van de zenuwgassen sarin en tabun, vx en het traditionele mosterdgas geproduceerd. Het was de AIVD onbekend of Irak nadien opnieuw was begonnen met de productie van chemische strijdmiddelen. De AIVD stelde wel over informatie te beschikken dat enkele eerder vernietigde pesticidefabrieken weer waren opgebouwd en mogelijk voor de productie van chemische strijdmiddelen werden aangewend. Er waren volgens de AIVD aanwijzingen dat sleutelposten binnen deze fabrieken werden ingenomen door personeel dat eerder in de chemische-wapenindustrie had gewerkt. Om te komen tot omvangrijke productie had Irak wel goederen en kennis uit het buitenland nodig. UNSCOM zou volgens de AIVD vooral veel onduidelijkheid hebben gehad over de daadwerkelijke voorraad vx. Vast stond wel dat Irak de beschikking had over de technologie om een hoge kwaliteit vx te vervaardigen, van een lange houdbaarheid en persistentie. De AIVD had zelf onbevestigde informatie dat Irak tussen 1996 en 1998 vx in Rusland zou hebben ingekocht. Naar een schatting van de AIVD beschikte Irak nog over enkele tientallen tonnen ongetraceerde voorraden vx, sarin en mosterdgas. Over de levering van vx door Rusland aan Irak was de AIVD in eerdere rapporten uitgesprokener. In het geheime deel bij het jaarverslag van 2001 werd gesteld: 'Voorts zijn er uit eigen BVD-bronnen indicaties van levering van zenuwgas vx aan Irak vanuit Rusland.' Hierop zal worden teruggekomen in paragraaf 9.4.4 onder de noemer *Eigen bron inzake MVW*.

In reactie op het openbare rapport van de Britse regering stelde de AIVD op 3 oktober 2002 geen eigen informatie te hebben over de productie van chemische strijdmiddelen. Informatie van buitenlandse diensten bevestigde volgens de AIVD het door de Britse regering geschatte beeld wel. Over militaire plannen voor gebruik en arrangementen voor daadwerkelijk gebruik van chemische wapens had de AIVD geen eigen informatie. Er waren door de AIVD in Nederland geen verwervingspogingen voor (*dual use*-goederen ten behoeve van) chemische wapens geconstateerd.

Op 5 december 2002 meldde de AIVD in een 'risicoanalyse Irak' aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat 'het een feit is dat Irak recentelijk heeft geprobeerd om in Turkije het middel atropine te kopen'. Omdat dit middel de gevolgen van zenuwgas tegengaat, zag de AIVD deze informatie als een aanwijzing voor de intentie van Irak om chemische wapens in te zetten.³⁵

Ten slotte bleek volgens de AIVD uit de op 5 februari 2003 door Powell getoonde foto's van een fabriek inderdaad dat chemische voorraden verplaatst waren.

35

In paragraaf 8.4 wordt nader ingegaan op de Iraakse wens tot de inkoop van atropine en het sanctieregime.

Overbrengingsmiddelen

In de dreigingsanalyse van 20 maart 2002 stelde de AIVD dat het vermoeden bestond dat Irak nog de beschikking had over enige Scudraketten van voor de Golfoorlog met een bereik van 650 kilometer of meer. De AIVD waarschuwde dat dit zou betekenen dat de zuidflank van het grondgebied van de NAVO bereikt kon worden.

In de nota van mei 2002 bracht de AIVD in herinnering dat UNSCOM had gerapporteerd dat er rakettkoppen, bommen, helikopters en vliegtuigen met sproeitanks in Irak waren voor de verspreiding van biologische en chemische strijdmiddelen zoals antrax. Het was de AIVD onbekend of deze ooit waren vernietigd. Irak zou daarnaast tot eind jaren negentig onderzoek hebben gedaan naar het gebruik van onbemande vliegtuigen. Het was de AIVD onbekend of de Iraakse experimenten succesvol waren geweest.

Ten aanzien van het ballistischeraketprogramma stelde de AIVD vast dat UNSCOM erin was geslaagd het vrij omvangrijke vermogen van Irak te vernietigen. Desalniettemin was de AIVD van mening dat Irak nog steeds beschikte over een beperkt aantal Scudvarianten, lanceerinstallaties en rakettkoppen voor de verspreiding van chemische en biologische strijdmiddelen.

Veiligheidsraadresolutie 687 stond Irak toe korteafstandsaketten te ontwikkelen met een maximumbereik van 150 kilometer. De AIVD tekende hierbij aan dat dit Irak in de gelegenheid stelde om de hierbij gebruikte technieken toe te passen op een programma voor langeafstandsaketten. De AIVD verwachtte dat het type korteafstandsaket Al Samoud, na te zijn opgevoerd, 180 kilometer zou kunnen bereiken. Bij het opheffen van economische sancties achtte de AIVD het waarschijnlijk dat Irak nog langere afstanden zou nastreven. De AIVD stelde net als andere inlichtingendiensten zelf verwervingspogingen voor overbrengingsmiddelen te hebben geconstateerd.

Op 13 september gaf de AIVD aan dat er, in tegenstelling tot wat in het CIA-rapport geconcludeerd werd, geen aanwijzingen waren dat Iraakse experimenten met onbemande vliegtuigen succesvol waren geweest.

In reactie op het openbare rapport van de Britse regering stelde de AIVD een maand later over overbrengingsmiddelen geen eigen informatie te hebben. Het illegaal achterhouden van Al Hussein-raketten en de test van rakettmotoren kon de AIVD op geen enkele manier bevestigen. Over de pogingen het bereik van de Al Samoud- en Ababil-100-raketten te vergroten had de AIVD wel informatie van collega-diensten. Ten aanzien van verwervingspogingen voor materiaal voor de constructie van langeafstandsaketten kon de AIVD wel zelf aanwijzingen constateren. Over de presentatie van Powell in de Veiligheidsraad stelde de AIVD in februari 2003 dat deze geen nieuwe informatie had opgeleverd.

Tijdens de UNMOVIC-inspecties werd een voorraad ‘opgevoerde’ Al Samoud-raketten gevonden. De AIVD rapporteerde op 25 februari dat Saddam Hoessein niet wilde meewerken aan de vernietiging hiervan. Op 28 februari bleek dat Irak hier toch mee had ingestemd. Tijdens de UNMOVIC-inspecties werd tevens geconstateerd dat in Irak op afstand geleide luchtvaartuigen getest waren. De AIVD stelde dat dit reeds langer bekend was, maar dat in het algemeen de inlichtingendiensten de proefvluchten als niet erg succesvol zagen.

Algemene conclusie MVW

De AIVD hanteerde vanaf de dreigingsanalyse van 20 maart 2002 als algemeen uitgangspunt:

(...) er bestaan internationaal binnen inlichtingen- en veiligheidsdiensten breed gedeelde vermoedens dat Irak gebruik heeft gemaakt van de afwezigheid van enige internationale controle, en ondanks sanctieregime op bijna alles – behalve voedsel en medicijnen – hard heeft gewerkt aan de wederopbouw van zijn MVW-programma's.

Zoals uit het vorenstaande reeds viel af te leiden, rapporteerde de AIVD ook direct aan onder meer de minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken over Britse en Amerikaanse inlichtingenrapporten. Naar aanleiding van het daags daarvoor ontvangen CIA-rapport stelde de AIVD op 13 september 2002 uit te gaan van een wederopbouw van MVW-programma's. Het rapport bracht volgens de AIVD niets nieuws wat het reeds bestaande beeld zou kunnen wijzigen. De CIA poneerde enkele veronderstellingen die niet verder onderbouwd werden. De gepresenteerde conclusie kon dan ook niet met dezelfde stelligheid door de AIVD worden onderschreven. Ter toelichting op het eigen standpunt stuurde de AIVD de geactualiseerde versie van de nota van mei 2002 mee.

In reactie op het openbare rapport van de Britse regering, *Iraq's Weapons of Mass Destruction*, stelde de AIVD op 3 oktober 2002 allereerst dat ook dit rapport niets nieuws bevatte wat het bestaande beeld zou kunnen wijzigen. De AIVD meldde vervolgens bij elf van de veertien punten uit de samenvatting van het Britse rapport niet over eigen informatie te beschikken. Desondanks concludeerde de AIVD over het Britse rapport:

De AIVD is overtuigd van de validiteit van de informatie van de Britse inlichtingen- en veiligheidsdiensten zoals die is verwerkt in het rapport-Blair.

Ook hier sloot de AIVD de nota uit mei 2002 bij.

Na de presentatie van de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Powell in de Veiligheidsraad op 5 februari 2003 rapporteerde de AIVD aan de eigen minister en aan het ministerie van Buitenlandse Zaken. Over Powells onthullingen zei de AIVD:

(...) geen smoking gun, maar wel concretere aanwijzingen dan tot op heden naar buiten [zijn] gebracht.

De AIVD vatte vervolgens in zijn reactie de presentatie van Powell samen, zonder deze nader te weerleggen of te onderbouwen.³⁶

Ten aanzien van de geruchten dat Irak zijn wapenvoorraden zou hebben ondergebracht in buurlanden, stelde de AIVD in reactie op Powells presentatie ook zelf over – vooralsnog voor de AIVD onbevestigde – inlichtingen te beschikken die hierop wezen. UNMOVIC was bezig dit voor zover mogelijk te onderzoeken. In *Brandpunt Irak* van 6 maart 2003 stelde de AIVD toch geen nadere aanwijzingen te hebben dat Irak zijn voorraden in omringende landen had opgeslagen, zoals eerder verschillende inlichtingendiensten hadden gesuggereerd.

VN-wapeninspecties

In de nota van mei 2002 stelde de AIVD dat sinds het vertrek van de UNSCOM-inspecteurs eind 1998 de internationale gemeenschap het zicht op de (ontwikkeling van) massavernietigingswapens in Irak had verloren. Irak had het in 1999 opgerichte UNMOVIC nog niet toegestaan inspecties te verrichten. Op dat moment ging de AIVD ervan uit dat bij nieuwe inspecties het ‘kat-en-muisspelletje’ opnieuw zou beginnen.

³⁶

Powell verwees in zijn presentatie naar het rapport *Iraq – Its Infrastructure of Concealment, Deception and Intimidation*, dat op 3 februari door de Britse regering was gepubliceerd. Over dit rapport ontstond vlak na het verschijnen veel commotie toen bleek dat het deels was overgeschreven uit een artikel in een internationaal tijdschrift. De AIVD en de MIVD hebben geen inhoudelijke reactie op dit rapport gegeven.

Op 16 september 2002 stemde Irak in met de terugkeer van de VN-wapeninspecteurs. Op 8 november werd resolutie 1441 aangenomen, waarin het inspectieregime aanzienlijk werd aangescherpt. Irak werd gesommeerd uiterlijk 8 december een uitputtend overzicht te verschaffen inzake de staat van het MVW-programma. De AIVD rapporteerde op 4 december aan het CVN naar aanleiding van een ‘gesprek met UNMOVIC’. Uit dit gesprek was gebleken dat UNMOVIC er op basis van de beschikbare inlichtingen zeker van was dat Irak verborgen wapenarsenalen herbergde, die niet in het overzicht vermeld zouden worden.

Het overzicht dat Irak op 7 december aan de Veiligheidsraad aanbood, bleek een enorme omvang te hebben. Op 27 januari 2003 presenteerde UNMOVIC naar aanleiding van dit overzicht en de reeds verrichte inspecties een interim-rapport. De AIVD communiceerde begin februari aan het ministerie van Buitenlandse Zaken dat de dienst ten behoeve van de werkzaamheden van UNMOVIC inlichtingen had verstrekt. UNMOVIC had op dat moment naar aanleiding van deze inlichtingen nog geen inspecties verricht. De AIVD meldde dat deze manier van handelen leek te passen in het scenario dat UNMOVIC het inspecteren van inlichtingenmatig verkregen locaties zo lang mogelijk wilde uitstellen, omdat dit wel eens een *smoking gun* kon opleveren die ‘het startschot voor een oorlog kan zijn’. De AIVD wekte met deze bewering de indruk dat UNMOVIC in dat stadium nog geen MVW *wilde* aantreffen.

De met de MIVD en het ministerie van Buitenlandse Zaken opgestelde sitreps van januari tot half maart 2003 besteedden veel aandacht aan de VN-wapeninspecties. De informatie hierin beperkte zich tot een weergave van de ontwikkelingen, vooral gebaseerd op de openbare verklaringen van Blix en ElBaradei en informatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken, en niet op inlichtingen.

Naar aanleiding van Powells presentatie in de Veiligheidsraad rapporteerde de AIVD op 6 februari aan de eigen minister dat van UNMOVIC was vernomen dat Powell de geluidsfragmenten al eerder aan UNMOVIC had overhandigd. De presentatie bevatte voor UNMOVIC dan ook geen nieuwe gegevens. Volgens de AIVD merkte UNMOVIC dat de Iraakse houding van *defiance* (openlijke ongehoorzaamheid) onveranderd was en dat er geen aanwijzing was dat deze houding zou veranderen. Men maakte zich bij UNMOVIC zorgen over de eventuele evacuatie van de wapeninspecteurs.

In *Brandpunt Irak* van 6 maart stelde de AIVD uit betrouwbare bron te hebben vernomen dat het de volgende dag aan de Veiligheidsraad te presenteren rapport van Blix mild en neutraal geformuleerd zou zijn en dat het voor ‘elk wat wils’ voor alle betrokken lidstaten zou bevatten. De AIVD had uit deze bron ook vernomen dat UNMOVIC geen vertrouwen meer had in de Iraakse medewerking. De inspecties waren volgens deze bron niet effectief. Irak bezat naar de overtuiging van UNMOVIC nog immer kleine voorraden MVW en bovendien het vermogen deze voorraad in korte tijd op te bouwen met behulp van de nog functionerende infrastructuur. De onwil van Irak om mee te werken aan de wapeninspecties bleek volgens de AIVD ook uit het beperkte aantal personen dat gehoord kon worden.

In *Brandpunt Irak* van 14 maart stelde de AIVD dat UNMOVIC geen enkele verandering in de samenwerkingshouding van Irak zag. Deze houding zou slechts procedureel en geenszins inhoudelijk constructief te noemen zijn. Er werd door UNMOVIC niet verwacht dat het bewijs dat Saddam Hoessein die dag zou overleggen over de voorraden VX, overtuigend zou zijn.

Verwervingspogingen

De constatering door de AIVD van Iraakse verwervingspogingen is in de Tweede Kamer meermalen aangedragen als voorbeeld van eigen inlichtingenwerk.³⁷

³⁷ Kamerstukken II, 2002/03, 23 432, nr. 120, p. 33, Kamerstukken II, 2002/03, 23 432, nr. 124, p. 3, Handelingen II, 2003/04, 90-5816.

De AIVD stuurde op 7 maart 2002 een ambtsbericht aan het ministerie van Economische Zaken.³⁸ Ten behoeve van de taak van dit ministerie inzake de exportcontrole informeerde de AIVD geregeld over al dan niet aanwezige banden van personen of bedrijven met de proliferatie van MVW en/of militair gevoelige projecten. Het ambtsbericht meldde dat de AIVD uit betrouwbare bronnen had vernomen dat een Nederlands bedrijf handeldreef met een bedrijf dat onderdeel was van een Jordaanse verwervingsorganisatie voor het Iraakse MVW- en raketprogramma. De AIVD had vermoedens dat het Nederlandse bedrijf op de hoogte was van de verwervingsactiviteiten.

In de nota van mei 2002 stelde de AIVD net als andere inlichtingen- en veiligheidsdiensten aanwijzingen te hebben dat Irak onder meer probeerde een ultracentrifugesysteem op te bouwen. De AIVD meldde zelf pogingen te hebben gesignalerd om *dual use*-goederen te verwerven. De AIVD had echter geen aanwijzingen dat Irak trachtte hoogverrijkt uranium te verwerven. In het geheime deel van het AIVD-jaarverslag van 2001 stond vermeld:

Er komen steeds meer signalen dat Irak bezig is met het hervatten van zijn programma's voor MVW en ballistische raketten. Meer details daarover werden door de BVD verzameld, onder andere over de verwervingsconstructies en routes via Jordanië en Syrië richting Irak. Een aantal Jordaanse bedrijven in Bagdad werkt samen met het Irakese Military Inspection Committee (MIC) om strategische en *dual use*-goederen te importeren.

Op 16 oktober 2002 stuurde de AIVD een ambtsbericht aan de landelijk officier van justitie voor terrorismebestrijding. In dit ambtsbericht maakte de AIVD melding van dezelfde informatie als in het eerdere ambtsbericht aan het ministerie van Economische Zaken, en gaf daarbij uitgebreidere informatie over het bedrijf en de geconstateerde activiteiten. De AIVD verstrekte voorts specifieke informatie over de geconstateerde verwervingspogingen aan UNMOVIC. In diverse rapporten meldde de AIVD zelf verwervingspogingen te hebben geconstateerd. Uit het archiefonderzoek en de gesprekken met AIVD-medewerkers is de Commissie gebleken dat de geconstateerde verwervingspogingen betrekking hadden op *dual use*-goederen die mogelijk gebruikt konden worden in een nucleair programma of ten behoeve van de ontwikkeling van raketten. Er was door de AIVD geen verwerving van (*dual use*-)goederen geconstateerd voor de ontwikkeling van biologische of chemische wapens.

Banden tussen het Iraakse regime en Al Qaida

In de nota van mei 2002 stelde de AIVD geen aanwijzingen te hebben dat Irak banden onderhield met het terroristische netwerk Al Qaida. Ook in de geactualiseerde versie van september 2002, in een notitie over de Iraakse oppositie die op 8 augustus aan het CVIN werd verstrekt, en in een dreigingsanalyse die in september aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en in het CVIN werd verstrekt, herhaalde de AIVD dat overtuigende aanwijzingen voor het bestaan van deze banden ontbraken. In een tweetal risicoanalyses inzake Nederlandse betrokkenheid bij militair ingrijpen gericht aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op respectievelijk 18 november en 5 december hield de AIVD echter wel een slag om de arm:

38

Opvallend genoeg werd in de dreigingsanalyse van 20 maart 2002 nog gesteld: 'De BVD heeft geen concrete aanwijzingen dat Irak goederen voor deze [MVW-]programma's in Nederland werft.'

Hoewel er geen concrete aanwijzingen zijn dat er banden bestaan tussen het Iraakse regime en terroristische organisaties en Al Qaida, valt een dergelijke relatie niet geheel uit te sluiten. Al Qaida gebruikt de westerse immenging in de Arabische wereld als argument om terroristische activiteiten te ontplooien.

In zijn presentatie in de Veiligheidsraad van 5 februari 2003 trachtte Powell nader te argumenteren op welke wijze het Al Qaida-netwerk onder leiding van de Jordaanse terrorist Al Zarqawi aan het bewind van Saddam Hoessein gerelateerd kon worden. De AIVD reageerde op deze presentatie in een rapport aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en aan het ministerie van Buitenlandse Zaken op respectievelijk 6 en 7 februari 2003. Ook ging het hoofd van de AIVD hierop in een presentatie aan de Ministerraad op 7 februari nader in. De aanwezigheid van terroristische trainingsfaciliteiten op Iraaks grondgebied en de betrokkenheid daarbij van de Jordaanse terrorist Al Zarqawi werd door informatie van de AIVD bevestigd. Hier werd echter aan toegevoegd:

De conclusie die Powell aan deze gegevens verbindt, namelijk dat er een directe link zou zijn tussen het Iraakse bewind en Al Qaida, is volgens de AIVD niet aangetoond.

In twee dagrapporten opgemaakt in februari en maart herhaalde de AIVD dat er geen aanwijzingen waren die een direct verband aantonden. Deze boodschap werd nog eens herhaald in samen de met de MIVD en het ministerie van Buitenlandse Zaken gezamenlijk opgestelde sitrep van 18 februari. De AIVD stelde hierin niet over inlichtingen te beschikken die bewezen dat er sprake was van samenwerking tussen het regime van Saddam Hoessein en islamistisch-terroristische groeperingen en netwerken, zoals Al Qaida.

Desgevraagd deelde de AIVD aan de Commissie mee dat, doordat er geen bronnen waren die concrete aanwijzingen leverden voor banden tussen Al Qaida en het Iraakse bewind, de AIVD niet overtuigd was van het door de Verenigde Staten veronderstelde verband.

9.4.4 BRONNEN, INLICHTINGEN EN ANALYSE

Inleiding

Het was sinds het vertrek van de UNSCOM-inspecteurs in 1998 moeilijk geweest zicht te krijgen op het MVW-programma van Irak. De Britse premier Blair stelde in de inleiding van het rapport van zijn regering in september 2002 dat het verzamelen van inlichtingen in Irak niet gemakkelijk was vanwege de geslotenheid van het land en het regime. In reactie hierop gaf de AIVD aan: 'Dit geldt voor de AIVD, als kleinere dienst, evenredig.'

In de nota van mei 2002 lichtte de AIVD toe van welke bronnen gebruik werd gemaakt:

Voornamelijk zal worden teruggegrepen op wat bekend was tot aan het vertrek van de VN-inspecteurs, aangevuld met informatie uit eigen bron of van westerse inlichtingen- en veiligheidsdiensten over de ontwikkelingen van 1998 en nu.

Deze bronnen, waaronder ook een aantal eigen bronnen, zullen hieronder worden besproken. De Commissie heeft geen aanwijzingen dat de AIVD menselijke bronnen in Irak had. Inlichtingenliaisons van de AIVD hebben geen informatie gegenereerd over het Iraak-

se MVW-programma.³⁹ In het navolgende zal worden ingegaan op de bronnen van de AIVD, de inlichtingen die hieruit voortvloeiden, en de wijze waarop de AIVD deze heeft geanalyseerd en uiteindelijk gepresenteerd in zijn rapporten.

Open bronnen

Voor wat de inlichtingen over de status van de MVW van Irak betreft waren er de omvangrijke openbare rapporten van UNSCOM, IAEA en, in een later stadium, UNMOVIC. Deze rapporten lijken voor de AIVD de belangrijkste bron van informatie te zijn geweest. In de nota van mei 2002 presenteerde de AIVD informatie die voor een groot deel afkomstig was uit de eindrapporten van UNSCOM en IAEA.

Het is de Commissie opgevallen dat de bevindingen van de VN-wapeninspecties niet altijd evenwichtig zijn weergegeven door de AIVD. In een aantal gevallen is vooral aandacht voor de negatieve elementen en niet voor hetgeen door de VN-wapeninspecties reeds was bereikt vóór 1998. Daarnaast waren UNMOVIC en vooral ook IAEA in de laatste fase van de inspecties voorzichtig optimistisch over de voortgang en de Iraakse medewerking. In de rapporten van de AIVD werden deze optimistische uitspraken niet betrouwbaar geacht. De eigen bronnen leverden andere informatie. Onder *Eigen contacten met UNSCOM, UNMOVIC en IAEA* wordt hierop nader ingegaan.

Buitenlandse diensten

In diverse interne AIVD-documenten van ná 2003 constateerde de dienst dat de inlichtingen van collega-diensten de voornaamste inlichtingenbron waren op basis waarvan de AIVD zijn eigen inschattingen over Irak kon maken. De interne reconstructie van de AIVD van 16 juli 2009 stelde terugkijkend dat het grootste deel van de informatie van Groot-Brittannië afkomstig was, gevolgd door de Verenigde Staten. De AIVD ontving daarnaast inlichtingen van aantal andere, veelal Europese, inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Uit de inlichtingenrapporten viel volgens de AIVD op te maken dat ook voor deze diensten de openbare informatie van de VN-wapeninspecteurs van groot belang was en dat ook deze diensten moeite hadden met het vergaren van eigen inlichtingen. De reeds uitgevoerde onderzoeken naar het functioneren van inlichtingen- en veiligheidsdiensten in onder meer de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk bevestigen dit beeld (zie bijlage K van dit rapport).

De Commissie heeft slechts kennis kunnen nemen van de door één buitenlandse dienst aan de AIVD verstrekte rapporten. Deze buitenlandse dienst putte inderdaad voor een groot deel uit openbare bronnen en gaf een enkele keer aan op basis van eigen inlichtingen aanwijzingen te hebben voor de herverratting van het MVW-programma van Irak. Het is de Commissie niet gebleken dat informatie van deze dienst voor de AIVD van doorslaggevende waarde was. De Commissie is door de weigering van inzage in de overige geheime buitenlandse inlichtingenrapporten niet in staat te beoordelen hoe de AIVD deze bronnen heeft gewogen. Er kan alleen worden bekijken hoe de AIVD formeel heeft gereageerd op een drietal buitenlandse berichten. Het betreft de hierboven uitgebreid aan de orde gekomen reacties ten behoeve van bewindspersonen op het rapport van de CIA (13 september 2002), het Britse openbare rapport (3 oktober 2002) en de presentatie van Powell (5 februari 2003).

39

Voor meer informatie over Nederlandse inlichtingenliaisons in het buitenland, zie het toezichtsrapport van de CTIVD nr. 22A inzake de samenwerking van de AIVD met buitenlandse inlichtingen- en/of veiligheidsdiensten, *Kamerstukken II*, 2009/10, 29 924, nr. 39 (bijlage), p. 21- 22, ook beschikbaar op www.ctivd.nl.

Het valt de Commissie op dat de AIVD in reactie op deze buitenlandse berichten over het Iraakse MVW-programma in de meeste gevallen geen eigen inlichtingen aandroeg. Ook werd niet getracht de door de buitenlandse diensten aangedragen conclusies te onderbouwen of te weerleggen. De AIVD stelde in het algemeen dat de buitenlandse berichten weinig nieuwe informatie aanleverden en pasten in het bij de AIVD bestaande beeld. In de reactie van 13 september 2002 op het CIA-rapport maakte de AIVD een voorbehoud ten aanzien van de stelligheid van de conclusies, aangezien nadere onderbouwing ervan ontbrak. De overtuiging van de AIVD dat de informatie in het openbare Britse rapport valide was, was dan ook vooral gebaseerd op de veronderstelde betrouwbaarheid van de Britse dienst. Voormalig hoofd van de AIVD Van Hulst legde uit dat dit vertrouwen gebaseerd was op de jarenlange relatie tussen beide diensten.⁴⁰ In zijn gesprek met de Commissie op 24 juni 2009 zei het voormalig plaatsvervangend hoofd Th.P.L. Bot dat hij terugkijkend vindt dat de AIVD toch wat stellig is geweest over gegevens van buitenlandse diensten. Achteraf gezien zijn er naar zijn oordeel op basis van dun materiaal stevige conclusies getrokken. Een naar aanleiding hiervan geleerde les was volgens Bot om meer op de kennis en capaciteiten van de eigen dienst te vertrouwen.

De Commissie constateert dat de AIVD bij het ontbreken van eigen informatie de indruk wekte de door de Amerikaanse en Britse diensten aangedragen informatie voor waar aan te nemen, zij het wellicht niet altijd met dezelfde stelligheid. In de reactie op deze buitenlandse rapporten voor de Nederlandse bewindspersonen gaf de AIVD wat dit betreft geen blijk van een eigen kritische analyse. De enkele keer dat de AIVD buitenlandse informatie wel expliciet in twijfel trok, betrof het geen uitspraken over het Iraakse MVW-programma, maar de door Powell gesuggereerde banden tussen Irak en Al Qaida.

Bronnen in het kader van verwervingspogingen

Het onderzoek naar verwervingspogingen dat uiteindelijk leidde tot de verzending van de twee ambtsberichten aan de landelijk officier van justitie voor terrorismebestrijding en het ministerie van Economische Zaken ving aan met berichten van buitenlandse diensten. Vervolgens heeft een tweetal eigen operaties van de AIVD in bijzondere mate bijgedragen aan het inzicht in Iraakse verwervingspogingen in Nederland en in een breder internationaal verwervingsnetwerk. De AIVD kwalificeerde de informatie die uit deze bronnen voortkwam als betrouwbaar.

In verband met de derdepartijregel heeft de Commissie geen inzage gekregen in de berichten van de buitenlandse diensten. De Commissie heeft wel kennisgenomen van de dossiers van beide AIVD-operaties. Om redenen van modus operandi en bronbescherming kan hier in het openbaar weinig over gezegd worden. Van belang is te vermelden dat naar het oordeel van de Commissie de AIVD redelijkerwijs heeft kunnen concluderen dat de informatie die voortkwam uit deze bronnen betrouwbaar was. De uitspraken die in de ambtsberichten werden gedaan over de activiteiten van een Nederlands bedrijf, worden door de informatie uit deze bronnen gedekt. In de ambtsberichten werden de buitenlandse bedrijven waarmee door het Nederlandse bedrijf handel werd gedreven, getypeerd als ‘verwervingsorganisaties voor het Iraakse massavernietigingswapen- en racketprogramma’. Deze constatering is deels afkomstig uit eigen onderzoek en deels uit buitenlandse inlichtingenrapporten. Het eigen onderzoek van de AIVD komt de Commissie betrouwbaar voor. De bevindingen uit buitenlandse inlichtingenrapporten zijn voor de Commissie, vanwege de derdepartijregel, niet te toetsen.

40

Van Hulst, 29 juni 2009.

Eigen bron inzake MVW

De Commissie heeft tevens geconstateerd dat de AIVD van 2000 tot begin 2002 contact heeft gehad met een menselijke bron die informatie aanleverde over het MVW-programma van Irak.⁴¹ Deze bron leverde data over de locaties, personen en technieken waarvan hij stelde zelf kennis te hebben opgedaan. In de interne informatierapporten gaf de AIVD bij voortdurend aan dat ‘de betrouwbaarheid van de bron nog niet is vast komen te staan’. Het laatste gesprek met deze bron was in januari 2002. In augustus 2002 werd het contact met de bron formeel beëindigd. Als motivering hiervoor werd aangegeven dat er, gelet op de evaluatie van geleverde informatie, twijfels waren over zijn betrouwbaarheid. Verder was zijn informatie vaak te algemeen en gedateerd.

Desondanks gebruikte de AIVD de informatie die deze bron aanleverde echter verschillende keren. In paragraaf 9.4.3 werd onder *Chemische strijdmiddelen* melding gemaakt van uitspraken in het AIVD-jaarverslag van 2001 over vx-transporten van Rusland naar Irak. Deze uitspraken wekten de indruk dat er verschillende bronnen waren die dezelfde informatie hadden verstrekt, maar uit de dossiers en gesprekken is gebleken dat de enige bron bovenbedoelde menselijke bron was. De medewerkers van de AIVD konden hier desgevraagd geen nadere verklaring voor geven aan de Commissie.

De AIVD verstrekte van eind 2001 tot de eerste helft van 2002 ook enkele malen informatie afkomstig van deze bron aan de Amerikaanse dienst en binnen de *Australia Group*, een internationaal forum voor exportcontrole. In een bericht aan buitenlandse diensten werd gesteld: ‘The BVD assesses that the source provided reliable information that has always been detailed.’ Ook in het jaarverslag van 2001 werd de indruk gewekt dat de informatie betrouwbaar was.

Bij het verstrekken van informatie van de bron werd aldus de indruk gewekt dat de bron betrouwbaar was, terwijl uit interne documentatie bleek dat dat dit nog niet vaststond. Daarnaast hadden de uitspraken van de bron over vx-levering door Rusland betrekking op hetgeen hij had geobserveerd voor het vertrek van de wapeninspecteurs in 1998. Aangezien de mededeling in het jaarverslag van 2001 werd gedaan, wekte dit de indruk dat het een op dat moment recente levering betrof.

De Commissie constateert dat de AIVD tekort is geschoten in de zorgvuldige verwerking van de informatie die deze menselijke bron aanleverde. De dienst heeft bij het gebruiken van de aangeleverde informatie onvoldoende acht geslagen op de beperkingen van en onzekerheden over deze bron.

Eigen contacten met UNSCOM, UNMOVIC en IAEA

Kort na de oprichting van UNSCOM werden de lidstaten van de VN opgeroepen om UNSCOM te assisteren, onder meer door het leveren van een bijdrage in personeel en kosten.⁴² Nederland heeft hier sinds begin jaren negentig gehoor aan gegeven door kennis en materieel ter beschikking te stellen.⁴³ Toen in 1999 in de internationale media speculaties verschenen met als strekking dat nationale inlichtingendiensten te veel invloed op de werkzaamheden van UNSCOM uitoefenden, werden in de Tweede Kamer vragen gesteld. In antwoord hierop verklaarde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat de BVD vertrouwelijke informatie aan UNSCOM ter beschikking stelde, die

⁴¹ Het betreft hier, zoals reeds in de inleiding is aangegeven, geen menselijke bron *in* Irak.

⁴² Veiligheidsraadresolutie 699 (1991), par. 4.

⁴³ *Kamerstukken II*, 1992/93, 21 664, nr. 88; *Kamerstukken II*, 1997/98, 21 664, nr. 92.

UNSCOM bij de uitvoering van de inspecties in Irak kon gebruiken en waarover UNSCOM vervolgens aan de AIVD terugkoppeling kon geven.⁴⁴

Informatie uit de archieven van de AIVD bevestigt dat in de jaren negentig contact is onderhouden met zowel UNSCOM als IAEA. De Commissie is niet gebleken dat in de periode 2002-2003 informatie-uitwisseling heeft plaatsgevonden tussen de AIVD en IAEA. Wel bestond er frequent contact tussen de AIVD en UNMOVIC. De AIVD heeft een aantal malen schriftelijke informatie verstrekt aan UNMOVIC. Deze informatie kwam voort uit eigen operationele inspanningen en de verstrekking had tot doel UNMOVIC onderzoeksma-
teriaal aan te reiken. Door destijds betrokken AIVD-medewerkers is medegedeeld dat uit de inhoudelijke terugkoppeling door UNMOVIC bleek dat de informatie niet had geleid tot de vondst van onderdelen van het Iraakse MVW-programma.

In de uitzending van het programma *Zembla* op 15 oktober 2004 getiteld ‘De waarheid van de wapeninspecteurs’ werd gesteld dat de AIVD op basis van contacten met VN-wapen-
inspecteurs had moeten weten dat Irak goeddeels ontwapend was. In de Tweede Kamer en ook in de commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten werden vervolgens vragen gesteld. Voor de besprekking en beoordeling hiervan zijn verwezen naar paragraaf 9.9.

Uit het archiefonderzoek en de gevoerde gesprekken is het de Commissie niet gebleken dat de AIVD de contacten bij UNSCOM, IAEA en UNMOVIC op enigerlei wijze heeft aangestuurd. Voor zover de Commissie deze heeft kunnen reconstrueren, betrof de door de gesprekscontacten verstrekte informatie informele eigen inschattingen over het verloop van de inspecties. Uit de contacten met UNMOVIC in 2002-2003 kwam een pessimistischer beeld van de inspecties naar voren dan Blix had gegeven in zijn rapporten. Er werd geen informatie verstrekt over de afwezigheid van MVW in Irak of over de onjuistheid van de mededelingen van Powell. Het valt de Commissie hierbij op dat de AIVD de uitspraken van gesprekscontacten bij UNMOVIC zwaarder liet wegen dan de officiële UNMOVIC-uitspraken en -rapporten. De toon van het rapport van de AIVD over de wapeninspecties was (mede) hierdoor pessimistisch.⁴⁵ Tevens valt op dat de AIVD bij het rapporteren over de informatie van de gesprekscontacten spreekt over wat UNMOVIC vindt, terwijl het voor de Commissie niet vaststaat dat de uitspraken representatief waren voor de organisatie.

Speculaties over mogelijke contacten tussen de AIVD en F. van Anraat

In de media en in de Tweede Kamer is meermalen gespeculeerd over mogelijke contacten tussen F. van Anraat, wiens cassatieberoep tegen zijn veroordeling voor medeplichtigheid aan oorlogsmisdaden op 30 juni 2009 door de Hoge Raad werd verworpen, en de AIVD. De Commissie zag het als haar taak te onderzoeken in hoeverre deze speculaties van belang waren voor het vervullen van de onderzoeksopdracht. De Commissie heeft hiertoe kennisgenomen van de informatie die ook in 2005 met de commissie IVD is besproken.⁴⁶ Op basis van deze informatie komt de Commissie tot het oordeel dat deze kwestie niet van belang is voor haar onderzoek.

44 *Handelingen II, 1999/2000, Aanhangsel nr. 108.*

45 In de samen met de MIVD en het ministerie van Buitenlandse Zaken opgestelde sitreps kwam dit overigens niet tot uitdrukking.

46 *Kamerstukken II, 2005/06, 30 542, nr. 1.*

9.5 Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD)

9.5.1 INLEIDING

Reeds vóór 2002 had de MIVD het MVW-programma van Irak in het vizier. Voormalig directeur MIVD Dedden zei in zijn gesprek met de Commissie op 30 juni 2009 dat vanaf begin jaren negentig een zogenaamd normbeeld voor Irak werd bijgehouden. De MIVD gebruikt de term ‘normbeeld’ voor een basisrapport over een afgebakend onderzoekerrein waaraan nieuw binnengemende informatie grondig en periodiek getoetst dient te worden. In september 2002 achtte de MIVD het wenselijk een interdisciplinair ‘team-Irak’ op te richten. Dit team kreeg de opdracht Irak intensief te gaan volgen. Het team bestond uit een kerngroep van zeven personen en ontving ondersteuning van alle gelederen van de dienst.⁴⁷ De aandacht van het team diende volgens de teamopdracht vooral uit te gaan naar de stabiliteit van en politiek-militaire ontwikkelingen in Irak en naar het MVW-programma van Irak. In de rapporten van de MIVD in de periode 2002-2003 werd ruime aandacht besteed aan de conventionele militaire middelen van Irak. Onder de noemer non-conventionele middelen werd over MVW gerapporteerd. Daarnaast kwam zowel de interne, als de regionale, als de internationale politieke situatie geregeld aan de orde.

Ook voor de informatie van de MIVD over Irak geldt dat de Commissie zich in haar onderzoek heeft gericht op de informatie die een mogelijke rol heeft gespeeld in de besluitvorming van de Nederlandse regering die uitmondde in het besluit politieke steun te verlenen aan de oorlog in Irak. Uit het onderzoek is gebleken dat dit informatie betreft waaruit zou kunnen blijken of Irak de Veiligheidsraadresoluties naleefde, hetgeen betekent dat vooral gekeken zal worden naar de informatie over MVW en het verloop van de VN-wapeninspecties.⁴⁸ De rapporten over de politieke situatie en de conventionele militaire middelen zullen daarom niet worden besproken. Ook zal geen aandacht worden besteed aan de informatie die *na* de inval in Irak door de MIVD is verzameld en verstrekt, omdat deze buiten de onderzoeksopdracht van de Commissie valt.

9.5.2 INSTANTIES DIE DE INLICHTINGEN VAN DE MIVD ONTVINGEN

Het onderzoek dat de MIVD verricht op grond van artikel 7 lid 2 Wiv 2002, heeft in de kern tot doel de verantwoordelijke instanties tijdig te kunnen waarschuwen voor mogelijke bedreigingen van de in de taakomschrijving genoemde gewichtige belangen.⁴⁹ Met de inlichtingentaak buitenland wordt beoogd in het belang van de nationale veiligheid de behoeftestellende departementen te voorzien van informatie over de aangewezen landen en thema's.

In de reguliere ‘dagelijkse briefings’ van de MIVD was Irak in 2002-2003 een terugkerend onderwerp van aandacht. Deze briefings werden gepresenteerd aan het Defensie Crisisbeheersingscentrum (DCBC), waar onder meer de chef Defensiestaf en de souschef Operatien er kennis van namen. Deze dagelijkse briefings werden daarnaast verstuurd aan de minister van Defensie, de secretaris-generaal van Defensie, de Directeur Algemene Be-

⁴⁷ Bij de MIVD zijn de inlichtingenmatige disciplines, bijvoorbeeld menselijke, technische of open bronnen of de analyse daarvan, ondergebracht in eigen afdelingen. In een team is iedere discipline vertegenwoordigd.

⁴⁸ Voor een toelichting op massavernietigingswapens en hun effecten, zie bijlage G van dit rapport.

⁴⁹ *Kamerstukken II, 1997/98, 25 877, nr. 3* (mvt bij wetsvoorstel Wiv 2002), p. 55; *Kamerstukken II, 2003/04, 29 743, nr. 3* (mvt bij wetsvoorstel Afgeschermd Getuigen), p. 5.

leidszaken van Defensie, de secretaris-generaal van Algemene Zaken en de vertegenwoordiger van het ministerie van Defensie bij de NAVO.

Ook in de reguliere wekelijkse *intelligence summaries* (weekintsums) werd in 2002-2003 geregeld over Irak gerapporteerd, zij het dat de nadruk daarbij vooral lag op de conventionele militaire middelen. De weekintsum werd breed verspreid binnen het ministerie van Defensie, de krijgsmachtonderdelen, de internationale staven en de defensieattachés. Daarnaast werd een exemplaar verzonden aan de secretaris van het CVIN en de Directie Veiligheidsbeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Incidenteel stuurde de MIVD ook notities aan de eigen minister, de Defensiestaf, het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Algemene Zaken. Daarnaast werden MIVD-appreciaties betreffende de situatie in Irak aan de Directeur Algemene Beleidszaken gezonden.

De directeur van de MIVD verstrekte een enkele keer mondeling informatie in het CVIN.⁵⁰ Ten behoeve van de CVIN-vergadering van 20 september 2002 leverde de MIVD een notitie aan inzake de dreiging van de Iraakse MVW.⁵¹ In de RIV-vergaderingen van 15 oktober en 4 maart gaf de directeur MIVD-presentaties waarin onder meer het MVW-programma van Irak aan de orde kwam. De MIVD leverde daarnaast een bijdrage aan de eerder genoemde sitreps (zie paragraaf 9.4.2).

9.5.3 DOOR DE MIVD VERSTREKTE INLICHTINGEN

Inleiding

Op 21 juni 2002 stelde de MIVD een notitie op met de titel *Irak: politiek-militaire situatie*. De notitie werd breed verspreid binnen zowel het ministerie van Defensie als het ministerie van Buitenlandse Zaken, en ook de secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken ontving een exemplaar.⁵² Daarnaast presenteerde de directeur van de MIVD de inhoud van de notitie op dezelfde dag aan het CVIN.⁵³ Ten behoeve van de CVIN-vergadering van 20 september 2002 leverde de MIVD vervolgens een bijdrage met als specifiek onderwerp de dreiging die uitging van de Iraakse MVW. De inhoud van deze bijdrage kwam grotendeels overeen met de dagelijkse briefing van 23 september 2002. Deze briefing kan gezien worden als het ‘normbeeld’ van de MIVD vanaf september 2002. De MIVD stelde zich tot doel bij de analyse van nieuw binnengeslopene informatie deze te toetsen aan dit normbeeld.

⁵⁰ Op 9 december 2002 werd aan de hand van een notitie van de MIVD gesproken over de taakverdeling tussen de AIVD, de MIVD en het ministerie van Buitenlandse Zaken in de informatievoorziening over Irak. De MIVD beschouwde als zijn voornaamste taak de reeds uitgebrachte documenten over de politiek-militaire situatie in Irak en het Iraakse MVW-programma geregeld te actualiseren.

⁵¹ Deze notitie is wel in het archief van het ministerie van Algemene Zaken aanwezig, maar noch uit het CVIN verslag van 20 september 2002, noch uit het archief kan worden opgemaakt wat er met dit document is gebeurd.

⁵² Uit het archief van het ministerie van Algemene Zaken blijkt niet dat de ambtenaren de minister-president op de hoogte hebben gesteld van deze notitie.

⁵³ Op 19 juli 2002 sprak directeur van de MIVD Van Reijn, met toestemming van de minister van Defensie, met eurocommissaris Bolkestein. De spreektekst voor dit gesprek geeft dezelfde lijn weer als de notitie van 21 juni 2002. Daarnaast benadrukte Van Reijn dat de MIVD ervan uitging ‘dat Amerikaanse gegevens over Irak die naar buiten worden gebracht in sterke mate gepolitiseerd zijn’.

Belangrijke rapportagemomenten in het najaar van 2002 betroffen verder de twee reacties van de MIVD op het Britse rapport. In de dagelijkse briefing van 25 september gaf de MIVD een korte samenvatting en beoordeling. Op 3 oktober werd het Britse rapport uitvoeriger beoordeeld in een reactie die op verzoek van de minister-president was opgesteld. Ook de briefing die de directeur van de MIVD op 15 oktober voor de RIV gaf, ging in op het Britse rapport. Begin 2003 was vooral de reactie op de presentatie van de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Powell in de Veiligheidsraad op 5 februari van belang. De MIVD stuurde deze reactie aan de eigen minister.

Nucleaire en radiologische strijdmiddelen

In de notitie van 21 juni 2002 wist de MIVD het zeker: Irak beschikte op dat moment niet over nucleaire wapens. Dit werd in vrijwel alle rapporten daarna herhaald en nooit in twijfel getrokken. In de dagelijkse briefing van 23 september stelde de MIVD dat de directeur-generaal van IAEA al in november 1993 had verklaard dat de missie van de ontmanteling van het Iraakse nucleaire programma was geslaagd. IAEA wilde echter geen eindoordeel geven omdat Irak nog niet aan alle gestelde voorwaarden had voldaan. De MIVD veronderstelde dat Irak poogde de kennis en kunde zo veel mogelijk op peil te houden, zodat het nucleaire programma zou kunnen worden gereactiveerd. In de situatie van dat moment nam de MIVD aan dat Irak, vooral vanwege het sanctieregime, niet de faciliteiten had om op korte termijn over nucleaire wapens te beschikken. Na opheffing van de sancties zou het volgens de MIVD vijf tot zeven jaar duren voordat Irak een simpel kernwapen ontwikkeld zou kunnen hebben. Indien er reeds voldoende splitstoof aanwezig zou zijn, kon een simpel kernwapen binnen één jaar ontwikkeld worden. In een notitie voor DAB van 16 november voegde de MIVD daaraan toe dat Irak niet alleen niet over nucleaire wapens beschikte, maar ook niet de adequate infrastructuur had voor de verrijking van uranium.

Op 5 februari 2003 reageerde de MIVD op de door Powell eerder die dag gehouden presentatie. Geresumeerd werd dat Powell een aantal voorbeelden had genoemd om aan te tonen dat Irak bezig was zijn nucleaire faciliteiten nieuw leven in te blazen, zoals de import van aluminiumbuizen en contacten voor het aankopen van nucleaire componenten. De MIVD trachtte niet deze aanwijzingen te bevestigen of te weerleggen. De dienst bevestigde slechts dat Irak de nucleaire optie openhield en dat zonder sancties deze optie binnen enkele jaren gerealiseerd kon worden.

De MIVD rapporteerde incidenteel over radiologische wapens. In de dagelijkse briefing van 23 september stelde de MIVD geen aanwijzingen te hebben dat Irak op dat moment over radiologische wapens beschikte. In het verleden waren de pogingen van Irak tot de ontwikkeling van radiologische wapens inefficiënt gebleken en had Irak ze daarom gestaakt. Niettemin moest het land wel in staat worden geacht met de aanwezige kennis dergelijke wapens relatief gemakkelijk te kunnen produceren.

Biologische strijdmiddelen

In de notitie van 21 juni 2002 werd aangenomen dat Irak een deel van zijn biologische wapenprogramma aan de inspecties had weten te onttrekken. Zelfs indien Irak over een restant strijdmiddelen zou beschikken, zou volgens de MIVD de kwaliteit echter zodanig zijn teruggelopen dat van een effectieve inzet nauwelijks sprake kon zijn. Een grotere dreiging ging dan ook uit van de mogelijkheid van Irak om het biologischwapenprogramma opnieuw, zij het op kleine schaal, te hervatten. In de dagelijkse briefing van 23 september voegde de MIVD hieraan toe dat het inzetten van biologische strijdmiddelen

door middel van ballistische raketten met een eenvoudige biologische kop buitengewoon moeilijk was, omdat er een grote kans bestond dat het merendeel van het strijdmiddel door de inslag zou worden vernietigd. Ook als het strijdmiddel de inslag overleefde, zou slechts een relatief klein gebied worden besmet. Het Britse rapport dat een dag later verscheen, wekte volgens de MIVD ten onrechte de indruk dat Irak binnen 45 minuten biologische wapens effectief kon inzetten.

In zijn presentatie voor de Veiligheidsraad trachtte Powell aan te tonen dat Irak overbrengingsmiddelen voor biologische wapens bezat. De MIVD nuanceerde dit in de reactie aan de eigen minister door te stellen dat met deze overbrengingsmiddelen alleen binnen de grenzen van Irak geopereerd kon worden. Powell benadrukte daarnaast in zijn presentatie dat Irak nog steeds biologische strijdmiddelen had, waaronder grote hoeveelheden antrax. De MIVD stelde in reactie hierop dat er inderdaad geen bewijs was dat de restanten biologische wapens waren vernietigd.

Dat deze middelen nog steeds geproduceerd werden, trachtte Powell aan te tonen met foto's van wat mobiele productie-eenheden zouden zijn. De MIVD vond hierin een overtuigend bewijs van Powells stelling dat Irak nog steeds trachtte biologische wapens te produceren. Op de vraag naar de houdbaarheid van deze biologische wapens werd niet ingegaan. Powell had een buisje met een poeder dat antrax moest voorstellen getoond. De MIVD constateerde niet dat Irak antrax uitsluitend in beperkt houdbare vloeibare vorm had weten te produceren, terwijl dat volgens wapeninspecteur J. Rosing wel duidelijk was geworden tijdens de UNSCOM-inspecties.⁵⁴

Chemische strijdmiddelen

Op 21 juni 2002 meldde de MIVD dat er vooralsnog van uit moest worden gegaan dat Irak over enkele honderden tonnen chemische strijdmiddelen kon beschikken. Het was echter niet bekend van welke samenstelling en kwaliteit de overgebleven chemische strijdmiddelen waren. Ook was niet duidelijk of Irak recentelijk nieuwe strijdmiddelen had geproduceerd. De dagelijkse briefing van 23 september voegde hieraan toe dat Irak in staat werd geacht de productie van chemische strijdmiddelen op kleine schaal te hervatten. Net als bij de biologische strijdmiddelen benadrukte de MIVD dat, hoewel Irak de kennis bezat om een eenvoudige chemische kop op een ballistische raket te monteren, de effectiviteit van zo'n wapen beperkt was. In Irak was echter de kennis en kunde aanwezig om artilleriegranaten en raketten te produceren met chemische strijdmiddelen. Van die kennis en kunde ging volgens de MIVD de voornaamste bedreiging uit. Het Britse rapport dat een dag later verscheen, wekte volgens de MIVD ten onrechte de indruk dat Irak binnen 45 minuten chemische wapens effectief kon inzetten.

Naar aanleiding van de door Powell aangedragen informatie stelde de MIVD op 5 februari 2003 dat er inderdaad van uit moest worden gegaan dat Irak chemische wapens bezat die binnen Irak relatief gemakkelijk zouden kunnen worden ingezet. De MIVD trachtte niet de aanwijzingen van Powell over het verplaatsen van chemische wapens te bevestigen of te weerleggen.

Overbrengingsmiddelen

De notitie van 21 juni 2002 erkende dat het niet uit te sluiten was dat Irak een onbekend aantal raketten verborgen had weten te houden voor de VN-inspecteurs. Conform de VR-re-

soluties was het Irak geoorloofd om over korteafstands raketten te beschikken met een maximaal bereik van 150 kilometer (de Al Samoud- en Ababil-100-raketten). Het primaire doel van deze programma's leek volgens de MIVD vooral het behoud van kennis en expertise op het gebied van ballistische raketten. Het was echter onduidelijk in hoeverre Irak in staat zou zijn om op korte termijn de programma's voor middellangeafstands raketten te hervatten (bereik: 1000-3000 kilometer). De MIVD nam in de dagelijkse briefing van 23 september aan dat indien de VN-sancties niet meer van kracht zouden zijn, het Irak met buitenlandse hulp alsnog vijf tot zeven jaar zou kosten om een raket met een bereik van 1000 kilometer te ontwikkelen. De MIVD sloot niet uit dat Irak een restant van ongeveer een dozijn ballistische raketten met een maximaal bereik van 650 kilometer (de Al Hussein-raketten) bezat.

In de dagelijkse briefing van 25 september 2002 reageerde de MIVD op het daags daarvoor verschenen Britse openbare rapport. De belangrijkste kanttekening die de MIVD hierbij plaatste had, zoals hierboven al werd aangegeven, betrekking op de stelling dat Irak daadwerkelijk beschikte over chemische en biologische wapens die binnen 45 minuten konden worden ingezet. De MIVD veronderstelde dat dit slechts een verwijzing was naar bestaande Iraakse slagveldwapens, zoals (chemische) artilleriegranaten met een beperkt bereik en een gelimiteerde militaire toepasbaarheid. Volgens de MIVD waren er 'uitdrukkelijk geen wapens met een (groter) bereik die mogelijk met een korte waarschuwingstijd gebruikt zouden kunnen worden als "psychologische" terreurwapens tegen regionale bevolkingcentra'. De MIVD achtte het het meest waarschijnlijk dat chemische wapens tegen grondtroepen in Irak konden worden ingezet. In de reactie aan de minister-president op 3 oktober noemde de MIVD de Britse '45 minutentclaim' 'zeer suggestief'. Ook in de presentatie voor de RIV op 15 oktober trok de directeur van de MIVD Van Reijn deze claim sterk in twijfel. Hij voegde hieraan toe dat Irak 'niet in staat is tot een effectieve aanval op buurlanden'.

In de dagelijkse briefing van 27 november⁵⁵ stelde de MIVD dat het vermoeden bestond dat er nog twintig Al Hussein-raketten in Irak aanwezig waren, maar dat hier geen bewijzen voor waren. De MIVD schatte de betrouwbaarheid en operationele gereedheid van deze raketten laag in. De raketten hadden immers, als ze nog zouden bestaan, lang opgeslagen gelegen. De MIVD verwachtte verder niet dat de door de VN toegestane conventionele korteafstandraket Ababil-100 op korte termijn operationeel zou worden. De door de VN toegestane Al Samoud-raket werd wel geacht operationeel te zijn. In de briefing van 20 december werd hieraan toegevoegd dat er geen indicaties waren dat Irak in staat was om de Al Samoud-raket uit te rusten met een chemische of biologische kop. Op 8 januari 2003 stelde de MIVD in de dagelijkse briefing dat er aanwijzingen waren dat twee varianten waren ontwikkeld met een opgevoerd bereik van respectievelijk 180 en 280 kilometer. Dit overschreed het door de VN toegestane bereik. Deze varianten hadden volgens de MIVD in vergelijking met de Scud-B-raket een kleinere lading en waren onnauwkeuriger en minder effectief. Tevens werd ervan uitgegaan dat Irak beschikte over een aantal zelf ontwikkelde lanceervoertuigen. Op 4 februari stelde de MIVD vast dat UNMOVIC had ontdekt dat korteafstandraketten zoals de Al Samoud bij proeflanceringen afstanden van 161 tot 183 kilometer hadden afgelegd. Dit lag boven het door de VN toegestane bereik van 150 kilometer. Op 3 maart rapporteerde de MIVD dat UNMOVIC had geconstateerd dat Irak een aanvang had gemaakt met het vernietigen van deze 'illegal' raketten.

Over de ballistische raketten stelde Powell in zijn presentatie van 5 februari dat er indicaties waren dat Saddam Hoessein beschikte over enkele dozijnen raketten van de Scud-

variant met een bereik van 650 tot 900 kilometer en dat er bewijzen waren dat Irak het bereik van zijn korteafstandraketten had vergroot. De MIVD bracht hiertegen in:

Het is de vraag of de ballistische raket met een bereik van 650-900 kilometer nog steeds inzetbaar is. Er is sinds 1995 een discussie gaande over deze wapens en er zijn geen bewijzen geleverd dat deze wapens operationeel inzetbaar zijn.

Tijdens zijn presentatie in de RIV op 4 maart stelde de directeur van de MIVD:

Er dient rekening gehouden te worden met een raketedreiging tot 650 km buiten de grens van Irak. De kans dat Irak daadwerkelijk in staat is om een Al Hussein-raket af te vuren of de kans krijgt om het te doen wordt als klein ingeschat.

De MIVD rapporteerde ook over de Iraakse ontwikkeling van onbemande vliegtuigen (*Unmanned Aerial Vehicle, UAV*) als overbrengingsmiddel voor MVW. In de weekintsum van 26 juli 2002 stelde de MIVD dat het door Irak verder ontwikkelde type L-29 niet bij uitstek geschikt was als basis voor een bewapende UAV vanwege de lage snelheid en het beperkte vliegbereik. Voor de verspreiding van chemische en biologische strijdmiddelen zouden wel brandstoffanks gebruikt kunnen worden. Dit zou echter ten koste gaan van het bereik. In de notitie voor het CVIN van 20 september nam de MIVD aan dat een bereik tot 600 kilometer mogelijk was. In zijn presentatie in de Veiligheidsraad had Powell ook gesteld dat Irak verder gevorderd was met de ontwikkeling van UAV's tot een bereik van 500 kilometer. De MIVD stelde hierover zonder nadere toelichting: 'Op het punt van overbrengingsmiddelen voor biologische en chemische strijdmiddelen heeft de Verenigde Staten nieuwe informatie verstrekt omrent de operationele inzet van UAV's.'

Algemene conclusie MVW

In de dagelijkse briefing van 23 september 2002 oordeelde de MIVD, na de verschillende strijdmiddelen te hebben besproken: 'De dreiging die momenteel van Irak uitgaat is voornamelijk de Iraakse kennis en kunde op het gebied van massavernietigingswapens.' Deze algemene conclusie werd consistent gehanteerd in de rapporten en kwam tevens terug in het openbare jaarverslag van de MIVD over 2002. De MIVD memoreerde daarnaast dat het regime van Saddam Hoessein in het verleden had bewezen bereid te zijn tot het inzetten van chemische strijdmiddelen en raketten. In de notitie van 21 juni 2002 argumenteerde de MIVD wel dat de inzet van MVW 'zeker geen automatisme is of zal geschieden op basis van irrationele overwegingen'.

In de dagelijkse briefings van 23 en 30 juli 2002 stelde de MIVD dat ervan uit kon worden gegaan dat Irak na het beëindigen van de inspecties in 1998 meer vrijheid van handelen had gekregen om in het buitenland benodigdheden voor zijn MVW-programma te verwerven. Met de aanwezige kennis van zaken, maar ook met de aanwezige infrastructuur, achtte de dienst Irak in staat om het MVW-programma te reactiveren. Deze mogelijkheid nuanceerde de MIVD nadat DAB op 3 september 2002 in een notitie aan de minister van Defensie vrij vergaande uitspraken had gedaan over het gevaar van het Iraakse MVW-programma (zie paragraaf 9.8.3). In de notitie aan DAB van 5 september stelde de MIVD dat Irak *tijdens* de UNSCOM-periode 'met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid' niet in staat was geweest materialen ten behoeve van het MVW-programma te verwerven. Ondanks de grotere vrijheid van handelen voor Irak sinds de beëindiging van de inspecties veronderstelde de MIVD dat op dit gebied in de praktijk *sindsdien* niet wezenlijk veel veranderd zou zijn. De conclusie luidde dan

ook: 'Irak beschikt niet meer over de mogelijkheden de benodigde middelen in enige omvang lokaal te produceren, dit als gevolg van de door UNSCOM ontmantelde infrastructuur terzake.' Indien er dus nieuw geproduceerde chemische of biologische strijdmiddelen zouden zijn, dan ging het om een zeer beperkte hoeveelheid.

De MIVD ordeelde in de dagelijkse briefing van 25 september 2002 dat het Britse openbare rapport slechts een samenvatting leek te zijn van wat ook bij de MIVD al langer bekend was over het Iraakse wapenarsenaal. Het rapport bevatte volgens de MIVD geen nieuwe, concrete, onweerlegbare bewijzen met betrekking tot het Iraakse MVW-programma. De conclusies van het rapport waren in lijn met de analyse van de MIVD aangaande de Iraakse MVW-programma's. Alleen de '45 minutentclaim' werd door de MIVD ontkracht, zoals hierboven is beschreven. De MIVD trok de eigen conclusie dat de kern van de zaak was dat de dreiging die op dat moment van Irak uitging niet zozeer berustte op de restcapaciteit van MVW, als wel op de kennis en de kunde op het gebied van MVW. Daarnaast had het regime in het verleden bewezen dat het inzetten van chemische strijdmiddelen en ballistische raketten een reële optie was.

In de reactie op het Britse rapport die de MIVD op 3 oktober aan de minister-president verstuurde, werden deze kanttekeningen nader toegespitst. Het beeld dat van het rapport werd geschetst werd er niet gunstiger door. Het Britse rapport gaf volgens de MIVD in wezen slechts de reeds bekende informatie uit de periode 1991-1998 weer. Voor wat de informatie uit de periode daarna betreft gaf het geen overtuigend bewijs. Het rapport was volgens de MIVD opgesteld voor publieke consumptie; een onderbouwing met feiten ontbrak. Zo werd de gestelde 'reële dreiging' die van Saddam Hoessein en zijn MVW-programma uit zou gaan niet uitgelegd. Onduidelijk bleef in hoeverre Irak in staat zou zijn de MVW daadwerkelijk in te zetten. De claim dat Irak binnen 45 minuten chemische en biologische wapens in kon zetten, noemde de MIVD 'zeer suggestief'. Van grootschalige wederopbouw van het MVW-programma kon geen sprake zijn. De in het Britse rapport genoemde volumes MVW waren volgens de MIVD waarschijnlijk geflatteerd en waren dus aan de hoge kant. De MIVD plaatste aldus nadere inhoudelijke kanttekeningen bij de veronderstelling van de 'reële dreiging'. Dat het Iraakse MVW-programma een zeker risico inhield, ontkende de MIVD niet. Ook tijdens de RIV op 15 oktober liet directeur MIVD Van Reijn zich kritisch uit over het Britse rapport. Tijdens het gesprek met de Commissie zei Van Reijn dat zijn opmerking dat het Britse rapport was 'gepolitiseerd' niet goed viel bij de bewindslieden.

Opvallend is daarentegen dat de presentatie van Powell in de Veiligheidsraad op 5 februari een positieve en weinig kritische beoordeling kreeg. De informatie was weliswaar bij de MIVD bekend, maar 'nieuw is dat de informatie nadrukkelijk is onderbouwd met bewijzen afkomstig uit intercepties, satellietfoto's en menselijke bronnen'. De beoordeling hiervan was als volgt:

Dezerzijds wordt ervan uitgegaan dat de onderbouwing is gebaseerd op harde feiten en er geen sprake is van gemanipuleerd materiaal. Geconstateerd moet aldus worden dat het regime van Saddam Hoessein de lacunes in de in december 2002 ingediende documenten nog steeds niet heeft toegelicht en dat er sprake is van misleiding en tegenwerking van de inspecteurs. De smoking gun is nog niet gevonden!

VN-wapeninspecties

Tijdens de vergadering van het CVIN op 15 november 2002 deelde de MIVD mee 'specifieke aandacht' te gaan besteden aan het 'monitoren van de VN-wapeninspecties met het oog op tijdige informatie over mogelijke material breaches'. Op 4 februari 2003 rapporteerde de

MIVD voor het eerst naar aanleiding van de op 18 november 2002 aangevangen wapeninspecties. Aanleiding was het rapport van UNMOVIC van 27 januari. De MIVD memoreerde dat UNSCOM en IAEA in het verleden veel hadden vernietigd. UNMOVIC moest uitzoeken hoeveel niet-opgegeven restanten MVW nog aanwezig en bruikbaar waren. Ook moest vastgesteld worden of Irak na 1998 nieuwe MVW had geproduceerd, en zo ja welke. Na een samenvatting van het rapport oordeelde de MIVD dat het document ‘in zeer voorzichtige bewoordingen’ was gesteld. UNMOVIC had ‘niet of nauwelijks harde aanwijzingen voor het bezit dan wel het continueren van programma’s voor massavernietigingswapens kunnen vinden’. Irak had echter nog geen afdoende antwoorden gegeven op vragen van de inspecteurs en Blix gaf aan meer tijd nodig te hebben. Naar aanleiding van de presentatie van Powell in de Veiligheidsraad stelde de MIVD op 5 februari: ‘Vastgesteld is dat Irak op een grove wijze resolutie 1441 met voeten treedt. Er moet niet voor worden teruggeschrokken de nodige actie te ondernemen om tot ontwapening van Irak te komen, wat dat ook zal inhouden.’

Op 17 februari volgde een samenvatting en beoordeling van het op 14 februari verschenen rapport van UNMOVIC. De MIVD gaf aan dat het rapport in voorzichtiger bewoordingen was gesteld dan de presentatie van 27 januari. Blix liet zich redelijk positief uit over de medewerking die de inspecteurs kregen. Antwoorden op de onjuiste, onvolledige of ontbrekende opgaven waren er nog niet. De conclusie van de MIVD was dat ‘Saddam Hoessein steeds een beetje maar niet volledig meewerkte met het VN-inspectieregime’. Irak kwam naar het oordeel van de MIVD ‘absoluut onvoldoende tegemoet aan de doelstelling van de resolutie, te weten ontwapening en volledige medewerking aan de inspecties’.

Op 21 februari stelde de MIVD in een briefing dat uit een eigen bron bleek welke misleidingstechnieken Irak tijdens de UNSCOM-inspecties had gebruikt. De MIVD achtte het heel goed denkbaar dat deze technieken ook werden toegepast tijdens de UNMOVIC-inspecties. In een briefing van 3 maart maakte de MIVD melding van het op 28 februari door Blix bij de Veiligheidsraad ingediende rapport. Opnieuw stelde Blix ‘niet of nauwelijks’ harde aanwijzingen te hebben kunnen vinden voor het bezit van MVW dan wel het continueren van MVW-programma’s. Irak had nog steeds geen eenduidige en complete antwoorden kunnen geven op de vragen van de inspecteurs. Verschil was echter wel dat Irak was begonnen met het vernietigen van Al Samoud-raketten die het door de VN toegestane bereik overschreden. De MIVD concludeerde opnieuw dat Irak ‘nog steeds een beetje maar niet volledig meewerkte, en zeker niet actief, aan het VN-inspectieregime’.

Op 10 maart vatte de MIVD de voortgangsrapporten van UNMOVIC en IAEA van 7 maart samen. Blix had aanwijzingen dat het inspectieproces niet zonder wrijvingen verliep, maar dat er relatief weinig problemen voorkwamen tijdens de inspecties. ElBaradei stelde dat er een belangrijke voortgang was geboekt in het aangeven door Irak van wat resteerde van de nucleair gerelateerde activiteiten. IAEA had de geruchten over de aluminiumbuizen, over de magneten ten behoeve van het verrijken van uranium en over de uraniumimport uit Niger weten te ontkrachten. De MIVD observeerde dat de dubbelzinnige opstelling van UNMOVIC tot verdere verschering van de tegenstellingen leidde. De conclusie uit de briefings van 17 februari en 3 maart kon volgens de MIVD worden herhaald: Saddam Hoessein werkte steeds een beetje maar niet volledig mee met het VN-inspectieregime.

In het voorjaar van 2003 werd tevens geregeld in de met de AIVD en het ministerie van Buitenlandse Zaken gezamenlijk opgestelde sitreps een korte samenvatting gegeven van de officiële rapportagemomenten van IAEA en UNMOVIC.

Banden tussen het Iraakse regime en Al Qaida

Over de veronderstelde banden tussen het Iraakse regime en Al Qaida rapporteerde de MIVD slechts na de presentatie van Powell in de Veiligheidsraad op 5 februari. De MIVD stelde dat Powell niet of nauwelijks nieuwe feiten had gepresenteerd en dat in de presentatie deze informatie verhoudingsgewijs het zwakst was. Bij verschillende inlichtingendiensten bestonden twijfels over de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie over deze banden. Deze boodschap werd herhaald in de met de AIVD en het ministerie van Buitenlandse Zaken gezamenlijk opgestelde sitrep van 18 maart.

9.5.4 BRONNEN, INLICHTINGEN EN ANALYSE

Inleiding

Uit de rapporten van de MIVD blijkt zelden van welke bronnen gebruik is gemaakt. In de presentatie in de RV op 15 oktober stelde de directeur van de MIVD dat ondanks het ontbreken van recente gegevens ‘op basis van de eindsituatie van UNSCOM en technische factoren van invloed op de periode daarna, een redelijk betrouwbare schatting [is] te maken’. Een eigen inventarisatie vond plaats naar aanleiding van Tweede Kamervragen van 4 en 18 juni en 22 juli 2003 over de informatie van de inlichtingendiensten. De MIVD schreef een korte, ongedateerde nota aan DAB met een bronbeoordeling van de informatie over Irak. De MIVD benadrukte als doel te hebben gehad ‘*onafhankelijk* de situatie in Irak te beoordelen ten behoeve van de meningsvorming van de Nederlandse regering’. Om de situatie in Irak te kunnen beoordelen was gebruikgemaakt van verscheidene open en gesloten bronnen. Op 1 augustus 2003 stuurde DAB een nota aan de minister van Defensie met onder meer een antwoord op de vraag welke inlichtingenpositie de MIVD had. Deze nota stelde:

Het gros van de gegevens op basis waarvan de MIVD haar beoordelingen heeft geformuleerd, was afkomstig van Amerikaanse en Britse bronnen, zowel open als gesloten. Daarnaast is gebruik gemaakt van informatie uit NAVO-documenten en VN-kanalen (UNSCOM, UNMOVIC, IAEA). Ten slotte beschikte de MIVD op zeer beperkte schaal over zelfstandig ingewonnen informatie.

Ten aanzien van deze laatste categorie zelf ingewonnen informatie stelde voormalig directeur MIVD Dedden in het gesprek met de Commissie dat achteraf gezien ‘de informatiepositie van de MIVD met betrekking tot het dossier massavernietigingswapens dun is geweest’.

Open bronnen

De hoeveelheid aan open bronnen over Irak was in de periode voorafgaand aan de oorlog zeer groot geweest, zo constateerde de MIVD in de zomer van 2003. Het was niet uitgesloten dat niet alle informatie was verwerkt, maar er waren geen aanwijzingen dat de beoordelingen van de MIVD hierdoor aan waarde hadden ingeboet. Uit het hierboven geschetste wordt inderdaad duidelijk dat de MIVD veel informatie uit de openbare rapporten van UNSCOM, IAEA en UNMOVIC gebruikte. De Commissie vermoedt dat deze rapporten voor de MIVD de belangrijkste bron van informatie vormden.

Het is de Commissie gebleken dat de MIVD de bevindingen van de wapeninspecties evenwichtig weergaf. De informatie uit het eindrapport van UNSCOM werd op nuchtere wijze in kaart gebracht. Daarnaast werd zelfstandig geanalyseerd welke dreiging er uit

kon gaan van het Iraakse MVW-programma zoals dit uit het UNSCOM-eindrapport naar voren kwam en zich sindsdien mogelijk had ontwikkeld. De op basis hiervan getrokken conclusies waren genuanceerd. Ook in het voorjaar van 2003 werden de rapporten van UNMOVIC op hun merites beoordeeld. De MIVD hechtte hieraan echter wel de (politieke) conclusie dat Irak bij voortdurend niet voldoende meewerkte aan de uitvoering van resolutie 1441.

Buitenlandse diensten

Zowel in de presentatie in de RIV op 15 oktober als in de notitie voor DAB van 18 november 2002 stelde de MIVD dat ook in de geheime Amerikaanse en Britse informatie recente gegevens over de precieze stand van zaken rond MVW in Irak vrijwel ontbraken. Toch gaf de dienst in een poging tot evaluatie van de eigen werkwijze inzake MVW in Irak *na de oorlog* in de zomer van 2003 toe:

Het gros van de gegevens op basis waarvan de MIVD haar beoordelingen heeft geformuleerd is dus afkomstig van Amerikaanse en Britse bronnen, zowel open als gesloten.

De gegevens afkomstig van buitenlandse bronnen werden volgens de MIVD altijd aan een afweging onderworpen om de betrouwbaarheid vast te stellen. Hierbij werden ‘de ervaringen uit het verleden met deze bronnen meegewogen en tevens werd bezien in hoeverre de bron partij was in de situatie en de ontwikkelingen in Irak’. De meeste bronnen waren ‘partij geweest’ in de Golfoorlog, zo stelde de MIVD vast. Daarnaast constateerde de dienst: ‘De weinige gegevens die niet direct van de Amerikanen of Britten afkomstig waren, bleken na nadere analyse, via het in inlichtingenkringen bekende “rondzingen” van informatie, vaak toch van hen afkomstig.’ Hier maakte de MIVD dus zelf melding van een zogenaamde *information loop* die tijdens de analyse van de informatie was onderkend. Hieraan werd toegevoegd dat de MIVD in de analyse van de gegevens ‘regelmatig tot andere conclusies kwam dan de Amerikaanse en Britse politiek leiders presenteerden’. De MIVD droeg als voorbeelden aan: de inschattingen over de inzet en aanwezigheid van MVW en de capaciteiten van het Iraakse leger om zich tegen een Amerikaans-Britse aanval te verdedigen.

Zoals eerder vermeld heeft de Commissie slechts kennis kunnen nemen van de door één buitenlandse dienst aan de MIVD verstrekte rapporten. Het is de Commissie niet gebleken dat informatie van deze dienst voor de MIVD van doorslaggevende waarde was. De Commissie is vanwege de weigering van inzage in de overige geheime buitenlandse inlichtingenrapporten niet in staat te beoordelen hoe de MIVD deze bronnen heeft gewogen. Er kan slechts worden bekeken hoe de MIVD formeel heeft gereageerd op het Britse openbare rapport (25 september en 3 oktober 2002) en de presentatie van Powell (5 februari 2003).

De Commissie stelt vast dat de MIVD het Britse openbare rapport kritisch toetste en dat de dienst inderdaad deels tot andere conclusies kwam. Deze andere conclusies leken niet zozeer gebaseerd op andere (eigen) inlichtingenbronnen, als wel op een eigen militair-technische analyse van de aangedragen informatie. Toenmalig directeur MIVD Van Reijn stelde over deze analytische expertise in zijn gesprek met de Commissie op 29 juni 2009 dat de militair-technische kennis die sinds de jaren tachtig was opgedaan nog steeds van grote betekenis was voor het onderzoek van de MIVD naar de MVW-programma’s in Irak.

Gelet op de kritische toetsing van het Britse rapport valt het de Commissie echter op dat de reactie van de MIVD op de presentatie van Powell deze eigen analyse geheel miste. De door Powell aangeleverde informatie lijkt zonder de analytische toets aan het eigen

normbeeld te zijn aangenomen. Het blijkt niet dat eigen onderzoek is verricht. Integendeel, de informatie werd voor waar aangenomen op basis van de veronderstelling dat deze gebaseerd was op harde feiten en niet was gemanipuleerd.

Technische bronnen

De Commissie heeft geen aanwijzingen dat de MIVD technische bronnen (signaalinterceptie, telefoontaps et cetera) had die informatie over het Iraakse MVW-programma genereerden.

Menselijke bronnen

De Commissie beschikt evenmin over aanwijzingen dat de MIVD menselijke bronnen in Irak had. De MIVD had wel een aantal menselijke bronnen in Nederland. De Commissie heeft kunnen vaststellen dat van één bron informatie is gebruikt in een rapport. Het betreft de dagelijkse briefing van 21 februari 2003, waarin de MIVD beschreef dat een recente bron had aangegeven van welke misleidingstechnieken Irak tijdens de UNSCOM-inspecties gebruikmaakte. De MIVD achtte het heel goed denkbaar dat ook de UNMOVIC-inspecteurs met soortgelijke praktijken werden geconfronteerd. Dit paste volgens de MIVD in de eerder gegeven kritische beoordeling van de medewerking van Irak. Deze interpretatie van de door de bron aangeleverde informatie lijkt de Commissie valide. De MIVD had echter, conform artikel 12 lid 4 Wiv 2002, in de dagelijkse briefing dienen aan te duiden hoe betrouwbaar de bron was. Niet alleen in de briefing, maar ook in interne documenten ontbreekt een beoordeling van de betrouwbaarheid van de bron in de periode 2002-2003.

De MIVD had geen gesprekscontacten bij UNMOVIC. Er was noch informatie aan UNMOVIC verstrekt, noch van UNMOVIC informatie ontvangen. De rechtsvoorganger van de MIVD had in de jaren negentig wel een aantal contacten bij UNSCOM. Van gesprekken met deze contactpersonen zijn echter in de archieven geen verslagen gevonden.

9.6 Informatieverstrekking door de AIVD en de MIVD aan de staten die oorlog voerden tegen Irak

Kort voor het uitbreken van de oorlog werden in Europa verblijvende Irakezen geworven door de Amerikanen om een bijdrage te leveren aan de oorlog in Irak. Het actualiteitenprogramma *Netwerk* besteedde in februari, september en november 2003 aandacht aan de werving van Irakezen in Nederland. In de uitzendingen kwamen Irakezen aan het woord die naar eigen zeggen door de Verenigde Staten waren benaderd. Diegenen die hiermee hadden ingestemd zouden in februari naar een Amerikaans trainingskamp in Hongarije vertrekken om getraind te worden voor burgerfuncties in het leger, waaronder de functie van tolk.

Naar aanleiding van deze uitzendingen stelden De Graaf en Bakker (D66) Kamervragen. De minister van Buitenlandse Zaken antwoordde bij herhaling dat de Nederlandse overheid niet betrokken was bij de werving en screening van Irakezen.⁵⁶ De Amerikaanse

56

Aanhangsel Handelingen II, 2002/03, 1034; Aanhangsel Handelingen II, 2003/04, 309; Handelingen II, 2003/04,

27-1913.

overheid had bij de werving geen beroep gedaan op de AIVD. Wel had de AIVD, zo meldde de minister, op basis van eigen informatie de Amerikaanse autoriteiten op bepaalde operationele risico's gewezen. De commissie IVD was hierover ingelicht. Dit laatste gebeurde op 13 maart 2003. In het verslag van de vergadering staat slechts vermeld dat het hoofd van de AIVD hier een 'uiteenzetting' over gaf.

Tijdens het dossieronderzoek is de Commissie gebleken dat de AIVD in februari 2003 de Verenigde Staten op de hoogte bracht van informatie betreffende een in Nederland verblijvende Irakees. De AIVD veronderstelde dat als de betrokkenen door de Verenigde Staten geworven zou worden, hij de Amerikaanse belangen zou kunnen schaden. Naar aanleiding van deze melding ontving de AIVD van de Verenigde Staten een lijst van personen die mogelijk geworven zouden worden. De AIVD verstrekte vervolgens ook ten aanzien van andere personen op deze lijst informatie aan de Verenigde Staten.

Tijdens de oorlog in Irak is de uitwisseling van informatie tussen de Nederlandse diensten en de diensten van de staten die met Irak in oorlog waren doorgegaan. Een enkele keer is door de AIVD en de MIVD informatie verstrekt aan de oorlogvoerende landen in het kader van hun presentie in Irak. Het betrof hierbij onder andere door de AIVD en de MIVD waargenomen ontwikkelingen of situaties binnen Irak die mogelijk effect konden hebben op de militaire operatie.

In april 2003 reisde een menselijke bron van de AIVD, een agent op basis van artikel 21 Wiv 2002, met medeweten van de AIVD naar Irak. De AIVD bracht de bron in contact met een van de oorlogvoerende landen. De menselijke bron heeft dit land tijdens en na de oorlog in Irak voorzien van informatie die in de ogen van dit land zeer waardevol was.

De Commissie constateert dat de informatieverstrekking en samenwerking inzake zowel de werving van Irakezen door de Verenigde Staten als de situatie in Irak tijdens de oorlog plaatsvond in het kader van de gebruikelijke samenwerking tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Het is de Commissie niet gebleken dat door de regering aan de AIVD en de MIVD instructies zijn gegeven om ten aanzien van Irak de samenwerking met de oorlogvoerende landen ofwel te intensiveren ofwel te beëindigen. Zoals artikel 59 lid 2a Wiv 2002 voorschrijft, dient samenwerking alleen plaats te vinden indien dit niet strijdig is met de belangen die de AIVD en de MIVD hebben te behartigen. De belangen die de diensten hebben te behartigen lijken voor, tijdens en na de oorlog in Irak niet aan verandering onderhevig te zijn geweest.

Tweede Kamerlid Halsema (GroenLinks) heeft in haar vragen van 29 juni 2009 de kwestie aangeroerd of bekend was dat voor en tijdens de oorlog in Irak de Duitse en Franse inlichtingendiensten nauw met de Amerikaanse diensten samenwerkten.⁵⁷ Het is de Commissie niet gebleken dat de AIVD of MIVD hiervan op de hoogte was. Ook verzocht Halsema antwoord op de vraag of medewerkers van de AIVD of MIVD voor of tijdens de inval in Irak op de Franse ambassade waren geweest. Ook dit is de Commissie niet gebleken.

57

Handelingen II, 2008/09, Aanhangsel nr. 3181.

9.7 Inlichtingenverstrekking inzake massavernietigingswapens. De beide diensten met elkaar vergeleken

Om de kwaliteit van de aan de Nederlandse regering verstrekte informatie over de eventuele aanwezigheid van MVW in Irak in de periode maart 2002-maart 2003 zo goed mogelijk te kunnen beoordelen, loont het de moeite de door de twee Nederlandse inlichtingendiensten ingewonnen en verstrekte informatie onderling te vergelijken. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen drie tijdvakken. Het eerste beslaat de periode maart-september 2002, toen de kwestie-Irak zich allengs op de voorgrond drong en de Nederlandse regering haar standpunt moest bepalen. Het tweede tijdvak omvat de maanden oktober-december 2002, waarin vooral gereageerd werd op de informatie afkomstig van de CIA en de Britse regering. Het derde tijdvak betreft de periode januari-18 maart 2003, waarin de reacties op de presentatie van Powell in de Veiligheidsraad en op de rapporten van de wapeninspecteurs centraal stonden. Ten slotte wordt stilgestaan bij de algemene conclusies die beide diensten trokken over de aan- of afwezigheid van MVW in Irak.

Uitgangspositie (maart-september 2002)

De MIVD was ervan overtuigd dat Irak niet beschikte over nucleaire strijdmiddelen. De dienst beriep zich daarvoor op gegevens en rapporten van IAEA, dat al in de jaren negentig deze conclusie getrokken had, nadat de omtmanteling van het Iraakse nucleaire programma was voltooid. Wel werd reactivering van het wapenprogramma mogelijk geacht aangezien Irak de nodige kennis en kunde in huis had. Na opheffing van de sancties tegen het land zou het internationaal nucleaire splijtstof kunnen verwerven, waarna het volgens de MIVD binnen vijf tot zeven jaar een kernwapen kon ontwikkelen; bezat het die splijtstof al, dan kon binnen één jaar een simpel kernwapen worden geproduceerd. Er waren geen aanwijzingen dat Irak over radiologische wapens beschikte, maar het land moest in staat worden geacht dergelijke wapens relatief gemakkelijk te kunnen produceren.

De AIVD meende dat in Irak geen splijtbaar materiaal, maar wel laagverrijkt uranium aanwezig was. Ook waren er aanwijzingen dat het land opnieuw productiefaciliteiten opbouwde, waaronder een ultracentrifugesysteem. Uit de door de AIVD zelf geconstateerde verwervingspogingen trok de dienst de conclusie dat Irak goederen poogde te importeren ten behoeve van zijn nucleaire programma. ‘Er bestaan sterke vermoedens dat Irak zijn kernwapenprogramma na het vertrek van IAEA-inspecteurs in 1998 heeft hervat.’ Binnen drie tot vijf jaar zou Irak over kernwapens kunnen beschikken. Alleen het ontbreken van splijtstof was daarvoor een obstakel. De AIVD was op het punt van de nucleaire strijdmiddelen vergeleken met de MIVD dus aanmerkelijk alarmerender in zijn berichtgeving. De AIVD sloot zelfs in september 2002 het gebruik van nucleaire wapens door Irak bij een aanval door de Verenigde Staten niet uit.

De AIVD vermoedde op basis van informatie van buitenlandse diensten dat Irak nog altijd over grote hoeveelheden biologische strijdmiddelen beschikte, zonder dat hun inzetbaarheid daarmee vaststond. Productiecapaciteiten en infrastructuur voor de vervaardiging van dit strijdmiddel waren nog aanwezig en werden waarschijnlijk ook benut. ‘Irak zal naar alle waarschijnlijkheid opnieuw biologische gifstoffen hebben ontwikkeld met de nog aanwezige kennis, materiaal en voorraden’ (mei 2002). De AIVD ging ervan uit dat Irak tot eind 1998 in staat was geweest nieuwe chemische strijdmiddelen te produceren. De dienst sloot niet uit dat de productie na de bombardementen tijdens operatie *Desert Fox* was hervat. Om tot een omvangrijke productie te komen had het land echter wel goederen en kennis uit het buitenland nodig.

De MIVD nam aan dat Irak een deel van zijn biologischwapenprogramma aan de inspecties had weten te onttrekken, maar dat voor effectieve inzet van een eventueel restant als gevolg van de teruggelopen kwaliteit niet gevreesd hoeft te worden. Ook ging de MIVD ervan uit dat er nog enkele honderden tonnen chemische strijdmiddelen van onbekende kwaliteit waren, die nauwelijks effectief konden worden ingezet. De biologische- en chemischwapenprogramma's konden volgens de MIVD worden hervat, zij het op kleine schaal.

Ten aanzien van de zogenaamde overbrengingsmiddelen ging de AIVD ervan uit dat, ook al was veel materieel onder toezicht van UNSCOM vernietigd, Irak nog steeds beschikte over een beperkt aantal Scudraketten, lanceerinrichtingen en raketkoppen voor de verspreiding van biologische en chemische strijdmiddelen, zoals antrax. Daartoe strekkende verwervingspogingen had de dienst zelf kunnen constateren.

De MIVD hield rekening met het verborgen houden door Irak van een onbekend aantal verboden raketten. De kans dat deze nog operationeel inzetbaar waren werd echter klein geacht. Voor hervatting van een programma van (middel)langeafstands raketten zou na opheffing van de sancties naar schatting vijf tot zeven jaar nodig zijn.

Eerste reacties op buitenlandse rapporten (september-december 2002)

De eerste reactie op een buitenlands rapport kwam van de AIVD. De AIVD toonde zich in september 2002 sceptisch over een CIA-rapport over het Iraakse MVW-programma. Diverse veronderstellingen, waaronder die inzake de aanwezigheid van mobiele productiefaciliteiten in Irak, achtte de AIVD niet voldoende onderbouwd. Zo'n kritische benadering ontbrak echter bij de AIVD ten aanzien van het Britse openbare rapport *Iraq's Weapons of Mass Destruction* van 24 september. Informatie van buitenlandse diensten zou de Britse stelling over de recente productie door Irak van biologische en chemische strijdmiddelen bevestigen. De AIVD vond in het rapport niets opzienbarends, omdat het 'dienaangaande niets [meldt] dat het bestaande beeld zou kunnen wijzigen'. Verwervingspogingen van goederen ten behoeve van biologische en chemische wapens waren door de AIVD zelf niet geconstateerd. Ook voor het overige kon de AIVD de informatie niet toetsen. De dienst ging dan ook af op de betrouwbaarheid van de Britse dienst en was daarom 'overtuigd van de validiteit van de informatie'. Uiteraard is dit een weinig overtuigend argument.

De MIVD reageerde niet op het CIA-rapport, maar wel, zelfs tweemaal, op het Britse rapport. De dag na de openbaarmaking concludeerde de MIVD dat het Britse rapport 'slechts' een samenvatting leek te zijn van wat bij de dienst zelf al langer bekend was. De als nieuw feit door de Britten gepresenteerde '45 minutenclaim', waarbij werd geïndiceerd dat Irak beschikte over een systeem voor de inzet van MVW binnen 45 minuten, typeerde de MIVD als 'slechts' een verwijzing naar slagveldwapens met een beperkte militaire toepasbaarheid. In het rapport aan de minister-president een week later noemde de MIVD deze '45 minutenclaim' zelfs 'zeer suggestief'. Het Britse rapport was volgens de MIVD 'oppervlakkig' en bevatte alleen reeds bekende informatie uit de periode 1991-1998.

Reacties op de presentatie van Powell en op de wapeninspecties van UNMOVIC (januari-maart 2003)

De AIVD en de MIVD gaven als eerste reactie op Powells presentatie dat deze concretere aanwijzingen naar voren had gebracht over het Iraakse MVW-programma, maar dat er geen *smoking gun* was gevonden. Beide diensten wisten uit eigen wetenschap aan de presentatie van Powell ten aanzien van de MVW weinig toe te voegen, noch in bevestigende, noch in ontkennende zin. Ook was er noch bij de AIVD, noch bij de MIVD sprake van een analyse van de gepresenteerde informatie. Vooral voor de MIVD had zo'n analyse, gezien het door deze dienst eerder getoonde technisch inzicht, in de rede gelegen. Zo nam de

MIVD naar aanleiding van Powells presentatie aan dat de foto's die mobiele productie-eenheden zouden voorstellen een overtuigend bewijs waren voor de stelling dat Irak nog steeds trachtte biologische wapens te produceren. Ten aanzien van het door Powell gepresenteerde antrax in poedervorm wierp de MIVD geen vragen op over de houdbaarheid, noch noemde de dienst het feit dat Irak slechts vloeibaar antrax had gefabriceerd. Dit terwijl de MIVD in eerdere rapportages wel had vermeld dat de kwaliteit van de restanten biologische strijdmiddelen zodanig zou zijn teruggelopen dat deze niet meer effectief ingezet konden worden. De MIVD was klaarblijkelijk onder de indruk van het door Powell aangedragen bronnenmateriaal en concludeerde dat 'de onderbouwing is gebaseerd op harde feiten en er geen sprake is van gemanipuleerd materiaal'. De AIVD verwoordde dit niet zo expliciet, maar leek de betrouwbaarheid van de aangedragen informatie geenszins te betwijfelen.

Wel trokken beide diensten het door Powell gepresenteerde verband tussen het Iraakse regime en Al Qaida in twijfel. Vooral de AIVD bestreed deze suggestie met nadruk.

Powells bewering dat Irak aluminiumbuizen trachtte te verwerven voor een ultracentrifugesysteem ten behoeve van uraniumverrijking weersprak de AIVD eind februari 2003 met een verwijzing naar IAEA. Ten aanzien van materiaal voor de constructie van langeafstandsaketten kon de AIVD wel aanwijzingen voor zulke verwervingspogingen vaststellen. De door Powell aan de hand van foto's toegelichte verplaatsing van chemische strijdmiddelen werd door de AIVD bevestigd.

Nadat de wapeninspecteurs hun werk in Irak waren begonnen, citeerden de beide diensten uitgebreid uit de openbare rapporten van UNMOVIC en IAEA. De MIVD vatte deze rapporten in het algemeen vrij evenwichtig samen, maar schroomde niet de conclusie te trekken dat Irak resolutie 1441 niet naleefde. De AIVD schetste, mede op basis van eigen gesprekscontacten bij UNMOVIC, een nog pessimistischer beeld van de wapeninspecties en trok ook de rapportages van Blix in twijfel naarmate deze optimistischer werden. De sitreps die door het ministerie van Buitenlandse Zaken gecoördineerd werden en waarvoor de AIVD en de MIVD informatie aanleverden, bevatten geen inlichtingen voor zover werd gesproken over MVW en wapeninspecties. Het ministerie van Buitenlandse Zaken stelde de samenvattingen van de wapeninspecties en van de gebeurtenissen in de Veiligheidsraad samen. De AIVD en de MIVD voelden zich niet geroepen om hieraan zelf een bijdrage te leveren.

Algemene gevolgtrekkingen over de aanwezigheid van MVW

Volgens de MIVD berustte de dreiging die van Irak uitging voornamelijk op de in dat land bestaande kennis en kunde op het gebied van MVW, die bij de productie van nieuwe wapens gemakkelijk zou kunnen worden ingeroepen. Ook wees de dienst op het inzetten van zulke wapens door Irak in het nabije verleden. Na het aanvankelijk voor mogelijk te hebben gehouden dat Irak ook qua infrastructuur het MVW-programma kon reactiveren, kwam de MIVD hier begin september 2002 op terug: Irak kon zowel tijdens als na UNSCOM niet in staat worden geacht MVW van enige omvang te produceren. Met dit uitgangspunt werd het openbare Britse rapport op een aantal punten bekritiseerd. Bij de presentatie van Powell en ook bij de reacties op de VN-wapeninspecties bleek die onafhankelijke beoordeling echter verdwenen.

De AIVD hanteerde als uitgangspunt dat er 'breed gedeelde vermoedens' bestonden dat Irak na het vertrek van UNSCOM zijn MVW-programma's had hervat. De verwervingspogingen die de dienst zelf had geconstateerd, versterkten dit beeld.

Gesprekken met de dienstleiding van de AIVD en de MIVD

De Commissie heeft met de toenmalige dienstleiding van beide inlichtingendiensten uitgebreid gesproken over het functioneren van de diensten en over de contacten van de diensten met de betrokken departementen.

Van Reijn, directeur MIVD van tot 1 januari 2003, stelde dat de in Irak aanwezige kennis en kunde op het terrein van MVW ‘het enige echte substantiële risico’ was. Hij bestreed dat de MIVD geen eigen onderzoek had gedaan, al waren er geen menselijke bronnen in Irak ingezet. Ter onderbouwing van zijn stelling wees hij op de eigen kennis van de dienst voor wat het Iraakse massavernietigingswapen betreft, opgebouwd sinds de jaren tachtig. Daardoor was onder meer veel bekend over Iraakse rakettenbouw. Volgens hem had de MIVD al in een vrij vroeg stadium ‘ernstige twijfels’ gehad over de vraag of de conclusies van de Amerikanen gedragen werden door de gegevens die zij aanleverden (‘dezelfde zachte gegevens als wij hadden’). Herhaalde verzoeken aan de Amerikaanse (en Britse) inlichtingendiensten om meer broninformatie bleven echter onbeantwoord. In een vergadering van de RIV van 15 oktober 2002 had Van Reijn het woord ‘gepolitiseerd’ in de mond genomen om de Amerikaanse en Britse informatie te omschrijven, een observatie waarmee naar zijn zeggen de eveneens bij deze vergadering aanwezige minister-president ‘niet blij’ was geweest. In het verslag van die vergadering waren de door Van Reijn aangebrachte nuanceringen overigens grotendeels weggelaten. Hij adviseerde, naar zijn zeggen, met meer succes tegen de door de minister-president geuite wens om de Nederlandse diensten te bewegen tot het openbaar maken van hun bevindingen over MVW in Irak in navolging van het Britse initiatief.⁵⁸

Dedden, directeur van de MIVD van 1 januari 2003 tot 1 mei 2006, sprak als zijn mening uit dat de MIVD noch het bewijs dat er MVW in Irak waren, noch het bewijs dat ze er niet waren, ooit echt heeft kunnen leveren. Zelf ging hij ervan uit dat in ieder geval restanten MVW en overbrengingsmiddelen aanwezig moesten zijn. De MIVD had destijs ‘geen goede aanwijzingen’ om zo stellig naar aanleiding van Powells presentatie te kunnen uitspreken dat er géén sprake kon zijn van gemanipuleerd materiaal. De informatiepositie van de MIVD was naar zijn mening ‘dun’ omdat de dienst zich niet kon baseren op (menselijke) bronnen die ter plaatse konden vaststellen wat de situatie was.⁵⁹

Van Hulst, hoofd van de AIVD van 1997 tot 2007, verklaarde, geconfronteerd met enkele uitspraken in rapporten van de AIVD, dat ‘wat wij vonden geen enkele impact heeft gehad op de discussie over wel of niet naar Irak gaan, over wel of niet steunen’.

Th.P.L. Bot, plaatsvervarend hoofd van de AIVD van medio 2001 tot najaar 2008, beklemtoonde dat ook in het onderzoek naar MVW de oriëntatie van zijn dienst niet zozeer was gericht op Irak, als wel op Nederland. ‘Onze oriëntatie was veel meer de bescherming van Nederland hier, dat Nederland geen doorvoerhaven zou worden en bij Nederlandse bedrijven die op dat terrein [van de verwervingspogingen] actief mochten zijn, in samenwerking met Economische Zaken, verhinderen dat zij dat soort goederen zouden exporteren.’ Gevraagd naar de bronnen waarop de dienst zich baseerde, sprak hij als zijn mening uit: ‘Terugkijkend vind ik dat wij toch wel wat stellig zijn geweest over gegevens van collega-diensten. Deze hebben later ook toegegeven dat hun bronnen niet deugden.’ Hij sloot niet uit dat de MIVD beter was geïnformeerd, ‘gegeven hun militaire samenwerkingsverbanden’. Op de vraag of hij kon aangeven waar de AIVD, achteraf gezien, tekort was geschoten, was zijn antwoord: ‘Dat wij deducties en extrapolaties heb-

58 Van Reijn, 29 juni 2009.

59 Dedden, 30 juni 2009.

ben gepleegd op basis van te dunne eigen waarnemingen. (...) We hebben wellicht te veel vertrouwd op informatie uit het verleden. Die bepaalde het beeld en daar hadden wij meer eigen waarnemingen op los moeten laten alvorens conclusies te trekken.⁶⁰

9.8 De invloed van de inlichtingen van de AIVD en de MIVD op de besluitvorming

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de dienstleiding en medewerkers van de AIVD en de MIVD weinig fiducie hadden in de invloed van de aangeleverde inlichtingenrapporten op de beleidsvorming, laat staan op de uiteindelijke besluitvorming. De Commissie heeft per departement onderzocht wat er met de inlichtingen van de AIVD en de MIVD is gedaan.⁶¹ Dit levert het volgende beeld op.

9.8.1 HET MINISTERIE VAN ALGEMENE ZAKEN

Op het ministerie van Algemene Zaken bestond vanaf het najaar van 2002 een groeiende interesse voor aanwijzingen over het MVW-programma van Irak. Hierbij was een bijzondere rol weggelegd voor de coördinator inlichtingen- en veiligheidsdiensten (I&V), die conform artikel 4 Wiv 2002 als wettelijke taak heeft het overleg tussen de AIVD en de MIVD voor te bereiden (lid 3 sub a) en de uitvoering van de taken van de AIVD en de MIVD te coördineren (lid 2 sub b). De functie van coördinator I&V werd in de onderzoeksperiode vervuld door de raadadviseur, tevens plaatsvervangend secretaris-generaal, Visser.

Op 13 september ontving het ministerie van Algemene Zaken de reactie van de AIVD op het CIA-rapport. Coördinator I&V Visser resumeerde deze en concludeerde dat ‘concrete bewijzen voor de aanwezigheid van NBC-wapens in Irak niet [worden] gegeven, hetgeen overigens ook niet te verwachten was’.⁶² De coördinator bracht de minister-president in herinnering dat de Britse premier Blair had toegezegd ‘aanwijzingen – en wellicht bewijzen – die een gewapend optreden rechtvaardigen’ openbaar te zullen maken. De coördinator stelde voor de AIVD en de MIVD te vragen ‘om de regering te voorzien van materiaal dat te gebruiken is in eventueel overleg in de TK [Tweede Kamer] over een regeringsstandpunt t.a.v. een aanval op Irak’. De minister-president ging hiermee akkoord.⁶³ In de CVIN-vergadering van 20 september werd aangekondigd dat enkele dagen later een Brits openbaar rapport over de MVW van Irak gepresenteerd zou worden. Aan de MIVD en de AIVD deelde de coördinator I&V mee dat de minister-president het wenselijk zou vinden als Nederland ook een dergelijk openbaar rapport zou kunnen presenteren. De AIVD en de MIVD hadden daartegen een aantal bezwaren. Het is de Commissie niet gebleken dat hierop nader is teruggekomen, noch dat vanuit het ministerie van Algemene Zaken op een andere wijze is getracht de diensten te bewegen inlichtingen te verstrekken ten behoeve van een onderbouwing van het regeringsstandpunt.

⁶⁰ Th.P.L. Bot, 24 juni 2009.

⁶¹ Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties komt niet aan de orde, aangezien dit departement niet aanwijsbaar getracht heeft een positie in te nemen inzake het MVW-programma van Irak en de veronderstelde banden van het Iraakse regime met Al Qaida.

⁶² NBC-wapens is een andere term voor MVW en staat voor ‘nucleaire, biologische en chemische wapens’.

⁶³ Notitie, kenmerk 3844, 16 september 2002.

Op 25 september ontving de coördinator i&v van de Britse ambassade twee inlichtingenrapporten op voorwaarde dat deze na uitsluitende kennisname door de minister-president retour zouden worden gezonden. De rapporten zouden later de wereld in gaan als de for-your-eyes-onlybrief. Op de dag van ontvangst legde de coördinator i&v de rapporten voor aan de minister-president, met daarbij een notitie waarin stond aan dat inlichtingeninformatie wegens bronbescherming moeilijk nader toegelicht kon worden, maar dat ‘wij ervan uit kunnen gaan dat de Britten ook inderdaad op goede gronden die conclusies trekken’.⁶⁴ De coördinator i&v voegde ook het op 24 september publiek gemaakte rapport bij, waarbij hij stelde dat dit ‘uiteerdaar niet meer nieuws [bevat] dan hetgeen blijkt uit beide intelligence-rapporten’. Volgens Blair was het ‘buiten twijfel dat Irak beschikt over chemische en biologische MVW’. Over het openbare rapport was de coördinator vrij lovend, hij stelde dat ‘de winst (...) is dat er nu een openbaar totaal overzicht is’.

De coördinator stelde dat hem bij de overhandiging van het rapport was gezegd dat het ministerie van Buitenlandse Zaken, de AIVD en de MIVD later ‘separaat en minder gedetailleerd’ geïnformeerd zouden worden. Uit gesprekken met medewerkers van de AIVD en de MIVD is de Commissie gebleken dat deze ontstemd waren over de wijze waarop de Britten hadden gemeend de minister-president rechtstreeks inlichtingen te moeten en kunnen verstrekken, zonder tussenkomst of betrokkenheid van de AIVD of de MIVD. Het gevaar was immers niet denkbeeldig dat Nederlandse politici door deze rechtstreekse informatievoorziening uit het buitenland beïnvloed zouden worden. ‘Wij vonden het ongehoord,’ zei het plaatsvervangend hoofd van de AIVD, Th.P.L. Bot, hierover. De AIVD zag dit als ‘een breuk in de verhoudingen’.⁶⁵

Uit het archief van het ministerie van Algemene Zaken blijkt dat deze for-your-eyes-onlybrief niet het enige buitenlandse inlichtingendocument was dat zonder rechtstreekse tussenkomst van de AIVD of MIVD onder de ogen van de minister-president en zijn departementale medewerkers is gekomen. In diverse notities aan de minister-president maakte de coördinator i&v melding van informatie die voort zou vloeien uit buitenlandse inlichtingenrapporten. Deze rapporten kreeg coördinator i&v Visser ter inzage van buitenlandse inlichtingendiensten; zij werden, nadat daarvan was kennisgenomen, gereturneerd. Desgevraagd vertelde Visser aan de Commissie dat met de buitenlandse diensten was afgesproken dat de informatie die hij ontving, ook door de buitenlandse diensten aan de AIVD en de MIVD zou worden gegeven.⁶⁶ De coördinator presenteerde de informatie van de buitenlandse diensten echter direct aan de minister-president. Het is de Commissie niet gebleken dat de informatie ter toetsing van de validiteit en betrouwbaarheid aan de AIVD en de MIVD was voorgelegd. Uit de notities van de coördinator aan de minister-president blijkt dat rapporten van buitenlandse diensten als gezaghebbend werden gepresenteerd. Zo werd in de notitie van 30 januari 2003 gesteld dat van een (hier niet nader te noemen) buitenlandse dienst was vernomen dat ‘het Iraakse leger beschikt over zogenaamde *Unmanned Aerial Vehicles* (UAV’s), die geladen kunnen worden met chemi-

⁶⁴ AZ, Notitie, 25 september 2002, kenmerk 3850.

⁶⁵ Th.P.L. Bot, 24 juni 2009.

⁶⁶ Brief van Visser aan de Commissie naar aanleiding van het verslag van het gesprek met de Commissie, 4 december 2009.

sche en/of biologische wapens'.⁶⁷ Ook informeerde de coördinator i&v de minister-president – zonder voorbehoud – op basis van dit soort buitenlandse informatie over de Iraakse pogingen verboden materialen te verbergen en MVW inzetbaar te maken.

De Commissie is van oordeel dat deze werkwijze van de coördinator op gespannen voet staat met diens wettelijke taakschrijving. Deze taak is immers primair gericht op de coördinatie van de activiteiten van de diensten en niet op het ontplooien van eigen inlichtingenactiviteiten door de coördinator. Zelfstandige vergaring en het zonder overleg met de AIVD en de MIVD voor beleidsdoeleinden gebruiken van inlichtingen van buitenlandse diensten is onwenselijk. De coördinator i&v is niet geëquipeerd om de betrouwbaarheid en validiteit van buitenlandse inlichtingen te beoordelen.

De Commissie heeft niet kunnen vaststellen dat de rapporten van de MIVD waaruit het normbeeld bleek, een rol hebben gespeeld in de beeldvorming over MVW in Irak op het ministerie van Algemene Zaken.⁶⁸ Een enkele keer werden briefings van de MIVD niet zorgvuldig weergegeven.⁶⁹ Ook was er geen aandacht voor de nuances en de technische bezwaren die met name de MIVD had bij stellige uitspraken over MVW in Irak. Van de presentatie van de directeur van de MIVD op 15 oktober in de RIV werd achteraf als conclusie genoteerd: 'De MIVD meldt dat Irak over chemische wapens beschikt en wellicht ook over biologische wapens'.⁷⁰ Het was juist deze presentatie waarin MIVD-directeur Van Reijn bijzonder kritisch was over de verstrekende conclusies in het Britse rapport en waarin hij de technische bezwaren van de dienst nader toelichtte. In het verslag dat Van Reijn zelf opmaakte vlak na de vergadering van de RIV, stelde hij dat de minister-president gevraagd had waar de sterke nuancing door de MIVD op gebaseerd was. Van Reijn had geantwoord dat deze nuancing het resultaat was van een militair-technische beoordeling van de aanwezige informatie, waaronder met name het eindrapport van UNSCOM.

De publieke reactie van de minister-president op de presentatie van Powell was lovend. Hij noemde deze 'een nieuw ijkpunt' en stelde:

(...) als het gaat om de bewijsvoering [zijn] we wel een stuk verder. De bewijzen die van-dag zijn aangedragen door de heer Powell zijn buitengewoon ernstig te nemen. Ik vond

67 AZ, Notitie, 30 januari 2003, kenmerk 03g455682. In deze notitie worden nog zes andere punten genoemd afkomstig van buitenlandse inlichtingendiensten. Notities als deze werden wekelijks verzonden door de coördinator i&v aan de minister-president en bevatten naast informatie van buitenlandse diensten ook vertrouwelijke informatie afkomstig van de Nederlandse veiligheidsdiensten, departementen en Nederlandse ambassades.

68 Het is de Commissie niet gebleken dat aan de MIVD-notitie van 21 juni 2002 en dagelijkse briefing 23 september 2002 veel gewicht werd toegekend.

69 AZ, Notitie, 30 januari 2003, kenmerk 03g455682. Zo zou de MIVD in de dagelijkse briefing van 9 januari 2003 hebben gesteld dat de Al Hussein-raketten waar Irak over zou beschikken 'in principe ook geschikt zijn voor transport van massavernietigingswapens'. Deze informatie is echter niet in de betreffende briefing terug te vinden.

70 AZ, Memo, *WMD's Irak 2002-2003*, 18 juli 2003, kenmerk 04M486442. Over het verslag van de vergadering (7 november 2002, kenmerk 02M441557A) merkte de directeur MIVD op het omslagblad op 'Flink wat van de nuance van mijn verhaal is bij deze verkorte weergave verloren gegaan.' 'Op hoofdlijnen' kon hij wel leven met het verslag. In het gesprek met de Commissie refereerde De Hoop Scheffer ook aan dit verslag en haalde hier als belangrijkste conclusie uit dat de directeur van de MIVD had gesteld dat 'Irak beschikt over chemische wapens en wellicht ook over biologische wapens'. De Hoop Scheffer, 22 september 2009.

dat Powell een goede beschouwing heeft gegeven over wat er gebeurt in Irak als het gaat om het proberen te verduisteren van bewijsmateriaal.⁷¹

Deze reactie was goeddeels in lijn met de eerste reactie van de beide diensten op de presentatie van Powell. Op 14 februari stuurde de minister-president een brief aan de Griekse premier, die op dat moment voorzitter van de EU was. Hij stelde dat het probleem voor de Europese leden van de internationale gemeenschap ‘the very real threat posed by the possession by Iraq of weapons of mass destruction and its lack of active co-operation with the weapon inspectors’ was.⁷² Het is de Commissie niet gebleken dat de minister-president heeft gereageerd op de bevinding van de AIVD van 28 februari dat de aluminiumbuizen waar Powell in zijn presentatie over sprak niet geschikt waren voor de ontwikkeling van een nucleair wapen.

Uit het archief blijkt dat op geen moment, ook niet na de presentatie van Powell, binnen het ministerie van Algemene Zaken het standpunt werd ingenomen dat het bestaan van de banden tussen Al Qaida en het regime van Irak waarschijnlijk was.

Toen in de zomer van 2003 nog steeds geen MVW waren gevonden, werd bij Algemene Zaken getracht te reconstrueren welke informatie er was ontvangen over de aanwezigheid van MVW in Irak. De conclusie luidde dat de AIVD en de MIVD ‘inlichtingen aan de regering hebben verstrekt, waaruit blijkt dat er aanwijzingen zijn dat Irak inzetbare MVW voorhanden heeft’.⁷³ Deze reconstructie wekt bij de Commissie de indruk een oneenvoudige weergave te zijn van door de AIVD en de MIVD aan het ministerie van Algemene Zaken verstrekte inlichtingen. De MIVD plaatste immers kanttekeningen bij de inzetbaarheid van de restanten strijdmiddelen en de AIVD sprak zich over de inzetbaarheid nauwelijks uit. Geconcludeerd werd ook dat de AIVD en de MIVD ‘geen adviezen aan de minister-president [hadden] verstrekt t.a.v. de in te nemen posities over MVW’.⁷⁴ Uit gesprekken met medewerkers van de diensten is de Commissie gebleken dat men het primair tot zijn taak rekende te informeren en daarbij de conclusies aan beleidsmakers over te laten.

De Commissie heeft daarnaast geconstateerd dat vanuit Algemene Zaken op een onconventionele manier inlichtingen zijn verstrekt over het MVW-programma van Irak. In een uitzending van *Argos* van 17 februari 2006 stelde PvdA-fractievoorzitter Bos: ‘Ik ben wel eens, begin 2003, bijgepraat over wat er allemaal speelde in Irak en ook inlichtingenposities en dergelijke.’⁷⁵ De regering beantwoordde een vraag van de Tweede Kamer naar het bestaan van dit onderhoud met de woorden: ‘Het is niet aan de regering deze vraag te beantwoorden.’⁷⁶ In gesprek met de Commissie op 9 juli 2009 memoreerde Bos dat hij in de periode van de formatieonderhandelingen een gesprek had gevoerd met de coördinator I&V. Hij meende zich te herinneren dat de coördinator I&V vergezeld werd door ‘één of twee mensen van de inlichtingendiensten’. Zij zouden hem ‘op tamelijk indringende wijze hebben geprobeerd

⁷¹ Reactie van de minister-president op de presentatie van Powell op 5 februari 2003, in *RTL Nieuws* en in *Met het oog op morgen*. Ook weergegeven in de door het ministerie van Algemene Zaken samengestelde ‘tijdlijn Irak’, 4 juni 2009, kenmerk 3082337, p. 11.

⁷² AZ, Brief Balkenende aan voorzitter EU, 14 februari 2003, nr. 456098.

⁷³ AZ, Notitie, 27 augustus 2003, kenmerk 260/036449393.

⁷⁴ AZ, Memo, *WMD's Irak 2002-2003*, 18 juli 2003, kenmerk 04M486442.

⁷⁵ Te vinden op www.deochtenden.nl.

⁷⁶ *Kamerstukken II*, 2005/06, 29 622, nr. 3, p. 2.

ervan te overtuigen dat zij de beschikking hadden over inlichtingen die erop wezen dat er sprake was van aanwezigheid van MVW in Irak'. De inlichtingen zouden van een bron afkomstig zijn uit de omgeving van Saddam Hoessein.

Uit het archief van het ministerie van Algemene Zaken en uit het gesprek met toenmalige coördinator I&V Visser blijkt dat in februari 2003 in opdracht van de minister-president inderdaad een gesprek met fractievoorzitter Bos werd garrangeerd. Het precieze tijdstip van het gesprek is niet bekend en een heet van de naald geschreven verslag van het gesprek ontbreekt. Pas in juli 2003 stelde de coördinator I&V een verslag op, nadat Bos in de commissie IVD de minister van Defensie hieromtrent had benaderd (zie paragraaf 9.9.2, vergadering van 25 juni 2003). Uit dat verslag blijkt niet dat bij het gesprek medewerkers van de AIVD of MVD aanwezig waren. Het verslag geeft als directe aanleiding voor dit gesprek:

(...) de deelname op dat moment van de PvdA aan de onderhandelingen voor de vorming van een nieuw kabinet en de wenselijkheid om gelet op de dreigende internationale situatie de onderhandelingspartners van een gelijke informatiepositie te voorzien.⁷⁷

'Het geven van bijzondere inlichtingeninformatie' werd toelaatbaar geacht aangezien Bos als fractievoorzitter van de PvdA deel zou uitmaken van de commissie IVD. Volgens het verslag had de coördinator I&V in het gesprek medegedeeld:

(...) dat de regering immiddels kennis had kunnen nemen – via inlichtingendiensten – over achtergrondinformatie van de VS en het VK inzake de waarschijnlijke aanwezigheid van verschillende massavernietigingswapens en productiemogelijkheden daarvoor.

De coördinator benadrukte dat het ging om verschillende buitenlandse inlichtingendiensten en dat ook de AIVD en de MVD die informatie hadden getoetst en onderschreven. Hij stelde dat deze informatie 'mede was gebaseerd' op een zeer goed gepositioneerde bron. De 'bestuurlijke conclusie' liet de coördinator, aldus het verslag, in het midden. Bos haalde vervolgens fractiegenoot Koenders bij het gesprek en de coördinator vertelde opnieuw over de achtergrondinformatie, met uitzondering van de verwijzingen naar de goed gepositioneerde bron.

In het gesprek met de Commissie heeft toenmalig coördinator I&V Visser gezegd dat het onderhoud met Bos niet met de AIVD en de MVD was voorbereid, maar plaatsvond op instigatie van de minister-president.⁷⁸ De AIVD en de MVD hebben tegenover de Commissie verklaard niet bij het gesprek betrokken te zijn geweest. De inlichtingen die Visser aan Bos verstrekte, waren volgens Visser deels afkomstig uit de for-your-eyes-onlybrief.

De Commissie is van oordeel dat het op deze wijze verstrekken van inlichtingen om meerdere redenen onwenselijk is. In de eerste plaats betrof het vooral informatie die niet door een van de eigen inlichtingendiensten was geanalyseerd, maar door het ministerie van Algemene Zaken zelf was geselecteerd uit rapporten van buitenlandse diensten. De aandacht werd daarbij vooral gevestigd op inlichtingen en geheime bronnen van het Verenigd Koninkrijk, waaraan de regering klaarblijkelijk belangrijke waarde toekende. Het behoort, zoals hierboven reeds is gesteld, niet tot de taken of kwaliteiten van het

77 AZ, Verslag 13 juli 2003, met aangehecht een inleidende notitie, 5 augustus 2003, kenmerk 212 03M458805.

78 Visser, 1 september 2009.

ministerie van Algemene Zaken om inlichtingen van buitenlandse inlichtingendiensten op hun waarde te schatten. Daarvoor ontbreken de vereiste professionaliteit en kundigheid. In de tweede plaats werd een onevenwichtig beeld geschetst van de bij de regering aanwezige kennis. De nuancerende geluiden van de AIVD en de MIVD werden niet genoemd. Er werd nadrukkelijk de indruk gewekt dat de AIVD en de MIVD meer belastende informatie over de MVW in Irak hadden dan publiekelijk bekend was. In de derde plaats kan de Commissie zich niet aan de indruk onttrekken dat deze wijze van informatieverstrekking primair tot doel had het politieke standpunt van fractievoorzitter van de PvdA Bos te beïnvloeden (zie ook hoofdstuk 6).

9.8.2 HET MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Uit het archief van het ministerie van Buitenlandse Zaken blijkt dat er geen zekerheid bestond over de banden tussen het Iraakse regime en Al Qaida. Voor zover er een beleidsstandpunt werd geformuleerd, hield dit in dat men onzeker was over het bestaan van deze banden. Zo verwijderde DGPZ Siblesz uit het door de Directie Afrika en Midden-Oosten (DAM) opgestelde concept voor de Kamerbrief van 4 september 2002 een zin waarin de mogelijkheid van het verstrekken van MVW door Irak aan terroristen werd beschreven. Deze brief ging dan ook niet nader op dit vraagstuk in. Een uitzondering op deze onzekerheid is een uitspraak van staatssecretaris van Buitenlandse Zaken Van Ardenne op 3 maart 2003.

In een gesprek met het ANP over de effecten op Afrika van een mogelijke oorlog in Irak stelde zij: ‘Als hij [Saddam Hoësseïn] massavernietigingswapens verhandelt aan terroristen, en dat doet hij nu, dan is dat ook onveilig voor Afrika.’⁷⁹ Het is de Commissie niet gebleken waarop deze uitspraak gefundeerd was. Kort na de presentatie van Powell spraken medewerkers van de AIVD, plaatsvervangend DGPZ Schaper, enkele medewerkers van de Directie Veiligheidsbeleid (DVB) en DAM met elkaar over de mogelijke banden tussen het Iraakse regime en Al Qaida. De ontkenning van deze banden door de AIVD maakte blijkens het verslag van deze presentatie indruk op Buitenlandse Zaken en betekende volgens het AIVD-verslag ‘een kanttekening bij het tot dan toe bepaalde standpunt van Buitenlandse Zaken’. Aan de minister van Buitenlandse Zaken werd voor het plenaire debat in de Tweede Kamer op 12 februari 2003 meegegeven dat de AIVD geen aanwijzingen had voor de banden tussen Al Qaida en het Iraakse regime. Hieraan werd toegevoegd: ‘Dat bewijst uiteraard niet dat dergelijke banden niet zouden kunnen bestaan.’⁸⁰

Het ministerie van Buitenlandse Zaken bepaalde in de zomer van 2002 zijn positie over het Iraakse MVW-programma. Voor de brainstormsessie van 9 augustus 2002 had de afdeling Nucleaire Aangelegenheden en Non-proliferatie van de Directie Veiligheidsbeleid (DVB/NN) informatie aangeleverd. Deze afdeling had binnen het ministerie tot taak het dossier-MVW te beheren. Het was deze afdeling die contact onderhield met het ministerie van Defensie en ook met de AIVD en de MIVD en die geacht werd op de hoogte te zijn van de rapporten van deze diensten. Het document dat DVB/NN voor de brainstormsessie aanleverde, stelde dat Irak nog restanten MVW had waarvan de ‘kwaliteit waarschijnlijk niet hoogstaand’ was. Daarnaast was Irak ‘waarschijnlijk’ doorgegaan met de productie van MVW. DVB/NN benoemde de dreiging die hiervan

⁷⁹ Bouke Bergsma, ‘Afrika zal lijden onder aanval op Irak’, interview Van Ardenne met ANP, 3 maart 2003.

⁸⁰ BZ, DAM/02942. Plenair debat Irak, 12 februari 2003.

uitging niet explicet. Voor de brainstormsessie zelf was DVB of DVB/NN niet uitgenodigd. In de notitie die DAM na de brainstormsessie op 19 augustus opstelde, stond echter voorop: ‘De dreiging die van Irak/Saddam Hoessein uitgaat is reëel.’ Aan het slot van de notitie werd gesteld dat de dreiging ‘onmiskenbaar’ was en zich richtte op ‘de bevolking van Irak, de landen van de regio van het Midden-Oosten en de internationale veiligheid’.

In lijn met dit uitgangspunt werden, zoals ook in paragraaf 5.2.2 al is beschreven, in de Kamerbrief van 4 september 2002 verstrekkende en toonzettende uitspraken gedaan over het MVW-programma van Irak. Deze brief was in eerste concept opgesteld door DAM. Er bestond volgens dit concept ‘aanleiding voor gerede vermoedens’ dat Irak opnieuw MVW had ontwikkeld. De dreiging hiervan werd als ‘reëel’ ingeschat en zou ‘naarmate de tijd verstrijkt steeds ernstiger’ worden. Het concept werd door DGPZ Siblesz verder aangescherpt. Siblesz liet de brief beginnen met de zinnen: ‘Het lijdt weinig twijfel dat Irak beschikt over massavernietigingswapens. De vraag is vooral welke en hoeveel.’ Hij veranderde verder ‘aanleiding voor gerede vermoedens’ uit het concept in ‘geen twijfel’.⁸¹ De feitelijke grondslag van zowel de conceptbrief als de door Siblesz aangebrachte wijzigingen blijkt niet uit het archief van het ministerie van Buitenlandse Zaken. In het gesprek met de Commissie en later ook schriftelijk gaf Siblesz aan niet meer te weten op basis waarvan hij de formuleringen in de brief had aangescherpt. Hij hield het voor mogelijk dat de door de AIVD geconstateerde verwervingspogingen hieraan hadden bijgedragen, alsmede de door de MVD gedane algemene uitspraken over MVW.⁸² Ook toenmalig minister van Buitenlandse Zaken De Hoop Scheffer haalde de door de AIVD geconstateerde verwervingspogingen aan als een van de redenen waarom hij de uitspraken over MVW in de brief ‘volstrekt gerechtvaardigd’ vond.⁸³

De Commissie constateert dat de in de brief gebruikte bewoordingen niet zijn terug te vinden in de voor 4 september 2002 bij het ministerie van Buitenlandse Zaken aanwezige rapporten van de AIVD en de MVD. Zoals uit de paragrafen 9.4.3 en 9.5.3 blijkt, stonden de in de rapporten aanwezige nuances dergelijke ongeclausuleerde uitspraken niet toe. Over de restanten strijdmiddelen stelde de MVD immers bij voortdurend dat de samenstelling en kwaliteit ofwel niet vaststond (in het geval van chemische strijdmiddelen), ofwel door het verstrijken van de tijd zo was teruggelopen dat deze niet meer effectief konden worden ingezet (in het geval van biologische strijdmiddelen). Ook de stelling dat de dreiging die hiervan uitging ‘reëel’ was, werd in de rapporten van de MVD niet bevestigd. De voornaamste dreiging was volgens de MVD immers te vinden in de ‘Iraakse kennis en kunde op het gebied van massavernietigingswapens’, niet in de op dat moment mogelijk aanwezige restanten strijdmiddelen of verder ontwikkelde MVW. De door de AIVD geconstateerde verwervingspogingen hadden bovendien betrekking op *dual use*-goederen die mogelijk gebruikt konden worden in een nucleair programma of ten behoeve van de ontwikkeling van raketten. Hieruit kon geenszins de conclusie worden getrokken dat Irak nucleaire wapens bezat of verder was gegaan met de ontwikkeling van chemische en biologische wapens (zie de formulering van de brief van 4 september). Daar komt bij dat DVB/NN, de afdeling die gespecialiseerd was in MVW en in contact stond met de AIVD en de MVD, niet was geraadpleegd bij de opstelling van deze brief.

81 De uiteindelijke brief is te vinden in *Kamerstukken II, 2001/02, 23 432*, nr. 56.

82 Siblesz, 22 juni 2009. Brief van Siblesz aan de Commissie naar aanleiding van het verslag van het gesprek met de Commissie, 28 augustus 2009.

83 De Hoop Scheffer, 22 september 2009.

Noch DAM noch DGPZ legde het concept ter advisering aan deze afdeling voor. Naderhand bleek dat ook DVB/NN zich niet in de gekozen formuleringen kon vinden.⁸⁴

De Commissie constateert dat de uitspraken over het Iraakse MVW-programma in de Kamerbrief van 4 september 2002 niet gedekt werden door (technische) analyses afkomstig van de daartoe aangewezen instanties. Veeleer bestaat de indruk dat gepoogd is de gekozen politieke lijn te onderbouwen met stellige, slecht gefundeerde uitspraken over het Iraakse MVW-programma. Zoals reeds in paragraaf 5.2.2 is gesteld, kon de toenmalige DGPZ tijdens het gesprek met de Commissie niet uitsluiten dat hij geïnspireerd was door de uitspraken die de Amerikaanse vicepresident Cheney op 27 augustus 2002 had gedaan.⁸⁵

Zoals beschreven in paragraaf 7.4 deed de minister van Buitenlandse Zaken tijdens de wapeninspecties uitspraken over MVW die niet door feitelijke informatie werden gedekt. Ook in deze gevallen was DVB/NN niet betrokken bij het opstellen van spreekteksten. DVB was wel betrokken bij het opstellen van een overzicht van de MVW-capaciteiten van Irak ten behoeve van de Ministerraad van 7 maart 2003. Dit overzicht bevatte een wat eenzijdige weergave van de werkzaamheden van de VN-wapeninspecteurs; daarnaast werd ingegaan op de andere informatiebronnen.⁸⁶ In de eerste plaats werd gewag gemaakt van NAVO-inlichtingen waaruit zou blijken dat UNMOVIC, net als UNSCOM indertijd, slechts het Iraakse MVW-programma ondergronds zou dwingen en dat de vondst en vernietiging van MVW zou berusten op toevalstrekkers. Irak vervoerde 'op grote schaal containers met productiemateriaal door het land'. Als tweede werden de Verenigde Staten als inlichtingenbron aangehaald, waarbij onder meer werd geciteerd uit de presentatie van Powell en een door de Amerikaanse ambassade aan het ministerie van Buitenlandse Zaken verstrekt 'non-paper'. Ten slotte werden, voor het eerst explicet, de door de AIVD geconstateerde verwerkingspogingen genoemd. Voor DVB leek aldus de informatie afkomstig van de Verenigde Staten en de NAVO, die zonder verdere analyse werd overgenomen, van grote invloed op het ingenomen standpunt.

De Commissie heeft noch in de archieven noch in de gesprekken aanwijzingen gevonden dat vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken op enigerlei wijze druk is uitgeoefend op de AIVD en de MIVD om inlichtingen aan te leveren die het regeringsstandpunt onderbouwden. De Commissie heeft daarentegen vernomen dat de AIVD en de MIVD de indruk hadden dat de aangeleverde rapporten het beleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken nauwelijks beïnvloedden. De contacten op de werkvloer met DVB/NN werden weliswaar als constructief en positief ervaren, maar bij de diensten was duidelijk geworden dat aangeleverde informatie niet veel gewicht in de schaal zou leggen, gezien de door het ministerie van Buitenlandse Zaken in een vroeg stadium gekozen lijn. Al op 4 september 2002 werd vanuit de organisatie aan de dienstleiding van de AIVD medegedeeld dat van het ministerie van Buitenlandse Zaken was vernomen dat 'het besluit om al dan niet steun aan de Verenigde Staten [te verlenen] louter om opportunistische reden zal worden genomen, of Irak nu wel of niet over NBC-wapens beschikt'. Toenmalig plaatsvervangend hoofd van de AIVD Th.P.L. Bot stelde in zijn gesprek met de Commissie:

84 Jochems, 31 augustus 2009; Van Loopik, 25 augustus 2009. Ook het ministerie van Defensie was niet geraadpleegd, zie paragraaf 5.2.3 en paragraaf 9.8.3.

85 Siblesz, 22 juni 2009.

86 Voor een verdere besprekking van dit onderwerp zie paragraaf 7.4. bZ, Memorandum *MVW capaciteiten Irak*, van DVB aan DGPZ, 6 maart 2003, nr. DVB/NN-79/03.

Wij wisten in essentie hoe Buitenlandse Zaken erover dacht en dat, tenzij wij aanwijzingen van het volstrekte tegendeel hadden (en die hadden we niet, eerder het tegendeel), daar geen verandering in kon worden gebracht. Voor het overige poogden wij wat wij wel zagen en wisten zo precies en genuanceerd mogelijk over het voetlicht te krijgen.⁸⁷

Toenmalig hoofd van de AIVD Van Hulst stelde ten aanzien van de houding van de leiding van het ministerie van Buitenlandse Zaken: ‘Over werkelijk geïnteresseerd doorvragen, hervragen over wat wij over MVW hebben geschreven, kan ik mij niets herinneren.’⁸⁸ Van Reijn, directeur MIVD tot januari 2003, antwoordde op de vraag van de Commissie naar de reactie van het ministerie van Buitenlandse Zaken op MIVD-rapporten:

Er werd gereageerd met heel weinig woorden. Het gaf nooit aanleiding tot grote discussies of vragen van de kant van Buitenlandse Zaken. Ik had niet de indruk dat een verdiepingsslag werd aangebracht.⁸⁹

Volgens toenmalig DVB Jochems had hij in 2002-2003 niet de indruk dat de AIVD en de MIVD meer wisten dan de Britten en de Amerikanen.⁹⁰ In diens brief aan de Commissie schreef DGPZ Siblesz: ‘Het was (...) voldoende dat de informatie van AIVD/MIVD erop wees dat er in elk geval “rook” was.’⁹¹ De Hoop Scheffer zei in zijn gesprek met de Commissie dat de AIVD en de MIVD ‘nooit hadden gerapporteerd dat er géén MVW in Irak aanwezig waren’. De buitenlandse inlichtingenrapporten waren stelliger geweest in de constateringen over de dreiging die van het Iraakse MVW-programma uitging. De Hoop Scheffer verklaarde dat hij zelf in 2002-2003 ‘op geen enkel moment’ achterdocht had gekoesterd dat de informatie van inlichtingendiensten uit het buitenland (bijvoorbeeld uit de Verenigde Staten of het Verenigd Koninkrijk) waren gepolitiseerd om het besluitvormingsproces te beïnvloeden. De AIVD en de MIVD hadden de buitenlandse inlichtingenrapporten weliswaar ‘genuanceerd, maar nooit weersproken’. De ervaring van De Hoop Scheffer was dat de AIVD en de MIVD ‘zich altijd zullen indekken’ met voorzichtige formuleringen en clausuleringen.⁹²

9.8.3 HET MINISTERIE VAN DEFENSIE

De MIVD was en is organiek geplaatst onder de secretaris-generaal van het ministerie van Defensie. De MIVD richtte zich in zijn rapportage over het Iraakse MVW-programma in de eerste plaats tot de eigen minister. De Directie Algemene Beleidszaken (DAB) van dit ministerie adviseert de departementsleiding over de internationale en nationale politieke en maatschappelijke factoren die van belang zijn voor het defensiebeleid (Staatsalmanak 2002 en 2003, K2). Zo concipieerde DAB op 3 september 2002 een notitie voor de minister ‘met het oog op uw gesprek met de minister van Buitenlandse Zaken’. Dit gesprek

87 Th.P.L. Bot, 24 juni 2009.

88 Van Hulst, 29 juni 2009.

89 Van Reijn, 29 juni 2009.

90 Jochems, 31 augustus 2009.

91 Brief van Siblesz aan de Commissie naar aanleiding van het verslag van het gesprek met de Commissie, 28 augustus 2009.

92 De Hoop Scheffer, 22 september 2009.

zou op 5 september plaatsvinden. In deze nota schreef DAB dat Irak een potentiële dreiging vormde voor de Verenigde Staten en de westerse wereld. DAB achtte het waarschijnlijk dat Irak sinds het vertrek van de inspecteurs in 1998 was doorgegaan met de productie van chemische en biologische wapens. Ook waren er volgens DAB sterke aanwijzingen dat Irak werkte aan een nucleair wapen, al zou het nog vijf tot zeven jaar duren voordat een eenvoudig wapen ontwikkeld kon worden. DAB waarschuwde dat de Verenigde Staten er bij een inval rekening mee dienden te houden dat MVW ingezet zouden worden tegen Amerikaanse militairen. DAB gaf daarnaast aan dat er nog geen overtuigende bewijzen waren van banden van Irak met Al Qaida.

De MIVD voorzag DAB op 5 september van commentaar op de notitie, aangezien deze niet in een eerder stadium met de MIVD was afgestemd. In de begeleidende brief verzocht directeur Van Reijn ‘teneinde eventuele misverstanden aangaande dreigingsappreciaties voor de toekomst te voorkomen (...) ook in spoedeisende omstandigheden met de MIVD af te stemmen’. Van Reijn zegde toe waar mogelijk alle steun te verlenen. Uitgelegd werd dat Irak tijdens de UNSCOM-periode ‘met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid’ niet in staat was geweest materialen ten behoeve van het MVW-programma te verwerven. Ondanks de grotere vrijheid van handelen voor Irak sinds 1998 schatte de MIVD in dat op dit gebied in de praktijk niet wezenlijk veel veranderd zou zijn. Irak beschikt niet meer over de mogelijkheden de benodigde middelen in enige omvang lokaal te produceren, dit als gevolg van de door UNSCOM ontmantelde infrastructuur ter zake.’ De MIVD ging vervolgens meer specifiek in op de verschillende strijdmiddelen, conform de wijze waarop hierover was gerapporteerd in de notitie van 21 juni. Van Irak ging volgens de MIVD een ‘potentiële dreiging’ uit.

In een nota van DAB van 1 augustus 2003 werd een inventarisatie gemaakt van de inlichtingen van de MIVD en de wijze waarop het kabinet deze had gebruikt. De nota was in overleg met de directeur MIVD Dedden tot stand gekomen. DAB haalde aan dat de regering zich bij haar uiteindelijke oordeelsvorming had laten leiden door de openbare rapporten van UNSCOM, IAEA en UNMOVIC. Verder had de regering kennisgenomen van een aantal openbare inlichtingendocumenten en -presentaties van vooral de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. DAB stelde: ‘In de uiteindelijke oordeelsvorming is deze informatie niet *at face value* genomen, maar inclusief de – over het algemeen nuancerende – toetsing door de MIVD.’ DAB concludeerde:

De aldus afgewogen inlichtingeninformatie waarover de regering uiteindelijk beschikte, bevestigde het beeld van de rapporten van UNMOVIC over ontoereikende (inhoudelijke) medewerking aan het inspectieregime en ontoereikende Iraakse antwoorden op vragen over ‘ontbrekende’ massavernietigingswapens.

De uitspraken van de regering ten aanzien van de Iraakse MVW kwamen volgens DAB overeen met of werden gedekt door de conclusies van de MIVD, zij het dat enkele uitspraken zorgvuldiger geformuleerd hadden kunnen worden.

In zijn gesprek met de Commissie heeft toenmalig minister van Defensie Korthals aangegeven ‘niet bijzonder gelukkig’ te zijn geweest met enkele passages uit de brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 4 september 2002.⁹³ Het ministerie van Buitenlandse Zaken had bovendien nagelaten op ambtelijk niveau contact te zoeken met Defen-

93

Korthals, 15 september 2009.

sie.⁹⁴ Zoals in hoofdstuk 10 zal worden besproken, was Korthals nogal sceptisch over een presentatie over het Iraakse MVW-programma die de CIA eind september 2002 gaf. Navraag van Korthals bij directeur MIVD Van Reijn deed deze sceptis niet verdwijnen. Korthals' ambtsopvolger Kamp stelde in het gesprek met de Commissie dat hij er nog voordat hij minister van Defensie werd al van overtuigd was dat er rekening mee moest worden gehouden dat Irak nog over MVW beschikte. Over de MIVD-rapporten stelde hij: 'Ik heb ook niet de indruk dat er door de MIVD iets nieuws gezegd is.'⁹⁵ In het gesprek met de Commissie stelde toenmalig staatssecretaris Van der Knaap over de MIVD-rapporten dat hij 'daar niet altijd van onder de indruk' was. Reden hiervoor was dat de MIVD zich naar zijn mening 'altijd indekte'. Hij stelde: 'Ik wil ze [de MIVD] niet diskwalificeren, maar met een zekerheidsgraad van min 10 tot plus 25 scoor je altijd goed natuurlijk.'⁹⁶

9.8.4 DE MINISTERRAAD

In de Ministerraad van 6 september 2002 herhaalde minister De Hoop Scheffer van Buitenlandse Zaken het standpunt dat hij in de brief van 4 september en in het Kamerdebat van 5 september had ingenomen. Irak had MVW gehad, had deze eerder gebruikt en er waren gerede vermoedens dat Irak na het vertrek van de VN-wapeninspecteurs was doorgegaan met de ontwikkeling ervan. De minister herhaalde dat de dreiging die hiervan uitging reëel was en naarmate de tijd verstreek steeds ernstiger werd.⁹⁷ Nog in deze vergadering, noch in latere vergaderingen in het najaar van 2002 sprak de Ministerraad over de beoordeling door de AIVD en de MIVD van het MVW-programma van Irak. Voor zover de Ministerraad over informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten sprak, betrof het alleen het effect van de ontwikkelingen betreffende Irak op de binnenlandse situatie. In het najaar werd aan de Ministerraad wel zonder nadere toelichting meermaals de dreiging die van het Iraakse regime uitging voorgehouden. Zo stelde minister Kamp van VROM op 29 november dat Saddam Hoessein een bedreiging voor de gehele wereldorde vormde. De minister van Buitenlandse Zaken bevestigde dit.⁹⁸

In de vergaderingen van de Ministerraad in december 2002 en januari 2003 werd gereeld aandacht besteed aan de vorderingen van de VN-wapeninspecties. Hierop is ingegaan in paragraaf 7.4. Op 7 februari constateerde minister-president Balkenende dat een militaire actie dichterbij was gekomen. Hij verwees onder meer naar de presentatie van Powell in de Veiligheidsraad twee dagen daarvoor. Gebleken was dat Irak 'de al jaren durende praktijk voortzet van verzet tegen de ontwapening en vernietiging van MVW en van het negeren van het gestelde ultimatum'. Minister Remkes van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voegde hieraan toe:

Volgens de inschatting van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) is het door minister Powell geleverde bewijsmateriaal overtuigend. De rechtstreekse band tussen Irak en Al Qaida kon niet onomstotelijk worden aangetoond, hetgeen ook in de speech van minister Powell tot uitdrukking werd gebracht.⁹⁹

94 Zie ook hoofdstuk 5. Tevens speelt hierin een rol dat de directie die doorgaans dit contact had, DVB/NN, niet was betrokken bij het opstellen van de brief.

95 Kamp, 6 juli 2009.

96 Van der Knaap, 15 juli 2009.

97 Ministerraad 6 september 2002, 1g.

98 Ministerraad 29 november 2009, 3f.

99 Ministerraad 7 februari 2003, 3c.

Minister De Hoop Scheffer concludeerde op 17 maart dat Irak niet had willen duidelijk maken wat het had gedaan met de MVW die bij de inspecties in het verleden waren aangetroffen. De Ministerraad kwam vervolgens tot de ‘eigenstandige afweging’ dat Irak de VR-resoluties had geschonden. Voor een besprekking van de totstandkoming van deze beoordeling zij opnieuw verwezen naar paragraaf 7.4. Uit de verslagen van de vergaderingen van de Ministerraad op 7, 17 en 18 maart blijkt niet dat de inlichtingen van de AIVD en de MIVD hierbij aan de orde zijn gekomen.

9.9 Het werk van de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de Staten-Generaal

9.9.1 INFORMATIEVOORZIENING AAN DE TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Voorafgaand aan de oorlog in Irak

De regering berichtte in de periode voorafgaand aan de oorlog in Irak meermalen aan de Tweede Kamer over het Iraakse MVW-programma en de dreiging die hiervan uitging. Met de brief van minister De Hoop Scheffer van 4 september 2002 bleek de toon voor het standpunt van de regering te zijn gezet. De totstandkoming van de vrij stellige uitspraken in deze brief zijn in paragraaf 9.8.2 reeds besproken. Tijdens het Kamerdebat van 5 september vroeg Koenders (PvdA) naar de ‘precieze aard van de bedreiging’ die van het Iraakse MVW-programma uitging, en naar ‘het type bewijzen dat vereist is’. De Graaf (D66) vroeg de minister naar een ‘toelichting op zijn stelling’ over de Iraakse MVW omdat ‘dat nu net iets is wat wij niet weten maar alleen vermoeden’. Van Bommel (sp) stelde de verontwaardiging dat Irak over MVW zou beschikken ‘buitengewoon selectief’ te vinden en refereerde aan landen als India, Pakistan en Israël. ‘Wie of wat wordt er op dit moment bedreigd door Irak?’ vroeg hij zich af. Tegelijkertijd was er vrijwel niemand die in twijfel trok dat er van Irak een dreiging uitging. Een bloemlezing uit de *Handelingen* moge dit illustreren: ‘Wie in Irak geen reële bedreiging ziet is beangstigend naïef’ (Koenders); ‘Het regime is (...) zeker bedreigend’ (De Graaf); ‘Voor onze fractie bestaat er geen twijfel aan de dreiging die van Irak uitgaat’ (Eurlings, CDA). Ook over de aanwezigheid van MVW bestond niet veel controverse; dat Saddam Hoessein chemische en biologische wapens ‘bezit en ontwikkelt, staat vast’ (Karimi, GroenLinks); ‘Irak bezit massavernietigingswapens; zie het overtuigende rapport van UNSCOM’ (Van Aartsen, VVD).¹⁰⁰

De minister ging vervolgens in op wat hij ‘een van de hoofdpunten van dit débat’ noemde, te weten: ‘Saddam Hoessein vormt een levensgrote bedreiging voor de regio en breder.’ Dit bleek volgens de minister uit het UNSCOM-rapport van 1999, dat ‘huiveringwekkend’ was, gezien de grote hoeveelheden wapens die de inspecteurs hadden aangetroffen. Na operatie *Desert Fox* waren de chemischewapenfaciliteiten volgens de minister weer opgebouwd en deze konden gebruikt worden voor de productie van chemische wapens. De minister ging ervan uit dat Irak op dat moment niet over nucleaire wapens beschikte, maar wel over de kennis om deze te fabriceren. Van Bommel vroeg waarom, als de minister zich op een rapport van 1999 baseerde, dit niet eerder een aanleiding was geweest om op basis daarvan te dreigen met geweld. De minister gaf als antwoord dat het geen twijfel leed dat de stand van zaken in Irak

¹⁰⁰ *Handelingen II, 2001/02, 95-5649/5663.*

hier aanleiding toe gaf. Van Bommel vroeg vervolgens: ‘Heeft u bewijzen of een aanleiding? Ik stel u die vraag concreet omdat u alleen beschikt over het rapport uit 1999.’ De minister repliceerde dat Van Bommel met deze vraag ‘een vreemde draai met betrekking tot de bewijslast’ vertoonde, aangezien het aan Saddam Hoessein was te bewijzen dat hij *niet* over MVW beschikte. Hij plaatste vervolgens het belang van de Iraakse MVW voor het standpunt van de regering op de voorgrond door te stellen: ‘De legitimatie voor optreden van de internationale gemeenschap ligt voor mij nagelvast in de kwestie van de massavernietigingswapens. (...) Het gaat om het bezit van deze wapens en de enorme dreiging die ervan uitgaat.’¹⁰¹

Op 30 september stuurde de minister van Buitenlandse Zaken een brief aan de Tweede Kamer waarin hij onder meer inging op het op 24 september openbaar gemaakte rapport van de Britse regering. Hij stelde:

De analyse in dit rapport van het streven van het Iraakse regime om in strijd met de VR-resoluties capaciteit te verwerven met betrekking tot massavernietigingswapens, alsmede de dreiging die daarvan uitgaat in het licht van de aard van het bewind in Bagdad, stemt overeen met het beeld dat de Nederlandse regering daarvan heeft.¹⁰²

Tijdens het algemeen overleg de volgende dag meende Van Bommel dat ‘het Britse rapport veel conclusies bevat, die slechts in enkele gevallen met bewijzen worden gestaafd’. De Graaf stelde dat uit het Britse rapport niet bleek dat Irak op dat moment een acuut gevaar vormde, en dat het eigenlijk bestond uit ‘opgewarmde kliekjes’. Eurlings vroeg de minister in te gaan op ‘de meest alarmerende passages en de onderbouwing daarvan’.¹⁰³ De minister antwoordde:

De discussie over het Britse rapport mag de aandacht niet afleiden van het feit dat het aan Saddam is om aan te tonen dat hij niet beschikt over massavernietigingswapens en de grote hoeveelheid massavernietigingswapens die nog aanwezig was toen de wapeninspecteurs in 1998 Irak verlieten, heeft laten vernietigen.¹⁰⁴

Hij voegde daaraan toe dat er geen reden was om aan te nemen dat Saddam was gestopt met de ontwikkeling van MVW. Uit het Britse rapport en de briefings in de Verenigde Staten bleek volgens hem dat Irak:

(...) ultracentrifugeapparatuur heeft geïmporteerd, klaarblijkelijk met het doel om zijn arsenaal chemische en biologische wapens met atoomwapens uit te breiden. Het gevaar dat hiervan uitgaat, wordt nog vergroot door de wetenschap dat hij in het verleden met verschrikkelijke gevolgen chemische wapens heeft ingezet.

¹⁰¹ *Handelingen II*, 2001/02, 95-5666.

¹⁰² Deze brief heeft geen Kamerstuknummer. Aangezien wel in het algemeen overleg van 1 oktober 2002, *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432, nr. 61, aan deze brief werd gerefereerd, heeft de Commissie navraag gedaan bij de archiefdienst van de Tweede Kamer. Aldaar is de brief gevonden. De brief is wel behandeld in het debat, maar abusievelijk niet als Kamerstuk gedrukt. De brief, met als onderwerp ‘stand van zaken Irak’, is op 30 september 2002 met NZ-kenmerk DAM-450/02 naar de Tweede Kamer gezonden.

¹⁰³ *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432, nr. 61, p. 1-5.

¹⁰⁴ *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432, nr. 61, p. 7.

Het Britse rapport werd niet nader inhoudelijk besproken. De kritische kanttekeningen van de MVD bij dit rapport (zie paragraaf 9.5.3) liet de regering onvermeld. Het debat maakte wel duidelijk dat de Nederlandse regering zich vierkant achter het Britse rapport schaarde.

Op 10 februari 2005¹⁰⁵ stuurde de minister van Buitenlandse Zaken een brief aan de Tweede Kamer waarin hij onder meer reageerde op de presentatie van Powell in de Veiligheidsraad op 5 februari. De minister beoordeelde deze presentatie als volgt:

Op basis van de verstrekte informatie, waaronder satellietfoto's en afgeluisterde gesprekken, lijkt de conclusie te moeten worden getrokken dat het Iraakse verbergingsmechanisme dat de inspecties ten tijde van UNSCOM om de tuin moet leiden weer operationeel is.¹⁰⁶

Om zijn beoordeling kracht bij te zetten refereerde de minister voor het eerst in het kader van het Iraakse MVW-programma aan de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Hij stelde: ‘Veel van wat door Powell naar buiten wordt gebracht is reeds langer in inlichtingenkringen bekend en is in lijn met hetgeen uit Nederlandse inlichtingbronnen is gebleken.’¹⁰⁷

In het plenaire debat op 12 februari trokken verschillende Kamerleden de hardheid van de presentatie van Powell in twijfel: ‘Het is niet overtuigend’ (Karimi); ‘Interessante beelden (...) maar geen bewijzen’ (Van Bommel). Andere Kamerleden beaamden de beoordeling van de regering: ‘Concrete bewijzen’ (Eurlings); ‘Het geleverde bewijsmateriaal [is] overtuigend’ (Herben, LPE). Huizinga (ChristenUnie) vroeg zich af hoe de uitspraak van de minister-president ‘Hard bewijs’ in de pers zich verhield tot de brief waarin werd gesproken over ‘harde aanwijzingen’. De Hoop Scheffer antwoordde dat de regering de presentatie van Powell ‘overtuigend’ vond. De presentatie bevatte volgens de minister ‘bewijzen van hoe Saddam Hoessein er alles aan doet om de wapeninspecteurs te misleiden’. De bij dit debat eveneens aanwezige minister-president vond dat het hoe dan ook ‘buitengewoon ernstig’ genomen moest worden, nu ‘uit geluidsopnames blijkt hoe er wordt omgesprongen met het verborgen materiaal’.¹⁰⁸ In de discussie over bewijzen en aanwijzingen herhaalde De Hoop Scheffer met klem dat niet vergeten moest worden dat de bewijslast bij niemand anders dan Saddam Hoessein lag. Hij illustreerde dit uitgangspunt met de metafoor dat de wapeninspecteurs niet in Irak met een zaklantaarn hoefden rond te lopen, maar dat ‘Saddam Hoessein het licht aan moest doen’. Minister Kamp stelde al even illustratief dat als de MVW uit Irak verdwenen, er ‘daar niets [hoeft] te gebeuren. Er wordt dan niets aangevallen. (...) De vlag kan dan in top. De boten kunnen dan terug’.¹⁰⁹

Na de presentatie van Powell volgden de rapporten van UNMOVIC en IAEA elkaar snel op. De regering gaf hier een aantal malen een reactie op in de Tweede Kamer, tot zij op 18 maart een uiteindelijke beoordeling gaf ‘over de mate waarin Irak zijn verplichting om

¹⁰⁵ Van november 2002 tot januari 2003 kwamen de VN-wapeninspecties meerdere malen in de Tweede Kamer aan de orde. Hierop wordt ingegaan in paragraaf 5.4.

¹⁰⁶ *Kamerstukken II, 2002/03, 23 432, nr. 76, p. 1.*

¹⁰⁷ *Kamerstukken II, 2002/03, 23 432, nr. 76, p. 2.*

¹⁰⁸ *Handelingen II, 2002/03, 43-3013.*

¹⁰⁹ *Handelingen II, 2002/03, 43-3025.*

te ontwapenen nakomt'.¹¹⁰ Opvallend is de bijlage van de brief van 18 maart 2003 getiteld 'Ontwapening sinds 1991 (uit UNSCOM/UNMOVIC/IAEA-rapport)'. Deze bijlage is een deel van het overzicht dat op 7 maart aan de Ministerraad werd verstrekt. In paragraaf 7.4 is hier nader aandacht aan besteed. In het beslissende debat in de Tweede Kamer op 18 maart stelde de minister van Buitenlandse Zaken ervan uit te gaan dat Irak chemische en biologische wapens had en dat hij zich 'grote zorgen' maakte over de mogelijke inzet hiervan.¹¹¹

Voorafgaand aan de oorlog gaf de regering aldus niet gemotiveerd aan waar de veronderstellingen over het MVW-programma op waren gebaseerd. Hier werd echter in de Tweede Kamer ook niet diepgaand naar gevraagd. Kamerleden die doorvroegen naar de informatie waar de minister zich op baseerde, werden afgedaan met de redenering dat de bewijslast niet bij de regering, maar bij Saddam Hoessein lag. Enkele vragen over het openbare Britse rapport werden met dezelfde redenering van tafel geveegd, terwijl tegelijk duidelijk was dat de regering aan het rapport grote waarde hechtte.

Na afloop van de oorlog in Irak

Tijdens de oorlog werden er geen MVW gevonden in Irak. Op 10 april 2003 stelde de minister van Buitenlandse Zaken in de Tweede Kamer dat de onvindbaarheid van MVW geen reden was voor een discussie over de legitimiteit van de oorlog. Deze legitimiteit was immers gestoeld geweest op het niet-beantwoorden door Saddam Hoessein van vragen omtrent ontwapening.¹¹² Karimi stelde in een debat van 24 april dat het niet-vinden van de MVW toch wel een geloofwaardigheidsprobleem opleverde voor de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk.¹¹³ Op 4 juni werden de eerste vragen gesteld over de informatie op basis waarvan de regering steun haar had uitgesproken voor de oorlog in Irak. Koenders was hierbij in het bijzonder geïnteresseerd in de informatie over 'de mate van dreiging van massavernietigingswapens'.¹¹⁴ De minister van Buitenlandse Zaken gaf in zijn antwoord op 10 juni vervolgens een opsomming van de aanwezige informatie, te weten:

(...) door de VS, het VK en andere bondgenoten in NAVO-kader gedeelde informatie, de presentatie in de VN-Veiligheidsraad op 5 februari door Secretary of State, Colin Powell, en het rapport van de Britse regering inzake de massavernietigingswapens in Irak van eind vorig jaar.¹¹⁵

De minister voegde hieraan toe dat deze informatie voortdurend was beoordeeld in het licht van de rapporten van UNSCOM, UNMOVIC en IAEA, alsmede de informatie die de eigen inlichtingendiensten ter beschikking hadden. De procedure hierbij was volgens de minister dat de aanwezige informatie werd beoordeeld door de MIVD en AIVD. Vervolgens werd 'de beoordeling van genoemde informatie (...) in samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken samengebracht in een wekelijkse rapport' aan de bewindspersonen. Bij de

¹¹⁰ *Kamerstukken II, 2002/03, 23 432, nr. 94, p. 2.*

¹¹¹ *Handelingen II, 2002/03, 50-3311.*

¹¹² *Kamerstukken II, 2002/03, 23 432, nr. 113, p. 8.*

¹¹³ *Kamerstukken II, 2002/03, 23 432, nr. 112, p. 4.*

¹¹⁴ *Aanhangsel Handelingen II, 2002/03, nr. 1391.*

¹¹⁵ *Aanhangsel Handelingen II, 2002/03, nr. 1391.*

beoordeling in interdepartementaal kader hadden ‘de AIVD en de MIVD een belangrijke rol’. De Commissie constateert dat deze taakverdeling overeenstemt met de formele procedure. Zoals echter in voorgaande paragrafen gebleken is, hebben de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken in de praktijk met betrekking tot de MVW in Irak slechts selectief gebruikgemaakt van de rapporten van de AIVD en de MIVD. Deze rapporten werden enkel aangehaald voor zover deze de reeds ingenomen standpunten onderschreven.

Op 18 juni 2003 vroeg Koenders verder door over dit onderwerp. Hij wilde weten waarop de regering haar conclusies over het Iraakse MVW-programma had gebaseerd. Op 8 juli benadrukte de minister van Buitenlandse Zaken de ‘eigen afweging’ van de regering. Over het veronderstelde streven van Irak naar MVW-capaciteiten stelde de minister dat dit ‘ook in lijn [was] met hetgeen uit Nederlandse inlichtingenbronnen is gebleken’.¹¹⁶ Tijdens het algemeen overleg van 25 juni vroeg Van Bommel naar de rapporten van de inlichtingendiensten over MVW. Inmiddels waren grote twijfels ontstaan over de validiteit van het openbare rapport van de Britse regering van 24 september 2002. De minister van Buitenlandse Zaken had indertijd gezegd dat het rapport overeenstemde ‘met het beeld dat de Nederlandse regering daarvan heeft’.¹¹⁷ De minister van Defensie zei over de MIVD-rapporten over MVW: ‘Ik heb die rapporten nog redelijk voor ogen. Dat waren genuanceerde rapporten waarin aangegeven werd dat er veel onzekerheden waren.’ De oorzaak van die onzekerheden was gelegen in de weigering van het Iraakse regime om antwoorden te geven over openstaande ontwapeningsvraagstukken. Er moest dus op een andere manier gereconstrueerd worden wat er mogelijk aan de hand was. Op grond van de beschikbare informatie ‘bestond wel degelijk de indruk dat er een dreiging van massavernietigingswapens was’. De minister had de overtuiging dat de rapporten genuanceerd en verantwoord waren en had ‘achteraf dan ook niet de behoefte om er afstand van te nemen’.¹¹⁸

De volgende dag diende Van Bommel een motie in waarin hij inzage verzocht in het rapport van de MIVD waaruit de overeenstemming bleek met het rapport van de Britse regering van 24 september 2002. Van Bommel achtte dat Britse rapport cruciaal voor de discussie die voorafgaand aan de oorlog gevoerd was over het acute gevaar van het Iraakse regime. De minister van Buitenlandse Zaken reageerde hierop door de stellen: ‘Kom mij niet aan met verhalen dat de Nederlandse regering haar positie heeft bepaald op grond van welk inlichtingenrapport ook’.¹¹⁹ Het ging de regering immers om de niet-naleving van de resoluties. De minister van Defensie voegde daaraan toe dat hij zich bij de besluitvorming ‘nooit op een zodanige manier op de rapporten van de MIVD’ had beroepen. Het geven van inzage in interne MIVD-rapporten was dan ook ‘volkommen zinloos’.¹²⁰ Van Bommel was verbaasd over het verschil tussen de onzekerheid die de ministers schetsten over de MVW in Irak, en de zekerheid waarmee het Britse rapport stelde dat Irak binnen 45 minuten chemische en biologische wapens zou kunnen inzetten. Hij vroeg zich af hoe dan de regering in de brief van 30 september 2002 had kunnen aangeven dat het Britse rapport en het beeld van de Nederlandse regering overeenstemden. De motie werd alleen gesteund door de fracties van de SP, GroenLinks en de PvdA, en dus verworpen.¹²¹

¹¹⁶ *Aanhangsel Handelingen II, 2002/03, nr. 1591.*

¹¹⁷ Deze brief heeft geen Kamerstuknummer. De brief met onderwerp ‘Stand van zaken Irak’ is op 30 september 2002 met bz-kenmerk DAM-450/02 naar de Tweede Kamer gezonden. Zie noot eerder in deze paragraaf.

¹¹⁸ *Kamerstukken II, 2002/03, 23 432, nr. 120, p. 33.*

¹¹⁹ *Handelingen II, 2002/2003, 83-4818.*

¹²⁰ *Handelingen II, 2002/2003, 83-4819.*

¹²¹ *Handelingen II, 2002/03, 83-4835.*

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken verzocht vervolgens op 22 juli 2003 om schriftelijk op de hoogte te worden gesteld van de informatie op basis waarvan de regering uitspraken had gedaan over het MVW-programma van Irak. Het antwoord hierop in een brief van 22 augustus is reeds in paragraaf 9.3 aan de orde gekomen. Hieruit bleek dat, na de rapporten van de VN-wapeninspecteurs, de rapporten van buitenlandse inlichtingendiensten van belang waren geweest. Deze informatie was volgens de brief alleen betrokken in de uiteindelijke oordeelsvorming van de regering ‘na zorgvuldig te zijn getoetst door de MIVD en AIVD’.¹²² Ten slotte ‘beschikte de regering over de inlichtingen die de MIVD en AIVD uit eigen bronnen hebben’.¹²³ Al deze inlichtingeninformatie bevestigde volgens de minister het beeld van de rapporten van UNMOVIC ‘over ontoereikende (inhoudelijke) medewerking aan het inspectieregime en ontoereikende Iraakse beantwoording van de nog openstaande vragen’. De passages uit de brief van 4 september 2002 dat het ‘weinig twijfel’ leidt dat Irak beschikte over MVW en dat er ‘geen twijfel’ bestond over de voortgezette ontwikkeling door Irak van MVW, waren ‘grotendeels gebaseerd’ op ‘het eindrapport van UNSCOM, het rapport van Ambassadeur Amorim’¹²⁴ en de inschattingen van de nationale inlichtingendiensten. Volgens de minister concludeerde zowel de AIVD als de MIVD dat ‘ervan uit moest worden gegaan dat Irak nog beschikte over restvoorraarden biologische en chemische strijdmiddelen, en dat Irak over de capaciteit en kennis beschikte om de productie ervan op korte termijn te hervatten’.¹²⁵ De AIVD en de MIVD hadden weliswaar geen ‘concrete aanwijzingen’ voor de hervatting van de productie, maar stelden wel dat Irak sinds 1998 ‘een grotere vrijheid van handelen had gehad’. Bovendien waren ‘ook door de AIVD verwervingspogingen van Irak geconstateerd’. Concluderend stelde de minister dat ‘daarom werd geconcludeerd dat de dreiging die van Irak uitging reëel was en naarmate de tijd verstreek ernstiger werd’. Het dreigingsbeeld was niet veranderd sinds de brief van 4 september. De rapporten van UNMOVIC gaven daar geen aanleiding voor, gezien de constateringen van Blix over de gevonden zestien verboden chemische granaten (zie paragraaf 7.4), de ‘opgevoerde’ Al Samoud-raketten, de herbouw van de infrastructuur voor raketontwikkeling en de vele onbeantwoorde vragen.

In het debat op 28 augustus 2003 herhaalde minister Kamp van Defensie dat de MIVD ‘in algemene zin erg voorzichtig is’ en informatie van buitenlandse diensten niet aanscherpte, maar veelal nuanceerde.¹²⁶ De Tweede Kamer had volgens Kamp ‘alle informatie gekregen die van belang en relevant is’. Voor wat de MIVD betreft kon het openbare jaarverslag over 2002 volstaan, waarin enkele uitspraken werden gedaan over de mogelijke aanwezigheid van MVW in Irak en was gesteld dat ‘de grootste dreiging echter uit[ging] van Iraks kennis en kunde’. Uitgaand van het vertrouwen ‘dat de Tweede Kamer in de

¹²² Kamerstukken II, 2002/03, 23 432, nr. 124, p. 3.

¹²³ Kamerstukken II, 2002/03, 23 432, nr. 124, p. 3.

¹²⁴ Ambassadeur Amorim werd op 30 januari 1999 als voorzitter van een panel door de president van de Veiligheidsraad aangesteld ‘to make recommendations to the Security Council on how (...) to re-establish an effective disarmament/ongoing monitoring and verification regime in Iraq.’ Amorim rapporteerde op 27 maart 1999 aan de Veiligheidsraad. Uit het archief blijkt dat het ministerie van Buitenlandse Zaken uit het rapport afleidde dat Irak nog verboden wapens had omdat hierin werd gesteld: ‘The panel notes that (...) Iraq might reconstitute its proscribed weapons programmes or retain proscribed items.’ Conclusie van het panel was echter ook ‘the bulk of Iraq’s proscribed weapons programmes has been eliminated’. Zie Rapport Amorim, S/1999/356, en bz, Spreekpunten voor de minister van Buitenlandse Zaken voor debat 23 augustus 2003.

¹²⁵ Kamerstukken II, 2002/03, 23 432, nr. 124, p. 3.

¹²⁶ Handelingen II, 2002/03, 86-5016.

regering mag hebben' was het volgens de minister 'verantwoord' dat de Kamer 'genoegen neemt met de informatie die namens de regering is verschaft'.¹²⁷ In dit debat werd ook de vraag gesteld of de Nederlandse regering een voorpublicatie, een 'advance copy', van het Britse rapport van september 2002 had ontvangen en of dit door de MIVD en AIVD geëvalueerd was. De minister van Defensie wist hier niet van. De minister van Buitenlandse Zaken zei dat:

(...) de minister-president op basis van een persoonlijk contact tussen premier Blair en hemzelf met de uitdrukkelijke afspraak en voorwaarde dat het uitsluitend voor hem alleen bestemd zou zijn, inzage [heeft] gehad in achterliggende geheime rapporten die uiteindelijk hebben geleid tot de op internet gepubliceerde versie van het Britse rapport.¹²⁸

Deze informatieverstrekking zou de wereld in gaan als de for-your-eyes-onlybrief. De minister van Buitenlandse Zaken gaf aan dat andere bewindspersonen geen kennis hadden genomen van dit document. Na dit debat dienden Koenders, Halsema en Van Bommel een motie in met het verzoek de Kamer te informeren over de toetsing door de MIVD en AIVD van de informatie over de Iraakse MW. De motie werd verworpen.¹²⁹

Op 9 september 2003 schreef de minister-president een brief aan de Tweede Kamer naar aanleiding van vragen van Koenders over de for-your-eyes-onlybrief. Hierin stelde hij dat bij de overhandiging van de brief de mededeling was gedaan dat de MIVD, AIVD en het ministerie van Buitenlandse Zaken 'langs dezelfde lijnen zouden worden geïnformeerd', hetgeen op 26 september 2002 zou zijn gebeurd. Hierdoor had de verstrekking van de for-your-eyes-onlybrief 'geenszins de zorgvuldige en collegiale samenwerking binnen het kabinet in de weg gestaan'. De AIVD en de MIVD hadden vervolgens de minister-president hun beoordeling gegeven van het openbare rapport, waardoor volgens de minister-president het aan hem persoonlijk verzonden rapport 'geen aparte betekenis heeft gehad in de verdere besprekking en besluitvorming'.¹³⁰

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken stelde vervolgens op 26 september 2003 55 vragen, onder andere over de mogelijke kennisachterstand van andere leden van het kabinet en de verschillen tussen het openbare Britse rapport, de rapporten die de AIVD, MIVD en Buitenlandse Zaken ontvingen en de for-your-eyes-onlybrief. De minister-president antwoordde schriftelijk op 20 oktober 2003 dat er 'materieel geen verschil was' tussen de Britse rapporten die Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken, de AIVD en de MIVD hadden ontvangen. Het ging om een tweetal documenten van vijf bladzijden, waarvan de inhoud betrekking had op slechts een deel van de materie die in het openbare rapport was behandeld. De documenten bevatten 'geen nieuwe en opzienbarende feiten' en gaven geen aanleiding 'tot bijzondere aandacht' of tot aanpassing van 'het Nederlandse beleid', en waren onderdeel van een reeks informatie die vanuit het Verenigd Koninkrijk aan de regering was verstrekt.¹³¹ De regering herhaalde dat de geheime Britse informatie 'geen aparte betekenis [heeft] gehad in de besluitvorming over de uiteindelijke politieke steun aan de militaire interventie tegen Irak'.¹³²

¹²⁷ Handelingen II, 2002/03, 86-5017/5019.

¹²⁸ Handelingen II, 2002/03, 86-5025.

¹²⁹ Kamerstukken II, 2002/03, 23 432, nr. 123, Handelingen II, 2002/03, 86-5029.

¹³⁰ Kamerstukken II, 2002/03, 23 432, nr. 125, p. 1.

¹³¹ Kamerstukken II, 2003/04, 23 432, nr. 129, p. 5 en 7.

¹³² Kamerstukken II, 2003/04, 23 432, nr. 129, p. 6.

De Commissie constateert dat in het gesprek tussen de coördinator I&V Visser en Bos een andere indruk werd gewekt (zie paragraaf 9.4.1). Visser benadrukte immers het belang voor de regering van geheime bronnen, waarbij, aldus Visser in zijn gesprek met de Commissie, vooral ook werd geput uit de for-your-eyes-onlybrief. Daarnaast constateert de Commissie dat in het archief van het ministerie van Buitenlandse Zaken enkel het openbare Britse rapport is gevonden. Een document dat ‘materieel’ gelijk was aan de for-your-eyes-onlybrief heeft de Commissie niet aangetroffen. Bij de AIVD en de MIVD waren wel diverse Britse inlichtingenrapporten over het Iraakse MWV-programma uit het najaar van 2002 aanwezig.¹³³

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken had ook een aantal meer specifieke vragen over de AIVD en de MIVD. Het antwoord was kort: ‘De regering gaat niet in op vragen over bronnen, modus operandi en het actuele kennisniveau van de inlichtingendiensten.’ De regering stelde desgevraagd dat geen van de diensten op enig moment beoordelingsfouten had gemaakt. De opmerkingen in de brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 4 september 2002 sloten volgens de minister-president aan bij in het openbare jaarverslag 2002 van de MIVD vermelde informatie over de Iraakse MWV. Daarnaast beantwoordde de minister-president de vraag wat de beoordeling door de Nederlandse inlichtingendiensten van de ‘45 minutenclaim’ was. Gesteld werd dat de AIVD deze stelling niet had kunnen beoordelen en dat ‘de MIVD de mogelijkheid niet explicet [kon] uitsluiten dat Irak inderdaad in staat zou zijn binnen 45 minuten massavernietigingswapens in te zetten’.¹³⁴

De Commissie brengt in herinnering dat de MIVD juist op dit onderdeel van het Britse rapport scherpe kritiek had (zie paragraaf 9.5.3) en dat de regering dit in 2002 onvermeld had gelaten. Bovenstaand antwoord kan derhalve niet anders dan als onjuist worden bestempeld.

Op 22 oktober 2003 meldde de regering dat de door de Verenigde Staten ingezette wapeninspecteurs van de *Iraq Survey Group* nog geen MWV hadden gevonden, maar dat nog niet geconcludeerd kon worden dat de voorraden er niet waren.¹³⁵ In januari 2004 stelde het voormalig hoofd van de *Iraq Survey Group* dat er geen belangrijke hoeveelheden chemische en biologische wapens gevonden zouden worden. Karimi stelde hieromtrent vragen die op 24 februari door minister B. Bot van Buitenlandse Zaken beantwoord werden.¹³⁶ Minister Bot stelde ten aanzien van de informatiepositie inzake Irak voorafgaand aan de oorlog: ‘Er bestond (...) veel kennis, maar uiteraard – vanwege onvoldoende medewerking van Iraakse kant – geen zekerheid over de Iraakse programma’s voor massavernietigingswapens’.¹³⁷

De uitzending van het programma *Zembla* getiteld ‘De waarheid van de wapeninspecteurs’ op 15 april 2004, deed de discussie in de Tweede Kamer weer oplaaien. In de uitzending werd gesteld dat de AIVD op basis van zijn contacten met VN-wapeninspecteurs had moeten weten dat Irak al voor de oorlog goeddeels ontwapend was. Koenders vroeg er op 20 april naar in het mondelinge vragenuur. Minister Remkes van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties antwoordde dat er ‘een aantal keer contacten’ waren geweest tussen UNSCOM en de voormalige BVD, maar dat hij ‘over de aard van de contacten en over de aard van de informatie’ in het

¹³³ Hiervan heeft de Commissie geen kennis kunnen nemen in verband met het ontbreken van Britse toestemming.

¹³⁴ *Kamerstukken II*, 2003/04, 23 432, nr. 129, p. 10.

¹³⁵ *Kamerstukken II*, 2003/04, 23 432, nr. 131, p. 3.

¹³⁶ Deze had op 2 december 2003 de plaats ingenomen van De Hoop Scheffer.

¹³⁷ *Handelingen II*, 2003/04, Aanhangel nr. 908, p. 1924.

openbaar geen mededelingen kon doen.¹³⁸ Wel was hij bereid de commissie IVD te informeren, hetgeen ook is gebeurd, waarvoor zij verwezen naar paragraaf 9.9.2.

Op 12 juni 2004 publiceerde *NRC Handelsblad*-journalist Joost Oranje een artikel onder de titel ‘Hollandse oorlogslogica’. Daarin stelde hij dat de Tweede Kamer voorafgaand aan de oorlog in Irak onjuist of onvolledig was ingelicht over de kwestie van MVW in Irak. In een door Koenders gevraagde reactie wees minister Kamp van Defensie op 21 juni deze veronderstelling met klem als incorrect van de hand. Kamp wilde niet aan het verzoek tot verstrekking van in het artikel genoemde stukken tegemoetkomen, aangezien dat volgens hem het functioneren van de inlichtingendiensten en van de overheid in algemene zin zou schaden. Evenmin wilde Kamp ingaan op de inhoud van deze documenten, waarin onder andere zou zijn gesteld dat de MIVD achteraf kanntekeningen zou hebben geplaatst bij de wijze waarop het kabinet de Tweede Kamer over de MVW had ingelicht. Wel meldde hij dat de AIVD zelf ‘verwervingspogingen [had] geconstateerd, die het kabinet sterkten in de conclusie dat het regime in weerwil van VN-resoluties bleef streven naar het bezit van massavernietigingswapens’. In het debat naar aanleiding van deze brief, op 30 juni, lichtte minister Remkes de door de AIVD geconstateerde verwervingspogingen toe. Internationaal was bekend dat Irak probeerde ‘bedrijven en kennisinstituten onbewust en ongewild’ te betrekken bij leveranties aan verschillende Iraakse programma’s. De AIVD had een bewustwordingsprogramma voor Nederlandse bedrijven en instituten uitgevoerd als onderdeel van het Nederlandse non-proliferatiebeleid:

In de zomer van 2001 namen (...) de signalen toe dat Irak ook werkelijk verwervingspogingen in Nederland ondernam. De AIVD heeft toen zijn onderzoek geïntensiveerd en stelde vervolgens in een aantal gevallen vast dat er inderdaad sprake was van verwerving door Irak. In een enkel geval moest, om deze verwerving te stoppen, in het kader van het exportcontroleregime een ambtsbericht worden uitgebracht aan het ministerie van Economische Zaken. In een van deze zaken heeft het OM een opsporingsonderzoek ingesteld.¹³⁹

Toen in juli 2004 het rapport van de Amerikaanse Senaatscommissie over het onderzoek naar de kwaliteit van het werk van de CIA inzake de MVW in Irak uitkwam, was dit voor Van Bommel aanleiding vragen te stellen over de werkzaamheden en bronnen van de Nederlandse inlichtingendiensten. In de brief van 25 augustus 2004, die reeds in paragraaf 9.3 aan de orde is geweest, lichtte minister Remkes toe op welke bronnen de AIVD en de MIVD zich hadden gebaseerd. Achtereenvolgens ging het om ‘rapporten van UNSCOM en UNMOVIC, om inlichtingenmateriaal dat in internationaal verband werd gedeeld en om eigen onderzoek’.¹⁴⁰ De diensten hadden de informatie van buitenlandse diensten vergeleken met andere informatie en beoordeeld op herkomst, inhoudelijke consistentie en waarschijnlijkheid.¹⁴¹ Minister Remkes herhaalde dat de MIVD en de AIVD over hun bevindingen ‘steeds op genuanceerde wijze gerapporteerd’ hadden. Over de samenwerking met buitenlandse diensten als de CIA stelde de minister: ‘Nederland

138 *Handelingen II*, 2003/04, 68-4441/4444.

139 *Handelingen II*, 2003/04, 90-5816.

140 *Handelingen II*, 2003/04, Aanhangsel nr. 2104, p. 1.

141 *Handelingen II*, 2003/04, Aanhangsel nr. 2104, p. 1.

dient op dit punt niet afhankelijk te zijn van andere landen en moet zelfstandig inlichtingen kunnen vergaren. Dit bevordert ook de mogelijkheden tot toetsing van inlichtingen die van buitenlandse diensten worden verkregen.¹⁴² Er waren dan ook geen gronden om ‘een heroverweging van de werkzaamheden van de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten’ of van ‘de samenwerking met de CIA’ te maken.

De kwestie van de MVW in Irak kwam na de zomer 2004 nog een aantal keren terug in de Tweede Kamer, vaak naar aanleiding van gegevens die onderzoeksjournalisten presenteerden.¹⁴³ De regering bleef antwoorden in lijn met de bovenstaande redeneringen. Verschillende Kamerleden verweten de regering dat er nooit door haar afstand was genomen van de uitspraken over de MVW, terwijl dit in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk wel was gedaan. Dit verwijt pareerde de regering telkens weer door te herhalen dat voor haar ‘de essentie’ was dat Irak de resoluties niet had nageleefd.¹⁴⁴ De achterdocht in de Tweede Kamer over de rol van de AIVD en de MIVD werd gevoed door de grote terughoudendheid van de regering om prijs te geven welke informatie de inlichtingendiensten hadden verstrekt. De indruk dat de AIVD en de MIVD, net als de Amerikaanse en Britse diensten, stellige en foutieve informatie aan de regering hadden verstrekt, vatte hierdoor binnen de Tweede Kamer steeds sterker post.¹⁴⁵

9.9.2 BESLOTEN INFORMATIEVOORZIENING AAN DE TWEDE KAMERCOMMISSIE VOOR DE INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDS DIENSTEN (COMMISSIE IVD)

Een brief van de ministers van Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken en Defensie van 19 december 2008 bood aan de Eerste Kamer desgevraagd een overzicht van de momenten waarop de regering de commissie IVD had geïnformeerd over Irak. Volgens dit overzicht had vijf keer overleg plaatsgevonden met de commissie IVD¹⁴⁶ en was twee keer schriftelijke informatie verstrekt.¹⁴⁷

De Commissie heeft, zoals in paragraaf 9.1 van dit hoofdstuk is vermeld, van de commissie IVD toestemming gekregen om de verslagen en aan de commissie IVD verstrekte brieven, voor zover relevant voor dit onderzoek, in te zien. In een enkel geval heeft de Commissie ook een kort verslag aangetroffen dat was gemaakt door de MIVD of AIVD. Daarnaast heeft de Commissie gesproken met drie fractievoorzitters die in 2002-2003 deel uitmaakten van de commissie IVD, te weten Verhagen (CDA, tevens voorzitter), Van Aartsen (VVD, lid vanaf 17 mei 2003) en Bos (PvdA, de gehele periode lid). De Commissie constateert dat de verslagen van de commissie IVD rudimentair (in de periode 2002-

¹⁴² *Handelingen II, 2003/04*, Aanhangsel nr. 2104, p. 2.

¹⁴³ Bijvoorbeeld *Kamerstukken II, 2005/06*, 29 622, nr. 2 en 3, *Handelingen II, 2005/06*, 9-487/505, *Handelingen II, 2006/07*, 57-3231/3263.

¹⁴⁴ *Handelingen II, 2006/07*, 57-3249.

¹⁴⁵ Zo werd nog op 28 maart 2009 in *De Telegraaf* naar aanleiding van gelekte documenten gesteld dat de AIVD de inlichtingen over het MVW-programma van Irak zonder verificatie of controle had overgenomen.

¹⁴⁶ *Kamerstukken I, 2008/09*, 31 700 V, D, p. 7, achtereenvolgens op 13 maart 2003, 25 juni 2003, 3 juni 2004, 30 juni 2004 en 14 december 2004.

¹⁴⁷ *Kamerstukken I, 2008/09*, 31 700 V, D, p. 7, achtereenvolgens op 28 mei 2004 en 11 juni 2004. Op 7 maart en 25 april 2006 gaf de minister van Defensie (openbaar) antwoord op vragen over de vertrouwelijke informatievoorziening. De beantwoording was in lijn met hetgeen in de Tweede Kamer vanaf halverwege 2003 was gesteld. *Kamerstukken II, 2005/06*, 29 622, nr. 2 en 3.

2003) dan wel beknopt (in de periode vanaf 2004) zijn.¹⁴⁸ Hierdoor is het gevoerde debat en de mondeling uitgewisselde informatie slecht te reconstrueren. Pas vanaf 2004, toen ook het aantal aan de Commissie deelnemende fractievoorzitters was uitgebreid,¹⁴⁹ werd de informatie-uitwisseling inzichtelijker, tevens omdat vanaf dat moment vragen meer dan eens schriftelijk werden gesteld en beantwoord.

Uit de door de Commissie bestudeerde verslagen is gebleken dat het MVW-programma van Irak voorafgaand aan de oorlog geen gespreksonderwerp vormde in de commissie IVD. Ook de bovengenoemde toenmalige fractievoorzitters konden zich niet herinneren dat informatie hieromtrent verstrekt of gevraagd werd in deze periode.

Het in 2008 aan de Eerste Kamer verstrekte overzicht vermeldde dat op 13 maart 2003 (voor het eerst) informatie over internationale ontwikkelingen rond Irak en over de gevolgen voor de binnenlandse veiligheid was verstrekt. Dit is juist, zij het dat toen niet nader over MVW en de banden tussen het Iraakse regime en Al Qaida was gesproken. Wel kwam de werving door de Verenigde Staten onder Irakezen in Nederland aan de orde.

In juni 2003 laaide de discussie over de niet-gevonden MVW in Irak en de rol van de inlichtingendiensten in de informatievoorziening weer op in de Tweede Kamer. Uit het verslag van de vergadering van de commissie IVD van 25 juni blijkt dat alleen het jaarverslag van de MIVD werd besproken. Uit het verslag is niet op te maken dat vragen over Irak werden gesteld of informatie werd verstrekt. De AIVD bereidde wel minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Remkes schriftelijk voor op vragen. Hem werd geadviseerd de commissie IVD te informeren over de verwervingspogingen die de AIVD had geconstateerd, en uit te leggen waarom de AIVD in september 2002 had aangegeven overtuigd te zijn van de validiteit van het Blair-rapport. De motivering hiervan was als volgt:

Deze kwalificatie was gebaseerd op de ervaringen die werden opgedaan tijdens de jaren-lange samenwerking met de Britse zusterdienst en de door de Britse dienst verschafte informatie over de wijze waarop deels in het Blair-rapport terechtgekomen inschattingen tot stand waren gekomen. Bij de waardering van het Blair-rapport werd overigens exact aangegeven wat de AIVD uit eigen waarneming kon bevestigen en wat niet.

Uit het verslag blijkt dat noch de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, noch het hoofd van de AIVD aanwezig was bij de vergadering. Bovenstaande, zoals reeds eerder is opgemerkt niet erg overtuigende motivering zal dan ook naar alle waarschijnlijkheid in de commissie IVD niet zijn medegedeeld. In deze vergadering is volgens het verslag wel kort gesproken over het gesprek dat Bos in de tijd van de formatie gehad had met Visser over de aanwezigheid van MVW in Irak (zie paragraaf 9.7.2). In het verslag staat slechts dat:

¹⁴⁸ Het is de Commissie niet duidelijk waarom er geen degelijk verslag werd gemaakt van de vergaderingen. In de Tweede Kamer zijn de voorzieningen aanwezig die het staatsgeheime karakter van deze documenten kunnen waarborgen. Uitgebreidere verslaglegging zou omwille van de reconstructie van de informatieverstrekking en het parlementair debat zeer aan te raden zijn, ook al zullen deze verslagen doorgaans alleen door een select publiek ingezien kunnen worden.

¹⁴⁹ Hiertoe werd na een voorstel van het presidium besloten op 18 december 2003, *Kamerstukken II, 2003/04*, 29 375, nr. 1; *Handelingen II, 2003/04*, 39-2904.

(...) de minister behalve hetgeen reeds bekend is geen duidelijkheid [kon] verschaffen. De commissie IVD was overigens verbaasd dat de minister van Defensie niet van deze informatieoverdracht op de hoogte was.

De eerste keer dat de commissie IVD gerichte vragen stelde over het MVW-programma van Irak was op 28 april 2004, na de eerdergenoemde uitzending van *Zembla* getiteld 'De waarheid van de wapeninspecteurs'. Bos initieerde deze vragen. Omdat de vragen schriftelijk zijn gesteld en beantwoord op 28 mei 2004, zijn deze voor de Commissie inzichtelijk. Zij hadden vooral betrekking op de contacten van de AIVD met de wapeninspecteurs. In het antwoord stelden de ministers Remkes en Kamp dat de contacten die de AIVD had gehad met de wapeninspecteurs van UNSCOM en UNMOVIC tot stand waren gekomen door tussenkomst van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Op geen enkel moment waren de contacten bij UNSCOM en UNMOVIC aangestuurd in de zin van artikel 21 Wiv 2002, het ging om vrijblijvende gesprekscontacten (artikel 17 Wiv 2002). Uit deze contacten met de wapeninspecteurs kwam volgens de ministers een somberder beeld naar voren dan uit de rapporten van Blix. Er leek binnen UNMOVIC minder vertrouwen te bestaan in de bereidheid van Irak om aan de inspecties mee te werken. Uit die contacten bleek niet dat er binnen UNMOVIC ernstige twijfels waren over de juistheid van de mededelingen van Powell. Daarentegen bleek dat de presentatie van Powell overeenstemde met het algemene beeld dat bij UNMOVIC ten aanzien van Irak bestond.

Op basis van de bevindingen zoals beschreven onder *Eigen contacten met UNSCOM, UNMOVIC en IAEA* in paragraaf 9.4.4 constateert de Commissie dat de contacten van de AIVD inderdaad pessimistischer waren over de inspecties dan Blix in zijn rapporten. De Commissie heeft geen aanwijzingen dat de desbetreffende contacten voorafgaand aan de oorlog in Irak aan de AIVD rapporteerden over de afwezigheid van MVW in Irak of twijfels ventileerden over de presentatie van Powell, zoals in *Zembla* werd gesteld.

Bos had ook een aantal vragen over de inlichtingenanalyse door de AIVD en de MIVD gesteld. De ministers van Defensie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties antwoordden dat het 'normbeeld' tot stand was gekomen op grond van het 'eindrapport van UNSCOM in 1998', de rapporten van UNMOVIC en het overleg met buitenlandse diensten. Informatie van buitenlandse diensten werd getoetst aan het normbeeld en 'over belangrijke afwijkingen op het normbeeld wordt altijd gerapporteerd aan de politieke, ambtelijke en militaire leiding'. De uitspraken van het kabinet over de presentatie van Powell berustten volgens de ministers 'mede op het oordeel van de inlichtingendiensten'.

Tijdens de vergadering van 3 juni 2004 werden aan directeur van de MIVD Dedden enkele vragen gesteld over de verhouding van de rapporten van de MIVD tot de uitspraken van de regering en de presentatie van Powell. Er werd geantwoord in lijn met de verstrekte brief.¹⁵⁰

Tijdens de vergadering van 30 juni 2004 werd nader gesproken over de gelekte documenten waarop het eerdergenoemde artikel 'Hollandse oorlogslogica' in *NRC Handelsblad* van 12 juni 2004 was gebaseerd. De commissie discussieerde, zonder eenduidige uitkomst, over de vraag of de Tweede Kamer over de informatie uit deze documenten had moeten worden geïnformeerd.

150

De voorzitter van de commissie IVD vroeg aan de ministers van Defensie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om in de brief van 28 mei 2004 aan te geven welke gedeelten voor de openbaarheid geschikt waren. Op 11 juni 2004 gaven beide ministers schriftelijk als antwoord dat de verstrekte informatie conform de met de commissie IVD bestaande afspraken grotendeels geheim diende te blijven.

Op 14 december 2004 werd opnieuw ingegaan op de vraag naar de kennis van de inlichtingendiensten over MVW. PvdA-fractievoorzitter Bos stelde nog aanvullende vragen te hebben naar aanleiding van het artikel van 12 juni 2004. Hij vroeg zich af waarop de minister van Buitenlandse Zaken zich had gebaseerd toen hij in zijn brief van 4 september 2002 sprak over ‘weinig twijfel’ inzake de aanwezigheid van MVW. De minister van Defensie gaf hierop als antwoord: ‘Er ontstond een groot gevoel van dreiging van biologische en chemische wapens. Bovendien had de AIVD informatie over de pogingen van Irak tot verwerving van MVW.’ Bos haalde verder aan dat het artikel in *NRC Handelsblad* gesteld had dat de ‘uitbouw van de capaciteit van MVW’ alleen betrekking had op ‘de kennis en kunde, maar niet op de fysieke capaciteit’. Minister Kamp stelde dat ‘bekend [was] dat Irak MVW had’. De minister had de informatie van de MIVD door de Directie Algemene Beleidszaken (DAB) laten vergelijken met de informatie die naar de Tweede Kamer was gestuurd. De conclusie was volgens de minister: ‘Er is hier geen spanningsveld, hoewel de informatie op sommige punten wel wat duidelijker had kunnen zijn.’ Bos vroeg zich daarnaast af wat de feitelijke aanwijzingen waren om de presentatie van Powell in de Veiligheidsraad als ‘solide en belangrijk’ te typeren. De minister antwoordde dat de beweringen van Powell ‘alleen konden worden getoetst aan de informatie waarover de AIVD en de MIVD beschikten’. Hij voegde daaraan toe: ‘Het kabinet is in vertrouwen op de uitleatingen van de heer Powell afgegaan, mede omdat niet alles met de bij het kabinet aanwezige kennis kan worden bevestigd.’

In een brief van 9 maart 2005 kwam minister Kamp terug op de door Bos gestelde discrepantie tussen hetgeen in het jaarverslag 2002 van de MIVD stond, en de formuleringen in de brief van 4 september 2002. Bos had de minister verder gevraagd of de Tweede Kamer niet geïnformeerd had moeten worden dat er ‘geen concrete aanwijzing’ was dat Irak de productie van chemische of biologische wapens zou hebben hervat. De minister stelde, na te hebben aangegeven dat het de regering ging om de niet-naleving van resoluties en niet om de inlichtingen over MVW, het volgende:

Voorts wijs ik erop dat de regering op geen enkel moment heeft beweerd over concrete aanwijzingen te beschikken dat Irak de productie van chemische of biologische wapens zou hebben hervat. Wel moest volgens de regering met hervatting van de productie van biologische en chemische wapens zeer ernstig rekening worden gehouden.

Voor het overige herhaalde de minister wat ook in de brief aan de Tweede Kamer was gesteld over de wijze waarop met de beschikbare informatie was omgegaan.¹⁵¹

In de vergadering van 10 maart 2005¹⁵² stelde Bos de minister van Defensie de volgende vraag: ‘Vindt u, als u terugkijkt, dat het beter zou zijn geweest om iets uitgebreider te zijn geweest in de brief van 4 september 2002?’ Minister Kamp hield echter ook dit keer voet bij stuk: ‘Ik heb de directie het hele dossier laten bekijken; geen verkeerde formulering maar [het] had duidelijker gekund. De Kamer is goed geïnformeerd.’

Op 6 oktober 2005 vroeg CDA-fractievoorzitter Verhagen tijdens een plenair debat over de oorlog in Irak om als voorzitter van de commissie IVD iets te mogen zeggen. Hij stelde:

¹⁵¹ Kamerstukken II, 2002/03, 23 432, nr. 124, p. 3.

¹⁵² Deze vergadering staat niet beschreven in het in 2008 verstrekte overzicht.

Wij hebben meermalen met de verantwoordelijke bewindslieden over de informatie van gedachten gewisseld. Alle leden van de commissie IVD hebben de gelegenheid gehad om alle vragen die daarbij leefden te stellen, waarna zij na verschillende bijeenkomsten hebben verklaard dat zij afdoende zijn geïnformeerd.¹⁵³

Bos reageerde vervolgens per e-mail aan Verhagen en meldde ook op zijn weblog dat hij ‘grote problemen [had] met deze verklaring’. Hij stelde dat hier geen overleg over was geweest in de commissie IVD. De minister had de commissie IVD weliswaar antwoord gegeven op alle vragen, maar dit had de meningsverschillen niet weggenomen. De vraag om extra informatie op basis van een parlementair onderzoek bleef bij hem bestaan.¹⁵⁴ Dit verlangen naar een nader onderzoek zou nog ruim drie jaar op vervulling blijven wachten.

De Commissie constateert dat in de commissie IVD na afloop van de oorlog in Irak een aantal keer de vraag is gesteld hoe de inhoud van de rapporten van de AIVD en de MIVD zich verhield tot de uitspraken van bewindspersonen. De reactie van de minister van Defensie dat er geen ‘spanningsveld’ tussen beide bestond, beoordeelt de Commissie als onjuist.

9.9.3 INFORMATIEVOORZIENING AAN DE EERSTE KAMER DER STATEN-GENERAAL

In de Eerste Kamer heeft voorafgaande aan de oorlog in Irak geen debat plaatsgevonden over het Iraakse MVW-programma of de rol van de AIVD en de MIVD bij de informatievoorziening aan de regering. Na de oorlog zijn meer dan eens tijdens onder meer begrotingsbehandelingen door Eerste Kamerleden vragen gesteld aan de betrokken ministers. Hoogtepunt was het pakket van meer dan honderd schriftelijke vragen dat op 7 mei 2008 aan de minister-president werd gezonden. Enkele van deze vragen betroffen de rol van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.¹⁵⁵ Op 19 december 2008 werden de vragen beantwoord.¹⁵⁶ Wat in het antwoord over de rol van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten gesteld werd, was in lijn met de eerder in de Tweede Kamer gegeven antwoorden. Er werd, zoals in paragraaf 9.9.2 is aangegeven, ook een overzicht verstrekt van de momenten waarop in de commissie IVD over dit onderwerp was gesproken. Op 19 februari 2009 werd opnieuw een lange lijst vragen ingediend die afkomstig waren van verschillende fracties.¹⁵⁷ Deze en andere openstaande vragen zijn niet meer beantwoord, maar doorgelied aan de Commissie van onderzoek besluitvorming Irak.

9.10 Terugblik

De Commissie constateert dat beide Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten ten aanzien van Irak een zeer beperkte informatiepositie hadden. De AIVD en de MIVD bleken nauwelijks in staat zelfstandig inlichtingen in te winnen over het MVW-programma van Irak. Deze teleurstellende informatiepositie kan de AIVD en de MIVD, twee in het

¹⁵³ *Handelingen II*, 2005/06, 9-495.

¹⁵⁴ www.pvda.nl/politici/politici/wouterbos/BosBlog/2005/oktober/Bosbode+nummer+64.html.

¹⁵⁵ *Kamerstukken I*, 2007/08, 31 200 V, F.

¹⁵⁶ *Kamerstukken I*, 2007/08, 31 200 V, D.

¹⁵⁷ *Kamerstukken I*, 2008/09, 31 847, C, vragen van PvdA, ChristenUnie (ook namens SP), SP, GroenLinks, D66 en PvdD stelden ook schriftelijke vragen op dezelfde datum. Deze hebben geen Kamerstuknummer.

internationale veld relatief kleine diensten met beperkte mogelijkheden, moeilijk worden aangerekend. Zoals de vergeefse jacht op MVW na de inval in Irak in maart 2003 en de daaropvolgende nationale onderzoeken naar het functioneren van inlichtingendiensten hebben aangetoond, waren ook de grotere inlichtingendiensten van onder andere het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten niet goed geïnformeerd. Voor zowel de AIVD als de MIVD waren de rapporten van de VN-wapeninspecteurs en de berichten van buitenlandse inlichtingendiensten de belangrijkste bronnen van informatie.

De MIVD onderwierp deze informatie in 2002 aan een eigen militair-technische analyse en beredeneerde de beperkte mogelijkheden van Irak om MVW in te zetten. De inlichtingenrapporten van de MIVD werden gekenmerkt door een zekere nuchterheid. Begin 2003 bleef zo'n kritische analyse echter achterwege.

In de weergave van het Iraakse MVW-programma valt op dat de AIVD weinig eigen technisch-analytische deskundigheid liet zien. Vanuit de primaire taak van de AIVD in het kader van non-proliferatie waren door de dienst zelf wel Iraakse verwervingspogingen in Nederland geconstateerd. De besprekking door de AIVD van de resultaten van de wapen-inspecties van zowel UNSCOM als UNMOVIC had een pessimistische toonzetting. Ondanks de beperkte eigen kritische analyse van de AIVD waren de bewoordingen die de dienst hanteerde over de dreiging die uitging van het Iraakse MVW-programma, terughoudender dan die van de Amerikaanse en Britse diensten in de (openbare) inlichtingenrapporten.

In het voorjaar van 2003 leek de rol van inlichtingenverstrekking door de AIVD en de MIVD op het terrein van MVW uitgespeeld. De AIVD had een sterkere focus op effecten van een eventuele aanval op Nederlandse belangen en de MIVD rapporteerde met name over militaire ontwikkelingen. De VN-wapeninspecties vonden plaats en de AIVD en de MIVD volstonden in hun rapporten met een samenvatting hiervan. De presentatie van Powell kon voor wat betreft het Iraakse MVW-programma niet op een kritische analyse rekenen. Wel ontkrachten beide diensten de door Powell veronderstelde banden tussen Al Qaida en Irak.

Over de gehele periode genomen heeft zowel de MIVD als de AIVD zich terughoudender opgesteld omtrent de dreiging die uitging van het MVW-programma van Irak dan de bewindspersonen in hun communicatie met de Tweede Kamer.

De Commissie constateert dat de AIVD en de MIVD tijdens de oorlog in Irak inlichtingen verstrekten aan de landen die oorlog voerden tegen Irak. Deze informatieverstrekking vond plaats in het kader van de gebruikelijke internationale samenwerking tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Het is de Commissie niet gebleken dat door de regering aan de AIVD en de MIVD instructies zijn gegeven om ten aanzien van Irak de samenwerking met de oorlogvoerende landen ofwel te intensiveren ofwel te beëindigen.

De Commissie heeft geen aanwijzingen dat op een van de beide diensten druk is uitgeoefend om inlichtingen aan te leveren die het regeringsstandpunt onderschreven. Het was echter wel duidelijk dat al te genuanceerde rapporten weinig lof oogstten. De nuanceringen van de MIVD, en in mindere mate van de AIVD, werden niet door de ministeries van Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken en Defensie overgenomen. Uit de rapporten van de diensten werden doorgaans slechts die uitspraken gedestilleerd die pasten in het reeds ingenomen standpunt. Uit de gesprekken die de Commissie voerde met De Hoop Scheffer, Kamp en Van der Knaap ontstaat de indruk dat de nuanceringen van de AIVD en de MIVD door de toenmalige bewindspersonen werden gezien als 'geen nieuwe informatie' of zelfs als 'zich indekken'.

Het is de taak van de diensten om in het belang van de nationale veiligheid potentiële dreigingen te onderkennen. Hierbij houden diensten doorgaans rekening met een worst-casescenario. Uit de rapporten van de MIVD uit het najaar 2002 blijkt dat alle risico's

grondig zijn afgewogen. De Commissie heeft geen aanleiding om aan te nemen dat de aangebrachte nuanceringen waren ingegeven door een behoefte ‘zich in te dekken’. De MIVD gaf integendeel blijk van een zekere mate van evenwichtigheid die in de communicatie van de regering soms werd gemist.

Het standpunt van het ministerie van Buitenlandse Zaken over het MVW-programma van Irak was direct gekoppeld aan de uitgezette politieke lijn. De feitelijke grondslag van de stellige uitspraken over het Iraakse MVW-programma in de brief van 4 september 2002 kan niet worden gevonden in rapporten van de AIVD en de MIVD. Tijdens de voorbereiding van deze brief is niet de moeite genomen het standpunt te toetsen aan (technische) deskundigheid van de daarin gespecialiseerde afdeling DVB/NN, de AIVD of de MIVD. In de Ministerraad is vóór 19 maart 2003 geen aandacht besteed aan de beoordeling door de AIVD en de MIVD van het Iraakse MVW-programma.

De regering heeft zich in haar beeldvorming over het Iraakse MVW-programma in belangrijke mate laten leiden door, al dan niet openbare, inlichtingen van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Aan analyse van de AIVD en de MIVD van deze buitenlandse inlichtingen en aan het eigen ‘normbeeld’ van de diensten werd weinig waarde gehecht. Dit blijkt in de eerste plaats uit de lovende woorden van de bewindspersonen voor het openbare Britse rapport van eind september 2002 en de presentatie van Powell in februari 2003. In de tweede plaats blijkt het belang van buitenlandse inlichtingen voor wat het ministerie van Algemene Zaken betreft uit de wijze waarop aldaar werd omgegaan niet alleen met de for-your-eyes-onlybrief, maar ook met de andere door buitenlandse diensten verstrekte inlichtingenrapporten. Deze werden niet ter toetsing aan de AIVD en de MIVD voorgelegd en dikwijls zonder technische analyse als gezaghebbend gewaardeerd. Dat deze buitenlandse informatie van belang was voor de beeldvorming van het kabinet blijkt daarnaast uit het door de minister-president geïnitieerde gesprek tussen coördinator i&v Visser en Bos.

In de Tweede Kamer en in de commissie IVD is voorafgaand aan de oorlog geen noemenswaardig debat gevoerd over de dreiging die uitging van het Iraakse MVW-programma. Pas na de oorlog, toen er geen MVW waren gevonden en er kritische rapporten over het functioneren van buitenlandse inlichtingendiensten uitkwamen, kwam het debat op gang.

De regering heeft terecht tegenover de Tweede Kamer verklaard dat de rapporten van de AIVD en de MIVD ‘nuancerend van aard’ waren. De regering verzuimde vervolgens echter deze nuanceringen nader aan te duiden. Desgevraagd werd zelfs over de kwestie waarop de MIVD de scherpste kritiek had (de Britse ‘45 minutencclaim’), gesteld dat de MIVD ‘deze mogelijkheid niet kon uitsluiten’. Hieruit blijkt eens te meer dat de informatie van de MIVD door de regering eenzijdig, en in dit geval zelfs onjuist, werd geïnterpreteerd.

In de commissie IVD is een aantal malen de vraag gesteld hoe de inhoud van de rapporten van de AIVD en de MIVD zich verhield tot de uitspraken van bewindspersonen. De reactie van de minister van Defensie dat er geen ‘spanningsveld’ tussen beide bestond, beoordeelt de Commissie als onjuist.

De regering schetste in de Tweede Kamer een grotere rol voor de AIVD en de MIVD dan deze diensten in werkelijkheid hebben gespeeld. Van het beoordelingsvermogen van de AIVD en de MIVD werd in de praktijk, zoals hierboven reeds is geconcludeerd, door de betrokken bewindspersonen en departementen slechts selectief gebruikgemaakt.

10

DE NEDERLANDSE MILITaire BETROKKENHEID BIJ IRAK: SEPTEMBER 2002-MAART 2003

10.1 Inleiding

Voor de mogelijke militaire betrokkenheid is in het instellingsbesluit van de Commissie in het bijzonder de aandacht gevraagd. Weliswaar verklaarde de Nederlandse regering op 18 maart 2003 uitdrukkelijk geen eigen actieve militaire bijdrage te zullen leveren aan de (Amerikaans-Britse) operaties ten aanzien van Irak, maar in de Nederlandse media circuleerden vanaf november 2002 hardnekkig andersluidende berichten. Voordat in paragraaf 10.6.3 verslag wordt gedaan van de bevindingen van de Commissie dienaangaande is het nuttig om aan de hand van het materiaal in de Nederlandse defensiearchieven een beeld te schetsen van de Nederlandse militaire besluitvorming met betrekking tot Irak. Ten dele is op dit onderwerp reeds ingegaan in de hoofdstukken over de nationale politieke besluitvorming en de internationale verhoudingen; dit zal evenzo geschieden in hoofdstuk 11, dat is gewijd aan artikel 100 van de Grondwet. De politieke en militaire aspecten in het afwegingsproces van de Nederlandse regering waren immers nauw verstrengeld. Er is echter op defensiegebied veel nog niet aan de orde gekomen wat vermelding verdient.

In de toenmalige defensieorganisatie (deze is later ingrijpend gewijzigd) was op ambtelijk niveau de militaire advisering en aansturing van de organisatie opgedragen aan de chef Defensiestaf (CDS), luitenant-admiraal Kroon, die werd bijgestaan door de bevelhebbers van respectievelijk de zee-, land- en luchtstrijdkrachten, alsmede van het Wapen der Koninklijke Marechaussee. De politieke advisering aan de minister over alle aspecten van het defensiebeleid berustte bij de Directeur Algemene Beleidszaken Castelein. Verantwoordelijk voor de juridische advisering was de Directeur Juridische Zaken (DJZ), Ybema. De CDS, alsmede de hier genoemde directeuren, evenals de directeur van de MIVD, konden zich rechtstreeks (door tussenkomst van de secretaris-generaal) tot de minister richten. De secretaris-generaal, Barth, ging in december 2002 met leeftijdsontslag. Hij werd begin 2003 opgevolgd door Annink.

Overleg over operationele acties met het andere nauw bij het defensiebeleid betrokken departement, Buitenlandse Zaken, vond periodiek plaats in de ambtelijke Stuurgroep Militaire Operaties (SMO). Van de zijde van Buitenlandse Zaken namen aan dit overleg DGPZ of zijn plaatsvervanger deel en de Directeur Veiligheidsbeleid (DVB); voor Defensie de CDS, de souschef Operaties en de Directeur Algemene Beleidszaken. Ook een vertegenwoordiger van het ministerie van Algemene Zaken, meestal een naaste adviseur van de minister-president, woonde als waarnemer de vergaderingen bij.¹ Een formeel mandaat of een taakomschrijving had de SMO niet. Afwisselend werd het voorzitterschap vervuld door Defensie of Buitenlandse Zaken. Notulen waren alleen bestemd voor de leden en de betrokken ministers. Een ministeriële Kerngroep Speciale Operaties, bestaande uit de minister-president, beide viceminister-presidenten en de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, werd bij besluit van de Ministerraad van 13 december 2002 ingesteld.

¹

Castelein, 26 juni 2009.

10.2 De Nederlandse militaire bijdrage aan de operatie *Enduring Freedom* in Afghanistan

Toen de crisis rond Irak zich in de tweede helft van 2002 toespitste, was Nederland reeds betrokken bij een aanzienlijke militaire krachtsinspanning in Centraal-Azië, die haar uitstraling had naar het gebied van de Perzische Golf, de Straat van Hormoez en de Golf van Oman. Ons land verleende immers militaire steun aan de door de Verenigde Staten opgezette operatie *Enduring Freedom* in Afghanistan. Deze operatie was op 7 oktober 2001 begonnen met aanvallen op militaire installaties van de taliban en op trainingskampen van Al Qaida. Zij was een reactie op de terroristische aanslagen van Al Qaida in de Verenigde Staten op 11 september 2001. Deze werden door de internationale gemeenschap gezien als een gewapende aanval, waartegen aan de Verenigde Staten het recht op zelfverdediging toekwam. De Veiligheidsraad bevestigde dit uitgangspunt al een dag later met algemene stemmen in resolutie 1368. De Noord-Atlantische Raad beschouwde de aanslagen eveneens als een aanval op de Verenigde Staten en besloot diezelfde dag artikel 5 van het Atlantisch Verdrag van toepassing te verklaren.² Nederland stemde in met het zenden van AWACS- of radarvliegtuigen (*Airborne Warning and Control System*) naar de Verenigde Staten en van NAVO-vlooteenheden naar het oostelijk deel van de Middellandse Zee. Deze vlooteenheden, waaraan Nederland met twee fregatten bijdroeg, opeerden onder de paraplu van de operatie *Active Endeavour*.

Tijdens een debat met de Tweede Kamer op 9 oktober 2001 had minister-president Kok laten weten dat bilaterale verzoeken die Nederland zouden bereiken in aanvulling op de maatregelen die de NAVO reeds had getroffen, met een ‘positieve grondhouding’ zouden worden beoordeeld. Vervolgens gaf de Defensiestaf op 30 oktober opdracht plannen te maken voor de inzet van eenheden van de Koninklijke Marine en de Koninklijke Luchtmacht in het kader van operatie *Enduring Freedom*.

Op 5 november 2001 informeerde minister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen de Tweede Kamer dat militaire plannen naar het hoofdkwartier van Central Command (CENTCOM), het hoofdkwartier van de Amerikaanse strijdkrachten in het Midden-Oosten en Centraal-Azië in Tampa, Florida, waren afgereisd voor een verkennend beraad over de Amerikaanse wensen en de Nederlandse mogelijkheden.³ Een verzoek om bijstand kwam enkele dagen later, nadat daarover in Tampa overeenstemming was bereikt. De Verenigde Staten vroegen onder meer om de inzet van drie fregatten, vier maritieme patrouillevliegtuigen (de zogenaamde P3C Orion, een verkenningsvliegtuig met ultramoderne apparatuur), één onderzeeboot en een tankvliegtuig. De Nederlandse regering besloot hieraan te voldoen. Het gold immers de versterking van de door de Verenigde Staten geleide coalitie tegen het internationale terrorisme en het onderstrepen van de internationale solidariteit.

De ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie schreven in hun brief van 9 november 2001 aan de Tweede Kamer dat de Nederlandse bijdrage niet werd ingezet voor gevechtshandelingen in Afghanistan zelf. Een deel van de militaire steun zou verder worden gegeven in de vorm van *backfill* in het Caraïbisch gebied, waar de Amerikanen

² Dit artikel bepaalt dat een gewapende aanval tegen één lid van het bondgenootschap als een aanval tegen alle leden wordt beschouwd.

³ Kamerstukken II, 2001/02, 27 925, nr. 22.

militaire middelen wilden vrijmaken voor inzet in Afghanistan. De Verenigde Staten bestempelden het Nederlandse aanbod als een ‘generous offer’.⁴ In een brief van 30 november 2001, waarin het Nederlandse aanbod nader werd gespecificeerd, liet de regering nog weten dat zij geen aanwijzingen had dat de Verenigde Staten voorbereidingen troffen voor een aanval op Irak. ‘Uitbreiding van de militaire acties is wat het kabinet betreft dan ook niet aan de orde.’ Mocht hiervan in een later stadium toch sprake zijn, dan zou de Nederlandse betrokkenheid daarbij afzonderlijke besluitvorming vereisen.⁵

Uitdrukkelijk werd door de regering in het overleg met de Kamer gesteld dat Nederland te allen tijde *Full Command* over de voor operatie *Enduring Freedom* in te zetten eenheden behield. Hun operationele taken konden alleen in overleg met Nederland worden gewijzigd. Operationele controle werd via CENTCOM overgedragen aan de desbetreffende regionale commandanten. Voorafgaand aan die overdracht werden de (geheime) *Rules of Engagement* (RoE’s) vastgesteld. Die moesten zijn toegesneden op de situatie, ‘voldoende robuust’ zijn en de zelfbescherming van de eigen troepen ‘op een geloofwaardige wijze’ waarborgen. Met de verantwoordelijkheid voor de bevelvoering, militaire planning en het toezicht was de CDS belast onder politieke verantwoordelijkheid van de minister van Defensie.⁶

Twee van de drie Nederlandse fregatten waren bestemd voor het bevelsgebied van CENTCOM, dat het Midden-Oosten en Centraal-Azië (inclusief Afghanistan) omvatte. De maritieme operaties strekten zich uit van de Perzische Golf en de kust van Somalië tot Pakistan en waren niet alleen bedoeld om de verplaatsing van in Afghanistan opererende terroristische groeperingen en wapentransporten naar elders te verhinderen, maar ook om escorte- en beveiligingstaken uit te voeren. Het derde marineschip zou dienstdoen in de West. Het eerste fregat richting de Arabische wateren voer op 10 december 2001 uit, het tweede op 14 januari 2002, gelijktijdig met het derde fregat dat koers zette naar het Caraïbisch gebied. Van de vier maritieme patrouillevliegtuigen werden er uiteindelijk maar twee uitgezonden; het ene naar het Midden-Oosten, het andere naar de Antillen.

De voor de operatie *Enduring Freedom* bestemde Orion werd eind juni 2002 gestationeerd in de Verenigde Arabische Emiraten met een Nederlands detachement van 23 militairen. Het gebied waarin de Orion opereerde, strekte zich uit van het Arabisch Schiereiland tot aan de kust van Somalië. Er is geen enkele aanwijzing dat boven het noordelijke deel van de Perzische Golf, dat wil zeggen in de nabijheid van of over Irak, is gevlogen. Enkele maanden later werd het toestel (dat regelmatig vanuit Nederland werd afgelost) vanwege zijn uitstekende kwaliteiten op Amerikaans verzoek ook ingezet boven Afghanistan.⁷ In de dagen rond de invasie van Irak werden missies gevlogen langs de kusten van Jemen en Somalië (14-18 maart) en boven Afghanistan (20 maart). Dit patroon herhaalde zich in april 2003; missies afwisselend boven zee en boven Afghanistan. In de zogenaamde *intelligence summaries* die de MIVD bereikten over de operaties van de Orion komt in de hele periode van inzet het woord ‘Irak’ niet voor.

In de aanloop tot de Irakoorlog was één Nederlandse onderzeeboot in de wateren van het Midden-Oosten actief. De boot in kwestie, Hr. Ms. Walrus, die beschikte over zeer geavanceerde radioafluisterapparatuur en in ondiep water kon opereren, maakte van 16

4 Kamerstukken II, 2001/02, 27 925, nrs. 24, en 26; Def/ssa, Marinestaf, afd. Operaties, 2001-2002. Acceptance of the Netherlands’ offer of military forces to participate in *Operation Enduring Freedom*, z.d.

5 Kamerstukken II, 2001/02, 27 925, nr. 28, p. 1.

6 *Ibidem*, p. 3-4.

7 Kamerstukken II, 2002/03, nrs. 63, p. 2 en 81, p. 2.

september tot 24 december 2002 een reis naar het haar aangewezen operatiegebied. Van 27 oktober tot 18 november hield de Walrus zich op in de Straat van Hormoez, de zeeengte tussen Iran en Oman die de Perzische (ook wel genoemd Arabische) Golf scheidt van de Golf van Oman. Eind februari 2003 werd op Amerikaans verzoek besloten de onderzeeboot andermaal in het Midden-Oosten voor inlichtingenvergaring in te zetten.⁸ Ditmaal vertrok de Walrus op 17 maart 2003 uit Nederland, passeerde op 9 april het Suezkanaal, en keerde, na een verblijf in het operatiegebied in de Straat van Hormoez van 26 april tot 31 mei, op 11 juli terug in de haven van Den Helder. Over de operationele inzet van de onderzeeboot werden de Staten-Generaal geïnformeerd, overeenkomstig de procedure voor speciale operaties.⁹ In Kamerstukken werd gemeld dat de boot werd ingezet in het kader van de operatie *Enduring Freedom* en tot doel had inlichtingen te verzamelen ten behoeve van de bescherming en de beveiliging van schepen in de wateren in de regio. Ook werd mededeling gedaan van de aanwezigheid van Amerikaanse officieren aan boord, die over de nodige talenkennis beschikten, voor het opnemen van het communicatieverkeer.¹⁰

De Nederlandse maritieme presentie in de wateren rond het Arabisch Schiereiland werd van november 2002 tot begin april 2003 teruggebracht tot het fregat Hr. Ms. Van Nes (het andere fregat was in de zomer van 2002 thuisgevaren en niet afgelost).¹¹ De Van Nes was op 11 november in het Midden-Oosten gearriveerd en zou tot 5 april, dus bijna vijf maanden lang, in zijn operatiegebied actief blijven. Als verder in dit hoofdstuk sprake is van ‘het fregat’, wordt dus de Van Nes bedoeld. Zijn opdracht en *Rules of Engagement* bleven in deze periode onveranderd. Zo mocht het zich niet binnen de territoriale wateren van andere landen begeven, hetgeen zijn taak niet vergemakkelijkte. In een aantal gevallen konden daardoor verdachte vaartuigen aan ‘boarding’ ontkomen. Het was overigens niet de commandant van het fregat, maar de taakgroepcommandant onder wie hij ressorteerde, die bepaalde welke schepen moesten worden gevisiteerd.

Nadat in het verband van de Verenigde Naties stappen waren gezet voor een in Afghanistan te ontplooien internationale veiligheidsmacht onder VN-mandaat (resolutie 1383 van 6 december 2001), besloot de regering eind 2001 ook deel te nemen aan de *International Security Assistance Force* (ISAF).¹² Deze operatie had een andere opzet en organisatie dan de operatie *Enduring Freedom*, die in beginsel een Amerikaanse aangelegenheid was. Het doel van ISAF was de Afghaanse interim-regering bij te staan in het scheppen van een veilige omgeving in de Afghaanse hoofdstad en omstreken. Nederland droeg een versterkte infanteriecompagnie bij van ongeveer 200 militairen.

In het kader van de operatie *Enduring Freedom* besloot het kabinet eind 2001 tevens een zestal F-16's (jachtvliegtuigen) naar Afghanistan uit te zenden voor het verlenen van *Close Air Support*. Uiteindelijk werd dat om logistieke redenen pas medio september 2002, waarna vanaf 1 oktober 2002 de eerste gevechtsmissies boven Afghanistan werden gevlogen. De vliegtuigen werden gestationeerd op Manas International Airport in Kirgizië tezamen met Deense en Noorse F-16's. Zij vormden de *European Participating Airforces* (EPAF). Het door

8 Def/SSA, Kamp aan ministeriële Kerngroep Speciale Operaties, 13 maart 2003, nr. D2003000826; AZ. Nota Swartbol van 13 maart 2003, nr. 171/03G452395.

9 Kamerstukken II, 1999/00, 26 454, nr. 9 (23 augustus 2000).

10 Vgl. Kamerstukken II, 2002/03, 23 432, nr. 68, p. 6.

11 Kamerstukken II, 2001/02, 27 925, nr. 63, p. 1.

12 Kamerstukken II, 2001/02, 27 925, nr. 32.

Nederland beschikbaar gestelde tankvliegtuig ondersteunde de inzet van de F-16's door deze in de lucht bij te tanken tussen Kirgizië en Afghanistan.¹³ In december 2002 werd de taakomschrijving van de Nederlandse F-16's enigszins verruimd. Die verruiming had, naar de Commissie heeft vastgesteld, op geen enkele wijze betrekking op Irak of de omgeving van Irak. Er werd door minister Kamp, die op 12 december zijn partijgenoot Korthals was opgevolgd, mededeling van gedaan in een besloten vergadering met de fractievoorzitters van de grootste partijen uit de Tweede Kamer (de fractievoorzitter van de PvdA, die verhinderd was, werd afzonderlijk geïnformeerd).¹⁴

Op 1 november 2002 besloot het kabinet tot verlenging van de Nederlandse bijdrage aan ISAF voor een periode van zes maanden. Inmiddels was ook besloten samen met Duitsland de leiding van de internationale troepenmacht op zich te nemen. Dit betekende, naast het bestaande contingent, een extra uitzending van 400 militairen voor het hoofdkwartier in Kaboel en voor ondersteunende taken. De Nederlandse bijdrage aan de strijd in Afghanistan, juist in de aanloop tot de Irakoorlog, was dus niet van belang ontbloot. Nederlandse commando's mochten vanaf eind 2002 onder verantwoordelijkheid van de ISAF-commandant zo nodig ook buiten de grenzen van het operatiegebied van ISAF verkenningsstaken in Afghanistan uitvoeren.¹⁵

Op het Amerikaanse verzoek om mede Nederlandse *Special Forces* (Korps Commandotroepen) in het kader van de operatie *Enduring Freedom* in Afghanistan in te zetten ging de Nederlandse regering voorlopig niet in. Minister Kamp zag als bezwaar dat dan een grens werd overschreden, te weten de inzet van Nederlandse militairen bij gevechtsactiviteiten op de grond. Minister De Hoop Scheffer wilde de optie tot inzet van deze militairen bij een eventuele operatie tegen Irak openhouden. Besloten werd de zaak aan te houden. Intussen kon dan een afweging worden gemaakt voor inzet hetzij in operatie *Enduring Freedom*, hetzij in Irak. Ondanks herhaalde verzoeken van Amerikaanse zijde om de inzet van Nederlandse *Special Forces* in Afghanistan opnieuw te overwegen, waarover later in dit hoofdstuk meer, is het in 2003 verder niet tot een besluit gekomen. In een besprekking tussen de ministers De Hoop Scheffer en Kamp op 12 februari 2003 bleef laatstgenoemde zich terughoudend opstellen.¹⁶

Op 20 december 2002 bood minister van Defensie Kamp een brief aan de Tweede Kamer aan over de stand van zaken met betrekking tot operatie *Enduring Freedom*. Al Qaida en taliban waren 'voor het grootste deel verslagen en/of verdreven', wist hij te melden. Resterende verzetshaarden bevonden zich vooral in het oosten van Afghanistan, in de grensstreek met Pakistan. Wapenopslagplaatsen werden nog steeds ontdekt. De aanwezigheid van de internationale coalitie bleef voorlopig noodzakelijk om te voorkomen dat vijandelijke strijders zich gingen hergroeperen en opnieuw een bedreiging konden vormen voor de veiligheid in Afghanistan. De Nederlandse regering was voornemens de internationale

13 Kamerstukken II, 2002/03, 27 925, nr. 81, p. 2/3.

14 Def/SSA, DAB, december 2002, doos 23. Aantekening CDS op verslag ministeriële Kerngroep Speciale Operaties van 19 december 2002, nr. D02/1007.

15 Kamerstukken II, 2002/03, 27 925, nr. 71; en Def/SSA, CDS jaar 2003, docnr. 38. Verslag ministeriële Kerngroep Speciale Operaties van 19 december 2002, nr. D02/1007.

16 Def/SSA, DAB, december 2002, doos 23. Verslag ministeriële Kerngroep Militaire Operaties 19 december 2002; DAB aan Minister, 19 december 2002, nr. D02/1007. Zie verder verslagen Stuurgroep Militaire Operaties van 13 en 20 februari 2003.

strijd tegen het terrorisme actief te blijven steunen.¹⁷ Deze optimistische geluiden stonden in schrille tegenstelling tot de toenemende oorlogsdreigingen elders in de regio.

10.3 Geallieerde verzoeken om militaire steun en de Nederlandse reactie daarop

10.3.1 DE EERSTE INTERNATIONALE CONTACTEN OVER MILITaire STEUN AAN EEN GEWAPEND OPTREDEN IN IRAK

'De Amerikaanse regering dreigt met een oorlog tegen Irak. Zij heeft zich ten doel gesteld het regime van Saddam Hoessein ten val te brengen en de massavernietigingswapens van Irak uit te schakelen.' Zo ving een nota aan die de Directie Algemene Beleidszaken op 3 september 2002 aan minister Korthals zond. Deze nota bevatte een aantal beschouwingen over de aard van de Iraakse dreiging en de mate van waarschijnlijkheid van een Amerikaanse inval.¹⁸ Het stuk was bestemd voor een bilateraal overleg op ministerieel niveau met Buitenlandse Zaken dat twee dagen later, op 5 september, plaatsvond. In dit gesprek kwam Irak maar kort ter sprake. De Hoop Scheffer gaf een toelichting op zijn een dag eerder aan de Tweede Kamer gezonden brief.¹⁹

Dat de Amerikanen met een oorlog tegen Irak dreigden, viel begin september 2002 moeilijk te betwisten. In de volgende weken zou deze oorlogstaal alleen maar dreigender worden. Ook werd van Amerikaanse zijde officieus gezinspeeld op de militaire steun die de bondgenoten van de Verenigde Staten zouden kunnen bieden.

In een gesprek van de Nederlandse 'tweede man' in Washington, Geerts, met Bill Luti, onderminister van Defensie voor het Nabije Oosten, en dus een naaste medewerker van minister van Defensie Rumsfeld, op 19 september 2002 werd door Luti gesteld dat er slechts twee opties waren. Ofwel de Verenigde Staten gingen zichzelf verdedigen, bijgestaan door een *coalition of the willing*, ofwel de Veiligheidsraad keurde een door de Amerikanen gewenst inspectieregime goed, inclusief 'enforcement'. Ondanks het geringe vertrouwen in de internationale gemeenschap toonde Luti zich toeschietelijk en pragmatisch op het gebied van de opbouw van een coalitie: 'The more people that are with us, the sooner it is done.' Binnenkort zouden consultatieteams worden uitgestuurd.²⁰

Minister Korthals voerde op 3 september 2002 kennismakingsgesprekken met zowel de Amerikaanse ambassadeur Sobel als diens Britse collega Budd. Blijkens het verslag van de bijeenkomst met ambassadeur Sobel kwam het onderwerp Irak echter niet rechtstreeks ter sprake. Sobel prees de Nederlandse militaire inspanningen en noemde Nederland een van de weinige landen het vermogen om ook buiten het NAVO-verdragsgebied op te treden. Verder maakte de ambassadeur gewag van de Amerikaanse behoefte aan Nederlandse grondtroepen en speciale eenheden voor Afghanistan. Hij sprak zijn waardering uit voor de inzet per 1 oktober van Nederlandse F-16-vliegtuigen in het kader van de operatie *Enduring Freedom*.²¹

¹⁷ Kamerstukken II, 2002/03, 27 925, nr. 81, p. 1.

¹⁸ Def/SSA, DAB, Coll. Venema 1972-2005, map 233. DAB aan Minister, 3 september 2002, Do2/716.

¹⁹ Def/SSA, DAB, bundel september 2002, doos 22. DAB aan Minister, 11 september 2002, Do2/732.

²⁰ Codebericht van Washington 19 september 2002, nr. wasi283.

²¹ W. Geerts, 2 september 2009; Def/SSA, DAB, Bundel september 2002, doos 22. Verslag plv. DAB J.G. Siccama, 5 september 2002, nr. Do2/723.

Van het gesprek met ambassadeur Budd is geen verslag aangetroffen. Waarschijnlijk kwamen daarin de opgelopen spanningen met Irak wel ter sprake; ze waren althans als gespreksonderwerp geagendeerd. De minister werd door zijn medewerkers een opstelling aanbevolen die conform was aan het door zijn ambtgenoot van Buitenlandse Zaken ingenomen standpunt; een nieuwe Veiligheidsraadresolutie heette ‘in ieder geval politiek wenselijk, hoewel juridisch wellicht niet absoluut noodzakelijk’.²²

Ook in NAVO-verband kon Korthals zijn oor te luisteren leggen. In een beraad van NAVO-defensieministers op 24 en 25 september 2002 in Warschau gaf *Deputy Director CIA* John McLaughlin een briefing over de vermeende MWV-capaciteit van Irak. De briefing beoogde de vermoede aanwezigheid van aanzienlijke hoeveelheden chemische en biologische wapens in Irak te bevestigen. Nuclear vermogen zou binnen een jaar dan wel uiterlijk binnen zeven jaar kunnen worden ontwikkeld. Opvallend in het Amerikaanse exposé was het sterke accent dat daarin werd gelegd op Irak als safe haven voor terroristen en de connectie met Al Qaida.²³

Minister Korthals was niet overtuigd door de Amerikaanse bewijzen en ergerde zich aan de CIA-presentatie, die beoogde het gehoor te doordringen van het gevaar dat van Saddam Hoessein uitging. ‘Het was werkelijk te kinderachtig voor woorden,’ zei hij tegen de Commissie.²⁴ Naar de mening van de eveneens aanwezige Nederlandse permanente vertegenwoordiger bij de NAVO, Patijn, was de CIA-presentatie ‘onbetekenend. Er was een plaatje van drie hutjes en daar zaten installaties in. Een flesje met onduidelijke substantie werd aangeduid als antraxpoeder.’²⁵ Korthals informeerde bij het hoofd van de MIVD, generaal-majoor der mariniers Van Reijn, hoe diens inschatting was, en kreeg daarop mondelinge informatie die zijn sceptis niet deed verdwijnen. Hij achtte de kans dat Nederland gevaar liep een oorlog te worden ‘ingezogen’ reëel.

Er bestonden van oudsher hechte banden tussen het Nederlandse en het Britse defensieapparaat. Op verschillende terreinen, onder meer op marinegebied, placht nauw te worden samengewerkt. Daarnaast was er periodiek overleg op het niveau van secretaris-generaal tussen de Nederlandse en Britse ministeries van Defensie, waaraan ook de Denen en Noren deelnamen. Een dergelijk overleg had van 7 tot 10 oktober plaats in Londen. Daarbij werd ook over Irak gesproken. De Britse *Permanent Undersecretary* wees erop dat zijn regering voor het eerst sinds de Tweede Wereldoorlog interne inlichtingenrapporten, zij het ten dele gekuist, naar buiten had gebracht. In aanvulling daarop meldde hij dat tot grote zorg van de Britse regering uit verbindingeninlichtingen was gebleken dat er niet alleen sprake was van de productie van NBC-wapens, maar ook van hun mogelijke ontplooiing binnen één uur. Gelet op de snelle opbouw van de Amerikaanse strijdkrachten en het politieke klimaat in de Verenigde Staten, hield de Britse regering rekening met een militaire actie vóór de zomer van 2003.

Barth gaf volgens het door hem gemaakte verslag te kennen dat het nog te vroeg was om na te denken over een Nederlandse militaire bijdrage. Eerst zouden de VN-inspecteurs in Irak een kans moeten krijgen. Ook de Denen en Noren bleken te hechten aan het belang van de VN en het handhaven dan wel opbouwen van druk op Saddam Hoes-

²² Def/SSA, DAB, bundel september 2002, doos 22. DAB aan Minister, 2 september 2002, nr. Do2/694.

²³ Codebericht PV NAVO aan M [minister van Buitenlandse Zaken], 26 september 2002, nr. bnri425.

²⁴ Korthals, 15 september 2009, ook voor zijn aan het slot van deze alinea aangehaalde uitspraak; *Reporter* (KRO) 25 maart 2007. Vgl. onjoni, Dossier Irak, maart 2009, p. 12.

²⁵ Patijn, 23 juni 2009.

sein. Deze landen dachten eveneens nog na over een eventuele militaire bijdrage.²⁶ Voorafgaand aan een midden oktober door Korthals aan zijn Britse ambtgenoot Hoon te brengen bezoek werd hem ambtelijk geadviseerd dat het voor Nederland nog te vroeg was om concreet over een militaire bijdrage te spreken.²⁷

Naast het permanente overleg in NAVO-verband, waarvan in hoofdstuk 7 verslag is gegeven, werden tussen Nederland en de Verenigde Staten bilaterale militaire contacten onderhouden. Sinds eind 2001 was het *Netherlands Liaison Team* toegevoegd aan het hoofdkwartier van CENTCOM te Tampa. Dit verbindingsteam coördineerde de Nederlandse militaire inbreng voor de strijd in Afghanistan. Het berichtte op 22 oktober 2002 dat de Verenigde Staten naar alle waarschijnlijkheid op korte termijn de interesse gingen peilen voor deelname aan een coalitie tegen Irak. Deze coalitie zou dan samen met de Amerikanen gaan opereren, aangestuurd vanuit een *Forward Deployed Headquarter* in Qatar.²⁸

Ook de naaste politieke adviseur van de minister, Casteleijn, die op bezoek was in de Verenigde Staten ter voorbereiding van een bijeenkomst tot herziening van de NAVO-commandostructuur, werd hierover op 31 oktober geïnformeerd door de *Special Assistant to the President for Defense Policy* Frank Miller. Volgens Miller zou onmiddellijk na aanvaarding van resolutie 1441 het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken, het *State Department*, een aantal bevriende landen benaderen met een verzoek om militaire steun voor het geval dat Irak de resolutie aan zijn laars lapte. De Verenigde Staten hechten eraan tijdig met de planning van bijdragen van andere landen te beginnen. Bijdragen van bondgenoten zouden ‘zeer welkom’ zijn. Ook Nederland zou worden benaderd. Een bezoek op hoog niveau aan Den Haag lag in het verschiet. Er was al een uitgebreide inventarisatie gemaakt van wat kon worden bijgedragen. Gedacht werd aan toestemming voor transit en overvluchten, luchtverdedigingssystemen van het type Patriot en een eventuele militaire bijdrage aan een *post conflict stabilization operation* en verder aan F-16’s en luchtmobiele eenheden. Maritieme eenheden, medische hulp en inlichtingen(vergaring) ontbraken in deze inventarisatie evenmin.²⁹

In een gesprek met secretaris-generaal Barth en ambassadeur Van Eenennaam in Washington op 13 november kwam Miller nader ter zake. Zijn beide bezoekers kregen inzage in een telegram dat op diezelfde dag of de volgende zou uitgaan naar de Amerikaanse ambassades in een vijftigtal landen, waaronder de NAVO-partners. Doel van deze demarche was de militaire druk op Irak op te voeren door het smeden van een grote coalitie om de uitvoering van resolutie 1441 af te dwingen. Een demarche van de Amerikaanse ambassadeur in Den Haag, Sobel, bij de minister van Buitenlandse Zaken kon derhalve op zeer korte termijn tegemoet worden gezien. Er waren vier terreinen waarop landen om bijdragen zouden worden gevraagd: (a) toegang, overvliegvergunning en basisfaciliteiten; (b) gevechtseenheden; (c) gevechtssteun (*Combat Services Support*); en (d) *Stability Forces* voor de postmilitaire periode. In de meeste gevallen zou alleen om (a) worden gevraagd. Van sommige landen, waaronder Nederland, zou meer worden gevraagd. Dat betrof naast (a) de categorieën (b) en (c). Indien bepaalde landen andere dan de gevraagde middelen ter beschikking mochten stellen, zouden de Verenigde Staten dat

²⁶ Def/SSA, CDS, 2002, Docnr. 6947. Barth aan Minister, 11 oktober 2002, nr. D2002003235.

²⁷ Def/SSA, CDS, 2002, Docnr. 6950. DAB aan Minister, 11 oktober 2002, nr. D02/792.

²⁸ Def/SSA, DAB, Coll. Venema, 1972-2005, map 233. Netherlands Liaison Team CENTCOM aan CDS, 22/10/02, nr. NLTC/276.

²⁹ Def/SSA, DAB, bundel 1 t/m 15 november 2002, doos 22A. DAB aan Minister, 4 november 2002, nr. D02/861.

graag in overweging nemen. Barth gaf in een reactie aan Miller te kennen dat Nederland het verzoek serieus zou bezien. Wel wees hij op de demissionaire status van het kabinet (sinds 16 oktober 2002) die implicaties voor de besluitvorming kon hebben.³⁰

10.3.2 HET AMERIKAANSE VERZOEK OM MILITaire STEUN VAN 15 NOVEMBER 2002

Op vrijdag 15 november 2002 overhandigde de plaatsvervangend chef de poste, tevens hoofd van de politieke afdeling en militair adviseur van de Amerikaanse ambassade, op Buitenlandse Zaken aan DGPZ Siblesz een aide-mémoire of memorandum van zijn regering. Het stuk behelsde een verzoek om militaire steun en faciliteiten. De inhoud van dit stuk is als bijlage L bij dit rapport gevoegd.

In het memorandum spraken de Verenigde Staten hun vaste wil uit om de leiding te nemen van een coalitie die Saddam Hoessein moest ontwapenen. Om hem tot naleving van resolutie 1441 te dwingen diende de militaire druk op Irak te worden verhoogd. Nederland werd gevraagd aan deze militaire krachtsinspanning deel te nemen. Dit kon op verschillende manieren. In het eerste deel van het Amerikaanse verzoek was hoofdzakelijk sprake van steun in het civiel-militaire vlak en van de inzet van defensieve wapens voor of na een eventuele invasie van Irak. Gevraagd werd om 'full access, basing and overflight rights' voor de Verenigde Staten en hun coalitiepartners. Dit tot alle NAVO-bondgenoten gerichte verzoek vormde de basis voor de later te bespreken zogenaamde *Host Nation Support*, het transport van Amerikaans personeel en materieel vanuit (en later retour naar) Duitsland over Nederlands grondgebied. Verder behelsde dit deel van het verzoek de inzet van luchtverdediging, waarbij het ging om de opstelling van Patriotraketten, alsmede, in de derde en vierde plaats, een bijdrage aan de na afloop van het conflict in Irak op te bouwen stabiliteitsmacht en hulp op humanitair terrein.

Het tweede deel van het verzoek, afgestemd op het militaire potentieel van de bondgenoot, bevatte een opsomming van hoofdzakelijk offensieve wapens. De Amerikaanse regering wenste de vraag te bespreken welke van die wapens Nederland ter beschikking kon stellen, opdat daarmee tijdig in de Amerikaanse planning voor een militaire operatie rekening kon worden gehouden. De inzet van fregatten, mijnenvegers, mijnenjagers en onderzeesboten voor escortering en beveiliging van zeeroutes en observatie ('naval assets') werd genoemd, alsmede offensieve steun in de vorm van 'air assets' en 'land assets'. Gedacht werd aan de mogelijke inzet van F-16's, Apache-helikopters, luchtmobiele eenheden en zelfs die van een gemechaniseerde divisie, waaronder tanks.

Inzicht in het tijdstip van een eventuele militaire actie bij het uitbliven van Iraakse medewerking kon de Amerikaanse diplomaat, blijkens het verslag dat door een ambtenaar van Buitenlandse Zaken van het gesprek werd gemaakt, niet geven. Met het oog op de NAVO-top in Praag op 21 en 22 november stelden de Verenigde Staten het echter op prijs vóór die datum een 'credible insight' te krijgen in de Nederlandse bereidheid tot medewerking aan de planning ter voorbereiding van een militaire actie.

De demarche kon na de reeds verkregen informatie op zichzelf nauwelijks een verrassing zijn, evenmin als de aan het slot van het verzoek geuite waardering voor de Nederlandse rol bij andere operaties, met name in Afghanistan en op de Balkan. Wel verrassend was de ferme taal waarin het verzoek werd toegelicht. Ten aanzien van de ter be-

30

Codebericht Washington aan DGPZ, 13 november 2002, nr. wasi346; Barth, 16 juni 2009.

schikking te stellen militaire middelen werd door de Amerikaanse diplomaat opgemerkt dat het hier geen vrijblijvend verlanglijstje (geen ‘Xmas shopping list’) betrof, ‘maar een lijst van middelen die Nederland volgens de Verenigde Staten redelijkerwijs zou moeten kunnen opbrengen’. Er was kennelijk aan de opstelling van de lijst al een eerste toetsing van het Nederlandse militaire potentieel voorafgegaan. DPGZ onthield zich van een stellig antwoord onder verwijzing naar de voor een toezegging vereiste politieke goedkeuring. Een mogelijk succes van Blix en UNMOVIC zou een belangrijke factor in de Nederlandse besluitvorming zijn. Het gesprek eindigde blijkens het verslag met de conclusie van de plaatsvervangend chef de poste dat Nederland, naar hij verwachtte, twee kwesties zou uitwerken, te weten (1) wat Nederland militair kon bijdragen, en (2) onder welke omstandigheden inzet van de gevraagde middelen mogelijk was.³¹

Volgens staatssecretaris van Defensie Van der Knaap was het Amerikaanse verzoek niet meer dan een lijst van de militaire capaciteit die de Verenigde Staten nodig hadden. Het was een soort lijst die naar alle bondgenoten was gegaan en ‘waarop je kon intekenen’. In een gesprek van de Commissie met de Directeur Algemene Beleidszaken van het ministerie van Defensie, Castelein, stelde deze dat hij niet was geschrokken van de melding van grondtroepen en van andere wensen in het Amerikaanse verzoek. Hij achtte die vrijblijvend. ‘De lijstjes vergden geen antwoord (...). Wel werden de lijstjes serieus genomen en werd gekeken [naar] wat zich richtte op alle landen en wat zich in het bijzonder richtte op Nederland.’

Ook CDS Kroon nam blijkens zijn uitleg tegenover de Commissie het Amerikaanse verzoek niet in alle opzichten even serieus, bijvoorbeeld waar het de inzet van grondsteun betrof. ‘Alles wat met offensieve operaties te maken zou hebben, vond ik waanzin. (...) Het was een absolute no-go.’ Weliswaar hadden Nederlandse mariniers jarenlang met hun Britse collega’s geoefend en zouden zij bij gevechten te land in bataljonsverband deel kunnen uitmaken van een grotere Brits-Nederlandse eenheid, maar dit was geen aantrekkelijk perspectief. Nederland zou iedere greep verliezen op zijn eigen militairen indien ze in een veel grotere gevechtsorganisatie waren opgenomen. Ten hoogste had volgens Kroon kunnen worden gedacht aan de inzet van een of meer oorlogsschepen, mits deze zich in de internationale wateren bleven ophouden. De CDS behield daarover immers *full command*. ‘Een fregat vaart in internationale wateren en dat heb je altijd onder controle. (...) Op alles wat je inzet op het vasteland raak je de grip kwijt.’³²

Wie het verzoek voorlopig wel serieus leken te nemen, waren de Amerikanen zelf. Op 25 november 2002 volgde vanuit Washington het bericht dat vanaf 2 december vertegenwoordigers van de Amerikaanse regering de hoofdsteden van de bondgenoten gingen bezoeken om met de aangekondigde consultaties te beginnen. Op 5 december zou de Amerikaanse onderminister van Buitenlandse Zaken, Grossman, Den Haag aandoen op een Europese rondreis die hem diezelfde dag ook naar Berlijn en Parijs bracht. Hij sprak overigens alleen minister De Hoop Scheffer; de ambtgenoot van Defensie was verhinderd. Volgens De Hoop Scheffer verliep het gesprek in een vriendelijke sfeer; Grossman gold bepaald ook niet als een havik.³³

³¹ BZ, DVB, o2809. ‘Irak-demarche vs d.d. vrijdag 15 november 2002’, ongedateerd. Zie verder dossier BZ, DVB/o2809.

³² Van der Knaap, 15 juli 2009; Castelein, 26 juni 2009; Kroon, 25 augustus 2009.

³³ De Hoop Scheffer, 21 september 2009.

Minder geruststellend was een codebericht van de ambassade in Washington. Van de vijftig aangeschreven landen zou slechts een gering aantal om ‘combat forces’ zijn gevraagd, te weten het Verenigd Koninkrijk, Polen, Nederland en mogelijk nog een paar bondgenoten. Wat ons land aanging was duidelijk dat vóór 22 januari 2003, de verkiezingsdatum voor de Tweede Kamer in Nederland, ‘tough decisions’ zouden moeten worden genomen.³⁴

Een van de andere benaderde landen was Denemarken. Hoe werd daar gereageerd op het Amerikaanse verzoek? Op 20 november 2002 gaf het Deense parlement, het Folketing, met overgrote meerderheid het groene licht voor een Deense bijdrage aan een eventuele militaire actie tegen Irak. Wel zou militair ingrijpen ‘een VR-basis’ moeten hebben. Ook aan Denemarken was een ‘shopping list’ gepresenteerd.³⁵ Uiteindelijk boden de Denen een fregat en een kustonderzeesboot om mee te doen aan de actie tegen Irak.

Voorlopig volstonden de twee meest betrokken ministers, De Hoop Scheffer en Korthals, op 21 november (dat was de dag waarop in Praag het NAVO-beraad begon) met een brief aan de Tweede Kamer. Daarin maakten zij melding van het verder niet inhoudelijk omschreven Amerikaanse verzoek ‘om bij te dragen aan de planning ten behoeve van een mogelijk militair optreden voor het geval dat Irak niet of onvoldoende meewerkte aan de uitvoering van resolutie 1441’. De regering nam dit verzoek ‘ernstig’ op. Zij zou onderzoeken of en in hoeverre daaraan gevolg kon worden gegeven. Daartoe was overleg met de Verenigde Staten en andere bondgenoten nodig. Over de uitkomst zou de Kamer worden ingelicht.³⁶

In de Ministerraad van respectievelijk 29 november en 6 december werd vervolgens uitvoerig over de zaak gesproken. In een voorliggende notitie van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie werd onderscheid gemaakt tussen de ‘vier ondersteunende en defensieve taken’ in het eerste deel van het Amerikaanse verzoek en de wensen vervat in het tweede deel daarvan. Gesteld werd dat ten aanzien van dit laatste onderdeel van het Amerikaanse verzoek ‘in dit stadium nog geen besluiten aan de orde zijn’. Op korte termijn zou met de Verenigde Staten van gedachten worden gewisseld over ‘de Nederlandse (on)mogelijkheden’.³⁷

Op 6 december volgde een tweede brief van De Hoop Scheffer en Korthals aan de Tweede Kamer met de mededeling dat de regering besloten had ‘in beginsel positief te reageren op het Amerikaanse verzoek’, zonder dat op de verdere inhoud daarvan werd ingegaan. Deze beginselbereidheid, zo werd gesteld, betrof vooralsnog alleen het verlenen van overvliegvergunningen en het faciliteren van doorvoer over het Nederlandse grondgebied alsmede ‘planning inzake ondersteunende en defensieve taken, zoals het Patriot-raketverdedigingssysteem’. Voordat een concreter aanbod voor planningsdoelen aan de orde kwam, was nader overleg tussen Nederlandse en Amerikaanse militairen over de precieze modaliteiten noodzakelijk. In dit overleg konden ook ‘eventuele aanvullende bijdragen’ worden betrokken (waarbij kennelijk op het tweede deel van het verzoek werd gedoeld). Een besluit tot feitelijke terbeschikkingstelling zou de regering

³⁴ Codebericht Washington, 25 november 2002, nr. wasi356; BZ. DVB/03333. Zie voor reacties van andere landen Vestzaknotitie D4 aan PHAIVD, 9 december 2002, nr. oooooo/01, en Codebericht Londen, 10 december 2002, nr. loni275.

³⁵ Codebericht Copenhagen, 27 november 2002, nr. 115; 5 december 2002, nr. 121.

³⁶ Kamerstukken II, 2002/03, 23 432, nr. 64.

³⁷ Notulen Ministerraad, 29 november 2002, 3f.

nemen ‘mede op basis van een eigen oordeel of er sprake was van zogenaamde “material breach” door Irak’. Dit sloeg op het geval dat Irak niet ten volle mee zou werken aan de uitvoering van resolutie 1441. Irak zou dan, nadat was gerapporteerd aan de Veiligheidsraad, de ‘serious consequences’ van zijn weigering onder ogen moeten zien. De beoordeling door de regering zou worden voorgelegd aan de Tweede Kamer.³⁸

Hoe moet achteraf bezien het Amerikaanse verzoek worden opgevat? Op 17 maart 2003 merkte minister Kamp in de Ministerraad op dat Nederland niet door de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk was gevraagd om in offensieve zin te participeren in de militaire interventie in Irak. Dit werd op 28 maart 2003 weersproken door minister De Hoop Scheffer in de Ministerraad. Hij concludeerde dat de Verenigde Staten wel een verzoek aan Nederland hadden gedaan om ‘een offensieve bijdrage’ (naast defensieve bijdragen als *Host Nation Support* en de plaatsing van Patriots). Op dat (tweede) deel van het verzoek had de Nederlandse regering echter ‘niet positief’ gereageerd. Kamp onderschreef deze opmerking van zijn ambtgenoot, maar het liet zijns inziens onverlet dat de Verenigde Staten in een vroeg stadium slechts aan ‘een zeer beperkt aantal landen’ een bijdrage hadden gevraagd aan de opbouw van een offensieve troepenmacht in de regio. Gelet op zijn uitleg in de Ministerraad van 17 maart rekende hij Nederland niet tot die landen. In een overleg met de Tweede Kamer op 27 maart 2003 zei de bewindsman met zoveel woorden dat Nederland niet behoorde tot ‘de kleine kring van landen’ die gevraagd waren om actief mee te doen aan de inval in Irak.³⁹

De Commissie stelt zich op het standpunt dat het Amerikaanse verzoek niet een verzoek was om deel te nemen aan een gewapende invasie van Irak. In zoverre had minister Kamp geen ongelijk. Maar het verzoek behelsde wel een uitnodiging voor ‘planning for potential military action’ met het doel Irak te ontwapenen, waaraan Nederland met defensieve en offensieve wapens mogelijk een bijdrage kon leveren. Dat minister De Hoop Scheffer het (tweede deel van het) Amerikaanse verzoek van 15 november 2002 in de Ministerraad van 28 maart 2003 wel zag als een verzoek aan Nederland om een meer offensieve bijdrage is daarom evenmin onbegrijpelijk. Het verzoek leende zich voor meer dan één uitleg.

Het valt te betwijfelen of er na de eerste in nader overleg tussen Nederlandse en Amerikaanse militairen uit te werken planning, gevolgd door een besluit tot feitelijke terbeschikkingstelling, nog een weg terug was. Om de beslissing zo veel mogelijk in eigen hand te houden had de Nederlandse regering in haar brief van 6 december 2002 aan de Tweede Kamer gesteld dat zij een besluit tot feitelijke terbeschikkingstelling pas zou nemen op basis van een eigen oordeel of er sprake was van een zogenaamde *material breach* door Irak. Voor *Host Nation Support* en de plaatsing van Patriots werd daarop later weer een uitzondering gemaakt, omdat het in die gevallen geen offensieve wapens zou betreffen. In zijn gesprek met de Commissie bracht De Hoop Scheffer dan ook een zekere nuancing in dit voorbehoud aan met zijn betoog dat er beter kon worden gesproken van *further material breach*, omdat de niet-nakoming van de resoluties en daarmee de aanwezigheid van een *material breach* door Irak al een vaststaand gegeven was. Hij stelde verder dat de demarche van 15 november niet als een officieel verzoek kon worden opgevat, waarop het Toetsingskader 2001, inclusief een kennisgeving aan de Staten-Generaal, van

³⁸ Kamerstukken II, 2002/03, 23 432, nr. 65. Deze brief werd in afschrift aan de Eerste Kamer gezonden. Vgl. resolutie 1441 (onder 1 en 13).

³⁹ Zie Notulen Ministerraad van 17 en 28 maart 2003; Kamerstukken II, 2002/03, 23 432, nr. 108, p. 14.

toepassing was. Het ging slechts om een uitnodiging van gedachten te wisselen over de vraag of en hoe zo'n verzoek zou worden ingediend. Een formeel Amerikaans verzoek om bepaalde militaire bijdragen zou pas worden gedaan als vooraf een gunstig antwoord verzekerd was. Zo ging het immers altijd met concrete verzoeken om militaire bijstand. De vragende partij deed alleen een concreet verzoek wanneer zij na het sonderen van de betrokken regering wist dat de reactie positief zou zijn.⁴⁰

De constatering dat Irak in (*further*) *material breach* verkeerde, was in de ogen van minister De Hoop Scheffer blijkbaar niet een grote stap. Deze situatie zou zich al kunnen voordoen als Irak zich tijdens het inspectieproces niet aan de gemaakte afspraken zou houden, zoals neergelegd in resolutie 1441. Het gevaar dat Nederland aldus zou afglijden naar een oorlog die niet langer druk op Irak inhield om zich te conformeren aan de resoluties maar daarentegen wel degelijk een directe aanval op dat land tot oogmerk had, heeft hij kennelijk niet aanwezig geacht. De Commissie nam kennis van zijn uitspraak in het gesprek dat zij op 21 september 2009 met hem voerde: 'Geen F-16 zou zijn opgestegen zonder instemming van het parlement.' Elders in dit rapport (zie hoofdstuk 11) is aangegeven dat artikel 100 van de Grondwet, waarop de oud-bewindsman hier doelde, slechts een mededelingsplicht aan het parlement inhoudt en niet zonder meer een instemmingsrecht van de volksvertegenwoordiging impliceert. Maar ook als dit laatste wel het geval zou zijn, plaatst de Commissie een vraagteken bij de keuzevrijheid die de Staten-Generaal in een zo laat stadium van besluitvorming nog zouden hebben.

Ook op zijn opmerking in de vergadering van de Ministerraad op 28 maart 2003 dat Nederland 'niet positief' had gereageerd op het Amerikaanse verzoek valt wel iets af te dingen. Er is daarover in de twee maanden volgend op het verzoek intensief gesproken, laatstelijk bij het overleg te Tampa op 17 januari 2003, waarop in dit hoofdstuk later nog wordt teruggekomen. De Amerikanen verloren echter al spoedig hun belangstelling voor een Nederlandse offensieve bijdrage. Dit tot verbazing van de toen verantwoordelijke bewindsman De Hoop Scheffer, zoals hij volmondig aan de Commissie toegaf.⁴¹

De Amerikaanse terughoudendheid kan mogelijk te maken hebben gehad met het Nederlandse voorbehoud. Dit voorbehoud maakte de planning en inzet van een eventuele Nederlandse bijdrage er niet eenvoudiger op. Niettemin werd deze reserve een vast punt, dat in latere besprekingen steeds terugkwam. 'Het werd een beetje een mantra, een soort verdedigingslinie,' zei Castelein erover. Waarschijnlijker is echter dat de Amerikanen bij nader inzien nauwelijks behoefte hadden aan offensieve militaire steun van hun bondgenoten. De Britse steun was welkom, maar overigens konden ze het karwei alleen wel af. Temeer lag die redenering voor de hand bij een bondgenoot als Nederland, die zijn militaire bijdrage evenzeer kon richten op Afghanistan als op Irak. Castelein, die al sinds het begin van de jaren tachtig bij Defensie werkzaam was, drukte de Amerikaanse stemming aldus uit: in 1991 bij de eerste Irakoorlog werd heel erg ingezet op een brede coalitie. In 2002 was men een stuk terughoudender in die zin dat onder Bush veel vaker werd gezegd: 'Als jullie mee willen doen, dan horen we het wel.'⁴²

Nergens blijkt dat de regering nog heeft overwogen om in een al dan niet openbare vergadering of in een vertrouwelijke bijeenkomst met de (fractievoorzitters van de grote partijen van de) Tweede Kamer nadere inhoudelijke informatie te verschaffen over het

⁴⁰ Vgl. De Hoop Scheffer, 21 september 2009; Van Osch, 28 augustus 2009.

⁴¹ Van Osch, 28 augustus 2009; De Hoop Scheffer, 21 september 2009.

⁴² Van Osch, 28 augustus 2009; Castelein, 16 juli 2009.

Amerikaanse verzoek. Wel is de brief van 6 december besproken in een algemeen overleg op 18 december, daags voor het kerst- en verkiezingsreces, dat tot eind januari zou duren. Minister Kamp verklaarde bij die gelegenheid dat het Amerikaanse verzoek ‘in zeer algemene termen’ was gesteld en dat bij Defensie geen operationele voorbereidingen waren getroffen. Eerst moest het overleg met de Verenigde Staten worden afgewacht over de concretisering van een Nederlandse bijdrage. Over zo’n bijdrage, als het zover kwam, zou Nederland ‘soeverein’ beslissen op basis van een eigen oordeel over de feitelijke inbreuk door Irak op zijn verplichtingen.⁴³ Overigens heeft ook de Tweede Kamer in de brief van 6 december geen aanleiding gezien de bewindsman toen of later nader daarover te bevragen.

Nadat door toedoen van het televisieprogramma *Reporter* (KRO) het Amerikaanse verzoek was uitgelekt, hebben de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, Verhagen en Van Middelkoop, in een brief van 2 april 2007 aan de voorzitter van de Tweede Kamer gesteld dat het tweede deel van het verzoek ‘slechts een illustratief karakter’ had en niet moest worden gezien als een verzoek om militaire steun, zoals in de uitzending was gesuggereerd.⁴⁴ De Commissie acht dit standpunt in het licht van het vorenstaande discussiebaar. Zo is het verzoek in elk geval niet door de plaatsvervangend chef de poste van de Amerikaanse ambassade op 15 november gepresenteerd of opgevat door het ministerie van Defensie in het latere overleg met de Amerikaanse militaire autoriteiten, en evenmin door De Hoop Scheffer in de Ministerraad van 28 maart 2003.

10.3.3 DE REACTIE VAN DEFENSIE OP HET VERZOEK

Het ministerie van Defensie had na 15 november niet stilgezetten. In het wekelijkse politieke beraad van 18 november 2002 meldde minister Korthals aan zijn ambtelijke staf dat *en marge* van de Ministerraad van vrijdag 15 november over Irak was gesproken. Naar hem was gezegd, kwamen de Verenigde Staten op zeer korte termijn met een schriftelijk verzoek om medewerking.⁴⁵ Desgevraagd deelde hij de Commissie mee dat hij pas na het weekeinde van het verzoek had kennisgenomen, hoewel dit dus reeds vrijdag bij Buitenlandse Zaken gedeponerd was.⁴⁶

Er lag op dat moment al een nota van de Directeur Algemene Beleidszaken, mede namens de CDS, gedateerd 15 november en gebaseerd op het codebericht uit Washington van twee dagen eerder. Daarin was een eerste inventarisatie gemaakt van wat Nederland, rekening houdend met reeds aangegane verplichtingen, militair zou kunnen bijdragen. In dit voorlopige lijstje waren geen prioriteiten aangegeven. De inzet van grondtroepen was buiten beschouwing gelaten. Elementen uit deze inventarisatie zouden in het verdere overleg telkens terugkeren. Ze hielden in:

- toestemming voor vervoer over Nederlands grondgebied van Amerikaanse troepen en materieel, alsmede voor overvluchten;

⁴³ Kamerstukken II, 2002/03, 23 432, nr. 74, p. 6.

⁴⁴ *Reporter*, 25 maart 2007, onj.onl, Dossier Irak, maart 2009, p. 19; Kamerstukken II, 2006/07, 23 432, nr. 221, p. 2-3.

⁴⁵ Def/SSA, BSG, Politiek Beraad, doos 5, november en december 2002. Verslag politiek beraad van 18 november 2002. De Hoop Scheffer kon zich in zijn gesprek met de Commissie niet herinneren wanneer hij van het verzoek precies kennis had gekregen, vermoedelijk pas na afloop van de Ministerraad van 15 november.

⁴⁶ Korthals, 15 september 2009.

- Patriotluchtverdedigingssystemen;
- een fregat voor beveiligingstaken in de regio;
- maritiem transport voor materieel en troepen;
- mijnenjagers voor het vrijhouden van de scheepvaartroutes in de regio;
- een NBC-ontsmettingspeloton;
- een geniehulpbataljon (inclusief beveiliging) van nader te bepalen samenstelling voor humanitaire hulpverlening in de regio tijdens of na afloop van de operatie tegen Irak.⁴⁷

In het verlengde van de Amerikaanse demarche van 15 november begonnen de Defensiestaf en de Directie Algemene Beleidszaken op 19 november 2002 met de ontwikkeling van scenario's voor militaire activiteiten. Hierbij moet worden bedacht dat op elk ministerie van Defensie, dus ook het Nederlandse, veel tijd pleegt te worden gestoken in planningsactiviteiten. Allerlei mogelijke militaire operaties, ook die waarvan het realiteitsgehalte op voorhand niet groot is, worden nauwkeurig gepland voor het geval dat op korte termijn toch zo'n operatie in gang moet worden gezet. Dan moet de planning van de inzet en uitzending van de nodige manschappen en materieel, alsmede van de voorwaarden waaronder die uitzending plaatsvindt, gereed zijn. Dat houdt niet in dat deze militaire planning in Den Haag de politieke besluitvorming zou bepalen of metterdaad bepaald heeft.

De Commissie is van mening dat het ministerie van Defensie in het algemeen in politiek opzicht 'volgend' was en dat in de onderlinge verhouding tussen de twee departementen en beide betrokken ministers het politieke primaat bij de minister van Buitenlandse Zaken berustte zonder dat de minister van Defensie daarin een groot aandeel had of wenste. Deze indruk is niet alleen op de studie van de archieven van Buitenlandse Zaken en Defensie gegrondbest, maar ook op verklaringen van verschillende door de Commissie gehoorde personen. Zo zei de toenmalige permanente vertegenwoordiger bij de NAVO (en voormalig staatssecretaris van Defensie) Patijn: 'Het is niet de stijl van Defensie om in politiek onzekere zaken mee te denken over inzet van militaire middelen.'⁴⁸ In dit verband acht de Commissie het veelzeggend dat De Hoop Scheffer op een hem voorgelegde departementale nota van 30 augustus, die diende ter voorbereiding op een reeds ter sprake gekomen overleg met zijn ambtgenoot van Defensie op 5 september 2002, aantekende dat een onderwerp als Irak 'een duidelijk politiek primaat' had.⁴⁹ Een primaat dat kennelijk niet met het departement van Defensie hoefde te worden gedeeld.

Moest er wél concreet over de inzet van militaire middelen worden beslist, dan volgde Defensie echter wel degelijk een eigen koers. Of om de Directeur Algemene Beleidszaken in zijn gesprek met de Commissie aan te halen: 'Het is ondenkbaar dat besloten wordt tot inzet van militairen als de minister van Defensie daarop tegen is.' Zo toonde minister Kamp zich vaak terughoudend ten opzichte van de verlangens van Buitenlandse Zaken. Omgekeerd trachtten onderdelen van het departement van Defensie eigen initiatieven te ontplooien (de nog te bespreken verwikkelingen rond de inzet van Hr. Ms. Rotterdam zijn daar een voorbeeld van).⁵⁰

⁴⁷ Def/SSA, DAB, Coll. Venema, 1972-2005, map 233, DAB aan Minister, 15 november 2002, nr. Do2/904.

⁴⁸ Patijn, 23 juni 2009.

⁴⁹ BZ, BSG/o0987. Memorandum DVB aan M, 30 augustus 2002, nr. DVB/VD 165/02, met aantekening minister 1 september 2002. De onderstrekking in de aanhaling is van de hand van De Hoop Scheffer.

⁵⁰ Castelein, 26 juni 2009.

In het geval van Irak bestond voor de planningactiviteiten des te meer reden, aangezien onduidelijk was wat Veiligheidsraadresolutie 1441 zou opleveren. Volgens het in deze resolutie vastgelegde tijdschema moest Irak uiterlijk 8 december 2002 opening van zaken geven. Uiterlijk 23 december 2002 dienden de VN-inspecteurs hun werk te beginnen en uiterlijk 21 februari 2003 moesten zij daarover aan de Veiligheidsraad rapporteren.

Het bezoek van onderminister Grossman aan Den Haag op 5 december was vanuit Amerikaans perspectief bevredigend verlopen. Washington was ‘zeer content’ geweest over de positieve respons op de verzoeken om overvliegvergunningen en basisfaciliteiten. Wellicht zou Nederland ook op bilaterale basis Patriots ter beschikking willen stellen.⁵¹ De uitnodiging om een militaire delegatie naar het hoofdkwartier van CENTCOM in Tampa te zenden werd op 20 december door de Amerikaanse ambassade aan de Nederlandse regering overgebracht. Daarbij werd de verwachting uitgesproken dat van Nederlandse zijde ‘a firm commitment to contribute’ zou volgen. Als zeer spoedeisend werd het overleg echter kennelijk niet gezien. Pas op 17 januari 2003 ontmoetten de Nederlandse en Amerikaanse planners elkaar in Tampa.

10.3.4 EEN BRITS INTERMEZZO

Wanneer aan bilaterale militaire samenwerking werd gedacht in het geval van een mogelijk Irakconflict, kwam naast de Verenigde Staten nog een ander land in aanmerking: het Verenigd Koninkrijk. In het najaar van 2002 had de Bevelhebber der Zeestrijdkrachten, viceadmiraal Van Duyvendijk, contact met zijn Britse ambtgenoot om de mogelijkheden te verkennen voor een eventuele gezamenlijke inzet van de UK/NL *Amphibious Force*. Britse en Nederlandse marinierenheden en schepen werkten al sinds 1973 onder deze paraplu nauw samen. Veelvuldig werden militaire oefeningen gehouden. Afgezien van een optreden tijdens de operatie *Provide Comfort* in Irak in 1991 was echter nog nooit gezamenlijk opgetrokken in een oorlogssituatie of wat daarop leek. Toen een operatie in Irak in beeld kwam, zagen beide maritieme bevelhebbers hierin een kans om het blijvend bestaansrecht van deze gezamenlijke amfibische eenheid en de daaraan verbonden investeringen te demonstreren. De Britse marine toonde zich geïnteresseerd in het bij de Nederlandse tegenhanger aanwezige materieel. Dit gold in het bijzonder Hr. Ms. Rotterdam, een *Landing Platform Dock* voor het transport van troepen en materieel. Gezamenlijk gebruik van dit Nederlandse marinevaartuig kon het tekort aan scheepsruimte aan Britse zijde ten dele opheffen.⁵² Wellicht kon de Rotterdam met de UK/NL *Amphibious Force* worden ingezet bij een militaire operatie in Irak. Van Britse zijde werd bij een bezoek van de Nederlandse ambassadeur Bentinck van Schoonheten aan het Britse hoofdkwartier in Northwood deze suggestie gedaan.⁵³ Binnen de Nederlandse Defensiestaf werd deze mogelijkheid eveneens onderkend. De Koninklijke Marine, zo was de gedachte, kon op korte termijn Hr. Ms. Rotterdam voor een amfibische operatie gereedmaken. Ook was een bataljon mariniers beschikbaar.⁵⁴

⁵¹ Code Washington, 11 december 2002, nr. wasi379, op basis van inlichtingen van Frank Miller, *Special Assistant to the President for Defense Policy*.

⁵² Van Duyvendijk, 30 juni 2009.

⁵³ BZ, Codebericht Londen aan DVB 10 december 2002, nr. loni275.

⁵⁴ Def/SSA, DAB, Coll. Venema, 1972-2005, map 231. ‘Strategische analyse inzake NL bijdrage IRK [Irak]’ (naar situatie eind december 2002), versie 3 januari 2003.

Op 16 december voegde de Britse minister van Defensie Hoon zich in dit koor.⁵⁵ Details werden uitgewerkt in een brief van diezelfde datum van de Britse vlootcommandant aan zijn Nederlandse evenknie, de Commandant der Zeemacht in Nederland viceadmiraal Van der Aa. Was het niet mogelijk de Rotterdam met Nederlandse en Britse mariniers aan boord mee te laten doen aan een oefening nabij Cyprus tussen 26 januari en 6 februari in het geheel van een Brits vlootverband dat zou opstomen naar het Suezkanaal? Deze oefening zou een compensatie kunnen zijn voor de jaarlijkse Brits-Nederlandse winteroefening in Noorwegen, die in omvang aanzienlijk dreigde te worden gereduceerd, zo niet geheel afgelast, vanwege bezigheden van de *Royal Marines* elders, en paste op haar beurt weer in de Britse planning voor een *Far East Deployment*. In de oostelijke Middelandse Zee kon gezamenlijk worden geoefend en, afhankelijk van wat Nederland politiek besloot, kon de Rotterdam meevaren door het Suezkanaal of terugkeren.

Het verzoek werd besproken in de Stuurgroep Militaire Operaties. De deelnemers aan dit gesprek, DGPZ Siblesz en DAB Castelein, meenden dat er politiek geen ruimte was voor een uitzending van Nederlandse militairen die in verband zou kunnen worden gebracht met Irak. Het *Foreign Office* zou volgens Buitenlandse Zaken ook niet bij deze Britse uitnodiging betrokken zijn geweest.⁵⁶ Er was een materieel-technisch excus voorhanden om de maritieme gevoelens aan de overzijde van de Noordzee te sparen. Op 20 december berichtte Van der Aa zijn Britse collega dat in de opgegeven periode Hr. Ms. Rotterdam niet vaarklaar was vanwege onderhoudswerkzaamheden.⁵⁷

Deelname aan een oefening in de oostelijke Middelandse Zee tijdens een *Far East Deployment* van de Britse vloot zou vanuit Nederlands perspectief inderdaad een onverstandige manoeuvre zijn geweest. Een oefening met Nederlandse marinestrijdkrachten nabij Cyprus leek te veel op een tussenstop richting Perzische Golf. CDS Kroon legde minister Kamp na diens aantreden het voorstel nog mondeling voor, maar Kamp zei daar nee tegen. Hij wilde niet ‘sluipenderwijs’ worden betrokken bij een operatie tegen Irak.⁵⁸ Ook in de vergadering van de Ministerraad op 20 december 2002 wees Kamp het voorstel tot verplaatsing van de marineoefening van Noorwegen naar de Middelandse Zee af. Nederland diende een eventueel besluit tot militair ingrijpen in Irak ‘met vrije handen’ te kunnen nemen.⁵⁹

Dit intermezzo illustreert hoe de ambitie van krijgsmachtonderdelen om zichzelf te profileren en, mede om budgettaire redenen, de eigen onmisbaarheid te doen uitkomen zich ook in het dreigende conflict met Irak deed gelden. De Defensieleiding moest er rekening mee houden dat tussen die verschillende krijgsmachtonderdelen onderling een zekere najver kon ontstaan wanneer het ene onderdeel wel en het andere niet in een toekomstige grootschalige militaire operatie zou worden betrokken.⁶⁰

⁵⁵ BZ, DVB/03019, Hoon aan Van der Knaap, 16 december 2003, nr. MO 14/11C.

⁵⁶ Def/SSA, BSG, DAB, dl.1, doos 1, 1 januari t/m 16 juni 2003, Verslag Stuurgroep Militaire Operaties, 20 december 2002, aangeboden met nota DAB aan de Minister, 10 januari 2003, nr. D03/016.

⁵⁷ BZ, DVB/03019, Conceptnota CDS Kroon aan Minister, 29 januari 2003.

⁵⁸ Kamp, 6 juli 2009.

⁵⁹ Notulen Ministerraad, 20 december 2002, 3d.

⁶⁰ In die zin ook Kroon in zijn gesprek met de Commissie op 25 augustus 2009.

10.3.5 EEN STRATEGISCHE ANALYSE INZAKE EEN NEDERLANDSE BIJDRAGE AAN OPERATIES TEGEN IRAK

Naar aanleiding van de toelichting die Grossman op 5 december 2002 op het Amerikaanse verzoek aan De Hoop Scheffer had gegeven, vond bij de Defensiestaf op 13 december nader overleg plaats. Dit overleg stond onder leiding van souschef Operaties van de Defensiestaf, brigadegeneraal Van Osch, die ook als delegatieleider in Tampa zou optreden. Vertegenwoordigers van de MIVD en van het ministerie van Buitenlandse Zaken namen aan dit overleg deel. Het bleef daardoor niet tot strikt militaire afwegingen beperkt. Het doel was na te gaan welke politieke en militair-strategische overwegingen ten grondslag moesten liggen aan een besluit over een Nederlandse bijdrage aan operaties tegen Irak, het identificeren van de risico's en het adviseren over de wenselijkheid en haalbaarheid van zo'n bijdrage, waarbij rekening werd gehouden met andere Nederlandse internationale militaire bijdragen. Een en ander moet uitmonden in een instructie voor de naar Tampa te zenden onderhandelingsdelegatie.⁶¹

In de naar aanleiding van dit overleg opgestelde strategische analyse werd verondersteld dat de Nederlandse regering alleen daadwerkelijk zou bijdragen aan militaire operaties als in haar ogen sprake was van een zodanige *material breach* van resolutie 1441 door Irak dat militaire maatregelen gerechtvaardigd waren. 'Het kale feit dat de vs dit in een bepaald geval vindt is dus niet voldoende (...). Verondersteld werd dat de animo bij het demissionaire kabinet niet groot zou zijn om tot zo'n militaire bijdrage te besluiten. Het was echter in Nederlands belang om 'een betrouwbaar bondgenoot' van de Verenigde Staten te zijn. Ook de positie van de landen in het Midden-Oosten in een toekomstig conflict kwam ter sprake. Zo werd van Turkije verwacht dat het een Amerikaanse aanval op Irak openlijk zou steunen.

De meest voor de hand liggende Nederlandse defensieve militaire bijdragen waren inzet van Patriots, fregatten, mijnenjagers en maritieme patrouillevliegtuigen. Overige maritieme, land- en luchtstrijdkrachten konden ook voor defensieve taken worden ingezet, maar dan dreigde het risico dat in de perceptie van anderen de verbinding naar offensieve taken snel werd gelegd. Offensieve bijdragen waren in theorie te splitsen in ondersteunende operaties buiten Irak en offensieve operaties in en boven Irak. Ondersteunende operaties als luchttransport buiten Irak zouden minder in het oog springen. Het was, naar op het ministerie van Defensie werd gedacht, overigens de vraag of de Amerikanen zaten te wachten op veel relatief kleine offensieve bijdragen, omdat die de coördinatie van een grootschalige militaire operatie nodeloos complex maakten, zeker als er bovendien tot in een laat stadium onzekerheid bestond over de daadwerkelijk door afzonderlijke landen te leveren bijdragen. 'Voor een eventuele aanval tegen Irak zal daarom vooral worden gezocht naar politieke steun (...)'.

Bij de door Grossman in zijn gesprek met De Hoop Scheffer nog genoemde Nederlandse bijdragen aan 'consequence management', om de effecten van een grootschalige catastrofe tijdens of na een militaire operatie te beperken, kon worden gedacht aan noodhulpverkenningsteams (*Disaster Assistance Response Team*, DART), militaire noodhulpeenheden, NBC-ontsmettingscapaciteit, capaciteit voor herstel van de infrastructuur en beveiligings-eenheden. Een dergelijke capaciteit kon in het gebied worden gestationeerd, maar eventueel ook in Nederland gereed worden gehouden. De Nederlandse NBC-capaciteit was overigens

⁶¹ Def/SSA, DAB, Coll. Venema, 1972-2005, map 231. Strategische analyse inzake nl. bijdrage IRK (naar situatie eind december 2002), (zevende) versie 3 januari 2003. Deze bron is ook gebruikt voor wat verder in deze paragraaf en paragraaf 10.3.6 volgt.

zeer gering (slechts één peloton) en was in Nederland zelf nodig. Feitelijk kon alleen een DART-team worden aangeboden zonder dat Nederland zich vastlegde op vervolgsteun met militaire noodhulpcapaciteit. Bij bijdragen aan de stabiliteit en de wederopbouw viel te denken aan infanteriebataljons, een geniehulpbataljon, CIMIC-capaciteit (*Civil-Military Cooperation*) en staven om hieraan leiding te geven.

Een afzonderlijk vraagstuk, dat bij het ministerie van Defensie mede onder ogen werd gezien, was de kwestie van de zogenaamde *backfill*, het beschikbaar stellen van (Nederlandse) eenheden die andere (Amerikaanse of Britse) eenheden konden vrijmaken voor het oorlogstoneel. Daarbij viel in het bijzonder te denken aan de operatie *Enduring Freedom*. Op deze wijze werd indirect steun verleend, maar deed Nederland niet mee aan offensieve acties in Irak. In beginsel beschikte Nederland over voldoende capaciteit om F-16's en *Special Forces* zowel in Afghanistan als in Irak in te zetten. Uit het gezichtspunt van een zo efficiënt mogelijke inzet van middelen was een versnippering van de Nederlandse militaire bijdrage over deze twee landen echter onwenselijk en ook onnodig. Voor CENTCOM waren bijdragen aan operatie *Enduring Freedom* net zo relevant als voor Irak.

De analyse van de Defensiestaf, die hier werd samengevat, concludeerde onder meer dat:

1. het in de lijn met de Nederlandse doelstellingen was om in de huidige fase van het conflict politieke steun aan de Verenigde Staten te geven en deze te versterken door nu reeds aan te geven dat Nederland bereid was militaire bijdragen te overwegen, mocht Irak zich niet houden aan resolutie 1441;
2. het in dezelfde lijn lag om in het komende overleg met de Amerikanen defensieve bijdragen te ontkoppelen van offensieve militaire operaties. Te denken viel aan Patriots in Turkije en het onder voorbehoud toezeggen van de Nederlandse maritieme middelen in het operatiegebied van CENTCOM voor hun inzet in het kader van Irak.
3. dat het onverstandig was grootschalige militaire middelen aan de Verenigde Staten toe te zeggen voor offensieve operaties. Het was immers denkbaar dat de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk zouden besluiten tot een aanval zonder dat de Nederlandse regering dit gerechtvaardigd zou vinden. Een eigen Nederlands oordeel of er sprake was van *material breach* was nodig.

Vastgesteld werd eveneens dat het belang van een Nederlandse bijdrage niet van gewicht was onthloot. De Amerikanen hadden niet voldoende eenheden om in alle oorlogstheaters succesvol te kunnen zijn. Voor Afghanistan en de Hoorn van Afrika hadden zij niet genoeg eenheden om alle gewenste operaties te kunnen uitvoeren. De Amerikaanse waardering voor de Nederlandse bijdragen zou in dat licht moeten worden bezien.

10.3.6 WAPENSCHOUW EN ONDERHANDELINGSMANDAAT

In de rond de jaarwisseling van 2002 naar 2003 opgestelde versies van de analyse van de Defensiestaf werd concreter ingegaan op de in te zetten militaire middelen. Het hield allemaal niet over, ook vanwege de verplichtingen die Nederland elders in de wereld, met name in Afghanistan en de Balkan, was aangegaan. Zo kon de Koninklijke Marine één fregat ter beschikking stellen ten behoeve van escortetaken (deze taken waren niet gespecificeerd), met dien verstande dat dit oorlogsschip reeds in operatie *Enduring Freedom* participeerde. Ook was er een onderzeeboot voor inlichtingenvergaring beschikbaar. Twee mijnenjagers waren al in hetzelfde kader aangeboden, maar de Amerikanen hadden daarop nog geen beroep gedaan.

De Koninklijke Luchtmacht kon als mogelijke defensieve bijdrage Patriots leveren. Er waren twee opties voor de inzet daarvan: gescheiden op twee locaties, elk met een separaat commando, of centraal op één locatie. In het eerste geval was aanmerkelijk meer personeel nodig. Uit een inventarisatie bleek dat in Koewiet en Israël weinig behoeft bestond aan Nederlandse Patriots; in Turkije was deze behoeft waarschijnlijk wel aanwezig. ‘Indien Irak Turkije wil treffen zullen de Turkse militaire vliegvelden die worden gebruikt door Amerikaanse eenheden waarschijnlijk het belangrijkste doelwit zijn.’

Was in het voorgaande sprake van defensieve militaire bijdragen, ook enkele offensieve bijdragen werden genoemd. Zo kon de Koninklijke Marine een bataljon mariniers leveren, aangevuld met een eenheid zware mortieren, een logistiek element en een *Special Forces*-eenheid. Hr. Ms. Rotterdam was op korte termijn beschikbaar voor het vervoer ervan.

De Koninklijke Landmacht kon als mogelijke offensieve bijdrage één compagnie van het Korps Commandotroepen leveren voor speciale operaties of verkenningstaken. Een tankbataljon van 44 Leopardtanks kon worden ingebracht in een buitenlandse gemechaniseerde brigade en onder NBC-omstandigheden. Ook kon een pantsergeniebataljon worden geleverd, bestaande uit twee pantsergeniecompagnieën en een constructie/weghersteldetachement, waaraan eventueel middelen om bruggen te construeren konden worden toegevoegd. Deze eenheid was in staat deel te nemen aan vrijwel alle mobiliteitsverbeterende operaties.

De Koninklijke Luchtmacht had in dit scenario naast de toestellen voor operatie *Enduring Freedom* ook nog zes F-16's voor een andere locatie beschikbaar. Gedurende langere tijd konden bovendien zes Apache-gevechtshelikopters beschikbaar worden gesteld. Om redenen van efficiency verdiende het de voorkeur deze helikopters onder te brengen bij een Amerikaanse eenheid, om zo te kunnen besparen op ondersteuningspersoneel.

Van de zijde van Buitenlandse Zaken werden bij deze beschouwingen in twee vergaderingen van de ambtelijke Stuurgroep Militaire Operaties op 20 december 2002 en 9 januari 2003 enkele kanttekeningen geplaatst.⁶² Volgens de vertegenwoordigers van Buitenlandse Zaken kon in dit stadium alleen over het eerste deel van het Amerikaanse verzoek in Tampa worden overlegd, inclusief de plaatsing van Patriots. Zodra beter inzicht in de Amerikaanse behoeften bestond, konden de bevelhebbers verdere voorbereidingen treffen op voorwaarde dat geen onomkeerbare maatregelen mochten worden genomen of significante additionele kosten worden gemaakt voordat Nederland een final besluit had genomen. Mochten er over deze voorbereidingen vragen worden gesteld door de Tweede Kamer of de pers, dan zou het antwoord moeten luiden dat uiteraard militair werd geanticipeerd op alle mogelijke opties, echter zonder dat er al sprake was van een concreet besluit. Verder werd in de vergaderingen van de SMO reeds geanticipeerd op de opstelling van een artikel 100-brief aan de Tweede Kamer. Deze brief moest gereed zijn op het moment dat de besluitvorming in de Ministerraad aan de orde was over deelname aan een militair optreden ter uitvoering van een daartoe strekkende Veiligheidsraadsresolutie.

Richtlijnen voor de Nederlandse delegatie die naar CENTCOM zou vertrekken, werden in overleg tussen beide ministeries uitgewerkt in een stuk dat op 10 januari door CDS Kroon aan minister Kamp werd voorgelegd, onder gelijktijdige toezending van afschrif-

62 Def/SSA, BSG, DAB, dl. 1, doos 1, 1 januari t/m 16 juni 2003. Aangeboden aan de minister van Defensie bij nota van DAB van 10 januari 2003, nr. Do3/016.

ten aan de minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken.⁶³ Goedkeuring van het door de CDS opgestelde mandaat voor de naar Tampa te zenden delegatie had plaats in een nader overleg tussen de drie ministers in het weekeinde van 11 en 12 januari 2003, waarvan de Commissie geen verslag bekend is.

In dit onderhandelingsmandaat werd nog eens vastgelegd dat de Nederlandse regering op 6 december besloten had ‘positief’ te reageren op het Amerikaanse verzoek om bij te dragen aan de planning ten behoeve van een mogelijk militair optreden tegen Irak, in het geval dat dit land niet of onvoldoende meewerkte aan de uitvoering van resolutie 1441. Nederland was bereid tot *Host Nation Support* en de verlening van overvliegvergunningen. De Amerikaanse strijdkrachten konden dus gebruikmaken van het Nederlandse grondgebied voor de doorvoer van militaire eenheden en materieel. Verder was Nederland bereid deel te nemen aan de planning van ondersteunende en defensieve bijdragen aan een mogelijk militair optreden tegen Irak ter uitvoering van resolutie 1441. Daarbij moest worden gewezen op het voorbehoud dat een besluit tot feitelijke terbeschikkingstelling pas zou worden genomen op basis van een eigen oordeel of er sprake was van een zogenaamde *material breach* van die resolutie door Irak. Een dergelijk besluit zou bij voorkeur worden genomen op basis van een nieuwe resolutie van de Veiligheidsraad over militair optreden tegen Irak.

De delegatie moest inzicht zien te krijgen in de aard en opzet van een eventuele militaire operatie om de risico’s beter te kunnen inschatten. De behoefte aan Patriots diende nader te worden bepaald. Nederland had een voorkeur voor hun inzet in Turkije, mits de Turkse regering om deze steun vroeg. Onderzocht kon worden of er behoefte aan een *Disaster Assistance Response Team (DART)* bestond en aan op maat gesneden militaire noodhulpeenheden. Medische en NBC-beschermingscapaciteit kon niet worden toegezegd, omdat die nodig was voor het eigen land. Verder kon de bereidheid worden uitgesproken mogelijkheden te onderzoeken voor bijdragen aan de stabilisatie en wederopbouw na afloop van een militaire operatie tegen Irak.

Ging het tot dusver om het eerste deel van het Amerikaanse verzoek, ten aanzien van het tweede deel daarvan, dus de inzet van offensieve middelen, moest de missie nadere informatie inwinnen over de specifieke behoeften van de Amerikanen. Zo kon de vraag aan de orde komen of de Nederlandse maritieme middelen voor operatie *Enduring Freedom* (één fregat en zo mogelijk een tweede, een maritiem patrouillevliegtuig en een onderzeeboot) eventueel zouden worden ingezet in het kader van de militaire operaties tegen Irak. Verder kon de delegatie onderzoeken of de Verenigde Staten maximaal twee mijnenjagers konden gebruiken, en onder welke condities. Ook kon worden kennisgenomen van de Amerikaanse vraag naar *Special Forces*, mede in relatie tot de behoefte aan deze capaciteit in Afghanistan, wanneer dit onderwerp van Amerikaanse zijde ter sprake werd gebracht. Hetzelfde gold voor de F-16’s. Het was vooral op verlangen van Kamp dat deze laatste twee passages in een laat stadium (16 januari 2003) alsnog terughoudender werden geformuleerd.⁶⁴

10.3.7 DE BESPREKINGEN IN TAMPA (17 JANUARI 2003)

Tot op zekere hoogte was het overleg te Tampa na deze uitvoerige voorbereiding een anticlimax. Het bleek dat de Nederlandse delegatie in het hoofdkwartier gezelschap had of

⁶³ Zie Def/SSA, CDS, 2003, CDS aan Minister, 10 januari 2003, nr. S2003000107.

⁶⁴ In de oorspronkelijke tekst van de instructie stond dat Nederland naar deze behoeften zou ‘informeren’, dus zelf het initiatief zou nemen tot hun besprekking. Def/SSA, BSG, DAB, dl.1, doos 1, 1 januari t/m 16 juni 2003. Verslag smo 16 januari 2003, aangeboden met nota DAB aan Minister, 20 januari 2003, nr. D 03/038.

kreeg van enkele tientallen delegaties van andere door de Verenigde Staten benaderde landen, die successievelijk werden ingevlogen. Het gesprek duurde niet langer dan een uur of twee.⁶⁵ De Amerikanen toonden zich meer geïnteresseerd in een verruiming van de Nederlandse militaire bijdrage aan operatie *Enduring Freedom*, mede ten behoeve van de verplaatsing van Amerikaanse eenheden naar Irak (de zogenaamde *backfill*), dan in directe deelname aan de operaties in en rond Irak zelf. In het verleden was bij herhaling pressie op Nederland uitgeoefend om de inzet van F-16's boven Afghanistan te verlengen en daar Nederlandse *Special Forces* in te zetten. Die wens, zo bleek de Nederlandse delegatie onder leiding van brigadegeneraal Van Osch, bestond nog steeds. Over grondtroepen in Irak werd niet gesproken. Ook voor de inzet van marine-eenheden was er niet veel belangstelling. Het aanbod om te onderzoeken of de Nederlandse marine-eenheden die deelnamen aan operatie *Enduring Freedom* konden worden ingezet voor Irak ('omlabelen' heette dat in het militaire jargon), werd lauw ontvangen, maar uiteindelijk toch aanvaard. De twee mijnenjagers, die Nederland als een goede bijdrage zag, hadden in Amerikaanse ogen geen hoge prioriteit. Een nadrukkelijk Amerikaans verzoek om luchttransportcapaciteit ter beschikking te stellen kon niet worden gehonoreerd, omdat Nederland die capaciteit zelf nodig had voor Afghanistan; het had daarvoor reeds aanvullend civiel transport ingehuurd.

Het aanbod van *Host Nation Support* en overvluchtrechten werd in dank aanvaard, maar ook niet meer dan normaal gevonden. Veel werd er in Tampa niet over gezegd. Wel toonden de Amerikanen grote belangstelling voor de inzet van Nederlandse Patriotraketten in Turkije bij wijze van *predeployment*, dus vooruitlopend op eventuele oorlogshandelingen waarin dit land kon worden betrokken. De Amerikaanse delegatie had aanvankelijk hun plaatsing in Jordanië geopperd, maar dit was wel erg dicht bij een toekomstig front in Irak, en bovendien was Jordanië geen NAVO-bondgenoot. Nederland bood twee Patriotbatterijen met personeel aan van de vier waarover het beschikte, voor de luchtmachtbasis Diyarbakir of een andere geschikte Turkse locatie, mits Turkije om deze luchtafweer vroeg. De Amerikanen zeiden graag te zien dat hier een derde Nederlandse batterij bij kwam. Het (zee)transport zou door Nederland zelf geregeld moeten worden. Op vervoer naar Turkije met Amerikaanse schepen werd niet aangedrongen omdat dit een ver menging van Nederlandse defensieve en Amerikaanse offensieve operaties tot gevolg kon hebben. Amerikaanse vliegtuigen voor luchttransport waren niet vorhanden.⁶⁶

Belangstelling bestond eveneens voor het beschikbaar stellen van een noodhulpverkennings- of DART-team. Hetzelfde gold voor de mogelijke inzet van een Nederlandse militaire noodhulpeenheid. Die eenheid zou, als inzet in Irak niet werd toegestaan, in het geval van een ramp in de omliggende landen van de regio kunnen worden ontplooid.

Een laatste wens op het Amerikaanse verlanglijstje waarover in Tampa gesproken werd, was een bijdrage aan de stabilisatiemacht en wederopbouw in Irak na afloop van het conflict. De Nederlandse delegatie verklaarde deze mogelijkheid te willen onderzoeken.

In een samenvatting van de uitkomsten van het overleg te Tampa sprak de Amerikaanse regering op 28 januari jegens de Nederlandse regering haar erkentelijkheid uit voor de 'positieve en productieve discussies'. Ze bevestigde nog eens dat er geen beslis-

⁶⁵ Van Osch, 28 augustus 2009.

⁶⁶ Over de inhoud van het overleg: zie reisverslag Nederlandse delegatie naar USA van 15 t/m 17 januari 2003, Def/SSA, DAB, coll. Venema, 1972-2005, map 229; Code Washington aan M, 19 januari 2003, nr. wasio25.

Zie ook de notitie voor de Ministerraad van 22 januari 2003 (BZ/DAV/02758) met een samenvatting van de onderhandelingsresultaten te Tampa.

sing was genomen over het gebruik van geweld. Was zo'n beslissing nodig, dan zou de Nederlandse regering worden geconsulteerd.⁶⁷ Door aansluiting bij het proces van planning hielp Nederland de druk op Saddam Hoessein op te voeren, om zo tot een vredzame oplossing te komen. Nederland had zich in Amerikaanse ogen gecommitteerd om ten behoeve van de militaire inspanning van de coalitie beschikbaar te stellen:

1. twee Patriotbatterijen voor onverwijde plaatsing in Turkije, terwijl nog beslist moest worden op het aanvullende verzoek de plaatsing van een derde batterij te overwegen. De Amerikanen hadden hier kennelijk grote haast mee: 'we request you [to] immediately prepare your Patriot missile batteries for deployment';
2. een DART-team;
3. de inzet van reeds in de operatie *Enduring Freedom* deelnemende marine-eenheden, te weten een fregat, een onderzeeboot en een Orion (maritiem patrouillevliegtuig), voor taken in een operatie tegen Irak ('could be tasked against Iraq').

Zodra instemming van Nederland was verkregen, zouden deze eenheden worden geïncorporeerd in de Amerikaanse planning. Ook werd herinnerd aan de Nederlandse toezagging in Tampa dat de inzet van de F-16's in Afghanistan met zes maanden zou worden verlengd. Eveneens werd opnieuw aangedrongen op de inzet van *Special Forces* in dat land. Het was nu aan de Nederlandse regering te besluiten of zij aan deze concrete verzoeken gevolg zou geven.⁶⁸

10.3.8 DE UITZENDING VAN DE PATRIOTS

In de vergadering van de Ministerraad op 24 januari 2003 kwamen de uitkomsten van het overleg te Tampa voor de eerste keer ter sprake. Minister Kamp concludeerde dat de vraag of Nederland bij een Amerikaanse aanval op Irak ook militaire steun zou verlenen nadere afweging vereiste. Volgens Kamp hadden de Amerikanen in Tampa laten weten dat zij geen Nederlandse militaire steun wensten in Irak zelf. Slechts een beperkt aantal landen zou actief aan acties in Irak deelnemen, zodat de noodzaak tot overleg en onderlinge afstemming zo beperkt mogelijk kon worden gehouden. Wel hadden de Verenigde Staten ondersteuning verzocht bij militaire operaties in andere delen van de wereld. In de eerste plaats ging het hierbij om de levering van Patriots aan Turkije. Verder zou de inzet van Nederlandse F-16's in Afghanistan kunnen worden verlengd. De kwaliteit van de Nederlandse F-16's werd, op die van de Verenigde Staten na, als de beste beschouwd.

Vervolgens nam de Ministerraad op 31 januari 2003 het (voorwaardelijke) besluit de drie gevraagde Patriotsystemen met 350 man militair personeel ter beschikking te stellen en voorbereidingen te treffen voor hun uitzending naar Turkije voor een tijdvak van zes maanden.⁶⁹ Slechts een van de vier batterijen zou dus in Nederland achterblijven. Omdat deze wapensystemen werden gezien als louter defensieve, preventieve middelen, op verzoek van een bondgenoot (Turkije) ter beschikking gesteld, werd het Nederlandse voorbehoud inzake een *material breach* door Irak van resolutie 1441 niet van toepassing geacht.

67 Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat dit is gebeurd.

68 BZ, DVb/02807. Afschrift ongedateerde Amerikaanse demarche. Zie ook BZ, DVb03019. Verslag bezoek wnd. US DEFAT te Den Haag aan DCBC, 28 januari 2003.

69 Notulen Ministerraad, 31 januari 2003, 3 sub c.

De uitgaven die met de uitzending van de Patriots waren gemoeid, ter grootte van 15 tot 20 miljoen euro, werden ten laste van de post vredesoperaties op de Nederlandse rijkssbegroting gebracht.⁷⁰

Bij dit besluit van de Nederlandse regering valt overigens wel een kanttekening te maken. De Verenigde Staten hadden na maanden van druk diplomatiek overleg en het aanbod van miljarden dollars aan financiële steun eind januari 2003 de hoop nog niet opgegeven dat Turkije bereid zou worden gevonden een grote troepenmacht, dat wil zeggen circa 60.000 Amerikaanse militairen, doortocht te verlenen voor een invasie van Irak vanaf Turks grondgebied.⁷¹ Een extra garantie voor de bescherming van het Turkse territorium, inclusief de luchtmachtbases te Diyarbakir en Batman (waarvan de Amerikanen voor hun noordelijke offensief met een luchtvloot van enkele honderden toestellen gebruik wilden maken), tegen Iraakse raketaanvallen was dus welkom. Eind februari zou het Turkse parlement beslissen over het verzoek van de regering Amerikaanse troepen door te laten. Het strikt defensieve karakter van de Patriots kan naar de mening van de Commissie dus in twijfel worden getrokken. Ze hadden in een oorlog ook offensieve betekenis door vanaf de grond bescherming te bieden aan Amerikaanse aanvalsvliegtuigen.

Van Amerikaanse zijde was er dus reden om op de Nederlandse regering druk uit te oefenen opdat haast werd gemaakt bij het plaatsen van de Patriots. Daarbij moet worden bedacht dat alleen al het vervoer per schip van de raketten naar Turkije minstens twee weken vergde, waardoor de tijd tussen een besluit tot plaatsing en de plaatsing zelf op circa drie weken of langer zou uitkomen.

Het besluit tot uitzending van de Patriots was voorwaardelijk in die zin dat de uitvoering zou moeten wachten op een formeel verzoek van Turkije aan de Nederlandse regering. De Verenigde Staten waren hierover al geruime tijd met dit land in gesprek. De Turken zelf wilden eerst het overleg in de NAVO-raad afwachten over het door het bondgenootschap te verlenen pakket aan multilaterale steunmaatregelen dat door secretaris-generaal Robertson midden januari was voorgesteld. Die steun, waarover al op 17 januari in de vergadering van de Ministerraad was gesproken, hield onder meer NAVO-assistentie door uitzending van Patriotraketten in. Zoals reeds beschreven in hoofdstuk 7 liepen de gemoederen in deze dagen hoog op in het NAVO-hoofdkwartier. Secretaris-generaal Robertson liet op 30 januari de Nederlandse permanente vertegenwoordiger, Patijn, weten dat hij het onverstandig vond op bilaterale basis Patriots beschikbaar te stellen, omdat zo'n besluit een gemeenschappelijk NAVO-besluit kon ondergraven.⁷²

Zodra echter bleek dat het overleg in NAVO-verband voorlopig niet het door Turkije gewenste resultaat zou hebben ten gevolge van het traineren van de besluitvorming door Frankrijk, Duitsland en België, diende de Turkse regering op 6 februari alsnog een bilateraal verzoek om steun bij Nederland in. De dag daarna liet de Nederlandse regering weten met het verzoek in te stemmen en onmiddellijk ('immediately') te beginnen met de voorbereiding tot uitzending.⁷³ Gelijktijdig werden de Staten-Generaal geïnformeerd in een brief van 7 februari aan de Tweede Kamer.⁷⁴ Het technische uitvoeringsoverleg

⁷⁰ Vgl. nota ten behoeve van de Ministerraad, 31 januari 2003, Def/ssa, DAB, coll. Castelein/Glashouwer, doos 2, 2003, Irak, map 5B; *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432, nr. 75.

⁷¹ Volgens de Nederlandse ambassade te Ankara zou het zelfs om 80.000 man gaan, zie Codebericht Ankara, 17 januari 2003, nr. ankio13.

⁷² Def/ssa, Codebericht PV NAVO, 30 januari 2003, nr. brnio49.

⁷³ Def/ssa, DAB, Coll. Castelein/Glashouwer, 2002-2003, doos 1, map 4. BZ, Note verbale, 07/02/03.

⁷⁴ *Kamerstukken II*, 2002/03, 23 432, nr. 75.

met de Turkse generale staf, waar ook in eenvoudige aangelegenheden de beslissingsbereidheid lag, had overigens nog heel wat voeten in de aarde.

De operatie *Tulip Guardian* begon met het aanmeren van drie gecharterde schepen op 14 en 17 februari in de haven van Vlissingen om daar beladen te worden. Het op initiatief van het ministerie van Defensie omvlaggen van een van de schepen, een Grieks-Cypriotisch schip, stuitte op bezwaren. Ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken vroegen zich bezorgd af of de houding van het departement van Defensie ('Ze moeten niet zeuren, ze hebben ons immers nodig') niet zou leiden tot 'een gevoelige reactie' van Turkije en zelfs tot een weigering van (een deel van) de Patriots.⁷⁵

Toen de Nederlandse raketlanceerinstellingen begin maart in Turkije arriveerden, was het plan voor een Amerikaanse invasie in Noord-Irak via Turkije echter al van de baan. De stemming in Turkije was in de aanloop naar de oorlog tegen Irak zeer anti-Amerikaans geworden en die omslag had het Turkse parlement niet onberoerd gelaten. Hoewel de partij van premier Erdogan op een comfortabele meerderheid in het parlement kon rekenen, werd diens voorstel om de Amerikanen doortocht te verlenen op 1 maart 2003 afgewezen. Weliswaar was er een nipte meerderheid voor het voorstel, maar ten gevolge van vele onthoudingen ontbrak de absolute meerderheid van het aantal aanwezige parlementsleden die voor goedkeuring van het voorstel was vereist. De ontgoocheling aan Amerikaanse zijde was groot. Wekenlang hadden Amerikaanse transportschepen met manschappen en materieel voor de Turkse Middellandse Zeekust tevergeefs op ontscheping gewacht; in allerijl moesten zij nu via het Suezkanaal naar Irak worden gedirigeerd. Elke kans op actieve Turkse steun was immers verkeken. Zelfs de vluchten in het kader van de no-flyzone werden op 17 maart gestaakt om iedere twijfel over de Turkse neutraliteit in het Amerikaans-Iraakse conflict uit te sluiten. Alleen overvliegvergunningen voor Amerikaanse toestellen werden nog gegeven.⁷⁶

Op 3 maart 2003 was de ontplooiing van de Nederlandse batterijen voltooid. Ze zouden nu een taak kunnen vervullen bij de bescherming van de Turkse bevolking tegen Scudaanvallen uit Irak als de oorlog een feit zou zijn. Ook twee Amerikaanse Patriotbatterijen werden met dat doel alsnog in Turkije geplaatst. De Nederlandse Patriots werden op twee plaatsen in Zuidoost-Turkije gestationeerd, te Diyarbakir en Batman, waar ze stad en vliegveld beschermden. De eenheid kwam onder Amerikaans commando te staan, te weten onder het *Combined Air Operations Center North* te Diyarbakir, dat weer geplaatst was onder CENTCOM. Ook de door de NAVO voorbereide AWACS-operaties kwamen intussen op gang; ze vonden plaats vanaf de Turkse luchtmachtbasis Konya. Van het eerste detachement, dat vier toestellen met NAVO-bemanningen omvatte op een totaal van zeventien telkens roulerende vliegtuigen, maakten twaalf Nederlanders deel uit, van wie acht burgermedewerkers in dienst van de NAVO en vier militairen van de Koninklijke Luchtmacht. Door aflossingen fluctueerde dit laatste aantal. De Duitsers leverden circa 30 procent van de bemanningen. De vluchten werden uitsluitend uitgevoerd ter ondersteuning van de beveiliging van het Turkse luchtruim en territorium. Ook na het begin van de strijd in Irak op 20 maart bleef dit zo.⁷⁷

Een vraag was nog met welk type raketten de drie systemen of batterijen zouden worden uitgerust. De Verenigde Staten waren in beginsel bereid Nederland een aantal

75 Zie BZ, BSG/00987. Nota DVB van 13 februari 2003, nr. DVB/VD-36/03.

76 Zie voor een overzicht van de Turks-Amerikaanse betrekkingen in deze periode: James E. Kapsis, 'The Failure of US-Turkish Pre-War Negotiations: An Overconfident United States, Political Mismanagement, and a Conflicted Military', *MERIA. The Middle East Review of International Affairs*, dl. 10, nr. 3, september 2006. De stemverhouding in het Turkse parlement was 264 voor toelating en 251 tegen met 19 onthoudingen.

77 Def/SSA, DAB, 1991-2004, doos 10, map 34. Nota CDS aan Minister, 8 maart 2003.

raketten van het type GEM+ ter beschikking te stellen, maar misten daarvoor voldoende capaciteit in het operatiegebied. Duitsland had dit type wel in voorraad en wilde een aantal ervan aan Nederland uitlenen zonder tegenprestatie, mits Nederland betaalde voor het verschoten aantal. Al op 12 februari 2003 was een overeenkomst hierover voorbereid. De Duitsers zegden toe 32 GEM+-raketten en 14 van het type PAC 2 te leveren. Voor het gebruik van de GEM+-raketten dienden de Verenigde Staten overigens aan Duitsland toestemming te geven; de Amerikaanse defensieattaché in Den Haag vervulde hierbij de rol van coördinator.⁷⁸ Er is tijdens de gehele operatie overigens geen enkele raket afgevuurd. Nadat niet meer gesproken kon worden van een Iraakse dreiging, beëindigde de NAVO op 16 april 2003 de steun aan Turkije. Voor Nederland betekende dit dat de terugtrekking van de Patriots ter hand kon worden genomen. Het personeel was op 1 mei weer in Nederland, het materieel kwam op 13 en 14 mei per schip aan. Het AWACS-detachement van de NAVO werd eveneens teruggetrokken. Het telde op dat moment zestien Nederlanders.⁷⁹

10.3.9 VERDERE REACTIES IN NEDERLAND OP AMERIKAANSE VERZOEKEN OM NEDERLANDSE BIJDRAGEN AAN DE PLANNING VOOR EEN MOGELIJK MILITAIR OPTREDEN TEGEN IRAK

In de vergadering van de Ministerraad op 7 februari, dus twee dagen na de rede van Powell in de Veiligheidsraad, werd andermaal over de mogelijke inzet van militaire middelen gesproken. Tot een besluit kwam het ook toen niet. Kamp deelde mee dat hij zeer terughoudend stond tegenover het verzoek om menskracht en expertise te leveren voor NBC-dreigingen, dat op 21 januari als een afzonderlijk Amerikaans verzoek was ontvangen. Hij had de indruk dat Nederlandse militairen dan direct achter de frontlinie zouden moeten opereren. Kamp stond eveneens zeer terughoudend tegenover het ter beschikking stellen van het maritieme patrouillevliegtuig. Hoewel hij dit niet in de Ministerraad zei, werd die aarzeling ingegeven door de ernstige overbelasting van de bemanningen van de Orions, die gelijktijdig werden ingezet in de operatie *Enduring Freedom*, het Caraïbisch gebied en de oostelijke Middellandse Zee. Voor de tien parate toestellen waren slechts elf bemanningen beschikbaar. Kamp wees er verder op dat de Amerikaanse regering mogelijk een beroep zou doen op Nederland voor *backfill* in Bosnië en andere delen van de Balkan, alsmede voor het inzetten van *Special Forces* in Afghanistan. Hij rekende voor hoe 650 Nederlandse militairen bij ISAF in Afghanistan dienden, en 150 man in Kirgizië bij het F-16-squadron, terwijl voor de Patriotraketten 350 man personeel in Turkije zou worden ingezet. Indien aan alle verzoeken tegemoet werd gekomen, waren Nederlandse militairen op acht tot negen plaatsen in de wereld actief. Het beslag op de krijgsmacht dreigde daarmee te groot te worden.⁸⁰

De Hoop Scheffer bevond zich op 7 februari in Washington voor overleg met zijn Amerikaanse ambtgenoot Powell. Hij informeerde deze laatste over het besluit van de Ministerraad tot beschikbaarstelling van de Patriots. Het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag zou de Turkse regering nog diezelfde dag laten weten dat het ver-

⁷⁸ Def/DOC, Fax DCBC aan Van Osch via snr Kaboel, 101732Z feb 03. Zie ook 'Turkije krijgt 370 Hollandse militairen', *NRC Handelsblad*, 11 februari 2003.

⁷⁹ Def/SSA, DAB, coll. Castelijn/Glashouwer, 2003, map 6A. Nota CDS aan M, 18 april 2003, nr. S2003002353, en 25 april 2003, nr. S2003002431.

⁸⁰ Notulen Ministerraad, 7 februari 2003, 3c.

zoek werd ingewilligd. Dat was dus slechts één dag nadat het Turkse verzoek om Patriots te stationeren in Den Haag was aangekomen. Powell toonde zich ingenomen met het besluit en liet verder geen twijfel bestaan over de urgentie waarmee de Verenigde Staten het Irakdossier wilden afhandelen.⁸¹

Een gesprek tussen Kamp en De Hoop Scheffer resulteerde op 13 februari in een gezamenlijke notitie van beide departementen, die een totaaloverzicht bevatte van de van Amerikaanse zijde gedane verzoeken en voorstellen voor militaire bijdragen, waarover de Ministerraad nog moest beslissen. Zodra daarover was beslist zou hiermee in de Amerikaanse planning rekening kunnen worden gehouden. Het zeer geheime karakter van de notitie werd onderstreept door het stuk in de vergadering van de raad uit te delen en na afloop van de discussie weer in te nemen. De opsomming greep terug op de resultaten van het Tampa-overleg. Ter tafel lagen verzoeken voor:

1. Een noodhulpverkenningsteam (of DART-team) van 10 tot 15 militaire specialisten en een militaire noodhulpeenheid (maximaal 300 militairen) voor inzet in de buurlanden van Irak, maar in een later stadium mogelijk ook in Irak zelf na een bestand. De veel grotere noodhulpeenheid kon in actie komen op basis van de door het Verkenningsteam verzamelde informatie.
2. De mogelijke 'omlabeling' van het fregat en de onderzeeboot die al in het kader van operatie *Enduring Freedom* in de regio actief waren. Het werk van het fregat zou ongeveer gelijk blijven aan wat het reeds deed, te weten het controleren van verdachte schepen en het escorteren van bevriende vaartuigen in internationale wateren. Dat werk zou nu echter als onderdeel van maritieme operaties in het kader van de operatie-Irak worden verricht. Ook lag er een Amerikaans verzoek de Nederlandse onderzeeboot Hr. Ms. Walrus, die voor een nieuwe missie van vier maanden aan de Amerikanen was aangeboden (en die zich op dat moment in Nederland bevond), opnieuw in te zetten voor inlichtingenvergaring.
3. De beschikbaarstelling van personeel voor beveiliging en ontmanteling van nucleaire, biologische en chemische wapens en locaties in Irak, nadat een staakt-het-vuren tot stand was gekomen.⁸² Het ging hier om specifieke deskundigen en/of specialistische eenheden, die echter in Nederland zelf niet of nauwelijks te vinden waren.

'Het ligt in de rede,' zo vervolgde de notitie, 'wat betreft de eerste twee verzoeken een positieve houding aan te nemen.' Wat het derde verzoek betreft was nader overleg met de Verenigde Staten nodig om te bezien of, en zo ja, in hoeverre Nederland hieraan kon voldoen.

⁸¹ Codebericht Washington aan DVB, 7 februari 2003, nr. wasio49.

⁸² Def/SSA, BSG, DAB, doos 5, jaar 2003, dossiernr. D104/2003. Notitie ten behoeve van de Ministerraad, 13 februari 2002. Deze notitie is voor wat het Irakgedeelte betreft gelijkluidend aan een voorafgaande notitie van 7 februari.

Besluitvorming over Nederlandse bijdragen aan de planning voor een mogelijk militair optreden tegen Irak was echter nog niet aan de orde. Zoals de minister-president op 14 februari in de Ministerraad zei, zou dat pas het geval zijn nadat het kabinet had vastgesteld of sprake was van wezenlijke schending van resolutie 1441 door Irak. De raad nam wel ‘met instemming’ van de notitie kennis zonder daaraan op dat ogenblik verdere consequenties te verbinden. Bij het ambtelijk apparaat van het ministerie van Defensie kon hierdoor de gedachte postvatten dat in het geval van een gewapend conflict met Irak Nederland minstens één fregat ter beschikking zou stellen, zoals ook in de Golfoorlog van 1991 was gebeurd. Of zoals Casteleijn het ten overstaan van de Commissie formuleerde: ‘Mijn gevoel van meet af aan was dat het wel zoets zou worden als in 1991, als het zover zou komen.’⁸³

Er werd op 14 februari wel een besluit genomen over de prolongatie van de Nederlandse F-16-bijdrage aan operatie *Enduring Freedom* voor inzet boven Afghanistan met een periode van zes maanden, te rekenen vanaf 1 april 2003. De Ministerraad verenigde zich met dit voorstel. Van een besluit over de uitzending van militairen van het Korps Commandotroepen of *Special Forces* naar Afghanistan, waarop de Amerikaanse regering in haar demarche van 28 januari opnieuw had aangedrongen, werd voorlopig afgezien.

De raad machtigde op 14 februari de minister van Defensie tevens om in overleg met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een brief over *Host Nation Support* aan de Tweede Kamer te zenden. De Amerikaanse ambassade had zich daarover op 27 januari tot de Nederlands regering gewend. In zijn brief van 17 februari 2003 aan de Tweede Kamer deelde Kamp mee dat de regering bewilligde in het Amerikaanse verzoek om in de komende maanden militaire transporten over Nederlands grondgebied te laten plaatsvinden.⁸⁴ Aangezien dit onderwerp een afzonderlijke behandeling verdient, zal daarop in paragraaf 10,5 worden teruggekomen.

In een nota van 20 februari van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie werd de inhoud van de notitie van 13 februari woordelijk herhaald. Ook nu werd een beslissing daarover aangehouden.⁸⁵ Nog steeds gold immers het Nederlandse voorbehoud dat eerst moest vaststaan dat Irak de verplichtingen neergelegd in resolutie 1441 niet nakwam. In een telefoongesprek met de Amerikaanse president Bush verklaarde de Nederlandse premier op 28 februari weliswaar opnieuw dat bij verdere ‘material breach serious consequences must follow’, maar het bleef bij woorden. Tot een zelfstandige constatering door de Nederlandse regering dat Irak in gebreke was gebleven, is het pas op 17 maart gekomen, dat wil zeggen op de dag dat Nederland definitief besloot géén militaire steun te verlenen aan de invasie van Irak.

Behalve politieke waren er praktische bezwaren. Zo had het ministerie van Defensie niet veel NBC-expertise tot zijn beschikking, in feite slechts één ontsmettingspeloton.⁸⁶

⁸³ Casteleijn, 26 juni 2009.

⁸⁴ Notulen Ministerraad, 14 februari 2003, 2. Over *Host Nation Support* zie: brief van de minister van Defensie van 17 februari aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, *Kamerstukken II, 2002/03*, 23 432, nr. 84; zie ook de brief van Kamp van 19 februari 2003, 23 432, nr. 86.

⁸⁵ Notulen Ministerraad, 21 februari 2003, 3b. Zie verder: AZ, dossier 464119. Nota Van de Beek en Swartbol aan de minister-president, 6 maart 2003, nr. 172/162 en Def/SSA, BSG, DAB, doos 5, jaar 2003, dossiernr. Dio4/2003. Notitie ten behoeve van de Ministerraad, 20 februari 2002.

⁸⁶ Kroon, 25 augustus 2009.

De noodhulpeenheden waarover Nederland beschikte, bestonden bovendien uit militairen die vooral ervaring hadden met natuur rampen, zoals genietroepen en mariniers. Zij hadden geen ervaring met hulpverlening onder oorlogsomstandigheden. Uit te zenden eenheden zouden dus al snel de rol gaan vervullen van bewakingseenheden, wat een onaantrekkelijk perspectief was.

Ook werd afhoudend gereageerd op een op 20 februari gedaan verzoek van de Verenigde Staten om te kunnen beschikken over artsen en andere medische specialisten, mobiele laboratoria en bijbehorend personeel die ervaring hadden op het gebied van chemische en biologische wapens; die capaciteit zou na een inventarisatie zo nodig in de buurlanden van Irak kunnen worden ingezet. Het ministerie van Buitenlandse Zaken wilde de Amerikanen wel ter wille zijn, maar het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voelde er niet veel voor.⁸⁷

10.3.10 INZET VAN NEDERLANDSE MARINESCHEPEN

Ook al vond, naar nog zal blijken, uiteindelijk geen ‘omlabeling’ van Nederlandse marineschepen ten behoeve van tegen Irak gerichte operaties plaats, de vraag kan worden gesteld of niet toch indirect steun werd verleend aan de Amerikaans-Britse operatie in en rond Irak, voorafgaand aan de invasie van dat land op 19 maart 2003. Het operatiegebied van het Nederlandse fregat Hr. Ms. Van Nes in het kader van de operatie *Enduring Freedom* strekte zich uit van de Golf van Oman tot de Straat van Hormoez en het zuidelijk deel van de Perzische Golf. Voorbij de Straat van Hormoez, varend in noordelijke richting, werden de geescorteerde schepen aan een andere *Task Force* overgegeven. Een op 5 februari door CENTCOM doorgevoerde wijziging van de maritieme operatiegebieden had tot gevolg dat het operatiererrein van de Van Nes verruimd dreigde te worden tot circa tachtig zeemijl uit de kust van Irak. Deze wijziging stuitte bij het ministerie van Defensie op bezwaren. Ze kon immers misverstand wekken en worden gezien als het betrekken van een Nederlands marineschip bij de invasieplannen jegens Irak. Voorlopig werd daarom op verzoek van Den Haag vastgehouden aan het oude operatiegebied van de Van Nes. Beterkende dit dat door het fregat in het kader van de operatie *Enduring Freedom* escortediensten zijn verricht in het (oude) operatiegebied ten behoeve van Amerikaanse en Britse oorlogsschepen en bevoorradingsschepen alvorens zij verder richting Irak opstoomden? Indirect zou dan zijn meegewerkt aan de opbouw van de invasiemacht.

Om deze vraag te beantwoorden heeft de Commissie het in de archieven van het ministerie van Defensie aanwezige scheepsjournaal van Hr. Ms. Van Nes over de maand maart 2003 bestudeerd om een indruk te krijgen van de activiteiten van het fregat in de opmaat naar de oorlog met Irak. Op één uitzondering na blijkt uit het journaal dat het Nederlandse marineschip niet betrokken is geweest bij het escorteren van Amerikaanse of Britse vaartuigen met marinepersoneel aan boord. Wel werden koopvaardijschepen (zonder bewapening en met burgerpersoneel) geescorteerd die eigendom waren van de Verenigde Staten dan wel waren gecharterd voor het vervoer van militair materieel. Dat was ook het geval in de dagen tijdens en direct volgend op de invasie van Irak op 20 maart. Het verste punt in de Perzische Golf werd bereikt ten tijde van een patrouille op 31 maart 2003 op circa 500 kilometer uit de Iraakse kust (26.12.³ Noorderbreedte en 052.25.² Oosterlengte). De dichtst bij Irak liggende haven die werd aangelopen, was

87

Zie voor het Amerikaanse verzoek: BZ, BVD/03657. DVB aan M, 6 maart 2003, nr. DVB/NN-081/03.

Bahrein op 460 kilometer. Op 27 maart – en dit betreft de hiervoor vermelde uitzonderring – maakte het fregat bij de toegang tot de Straat van Hormoez rendez-vous met de USS Grapple, een lichtbewapende en langzaam varende sleepboot voor een escorte door de Straat van Hormoez richting Perzische Golf. De activiteiten bestonden in deze periode verder uit patrouilles in opgegeven patrouillegebieden nabij de Straat van Hormoez, het ‘boarden’ van koopvaardijschepen en andere escortetaken.⁸⁸

De Walrus keerde, zoals reeds vermeld, pas op 26 april, dus ruim een maand na de invasie van Irak, in zijn operatiegebied in de Straat van Hormoez terug. De dichtst bij Irak liggende haven waar de Walrus op zijn reis aanmeerde, was Jebel Ali op ruim 800 kilometer van de Iraakse kust.

Naar het oordeel van de Commissie heeft de inzet van de Van Nes in het kader van de operatie *Enduring Freedom* tot gevolg gehad dat in een enkel geval escortediensten zijn verricht ten behoeve van vaartuigen die betrokken waren bij de opbouw van een Amerikaans/Britse invasiemacht in Irak. Dit had alleen vermeden kunnen worden door het fregat geheel uit deze operatie terug te trekken. Een dergelijke stap zou de internationale reputatie van Nederland als betrouwbare bondgenoot ernstig hebben geschaad. Nu het ging om een zeer indirecte bijdrage aan de voorbereiding van de opbouw van een geallieerde invasiemacht, en de defensieleiding bovendien pogingen van de Verenigde Staten om het aandeel van het fregat in de escortetaken ten behoeve van Irak te vergroten effectief heeft geblokkeerd, meent de Commissie dat in redelijkheid aan de minister van Defensie of de Nederlandse regering over deze inzet geen verwijt kan worden gemaakt. Voor de Walrus geldt dat de boot in de maanden tussen eind december 2002 en eind april 2003 niet in het oorlogsgebied aanwezig was. Op zijn rol bij het vergaren van inlichtingen voor de Iraanse kust wordt in paragraaf 10.6.3 teruggekomen.

10.4 Onthouding van militaire steun

De verwachting op de betrokken Haagse departementen was dat de laatstelijk op 21 februari in de Ministerraad aangehouden besluitvorming over een militair aanbod voor planningsdoeleinden gelijk zou plaatsvinden met de constatering van *material breach* en de feitelijke terbeschikkingstelling van de gevraagde middelen en eenheden. Een zogenaamde artikel 100-brief moest gelijktijdig aan de Staten-Generaal worden aangeboden. Als ‘kennisgeving’ in de zin van het Toetsingskader kon de brief van 6 december 2002 aan de Tweede Kamer worden opgevat. Op ambtelijk niveau werd bij Buitenlandse Zaken in deze weken gewerkt aan het ontwerp van zo’n artikel 100-brief, maar dit ontwerp is niet verder gekomen dan een departementale bureaula.⁸⁹

88 BZ, DJZ/IR/921/00214. Memorandum DVB aan M, 12 maart 2003, nr. DVB/MJ 010/03. Het memorandum van Buitenlandse Zaken vermeldde dat geen van de landen die maritiem deelnamen aan operatie *Enduring Freedom* zijn positie al had bepaald. Voor de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Spanje leek duidelijk dat zij hun schepen ook tegen Irak zouden inzetten. Duitsland en Frankrijk waren voornamelijk betrokken bij operaties rond de Hoorn van Afrika en zouden dat willen blijven doen. Nederland, Canada en Italië verrichtten vooral taken in de Straat van Hormoez.

89 BZ JZ/IR/00557. Ongedateerd concept van brief aan de Staten-Generaal. Vgl. onjoni!, Dossier Irak, maart 2009, p. 37.

Rond 10 maart werd duidelijk dat een nieuwe, door de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk ontworpen Veiligheidsraadresolutie waarin Irak voor zijn gebrek aan medewerking werd veroordeeld, in de raad niet op een meerderheid kon rekenen dan wel door een of meer veto's zou worden getroffen. Nederland stond voor de vraag of het steun zou geven aan het Amerikaans-Britse optreden en of het daaraan een militaire invulling wilde geven door het ter beschikking stellen van marine-eenheden die zich in het kader van de operatie *Enduring Freedom* toch al in de regio bevonden. Of er nu wel of niet een 'tweede resolutie' kwam, de Nederlandse regering vond dat zij tot een zelfstandige afweging diende te komen, waarbij moest worden vastgesteld of Irak zich schuldig had gemaakt aan een *material breach* van de aan dat land opgelegde verplichtingen.

Dat de Veiligheidsraad geen 'tweede resolutie' over Irak zou aannemen als vervolg op resolutie 1441, werd op 17 maart zeker. De Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk verklaarden daarop dat zij Irak op korte termijn zouden aanvallen. Nog diezelfde dag werden de minister van Defensie twee ambtelijke nota's voorgelegd ter voorbereiding op de ingelaste Ministerraadsvergadering van die avond. De eerste was afkomstig van DJZ van het ministerie van Defensie in een met de Directie Algemene Beleidszaken en CDS afgestemde nota; het tweede stuk was opgesteld door de Directeur Algemene Beleidszaken. Ook het ministerie van Buitenlandse Zaken werd op ambtelijk niveau geïnformeerd.⁹⁰ Beide nota's brachten nog eens de Amerikaanse verzoeken om militaire bijdragen in kaart, zoals in de ambtelijke notities van beide departementen van 13 en 20 februari al was verwoord. Met de conclusie van die notitie(s) om 'een positieve houding' aan te nemen ten aanzien van de 'omlabeling' van de marineschepen en de beschikbaarstelling van noodhulpeenheden op termijn had de Ministerraad op 14 februari ingestemd, maar het daarbij voorlopig gelaten.

In de nota van 17 maart van de Directeur Algemene Beleidszaken werd gememoreerd dat de Amerikaanse ambassade op 14 maart aan de minister van Buitenlandse Zaken en op 17 maart aan de minister van Defensie om militaire bijdragen had verzocht zodra in Irak de gevechtshandelingen waren beëindigd, 'in the immediate aftermath of combat' en 'very shortly after the introduction of troops in Iraq'. Het verzoek liet in het midden of het ging om een bijdrage vóór of na een formeel staakt-het-vuren, maar wel werd gesteld dat 'in some cases assets and personnel would be located in or close to areas that have seen combat'. De vertegenwoordiger van de Amerikaanse ambassade had gesproken over bijdragen voor de korte en de lange termijn.

De bijdragen waarom in dit verband was gevraagd, waren vooral gericht op het vestigen van een veilige omgeving in Irak en op het verkrijgen van hulp bij de ontmanteling van het Iraakse MVW-arsenaal. De mogelijke bijdragen vielen in vier categorieën uiteen:

- stabilisatiebijdragen van bataljons- of brigadegrootte voor de bewaking en beveiliging van belangrijke objecten, met inbegrip van religieuze objecten;
- NBC-gerelateerde bijdragen in de vorm van bewakingseenheden, deskundigen en materieel voor de ontmanteling van MVW, alsmede medisch personeel;
- humanitaire bijdragen;
- wederopbouw bijdragen, zoals materieel en personeel voor het herstel van wegen en bruggen, (lucht)haven, publieke voorzieningen en brandweer.

90 Def/SSA, BSG, DAB, doos 5, jaar 2003, dossier D104/2003, Intern memorandum, DJZ aan DS/Sco/HOPN-A), 10 maart 2003, nr. C2003/206.2003000849; Def/SSA CDS, jaar 2003, doc 1577. Nota DAB aan minister, 17 maart, nr. 2003000238.

Het ging hierbij om een algemeen verzoek en een hele lijst van personeel en middelen, en niet uitsluitend om bijdragen van militaire aard. Op voorhand gold voor het ministerie van Defensie dat voor zover het beschikte over de gevraagde NBC-gerelateerde capaciteiten, deze zo schaars waren dat zij niet voor nationale doeleinden konden worden gemist.

Stabilisatiebijdragen, zo vervolgde de nota van 17 maart, waren op een later moment wellicht mogelijk. Het leek echter verstandig terughoudendheid te betrachten totdat meer duidelijkheid bestond over de afloop en afwikkeling van het militaire conflict en de wijze waarop Irak na de oorlog zou worden bestuurd. Ook moest meer duidelijkheid ontstaan over de mate waarin de VN zou worden betrokken bij het interim-bestuur en over de vraag of een stabilisatiemacht op een VN-mandaat berustte. Het Verenigd Koninkrijk had Nederland eveneens gepolst over een bijdrage op dit vlak, zij het mogelijk in een latere fase dan de fase waarop het Amerikaanse verzoek doelde, namelijk als sprake was van een internationaal overgangsbestuur met VN-mandaat. Om zowel operationele als politieke redenen lag het in de rede aansluiting te zoeken bij een Britse *post-conflict*-bijdrage.

Van Nederland viel dus niet veel te verwachten, althans niet in de periode die de directe aanloop tot het gewapend conflict en het conflict zelf omvatte. Het lag wellicht anders voor de periode daarna.

In de nota van de Directeur Algemene Beleidszaken werd nog als mogelijkheid geopperd de Verenigde Staten voor planningsdoeleinden het noodhulpverkenningsteam met noodhulpeenheid aan te bieden. Een dergelijk aanbod was waarschijnlijk minder omstreden door het humanitaire karakter ervan. Bovendien waren definitieve besluiten pas aan de orde als zich een humanitaire noodsituatie voordeed. Dat er in en vanuit Irak vluchtingenstromen op gang zouden komen, was vrijwel zeker, al liepen de ramingen sterk uiteen. De vraag was nog wel in hoeverre de betrokkenheid van de VN als voorwaarde moest worden gesteld.

De Directeur Juridische Zaken kwam in zijn nota van 17 maart tot de conclusie dat zich drie mogelijkheden voordeden:

- (a) Nederland nam deel aan de coalitie en hevelde het in naburige internationale wateren aanwezige fregat over naar een andere *Task Force* ten behoeve van operaties tegen Irak;
- (b) Nederland nam deel aan de coalitie, maar het fregat bleef uitsluitend beschikbaar voor operatie *Enduring Freedom*;
- (c) Nederland nam *niet* deel aan de coalitie tegen Irak. Het fregat bleef beschikbaar voor operatie *Enduring Freedom*.

Een besluit tot participatie in de coalitie had tot gevolg dat Nederland betrokken werd bij een gewapend conflict. Dat betekende dat Nederlandse eenheden als combattant konden worden aangemerkt en een legitiem doelwit waren voor vijandelijke acties. In optie (a) kreeg de politieke steun aan de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk een tastbare militaire vertaling. Dit kon in de ogen van deze landen de Nederlandse geloofwaardigheid ten goede komen. Deze optie had ook als voordeel dat er geen verwarring kon optreden in het geval van escortering van schepen die al dan niet betrokken waren bij een gewapend optreden tegen Irak. De andere opties daarentegen genoten om politieke redenen de voorkeur, wegens het ontbreken van een nieuwe, ‘zeer wenselijk’ geachte, VN-resolutie, de internationale verdeeldheid en de binnenlandse politieke verhoudingen.

In de avondvergadering van de Ministerraad op 17 maart maakte Kamp de militaire balans op. Zijn afweging viel ten gunste van de hierboven besproken optie (c) uit. Hiermee werd teruggekomen op de aanvankelijke instemming van de Ministerraad op 14 februari met het voorstel het fregat (en de onderzeeboot) om te labelen. Kamp verdedigde deze uitkomst op de volgende gronden. Nederland was niet gevraagd in offensieve zin deel te nemen aan de militaire interventie in Irak. Wel was Nederland in het verleden gevraagd bij te dragen aan andere militaire operaties. Dit gold met name voor operatie *Enduring Freedom*. Gesteld kon worden dat de Nederlandse bijdrage ‘substantieel’ was. Nederland had daarnaast positief gereageerd op de gevraagde *Host Nation Support* en op het verzoek om Patriotsystemen voor Turkije. Wat betreft de verzoeken om eenheden op humanitair en beveiligingsterrein te leveren na beëindiging van de oorlog was een beslissing op dit moment niet noodzakelijk.⁹¹ Kamp plaatste nog de kanttekening dat Nederland voor zijn veiligheid leunde op de Verenigde Staten en dat dit ook gold voor de Nederlandse militairen die in het buitenland actief waren. Mede daarom was steun aan dat land van belang, maar die kon tot politieke steun beperkt blijven.⁹²

De Ministerraad kon zich vinden in deze redenering. Het gevoelen overheerste dat Nederland voldoende bijdroeg aan internationale operaties, met name aan de operatie *Enduring Freedom*, en dat de Nederlandse steun in bondgenootschappelijk verband daaraan kon worden afgemeten.

Tegenover de Commissie vatte Kamp zijn beweegredenen nog eens aldus samen:⁹³

Het Kabinet was demissionair en het uitgangspunt is dan dat je op de winkel past en geen nieuwe zaken aanpakt. In dit geval gold dat des te meer omdat de regeringscoalitie bij de verkiezingen haar meerderheid was kwijtgeraakt. Mijn verwachting was dat er een kabinet CDA-PvdA zou komen. Deze partijen waren in onderhandeling. Ik wilde geen besluit dat de coalitieonderhandelingen in de weg zou staan, en vond het bovendien ongewenst een besluit te nemen dat door een volgend kabinet weer teruggedraaid zou worden.

Op het onderwerp van de militaire inzet werd in de aansluitende ochtendvergadering van 18 maart niet meer teruggekomen. Die vergadering werd besteed aan het opstellen van de brief die nog diezelfde dag door het kabinet aan de Staten-Generaal werd gezonden. De Hoop Scheffer wees er in navolging van zijn ambtgenoot van Defensie op dat de Verenigde Staten aan Nederland geen verzoek hadden gedaan tot een directe offensieve bijdrage aan de militaire actie. De Nederlandse F-16's in Kirgizië en de Patriots konden dan ook niet worden gezien als *backfill* om Amerikaanse eenheden voor de strijd in Irak vrij te maken. De uitkomst lag vast: wel politieke maar geen actieve militaire steun aan de oorlog die de dag daarna zou uitbreken.

⁹¹ Latere verzoeken van ambassadeur Sobel om een DART-team ter beschikking te stellen strandden op het argument dat het hier militair personeel betrof. Codebericht PS aan Washington, 28 maart 2003, nr. wasu21.

⁹² Notulen Ministerraad, 17 maart 2003, 2.

⁹³ Kamp, 6 juli 2009.

10.5 Host Nation Support

Het onderwerp *Host Nation Support* (HNS) kent een lange voorgeschiedenis. Al in 1950 sloot Nederland met de Verenigde Staten een *Mutual Defense Assistance Agreement*. Deze bilaterale overeenkomst was een uitvloeisel van het NAVO-verdrag en bepaalde dat beide landen elkaar op verzoek diensten en militaire bijstand zouden verlenen bij de verdediging van het NAVO-verdragsgebied.⁹⁴ Latere overeenkomsten borduurden daarop voort. In 1983 vulde een *Mutual Support Agreement* tussen de Verenigde Staten en Nederland de overeenkomst uit 1950 aan. Het doel was om tot verdere logistieke samenwerking te komen, tot definiëring van logistieke steun en tot een regeling voor de daaruit voortvloeiende administratieve verplichtingen en verrekening van diensten.⁹⁵

De grote doorvoeroperatie van Amerikaans militair materieel over Nederlands grondgebied in de aanloop naar de Golfoorlog in 1991 leidde in 1992 tot enige technische aanpassingen van de overeenkomst.⁹⁶ In 1999 werd de *Agreement* opnieuw aangepast door middel van een *Implementing Agreement*. Structuur, procedures en financiële afhandeling van de logistieke steunverlening werden vereenvoudigd en overzichtelijker gemaakt. Het ging bij deze aanpassingen louter om technische afspraken die geen betrekking hadden op de organisatie van doorvoeroperaties.⁹⁷ Ze werden gezien als interne afspraken die niet de status hadden van een verdrag in de zin van de Grondwet of de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen (Wet van 7 juli 1994, *Stb.* 542).

Procedureel werden de afspraken in werking gesteld door een verzoek van Amerikaanse zijde, neergelegd in een door de Amerikaanse ambassade over te leggen *Letter of Intent* aan de Nederlandse regering, waarin de gevraagde medewerking en faciliteiten werden gespecificeerd. Na goedkeuring door de regering wees de chef Defensiestaf een leidend krijgsmachtdeel aan, in de regel de Koninklijke Landmacht, die de uitvoering mandateerde aan de commandant van het Nationaal Commando (NATCO). Het NATCO werkte vervolgens met de Amerikaanse uitvoerende organisatie (*21st Theater Support Command* in Kaiserslautern) de behoeften uit en gold als contactpunt voor alle in Nederland plaatsvindende acties. Wat nodig was ten behoeve van de operatie, werd vastgelegd in een *Statement of Requirements*. Daarin kwamen zaken aan de orde als: de *Command and Control* van spoorweghoofden, beladingplaatsen voor watertransport, opstelplaatsen, verkeersleiding, brandstofvoorziening, bewaking en beveiliging en de verzorging van de betrokken militairen.⁹⁸

⁹⁴ Def/SSA, HKGS, Militair Politieke Aangelegenheden, inv. nr. 3957. 'Mutual Defense Assistance Agreement Between the United States of America and the Netherlands', 27 januari 1950.

⁹⁵ Def/SSA, DGM, jaar 1983, dossier M 83/4790/7258. 'Mutual Support Agreement Between the United States of America and The Kingdom of the Netherlands', 22 februari 1983.

⁹⁶ Def/SSA, Kabinet BLS, tijdvak 1990-1996, archiefcode 02/31, stuk 5418. 'Agreement Amending the Mutual Support Agreement Between the United States of America and The Kingdom of the Netherlands', 27 februari 1992.

⁹⁷ Def/SSA, DJZ, Coll. HNS, Ordner 'HNS ops'. Nota DGM aan verzendlijst, 11 januari 1999, nr. M99000167.

⁹⁸ Def/SSA, DCBC, 2002-2003, doos 1, map 1. Intern memorandum G3 NATOPS/HNS aan C-NATCO, 30 augustus 2002.

Het ging bij de *Host Nation Support* om een gecompliceerde operatie, waarbij zowel Nederlands als Amerikaans personeel (en politie) zou moeten worden ingezet. Gezien de politieke gevoeligheid van de verplaatsing van tanks en ander groot legermaterieel was afgesproken dat het NATCO het Defensie Crisisbeheersingscentrum (DCBC) op de hoogte zou houden van het eventueel te voeren overleg met de Amerikaanse autoriteiten. Binnen de Nederlandse overheid zou onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties via het Nationaal Coördinatiecentrum (NCC) een *Host Nation Support*-overlegstructuur met de departementen en overige betrokken instanties in het leven worden geroepen.⁹⁹

Formeel waren regelingen over de doorvoer van Amerikaans materieel en militairen alleen van toepassing in NAVO-verband. Er bestond in het geval van doorvoer richting Irak geen concrete juridische verplichting om mee te werken. Het paste echter in de geest van de militaire alliantie om positief te reageren op het verzoek van een bondgenoot die in Europa materieel had opgeslagen en personeel gestationeerd, mede om Nederland te beschermen.¹⁰⁰ Om die reden zouden ook landen als Duitsland en België in het najaar van 2002 en het voorjaar van 2003 meewerken aan de *Host Nation Support*.

In de loop van 2002 waren er indicaties voor een toenemende Amerikaanse belangstelling voor de doorvoerfaciliteiten en de strategische betekenis van de Rotterdamse haven. Zo werd een vijftigtal Amerikaanse officieren en onderofficieren van in Duitsland gelegerde eenheden eind augustus rondgeleid langs havenfaciliteiten in Rotterdam en Antwerpen. Op 11 oktober vond op initiatief van de Amerikaanse ambassade in Den Haag de Workshop Rotterdam Port Security plaats, waarbij ambassadeur Sobel de bijeenkomst opende en sloot. Op 29 oktober ontving het NATCO het verzoek de uitvoerbaarheid van een doorvoeroperatie via de haven van Rotterdam te inventariseren. Een gelijksortig verzoek werd aan België en Duitsland gericht voor de haven van Antwerpen en twee Duitse havens. Omdat het verzoek een politiek gevoelige materie betrof, werd met nadruk gesteld dat het geen formeel verzoek was, maar uitsluitend een inventarisatie van mogelijkheden. Het DCBC lichtte de CDS in.¹⁰¹ Die gaf er bekendheid aan bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, terwijl ook het ministerie van Algemene Zaken werd geïnformeerd over ‘eerste sondages door Amerikaanse militairen’ voor een eventueel gebruik van de Rotterdamse haven.¹⁰²

Volgens de bij het verzoek gevoegde concept-*Statement of Requirements* ging het om levering van 250 Amerikaanse militairen voor een periode van 30 tot 90 dagen, bureauruimtes, bewaking van een alleen voor Amerikanen toegankelijk gebied, landings- en opstelplassen voor helikopters, onderhoudslocaties, wapen- en munitieopslag, verkeersleiding, meteo, brandweer en medische faciliteiten. Voor een deel konden bestaande faciliteiten op de vliegvelden Valkenburg, Gilze-Rijen en Soesterberg hierin voorzien, voor een ander deel zouden deze faciliteiten moeten worden geïmproviseerd.¹⁰³

De CDS ging op 27 november akkoord met de bekendmaking van het resultaat van de inventarisatie aan de Amerikanen. Ten overvloede werd daarbij nogmaals gesteld dat

99 Kamerstukken II, 2002/03, 23 432, nr. 84, p. 2.

100 Handelingen II, 19 maart 2003, 46-3115.

101 Def/SSA, DCBC, 2002-2003, doos 1, map 1. Hoofd Afd. Operatiën NATCO, 31 oktober 2002, nr. 50135/2002.

102 AZ, dossier 447858, Notitie Swartbol aan MP, 12 november 2002, nr. 101/02M443633.

103 Def/SSA, DCBC, 2002-2003, doos 1, map 1. Fax NATCO aan Opcen KL, 14 november 2002, nr. 10444.

voor een daadwerkelijk verzoek een *Letter of Intent* aan de minister-president en/of de minister van Defensie nodig was.¹⁰⁴

Intussen had ook de buitenwereld notie gekregen van de Amerikaanse initiatieven. Enkele leden van de Tweede Kamer roerden zich toen het Amerikaanse bevoorradingsschip Major Stephen W. Pless van 7 tot en met 17 oktober 2002 een bezoek aan de Eemshaven bracht. Het betrof een *Maritime Prepositioning Ship*, dat wil zeggen een schip met civiele bemanning dat doorgaans met militair materieel in de wacht ligt ten behoeve van een snelle interventie- of reactiemacht, waarbij dit materieel wordt ingezet. Kameralid Van Bommel (sp) stelde de vraag of de komst van het schip iets te maken had met de Amerikaanse voorbereidingen voor een aanval op Irak. Op 18 november 2002 antwoordde de minister van Defensie Korthals dat het bezoek aan de Eemshaven bedoeld was geweest voor onderhoud, bevoorrading en recreatie van de bemanning. Het schip had geen militaire goederen geladen, maar alleen goederen voor eigen gebruik en dat van andere marineschepen van de Amerikaanse Zesde Vloot in de Middellandse Zee. Deze goederen waren niet uit militaire depots (op Nederlands grondgebied) gekomen.¹⁰⁵ In een algemeen overleg met de Tweede Kamer op 3 december 2002 zei het lid Van Velzen (sp) niet tevreden te zijn met dit antwoord. Zij legde een indirect verband met Irak door te stellen dat het bewuste vaartuig en een ander tot het *Military Sealift Command* behorend bevoorradingsschip, dat van 18 tot 28 november 2002 in de Eemshaven verbleef, schepen zouden kunnen bevoorraden die mogelijkwijs in de toekomst bij oorlogshandelingen tegen Irak betrokken zouden worden. Van de bewindsman kreeg zij te horen dat het uitsluitend om voedselvoorraad ging. Een deel daarvan was wellicht bestemd voor andere Amerikaanse marineschepen. Wat die schepen precies deden, was onbekend.¹⁰⁶

Op 10 december was er contact tussen de verschillende geledingen in de defensieorganisatie over de uitvoering van een mogelijke *Host Nation Support*-operatie. De benodigde civiele locaties zouden tot militair terrein worden verklaard en worden bewaakt door Nederlandse militairen. De politie was verantwoordelijk voor de openbare orde in de omgeving. De begeleiding van de Amerikaanse militaire colonnes door Nederland was een reguliere marechausseetaak. Het burgerlijk gezag bleef verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid. Militairen kwamen pas bij uiterste noodzaak in aanmerking voor bijstand aan de politie (zie artikel 59 van de Politiewet 1993).

Over tijdstip en omvang van een Amerikaans verzoek was op dat moment nog niets bekend. De Verenigde Staten hadden tot dan toe alleen te kennen gegeven gebruik te willen maken van de faciliteiten van de haven van Rotterdam. Na ontvangst van de *Letter of Intent* zou de voorbereiding van de doorvoeroperatie ongeveer twintig dagen vergen.

Een vergadering op 9 januari 2003 in Kaiserslautern bracht meer duidelijkheid. Vertegenwoordigers van de Duitse, Nederlandse en Belgische krijgsmachtonderdelen en de spoorwegen kregen er informatie. De verwachting was dat het transport in een tijdsbestek van 45 dagen 170 treinen, 200 binnenschepen en 100 wegcolonnes (konvooien) zou vergen.

Doorvoer door Nederland leek aanvankelijk niet hoog op de prioriteitenlijst te staan. Alleen omdat vanaf 15 februari het traject naar de haven van Antwerpen door werkzaam-

104 Def/SSA, DCBC, 2002-2003, doos 1, map 1. Intern memorandum, SCO aan CDS, 21 november 2002, nr. 004/7603/2002/Stgconf/2003.

105 Kamerstukken II, 2002/03, Aanhangsel, nr. 368.

106 Kamerstukken II, 2002/03, 23 432, nr. 68, p. 4 en 7. Def/SSA, DAB, december 2002, doos 23. DAB aan de Minister, 2 december 2002, nr. Do2/962.

heden aan het spoor voor langere tijd in de weekeinden niet beschikbaar was, kwam een alternatieve route via Venlo en Roosendaal in beeld. Vervoer over water zou hoofdzakelijk over de Rijn plaatsvinden, dus over Nederlands grondgebied. Transporten van bulk-munitie zouden via Duitsland geschieden.¹⁰⁷ Dat laatste gold niet voor ‘battle loaded’ voertuigen met bijbehorende munitie.

Andere zaken die de aandacht vroegen, waren de voorlichting van het plaatselijk bestuur en het publiek, risicoanalyses die moesten worden bijgehouden, en de samenwerking met Duitse en Belgische instanties. Aan de orde kwam ook een informeel verzoek om vanaf half maart tot eind mei eventueel de havens van Vlissingen, Rotterdam en de Eemshaven te kunnen gebruiken voor de herschikking van materieel uit Amerikaanse opslagplaatsen in Europa.

Het wachten was nu op de *Letter of Intent* met het Amerikaanse verzoek. Toen de Ministerraad op 24 januari sprak over de uitkomsten van de besprekingen met CENTCOM in Tampa, kwam het onderwerp niet aan de orde. Een *Letter of Intent* was toen nog steeds niet ontvangen.¹⁰⁸ De Amerikanen hadden alleen als voorzorgsmaatregel het NATCO gevraagd mogelijkheden in Rotterdam nader te onderzoeken.¹⁰⁹

Op 27 januari 2003 arriveerde de lang verwachte *note verbale*, opgevat als een *Letter of Intent*, van de Amerikaanse ambassade. De Verenigde Staten kondigden hun intentie aan in de periode van 17 februari tot 30 juni 2003 ‘sensitive military equipment’ via Nederlands grondgebied te verplaatsen. Onder ‘sensitive military equipment’ werden tanks en andere pantservoertuigen verstaan. Een gewapend geleide van dit materiaal was noodzakelijk totdat de uitrusting en helikopters zich aan boord van schepen in de vertrekhaven zouden bevinden. Nederland werd gevraagd dit gewapende geleide te leveren.¹¹⁰

De Ministerraad stelde vast dat de *Letter of Intent* geen nieuw besluit vereiste en machttigde de minister van Defensie positief op het verzoek te reageren. Dit gebeurde bij een Nederlandse *note verbale* van 7 februari. Het werd de Amerikanen toegestaan rechtstreeks met het NATCO over detailregelingen te spreken.¹¹¹

Er volgde een tweetal weken waarin de doorvoeroperatie koortsachtig werd voorbereid. Deze werd nog gecompliceerder na het bericht dat Oostenrijk, immers geen NAVO-lid, had geweigerd niet-sensitief materieel door te voeren. Dat moest nu via Rotterdam worden verscheept. Het ging om 26 treinen met wielvoertuigen. Verder kwam er een verzoek om Schiphol voor tussenlandingen van civiele vliegtuigen met militairen te mogen gebruiken, zodat daar de toestellen (van North West Airlines) konden worden bijgetankt. Per dag werden twee vliegtuigen verwacht, die telkens ongeveer twee uur op Schiphol zouden blijven. De militairen konden zich in de tussentijd vertreden in een afgesloten ruimte op een van de pieren. Wapens bleven aan boord. Eigenlijk ging het hier niet om *Host Nation Support* (het was immers geen militair vervoer, zij het wel vervoer van militairen), maar om de afhandeling van commerciële vluchten die om redenen van doelmatigheid ook door het NATCO werden

¹⁰⁷ Def/SSA, DCBC, 2002/03, doos 1, map 1. Intern memorandum Hoofd Afd. Operatiën NATCO aan C-NATCO, 13 januari 2003, nr. 1729/2003.

¹⁰⁸ Def/SSA, DAB, Coll. Venema, 1972-2005, map 229. Fiche t.b.v. Bewindspersonenoverleg 1441, 24 januari 2003.

¹⁰⁹ Def/SSA, Staf NATCO, Afd. Operatiën, jaar 2002-2003, Intern memorandum G3 NATOPS aan C-NATCO, 27 januari 2003, nr. 4671/2003.

¹¹⁰ Def/SSA, DJZ, Coll. HNS, Ordner ‘HNS ops’. Demarche Embassy of the United States of America, 27 januari 2003.

¹¹¹ Def/SSA, DAB, 1991-2004, doos 10, map 33. Note verbale, 6 februari 2003.

geregeld. Het departement van Verkeer en Waterstaat moest daaraan zijn goedkeuring geven.¹¹²

Uitgangspunt bleef dat de Koninklijke Marechaussee de begeleiding van de transporten op zich nam en dat de politie maatregelen trof tegen mogelijke verstoringen van de openbare orde. Bewapende Amerikaanse militairen bewaakten het eigen sensitieve materieel. Er bestond geen overeenkomst met de Verenigde Staten over wapengebruik door Amerikaanse militairen. De bevoegdheid tot het dragen van wapens en het gebruik daarvan werden bepaald door de nationale wetgeving, in dit geval de Wet wapens en munitie (*Stb.* 1997, 292) en de Regeling wapens en munitie krijgsmacht personeel 1997 (*Stt.* 1996, 250). Naar Nederlands recht hield dit in dat alleen in geval van noodweer gebruik van wapens was geoorloofd. Voor de Amerikanen kwam er een nadere omschrijving van de regeling in de vorm van een schietinstructie. Daarnaast bestond de mogelijkheid onder verantwoordelijkheid van de minister van Defensie Nederlandse militairen in te zetten op grond van de Rijkswet geweldgebruik defensiepersoneel in de uitoefening van de bewaking- en beveiligingstaak (*Stb.* 1995, 239).¹¹³ Voor militairen die voor dergelijke taken werden ingezet, gold het Besluit geweldgebruik krijgsmacht in de uitoefening van de bewakings- en beveiligingstaak.¹¹⁴

Omdat het niet wenselijk werd gevonden dat gewapende Amerikaanse militairen in het publieke domein optraden, adviseerden de CDS en de Directeur Juridische Zaken de minister van Defensie akkoord te gaan met de inzet van Nederlandse militairen bij de begeleiding van de transporten. Ook bij de bewaking van objecten verdiende het aanbeveling eerst Nederlandse militairen te laten optreden en pas in allerlaatste instantie Amerikaanse. Dit betekende wel een aanzienlijke belasting van de krijgsmacht.¹¹⁵ Het DCBC stelde daarom voor om transporten met niet-sensitief materieel, die niet door Amerikaanse militairen zouden worden begeleid, niet door de marechaussee te laten beveiligen. Minister Kamp wilde hiervan echter niet weten. Hij bepaalde dat op alle treinen marechausseepersoneel moest meerijden. Contact werd verder gelegd met de Duitse militaire politie voor overname van de transporten aan de grens.¹¹⁶

De verplaatsing van Amerikaans materieel over Nederlands territorium begon op 17 februari 2003.¹¹⁷ Die dag werd ook de Tweede Kamer ingelicht, zoals beloofd in de brief van 6 december. Dit was rijkelijk laat.¹¹⁸ De brief aan de Kamer stelde dat ‘vanaf korte termijn’ – feitelijk dus diezelfde dag – de Verenigde Staten met toestemming van de

¹¹² Def/SSA, DAB, Coll. Castelein/Glashouwer, doos 2, jaar 2003, Irak, map 5B. Nota CDS aan de minister, 18 februari 2003, nr. S 2003000900; CDS, jaar 2003, doc. 1102. Kort verslag ministeriële stuurgroep resolutie 1441, 21 februari 2003.

¹¹³ Deze wet werd in 2003 vervangen door de Rijkswet geweldgebruik bewakers militaire objecten (*Stb.* 2003, 134), die op 1 september 2003 in werking trad.

¹¹⁴ *Stb.* 1997, 354.

¹¹⁵ Def/SSA, DJZ, Coll. HNS, Ordner ‘HNS OPS’. Nota DJZ en PCDS aan de Minister, 12 maart 2003.

¹¹⁶ Def/SSA, DCBC, Afd. Operaties, jaar 2002-2003, Transport US Army Germany-Rotterdam Botlek, 21 februari 2003; nota Staf NATCO, 17 februari 2003, nr. 9931/2003; Def/SSA, DJZ, Coll. HNS, Ordner ‘HNS OPS’. Fax KMar, Hoofd Afd. Operaties aan Districtscommandanten KMar, 19 februari 2003; e-mail Wickers aan Staf NATCO, 14 februari 2003, 14.47 uur; e-mail 21TSC PMO aan 21TSC G5, 19 februari 2003, 12.03 uur.

¹¹⁷ *Kamerstukken II, 2002/03, 23 432*, nr. 84.

¹¹⁸ Wel was in antwoord op vragen van het lid Van Bommel op 4 februari medegedeeld dat de Verenigde Staten een verzoek hadden gedaan transporten door Nederland te laten plaatsvinden; *Kamerstukken II, 2002/03, 23 432*, nr. 86.

Nederlandse regering gebruik zouden maken van uiteenlopende faciliteiten voor de doorvoer van militair materieel en personeel. Nederland trad hierbij ‘faciliterend’ op. Naast politie en Koninklijke Marechaussee zouden bij de bewaking en beveiliging van geval tot geval Nederlandse militairen worden ingezet. Het in goede banen leiden van de transporten geschiedde onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vanuit het Nationaal Coördinatiecentrum, zo stond verder in de brief. Mededelingen over tijdstippen en routes werden niet gedaan.

In het debat in de Tweede Kamer op 19 februari werd het de regering niet al te lastig gemaakt. De kwestie of overheidspersoneel dat gewetensbezwaren had, kon worden vrijgesteld van het meewerken aan transporten, bleek van groter theoretisch dan praktisch belang. Neteliger was de vraag of de Kamer niet buitenspel was gezet. Toestemming voor de doorvoer was feitelijk al gegeven voordat een brief daarover de Kamer had bereikt. Het leidde tot de vraag of de brief van 6 december 2002 een definitief besluit bevatte of slechts een beginselbesluit, waarop later nog een definitief besluit moest volgen.

Gezien de bewoordingen van de brief van 6 december kan naar het oordeel van de Commissie moeilijk anders dan van een beginselbesluit worden gesproken, waarop een nader besluit had moeten volgen. Het overleg met de Kamer had in elk geval niet tot 17 februari hoeven te wachten. Mededeling van het regeringsvoornemen had reeds eerder, in de dagen na de ontvangst van de *Letter of Intent* op 27 januari, kunnen plaatsvinden. Was dit stilzwijgen ingegeven door de vrees dat een vroegtijdige bekendmaking van het tijdstip van de transporten verzet onder de bevolking en tegenacties kon oproepen? Dat de regering geen nadere beslissing op het gespecificeerde Amerikaanse verzoek nodig achtte, deed naar het oordeel van de Commissie aan haar plicht tot het tijdig informeren van de Kamer niet af.

Minister Kamp verklaarde dat uit het Noord-Atlantische Verdrag, uit andere verdragen en uit ongeschreven gewoonterechtelijke normen die daaruit voortvloeiden, geen concrete juridische verplichting kon worden geconstrueerd om mee te werken. Het paste in de geest van de reeds gemaakte afspraken om positief te reageren op een dergelijk verzoek van een bondgenoot die in Europa materieel had, onder meer om Nederland te beschermen. Voor de doorvoer van materieel gold dat de inzet niet rechtstreeks viel te herleiden tot de artikelen 96, 97 of 100 van de Grondwet.¹¹⁹

Op een vraag van het lid Koenders (PvdA) deed minister Kamp de toelegging zich te beraden op de vraag hoe de Tweede Kamer nader kon worden ingelicht over de veiligheidsmaatregelen rond de doorvoer van Amerikaans militair personeel via Schiphol, zonder afbreuk te doen aan de veiligheid van de militairen of de luchthaven. Kamp lichtte daarover de voorzitters van de Tweede en Eerste Kamer vertrouwelijk in. Hij deed dit aan de hand van een nota van de CDS aan de minister van 18 februari.¹²⁰

Van 17 februari tot en met 19 mei 2003 werd aan de Verenigde Staten *Host Nation Support* verleend. In het eerste deel van de operatie (tot 26 april) werden 6927 stuks materieel, dat wil zeggen wielvoertuigen, tanks en pantservoertuigen, verplaatst naar Rotterdam per trein, per binnenvaartschip en over de weg. Via Nederland werden naar Antwerpen 7161 stuks materieel getransporteerd per binnenvaartschip. Van Duitsland naar Rotter-

¹¹⁹ Handelingen II, 19 februari 2003, 46-3085/91.

¹²⁰ Def/SSA, CDS, jaar 2003, doc 1535. Minister van Defensie aan de voorzitter van de Tweede Kamer en de voorzitter van de Eerste Kamer, 28/02/03, nr. D2003000657.

dam voeren 44 binnenvaartschepen; 117 voeren via Nederland naar Antwerpen. 77 treinen reden via Venlo en Zevenaar naar Rotterdam. Met 323 civiele voertuigen werd materieel naar Rotterdam verplaatst. Zeven grote bevoorradingsschepen deden in deze periode Rotterdam aan, en vijf Antwerpen. 10.297 militairen in 33 vliegtuigen passerden tussen 19 februari en 23 maart Schiphol. Ook waren er diverse scheepsbewegingen in de Eemshaven. In totaal werden voor de operatie 4257 Nederlandse militairen ingezet, daagelijks gemiddeld 400.

Het Amerikaanse verzoek had niet alleen betrekking op verschepingen of transporten via Nederlands territorium, het omvatte ook zogenaamde overvliegvergunningen. Zo werd toestemming verleend voor het laten overvliegen van B-52-bommenwerpers die voor inzet in Irak waren bestemd. Een positief Nederlands antwoord dienaangaande werd op 14 maart aan de Amerikaanse ambassade in Den Haag overgebracht.¹²¹ Ook twee tegenstanders van de oorlog, België en Duitsland, willigden op grond van bestaande bondgenootschappelijke verplichtingen soortgelijke verzoeken zonder bezwaar in.

In het tweede deel van de operatie, waarbij materieel via Rotterdam naar Duitsland terugkeerde, was de inspanning aanzienlijk kleiner. 1903 stuks materieel gingen met 29 treinen, één binnenvaartschip en twaalf trucks terug. Vier schepen deden toen Rotterdam aan; 1865 militairen passerden Schiphol.¹²²

10.6 Inzet van Nederlandse militairen

10.6.1 LIAISON- EN UITWISSELINGSOFFICIEREN

De uitzending en detachering van liaison- of verbindingsofficieren is in de militaire wereld een gebruikelijk fenomeen. Zij worden gezonden naar eenheden en hoofdkwartieren met als doel deze op de hoogte te stellen van de capaciteiten van de eigen eenheden of bewapening en om inlichtingen te verzamelen, bijvoorbeeld over de voorbereiding of voortgang van operaties die voor de eigen nationale staven van belang zijn. Veelal vervullen zij tevens een nevenfunctie op het gebied van personeel, financiën en logistiek. In sommige gevallen zijn zij met speciale bevoegdheden belast en bewaken zij de naleving van de voorwaarden waaronder eenheden aan een land of coalitie ter beschikking zijn gesteld.

Detachering van een officier bij CENTCOM *Forward Operating Headquarters* leek noodzakelijk nadat dit hoofdkwartier eind 2002 naar Qatar was verplaatst en de Verenigde Staten Nederland om zo'n officier hadden gevraagd. Op 30 januari 2003 werd luitenant-kolonel Blom, expert op het terrein van Patriots, als liaisonofficier uitgezonden, eerst naar Tampa en vanaf 3 maart naar Qatar.

Ten tijde van de oorlog tegen Irak beschikte Nederland in het bevelsgebied van CENTCOM en in Turkije over twaalf liaisonofficieren: één ten behoeve van de inzet van Patriots in Turkije, één bij het *Combined Air Operation Center* ten behoeve van de inzet van de Nederlandse F-16's in Kirgizië en één bij het *Regional Air Movement Coordination Center* voor het plannen van logistieke transporten voor operatie *Enduring Freedom*, alle drie in Qatar. In Afghanistan bevonden zich twee officieren bij het Amerikaanse hoofdkwartier ten behoeve van de inzet van de Nederlandse F-16's. In Bahrein was er een officier bij het maritieme hoofdkwartier van CENTCOM. Deze vervulde tevens de functie van *Senior National Representative* voor

¹²¹ BZ, DVB/02988. Memorandum DVB aan M, 14 maart 2003, nr. DVB/VD-054/03.

¹²² Def/SSA, DJZ, Coll. HNS, Ordner 'HNS OPS'. Sitrep C-NATCO, 26 mei 2003, nr. 2054/7598/2003.

de maritieme bijdragen in het kader van operatie *Enduring Freedom*. In Turkije bevond zich één liaisonofficier bij de Turkse generale staf in Ankara voor het contact over de inzet van de Patriots, terwijl drie officieren waren aangesteld bij het Amerikaanse *Combined Air Coordination Center* in Eskishesir, dat deel uitmaakte van het NAVO-contingent ter bescherming van Turkije. Zij vervulden tevens liaisons taken.

Op 26 maart, dus na het begin van de oorlog tegen Irak, kwam er in de Verenigde Arabische Emiraten (VAE) nog een liaisonofficier bij voor het *Coalition Coordination Center* ten behoeve van de inzet van het maritieme patrouillevliegtuig vanuit de VAE. De autoriteiten van de VAE vroegen landen waarvan eenheden vanuit de VAE opereerden, een *Coordination Officer* te leveren. Kwam die er niet, dan mochten eenheden niet langer in de VAE gestationeerd blijven. Gezien het belang van de stationering van het maritieme patrouillevliegtuig dat aan de operatie *Enduring Freedom* deelnam, werd aan dit verlangen voldaan.¹²³ Ook werd aan het hoofdkwartier van CENTCOM in Qatar nog een liaisonofficier toegevoegd, waarmee het eerder genoemde dozijn werd volgemaakt.

Naast liaisonofficieren kennen de krijgsmachten in de wereld ook zogeheten uitwisselingsofficieren. Het doel hiervan is om de internationale samenwerking te bevorderen en kennis over elkanders organisaties en middelen op te doen. Het is bovendien gebruikelijk dat de uitwisselingsofficieren operationele functies bezetten en een geïntegreerd onderdeel van de eenheid of bemanning uitmaken. Nederland had zulke uitwisselingsofficieren vooral in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, waarmee het al lange tijd intensieve betrekkingen onderhield op militair gebied.

In het Verenigd Koninkrijk waren in het kader van bilaterale samenwerkingsprogramma's in de periode 2002-2003 elf en in de Verenigde Staten twaalf officieren en onderofficieren geplaatst. Het ging hierbij merendeels om marinepersoneel en voor een kleiner deel om luchtmachtpersoneel. De overeenkomsten die aan de uitwisseling ten grondslag lagen, bepaalden steeds dat toestemming van Nederland was vereist alvorens de betrokken militairen konden deelnemen aan operaties in geval van oorlogvoering, crisisbeheersing en binnenlandse veiligheid. Verzoeken daartoe dienden via de betrokken defensieattaché ter kennis van het DCBC te worden gebracht, waarna zij ter goedkeuring aan de minister werden voorgelegd.¹²⁴

Op 27 november 2002 stelde de defensie- en tevens marineattaché in Londen de Nederlandse officieren en onderofficieren in het Verenigd Koninkrijk die in het kader van bilaterale samenwerkingsprogramma's functies vervulden onder bevel van een Britse commandant op de hoogte van het bestaande beleid. De attaché wees erop dat toestemming van de Nederlandse autoriteiten was vereist alvorens kon worden deelgenomen aan operaties van hun eenheden. Het was daarbij niet onwaarschijnlijk dat positief zou worden gereageerd op verzoeken Nederlandse militairen toe te staan om deel te nemen aan activiteiten ter bestrijding van terroristische activiteiten. Ieder verzoek daartoe moest echter eerst ter goedkeuring aan de minister van Defensie worden voorgelegd. Zodra een Nederlandse officier onder Brits bevel vernam voor een operatie te kunnen worden ingezet, diende hij onmiddellijk contact op te nemen met de defensieattaché.¹²⁵

De Koninklijke Luchtmacht kende sinds 1995 een uitwisselingsprogramma voor officieren geleide wapens. Zo vervulde in 2003 een Nederlandse majoor een organieke functie in

¹²³ Def/SSA, CDS, jaar 2003. Intern memorandum SCO aan CDS, 14 maart 2003, nr. S2003001518.

¹²⁴ Def/SSA, DAB, Coll. Venema, 1972-2005, map 229. Fiche Beleid Inzet Uitwisselingspersoneel, 28 februari 2003.

¹²⁵ Def/DOC. Defensie- tevens Marineattaché aan uitwisselingspersoneel in het VK, 27 november 2002, nr. 2002-0899.

de brigadestaf van *11 Air Defense Artillery II ADA* te El Paso, Texas, een Amerikaanse Patriot-eenheid. In de tweede helft van januari 2003 stuurde dit onderdeel een verkenningseenheid naar Koeweit ter voorbereiding op een mogelijke uitzending. De commandant van *II ADA* verzocht Nederland om de majoor toestemming te verlenen voor uitzending naar Koeweit met de verkenningseenheid, met aansluitende operationele inzet indien de eenheid daadwerkelijk zou worden ingezet. Met het oog op de geloofwaardigheid van Nederland en de waardevolle informatie die deze majoor kon leveren bij de inzet van de Nederlandse Patriots, stond CDS Kroon positief tegenover het Amerikaanse verzoek, zo liet hij minister en staatsecretaris weten.¹²⁶ Minister Kamp stemde op 10 januari 2003 in, zij het met de restrictie dat deze Nederlandse officier alleen voor defensieve operaties en alleen *buiten* het grondgebied van Irak kon worden ingezet. De majoor vertrok op 3 februari naar Koeweit en bevond zich daar op 27 maart nog steeds.¹²⁷

Aan boord van de vliegdekschepen *uss Constellation* en *HMS Ark Royal* bevonden zich eveneens in totaal drie Nederlandse marineofficieren. Gezien de te verwachten ontwikkelingen rond een offensief in Irak achtte CDS Kroon een beslissing over het aan boord laten van deze officieren gewenst. De luitenant-ter-zee aan boord van *uss Constellation* fungeerde als Nederlandse liaisonofficier bij de *Commander Task Force 50* (*CTF 50*) ten behoeve van de operatie *Enduring Freedom*. Aangezien deze operatie bij een eventueel offensief tegen Irak normaal doorgang zou vinden, was het vanwege de deelname van het fregat en het maritieme patrouillevliegtuig gewenst dat de officier in kwestie geëmbarkeerd bleef.

Problematischer was de aanwezigheid van twee luitenants-ter-zee der eerste klasse die sinds 14 januari en 15 februari 2003 met instemming van de minister van Defensie aan boord van *HMS Ark Royal* waren geplaatst voor een oefenreis naar het Verre Oosten. Aan de plaatsing was de voorwaarde verbonden dat, als het schip een andere missie kreeg, nieuwe besluitvorming plaats zou vinden. Beide officieren maakten integraal deel uit van de staf van de Britse *Commander Amphibious Task Force* en heetten moeilijk vervangen te kunnen worden. Aan boord van dit vliegdekschip bevonden zich ook Britse marinierseenheden die mogelijk bij een offensief tegen Irak zouden worden ingezet. Gezien de hechte relatie tussen beide marines achtte CDS Kroon het ongewenst beide officieren op korte termijn van boord te halen. Hij adviseerde minister Kamp het duo voorlopig aan boord te laten.¹²⁸ Toen de oorlog onvermijdelijk bleek, werd op 18 maart alsnog vanuit Den Haag op last van de minister opdracht gegeven beide officieren, evenals de Nederlandse uitwisselingsofficier die zich aan boord van *uss Constellation* bevond, terug te roepen.¹²⁹

Niet zozeer het feit dat beide officieren werden teruggetrokken zette bij de Britten kwaad bloed, als wel het tijdstip waarop, namelijk luttele uren voor de aanvang van de operatie tegen Irak.¹³⁰ Dit schaadde het vertrouwen in de Nederlanders, temeer waar veertien dagen eerder de *Commander-in-Chief Fleet* nadrukkelijk bij de Nederlandse auto-

¹²⁶ Def/SSA, DAB, Coll. Venema, 1972-2005, map 229. CDS aan de Minister, 10 januari 2003, nr. S2003000106.

¹²⁷ Def/SSA, DAB, Coll. Castelein/Glashouwer 2003, map 6B. Fiche aan de minister van Defensie, 25 maart 2003. Kamp, *Kamerstukken II*, 2002/03, nr. 101, p. 2, nr. 108, p. 16. Hij werd gehandhaafd vanwege zijn defensieve rol als Patriotspecialist.

¹²⁸ Def/SSA, DAB, Coll. Venema, 1972-2005, map 229. Nota CDS aan de Minister, 11 maart 2003, nr. S2003001420.

¹²⁹ Def/SSA, Marinestaf/afd. Operaties OEF, ordner 16, jaar 2002-2003, DCBC aan DEFAT Londen, NLTN Bahrein, info OPS BDZ, NLTC Tampa, 181235Z mrt 03.

¹³⁰ Van Duyvendijk, 30 juni 2003.

riteiten naar voren had gebracht dat, gezien hun sleutelrol, terug trekking van de twee officieren in een later stadium problemen zou opleveren. De vrees bestond dat de Britten ten nadele van Nederland de wenselijkheid van uitwisselingsofficieren op operationele functies ter discussie zouden stellen, zo luidde de waarschuwing van de Bevelhebber der Zeestrijdkrachten, viceadmiraal Van Duyvendijk, aan minister Kamp.¹³¹ Na het wegvalLEN van de Nederlandse liaisonofficier aan boord van USS Constellation nam zijn Canadese collega diens rol over voor zover het de inzet van het fregat Hr. Ms. Van Nes betrof.

De conclusie ten aanzien van liaison- en uitwisselingsofficieren kan kort zijn. Zij hebben niet deelgenomen aan offensieve operaties tegen Irak. Enkele officieren aan boord van Britse schepen zijn wel betrokken geweest bij voorbereidingen daartoe, zij het niet onder Nederlands bevel of in Nederlands verband. De uitwisselingsofficieren aan boord van HMS Ark Royal zijn pas op het laatste moment van boord gehaald. Dat een kapitaal vliegdekschip bij offensieve operaties tegen Irak zou worden betrokken, was te voorzien geweest. De minister van Defensie had naar het oordeel van de Commissie dan ook verstandiger aan gedaan deze twee luitenants-ter-zee op een eerder moment van boord te laten halen. Door dit pas zo laat te doen werd niet alleen de verstandhouding met de Britse marine onder druk gezet, maar kon ook verwarring ontstaan over de Nederlandse militaire betrokkenheid bij de invasie in Irak. Een en ander was het gevolg van het late stadium waarin aan Nederlandse zijde de definitieve besluitvorming over een eventuele militaire deelname aan de oorlog in Irak plaatsvond.

10.6.2 DE AFFAIRE-BLOM

Het lijdt voor de Commissie geen twijfel dat minister Kamp er alles aan heeft gedaan om te voorkomen dat Nederlandse militairen actief bij de oorlog in Irak zouden worden betrokken. Zelfs het ongenoegen van de Britse vlootvoogd had hij ervoor over. De affaire-Blom heeft echter twijfel doen ontstaan. Was hier niet toch een militair bij de oorlog betrokken? Indertijd heeft die affaire veel stof doen opwaaien, reden waarom de Commissie zich zes jaar later nog eens in deze kwestie heeft verdiept.

Eerder werd al melding gemaakt van de plaatsing van luitenant-kolonel Blom als liaisonofficier bij CENTCOM te Qatar. Zijn taak was als *Senior National Representative* te zorgen voor een optimale inbedding van de Nederlandse Patriotsystemen in de informatiearchitectuur en commandovoering. Als zodanig werd hij de hoofdpersoon in een incident dat in Nederland veel publicitaire aandacht kreeg. De aanleiding tot dat incident vormde de persconferentie van *Commander Central Command, General Tommy Franks*, op 22 maart 2003. Het was diens eerste ontmoeting met de pers na het begin van de oorlog in het vooruitgeschoven hoofdkwartier in Qatar, van waaruit zowel de operatie *Enduring Freedom* als operatie *Iraqi Freedom* (de codenaam voor de invasie van Irak) werd geleid. Tot verrassing van iedereen in Den Haag verscheen op het podium voor het oog van film- en televisiecamera's ook Blom, gestoken in gevechtskleding, prominent in beeld naast een hoge Britse, een hoge Australische en een hoge Deense officier, vertegenwoordigers van landen die, anders dan Nederland, de operatie militair steunden. Franks introduceerde Blom als een officier van de Nederlandse coalitiepartner. De commotie in Nederland was groot. Minister Kamp gelastte een nauwkeurig feitenrelas op te stellen, waaruit hieronder

¹³¹

Def/SSA, DAB, Coll. Castelein/Glashouwer 2003, map 6A. BDZ aan de Minister van Defensie, 15 april 2003, nr. BDZ/2003040243.

wordt geciteerd. Verder wilde hij de vraag beantwoord zien wie wat verkeerd had gedaan en hoe herhaling kon worden voorkomen. Reeds twee dagen later, op 24 maart, legde hij beide Kamers van de Staten-Generaal uit hoe de wort in de steel zat. Nog eens drie dagen later, op 27 maart, kwam de zaak in een algemeen overleg van de Tweede Kamer uitgebreid aan de orde.¹³²

De reconstructie van de gebeurtenissen door de Commissie leert het volgende. Een medewerker van CENTCOM had Blom op 21 maart verzocht samen met de andere buitenlandse officieren op het podium plaats te nemen, wanneer generaal Franks zijn briefing hield over Operatie *Iraqi Freedom*. Op dat moment was nog onduidelijk of Franks zijn briefing die middag (vrijdag 21 maart) of een dag later zou houden. In zijn dagelijkse situatierapport aan het DCBC, dat die vrijdag om 11.00 uur beschikbaar was, maakte Blom melding van het verzoek: ‘General Franks heeft alle coalitie-SNRS [Senior National Representatives] verzocht bij hem op het podium plaats te nemen als hij zijn eerste rede na aanvang van de operatie houdt.’ Over de aanwezigheid van de media bewaarde Bloms rapport het stilzwijgen.

Blom belde die vrijdag enkele uren later naar het DCBC en vroeg naar de stafofficier operationele plannen, een kapitein-luitenant-ter-zee. Die was echter afwezig. Een kwartier later belde hij opnieuw. Het hoofd van de ‘dienstploeg’ in het DCBC, een majoor, beantwoordde de telefoon. Desgevraagd kreeg Blom de bevestiging dat zijn situatierapport was ontvangen. Het was echter nog niet gelezen. Hij legde daarop de majoor de vraag voor of het een probleem was als hij de persconferentie bijwoonde, of dat dit politiek te gevoelig was. Volgens Blom had de ander hierop gezegd dat niet te kunnen beoordelen. Volgens de majoor had hij gezegd dat er waarschijnlijk geen bezwaren bestonden als Blom alleen als toehoorder aanwezig was. Hij herinnerde zich echter niet met Blom te hebben gesproken over diens plaatsnemen op het podium. Anderhalf uur later belde Blom voor de derde keer. Hij kreeg nu wel de stafofficier operationele plannen aan de telefoon. Blom vroeg of deze zijn situatierapport had gelezen. Dat was niet het geval. Blom stelde opnieuw de vraag of zijn aanwezigheid bij de persconferentie uit politiek oogpunt bezwaren opleverde. Volgens het logboek van het DCBC ging het om een optreden naast of achter generaal Franks tijdens de persconferentie. De stafofficier operationele plannen liet weten dat hij de vraag aan de souschef Operatiën zou voorleggen en dat hij daarna terug zou bellen. De stafofficier had niet de indruk dat Blom werd geacht op een podium plaats te nemen of anderszins een prominente rol zou spelen. Blom zelf heeft verklaard dat hij evenmin verwachtte dat hem een prominente rol zou worden toebedeeld.

De stafofficier operationele plannen legde de vraag voor aan de souschef Operatiën, een commodore van de Koninklijke Luchtmacht, die verantwoordelijk was voor de communicatie tussen het ministerie van Defensie en de uitgezonden militaire eenheden. Deze herinnerde zich hier later weinig van, maar zou volgens de stafofficier hebben geantwoord dat hij persoonlijk geen bezwaar zag in de aanwezigheid van Blom op een persconferentie. De souschef Operatiën had wel gevraagd de Directie Voorlichting van Defensie te raadplegen. De stafofficier informeerde daarop de adjunct-direkteur Voorlichting, een kapitein-ter-zee. Deze vond de aanwezigheid van Blom geen probleem, mits hij niet zichtbaar in beeld kwam. Blom moest zeker niet ‘achter de groene tafel’ plaats-

¹³² Kamerstukken II, 2002-03, 23 432, nr. 101 en 108; Def/SSA, DAB, 1991-2004, doos 10, map 32. Zie aantekeningen op nota CDS aan de Minister, 23 maart 2003, z. nr.

nemen. Hij zou de zaak melden aan de directeur Voorlichting. De directeur Voorlichting was niet op de hoogte van een door generaal Franks te houden persconferentie en vroeg wie Blom was. De adjunct-directeur Voorlichting lichtte hem in en zei dat over de persconferentie verder weinig bekend was. De directeur Voorlichting bleek het eens te zijn met de reactie die zijn adjunct had gegeven, waarop deze laatste het niet nodig vond dit fiat, dat strookte met zijn oorspronkelijk antwoord, terug te koppelen.

Aan het begin van de avond belde Blom opnieuw naar de stafofficier operaties en stelde opnieuw de vraag wat te doen. Het was politiek gevoelig, aldus Blom, om naast of achter generaal Franks plaats te nemen bij een persconferentie. De stafofficier legde het punt opnieuw voor aan de souschef Operatiën en deelde hem mee dat de Directie Voorlichting geen bezwaar had gemaakt tegen de aanwezigheid van Blom bij de persconferentie. De souschef Operatiën droeg vervolgens de stafofficier op Blom mee te delen dat er geen bezwaren bestonden tegen zijn aanwezigheid. Hij mocht echter geen contact met de pers zoeken.

De stafofficier belde Blom en bracht de boodschap over. Blom vroeg hoe hij met de pers moest omgaan. Hij werd aangespoord terughoudend te zijn overeenkomstig de algemene richtlijnen die bestonden voor contacten tussen liaisonofficieren in het buitenland en de media. De voorwaarden die de adjunct-directeur Voorlichting had gesteld (niet zichtbaar in beeld en niet achter de tafel) kwamen niet ter sprake. Wel herinnerde de stafofficier aan het kabinetsbeleid inzake Irak. Blom noteerde in zijn logboek na dit contact: 'Ja, ik mag eraan deelnemen, maar zoek de pers niet op. Je bent daar voor de Patriotinzet in Turkije, Nederland steunt de operatie, maar neemt niet deel aan gewapend conflict.'

In de ochtend van zaterdag 22 maart kreeg Blom namens *Rear-Admiral Robb, Director Plans & Policy* voor alle CENTCOM-operaties, de vraag of hij toestemming had om de persconferentie bij te wonen. Blom zei dat hij die toestemming had. Aan het begin van de middag verzond Blom zijn dagelijkse situatierapport waarin hij meldde dat generaal Franks's middags zijn persconferentie zou geven. Alle *Senior National Representatives* waren uitgenodigd op het podium plaats te nemen. Er volgde geen reactie van het DCBC.

Rond 16.00 uur werd Blom opgehaald voor de persconferentie en naar het Media Center gereden. Hem bleek nu dat hij als eerste de zaal zou moeten betreden met achter hem de Australische 'one star', vervolgens 'four star' Franks, daarna de Britse 'three star' en als laatste de Deense 'one star'. Er was gelegenheid een blik op het podium te werpen. Door het felle licht was de zaal moeilijk te zien, maar het aantal aanwezigen leek veel groter dan verwacht. Terug in het 'voorportaal' kregen de vier de tekst van Franks, die op het laatste moment binnenkwam en zich in de weinige minuten voor het begin van de conferentie bijverde de namen van zijn militaire gasten zo goed mogelijk uit te spreken. Blom zag bij het betreden van de zaal dat hij en zijn collega's de hele tijd achter Franks zouden blijven staan in het volle licht van de schijnwerpers. Weglopen op dat moment was naar zijn mening geen optie en zou meer commotie hebben veroorzaakt dan blijven staan.

De verbazing bij de Defensiestaf was groot toen Blom op de televisie verscheen in een totaal andere setting dan men verwachtte. Dat generaal Franks Blom als coalitiepartner opvoerde, maakte de verwarring nog groter. De plaatsvervangend CBS wilde dat Blom zo snel mogelijk van het podium werd weggehaald. Van de souschef Operatiën moest hij blijven staan. Na terugkeer van de briefing kreeg Blom het bericht met spoed het DCBC te bellen. De souschef Operatiën vroeg om opheldering.¹³³

¹³³

Def/SSA, DAB, 1991-2004, doos 10, map 32. 'Narrative van 21 maart 2003', opst. ktz A.G.J.M. van der Linde; Uittreksel logboek SOD, 22 maart 2003.

Casteleijn, die door Kamp met het onderzoek was belast, concludeerde dat het DCBC en daardoor ook de Directie Voorlichting zich er niet van bewust waren geweest dat Blom een prominente rol zou spelen. Dat was het gevolg van het niet-lezen van de situatierapporten. De stringente voorwaarden van de Directie Voorlichting had de vertegenwoordiger van het DCBC niet aan Blom gemeld. De medewerker van het DCBC had de indruk dat de Directie Voorlichting geen bezwaren had. Op grond van deze bevindingen stelde minister Kamp vast dat Blom niets te verwijten viel. Als er ernstige fouten waren gemaakt, wilde de minister maatregelen ter voorkoming van herhaling.¹³⁴ De chef Defensiestaf zag hierin aanleiding de sterke van het DCBC met één officier uit te breiden, waardoor meer ruimte ontstond om aandacht te geven aan rapportages en vragen uit het inzetgebied. Omdat de affaire zich deels in het weekeinde had afgespeeld, werden sleutelfunctionarissen voorzien van een fax met versleutelingsapparatuur, zodat ook overgerubriceerde rapporten kon worden gecommuniceerd. Alle uitgezonden liaisonofficieren, contingentscommandanten en *Senior Representatives* kregen opdracht duidelijk in hun rapportages aan te geven welke zaken onmiddellijke aandacht behoefden en waar mogelijk ook telefonisch aandacht te vragen voor spoedeisende zaken (zoals Blom al uit eigen beweging gedaan had).¹³⁵ Communicatie met de media diende te worden vermeden, tenzij hierover vooraf contact met de Directie Voorlichting of het DCBC was opgenomen en deze toestemming hadden verleend.¹³⁶ Blom tekende bezwaar aan tegen dit rondschrift. De geadresseerden zouden vrijwel zeker verband leggen met zijn aanwezigheid bij de persconferentie en de onjuiste conclusies trekken dat hij geen contact met Den Haag had opgenomen, terwijl het DCBC wel degelijk toestemming had verleend voor het bijwonen van de persconferentie.¹³⁷

In zijn beantwoording van vragen in de Tweede Kamer op 27 maart betreurde minister Kamp nogmaals de aanwezigheid van Blom in gevechtskleding bij een persconferentie over de militaire aanval op Irak. Volgens hem had de overste echter gedaan wat van hem verwacht mocht worden. Hij had instructies gevraagd, maar helaas een verkeerde reactie op zijn vraag gekregen. Er was op dat moment te veel op het defensiepersoneel afgekomen. Dat beschikte volgens Kamp overigens over een ‘zeer goede politieke antenne’ en nam ‘weloverwogen’ besluiten, iets waarvan de Tweede Kamer minder zeker was.¹³⁸

Achteraf kan vastgesteld worden dat Blom en zijn collega’s werden verrast door de massale aanwezigheid van de pers en door het feit dat zij bij de persconferentie als een in het oog lopend decorstuk zouden dienen. Evenmin waren zij erop voorbereid dat Franks hen met vermelding van land, naam en rang zou noemen, terwijl er verder geen andere vertegenwoordigers van coalitielopers bleken te zijn uitgenodigd. De Nederlandse ambassadeur in Washington, Van Eenennaam, bracht onderminister van Buitenlandse Zaken Grossman naar aanleiding van dit voorval op 25 maart 2003 op instructie van minister De Hoop Scheffer onder de aandacht dat Nederland politieke steun gaf, en geen militaire. Blom had zich daarom niet bij een militaire briefing over Irak bij Franks

¹³⁴ Zie aantekeningen gehecht aan Def/SSA, DAB, Coll. Casteleijn/Glashouwer, 2003, map 6B. Nota DAB aan Minister, 24 maart 2003, nr. DAB2003000285.

¹³⁵ Def/SSA, DAB, Coll. Casteleijn/Glashouwer 2003, map 6B. Nota CDS aan de Minister, 25 maart 2003, nr. S2003001654.

¹³⁶ Def/SSA, DAB, 1991-2004, doos 10, map 32. Telefax bericht, DCBC, 221712Z mrt 03.

¹³⁷ Def/SSA, DAB, 1991-2004, doos 10, map 32, LNO 1003 aan SCO/DS, 23 maart 2003, nr. LNO 1003V/ZZ/001.

¹³⁸ Kamerstukken II, 2002/03, 23 432, nr. 108, p. 14.

mogen aansluiten. De verantwoordelijkheid voor dit incident lag in eerste aanleg bij de Nederlandse autoriteiten, maar van de Verenigde Staten verwachtte Nederland dat er voortaan nauwlettend op werd toegezien dat iets soortgelijks niet nog eens gebeurde.¹³⁹

Minder lankmoedig oordeelde de Britse *National Contingent Commander, Air Marshall* Brian Burridge, die op 17 maart 2008 in het VPRO-programma *Tegenlicht* ('De verkoop van een oorlog') aan het woord kwam.¹⁴⁰ Hij zei dat hij vijftien minuten voordat Franks zijn persconferentie ging geven, hoorde dat hij, hoewel hij 43.000 man commandeerde, alleen als 'wallpaper' (behang) mocht dienen. Hij voelde zich misbruikt. Burridge kende Blom niet, maar was wel op de hoogte van de positie van Nederland. Hij had zich afgevraagd wat Blom bij de persconferentie deed. Het incident versterkte bij Burridge het beeld dat de Amerikanen met alle geweld de *coalition of the willing* wilden tonen. Een van de ter plekke aanwezige Amerikaanse militaire persvoorlichters had zelfs het vermoeden geuit dat Blom erbij was gehaald om aan een vierde man te komen, zodat achter Franks aan beide zijden twee personen te zien waren. Alles had gedaaid om de vanuit Washington geregeerde beeldvorming.

10.6.3 BERICHTEN IN DE MEDIA

In de media verschenen in 2002, en in latere jaren, diverse berichten waaruit zou moeten worden afgeleid dat er wel degelijk sprake was geweest van een inzet van Nederlandse strijdkrachten in Irak, of althans ten behoeve van de Amerikaans-Britse invasie van Irak. De Commissie heeft al deze verwijzingen en berichten nader bestudeerd en ook door haar gehoorde personen daarover uitvoerig ondervraagd. De Commissie werd daarbij geholpen door het handzame overzicht dat haar vanuit de kring van de onderzoeksjournalistiek op 2 april 2009 werd aangeboden ([ONJO.nl](#)).

In chronologische volgorde komen deze mededelingen en berichten op het volgende neer:

1. Nederlandse F-16-piloten voerden in diep geheim verkenningsvluchten uit boven Irak. Dit zou zijn geschied in de periode eind oktober-begin november 2002. Twee van de Nederlandse F-16-piloten moesten een noodlanding maken. Van een dergelijke noodlanding (zonder vermelding van plaats) werd nadien kennisgegeven op de website van een militair van de Koninklijke Luchtmacht die op dat moment deelnam aan de operatie *Enduring Freedom*. Later zou deze website op instructie vanuit Den Haag zijn gecorrigeerd en aangepast (*Argos*, 28 maart 2003). Verder zou in een Deens inlichtingenrapport worden gesproken van 'attached NL-forces' (dit zou ook kunnen slaan op de actie hieronder vermeld onder 3).
2. Op 21 november 2002 werd een *RTI Nieuws*-reportage verzorgd, waarbij aan Staatssecretaris van Defensie, Van der Knaap, op het dek van Hr. Ms. Walrus een vraaggesprek werd afgenoomen door verslaggever Roel Geeraedts. Laatstgenoemde meldde dat de onderzeeboot met geavanceerde afluisterapparatuur telefoongesprekken en radioverkeer aflatte. De boten van Iran werden bespioneerd. Er zouden vier Amerikaanse afluisterraars aan boord zijn die ieder Arabisch dialect konden verstaan. Van der Knaap verklaarde volgens het uitgezonden fragment van dit interview daarop woordelijk:

¹³⁹

bz, Codebericht Washington aan M, 25 maart 2003, nr. wasi123.

¹⁴⁰

Zie [ONJO.nl](#), Dossier Irak, maart 2009, p. 47-48.

De Amerikanen zijn heel druk bezig om te bekijken hoe is het in dit gebied vlak bij Irak, het is de toegangsweg tot Irak, dus het is duidelijk dat zo goed mogelijk van alle activiteiten in dit gebied, dat ze daar kennis van willen nemen, dat ze daar een scenario over willen maken en in dat kader moet u ook deze activiteiten van deze onderzeeboot zien. (*RTL Nieuws*, 21 november 2002).¹⁴¹

In een *Argos*-uitzending van 29 november 2002 werd aan de hand van het vorenstaande de conclusie getrokken dat Nederland ‘dus op dit moment al direct betrokken [is] bij de militaire voorbereiding op de oorlog tegen Irak. De Walrusonderzeeër is al een paar weken actief in het gebied en heeft uitgebreid gepatrouilleerd in de wateren bij Irak.’

3. Volgens een niet nader aangeduide Britse *Special Forces*-bron hadden in maart 2003, bij het begin van de oorlog, Nederlandse commando's de Amerikanen in het noorden van Irak geholpen bij de opening van een tweede front (*Argos*, 14 mei 2004). Dit zou zijn bevestigd door een inlichtingenofficier uit een ander westers land, die in de aanwezigheid van overste Blom bij de persconferentie van Franks een onderbouwing zag van de geloofwaardigheid van dit bericht. De Britse BBC-oorlogsverslaggever John Simpson, ooggetuige van de opening van dat front, kende het bericht ook, zij het van horen zeggen ('I heard afterwards that they were there.') Defensiedeskundige Rob de Wijk 'weet het niet. Maar ik zou me kunnen voorstellen dat ze voor bepaalde beveiligingstaken worden ingezet of voor het vergaren van inlichtingen'.¹⁴² In een *Argos*-uitzending van 16 maart 2007 kreeg het gerucht een vervolg. Verwezen werd naar een inlichtingenrapport van de Deense inlichtingendienst van 4 maart 2003, waarin vermeld zou zijn dat Nederlandse commando's met de Denen onder Deens commando met een geheime missie bezig waren in Irak.¹⁴³

Ondanks intensieve naspeuringen heeft de Commissie over geen van deze bewerde gebeurtenissen enig archiefmateriaal bij het ministerie van Defensie of elders aangetroffen. Het materiaal waarvan redelijkerwijs vermoed kan worden dat het een aanknopingspunt voor of verwijzing naar die voorvalen zou kunnen bevatten, zoals dagrapporten, scheepsjournalen en patrouilleverslagen van de betrokken militaire eenheden, is grondig bestudeerd, maar levert evenmin iets op. Uiteraard werden alle door de Commissie gehoorde personen die daarvan ook maar enige wetenschap zouden kunnen hebben diepgaand ondervraagd, maar zij weerspraken zonder uitzondering de gegrondheid van deze geruchten.

De Commissie heeft op 28 augustus 2009 gesproken met de commandant van het in het tijdvak van medio september 2002 tot 3 januari 2003 op Manas International Airport in Kirgizië gestationeerde Nederlandse F-16-detachement R.W. Reefman. In dat gesprek is vastgesteld dat op Kirgizisch gebied in deze maanden één keer door een Nederlandse F-16 een voorzorgslanding is uitgevoerd, en één keer in Tadzjikistan. Dit blijkt uit de situatie-rapporten van het DCBC die weer gebaseerd zijn op de rapportages van de detachements-commandant. Deze laatste acht het niet uitgesloten dat deze incidenten de maker van de

¹⁴¹ onjonl, Dossier Irak, maart 2009, p. 20.

¹⁴² onjonl, Dossier Irak, maart 2009, p. 51-53.

¹⁴³ onjonl, Dossier Irak, maart 2009, p. 54.

onbekende website kunnen hebben geïnspireerd. Dat F-16's vanuit Kirgizië naar Irak zouden zijn gevlogen, acht hij technisch onmogelijk. Verder wees hij erop dat de Turkse evenals de Amerikaanse luchtmacht over grote aantallen F-16's beschikt, waaronder tal van destijds in de noordelijke en zuidelijke no-flyzone van Irak opererende Amerikaanse toestellen. Opdrachten aan Nederlandse F-16's door CENTCOM worden bovendien tevoren gecontroleerd door een Nederlandse officier in het Amerikaanse hoofdkwartier. Hij is een zogenaamde *Red Card Holder*, die toestemming kan weigeren indien de opdracht afwijkt van het aan het F-16-detachement gegeven mandaat of van de *Rules of Engagement*. Er kan dus niet zomaar een Nederlands vliegtuig door het Amerikaanse hoofdkwartier worden ingezet voor een geheel andere operatie, zoals verkenningsvluchten boven Irak.¹⁴⁴

Desgevraagd heeft de directeur Operaties van het Commando Luchtstrijdkrachten op 30 juli 2009 ten behoeve van de Commissie verklaard dat er geen vluchten zijn uitgevoerd met Nederlandse F-16's boven of nabij Irak. Een enkele vlucht naar Irak met een F-16 van de eenheid in Kirgizië zou circa drie uur duren, een afstand van 2500 kilometer beslaan en een overvlucht van drie landen vergen, waaronder Iran. Per land zou een afzonderlijke zogenaamde *Diplomatic Clearance* moeten worden gevraagd. Evenmin is er sprake geweest van een noodlanding van een Nederlandse F-16 in Irak.

De commandant van de onderzeeboot Walrus, H.H. Liebregts, die op 27 augustus 2009 door de Commissie werd gehoord, heeft verklaard dat tot de oorlog in Irak in zijn taakomschrijving, de zogeheten *tasking*, het woord 'Irak' niet voorkwam. De Commissie heeft dit geverifieerd aan de hand van de hem verstrekte schriftelijke opdracht. Hij is nooit verder gevaren dan de Straat van Hormoez en enkele aanloophavens aan de zuidzijde van de Perzische Golf, zoals Dubai, en Jebel Ali. Zijn opdracht bestond in het afluisteren van radioverkeer in Iran. Gelet op de grote afstand die de Walrus van de kust van Irak scheidde, was het afluisteren van Iraakse radiostations technisch moeilijk, zo niet onmogelijk, en ook volstrekt zinloos, omdat dit afluisteren veel beter kon plaatsvinden in havens aan de Perzische Golf, in Koeweit of via Amerikaanse vliegtuigen in de beide no-flyzones. Aan boord van zijn boot bevond zich tijdens beide missies een viertal Amerikaanse 'opstappers' die de lokale talen beheersten, waaronder het Farsi. Voor het uitgaand radioverkeer met hun Amerikaanse opdrachtgever was telkens toestemming van de Nederlandse commandant vereist, die de berichten ook tevoren las. Daarin heeft hij naar zijn zeggen nimmer het woord 'Irak' aangetroffen.¹⁴⁵

De voormalige staatssecretaris Van der Knaap, die op 15 juli 2009 door de Commissie is gehoord, ontkende zijn door *RTL Nieuws* uitgezonden uitletingen niet, maar achtte ze wel duidelijk uit hun verband gerukt. 'Ik ben heel boos geweest om die uitzending.' Hij was zijn gesprek begonnen met melding te maken van de inzet van de onderzeeboot voor de operatie *Enduring Freedom* voor inlichtingenvergaring. Toen was hem de vraag gesteld hoe een mogelijke invasie van Irak in dat verband moest worden bezien en had hij geantwoord dat het wel duidelijk was dat de informatie voor die operatie ook voor andere doeleinden zou worden gebruikt. 'In dat kader heb ik die opmerking gemaakt.'¹⁴⁶

Wat de beweerde inzet van Nederlandse *Special Forces* in het noorden van Irak betreft stelt de Commissie vast dat hiervoor in feite geen enkel bewijs voorhanden is, behalve een anonieme bron en drie in vaagheid uitblinkende auditieverklaringen ('verklaringen

¹⁴⁴ Reefman, 28 augustus 2009.

¹⁴⁵ Liebregts, 27 augustus 2009.

¹⁴⁶ Van der Knaap, 15 juli 2009.

van horen zeggen'). Bovendien is zulk een inzet moeilijk te rijmen met de herhaalde afwijzing door de Nederlandse regering in die maanden om dergelijke eenheden in Afghanistan in te zetten. Waarom zou zij voor de inzet in Irak zijn heen gestapt over de bezwaren die wel voor inzet in Afghanistan golden? Oud-minister Kamp, door de Commissie hierover ondervraagd, noemde de bewering 'complete kletspraat'.¹⁴⁷ Het toenmalige hoofd operaties in het DCBC, die nauw betrokken was bij de planning en uitvoering van militaire operaties als elementen van de Nederlandse krijgsmacht daarin een rol speelden, verklaarde in een brief van 31 juli 2009 ten behoeve van de Commissie 'dat ik geen kennis heb van enig optreden, of een opdracht daartoe, van Nederlandse *Special Forces* in Noord-Irak in de periode februari/maart 2003'. Nader onderzoek bij het Korps Commandotroepen leverde evenmin iets op. Reeds eerder was naslag gedaan in het archief van dit Korps, maar ook herhaald onderzoek had geen resultaat.

Bij de Deense autoriteiten heeft de Commissie navraag laten doen naar wat daar bekend is van de mogelijke aanwezigheid of betrokkenheid van Nederlandse *Special Forces*, commando's of welke Nederlandse militairen dan ook bij (Deense) militaire acties in Noord-Irak. Het Deense ministerie van Defensie heeft op 24 augustus 2009 geantwoord dat de Deense *Defence Intelligence Service* (DDIS) niet over informatie beschikt van Deense *Special Operation Forces* (SOF) in Irak voorafgaand aan de oorlog. Evenmin heeft de DDIS daarover ooit een rapport uitgebracht. Wel heeft deze dienst op 7 maart 2003 een dregingsanalyse laten uitgaan die als mogelijke casuspositie de inzet van Deense SOF's bevatte. Het is daarom onwaarschijnlijk, zo wordt gesteld, dat het DDIS-rapport van 7 maart het rapport kan zijn dat in de radio-uitzending van *Argos* werd genoemd. Voor het overige wordt verwezen naar antwoorden op vragen van het Deense parlement in juni 2007. Daarin ontkennt het *Defence Command Denmark* dat Deense SOF's hebben samengewerkt met Nederlandse eenheden in Irak in de periode van 11 september 2001 tot 20 maart 2003. Deense *Special Forces* zijn pas vanaf midden mei 2003 ontspoord in Zuid-Irak, ter voorbereiding van de komst van Deense militairen aldaar.¹⁴⁸

Ten slotte heeft de Commissie ook de hoogst verantwoordelijke Nederlandse militaire autoriteit, de CDS Kroon, aan de tand gevoeld. Deze kwalificeerde de hem voorgelegde berichten kort en bondig als 'lariekoek'.¹⁴⁹

Op grond van haar onderzoek komt de Commissie tot de vaststelling dat de in deze paragraaf besproken beweringen en geruchten, die ertoe strekken dat Nederland een actieve militaire bijdrage zou hebben geleverd aan de inval in Irak, of aan de voorbereiding daarvan, iedere grond missen.

10.7 Terugblik

'Een trouwe bondgenoot', zo noemde A. van Staden ons land in zijn dissertatie uit 1974 over Nederland en het Atlantisch Bondgenootschap.¹⁵⁰ Tussen Nederland, de Verenigde

¹⁴⁷ Kamp, 6 juli 2009.

¹⁴⁸ Zie vraag nr. S 5114/26 juni 2007 en vraag nr. S 5069/22 juni 2007. De Deense antwoorden op de door de Commissie gestelde vragen zijn aangeboden met brief van de secretaris-generaal van Defensie, 31 augustus 2009, nr. HDAB2009014192.

¹⁴⁹ Kroon, 25 augustus 2009.

¹⁵⁰ A. van Staden, *Een trouwe bondgenoot. Nederland en het Atlantisch Bondgenootschap (1960-1971)* (Baarn 1974).

Staten en het Verenigd Koninkrijk was na de Tweede Wereldoorlog een hechte politieke en militaire samenwerking gegroeid. De westelijke geallieerden hadden Nederland in 1945 van de Duitse bezetter bevrijd. De herinnering daaraan bleef lang leven. Nog in 2003 werd de Amerikaanse rol bij de bevrijding gedenkt in de Ministerraad in de discussies over Irak.¹⁵¹ De militaire samenwerking was in 1949 onder de dreiging van de Koude Oorlog verankerd in de NAVO. In latere conflicten trok Nederland, soms ook buiten NAVO-verband, politiek en militair loyaal met de grote broer, Amerika, op. Dit was, om ons tot het nabije verleden te beperken, in de Golfoorlog van 1990-1991, op de Balkan, in Kosovo en eind 2001 in Afghanistan het geval. Toen het conflict rond Irak zich in 2002 toespitste, werkte Nederland, zij het met een bescheiden maritieme bijdrage, in de regio van de Perzische Golf, de Straat van Hormoez en de wateren rond het Arabisch Schiereiland nauw samen met de Verenigde Staten in de op Afghanistan gerichte operatie *Enduring Freedom*. Hierin werden in de loop van 2002 ook Nederlandse grondtroepen en F-16's betrokken, die in en boven Afghanistan opereerden. In het persoonlijke vlak waren de banden niet minder nauw. Vele Nederlandse officieren en hoge defensieambtenaren hadden vaak een deel van hun opleiding in de Verenigde Staten of Engeland genoten of waren daar een tijdlang gedetacheerd geweest; ze onderhielden goede contacten, soms vriendschapsbanden, met hun Amerikaanse en Britse collega's.

Het lag daarom voor de hand dat de Verenigde Staten ook ons land zouden benaderen met een verzoek om militaire steun toen het conflict met Irak in het najaar van 2002escalde. Het Amerikaanse streven was erop gericht aan het hoofd van een internationale coalitie een grote militaire macht op te bouwen, die Saddam Hoesssein goedschiks of kwaadschiks tot medewerking aan de VN-wapeninspecties en het naleven van de Veiligheidsraadresoluties, in het bijzonder resolutie 1441, zou dwingen. Nederland werd op 15 november 2002 inderdaad tezamen met tal van andere landen gevraagd een bijdrage te leveren, zij het voorlopig in de planningsfase, aan de opbouw van die militaire macht. Dit was (nog) geen verzoek voor actieve militaire deelname in Irak zelf, zoals minister Kamp op 17 maart 2003 terecht in de Ministerraad stelde. Het lag echter voor de hand dat een actieve bijdrage aan de militaire voorbereidingsfase gemakkelijk zou kunnen uitlopen op deelname aan de *uitvoeringsfase* van een militaire interventie of invasie van Irak.

De inhoud van het Amerikaanse verzoek van 15 november werd door de Nederlandse regering tegenover de Staten-Generaal grotendeels geheimgehouden. Bij de wijsheid van dit besluit staat de Commissie een vraagteken. Ten minste de voorzitters van de belangrijkste Kamerfracties hadden destijds geïnformeerd kunnen worden. Door deze manier van handelen kon onzekerheid ontstaan, en daarmee de overtuiging dat de waarheid verborgen werd gehouden, die uiteindelijk mede tot de roep om een parlementair onderzoek en de instelling van de Commissie heeft geleid. Het verzoek maakte, althans in de perceptie van de betrokken bewindslieden, een onderscheid tussen defensieve en offensieve militaire bijdragen die in de Amerikaanse planning zouden kunnen worden betrokken. Dit was natuurlijk een subtiel onderscheid, aangezien in elk militair conflict de inzet van defensieve middelen offensieve doeleinden kan dienen (en omgekeerd). Het was bovendien een onderscheid dat ook niet strikt werd aangehouden in het Amerikaanse verzoek zelf. Een beter criterium is wellicht de plaats *waar* die middelen zouden worden ontplooid: op het (toekomstige) strijdtoneel zelf of buiten Irak.

151

Door vicepremier De Boer in de Ministerraad van 17 maart 2003. Ook minister van Landbouw, Natuurbescherming en Visserij, Veerman, herinnerde in die vergadering aan de Amerikaanse rol bij de bevrijding van West-Europa in de Tweede Wereldoorlog.

Nederland toonde zich bereid aan de gevraagde *Host Nation Support* te voldoen als uitvloeisel van zijn bondgenootschappelijke verplichtingen; ook landen als Duitsland en België, die veel kritischer tegenover de Amerikaanse Irakpolitiek stonden, legden die bereidheid aan de dag. De plaatsing van de Patriotraketten stuitte evenmin op grote bezwaren toen Turkije op instigatie van de Verenigde Staten formeel om die hulp vroeg. Zelfs de kritische NAVO-bondgenoot Duitsland bleek uiteindelijk, nadat vaststond dat Turkije geen directe steun aan een invasie van Irak zou verlenen, bereid tot medewerking en bood raketten aan van een geavanceerde type dan waarover Nederland beschikte. Tot humanitaire hulpverlening zoals door Amerika werd gevraagd, zelfs als de inzet beperkt bleef tot de buurlanden van Irak, bleek Nederland onwillig en onmachtig, mede omdat het zelf niet over voldoende capaciteit en expertise beschikte, terwijl een beslissing tot medewerking aan een naoorlogse stabilisatiemacht werd aangehouden tot na afloop van een eventuele invasie.

Op het tweede deel van het Amerikaanse verzoek, dat hoofdzakelijk betrekking had op de eventuele inzet van offensieve wapens, is Nederland uiteindelijk niet ingegaan, al is er wel veel over gesproken en geschreven. Van meet af aan maakte de regering het voorbehoud dat ons land eerst zelfstandig zou moeten vaststellen of van een '(further) material breach' door Irak van de jegens dat land in verschillende Veiligheidsraadresoluties neergelegde verplichtingen sprake was, voordat Nederlandse offensieve bijdragen in de Amerikaanse planning konden worden betrokken. Het is mogelijk dat dit voorbehoud de Amerikaanse belangstelling voor enigerlei vorm van actieve Nederlandse militaire steun deed verdampen. Voor de Verenigde Staten kwam daar nog bij dat een Nederlandse bijdrage, afgezien van zaken als *Host Nation Support* en de plaatsing van Patriots, in militair opzicht weinig betekenis had. Amerika had Nederlandse militaire steun voor Irak niet nodig. Voor zover Nederland al iets kon bijdragen door een eventueel aanzoek van marineschepen en F-16's, zou slechts het ene gat met het andere zijn gevuld, omdat die schepen en vliegtuigen ontrokken moesten worden aan de operatie *Enduring Freedom*. Zo'n 'omlabeling' zou dus alleen symbolische en geen reële militaire betekenis hebben gehad.

Een aanvullend verzoek voor de inzet van Nederlandse *Special Forces* voor de strijd in Afghanistan (mogelijk als *backfill* te gebruiken, dus om Amerikaanse troepen vrij te maken voor een oorlog in Irak), stuitte op een Nederlandse weigering. Ons land meende dat het in internationaal opzicht al voldoende bijdroeg. Met name de operatie *Enduring Freedom* vormde een zware last voor de defensiebegroting.

Dat Nederland wel politieke maar geen militaire steun verleende aan de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk in hun conflict met Irak, was gezien het voorgaande geenszins bevredigend. De Nederlandse militaire mogelijkheden waren immers beperkt, de militaire onmogelijkheden groot. Bovendien waren er andere overwegingen die tot een militaire onthouding aanspoorden. Die waren, zoals in eerdere hoofdstukken is beschreven, gelegen in de demissionaire status van het kabinet, de druk van de publieke opinie en het verloop van de formatiebesprekkingen over een nieuw te vormen CDA-PvdA-kabinet.

Toen het besluit geen militaire steun te verlenen eenmaal was gevallen, heeft minister Kamp er alles aan gedaan om de inzet van Nederlandse militairen in Irak te voorkomen. Hij dreef dit zelfs zo ver dat hij nog op het allerlaatste ogenblik Nederlandse uitwisselingsofficieren, die dienstdeden op Britse oorlogsbotems op weg naar Irak, terugtrok. Het was dan ook niet van een zekere tragiek ontblot, zij het verder niet van enig wezenlijk belang, dat juist die indruk van militaire niet-betrokkenheid, waaraan Kamp zoveel waarde hechtte, werd verstoord door het optreden van een Nederlandse overste in

uniform op de persconferentie van *Commander Central Command* generaal Franks op 22 maart 2003. De schuld voor dit optreden lag niet bij de minister, noch bij de overste, maar bij de nalatigheid van een onderbemande en gebrekkig functionerende afdeling van het defensieapparaat in Den Haag in combinatie met een weinig zorgvuldige handelwijze van Amerikaanse zijde.

Geen enkele Nederlandse militair of militaire eenheid heeft voor of ten tijde van de invasie meegedaan aan militaire acties in, rond of boven Irak. De Commissie heeft een diepgaand onderzoek ingesteld naar geruchten in de media over F-16's, wier aanwezigheid in Irak zou zijn gesignaleerd, over Nederlandse commando's die in dat land zouden zijn ingezet en over de activiteiten van een onderzeeboot als de Walrus, die, zoals werd beweerd, voor de Amerikanen Iraakse radio-uitzendingen zouden hebben afgeluisterd. Haar conclusie is dat voor geen van die geruchten enige grondslag bestaat.

Wel kan worden gesteld dat het Nederlandse fregat Hr. Ms. Van Nes escortediensten heeft verleend ten behoeve van onder Amerikaanse vlag varende of door de Amerikaanse regering gecharterde bevoorradingsschepen voor de opbouw van de invasiemacht. Deze bijdrage was het rechtstreekse gevolg van de inzet van dit fregat in het kader van de operatie *Enduring Freedom* en beperkte zich tot een gebied dat geheel in internationale wateren lag.

De goede verstandhouding met de Amerikanen werd door de tweeslachtige Nederlandse houding niet verstoord. De Verenigde Staten rekenden nauwelijks op actieve militaire participatie van Europese bondgenoten, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, en waren er eigenlijk ook niet erg van gediend. Het was wel zo praktisch om anders dan in 1991 de invasiemacht tot enkele landen te beperken. Om vooral publicitaire redenen werd echter de politieke steun van Nederland op prijs gesteld. Het bleef toch altijd nog het land dat gastvrijheid biedt aan het Vredespaleis en waar de zetel van het Internationaal Gerechtshof en van het Joegoslaviëtribunaal is gevestigd. Weliswaar klein in omvang en inwonertal was het een land met internationale standing, wiens enkele aanwezigheid in een bondgenootschap bewees dat het goed zat. Aan die wens voldeed Nederland door politieke steun aan het Amerikaans-Britse optreden in Irak te geven.

11

ARTIKEL 100 VAN DE GRONDWET EN TOETSINGSKADER 2001

II.I Inleiding

Het huidige artikel 100 is in het jaar 2000 in de Grondwet ingevoegd met het doel een expliciete regeling te geven van de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de inzet of het ter beschikking stellen van Nederlandse militairen bij internationale crisisbeheersing of vredesoperaties. De bepaling luidt:

1. De regering verstrekkt de Staten-Generaal vooraf inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Daaronder is begrepen het vooraf verstrekken van inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict.
2. Het eerste lid geldt niet, indien dwingende redenen het vooraf verstrekken van inlichtingen verhinderen. In dat geval worden inlichtingen zo spoedig mogelijk verstrekt.

Voorts heeft de regering in 2001 het zogenaamde Toetsingskader herzien,¹ dat ‘nadrukkelijk [is] bedoeld voor de besluitvorming van de regering en het overleg daarover met het parlement als het gaat om uitzending van militaire eenheden die in de uitoefening van hun taak wellicht ook wapengeweld zullen moeten toepassen of het risico lopen daaraan te worden blootgesteld’.

De vraag is of dat grondwettelijk voorschrift en het Toetsingskader de regering verplichtten om de Staten-Generaal in de periode van zomer 2002 tot zomer 2003 te lichten over haar besluitvorming inzake Irak voor zover het de betrokkenheid van de Nederlandse krijgsmacht betreft, en zo ja, wanneer en hoe dit diende te gebeuren.

Om die vraag te kunnen beantwoorden zal eerst een overzicht worden gegeven van de reikwijdte van het grondwettelijke voorschrift, zoals die blijkt uit zijn ontstaansgeschiedenis. Vervolgens zal een beschouwing worden gewijd aan de aandachtspunten die het Toetsingskader vermeldt. Ook de onderlinge verhouding tussen deze twee regelingen zal aan de orde komen. Daarna volgt de beschrijving van de aard van de besluitvorming door de regering, een weergave van de schriftelijke en mondelinge communicatie tussen regering en parlement, en een beschouwing over de toepassing van die regelingen. Ten slotte worden enkele conclusies getrokken.

II.2 Reikwijdte van artikel 100 Grondwet²

Twee factoren rechtvaardigden volgens de memorie van toelichting³ dat de Staten-Generaal tijdig worden betrokken bij de bedoelde inzet of terbeschikkingsstelling; de belangen die verband houden met de internationale verhoudingen zijn groot en het risico is aanwezig dat persoonlijke offers moeten worden gebracht. De Staten-Generaal moeten daarbij tijdig worden betrokken, dat wil zeggen voorafgaand aan de daad-

¹ Kamerstukken II, 2000/01, 23591 en 26454, nr. 7.

² Zie hierover ook Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, Elzinga en De Lange (bew.), 15^{de} druk (Deventer 2006), p. 745 e.v. en 750 e.v.

³ Kamerstukken II, 1996/97, 25 367 (R1593), nr. 3.

werkelijke inzet of terbeschikkingstelling, zodat overleg met beide Kamers kan plaatsvinden. In de loop van de parlementaire behandeling werd bij amendement de term ‘tijdig’ gewijzigd in ‘vooraf’, doch veel betekenis lijkt deze aanpassing niet te hebben.

Het begrip ‘handhaving van de internationale rechtsorde’ is in dit grondwettelijke voorschrift gerelateerd aan hoofdstuk VII – en in het bijzonder aan artikel 39 – van het Handvest van de Verenigde Naties. Het accent ligt op het militaire optreden naar aanleiding van schendingen van die rechtsorde. De vermelding van de internationale rechtsorde in artikel 100, evenals in artikel 97, brengt de mogelijkheid van verschillende vormen van optreden van de krijgsmacht in internationaal verband tot uitdrukking.⁴ Deze taak kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen ter handhaving of herstel van de internationale vrede en veiligheid als bedoeld in de hoofdstukken VI en VII van het Handvest. Het artikel ziet echter ook op de uitvoering van de in een ander internationaal verband overeengekomen maatregelen ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde.⁵ Artikel 100 sluit aan bij het al langer bestaande artikel 90 door ervan uit te gaan dat de krijgsmacht ook in stand wordt gehouden met het oog op de bescherming van de internationale rechtsorde.⁶

Ingevolge artikel 100 dienen de inlichtingen aan de beide Kamers der Staten-Generaal te worden verstrekt. In het spraakgebruik wordt in dit verband volgens *Van Dale* onder inzet verstaan: gebruik/aanwending. Onder ‘beschikking’ wordt in de desbetreffende context als meest in aanmerking komende betekenis vermeld: macht om over iets naar goedvinden te beschikken.⁷ Dit is een aanwijzing dat met ‘inzet’ het gebruik onder Nederlands opperzag wordt bedoeld. ‘Terbeschikkingstelling’ wijst dan meer in de richting dat het gebruik aan of ten behoeve van een andere organisatie wordt verleend of aangeboden, waarbij het operationele commando geheel of ten dele wordt overgedragen.⁸

Het rapport van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen (TCBU)⁹ legt artikel 100 zo uit dat onder ‘inzet’ wordt verstaan: de ontplooiing van de betreffende militairen, en onder ‘terbeschikkingstelling’: een aanbod dat wordt gedaan aan de Verenigde Naties of een andere internationale organisatie.¹⁰ Hierbij moet onmiddellijk worden aangetekend dat de taak van de TCBU was beperkt tot een onderzoek van vredesoperaties en dus niet – zoals in het onderhavige onderzoek aan de orde is – van andersoortige vormen van operaties, zoals een militaire actie van één land gesteund door een multilaterale coalitie.

4 Artikel 97 luidt:

‘1. Ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, is er een krijgsmacht.
2. De regering heeft het opperzag over de krijgsmacht.’

5 Boddens Hosang is van mening dat de toepassing van artikel 100 beperkt is tot vredesoperaties (Boddens Hosang, 14 juli 2009).

6 Artikel 90 luidt: ‘De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde.’

7 De term ‘macht’ verwijst in dit verband niet naar enige staatsrechtelijke of politieke notie.

8 Boddens Hosang meent eveneens dat het verschil te maken heeft met bevelsoverdracht en de commandostructuur (Boddens Hosang, 14 juli 2009).

9 Kamerstukken II, 1999/2000, 26 454, nr. 8 (*Rapport Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen*).

10 Kamerstukken II, 1999/2000, 26 454, nr. 8 (*Rapport Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen*), hoofdstuk 6.6.3 nr. 12.

In de tweede paragraaf van de memorie van toelichting¹¹ werd onder het opschrift ‘De hoofdlijnen van het voorstel’ de daadwerkelijke inzet gesteld tegenover de terbeschikkingstelling. Dit werd herhaald in de artikelsgewijze toelichting, waar was vermeld:

De voorgestelde bepaling ziet op het ter beschikking stellen dan wel de daadwerkelijke inzet van de krijgsmacht. Het eventueel in de toekomst ter beschikking stellen van (bepaalde) onderdelen van de krijgsmacht ten behoeve van een volkenrechtelijke organisatie valt derhalve ook onder de reikwijdte van dit artikel.

Overigens is een precieze afpaling tussen beide begrippen niet erg belangrijk, nu deze elkaar klaarlijkelijk naadloos moeten aanvullen.

Een aanzienlijk deel van de schriftelijke en mondelinge behandeling werd in beslag genomen door de vraag of in plaats van een recht op informatie aan de Staten-Generaal een instemmingsrecht zou moeten worden toegekend. Dat was ook de strekking van de motie-Van Middelkoop,¹² waaraan deze grondwetswijziging beoogde uitvoering te geven. Ook na ampele beraadslagingen op dit punt bleef het bij de verplichting van de regering om inlichtingen te verstrekken. Minister van Binnenlandse Zaken Peper merkte hierover bij de behandeling in tweede lezing in de Tweede Kamer op:

Ik hecht eraan met nadruk te stellen dat het voorgestelde artikel 100 een instrument is om de ministeriële verantwoordelijkheid optimaal tot uitdrukking te laten komen. Weliswaar impliceert dit niet een formeel instemmingsrecht voor het parlement, maar de keerzijde hiervan is, dat de verantwoordelijkheid wordt gelegd waar die staatsrechtelijk gezien thuis hoort: bij de regering. Hierdoor wordt de Staten-Generaal meer vrijheid gelaten om de genomen beslissingen onafhankelijk te beoordelen en om dat, indien nodig, op een uiterst indringende wijze te doen.¹³

In een laat stadium van de behandeling in eerste lezing, te weten bij de mondelinge behandeling in de Eerste Kamer, wierp het lid Jurgens (PvdA) de vraag op of onder enkele door hem genoemde categorieën de categorie 2, ‘handhaven en beschermen van de internationale rechtsorde binnen het kader van een militair bondgenootschap’, ook onder het toepassingsbereik van artikel 100 valt.¹⁴ Hij noemde hier als voorbeeld de Nederlandse bijdrage aan de NAVO-macht in Bosnië.¹⁵ Minister van Binnenlandse Zaken Dijks tal beantwoordde deze vraag bevestigend:

De regering neemt in eerste instantie een besluit, bijvoorbeeld na internationaal overleg over de inzet van de krijgsmacht of bevordering van de internationale rechtsorde. Dat begrip omvat dan de categorieën 2 tot en met 4 uit het betoog van de heer Jurgens: de verdragsverplichtingen van NAVO en WEU, dus de inzet binnen het kader van een militair bondgenootschap (...).¹⁶

¹¹ *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 367, nr. 3.

¹² *Kamerstukken II*, 1994/95, 23 591, nr. 2.

¹³ *Handelingen II*, 1999/2000, 21-1609.

¹⁴ Zie ook Besselink, ‘Militaire acties en de rol van het parlement’, *NJB* 2001/39, p. 1883.

¹⁵ *Handelingen I*, 1997/98, 22-1068.

¹⁶ *Ibidem*, 22-1072.

Minister van Defensie Voorhoeve leek daar een slag anders over te denken:

De verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk territoor valt onder de klassieke inzet van de krijgsmacht. De bondgenootschappelijke NAVO-verdediging vloeit voort uit verdragsrechtelijke verplichtingen. (...) Gaat het om de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde buiten de eerder genoemde verdediging, dan is artikel 100 in ieder geval van toepassing. Het is juist dit soort uitzendingen dat aanleiding heeft gegeven tot het verzoek van de Staten-Generaal om zoiets als een artikel 100 in de Grondwet op te nemen. De door de heer Jurgens genoemde bijdrage van Nederland aan de Sfor in Bosnië betreft overigens niet de bondgenootschappelijke verdediging. Dat leek hij even te veronderstellen. Het is immers buiten het bondgenootschappelijke gebied. Dit optreden valt daarom wel degelijk onder de mededelingsplicht van artikel 100.¹⁷

Volgens de minister van Binnenlandse Zaken viel dus alle militair optreden buiten Nederland in verdragsverband, zoals NAVO, onder de werking van artikel 100. Volgens de minister van Defensie was dat niet het geval wanneer het gaat om de verdediging van ‘bondgenootschappelijk territoor’, doch in andere gevallen wel. Tijdens de beraadslaging werd dit punt nog wel genoemd, maar erg veel verheldering schiep dat niet. Wel gaf minister Voorhoeve nog een voor dit rapport interessant voorbeeld, namelijk het concrete geval van uitzending van een fregat naar de Perzische Golf. Het ging hier volgens de minister niet om een NAVO-verplichting en ook niet om NAVO-verdragsgebied. Artikel 100 was dus van toepassing.

In tweede lezing werd naar deze late discussie bij de behandeling in eerste lezing verwezen. In de nota naar aanleiding van het verslag gaf de regering te kennen dat onder ‘inzet of terbeschikkingstelling ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde wordt begrepen: het optreden bij internationale crisisbeheersing en het optreden in het kader van vredesoperaties, zowel in het verband van de Verenigde Naties als in het verband van andere internationale organisatie zoals de NAVO, de WEU en de OVSE’.¹⁸

Ook in de Eerste Kamer werd bij de behandeling in tweede lezing op dit vraagstuk teruggekomen. De leden zowel van de CDA-fractie als van de PvdA-fractie in de commissie voor Binnenlandse Zaken grepen terug naar het meningsverschil tussen beide ministers. Zij informeerden naar het standpunt dat de regering intussen innam.¹⁹ De regering bevestigde de opvatting dat artikel 100, eerste lid, de verplichting omvat tot het verstrekken van inlichtingen over de inzet van de krijgsmacht voortyloeiende uit verdragsrechtelijke bepalingen die strekken tot handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde, maar niet over de inzet van de krijgsmacht voor humanitaire hulpverlening buiten gewapend conflict.²⁰ Van het onderscheid dat minister Voorhoeve destijds maakte tussen ‘bondgenootschappelijk territoor’ en daarbuiten, werd niet meer vernomen.

Het is de Commissie gebleken dat de ambtelijke staf van het ministerie van Defensie er nog steeds van uitgaat dat inzet van de krijgsmacht binnen het verdragsrechtelijke

¹⁷ *Ibidem*, 22-1074.

¹⁸ *Kamerstukken II*, 1998/99, 26 243 (R 1622), nr. 6, p. 2.

¹⁹ *Kamerstukken I*, 1999-2000, 26 243 (R 1622), nr. 165, p. 4.

²⁰ *Kamerstukken I*, 1999-2000, 26 243 (R 1622), nr. 165a, p. 2 en 5.

territoir niet onder artikel 100 valt. Dit is bijvoorbeeld van belang geweest voor de informatie over de uitzending van de Patriots naar Oost-Turkije.²¹ In de debatten is er steeds van uitgegaan dat artikel 100 van toepassing is bij uitzending van Nederlandse troepen. Van enigerlei beperking blijkt niet uit de tekst van de bepaling.

Bij Rijkswet van 22 juni 2000, *Stb.* 2000, 294, werd de grondwetswijziging ingevoerd, die met ingang van 18 juli 2000 in werking trad.

II.3 Het Toetsingskader 2001

Na deze grondwetswijziging herzag de regering het zogenaamde Toetsingskader, dat sinds 1995 bestond.²² Het resultaat, het Toetsingskader 2001, werd aan de Tweede Kamer aangeboden bij brief van 13 juli 2001.²³ De aanleiding tot herziening was drieërlei.

In de eerste plaats had de TCBU op 4 september 2000 haar rapport aangeboden over de politieke besluitvorming in Nederland inzake de deelneming aan en de voortgang van vredesoperaties in de afgelopen tien jaar. Dat rapport bevatte aanbevelingen die invulling behoefden. Voorts had een internationaal panel van deskundigen op 21 augustus 2000 onder voorzitterschap van de Algerijnse VN-ambassadeur Brahimi een rapport gepubliceerd met een aantal aanbevelingen om de uitvoering van VN-vredesoperaties te verbeteren.²⁴ En ten slotte was er de besproken grondwetswijziging.

Het Toetsingskader bood onder meer een overzicht van de toezeggingen die de regering aan het parlement had gedaan over de informatieverzorging in de verschillende fasen van de besluitvorming inzake uitzending van militairen. In dit verband sprak de regering de bereidheid uit de Tweede Kamer te informeren als zij ging onderzoeken of een Nederlandse bijdrage aan een vredesoperatie wenselijk en mogelijk was. Met een dergelijke kennisgeving beoogde de regering te voorkomen dat de Kamer hiervan uitsluitend via de media moest kennisnemen. De regering hanteert het Toetsingskader in alle gevallen waarin zij het parlement door middel van deze kennisgeving informeert. Deze kennisgeving staat, aldus nog steeds het Toetsingskader, geheel los van artikel 100 van de Grondwet en behelsde dus geen beginselbereidheid van het kabinet tot deelname. De Kamer wordt, op haar beurt, hierdoor op geen enkele wijze gecommitteerd; zij geeft pas in een later stadium, binnen het kader van artikel 100, zelfstandig haar oordeel. Tegen deze achtergrond geeft het Toetsingskader een overzicht van de stappen van informatie door de regering aan het parlement in de verschillende stadia van de besluitvorming. Voor het onderhavige onderzoek zijn hierbij de eerste twee stappen van belang:

²¹ Ybema schreef op 1 september 2009 in een e-mail aan de Commissie naar aanleiding van het verslag van het gesprek dat hij op 14 juli 2009 met de Commissie had: 'Na mijn gesprek met de commissie op 14 juli jl. bedacht ik ineens waarom bij de terbeschikkingstelling van Patriots aan Turkije de procedure van art. 100 Gw niet aan de orde is geweest. Er is hier namelijk geen sprake van handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde noch van humanitaire hulpverlening in geval van een gewapend conflict; het betrof hier ondersteuning van Turkije als NAVO-bondgenoot – in de bescherming van de bevolking met een defensief wapensysteem.' Boddens Hosang, 14 juli 2009.

²² *Kamerstukken II*, 1994/95, 23 591, nr. 5.

²³ *Kamerstukken II*, 2000/01, 23 591 en 26454, nr. 7.

²⁴ Lakhdar Brahimi, *Report of the Panel on United Nations Peace Operations* (New York 2000).

1. De regering deelt het parlement in een brief mee dat zij gaat onderzoeken of een Nederlandse bijdrage aan een internationale crisisbeheersingsoperatie of een hulpverleningsoperatie in een gewapend conflict wenselijk en mogelijk is. Het onderzoek van de regering kan uitmonden in een positief besluit waarover het parlement conform artikel 100 van de Grondwet wordt geïnformeerd of in een negatief besluit waarover het parlement eveneens wordt geïnformeerd.
2. Ingevolge artikel 100 van de Grondwet informeert de regering het parlement vooraf aan de hand van het Toetsingskader over een besluit tot deelname aan een internationale crisisbeheersingsoperatie of een hulpverleningsoperatie in een gewapend conflict, inclusief de eventueel daaraan verbonden voorwaarden.

Ten slotte geeft het Toetsingskader een reeks aandachtspunten met een korte nadere uitwerking die wordt gebruikt om per geval een weloverwogen politiek en militair oordeel te vellen over Nederlandse deelname aan internationale crisisbeheersingsoperaties. Die aandachtspunten zijn:

- de gronden voor deelname;
- politieke aspecten;
- mandaat, waarbij het internationale recht en de rol van de Veiligheidsraad aandacht krijgen;
- deelnemende landen;
- invloed (van Nederland op de invulling van het mandaat);
- militaire aspecten, die worden verdeeld in een viertal onderdelen;
- financiën.

II.4 Verhouding tussen artikel 100 Grondwet en het Toetsingskader 2001

Artikel 100 is geschreven ten dienste van de controllerende functie van het parlement. Het heeft uitsluitend betrekking op de inzet of terbeschikkingstelling van de krijgsmacht in geval van internationale operaties bij een gewapend conflict ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Er bestaat voor de regering jegens de beide Kamers der Staten-Generaal slechts een mededelingsplicht. Deze laatste hebben geen instemmingsrecht. In de praktijk schijnt de Tweede Kamer evenwel daadwerkelijk betrokken te worden bij de besluitvorming.²⁵

Het Toetsingskader legt uitdrukkelijk een verbinding met artikel 100 en het risico voor personen en middelen wordt eveneens als argument gehanteerd voor het vaststellen van het Toetsingskader, doch er kan niet zonder meer worden gezegd dat dit een uitwer-

²⁵ Vgl. Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, p. 746; Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), rapport nr. 56: *Inzet van de krijgsmacht*, mei 2007, p. 15; Philip Everts, 'De deelname van Nederland aan de oorlog in Irak', *Vrede en Veiligheid* 38 (2009) 1, 35-36. In het coalitieakkoord 'Samen Werken, Samen Leven' van 7 februari 2007 staat inzake de deelname aan missies met inzet van Nederlandse militairen onder meer: 'Het z.g. Toetsingskader is leidraad bij de besluitvorming, waarbij parlementaire instemming is verzekerd.'

king vormt van het grondwetsartikel.²⁶ Het moet meer gekenschetst worden als een beleidsstuk ter structurering van het overleg tussen regering en parlement als het gaat om de voorgenomen uitzending van militaire eenheden die in de uitoefening van hun taak wellicht ook wapengeweld zullen moeten toepassen of het risico lopen daaraan te worden blootgesteld. De opmerkingen van diverse betrokken autoriteiten over hun zienswijze op het karakter van het destijds van toepassing zijnde kader waarvan het rapport van TCBU melding maakt, zijn in dit opzicht tekenend.²⁷ Het algemene beeld dat daarin naar voren komt, is dat het Toetsingskader werd gezien als een nuttig instrument in de besluitvorming zowel voorafgaand aan een besluit tot uitzending, als in de fase van voortgang en afronding. Het werd gezien als niet meer dan een hulpmiddel in de besluitvorming. De genoemde aandachtspunten werden als voor de hand liggend beschouwd, en niet als harde voorwaarden. Aangenomen kan worden dat deze kenschets ook zo zou worden gegeven voor het in 2001 aangenomen Toetsingskader. Overigens moet worden bedacht dat de opdracht van de TCBU was beperkt tot vredesoperaties.

Van belang is ook dat het Toetsingskader in beginsel van toepassing is op alle fasen van besluitvorming inzake uitzendingen: in het voortraject van besluitvorming, te beginnen bij het voornemen tot het doen van onderzoek om te bepalen of aan een internationale militaire operatie wordt deelgenomen, en vervolgens bij het besluit over deelname en bij besluiten over voortzetting en afronding van de deelname.²⁸ Deze informatieplicht strekt zich dus uit over meer situaties dan die waarop artikel 100 van toepassing is.

De TCBU wees mede op het grote gewicht dat wordt toegekend aan de aandachtspunten betreffende de grond van de uitzending, het politiek en maatschappelijk draagvlak en de beoordeling van risico's. Dit houdt dus in dat volgens het Toetsingskader meer specifiek de argumenten moeten worden weergegeven die een rol kunnen spelen bij de afweging of er sprake is van bevordering of handhaving van de internationale rechtsorde. Hieronder valt humanitaire hulp alleen in geval van een gewapend conflict.

De in het Toetsingskader vermelde aandachtspunten betreffen uitsluitend vrijwillige uitzendingen, dat wil zeggen missies waartoe geen verplichting bestaat uit hoofde van het NAVO- of het WEU-verdrag. Daarentegen is, naar uitdrukkelijk blijkt uit de parlementaire behandeling, artikel 100 ook van toepassing bij niet-vrijwillige uitzendingen.

Voorts wordt in het Toetsingskader uitdrukkelijk vermeld dat het niet van toepassing is bij inzet van militairen binnen het Koninkrijk. Wat betreft de toepassing van artikel 100 is dit, naar de letter genomen, onzeker wanneer dit gebeurt ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Een en ander kan als volgt worden samengevat.

De achtergronden van de beide regelingen zijn zeker verwant. Bij beide staat de bescherming van de persoonlijke veiligheid van Nederlandse militairen bij inzet in een internationaal kader centraal. Hun toepassingen dekken elkaar echter niet geheel.

Zo is bij inzet of terbeschikkingstelling van de krijgsmacht de bevordering en handhaving van de internationale rechtsorde het criterium voor toepassing van artikel 100, terwijl het Toetsingskader moet worden toegepast wanneer is voldaan aan het formele criterium van uitzending van militaire eenheden.

²⁶ Het in de vorige noot genoemde AIV-rapport, p. 10, schrijft wel dat de spelregels van artikel 100 nader zijn uitgewerkt in het Toetsingskader.

²⁷ Kamerstukken II, 1999/2000, 26 454, nr. 8 (*Rapport Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen*), hoofdstuk 5.2.

²⁸ Kamerstukken II, 1999/2000, 26 454, nr. 8 (*Rapport Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen*), hoofdstuk 6.3.1, nr. 75.

Voorts is artikel 100 ruimer omdat het, anders dan het Toetsingskader, ook van toepassing is als de inzet of terbeschikkingstelling geschiedt op grond van internationale verplichtingen. Anderzijds schrijft het Toetsingskader contact tussen regering en parlement voor in eerdere en meer stadia van de besluitvorming dan artikel 100 doet.

II.5 Besluitvorming door de regering inzake Irak

Op 29 november 2002 meldde minister van Buitenlandse Zaken De Hoop Scheffer in de Ministerraad dat de Verenigde Staten tot Nederland het verzoek hadden gericht om bij te dragen aan de militaire planning ten behoeve van een mogelijk militair optreden tegen Irak indien dit land niet of onvoldoende zou meewerken aan de uitvoering van resolutie 1441. Hij onderscheidde in dat verzoek twee delen. Het eerste deel omvatte bijdragen op ondersteunende en defensieve terreinen, zoals het verlenen van overvliegvergunningen en het leveren van raketverdediging. Wanneer door de regering besloten zou worden die bijdragen toe te zeggen, diende dit, aldus nog steeds de minister, vervolgens aan de Tweede Kamer te worden gemeld. De Tweede Kamer was inmiddels op de hoogte van het Amerikaanse verzoek. Deze ‘formele notificatie’ had aanleiding gegeven voor een verzoek tot een algemeen overleg. Het tweede deel van het verzoek was gericht op het beschikbaar stellen van meer offensieve militaire capaciteit. Het ging in dat deel om acute oorlogvoering.

Een week later volgde het besluit tot een positieve reactie op het eerste deel: het verlenen van een overvliegvergunning en het faciliteren van doorvoer over Nederlands grondgebied, alsmede planning inzake ondersteunende en defensieve taken zoals het Patriotraketverdedigingssysteem. De Ministerraad machtigde de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie in overleg met de minister-president en de vice-premiers om ‘conform het Toetsingskader’ het parlement van dit besluit op de hoogte te stellen.

De minister-president vatte samen dat er nog geen daadwerkelijke inzet zou plaatsvinden. De Staten-Generaal zou zo snel mogelijk worden ingelicht over het standpunt van het kabinet. Nader werd voorgesteld om niet te spreken over de inzet van raketverdedigingsmiddelen, maar om het ter beschikking stellen daarvan. Over de daadwerkelijke inzet zou nadere besluitvorming plaatsvinden.

In de daaropvolgende weken meldde minister Kamp van Defensie dat in Turkije met het oog op de stationering van de Patriots 350 militairen zouden worden ingezet.

In de op 28 februari 2003 gehouden kabinetsvergadering vroeg minister Van der Hoeven hoe en wanneer de Tweede en de Eerste Kamer zouden worden ingelicht. Hierop memoreerde de minister-president dat bij de terbeschikkingstelling van Patriotraketten de Tweede Kamer achteraf op de hoogte was gesteld. Minister De Hoop Scheffer vulde aan dat zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer ‘zoals het hoort’ zouden worden ingelicht nadat besluitvorming in de raad had plaatsgevonden. Hierna kon een debat in de Tweede Kamer volgen.²⁹

Op 18 maart 2003 werd in de Ministerraad het concept van een aan de Eerste en de Tweede Kamer te zenden brief besproken en vastgesteld.³⁰

²⁹ Notulen Ministerraad, 14 februari 2003, 2b.

³⁰ Notulen Ministerraad, 18 maart 2003, 2.

II.6 Mededelingen aan de Staten-Generaal

Het komt de Commissie nuttig voor om een volledig overzicht te geven van de contacten die tussen regering en parlement hebben plaatsgevonden met betrekking tot artikel 100 of het Toetsingskader. Er zijn in dit verband in de periode van november 2002 tot en met maart 2003 dertien schriftelijke en mondelijke contacten geweest:³¹

- (a) Bij brief van 11 november 2002 (nr. 63) heeft de minister van Buitenlandse Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer inlichtingen gegeven over de op 8 november unaniem in de Veiligheidsraad aangenomen resolutie 1441. Op 19 november 2002 heeft over deze brief een overleg plaatsgevonden tussen de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken en de minister. Artikel 100 kwam hierin niet ter sprake. Wel verdient opmerking dat de minister onder meer verklaarde dat binnen de EU gesprekken gaande waren over eventuele onverhoopte volgende fasen en dat hij daarover ook gesprekken voerde met de vs. ‘De regering zal echter uiteraard geen enkele beslissing nemen zonder dat het Nederlandse parlement daarmee heeft ingestemd’ (nr. 66).
- (b) Bij brief gedateerd 21 november 2002 hebben de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie zich tot de voorzitter van de Tweede Kamer gewend. Hierin deden zij andermaal mededeling van de aanvaarding van resolutie 1441 door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties. Zij brachten in herinnering dat de regering eerder had gewezen op de noodzaak de druk op Irak op te voeren om uitvoering te geven aan zijn verplichtingen uit hoofde van deze en voorgaande resoluties. De minister voegde toe:

Met het oog op het opvoeren van de druk hebben de Verenigde Staten een verzoek gericht aan de Nederlandse regering om bij te dragen aan de planning ten behoeve van een mogelijk militair optreden voor het geval Irak niet of onvoldoende meewerk aan de uitvoering van resolutie 1441.

De regering neemt dit verzoek ernstig en onderzoekt of en in hoeverre zij hieraan gevolg kan en wil geven. Met het oog hierop zal onder meer overleg worden gevoerd met de vs en andere bondgenoten.

Over de uitkomst van bedoeld onderzoek wordt de Kamer ingelicht (nr. 64).³²

- (c) Op 3 december voerden de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie over deze brief overleg met de beide ministers. Als antwoord van de bewindslieden aan de leden van deze commissies relateert het hiervan vastgestelde verslag (nr. 68) onder meer:

De minister van Buitenlandse Zaken benadrukt allereerst dat de brief van de regering moet worden gezien als een notificatie van het feit dat een verzoek aan haar is gedaan om een bijdrage te leveren aan de planning ten behoeve van een mogelijk militair optreden tegen Irak. Over een dergelijke notificatie zijn in het verleden afspra-

³¹ Wanneer hieronder zonder verdere aanduiding een nummer wordt vermeld, verwijst dit naar *Kamerstukken II, 2002/03, 23 432*.

³² Zie hierover ook hoofdstuk 5.4.2.

ken gemaakt in het kader van het toetsingskader en de artikel 100-procedure. (...) De regering heeft slechts besloten om naar aanleiding van een verzoek van de Verenigde Staten een gesprek aan te gaan. Zij neemt dat verzoek serieus en onderzoekt of en in hoeverre zij hieraan gevolg kan en wil geven. Zij heeft echter nog geen standpunt ingenomen naar aanleiding van dat verzoek. Er ligt dus nog geen besluit voor. (...) Zodra de regering een beslissing heeft genomen over het Amerikaanse verzoek, zal zij deze beslissing uiteraard aan de Kamer voorleggen. De daadwerkelijke besluitvorming vindt immers in het parlement plaats. Afgezien van de notificatie heeft er dus geen enkele beweging in besluitvormende zin van de regering plaatsgevonden.

Dit was de eerste keer dat in het kader van Irak artikel 100 van de Grondwet en het Toetsingskader in de Kamer werden genoemd.

- (d) Op 6 december 2002 hebben de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie zich wederom bij brief (nr. 65) tot de voorzitter van de Tweede Kamer gericht.³³ Hierin werd bericht dat de minister van Buitenlandse Zaken op 5 december een gesprek had gevoerd met de Amerikaanse onderminister van Buitenlandse Zaken, de heer Grossman. Het is duidelijk geworden, aldus de brief:

(...) dat het Amerikaanse verzoek aan Nederland zich in eerste instantie richt op het verlenen van overvliegvergunningen en het faciliteren van doorvoer over het Nederlandse grondgebied en op planning inzake ondersteunende en defensieve taken, zoals het Patriotraketverdedigingssysteem. Daarnaast wil de VS met Nederland in contact blijven over eventuele aanvullende bijdragen.

Het ging dus om drie te onderscheiden onderdelen:

1. het verlenen van overvliegvergunningen en het faciliteren van doorvoer over Nederlands grondgebied, de zogenaamde *Host Nation Support*;
2. planning van ondersteunende en defensieve taken zoals met het Patriotraketverdedigingssysteem, en
3. het verlenen van aanvullende bijdragen.

De regering deelde mee dat zij had besloten in beginsel positief te reageren op de onderdelen 1. en 2. van het Amerikaanse verzoek. Wat het derde onderdeel betreft zou nader overleg worden gevoerd over de precieze modaliteiten.

- (e) Op 18 december 2002 voerden de genoemde vaste commissies wederom overleg met de beide ministers (nr. 74), onder meer over de brief van 6 december. In dit overleg beklemtoonde de minister van Defensie dat het Amerikaanse verzoek om een bijdrage aan de militaire planning van eventuele militaire acties tegen Irak in zeer algemene termen was gesteld; de regering was gevraagd een beginselbereidheid uit te spreken. De minister verzekerde dat op dat moment bij Defensie geen operationele voorbereidingen werden getroffen omdat eerst overleg moest plaatsvinden met de Verenigde Staten over de concretisering van een Nederlandse bijdrage.

³³ Zie hierover ook paragraaf 5.4.2 en 7.3.1.

- (f) Op 17 januari 2003 stelde het Kamerlid Van Bommel (sp) aan de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie vragen over het vervoer van Amerikaanse militaire transporten via Duitsland-Antwerpen naar de Perzische Golf en wat Nederland betreft over het passeren van de Westerschelde en over het gebruik van Nederlandse bodem voor unilaterale Amerikaanse militaire acties.

Op 4 februari 2003 werd geantwoord dat één Amerikaans bevoorradingsschip de Westerschelde had gepasseerd, dat het *Military Traffic Management Command* (MTMC) beschermende maatregelen had genomen en dat de regering op 6 december een positieve beginselbereidheid had uitgesproken ten aanzien van het verlenen van overvliegvergunningen en het faciliteren van doorvoer over Nederlands grondgebied. Voorts bevatte het antwoord de mededeling dat de Verenigde Staten olangs een verzoek hadden gedaan om in de komende maanden transporten door Nederland te laten plaatsvinden.³⁴

- (g) Bij brief van 7 februari 2003 (nr. 75) hebben de meest betrokken ministers aan de Tweede Kamer bericht dat op 6 februari de Turkse regering Nederland formeel had verzocht om drie Patriotraketverdedigingssystemen te stationeren in Turkije. De brief verwees naar het tweede onderdeel van de hiervoor onder (d) genoemde brief. In brief nr. 75 werd vermeld dat de regering op diezelfde 7 februari had besloten positief te reageren op dit rechtstreekse verzoek van Turkije om militaire ondersteuning bij de verdediging van zijn grondgebied.

Het besluit tot stationering van Nederlandse Patriotsystemen in Turkije was – naar de ministers te kennen gaven – genomen in reactie op een verzoek van een NAVO-bondgenoot. Het ging om een preventieve, defensieve militaire maatregel. De Patriots zouden deel uitmaken van de luchtverdedigingscapaciteit in een regio van Turkije die binnen het bereik viel van Irakese tactische ballistische raketten. Het contingent zou uit ongeveer 350 militairen bestaan.

- (h) Op 12 februari 2003 voerde de Tweede Kamer overleg met de minister-president en de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie naar aanleiding van de op die dag getekende brief van de minister van Buitenlandse Zaken inzake Irak.³⁵ Het onderwerp van die brief was de internationale politiek, zoals de opstelling van Frankrijk, Duitsland en Rusland over de wapeninspecties in Irak, de rapportages van de inspecteurs Blix en ElBaradei, alsmede de reacties van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk.

De woordvoerders van verschillende fracties hebben hierin aanleiding gevonden om ook de communicatie tussen regering en parlement aan de orde te stellen, in het bijzonder naar aanleiding van de onder (g) genoemde brief, waarin het besluit tot plaatsing van Patriots in Turkije is gemeld. Zo betoogde de vertegenwoordiger van GroenLinks, Karimi, dat de regering die steun slechts had mogen toezeggen onder voorbehoud van parlementaire instemming. Opmerkelijk is dat de minister van Buitenlandse Zaken hierop als volgt reageerde:

³⁴ *Handelingen II, 2002/03, Aanhangsel p. 1537.*

³⁵ *Handelingen II, 2002/03, 43-2992. e.v.*

De beslissing die het kabinet heeft genomen omtrent het versturen van Patriots naar Turkije verdient uiteraard – dat is een eenvoudige democratische voorwaarde – de steun van de meerderheid van het parlement. Daar kan nooit enig misverstand over bestaan. Daarom hebben wij ook onmiddellijk na het nemen van die beslissing een brief naar de Kamer gestuurd.³⁶

Voorts beriepen de ministers zich op de verplichting van Nederland krachtens het NAVO-verdrag om aan het Turkse verzoek te voldoen. Hierop volgde een verwarringe discussie over de vraag of de juridische grondslag in artikel 3, 4 of 5 van het NAVO-verdrag gevonden moest worden, waarna de minister van Defensie er ten slotte op wees dat de rechtsgrondslag voor het regeringsbesluit was gelegen in het Turkse verzoek en niet in enig artikel van het NAVO-verdrag.

- (i) Bij brief van 17 februari 2003 (nr. 84) deelde de minister van Defensie, mede namens de collega's van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Buitenlandse Zaken, aan de Tweede Kamer mee dat de regering had bewilligd in het bij brief van 6 december (hiervoor onder (d) genoemd) aangekondigde verzoek van de Verenigde Staten om transporten door Nederland te laten plaatsvinden. Nederland zou in het kader van *Host Nation Support* eigen faciliteiten beschikbaar stellen voor de doorvoer van Amerikaans materieel en personeel. Naast politie en Koninklijke Marechaussee zouden bij de bewaking en beveiliging van de transporten van geval tot geval Nederlandse militairen worden ingezet.
- (j) In aanvulling op de zojuist genoemde brief van 17 februari berichtte de minister van Defensie, mede namens zijn genoemde ambtgenoten, bij brief van 19 februari (nr. 86) onder verwijzing naar de hiervoor onder (f) genoemde vragen en het daarop gegeven antwoord:

Overigens is artikel 100 van de Grondwet in geen enkel geval van toepassing op besluiten over de doorvoer over Nederlands grondgebied van militair materieel of personeel van andere landen.

- (k) In het hierop volgende Tweede Kamerdebat van 19 februari 2003 heeft het Kamerlid Karimi (GroenLinks) onder meer opgemerkt:

De minister zei op 3 december in de Kamer dat het gaat om een notificatieprocedure in het kader van artikel 100. (...) De regering voert een beleid dat Nederland in een oorlog kan meesleuren. (...) Voordat de inkt van de brief van minister Kamp [van 17 januari] was opgedroogd, denderden de eerste treinen met militair materieel door Nederland (...). De Kamer is feitelijk buitenspel gezet en de brief van minister Kamp van vandaag geeft ook geen helderheid. Er wordt zelfs beweerd dat artikel 100 niet van toepassing is. Je zou dus kunnen zeggen dat de Kamer is misleid. (...) De minister van Buitenlandse Zaken zei eerst dat het Amerikaanse verzoek valt onder artikel 100. In de brief van de minister van Defensie van vandaag wordt gesteld dat daar geen sprake van kan zijn.³⁷

36 *Handelingen II, 2002/03, 43-3014.*

37 *Handelingen II, 2002/03, 46-3088 e.v.*

De Graaf (D66) had net als Karimi moeite om de lijn van de regering te volgen:

Het kabinet heeft de afgelopen weken op zijn minst een zekere verwarring veroorzaakt door bij monde van de minister van Buitenlandse Zaken in november 2002 eerst te spreken over notificatie. (...) Waarom heeft de minister van Buitenlandse Zaken ooit zijn eerste voornemen nadrukkelijk als een notificatie gekwalificeerd? Ik kan er geen touw meer aan vastknopen (...).³⁸

Ook Koenders (PvdA) vroeg zich af hoe de bedoelde mededelingen van de minister van Buitenlandse Zaken zich verhielden tot de in bespreking zijnde brief van de minister van Defensie.³⁹ In dit debat legde de minister van Buitenlandse Zaken De Hoop Scheffer het als volgt uit:

De heer De Graaf en ik hebben de totstandkoming van artikel 100 van de Grondwet meegeemaakt. De inhoud van artikel 100 is in de brief van 6 december jl. nadrukkelijk gescheiden van de Amerikaanse verzoeken om deze facilitaire ondersteuning en ook vorige week tijdens het debat heb ik daar nadrukkelijk op gewezen. Mevrouw Karimi vroeg mij in dat kader naar de besluitvorming in de ministerraad over eerdere verzoeken van de Amerikanen om militaire bijstand. Hier zal de minister van Defensie nader op ingaan, maar een verzoek om militaire bijstand handelt nadrukkelijk niet over het vervoer van materieel door Nederland. De regering moet de Staten-Generaal vooraf inlichtingen verstrekken over de inzet van de krijgsmacht conform artikel 100 van de Grondwet.

En zich richtend tot De Graaf na diens interruptie:

De ‘host nation support’ en het leveren van Patriots aan Turkije vallen niet onder artikel 100 van de Grondwet (...). De beginselbereidheid van de Nederlandse regering betreft vooralsnog alleen het overvliegen en de transit en niet de ondersteunende defensieve taken. Vorige week heb ik mevrouw Karimi al gezegd dat de Kamer ingevolge artikel 100 vooraf moet worden geïnformeerd. Er is geen sprake van dat ik de Kamer verkeerd heb geïnformeerd, laat staan misleid, omdat wij volstrekt hebben gehandeld conform hetgeen Kamer en regering met elkaar hebben afgesproken.⁴⁰

Minister van Defensie Kamp voerde op dit punt eveneens het woord:

De heer Koenders is ingegaan op artikel 100 van de Grondwet. In de periode van november 2002 tot februari 2003 is uitgekristalliseerd waar het algemene verzoek van de VS om ging. Het ging om het beschikbaar stellen van Patriots, om de doorvoer van Amerikaans materieel en om een actieve bijdrage in een of andere vorm indien het zou komen tot een actie tegen Irak. Het is inmiddels bekend hoe het met de Patriots is afgelopen. Turkije heeft een concreet verzoek gedaan. De regering heeft dat verzoek gehonoreerd op grond van bondgenootschappelijke verplichtingen. Voor

³⁸ *Handelingen II, 2002/03, 46-3093.*

³⁹ *Handelingen II, 2002/03, 46-3095.*

⁴⁰ *Handelingen II, 2002/03, 46-3109.*

de doorvoer van Amerikaans materieel geldt hetzelfde. Er is een verzoek van een bondgenoot ontvangen en op grond van onze verplichtingen en van onze politieke bereidheid is daar een positief besluit over genomen. Het punt waar het allemaal om draait, is of Nederland bereid is tot een eventuele actieve bijdrage in een of andere vorm aan een actie tegen Irak. Hierover zal een zelfstandige afweging worden gemaakt door de Nederlandse regering. (...) De minister van Buitenlandse Zaken (...) zal hierover een voorstel doen aan de regering. De ministerraad behandelt dit voorstel en neemt er een besluit over. De Kamer wordt vooraf geïnformeerd. Vervolgens zal die bijdrage geëffectueerd kunnen worden. Artikel 100 van de Grondwet heeft alleen betrekking op die laatste situatie en niet op de situatie rond de Patriots. Artikel 100 slaat evenmin op de doorvoer van Amerikaans materieel en is dus voor mijnen bijdrage aan dit debat op dit moment niet aan de orde.⁴¹

Ook later in een interruptiedebat met De Graaf bevestigde deze minister dat de regering ‘artikel 100 van de Grondwet vanzelfsprekend formeel en materieel [zal] respecteren’. Maar, zo zei deze minister, dat zal pas gebeuren wanneer de regering tot een besluit komt over een actieve bijdrage, in een of andere vorm, van Nederland aan een militaire actie. Wel verwees de minister nog naar artikel 7, onder d van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.⁴² Dit gaf De Graaf aanleiding om te vragen naar het bestaan van eventuele geheime verdragen die de minister een ontsnappingsroute zouden kunnen geven om artikel 100 niet toe te passen. De minister ontkende vervolgens uit te zijn op een ontsnappingsroute, maar gaf aan wel de genoemde Rijkswet toe te passen.

- (I) Zoals hiervoor al is besproken, gaf de minister van Buitenlandse Zaken bij brief van 18 maart 2003⁴³ aan de voorzitter van de Tweede Kamer te kennen dat de regering had besloten dat Nederland geen eigen actieve militaire bijdrage zou leveren aan operaties ten aanzienvan Irak. Een verwijzing naar artikel 100 Grondwet kwam in die brief niet voor. In het daaropvolgende debat kwam artikel 100 evenmin aan de orde. Wel kon te dezer zake van belang zijn de vraag of *backfill* al dan niet viel onder militaire bijdrage. Onder *backfill* wordt verstaan het op zich nemen van militaire taken ter vervanging van, in dit geval Amerikaans of Brits, militair personeel en/of materieel dat elders (in dit geval: Irak) is ingezet. Volgens de minister-president viel *backfill* buiten de definitie van een actieve militaire bijdrage. Overigens waren er volgens diens mededeling geen verzoeken om *backfill* gedaan.⁴⁴

⁴¹ *Handelingen II*, 2002/03, 46-3113.

⁴² Deze bepaling luidt:

‘Artikel 7

Tenzij een verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet of tot zodanig afwijken noodzaken, is de goedkeuring niet vereist:

a. (...)

d. indien in buitengewone gevallen van dwingende aard het belang van het Koninkrijk het bepaald noodzakelijk maakt dat het verdrag een geheim of vertrouwelijk karakter draagt;

e. (...’)

⁴³ Nr. 94.

⁴⁴ *Handelingen II*, 2002/03, 50-3306.

(m) Ten slotte wordt wat betreft de Tweede Kamer hier melding gemaakt van de brief van 20 mei 2003,⁴⁵ waarin de minister van Defensie aan de voorzitter van de Tweede Kamer meedeelde dat het toen demissionaire kabinet had besloten de besluitvorming over deelname aan de stabilisatiemacht in Irak aan het volgende kabinet over te laten. De Staten-Generaal zouden door het volgende kabinet worden geïnformeerd over een besluit al dan niet deel te nemen, overeenkomstig artikel 100 van de Grondwet. De met het bijdragen aan de stabilisatiemacht samenhangende problematiek valt evenwel buiten de aan de Commissie verstrekte onderzoeksopdracht.

Eerder had de waarnemend voorzitter van de Eerste Kamer zich bij brief van 4 maart 2003 tot de minister-president gewend met de vraag en daaraan toegevoegde opmerking:

(...) of de regering van oordeel is dat zich thans de situatie voordoet die voor de regering aanleiding is om de Staten-Generaal, derhalve ook de Eerste Kamer, te informeren op basis van (...) [artikel] 100 van de Grondwet.

In het College van Senioren is voorts de dringende wens uitgesproken dat, indien de regering voornemens is stappen te zetten waaromtrent zij de Tweede Kamer inlicht, op hetzelfde moment de Eerste Kamer schriftelijk wordt geïnformeerd opdat deze Kamer, direct nadat de Tweede Kamer over die voornemens met de regering van gedachten heeft gewisseld, in de gelegenheid is eveneens met de regering in het openbaar te debatteren.⁴⁶

Bij brief van 6 maart heeft de minister-president hierop onder meer geantwoord:

Voor wat betreft artikel 100 zal de regering de Staten-Generaal informatie verschaffen als die situatie zich voordoet. (...) Zodra over deze zaken duidelijkheid bestaat, zal de regering de Staten-Generaal op beargumenteerde wijze in kennis stellen van haar verdere standpuntbepaling.⁴⁷

Het is de Commissie niet gebleken dat aan deze korte briefwisseling een vervolg is gegeven behoudens incidenteel bij gelegenheid van een begrotingsbehandeling of algemene politieke beschouwingen.

II.7 De toepassing

Om de gang van zaken met betrekking tot de toepassing van artikel 100 en het Toetsingskader goed te kunnen beoordelen moet onderscheid worden gemaakt tussen de gevallen waarin de regering een verzoek is gedaan om steun en die waarin zij daarover een besluit heeft genomen. Uit het voorgaande komt naar voren dat het hierbij in concreto gaat om:

45 Nr. 114.

46 Brief van de voorzitter van de Staten-Generaal aan de minister-president, 4 maart 2003, bijlage bij *Kamerstukken I, 2002/03*, nr. 168.

47 *Kamerstukken I, 2002/03*, nr. 168.

1. plaatsing van Patriotraketverdedigingssystemen;
2. *Host Nation Support*;
3. planning van militaire steun aan de inval in Irak.

Gelet op de samenhang tussen artikel 100 en het Toetsingskader, waaraan hiervoor al aandacht is besteed, zal de toepassing van die beide regelingen onderscheiden maar niet gescheiden worden bezien. Voor alle duidelijkheid wordt hier opgemerkt dat de benamingen van deze regelingen geen sacrale woorden zijn, dat wil zeggen: ook wanneer zij niet uitdrukkelijk of zelfs foutief worden vermeld, rechtvaardigt dit niet de conclusie dat zij niet zijn nageleefd.

Het leveren van raketverdediging kwam voor het eerst in de Ministerraad aan de orde op 29 november 2002. Het ging toen om een verzoek van de Verenigde Staten. De minister van Buitenlandse Zaken maakte er in de raad melding van dat de Tweede Kamer immiddels op de hoogte was van het verzoek. Hiermee was klaarblijkelijk bedoeld de brief van 21 november (brief b). Die brief was zeer summier. In het daaropvolgende overleg van 3 december gaf de minister te kennen dat die brief moest worden gezien als een ‘notificatie’. Op 6 december (brief d) was de regering specifieker. Zij had toen al besloten om in beginsel positief te reageren. Toen daarna de regering bij brief van 7 februari (brief g) berichtte over de plaatsing van raketverdedigingssystemen in Turkije, bleek dat het verzoek tot plaatsing rechtstreeks van Turkije afkomstig was en dat de plaatsing niet meer – zoals eerder gemeld – diende tot het opvoeren van druk op Saddam Hoessein tot naleving van resolutie 1441, maar tot bescherming van Oost-Turkije tegen aanvallen vanuit het noorden van Irak. In een van de door de Commissie gevoerde gesprekken is in dit verband bevestigd dat het verzoek was ‘omgelabeld’.⁴⁸ Wel is het de Commissie duidelijk geworden dat het Turkse verzoek is geregisseerd vanuit de Verenigde Staten. De Tweede Kamer is pas in de gelegenheid gesteld overleg te plegen over deze plaatsing met dit doel na het nemen van het definitieve regeringsbesluit tot plaatsing, laat staan dat de Eerste Kamer daartoe gelegenheid gehad heeft.

De uitlegging van de minister van Buitenlandse Zaken in het overleg met de Tweede Kamer van 12 februari (overleg h) dat de kabinetsbeslissing uiteraard de steun van de meerderheid van het parlement verdiende en dat daarom onmiddellijk na het nemen van die beslissing een brief naar de Kamer was gestuurd, is opmerkelijk, nu de Kamer zich niet tevoren over die beslissing had kunnen uitspreken.⁴⁹

Een- en andermaal deden vertegenwoordigers van de regering er een beroep op dat deze niet anders kon besluiten op grond van NAVO-verplichtingen. In het verband van het Toetsingskader was dit een relevante opmerking. Zoals hiervoor is uiteengezet, was immers de toepassing van het Toetsingskader voor dat geval uitdrukkelijk uitgezonderd. Anders ligt het met betrekking tot de toepassing van artikel 100. Zoals eveneens hiervoor is uiteengezet, blijkt uit de geschiedenis van de grondwetswijziging dat dit artikel ook geldt wanneer sprake is van internationale verplichtingen, waaronder die voortvloeiende uit het NAVO-verdrag. Uit die geschiedenis blijkt echter evenzeer dat de bedoeling van de motie-Van Middelkoop uitdrukkelijk is verlaten en dat het

⁴⁸ Castelein, 26 juni 2009.

⁴⁹ In een e-mail vanuit de Directie Veiligheidsbeleid van Buitenlandse Zaken aan DGPZ van 11 februari 2003 over ‘uitgewerkte tekst persbriefing M’ staat: ‘Mooi verhaal, maar jammer dat M spreekt over Patriots, waarvoor instemming van het parlement nodig is.’

(op zijn minst theoretische) uitgangspunt is: de regering beslist en het parlement controleert daarna. Maar was de mededeling van het besluit vooraf gedaan, zoals artikel 100 voorschrijft? De Commissie constateert dat het parlement niet de gelegenheid heeft gekregen om voorafgaand aan het definitieve besluit tot daadwerkelijke inzet of terbeschikkingstelling van de Patriotsystemen overleg te plegen met de regering. Op het tweede lid van het artikel is door de regering nimmer een beroep gedaan en overtuigend zou dat ook niet geweest zijn, gelet op de eerdere, openbare aanduidingen van het verzoek tot plaatsing.

De tweede vorm van Nederlandse steun aan de (voorbereiding van de) Amerikaanse invasie in Irak die in dit verband van belang is, is de *Host Nation Support* op Nederlands grondgebied. In het Toetsingskader is uitdrukkelijk opgenomen dat dit niet van toepassing is op militaire verrichtingen in het Koninkrijk. Men kan hierover twijfelen wat betreft de toepassing van artikel 100. In de brief van de regering van 17 februari 2003 (brief j) staat zeer stellig dat dit niet het geval is.⁵⁰

In de Ministerraad van 6 december werd besloten om conform het Toetsingskader het parlement op de hoogte te stellen van het besluit tot een positieve reactie op het eerste deel van het dan aan de orde zijnde verzoek, waaronder die tot bijdragen op ondersteunende en defensieve terreinen, zoals het verlenen van overvliegvergunningen. In zoverre was dat, in ieder geval wat betreft het Toetsingskader, strikt genomen niet nodig.

Het verlenen van *Host Nation Support* lokte op 19 februari in de Tweede Kamer (debat k) felle kritiek uit van de oppositiepartijen. Karimi, die het woord voerde namens de Groen-Links-fractie, begon te verwijzen naar de woorden die de minister van Buitenlandse Zaken op 3 december in de Kamer sprak, namelijk dat het zou gaan om een notificatieprocedure in het kader van artikel 100. Daarmee gaf zij geen accurate weergave van wat de minister zei (zie verslag c). Deze noemde immers het Toetsingskader en de artikel 100-procedure, zonder nader onderscheid, in één adem. Onmiddellijk voegde de minister destijsd hieraan toe dat de regering nog geen enkel besluit had genomen. De termen ‘notificatie’ en ‘notificatieprocedure’ komen bij de voorbereiding van de grondwetswijziging niet voor. Met betrekking tot het Toetsingskader werden zij, onder verwijzing naar het rapport van de TCBU, gebezigt door Koenders (PvdA) tijdens een algemeen overleg op 3 juli 2002.⁵¹ Gelet op het een en ander bracht een redelijke uitleg van de uitlating van de minister mee dat deze op 3 december het Toetsingskader toepaste. Dit strookte ook met de woorden van de minister in de Ministerraad van 29 november.

De minister had in ieder geval – anders dan Karimi opmerkte – niet gezegd dat het Amerikaanse verzoek om *Host Nation Support* viel onder artikel 100 sec. Wel kan worden vastgesteld dat de door de woordvoerders van de regering in dit debat gedane uitlatingen op onderdelen onderling tegenstrijdig en niet altijd duidelijk waren.

Op basis van de teksten die schriftelijk of mondelijk in het verkeer tussen regering en parlement zijn gewisseld, komt de Commissie tot het oordeel dat de verschillende woordvoerders van de regering verwarring en onderling inconsistent opereerden omtrent de toepasselijkheid van zowel artikel 100 als het Toetsingskader voor zover het *Host Nation Support* betreft. Dit neemt evenwel niet weg dat het Toetsingskader in zoverre strikt

50 Aldus ook Boddens Hosang, 14 juli 2009. Deze respondent wijst erop dat het in de praktijk onwerkbaar zou worden wanneer voor iedere binnenlandse activiteit van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde een artikel 100-brief tot het parlement zou moeten worden gericht.

51 *Kamerstukken II*, 2001/02, 23 591 en 26 454, nr. 9.

genomen niet behoeft te worden toegepast en dat het discutabel was of artikel 100 ook voor dit geval is geschreven.⁵² Voorts constateert de Commissie dat de Tweede Kamer op 6 december 2002 (brief d) is ingelicht over het in beginsel positieve besluit tot het verlenen van faciliteiten op het grondgebied en in het luchtruim van Nederland.

Voor zover het Amerikaanse verzoek betrekking had op de planning van militaire steun, is de regering niet toegekomen aan de voorbereiding van militaire steun zelf. Hoewel de grens tussen planning en voorbereiding niet altijd scherp zal zijn, is de Commissie van mening dat op dit onderdeel artikel 100 niet van toepassing was⁵³ en dat aan het Toetsingskader is voldaan met de brief van 18 maart 2003.

II.8 Terugblik

Met betrekking tot de uitzending van de Patriots en de begeleidende militairen naar Oost-Turkije heeft de regering artikel 100 ten onrechte niet toegepast. Het beroep hierbij op NAVO-verplichtingen strookt niet met de tekst van het artikel noch met zijn ontstaansgeschiedenis. Op het ministerie van Defensie wordt nog steeds het uitgangspunt gehanteerd dat bij inzet of terbeschikkingstelling van de krijgsmacht op grond van verdragsverplichtingen artikel 100 niet behoeft te worden toegepast.

Gelet op het door de regering bij brief van 18 maart 2003 (brief I) meegedeelde besluit dat Nederland geen eigen actieve militaire bijdrage aan de Amerikaanse inval in Irak zou verlenen, was op dat besluit artikel 100 niet van toepassing. Het daarin gelegen voorchrift geldt immers alleen bij inzet of terbeschikkingstelling van de krijgsmacht en die was volgens dat besluit juist niet aan de orde. De regering heeft op het verzoek tot het verlenen van militaire steun negatief besloten, waarover volgens het Toetsingskader de Kamer ook moet worden geïnformeerd. Dat is dus gebeurd met de brief van 18 maart.

De ministers die namens de regering het woord in de Tweede Kamer hebben gevoerd over het hier besproken onderwerp, hebben op onderdelen onderling tegenstrijdige uitslatingen gedaan en zijn niet altijd duidelijk geweest. Zo wordt er soms van uitgegaan dat artikel 100 aan de Kamer een instemmingsrecht toekent, terwijl een andere keer een ander uitgangspunt wordt gehanteerd. Door deze tegenstrijdigheden is onnodige verwarring gesticht in de debatten.

Bij deze conclusies passen nog twee kanttekeningen.

De eerste kanttekening geldt de positie van de Eerste Kamer. De regering heeft de schriftelijke mededelingen doen uitgaan in brieven gericht aan de voorzitter van de Tweede Kamer met, naar de Commissie aanneemt, afschrift aan de Eerste Kamer. Klaarblijkelijk is dit ‘het oude gebruik’, zoals op 15 januari 1991 door de toenmalige minister-president in de Eerste Kamer is gezegd. Dit deed hij nadat een lid van de Eerste Kamer zich erover had beklaagd dat brieven van 8 en 10 januari 1991 over de eerste Golfoorlog

⁵² Het is opvallend dat het in noot 12 genoemde AIV-rapport op p. 11 constateert dat bij de toepassing van de artikel 100-procedure zich in wezen twee onduidelijkheden hebben voorgedaan: bij de uitzending naar Uruzgan en bij het onderscheid tussen een drietal doelomschrijvingen van de krijgsmacht. Het in de tekst bedoelde debat wordt niet genoemd.

⁵³ Aldus ook De Hoop Scheffer, 22 september 2009; Ybema, 14 juli 2009; Boddens Hosang, 14 juli 2009.

formeel alleen aan de voorzitter van de Tweede Kamer waren gericht.⁵⁴ Na de hiervoor genoemde briefwisseling tussen de Eerste Kamer en de minister-president van 4 en 6 maart 2003 is het minder elegant dat niet uitdrukkelijker aan de Eerste Kamer informatie is verschafft.

De tweede kanttekening heeft betrekking op de verwijzing van de minister van Defensie in het debat van 19 februari 2003 (debat k) naar de Wet goedkeuring en bekendmaking verdragen. Deze verwijzing heeft bij de Commissie de vraag opgeroepen of er een geheim verdrag bestaat omtrent een actieve Nederlandse bijdrage aan een militaire actie. Het door de Commissie verrichte archiefonderzoek bij de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie heeft hieromtrent geen relevant gegeven opgeleverd. Ter zijde wordt opgemerkt dat een dossier in het archief van het ministerie van Buitenlandse Zaken een interessant memorandum van 18 februari 2003 bevat van de Directie Juridische Zaken van dat ministerie.⁵⁵ Daarin wordt uiteengezet dat er geen formeel juridische verplichting is op grond van het NAVO-verdrag of bilateraal verdrag tot het verlenen van transport- en overvliegvergunningen, nu de NAVO niet een *Simple Alert* of hogere crisissstaat heeft afgekondigd. Bilateraal en in het kader van de NAVO zijn echter – aldus nog steeds het memorandum – wederzijdse hulp en een coöperatieve grondhouding zo fundamenteel dat tussen bondgenoten gesproken zou kunnen worden van gewoonterechtelijke normen en gerechtvaardigde verwachtingen; op die basis kan deze dienst niet aan de Verenigde Staten als NAVO-verdragspartner worden geweigerd. Dat is volgens het memorandum ook de grondslag voor Duitse en Belgische instemmingen, ondanks hun principiële verzet tegen een eventueel gewapend optreden tegen Irak. In haar contacten met de Tweede Kamer is de regering niet nader ingegaan op deze overwegingen van DJZ, tenzij de aan het slot van de onder (h) genoemde discussie aldus zou moeten worden begrepen.

⁵⁴ *Handelingen I, 1991/92, 11-264.*

⁵⁵ Aan dit memorandum gaat een 'fiche' vooraf van 17 februari 2003 van DJZ, nr. 02003000498, van dezelfde strekking.

12

CONCLUSIES

- 1 Het zou beter zijn geweest wanneer het onderzoek naar de besluitvorming over politieke steun aan de Irakoorlog in een eerder stadium was verricht.
- 2 Alle politieke partijen die in de Tweede Kamer waren vertegenwoordigd, met uitzondering van GroenLinks en later de SP, hebben het Amerikaans-Britse militaire optreden jegens Irak tussen 1991 en februari 2003 ondersteund, ook in gevallen waarin dit optreden niet door de Veiligheidsraad was goedgekeurd. De verschillende Nederlandse kabinetten van uiteenlopende politieke samenstelling in die periode deden dit eveneens, zij het dat zich bij de operatie *Desert Fox* eind 1998 enkele dissidente stemmen in de Ministerraad deden horen. Opmerkelijk is de afwezigheid van openbaar protest.
- 3 De Nederlandse discussies over Irak in de periode 2002-2003 speelden zich af tegen de achtergrond van turbulente maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. In deze politiek onstabiele situatie ging de aandacht van de Nederlandse bevolking in de eerste plaats uit naar binnenlandse onderwerpen. Een breed maatschappelijk debat over Irak bleef uit. De discussie werd in beperkte kring gevoerd via de media.
- 4 Het besluit van de Nederlandse regering om niet actief militair te participeren in een oorlog tegen Irak spoort met de uit opiniepeilingen blijkende opvattingen van een meerderheid van de Nederlandse bevolking. Het besluit politieke steun uit te spreken voor zo'n oorlog zonder dat sprake was van een mandaterende resolutie van de Veiligheidsraad, ging in tegen wat blijkens opinieonderzoeken de opvatting was van een meerderheid van de Nederlandse bevolking.
- 5 De Hoop Scheffer overlegde begin augustus 2002, als nieuw aangetreden minister van Buitenlandse Zaken, met zijn ambtenaren over het dossier-Irak. Uit dit overleg zijn de beleidslijnen voortgevloeid die hun plaats hebben gevonden in de eerste brief van de minister aan de Tweede Kamer over dit onderwerp (4 september 2002). Nog de Ministerraad, noch minister-president Balkenende of minister Korthals van Defensie is vooraf over de inhoud van deze brief geraadpleegd. De brief werd de basis voor het regeringsbeleid dat uiteindelijk uitmondde in het regeringsstandpunt van 18 maart 2003.
- 6 De minister-president heeft aanvankelijk weinig of geen leiding gegeven aan de debatten over de kwestie-Irak; hij liet het Irakdossier geheel over aan de minister van Buitenlandse Zaken. Later (na januari 2003) is hij zich wel intensief met dit dossier gaan bemoeien, maar het regeringsstandpunt, zoals door Buitenlandse Zaken geformuleerd, lag toen vast.
- 7 Al vroeg in het proces schaarde Nederland zich achter de Amerikaans-Britse positie die uiteindelijk leidde tot de inval in Irak. Nederland achtte evenwel de door de Verenigde Staten aangehangen strategie van *regime change* volkenrechtelijk niet gelegitimeerd. Het Nederlandse beleid bleef gericht op ontmanteling van het vermeende Iraakse arsenal aan MWV en later op naleving van de Veiligheidsraadresoluties. *Regime change* was evenwel de onvermijdelijke consequentie van de Amerikaans-Britse actie. Het doel van de Nederlandse regering was daarmee niet gelijk aan de Amerikaanse doelstelling van de oorlog waaraan zij politieke steun verleende. Een zekere onwaarachting was derhalve niet vreemd aan het Nederlandse standpunt.
- 8 De kwestie van de volkenrechtelijke legitimatie werd ondergeschikt gemaakt aan de in augustus 2002 door Buitenlandse Zaken uitgezette beleidslijnen. Hetzelfde geldt voor de manier waarop met de informatie van de inlichtingendiensten en de rapportages over de wapeninspecties is omgegaan.
- 9 De regering en de regeringspartijen hadden zich zozeer verschanst achter het in september 2002 ingenomen standpunt, dat een inhoudelijke gedachtewisseling tussen regering en parlement over het Irakbeleid niet van de grond is gekomen.

- 10 Het onderwerp Irak heeft geen deel uitgemaakt van de formatieonderhandelingen tussen PvdA en CDA. Tussen Balkenende en Bos is geen duidelijke afspraak gemaakt over door de PvdA te verlenen steun aan het besluit van de regering om politieke steun uit te spreken voor een inval van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk in Irak.
- 11 Doordat in de Ministerraad van 17/18 maart 2003 niet duidelijk werd vastgesteld wat onder ‘politieke steun’ verstaan moest worden, werd de deur opengezet voor allerlei misverstanden. Die misverstanden werden nog vergroot doordat in de brief aan de Tweede Kamer van 18 maart de woorden ‘politieke steun’ niet voorkwamen, terwijl deze wel een rol speelden in de daaropvolgende gedachtewisseling in de Tweede Kamer.
- 12 Balkenende heeft Bos op 17 maart 2003 laten weten geen actie te zullen ondernemen om Nederland op de Amerikaanse lijst van *the coalition of the willing* te (laten) zetten. Dat Nederland toch op de lijst terechtkwam is het gevolg van het verzuim van het ministerie van Buitenlandse Zaken om tijdig aan de ambassadeur te Washington de door deze gevraagde instructies te geven.
- 13 De Verenigde Staten waren gebaat bij de politieke steun die onder meer door Nederland werd uitgesproken, aangezien deze het draagvlak voor de invasie op mondial niveau vergrootte (*coalition of the willing*). Voor het verkrijgen van politieke steun en het leveren van Patriots en *Host Nation Support* hoefden de Verenigde Staten weinig druk op Nederland uit te oefenen. Waar Nederland uitdrukkelijk een onderscheid maakte tussen politieke en militaire steun, werd dit in de Verenigde Staten niet zo aangevoeld.
- 14 Het besluit de inval in Irak te steunen was vooral gebaseerd op overwegingen die waren ontleend aan de buitenlandse politiek. Allereerst waren dit nauwelijks expliciet genoemde overwegingen van Atlantische solidariteit. Een volgend motief was het streven continuïteit in het Nederlandse beleid ten aanzien van Irak te behouden. Dit laatste was evenwel dubius omdat het doel van de Brits-Amerikaanse actie in 2003 van een wezenlijk andere orde was dan in de jaren negentig. Het ging in 2003 niet om strafacties, maar om een ingrijpen dat moest uitmonden in een buitenlandse bezetting van Irak.
- 15 De Commissie heeft geen aanwijzingen gevonden dat het uitspreken van politieke steun voor de Amerikaans-Britse invasie in Irak was gemotiveerd door Nederlandse handelsbelangen. Wel zou het Nederlandse bedrijfsleven gebaat zijn bij een politiek van gelijke kansen (een *level playing field*) in het naoorlogse Irak.
- 16 De kansen op een gemeenschappelijk EU-standpunt werden beperkt door de aanwezige tweespalt in de EU. Nederland kon door zijn pro-Amerikaans-Britse positie niet de gewenste rol van bemiddelaar vervullen tussen vooral het Verenigd Koninkrijk enerzijds en Duitsland en Frankrijk anderzijds. In de door de Commissie onderzochte periode prevaleerde de Atlantische reflex boven een op Europa gerichte houding.
- 17 Binnen de NAVO koos Nederland voor de Amerikaans-Britse lijn. Nederland schaarde zich achter inspanningen om tot een gezamenlijk standpunt te komen ter ondersteuning van de bescherming van Turkije; tegelijk trad Nederland solistisch op door op Amerikaanse instigatie in een vroeg stadium Patriots aan Turkije aan te bieden.
- 18 De Veiligheidsraadresoluties over Irak uit de jaren negentig gaven geen mandaat voor het Amerikaans-Britse militair ingrijpen in 2003. Anders dan de regering heeft gedaan, kan men de tekst van resolutie 1441 – ondanks enkele dubbelzinnigheden – redelijkerwijs niet uitleggen als een vrijbrief voor individuele lidstaten om zonder nadere besluitvorming door de Veiligheidsraad met militair geweld de naleving van diens resoluties af te dwingen.
- 19 Nederland heeft weliswaar krachtig kenbaar gemaakt dat het belang hechtte aan een zogenaamde ‘tweede resolutie’, maar relativeerde zelf deze positie doordat de regering hieraan steeds toevoegde dat een tweede resolutie politiek wenselijk, maar juridisch niet noodzakelijk was.

- 20 De door de Nederlandse regering veelvuldig herhaalde opvatting dat ‘een tweede resolutie politiek zeer wenselijk, maar juridisch niet noodzakelijk’ was, viel niet goed te verdedigen. Resolutie 1441 kon, blijkens haar bewoordingen en strekking, niet als een zodanige tweede resolutie dienen. Daarmee ontbeerde de militaire actie een adequaat volkenrechtelijk man- daat.
- 21 De volkenrechtelijke standpunten binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken kwamen niet tot stand op basis van een degelijke en actuele juridische voorbereiding. De binnen dit ministerie aanwezige verdeeldheid over de rechtsgrondslag van geweldgebruik tegen Irak was hoogst ongelukkig.
- 22 In algemene zin dient een gedegen inbreng van volkenrechtelijke adviezen – bijvoorbeeld via een verbeterde organisatiestructuur – in de besluitvorming op het ministerie van Buitenlandse Zaken en vervolgens door de regering als geheel gewaarborgd te zijn. Dit zou aansluiten bij een lange traditie in het buitenlandse beleid van Nederland en de grondwet- telijke opdracht aan de regering om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen.
- 23 Nederland heeft er in het begin van 2003 niet op aangedrongen om de wapeninspecteurs meer tijd te geven teneinde vast te kunnen stellen of Irak zich had ontwapend.
- 24 Nederland heeft er bij de Verenigde Staten op aangedrongen dat de Verenigde Naties een prominente rol zouden krijgen in de stabilisatie- en reconstructiefase na afloop van de oorlog. De ook bij de Nederlandse regering aanwezige kennis omtrent de gebrekkige Amerikaanse voorbereiding op de postconflictfase heeft geen rol gespeeld in het besluit tot politieke steun aan de oorlog.
- 25 De Nederlandse regering interpreteerde rapportages van UNMOVIC selectief. Zo heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken de nuances in de rapportages van UNMOVIC niet weergegeven.
- 26 Zowel de AIVD als de MIVD beschikte nauwelijks over zelfstandig ingewonnen informatie over het Iraakse MVW-programma. Beide diensten baseerden zich vooral op de rapporten van de VN-wapeninspecteurs en op berichten van buitenlandse inlichtingendiensten.
- 27 De MIVD onderwierp de verkregen informatie aanvankelijk aan een eigen militair-technische analyse. Daarin werden de beperkte mogelijkheden van Irak om MVW in te zetten weergegeven. Vanaf begin 2003 bleef deze kritische analyse achterwege.
- 28 De AIVD verrichtte weinig eigen analyse van het Iraakse MVW-programma. Wel heeft de AIVD binnen Nederland in het kader van zijn non-proliferatietaakstelling Iraakse verwer- vingspogingen geconstateerd.
- 29 De gehele periode overzind heeft zowel de MIVD als de AIVD zich terughoudender opge- steld over de dreiging die uitging van het MVW-programma van Irak dan de bewindsper- sonen deden in de communicatie met de Tweede Kamer.
- 30 De rapporten van de AIVD en in het bijzonder de MIVD over MVW waren genuanceerder dan de openbare buitenlandse rapporten. Deze nuanceringen werden niet door betrok- ken ministers en departementen overgenomen. Uit de rapporten van de diensten werden slechts die uitspraken gedestilleerd die pasten in het reeds ingenomen standpunt. De re- gering heeft zich in haar beeldvorming over het Iraakse MVW-programma in belangrijke mate laten leiden door – al dan niet openbare – inlichtingeninformatie van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk.
- 31 In de Tweede Kamer is voorafgaand aan de oorlog geen noemenswaardig debat gevoerd over de dreiging die uitging van het Iraakse MVW-programma. Pas na de oorlog, toen er geen MVW waren gevonden en er kritische rapporten over het functioneren van inlichtin- gendiensten in het buitenland verschenen, kwam het debat op gang. Daarbij schetste de

regering in de Tweede Kamer een grotere rol voor de AIVD en de MIVD dan deze diensten in werkelijkheid hebben gespeeld.

32 De regering liet in debat met de commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (de ‘commissie stiekem’) achterwege om de nuanceringen in de rapporten van de MIVD en de AIVD nader te duiden. Anders dan in dit rapport is vastgesteld stelde de minister van Defensie dat de rapporten van de AIVD en de MIVD en de uitlatingen van bewindspersonen niet met elkaar op gespannen voet stonden.

33 De regering heeft tegenover de Staten-Generaal geen volledige opening van zaken gegeven over het aan ons land op 15 november 2002 door de Verenigde Staten gedane verzoek om mee te werken aan de planning van de opbouw van een militaire macht die Irak tot toegeven aan de VR-resolutie 1441 moest dwingen.

34 De verschillende interpretaties van het Amerikaans verzoek door de ministers Kamp en De Hoop Scheffer, de discussies over een militaire bijdrage in de Ministerraad en de brief van vicepremier De Boer van 25 maart 2003 wijzen erop dat nog tot op het moment van de inval onhelderheid bestond over de interpretatie van het binnengekomen verzoek en over de te volgen beleidslijn. De niet direct betrokken ministers zijn onvoldoende geïnformeerd over aard en inhoud van dit verzoek.

35 Nederland heeft in zijn onderhandelingen met de Verenigde Staten over de invulling van het Amerikaanse verzoek het voorbehoud gemaakt dat het een besluit tot feitelijke terbeschikkingstelling van militaire steun zou nemen op basis van een eigen oordeel. Het hield daarmee de beslissing over daadwerkelijke militaire steunverlening in eigen hand. Het onderscheid dat de Nederlandse regering maakte tussen offensieve en defensieve wapens, waarbij de Patriots als louter verdedigende wapens werden gezien, is aanvechtbaar.

36 37 De regering heeft niet voldaan aan haar toezegging de Tweede Kamer tijdig te informeren toen zij pas op 17 februari 2003, dat wil zeggen op de dag dat de uit bondgenootschappelijke verplichtingen voortvloeiende *Host Nation Support* daadwerkelijk een aanvang nam, de Kamer daarover per brief informeerde.

38 Als uitzoeisel van de operatie *Enduring Freedom* werd het Nederlandse fregat Hr. Ms. Van Nes in de internationale wateren rond het Arabisch Schiereiland in enkele gevallen mede ingezet voor escortediensten ten behoeve van vaartuigen die betrokken waren bij de opbouw van de Amerikaans-Britse invasiemacht. Nederland wilde hiermee zijn reputatie als betrouwbare partner in internationale militaire operaties gestand doen. De Nederlandse onderzeeboot Hr. Ms. Walrus heeft op geen enkele wijze bijgedragen aan de voorbereiding van de opbouw van een geallieerde invasiemacht.

39 Het onderzoek van de Commissie heeft geen bewijs opgeleverd voor de te harer kennis gekomen beweringen dat Nederland een actieve militaire bijdrage zou hebben geleverd aan (de voorbereiding van) de inval in Irak.

40 41 De aanwezigheid van een Nederlandse officier bij een persconferentie van de Amerikaanse bevelhebber Franks op 22 maart 2003 berustte op een misverstand en onjuiste instructies. De betrokken officier trof daarvoor geen blaam; minister Kamp van Defensie droeg de politieke verantwoordelijkheid voor zover dit misverstand voortvloeide uit een gebrekige organisatie van een onderdeel van zijn departement.

Het ministerie van Defensie had er verstandig aan gedaan indien het niet op het laatste ogenblik, maar in een eerdere fase de op Britse oorlogsvaartuigen aanwezige Nederlandse uitwisselingsofficieren van bord had gehaald. Onnodige irritatie bij de Britse marine was daarmee voorkomen.

- 42 Door op 17 maart 2003 te besluiten niet te voldoen aan een aantal nog openstaande Amerikaanse verzoeken om offensieve steun, zoals de 'omlabeling' van een fregat, heeft de regering rekening gehouden met het standpunt van de PvdA.
- 43 In de Ministerraad zijn als argumenten om af te zien van actieve militaire participatie genoemd het ontbreken van een Amerikaans verzoek om offensieve militaire steun en het ontbreken van een nationaal draagvlak. In de Tweede Kamer heeft de regering het ontbreken van een nationaal draagvlak als belangrijkste argument gebezegd.
- 44 De ministers die namens de kabinetten-Kok I en II en in de onderzoeksperiode in de Tweede Kamer het woord hebben gevoerd over de toepassing van artikel 100 Grondwet en het Toetsingskader 2001 hebben op onderdelen onderling tegenstrijdige uitletingen gedaan en zijn niet altijd duidelijk geweest. Zo werd er in het Irakdebat soms van uitgegaan dat artikel 100 aan de Kamer een instemmingsrecht toekent, maar een andere keer wordt (terecht) een ander uitgangspunt gehanteerd.
- 45 Met betrekking tot de uitzending van de Patriots en de begeleidende militairen naar Oost-Turkije heeft de regering artikel 100 Grondwet ten onrechte niet toegepast. Het beroep hierbij op NAVO-verplichtingen stroopt niet met de tekst van het artikel, noch met de ontstaansgeschiedenis ervan. Op het ministerie van Defensie wordt nog steeds het uitgangspunt gehanteerd dat bij inzet of terbeschikkingstelling van de krijgsmacht op grond van verdragsverplichtingen artikel 100 niet behoeft te worden toegepast. De Commissie deelt dit standpunt niet.
- 46 Artikel 100 Grondwet is onduidelijk over zijn toepassing ingeval de daarin bedoelde inzet of terbeschikkingstelling geschiedt op Nederlands grondgebied. Het Toetsingskader 2001 stelt dat dit niet het geval is, en is hierover dus wel helder.
- 47 Op het bij brief van 18 maart 2003 aan de Tweede Kamer medegedeelde besluit was artikel 100 Grondwet niet van toepassing, nu dit niet de inzet of terbeschikkingstelling van de krijgsmacht omvatte.
- 48 Bij het besluit om aan de oorlog in Irak politieke steun te verlenen heeft een eventuele benoeming van minister De Hoop Scheffer tot secretaris-generaal van de NAVO geen rol gespeeld.
- 49 De Commissie heeft zich bij inzage van sommige staatsgeheime documenten afgevraagd welke de redelijke zin kan zijn van de nog steeds daaraan gehechte rubricering. Geschiedschrijving en waarheidsvinding worden hiermee zonder voldoende grond belemmerd. Het verdient aanbeveling om een stelsel in te voeren van periodieke toetsing of een derubricering verantwoord is. Hier ligt een taak voor de Algemeen Rijksarchivaris en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, waaronder hij ressorteert.



BIJLAGE A

BESLUIT VAN DE MINISTER-PRESIDENT, MINISTER VAN ALGEMENE ZAKEN, EN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VAN DEFENSIE EN VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, VAN 6 MAART 2009, NR. 3075101, HOUDENDE INSTELLING VAN EEN COMMISSIE VAN ONDERZOEK (INSTELLINGSBESLUIT COMMISSIE VAN ONDERZOEK BESLUITVORMING IRAK)

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken, en de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;

Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;

Besluiten:

ARTIKEL 1

Er is een onafhankelijke commissie die tot taak heeft onderzoek te doen naar de voorbereiding en besluitvorming in de periode zomer 2002 tot zomer 2003 over de politieke steun van Nederland aan de inval in Irak in het algemeen en over aspecten van volkenrechtelijke aard, aspecten van de inlichtingen- en informatievoorziening en aspecten van vermeende militaire betrokkenheid in het bijzonder. In dit onderzoek worden betrokken alle door beide Kamers der Staten-Generaal gestelde vragen die op het onderwerp van onderzoek betrekking hebben, alsmede alle vragen van beide Kamers der Staten-Generaal die tijdens het onderzoek van de commissie mogelijk nog over dit onderwerp worden gesteld.

ARTIKEL 2

Als leden van de commissie worden benoemd:

- de heer mr. W.J.M. Davids, voorzitter;
- mevrouw prof. dr. M.G.W. den Boer;
- de heer prof. dr. C. Fasseur;
- de heer mr. T. Koopmans;
- de heer prof. dr. N.J. Schrijver;
- mevrouw prof. dr. M.J. Schwegman;
- de heer mr. A.P. van Walsum.

ARTIKEL 3

1. De voorzitter ontvangt voor de duur van het onderzoek een vaste vergoeding, gebaseerd op een arbeidsduurfactor van 100% en salarisschaal 18, trede 10, van Bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984.
2. De overige leden ontvangen voor de duur van het onderzoek een vaste vergoeding, gebaseerd op een arbeidsduurfactor van 50% en salarisschaal 18, trede 10, van Bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984.

ARTIKEL 4

1. De commissie richt het onderzoek naar eigen inzicht in.
2. De commissie verricht haar werkzaamheden op persoonlijke titel.
3. De commissie kan zich laten ondersteunen door personen en instanties die zij nodig acht.

ARTIKEL 5

1. De commissie is bevoegd zich binnen het kader van haar taak rechtstreeks te wenden tot alle instanties en personen die aan het uitvoeren van haar taak een bijdrage kunnen leveren.
2. De commissie is bevoegd om kennis te nemen van alle informatie die zij nodig acht en die zich binnen de relevante overheidsdiensten bevindt, inclusief de besluitvorming en de beraadslagingen van vergaderingen van de ministerraad, en inclusief informatie berustend bij de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, Buitenlandse Zaken en Defensie.

ARTIKEL 6

De commissie brengt voor 1 november 2009 aan ons een rapport uit over haar bevindingen en de daaraan te verbinden conclusies, onder gelijktijdige doorzending, en daarmee openbaarmaking, aan beide Kamers der Staten-Generaal.

ARTIKEL 7

Het beheer van de bescheiden betreffende de werkzaamheden van de commissie geschieft door het secretariaat van de commissie met inachtneming van de terzake geldende bepalingen. De bescheiden worden na beëindiging van de werkzaamheden van de commissie overgedragen aan het centraal archief van het ministerie van Algemene Zaken.

ARTIKEL 8

Dit besluit kan worden aangehaald als: Instellingsbesluit commissie van onderzoek besluitvorming Irak.

ARTIKEL 9

Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst, werkt terug tot en met 25 februari 2009 en vervalt met ingang van 1 januari 2010.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

DE MINISTER-PRESIDENT,
Minister van Algemene Zaken,

De Minister van Buitenlandse Zaken,

De Minister van Defensie,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Toelichting

Op 2 februari 2009 heeft de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, in een brief aan de Voorzitters van beide Kamers der Staten-Generaal (Kamerstukken II, 2008-2009, 31 847, nr. 1 en Kamerstukken I, 2008-2009, 31 847 A) voorgesteld een commissie van onderzoek onder voorzitterschap van de heer mr. W.J.M. Davids, oud-president van de Hoge Raad der Nederlanden, in te stellen, met als opdracht het doen van onderzoek naar de voorbereiding en besluitvorming tussen zomer 2002 en zomer 2003 over de politieke steun van Nederland aan de inval in Irak in het algemeen en over aspecten van volkenrechtelijke aard, aspecten van de inlichtingen- en informatievoorziening en aspecten van vermeende militaire betrokkenheid in het bijzonder. In deze brief is voorts voorgesteld alle door beide Kamers gestelde en nog niet beantwoorde vragen en alle mogelijk nog komende vragen over dit onderwerp, in de handen van de commissie te leggen.

Zoals toegezegd in genoemde brief heeft de heer Davids de commissie zelf nader samengesteld; de benoeming van de overige commissieleden in dit besluit geschiedt op zijn aanbeveling. Ter ondersteuning van de commissie heeft de heer Davids aangetrokken: de heer dr. J.J.G. van der Bruggen (secretaris), mevrouw mr. H. Bos-Ollermann (eerste adjunct-secretaris) en mevrouw drs. M. Lignac (tweede adjunct-secretaris).

De overwegingen op grond waarvan het kabinet voorstelt een dergelijke commissie van onderzoek in het leven te roepen, zijn vermeld in genoemde brief en zijn in het debat dat op 4 februari 2009 hierover met de Tweede Kamer is gehouden, nader toegelicht. Tijdens dit debat is duidelijk geworden dat een meerderheid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal geen beletsel ziet in het instellen van deze commissie. In dit debat heeft het kabinet toezeggingen gedaan die worden uitgevoerd.

De Eerste Kamer heeft het kabinet bij brief van 10 februari 2009 (Kamerstukken I, 2008-2009, 31 847 B) bericht dat ook deze in meerderheid geen beletsel ziet in het instellen van deze commissie.

Op verzoek van de Tweede Kamer (motie-Halsema, Kamerstukken II, 2008-2009, 31 847, nr. 6) zal de commissie worden verzocht na ontvangst van haar rapport door de Tweede Kamer beschikbaar te zijn om met de Tweede Kamer daarover in gesprek te gaan.

DE MINISTER-PRESIDENT,
Minister van Algemene Zaken,

De Minister van Buitenlandse Zaken,

De Minister van Defensie,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

BESLUIT VAN DE MINISTER-PRESIDENT, MINISTER VAN ALGEMENE ZAKEN, EN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VAN DEFENSIE EN VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, VAN 28 OKTOBER 2009, NR. 3084260, HOUDENDE WIJZIGING VAN HET INSTELLINGSBESLUIT COMMISSIE VAN ONDERZOEK BESLUITVORMING IRAK

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken, en de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;

Besluit:

ENIG ARTIKEL

In artikel 9 van het Instellingsbesluit commissie van onderzoek besluitvorming Irak wordt de zinsnede 'vervalt met ingang van 1 januari 2010' vervangen door met ingang van 1 maart 2010.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken
J.P. Balkenende*

Toelichting

Bij brief van 8 september 2009 heeft de voorzitter van de commissie van onderzoek besluitvorming Irak, de heer mr. W.J.M. Davids, te kennen gegeven dat het voor de commissie niet mogelijk zal zijn om voor op of de aangekondigde datum van 1 november 2009 haar eindrapport aan te bieden (zie ook Kamerstukken II, 2009-2010, nr. 847, nr. 13). In zijn brief noemt de heer Davids 15 januari 2010 als uiterlijke datum. Inmiddels is bekend geworden dat de commissie haar eindrapport op 12 januari 2010 zal presenteren.

In verband met dit uitstel en de werkzaamheden die na de aanbieding van het eindrapport nog moeten worden verricht, wordt in dit besluit geregeld dat het Instellingsbesluit commissie van onderzoek besluitvorming Irak per 1 maart 2010 zal vervallen.

*De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken
J.P. Balkenende*

BIJLAGE B

CV van Commissieleden

Mr. W.J.M. Davids

Studeerde notarieel recht en Nederlands recht aan de Katholieke Universiteit Nijmegen. Van 1965 tot 1975 was hij kandidaat-notaris, achtereenvolgens in Hilversum, op Curaçao en in Groningen. Van 1975 tot 1980 was hij wetenschappelijk hoofddocent in de notariale vakken aan de Rijksuniversiteit Groningen en van 1980 tot 1986 rechter en vice-president van de arrondissementsrechtbank te Assen. In 1986 werd hij benoemd tot raadsheer in de Hoge Raad, waarvan hij van 2004 tot 2008 president was. Thans is hij voorzitter van de Adviescommissie Resitutieverzoeken Cultuурgoederen en Tweede Wereldoorlog. Hij schreef boeken en tijdschriftartikelen op het gebied van privaatrecht en op de grens van privaatrecht met zowel strafrecht als belastingrecht. Hij was voorzitter van diverse instellingen op het terrein van de jeugdzorg en thuislozenzorg.

Prof. dr. M.G.W. den Boer

Studeerde taal- en literatuurwetenschap aan de Universiteit van Tilburg en promoveerde in het Europees recht aan het Europees Universitair Instituut in Florence. Daarna werkte zij in Edinburgh, Leiden, Maastricht, Tilburg en Brussel. Sinds 2004 is zij bijzonder hoogleraar vergelijkende bestuurskunde aan de Vrije Universiteit Amsterdam, in de internationalisering van de politiefunctie. Tevens is zij wetenschappelijk decaan aan de Politieacademie te Apeldoorn. Als onderzoeker maakte zij deel uit van de Parlementaire Enquêtecommissie Bijzondere Opsporingsmethoden. Momenteel is zij lid van de Commissie Europese Integratie van de Adviesraad Internationale Vraagstukken, hoogleraar aan het Europa College te Brugge en lid van de klankbordgroep Verkenningen Defensie. Haar publicaties hebben voornamelijk betrekking op terrorismebestrijding en politie-en justiciesamenwerking in Europa.

Prof. dr. C. Fasseur

Studeerde geschiedenis en rechten aan de Universiteit Leiden. Van 1965 tot 1986 was hij werkzaam bij het ministerie van Justitie, laatstelijk als raadadviseur voor wetgevingsaangelegenheden. Van 1977 tot 1986 was hij bijzonder hoogleraar in de geschiedenis van de West-Europese expansie aan de Universiteit Leiden en van 1986 tot 2001 hoogleraar geschiedenis van Zuidoost-Azië aan dezelfde universiteit. Van 2002 tot 2006 was hij raadsheer bij het gerechtshof in Amsterdam en van 2003 tot 2007 lid van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten.

Hij schreef onder andere over de Indische ambtenarenopleiding (1993) en publiceerde de tweedelige Wilhelmina-biografie (1998-2002) en *Juliana en Bernhard. Het verhaal van een huwelijk* (2008).

Mr. T. Koopmans

Studeerde rechten aan de Universiteit van Amsterdam en promoveerde in 1962 aan deze universiteit op een arbeidsrechtelijk proefschrift. Hij was advocaat en procureur te Haarlem (1953-1956), wetgevend ambtenaar bij het ministerie van Justitie (1957-1962) en lid van de Juridische Dienst van de Raad van de Europese Gemeenschappen (1962-1965). In de periode 1965 tot 1978 was hij hoogleraar staats- en administratierecht aan de Univer-

siteit Leiden. Hij was raadsheer in de Hoge Raad van 1978 tot 1979 en advocaat-generaal bij de Hoge Raad van 1990 tot 1997. In de tussenliggende periode (1979-1990) was hij rechter in het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap. Na zijn pensionering vervulde hij gasthoogleraarschappen aan de universiteiten van Utrecht, Cambridge en Gent. Zijn laatste boek was de rechtsvergelijkende beschouwing *Courts and Political Institutions: A Comparative View*. Zijn laatste artikel was een bijdrage aan het Belgische debat over confederalisme.

Prof. dr. N.J. Schrijver

Studeerde Nederlands recht aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij was van 1978 tot 1979 jongerenvertegenwoordiger van Nederland in de Koninkrijksdelegatie naar de Verenigde Naties in New York en van 1979 tot 1985 wetenschappelijk medewerker aan de Rijksuniversiteit Groningen. Van 1985 tot 1997 was hij verbonden aan het Institute of Social Studies in Den Haag. Tijdens deze periode werkte hij van 1990 tot 1991 bij de juridische dienst van de Verenigde Naties en in het bijzonder de Veiligheidsraad. Ook nam hij deel aan een VN-missie naar Irak. Van 1997 tot 2005 was hij hoogleraar volkenrecht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam en nadien hoogleraar internationaal publiekrecht aan de Universiteit Leiden. Van 2002 tot 2004 was hij voorzitter van de Academic Council on the United Nations System in New York. Hij is tevens lid van het VN-verdragscomité op het terrein van de economische, sociale en culturele rechten van de mens, evenals van de KNAW en van diverse adviescommissies, waaronder van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Prof. dr. M.J. Schwegman

Studeerde nieuwe en theoretische geschiedenis aan de Universiteit van Amsterdam, met als specialisaties de geschiedenis van het moderne Italië en vrouwengeschiedenis. Na haar studie was ze werkzaam aan de universiteiten van Leiden, Amsterdam, Maastricht en Utrecht. Aan deze laatste universiteit bezette ze tussen 1997 en 2007 de bijzondere leerstoel Vrouwengeschiedenis. Sinds 2007 is ze aan diezelfde universiteit hoogleraar ‘Politiek en cultuur in de lange twintigste eeuw’. Tevens is ze directeur van het NIOD, haar hoofdfunctie, die zij sinds februari 2007 vervult. Daarvoor van 2003 tot en met 2006 was ze directeur van het Koninklijk Nederlands Instituut te Rome. Zij schreef onder meer een biografie van de pedagoog Maria Montessori. Haar huidige onderzoek richt zich op de betekenis van oorlog en oorlogsheroïek voor het proces van natievorming.

Mr. A.P. van Walsum

Werkte van 1963 tot 2001 voor het ministerie van Buitenlandse Zaken. Hij was ambassadeur in Thailand, Vietnam, Laos en Burma (1985-1989), directeur-generaal politieke zaken (1989-1993), ambassadeur in Duitsland (1993-1998) en laatstelijk permanent vertegenwoordiger bij de Verenigde Naties (1998-2001). In 1999 en 2000 vertegenwoordigde hij Nederland in de VN-Veiligheidsraad. Na zijn pensionering was hij Cleveringa-hoogleraar aan de Universiteit Leiden (2004-2005). In de periode van 2005 tot 2008 was hij persoonlijk gezant van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties voor de Westelijke Sahara.

BIJLAGE C

PROTOCOL BETREFFENDE HET KENNISNEMEN VAN INFORMATIE BE-RUSTEND BIJ HET MINISTERIE VAN ALGEMENE ZAKEN, HET MINIS-TERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, HET MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN HET MINISTERIE VAN DEFENSIE DOOR DE COMMISSIE VAN ONDERZOEK BESLUITVORMING IRAK (COMMISSIE-DAVIDS) VERSIE 9 APRIL

1. In dit protocol wordt verstaan onder minister: de minister-president, minister van Algemene Zaken, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister van Buitenlandse Zaken onderscheidenlijk de minister van Defensie.
2. De minister verleent binnen de kaders van de onderzoeksopdracht alle medewerking aan de commissie, waaronder begrepen de toepassing van artikel 86, tweede en derde lid, van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002. De minister instrueert het onder hem ressorterende personeel alle wettelijk mogelijke medewerking te geven aan de commissie, en gevraagde gegevens (documenten en andere gegevensdragers) en inlichtingen (mondelinge informatie) conform het onderhavige protocol aan de commissie ter beschikking te stellen. Het ter beschikking stellen van gevraagde gegevens vindt plaats door middel van verstrekking of het verlenen van inzage ter plaatse. Voor zover dat in zijn vermogen ligt, zal de minister er ook voor zorg dragen dat door voormalige medewerkers en andere personen die in de onderzoeksperiode betrokken waren bij de te onderzoeken aangelegenheden maar thans niet meer onder hem ressorteren, alle mogelijke medewerking wordt gegeven.
3. Met betrekking tot informatie afkomstig van buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten welke is onderworpen aan de derde partijregel (third party principle) danwel informatie onderworpen aan bindende bondgenootschappelijke of internationale afspraken, vindt verstrekking van, verlening van inzage in en publicatie door de desbetreffende informatie aan de commissie slechts plaats indien van de desbetreffende buitenlandse dienst of partner daarvoor toestemming is verkregen.
4. De commissie is verplicht de verkregen informatie die daarvoor gelet op de artikelen 10 en 11 van de Wet openbaarheid van bestuur en de artikelen 15, 85 en 86 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 in aanmerking komt, vertrouwelijk te behandelen, te archiveren en staatsgeheime informatie te beveiligen overeenkomstig het bepaalde in het Besluit voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst – bijzondere informatie (VIR-BI). De werkomgeving van de commissie dient te voldoen aan de bepalingen van het VIR-BI, waaronder:
 - er is een afgesloten werkruimte met een kluis,
 - er is een beveiligd computernetwerk,
 - er worden geen documenten en andere gegevensdragers achtergelaten op de werkplek (clean desk policy),
 - er vindt geen duplicatie van departementaal vertrouwelijke en staatsgeheime documenten en gegevensdragers plaats,
 - departementaal vertrouwelijke en staatsgeheime documenten en gegevensdragers blijven in de werkruimte van de commissie.

5. Op de voorzitter en de leden van de commissie alsmede op de personen, bedoeld in artikel 4, derde lid, van het Instellingsbesluit commissie van onderzoek besluitvorming Irak rust in dit verband een geheimhoudingsplicht, ter zake waarvan zij een verklaring dienen te ondertekenen.
6. De functies van de voorzitter en de leden van de commissie alsmede de functies van de personen, bedoeld in artikel 4, derde lid, van het Instellingsbesluit commissie van onderzoek besluitvorming Irak, worden conform het bepaalde in artikel 3 van de Wet veiligheidsonderzoeken aangewezen als vertrouwensfuncties A (functies waarbij kennis mag worden genomen van tot en met Stg. ZEER GEHEIM gerubriceerde informatie). De door de diensten afgegeven verklaringen van geen bezwaar voor het kunnen vervullen van deze functies, worden wederzijds erkend.
7. De minister wijst een ambtenaar aan als aanspreekpunt voor de commissie. Het ter beschikking stellen van informatie aan de commissie vindt altijd plaats door tussentijdse komst of in aanwezigheid van deze ambtenaar of diens plaatsvervanger.
8. Het concept-verslag en andere door de commissie vervaardigde stukken worden voorzover daarin AIVD of MIVD of andere staatsgeheim gerubriceerde informatie is verwerkt, vóór openbaarmaking ter inzage aan de minister gegeven om te bezien of in de betreffende passages staatsgeheime informatie is vastgelegd. Indien dat naar de mening van de minister het geval is, vindt daarover overleg plaats tussen de minister en de voorzitter van de commissie. Tot het moment dat over openbaarmaking is beslist, behandelt de commissie deze passages vertrouwelijk.
9. Indien over de toepassing van dit protocol in een bepaald geval verschil van inzicht ontstaat, vindt overleg plaats tussen de minister en de voorzitter van de commissie. De Secretaris-Generaal van het ministerie dat de te bespreken informatie aangaat, neemt deel aan het overleg.
10. De commissie kan beschikken over een budget dat wordt verstrekt door het ministerie van Algemene Zaken.

DE MINISTER-PRESIDENT,
MINISTER VAN ALGEMENE ZAKEN,

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN,

DE MINISTER VAN DEFENSIE,

DE VOORZITTER VAN DE COMMISSIE VAN ONDERZOEK BESLUITVORMING IRAK.

BIJLAGE D

Geraadpleegde archieven

MINISTERIE VAN ALGEMENE ZAKEN

Dossiers betrekking hebbende op Irak

MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Ambassade Washington

Bureau SG

Codeberichten afkomstig van de ambassades te Amman, Ankara, Bagdad, Berlijn, Londen, Parijs, Teheran, Washington

Codeberichten afkomstig van de permanente vertegenwoordigers bij de EU, NAVO, VN New York, VN Wenen

DAM

DGPZ

DJZ (incl. database DJZ-memoranda)

DVB

DVF

DWH

PV bij de NAVO

PV bij de VN te New York

MINISTERIE VAN DEFENSIE

Bureau SG

COCB

DAB, inbegrepen collecties stafbehandelaars

Defensieraad

Defensiestaf

DJZ, inbegrepen dossiers *Host Nation Support*

DOC

ICOSCO

Politiek Beraad

SG-DG Beraad

KONINKLIJKE MARINE

BDZ Operationele Staven/Uitzending

Commandant Zeestrijdkrachten: stukken m.b.t. Hr. Ms. Walrus

Marinestaf Operatiën

Scheepsjournaal Hr. Ms. Van Nes

KONINKLIJKE LANDMACHT

Landmachtstaf Operatiën

NATCO

KONINKLIJKE LUCHTMACHT

Operatiecentrum KLu
STL

ARCHIEF MIVD

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Dossiers betrekking hebbende op Irak

ARCHIEF AIVD

MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Dossiers betrekking hebbende op Irak

TWEEDE KAMER

Archief van de commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten

ARCHIEVEN VAN POLITIEKE PARTIJEN

Geluidsbanden vergaderingen van de PvdA-Tweede Kamerfractie
Notulen van de cda-fractiecommissie Buitenlandse Zaken
Notulen van de Tweede Kamerfractie van het cda
Notulen van het partijbestuur van de vvd
Vergaderstukken van het PvdA-partijbestuur

BIJLAGE E

Geraadpleegde personen

14 april 2009	H.A.F.M.O. van Mierlo, oud-minister van Buitenlandse Zaken
21 april 2009	L.J. Brinkhorst, oud-minister van LNV en van Economische Zaken
21 april 2009	R. Ryan, voormalig ambassadeur van Ierland bij de VN
3 juni 2009	R.A. Koole, oud-voorzitter PvdA
15 juni 2009	D.J. van den Berg, voormalig permanente vertegenwoordiger bij de VN
16 juni 2009	D.J. Barth, voormalig secretaris-generaal, Defensie
17 juni 2009	V.J.M. Koningsberger, voormalig directeur DJZ, Buitenlandse Zaken
17 juni 2009	N.M. Blokker, medewerker DJZ, Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
18 juni 2009	J.W. Holtslag, voormalig secretaris-generaal, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
22 juni 2009	H.H. Siblesz, voormalig directeur-generaal Politieke Zaken, Buitenlandse Zaken
23 juni 2009	B.J. van Eenennaam, oud-ambassadeur in Washington
23 juni 2009	M. Patijn, oud-ambassadeur bij de NAVO
24 juni 2009	Th.B.L. Bot, voormalig plaatsvervangend hoofd AIVD
24 juni 2009	H. Siepel, voormalig adjunct-directeur Voorlichting, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
26 juni 2009	L.F.F. Castelein, Directeur Algemene Beleidszaken, Defensie
29 juni 2009	S. van Hulst, voormalig hoofd AIVD
29 juni 2009	J.A. van Reijn, voormalig directeur MIVD
30 juni 2009	B. Dedden, voormalig directeur MIVD
30 juni 2009	C. van Duijvendijk, oud-Bevelhebber der Zeestrijdkrachten
30 juni 2009	W.J. Kuijken, voormalig secretaris-generaal, Algemene Zaken
2 juli 2009	F. Leijnse, voormalig informateur
2 juli 2009	J.W. Remkes, oud-minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
3 juli 2009	F.A.M. Majoor, voormalig secretaris-generaal, Buitenlandse Zaken
6 juli 2009	J.P.H. Donner, oud-minister van Justitie en voormalig informateur
6 juli 2009	H.G.J. Kamp, oud-minister van Defensie
7 juli 2009	B.R. Bot, oud-minister van Buitenlandse Zaken
7 juli 2009	J.P. Balkenende, minister-president
8 juli 2009	M.J.A. van der Hoeven, oud-minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
8 juli 2009	M.J.M. Verhagen, voormalig fractievoorzitter CDA
9 juli 2009	W.J. Bos, voormalig fractievoorzitter PvdA
9 juli 2009	J.G. de Vries, voormalig politiek assistent van de minister-president
13 juli 2009	J.J. van Aartsen, oud-minister van Buitenlandse Zaken en voormalig fractievoorzitter VVD
14 juli 2009	H. Boddens Hosang, medewerker DJZ, Defensie
14 juli 2009	S. Ybema, voormalig directeur DJZ, Defensie
15 juli 2009	C. van der Knaap, oud-staatssecretaris van Defensie

15 juli 2009	E. Lijnzaad, plaatsvervangend directeur DJZ, Buitenlandse Zaken
25 augustus 2009	J.B. Frantzen, voormalig beleidsmedewerker DAM, Buitenlandse Zaken
25 augustus 2009	L. Kroon, oud-chef Defensiestaf
25 augustus 2009	A. van Loopik, voormalig beleidsmedewerker DAM, Buitenlandse Zaken
26 augustus 2009	G.P. van de Beek, voormalig raadviseur, Algemene Zaken
26 augustus 2009	J. Reintjes, voormalig zaakgelastigde in Bagdad, Irak
27 augustus 2009	A.G. Koenders, voormalig buitenlandwoordvoerder PvdA-fractie
27 augustus 2009	H.H. Liebregts, voormalig commandant Hr. Ms. Walrus
28 augustus 2009	A.G.D. van Osch, voormalig souschef Operatien
28 augustus 2009	R.W. Reefman, voormalig commandant F-16-squadron
31 augustus 2009	M.R. Jochems, voormalig directeur DVB, Buitenlandse Zaken
31 augustus 2009	R. Swartbol, voormalig raadviseur Algemene Zaken
1 september 2009	M. den Hond, voormalig directeur DAM, Buitenlandse Zaken
1 september 2009	J. Rozing, voormalig wapeninspecteur UNMOVIC
1 september 2009	R.K. Visser, voormalig plaatsvervangend secretaris-generaal, Algemene Zaken
2 september 2009	W. Geerts, voormalig raadviseur, Algemene Zaken
2 september 2009	H. Blix, voormalig hoofd UNMOVIC
14 september 2009	K.Chr. van Kesteren, oud-directeur VN en Internationale Financiële Instellingen, Buitenlandse Zaken
15 september 2009	A.H. Korthals, oud-minister van Defensie
21 september 2009	J.G. de Hoop Scheffer, oud-minister van Buitenlandse Zaken
22 september 2009	C.M.J. Kröner, oud-ambassadeur in Parijs
22 september 2009	Ph. Sands, Brits deskundige internationaal publiekrecht

BIJLAGE F

Chronologie naar Nederlandse tijdrekening

1990

- augustus 2 Irak bezet Koeweit. De Veiligheidsraad veroordeelt met resolutie 660 de invasie en eist onmiddellijke terugtrekking.
- augustus 6 Resolutie 661: de Veiligheidsraad neemt een omvangrijk pakket sanctiemeatregelen tegen Irak aan.
- augustus 13 Het kabinet besluit fregatten naar de Golfregio te zenden om onder WEU-vlag toe te zien op de handhaving van het VN-embargo tegen Irak.
- november 29 Resolutie 678 machtigt lidstaten *all necessary means* te gebruiken om naleving door Irak van resolutie 660 af te dwingen.

1991

- januari 16 Operatie *Desert Storm* begint met als doel de bezetting van Koeweit door Irak ongedaan te maken.
- februari 8 De Nederlandse regering gaat akkoord met het sturen van Patriots naar Turkije en Israël.
- februari 28 Offensieve operaties tegen de Iraakse strijdkrachten worden beëindigd.
- april 3 Resolutie 687 dwingt Irak te aanvaarden om onvoorwaardelijk en onder internationaal toezicht zijn MWV en ballistische raketten met een reikwijdte van meer dan 150 km te vernietigen, evenals de daarvoor bestemde productiefaciliteiten. De resolutie voorziet in een systeem van toezicht.
- april 6 Irak aanvaardt resolutie 687.
- april 10 De Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk stellen een no-flyzone in boven Noord-Irak.
- april 17 Nederland bereidt zich voor om met mariniers en genie hulp te bieden aan de Koerden in Noord-Irak als onderdeel van de operatie *Provide Comfort*.
- juni 9 UNSCOM vangt aan met inspecties in Irak.
- juli 6 IAEA vangt aan met inspecties in Irak.
- juli 15 Het mariniersbataljon dat participeert in operatie *Provide Comfort* wordt teruggetrokken uit Irak. Een deel ervan maakt nog tot 27 september deel uit van de in Turkije gestationeerde interventiemacht.
- september 19 Resolutie 712 van de Veiligheidsraad roept – onder verwijzing naar eerdere resoluties – op tot de verkoop onder toezicht van de Verenigde Naties van een vooraf vastgesteld maximumvolume Iraakse olie. Irak weigert medewerking.

1992

augustus 14

Amerikaanse minister van Defensie Cheney verklaart dat ‘capturing Saddam wouldn’t be worth additional u.s. casualties or the risk of getting bogged down in the problems of trying to take over and govern Iraq’.

augustus 26

De Verenigde Staten kondigen een no-flyzone aan boven Zuid-Irak.

1993

januari 7

Irak weigt zijn luchtverdediging uit de zuidelijke no-flyzone weg te halen.

januari 13-18

De Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk voeren luchtaanvallen uit op de Iraakse luchtverdediging.

1995

april 14

Resolutie 986 machtigt staten de invoer van olie en olieproducten afkomstig uit Irak toe te staan ‘als tijdelijke maatregel om in de humanitaire behoeften van de Iraakse bevolking te voorzien tot de naleving door Irak van de relevante Veiligheidsraadresoluties’.

augustus 7

Hoessein Kamal, Saddam Hoesseins schoonzoon, onthult het bestaan van Iraks biologischewapenprogramma.

1996

mei 20

Saddam Hoessein aanvaardt uitvoering van resolutie 986 (14 april 1995), hetgeen leidt tot de start van het olie-voor-voedselprogramma van de Verenigde Naties.

1998

februari 13

De Nederlandse regering laat de Staten-Generaal weten dat zij zich voorbereidt op de inzet van militaire middelen voor het geval een politieke oplossing rond de volledige naleving van Irak van de Veiligheidsraadresoluties uitblijft.

februari 19

In het overleg met de Tweede Kamer is de vraag aan de orde of in het geval van militair ingrijpen een nieuwe Veiligheidsraadresolutie nodig is of dat bestaande resoluties volstaan.

november 19

De Iraakse vicepresident verklaart de missie van UNSCOM als beëindigd.

december 16

De VN-wapeninspecteurs worden teruggetrokken uit Irak.

december 16-19

De Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk voeren operatie *Desert Fox* uit met als doel de Iraakse productiecapaciteit van MWV te treffen.

1999

januari 25

UNSCOM rapporteert de Veiligheidsraad dat het niet mogelijk is het biologischwapenprogramma van Irak zodanig te verifiëren dat de inspecties als voltooid kunnen worden beschouwd. Irak bezit nog steeds de industriële capaciteit en de kennis om deze wapens te fabriceren.

februari 8

IAEA komt met een afsluitend rapport over de ontmanteling van Iraks nucleaire programma. Tal van vragen zijn nog onbeantwoord, omdat niet altijd ter plekke inspecties konden worden uitgevoerd. De technische documentatie van het nucleaire programma is niet volledig.

december 17

Met resolutie 1284 stelt de Veiligheidsraad UNMOVIC in, dat verantwoordelijk wordt voor de verificatie van Iraks ontwapeningsverplichtingen.

2000

februari 11

Presidentskandidaat Bush verklaart dat hij als president zeker zal stellen dat Irak geen MVW ontwikkelt.

2001

januari 18

Twee dagen voor zijn inauguratie zegt Bush dat de ontdekking dat Saddam Hoessein MVW ontwikkelt, reden kan zijn voor een aanval.

januari 20

George W. Bush wordt president van de Verenigde Staten. Britse en Amerikaanse vliegtuigen vallen voor de eerste maal sinds 1998 doelen buiten de no-flyzone aan.

februari 16

De Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Powell zegt in Egypte dat Irak geen MVW van enige betekenis heeft ontwikkeld.

februari 24

Minister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen informeert de Tweede Kamer over de no-flyzone boven Irak. Tussen 1991 en 1998 was slechts incidenteel sprake van beschieting van patrouillevluchten. Na de operatie *Desert Fox* is Irak echter de confrontatie aangegaan.

maart 14

Powell verklaart voor de Senaat dat Irak door de sancties niet in staat is geweest MVW te ontwikkelen.

mei 15

Door Al Qaida geïnspireerde aanslagen in New York en Washington. Bush en andere Amerikaanse beleidsmakers vragen zich af of Irak hier de hand in had. Het vormt aanleiding voor de Verenigde Staten om zich niet alleen op Osama bin Laden maar ook op Saddam Hoessein te richten.

september 11

De Veiligheidsraad erkent met resolutie 1368 indirect dat de Verenigde Staten het recht op zelfverdediging toekomt. De Noord-Atlantische Raad verklaart artikel 5 van het NAVO-verdrag van toepassing.

september 17	President Bush accordeert een plan voor een aanval op Afghanistan.
oktober 7	De Verenigde Staten beginnen met aanvallen op militaire installaties van de taliban en trainingskampen van Al Qaida in Afghanistan.
oktober 12	Terroristische aanslag op de Amerikaanse onderzeebootjager USS Cole in de haven van Aden (Jemen).
november 5	Minister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen informeert de Tweede Kamer over mogelijke Nederlandse deelname aan operatie <i>Enduring Freedom</i> .
november 9	De ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, Van Aartsen en De Grave, informeren de Tweede Kamer over het Amerikaanse verzoek vier maritieme patrouillevliegtuigen, drie fregatten, twee mijnenjagers, één onderzeeboot, zes F-16's, één tanker- en één transportvliegtuig ter beschikking te stellen voor operatie <i>Enduring Freedom</i> . Het kabinet besluit aan dit verzoek te voldoen. De bijdragen zullen niet worden ingezet voor gevechtshandelingen in Afghanistan.
november 21	President Bush vraagt <i>Secretary of Defense</i> Rumsfeld voorzorgsplannen voor een aanval op Irak te ontwikkelen.
november 30	Minister van Defensie De Grave informeert de Tweede Kamer dat de maritieme middelen zowel rond het Arabisch Schiereiland als voor <i>backfill</i> in het Caraïbisch gebied worden ingezet en dat op Amerikaans verzoek ook een onderzeeboot voor de inlichtingenvergaring zal worden ingezet.
december 10	Het eerste Nederlandse fregat vertrekt voor inzet in operatie <i>Enduring Freedom</i> .
december 21	Van Aartsen en De Grave informeren de Tweede Kamer over het besluit F-16's en tweehonderd militairen voor grondtroepen in Afghanistan in te zetten voor deelname aan de VN-gemandaakteerde ISAF.

2002

januari 14	Een tweede en derde fregat vertrekken voor inzet in operatie <i>Enduring Freedom</i> .
januari 29	President Bush zegt in zijn <i>State of the Union</i> dat Irak, met Iran en Noord-Korea, behoort tot de 'As van het Kwaad'.
februari 6	Van Aartsen schrijft de Tweede Kamer dat Irak de benodigde kennis heeft MWV te ontwikkelen en dat het onaanvaardbaar is dat het land blijft weigeren VN-wapeninspecteurs toe te laten.
april 6 en 7	President Bush en de Britse premier Blair concluderen dat de wapeninspecties in Irak moeten worden hervat.
mei 6	Pim Fortuyn wordt vermoord.
mei 15	Verkiezingen voor de Tweede Kamer. Grote winnaar is de Lijst Pim Fortuyn; het CDA wordt de grootste partij.
juni 1	President Bush ontvouwt tijdens een toespraak het concept van de 'preemptieve aanval'.

juni 29	Het maritieme patrouillevliegtuig Orion wordt in het kader van de operatie <i>Enduring Freedom</i> in de VAE gestationeerd.
juli 6	Onderhandelingen tussen de VN en Irak over de terugkeer van de wapeninspecteurs mislukken.
juli 22	Kabinet-Balkenende I (CDA, VVD, LPF) treedt aan.
juli 23	Het Britse kabinet concludeert dat ten aanzien van Irak de containmentpolitiek niet werkt en dat de militaire druk op dat land moet worden opgevoerd.
augustus 5	Irak nodigt het hoofd van UNMOVIC Blix uit voor onderhandelingen over hervatting van de VN-wapeninspecties.
augustus 9	Minister van Buitenlandse Zaken De Hoop Scheffer leidt op zijn departement een brainstormsessie over het Irakbeleid.
augustus 19	De Hoop Scheffer ontvangt van de DAM een memorandum met als onderwerp 'Irak, de Nederlandse positie'.
augustus 19	Naar aanleiding van Kamervragen van Van Bommel (SP) noemt De Hoop Scheffer een militair optreden tegen Irak 'hypothetisch'.
augustus 20	De Amerikaanse en Britse ministers van Buitenlandse Zaken, Powell en Straw, menen dat de militaire druk op Irak moet worden opgevoerd.
augustus 26	DJZ Buitenlandse Zaken geeft De Hoop Scheffer een advies waaruit blijkt dat het 'zeer omstreden' is dat bestaande Veiligheidsraadresoluties een toereikende rechtsbasis bieden voor een militair optreden tegen Irak.
augustus 28	Amerikaanse militairen organiseren een informatiebijeenkomst over zeetransport en havenoperaties vanuit Rotterdam en Antwerpen.
september 4	De Hoop Scheffer meldt de Tweede Kamer dat het weinig twijfel lijdt dat Irak beschikt over MVW. Irak moet onvoorwaardelijk meewerken aan de onmiddellijke terugkeer van de VN-wapeninspecteurs. Militaire actie tegen Irak valt niet bij voorbaat uit te sluiten. <i>Regime change</i> zou daarvan het gevolg kunnen zijn. Een nieuwe resolutie van de Veiligheidsraad is wenselijk, maar niet noodzakelijk.
september 5	De Hoop Scheffer zegt in de Tweede Kamer dat er onvoldoende basis is voor het gebruik van geweld, maar de legitimatie voor een optreden van de internationale gemeenschap ligt voor hem 'nagelvast' in de aanwezigheid van MVW. Ook zegt De Hoop Scheffer dat bestaande Veiligheidsraadresoluties een juridische basis kunnen bieden voor het gebruik van geweld. De Britse premier Blair spreekt zijn steun uit voor het Amerikaanse Irakbeleid en is bereid met de Verenigde Staten te streven naar een Veiligheidsraadresolutie voor nieuwe wapeninspecties.
september 7	
september 12	Bush zegt tijdens de Algemene Vergadering van de VN dat als Irak niet aan de Veiligheidsraadresoluties voldoet, actie onvermijdelijk is. De Verenigde Staten is bereid tot een nieuwe resolutie te komen.

september 12	Het Nationaal Commando van de Koninklijke Landmacht belegt een vergadering met betrokken departementen om te spreken over de politieke gevoeligheden van Amerikaanse militaire transporten, de informatievoorziening aan militaire en civiele overheden, voorlichting, bewaking en de verkeersleiding. Kamerlid Koenders (PvdA) stelt de Tweede Kamer voor een spoedadvies te vragen van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken over eventuele militaire acties in Irak. De Hoop Scheffer antwoordt dat een volkenrechtelijk advies niet nodig is.
september 13	
september 16	Irak stemt in met de terugkeer van de VN-wapeninspecteurs.
september 16	De Hoop Scheffer speculeert in een interview met <i>NRC Handelsblad</i> op ingrijpen in Irak zonder aanvullende Veiligheidsraadsolutie.
september 16	De Amerikaanse vertegenwoordiger bij de NAVO vraagt een inventarisatie te maken van mogelijke bijdragen van de NAVO en NAVO-bondgenoten aan een Amerikaanse actie tegen Irak en de bescherming van Turkije.
september 19	De Hoop Scheffer zegt tijdens een Kamerdebat dat hij de mening van de Amerikaanse regering deelt dat de dreiging die van het Iraakse regime uitgaat reëel is. Prioriteit voor de Nederlandse regering is ontmanteling van het Iraakse arsenaal aan MVW door terugkeer van de VN-wapeninspecteurs.
september 23	Telefonisch contact tussen Balkenende en Blair, waarbij aan Balkenende nadere informatie over MVW in Irak wordt toegezegd.
september 23	De Hoop Scheffer spreekt met Powell in Washington. Powell deelt mee dat de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk werken aan een nieuwe Veiligheidsraadsolutie.
september 24	De Hoop Scheffer spreekt onderminister van Defensie Wolfowitz, die verwacht dat militaire actie onvermijdelijk is. Militaire planning is in gang gezet. De Hoop Scheffer spreekt ook met de chef-staf van de vicepresident, Libby, die meldt dat nieuwe inspecties in Irak op een zwaarder VN-mandaat moeten zijn gebaseerd. Libby laat tevens doorschemeren weinig heil in inspecties te zien.
september 24	De Britse regering publiceert een rapport over MVW in Irak.
september 25	Premier Balkenende krijgt via de Britse ambassade een for-your-eyes-onlyrapport van de Britse inlichtingendiensten over MVW in Irak.
september 25	Minister van Defensie Korthals krijgt tijdens een bijeenkomst van ministers van Defensie van de NAVO in Warschau een briefing van de CIA over MVW.
september 25	Het Amerikaanse Congres stemt voorwaardelijk in met een eenzijdig militair optreden tegen Irak.
september 30	De Hoop Scheffer schrijft de Tweede Kamer dat het Nederlandse beeld over MVW overeenkomt met de Britse vermoedens.
september 30	Overleg in Wenen tussen UNMOVIC, IAEA en een Iraakse delegatie over hervatting van de wapeninspecties.

oktober 1	In een overleg met de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken zegt De Hoop Scheffer dat er geen reden is aan te nemen dat Saddam Hoessein is gestopt met de ontwikkeling van MVW en dat een nieuwe Veiligheidsraadresolutie niet nodig is. Resoluties 687 en 1284 legitimeren onder de omstandigheden het gebruik van geweld.
oktober 7	Tijdens een toespraak in Cincinnati geeft president Bush zijn visie op de Iraakse dreiging en het verband tussen Iraakse MVW en terreur.
oktober 7-17	Het bezoek van een Amerikaans bevoorradingsschip aan de Eemshaven leidt tot Kamervragen over de komst van het schip en of iets te maken heeft met Amerikaanse voorbereidingen voor een aanval op Irak.
oktober 11	De Amerikaanse Senaat machtigt president Bush, met of zonder mandaat van de Veiligheidsraad, Irak aan te vallen.
oktober 11	Op initiatief van de Amerikaanse ambassade in Den Haag vindt in Rotterdam de informele Workshop Rotterdam Port Security plaats.
oktober 16	Minister van Defensie Korthals deelt zijn Britse ambtgenoot Hoon mee dat het te vroeg is om te spreken over een Nederlandse bijdrage aan de planning voor een militair optreden tegen Irak.
oktober 16	Het kabinet-Balkenende I dient zijn ontslag in en wordt demissionair.
oktober 28	Secretaris-generaal van de NAVO Robertson herinnert eraan in zijn kennismakingsgesprek met Balkenende, De Hoop Scheffer en Korthals dat tijdens de Golfoorlog in Turkije preventief NAVO-eenheden waren ontplooid.
oktober 29	De Amerikanen verzoeken de uitvoerbaarheid van een doorvoeroperatie via de haven van Rotterdam te inventariseren.
oktober 30	UNMOVIC en IAEA briefen de Veiligheidsraad over de praktische kanten van de op stapel staande resolutie 1441.
oktober 31	De Directeur Algemene Beleidszaken van Defensie verneemt in de Verenigde Staten dat Nederland zal worden verzocht om een bijdrage aan de planning voor een militair optreden tegen Irak. De Veiligheidsraad neemt unaniem resolutie 1441 aan en legt Irak een verscherpt inspectieregime op.
november 8	De Hoop Scheffer licht de Tweede Kamer in over resolutie 1441. Zodra de VN-wapeninspecteurs <i>material breach</i> door Irak constateren, zal dit aan de Veiligheidsraad worden gemeld. De resolutie gaat niet in op de vraag of gebruik van geweld door de Veiligheidsraad moet worden bekrachtigd.
november 11	Irak accepteert resolutie 1441.
november 13	De secretaris-generaal van Defensie en de Nederlandse ambassadeur in Washington vernemen op het Pentagon dat Nederland om een bijdrage aan de planning voor een eventueel militair optreden tegen Irak zal worden gevraagd.

november 15	Het in het vooruitzicht gestelde Amerikaanse verzoek arriveert bij de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Algemene Zaken.
november 18	De VN-wapeninspecteurs keren terug naar Irak.
november 19	In een debat met de Tweede Kamer zegt De Hoop Scheffer dat de Verenigde Naties zich richten op ontwapening van Irak en niet op <i>regime change</i> . Als militaire actie onverhoop nodig is ter vernietiging van MVW, zal dat hopelijk ook leiden tot <i>regime change</i> . Het niet-voldoen aan resolutie 1441 betekent aldus De Hoop Scheffer niet automatisch gebruik van geweld; dat vergt een aparte afweging.
november 21	De Hoop Scheffer en Korthals informeren de Tweede Kamer dat het kabinet het opvoeren van de militaire druk tegen Irak steunt en dat de Verenigde Staten een verzoek aan de Nederlandse regering hebben gericht om bij te dragen aan de planning voor een mogelijk militair optreden tegen Irak voor het geval dat Irak niet of onvoldoende meewerkt aan de uitvoering van resolutie 1441.
november 21	Staatssecretaris van Defensie Van der Knaap wordt in Dubai aan boord van Hr. Ms. Walrus geïnterviewd en spreekt van het onderzoeken van de toegangsweg tot Irak. De media concluderen hieruit dat Nederland reeds militair betrokken is bij de voorbereidingen van een oorlog tegen Irak.
november 21	De NAVO steunt tijdens haar top in Praag resolutie 1441.
november 27	Eerste UNMOVIC-inspectie in Irak vindt plaats.
november 27	Het resultaat van de inventarisatie van mogelijkheden voor een doorvoerooperatie via Rotterdam wordt aan de Amerikanen bekendgemaakt.
november 29	De Hoop Scheffer en Korthals informeren de Ministerraad over het Amerikaanse verzoek om een Nederlandse bijdrage aan de planning voor een eventueel militair optreden tegen Irak.
december 2	De Hoop Scheffer en Korthals informeren de Tweede Kamer mondeling over het Amerikaanse verzoek, alsmede over de aanwezigheid van een Nederlandse onderzeeboot in de Perzische Golf.
december 3	In een debat met de Tweede Kamer zegt De Hoop Scheffer dat de regering nog geen standpunt heeft ingenomen over het Amerikaanse verzoek om militaire middelen, maar dat daarover het gesprek zal worden aangegaan.
december 4	De Amerikaanse onderminister van Defensie Wolfowitz brieft de Noord-Atlantische Raad over de mogelijkheden van de lidstaten om de NAVO te helpen verzekeren dat het Iraakse MVW-programma wordt beëindigd.
december 5	De Amerikaanse onderminister van Buitenlandse Zaken Grossman vraagt De Hoop Scheffer naar een bijdrage aan de planning voor een eventueel militair optreden tegen Irak. De Hoop Scheffer antwoordt dat Nederland daartoe onder voor-

		behoud en onder voorwaarden in principe bereid is.
december 6		De Ministerraad besluit positief te antwoorden op het Amerikaanse verzoek om een bijdrage aan de planning voor een eventueel optreden tegen Irak.
december 6		De Hoop Scheffer en Korthals informeren de Tweede Kamer dat het kabinet heeft besloten positief te reageren op het Amerikaanse verzoek. De beginselbereidheid betreft vooralsnog alleen het verlenen van overvliegvergunningen en het faciliteren van doorvoer, alsmede de planning voor defensieve en ondersteunende taken.
december 7		Irak overhandigt een verklaring en documenten over zijn MVW-programma, waaruit moet blijken dat het niet meer over dergelijke wapens beschikt.
december 12		Minister van VROM Kamp treedt in de plaats van de afgetreden minister Korthals aan als minister van Defensie.
december 17		Op verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken licht De Hoop Scheffer de Tweede Kamer in over de Iraakse verklaring van 7 december. UNMOVIC en IAEA zullen de documenten analyseren.
december 18		De Hoop Scheffer en Kamp informeren tijdens een algemeen overleg de Tweede Kamer over het principebesluit van het kabinet ten aanzien van het Amerikaanse verzoek om een Nederlandse bijdrage aan de planning voor een eventueel militair optreden tegen Irak.
december 19		Op verzoek van het hoofd van het Nationaal Coördinatiecentrum bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties spreken vertegenwoordigers van ministeries over de mogelijkheid van een Amerikaans verzoek voor een doorvoeroperatie.
december 19		Het hoofd van UNMOVIC Blix en de directeur-generaal van IAEA ElBaradei zeggen in de Veiligheidsraad dat de Iraakse verklaring van 7 december nauwelijks nieuwe informatie bevat en veel vragen openlaat. Volgens de Verenigde Staten is hiermee sprake van <i>material breach</i> van resolutie 1441.

2003

januari 9	Blix en ElBaradei herhalen in de Veiligheidsraad wat zij op 19 december 2002 hebben gezegd.
januari 10	Het mandaat van de Nederlandse delegatie die besprekingen met <i>Central Command</i> zal voeren over een Nederlandse bijdrage aan de planning voor een militair optreden tegen Irak wordt vastgesteld. Het mandaat volgt het ministerraadsbesluit van 6 december.
januari 14	De Amerikaanse vertegenwoordiger bij de NAVO doet een zestal voorstellen voor mogelijke NAVO-betrokkenheid bij een operatie tegen Irak.
januari 16	Departementen bespreken een informeel Amerikaans verzoek om vanaf half maart tot eind mei eventueel de havens van

	Vlissingen, Rotterdam en de Eemshaven te kunnen gebruiken voor militair transport.
januari 17	De Ministerraad gaat akkoord met het voorstel om in NAVO-verband over te gaan tot planning ter bescherming van Turkije bij een aanval op Irak.
januari 17	Een Nederlandse militaire delegatie spreekt in Tampa, Florida met <i>Central Command</i> over een bijdrage aan de planning voor een eventueel militair optreden tegen Irak.
januari 22	Vervroegde verkiezingen voor de Tweede Kamer. De PvdA is de grote winnaar; het CDA blijft de grootste partij.
januari 22	De Hoop Scheffer en Kamp krijgen verslag van de besprekingen in Tampa. De Verenigde Staten blijken vooral belang te hechten aan de inzet van Patriots in Turkije, de inzet van <i>Special Forces</i> in Afghanistan en handhaving van F-16's in operatie <i>Enduring Freedom</i> .
januari 23	De Hoop Scheffer en Kamp spreken over een Nederlandse bijdrage aan de planning voor een eventueel militair optreden tegen Irak.
januari 24	Begin van de formatiebesprekingen voor het Nederlandse kabinet.
januari 24	De Hoop Scheffer en Kamp geven in de Ministerraad een toelichting op de Nederlandse positie ten aanzien van een militair optreden tegen Irak en het Amerikaanse verzoek voor een Nederlandse bijdrage aan de planning voor een eventueel militair optreden tegen Irak.
januari 27	De Verenigde Staten kondigen aan in de periode van 17 februari tot 30 juni 2003 militair materieel via Nederlands grondgebied te willen verplaatsen.
januari 27	UNMOVIC en IAEA informeren de Veiligheidsraad over de uitkomsten van de VN-inspecties in Irak. Irak heeft de eisen tot ontwapening nog niet volledig aanvaard. Powell zegt hierop dat Irak reageert met lege gebaren. Het Iraakse regime blijft de wil van de VN minachten.
januari 28	DJZ Defensie stelt in een nota aan Kamp dat alleen een nieuwe resolutie een juridische basis biedt voor een militair optreden tegen Irak.
januari 28	De Amerikaanse regering vraagt om het gereedmaken van Patriots voor uitzending naar Turkije. Nederland stelt dat uitzending pas kan worden overwogen na een Turkse uitnodiging. Daarnaast vragen de Amerikanen Nederland een <i>Disaster Assistance Response Team</i> stand-by te houden en tevens de Nederlandse maritieme inzet in operatie <i>Enduring Freedom</i> te handhaven en eventueel in te zetten tegen Irak.
januari 29	Bush zegt in zijn <i>State of the Union</i> dat indien noodzakelijk de Verenigde Staten met een <i>coalition of the willing</i> tot gedwongen ontwapening van Irak zullen overgaan.
januari 30	De Hoop Scheffer informeert de Tweede Kamer dat de regering instemt met planning in NAVO-verband. Voorts verklaart

	de regering dat als <i>material breach</i> is geconstateerd, zij hierover een zelfstandig oordeel zal vormen en een eigen afweging zal maken over welke militaire bijdrage Nederland zal leveren.
januari 30	In een debat met de Tweede Kamer herhaalt De Hoop Scheffer dat 'serious consequences' in resolutie 1441 betekent dat lidstaten militaire middelen kunnen inzetten en dat geen aparte Veiligheidsraadresolutie nodig is.
januari 30	In een telefoongesprek met Bush zet Balkenende het Nederlandse standpunt uiteen.
januari 30	De regeringsleiders van Denemarken, Hongarije, Italië, Portugal, Spanje, Tsjechië, Polen en het Verenigd Koninkrijk roepen in een open brief op tot steun aan de Verenigde Staten.
januari 30	ElBaradei verklaart dat naar zijn oordeel Irak resolutie 1441 nog niet heeft geschonden.
januari 31	De Ministerraad besluit Patriotsystemen aan Turkije ter beschikking te stellen. Een formeel Turks verzoek is een voorwaarde.
januari 31	CDA en PvdA nemen zich voor de kabinetsformatie niet te laten hinderen door een militair optreden tegen Irak.
januari 31	Blair spreekt met Bush. Militaire actie in februari is onwaarschijnlijk, maar daarna is er weinig kans op verder uitstel.
februari 4	De Tweede Kamer wordt ingelicht over het Amerikaanse verzoek om militaire transporten over Nederlands grondgebied te laten plaatsvinden.
februari 5	Powell geeft in de Veiligheidsraad een presentatie over de aanwezigheid van MVW in Irak. In een reactie hierop zegt Balkenende dat Nederland zich moet voorbereiden op het geval dat militaire actie tegen Irak nodig is.
februari 6	Turkije verzoekt Nederland Patriots ter beschikking te stellen.
februari 7	De Ministerraad besluit positief over het Turkse verzoek Patriots ter beschikking te stellen. De Ministerraad stelt de ministeriële Stuurgroep resolutie 1441 in.
februari 7	De Hoop Scheffer en Kamp informeren de Tweede Kamer over het besluit Patriots aan Turkije ter beschikking te stellen. Het gaat om een defensieve maatregel, die losstaat van eventuele <i>material breach</i> van resolutie 1441.
februari 7	De Hoop Scheffer spreekt met Powell. De Verenigde Staten zijn erkentelijk voor het beschikbaar stellen van Patriots aan Turkije en wachten de Nederlandse besluitvorming over de andere verzoeken af.
februari 8-9	Blix en ElBaradei spreken in Bagdad over de voortgang van de wapeninspecties.
februari 10	De Hoop Scheffer informeert de Tweede Kamer over de situatie in Irak en de briefing van Powell in de Veiligheidsraad. De Hoop Scheffer zegt: 'Veel van wat door Powell naar buiten wordt gebracht is reeds langer in inlichtingenkringen bekend en is in lijn met hetgeen uit Nederlandse inlichtingenbronnen is gebleken.'

februari 11	In een extra NAVO-vergadering vraagt Turkije om toepassing van artikel 4 van het NAVO-verdrag.
februari 12	Secretaris-generaal van de NAVO Robertson vraagt Nederland om bijdragen voor NAVO-steun aan Turkije.
februari 12	De Hoop Scheffer informeert de Tweede Kamer over het kabinetsstandpunt met betrekking tot het Frans-Duitse initiatief inzake intensivering van het inspectieregime in Irak.
februari 12	De Hoop Scheffer en Kamp geven in de Tweede Kamer een toelichting op het besluit om Patriots aan Turkije ter beschikking te stellen. De Hoop Scheffer legt de nadruk op de ontwapening van Irak. Kamp zegt dat als de MVW verdwijnen, er niet aangevallen hoeft te worden.
februari 13	Een meerderheid in de Tweede Kamer, waaronder de PvdA, stemt in met het kabinetsbesluit Patriots naar Turkije te sturen.
februari 13	De Verenigde Staten verzoeken op korte termijn materieel dat Oostenrijk weigert door te voeren, via Rotterdam te verscheppen en daarnaast Schiphol voor tussenlandingen van civiele vliegtuigen met militairen te mogen gebruiken.
februari 14	UNMOVIC en IAEA informeren de Veiligheidsraad over hun bezoek aan Bagdad op 8 en 9 februari. Als Irak beter meewerkt is vreedzame ontwapening binnen een bepaalde tijd haalbaar.
februari 16	De NAVO bevestigt haar steun aan de VN teneinde Irak te bewegen om resolutie 1441 uit te voeren. Het <i>Defence Planning Committee</i> bereikt overeenstemming over te nemen maatregelen ter bescherming van Turkije.
februari 17	Kamp informeert de Tweede Kamer dat het kabinet in beginsel positief staat tegenover Amerikaanse verzoeken om overvliegvergunningen en militaire transporten door Nederland.
februari 17	De doorvoeroperatie van Amerikaans militair materieel over Nederlands grondgebied naar het Midden-Oosten vangt aan.
februari 17	Extra Europese Raad over Irak in Brussel in aanwezigheid van secretaris-generaal Kofi Annan van de Verenigde Naties.
februari 18	De Hoop Scheffer informeert de Tweede Kamer over de extra Europese Raad, de ontwikkelingen in de NAVO en de briefings van UNMOVIC en IAEA in de Veiligheidsraad van 14 februari. Bagdad handelt nog steeds niet in overeenstemming met resolutie 1441.
februari 19	Kamp informeert de Tweede Kamer dat het kabinet positief heeft geantwoord op het Amerikaanse verzoek om de doorvoer van materieel.
februari 19	Balkenende wijst de Tweede Kamer erop dat de eenheid van beleid inzake Irak in de EU en de NAVO is hersteld. Het vreedzame spoor zal tot het laatst worden bewandeld, maar er is druk op Irak nodig en voor Irak begint te tijd op te raken.
februari 21	De Amerikaanse onderminister Grossman herhaalt tegenover de Nederlandse ambassadeur in Washington het verzoek voor een <i>Disaster Assistance Response Team</i> als bijdrage aan de planning voor een eventueel militair optreden tegen Irak.

februari 24	De Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Spanje presenteren een ontwerpresolutie die militair optreden tegen Irak mogelijk moet maken. Frankrijk, Duitsland en Rusland komen met een ontwerp dat intensivering van de VN-wapeninspecties mogelijk moet maken.
februari 25	De Nederlandse permanente vertegenwoordiger bij de VN schetst de verhoudingen binnen de Veiligheidsraad na de twee ontwerpresoluties van 24 februari alsmede vier denkbare scenario's voor een Nederlandse houding.
februari 28	Balkenende benadrukt in een telefoongesprek met Bush het belang van een gezamenlijk internationaal optreden in de kwestie-Irak en het volgen van het 'VN-spoor'.
maart 3	De stationering van Patriots in Turkije is voltooid.
maart 5	De ambassadeurs van Duitsland en Frankrijk vragen De Hoop Scheffer om intensivering van de VN-inspecties te bepleiten.
maart 6	De Amerikaanse ambassadeur in Den Haag vraagt De Hoop Scheffer naar de besluitvorming over het verzoek om een <i>Disaster Assistance Response Team</i> .
maart 7	UNMOVIC geeft een 'werkdocument' vrij waarin de nog op te helderen kwesties omtrent het MVW-programma van Irak zijn opgesomd.
maart 7	De Ministerraad bespreekt het beleid voor het geval het tot een militair optreden tegen Irak komt.
maart 7	UNMOVIC en IAEA informeren de Veiligheidsraad: wel verbetering, maar nog geen onmiddellijke medewerking van Irak. IAEA ziet geen bewijs dat Irak zijn nucleaire programma heeft herstart.
maart 7	De PvdA zegt uit de kabinetsinformatie te stappen als het CDA een militair optreden tegen Irak zonder VN-mandaat steunt.
maart 10	Secretaris-generaal van de VN Kofi Annan zegt tijdens een bezoek aan Nederland dat een militair optreden tegen Irak buiten de Veiligheidsraad om niet overeenstemt met het VN-Handvest.
maart 11	De Hoop Scheffer informeert de Tweede Kamer over de gang van zaken in de Veiligheidsraad en de verbreding van de kloof tussen de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk enerzijds en Frankrijk, Duitsland en Rusland anderzijds. De Hoop Scheffer zegt pogingen om tot een nieuwe resolutie te komen te steunen.
maart 12	De Verenigde Staten verzoeken Nederland operationele overvluchten toe te staan en vragen of Nederland wel of niet zal deelnemen aan een coalitie tegen Irak.
maart 13	De Directie Juridische Zaken van Buitenlandse Zaken geeft De Hoop Scheffer volkenrechtelijke argumenten vóór en tegen een militair optreden tegen Irak op basis van de bestaande resoluties. De Hoop Scheffer belt met zijn Franse collega De Villepin, waarbij de laatste aangeeft dat de Veiligheidsraad een militair optreden tegen Irak niet moet legitimeren. De Hoop Scheffer
maart 14	

	belt ook met zijn Deense collega. In dit telefoongesprek concluderen zij dat hun standpunten over Veiligheidsraadresoluties overeenstemmen.
maart 14	De Ministerraad discussieert over een eventuele tweede Veiligheidsraadresolutie en mogelijke <i>material breach</i> van Irak inzake resolutie 1441.
maart 14	De Verenigde Staten doen een verzoek om militaire bijdragen om na beëindiging van de gevechtshandelingen een veilige omgeving te vestigen. Ook verzoeken zij om hulp bij de ontmanteling van het Iraakse MVW-arsenaal.
maart 14	Het NAVO-operatieplan voor de bescherming van Turkije wordt van kracht.
maart 16	Balkenende belt met Blair.
maart 16	Bush, Blair en Aznar concluderen op de Azoren dat het verder volgen van het 'VN-spoor' geen oplossing biedt.
maart 17	Hr. Ms. Walrus vertrekt voor de tweede maal vanuit Den Helder naar de wateren rond het Arabisch Schiereiland.
maart 17	De Directie Juridische Zaken van Defensie schetst drie scenario's waarbij een Nederlands fregat tegen Irak wordt ingezet, plus de juridische consequenties daarvan.
maart 17	Besprekingen in de Veiligheidsraad over een tweede resolutie leiden niet tot resultaat.
maart 17	De Hoop Scheffer deelt de Tweede Kamer mee dat de besprekingen in de Veiligheidsraad niet tot resultaat hebben geleid. De Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Spanje zullen hun conceptresolutie over Irak niet in stemming laten brengen. De Nederlandse regering zal een eigen afweging maken.
maart 17	Het CDA steunt een militair optreden tegen Irak, maar wil niet dat Nederland daaraan militair deelneemt.
maart 17	De Verenigde Staten eisen dat Saddam Hoessein binnen 48 uur Irak verlaat op straffe van een militair optreden.
maart 17	Het Britse Goldsmith-rapport verdedigt dat oorlog tegen Irak zonder resolutie rechtmatig is.
maart 17	De Ministerraad komt bijeen om te spreken over de kwestie-Irak en besluit het militaire optreden tegen dat land politiek te steunen.
maart 18	De Britse ambassade overhandigt het ministerie van Algemene Zaken de samenvatting van het Britse juridische advies.
maart 18	De Ministerraad stelt een brief aan de Tweede Kamer op over zijn besluit over het militaire optreden tegen Irak.
maart 18	Powell belt De Hoop Scheffer om waardering te uiten voor de Nederlandse opstelling inzake Irak. De Hoop Scheffer biedt bijdragen aan voor humanitaire hulp en wederopbouw in de postconflictfase, bij voorkeur met een centrale rol voor de VN. De Hoop Scheffer informeert de Tweede Kamer over de verdeeldheid in de Veiligheidsraad. De regering steunt de conclusie dat het onvermogen tot besluitvorming in de Veiligheidsraad er niet toe mag leiden dat Irak ongemoeid wordt gelaten. De rege-

	ring is tot de slotsom gekomen dat er sprake is van <i>material breach</i> . Voortzetting van de inspecties is geen begaanbare weg.
maart 18	Tijdens het Kamerdebat over het regeringsbesluit kondigt Balkenende aan dat de regering niet neutraal is in haar afweging. Gesteld voor de keuze 'Saddam Hoessein of Bush en Blair' kiest de regering zonder aarzeling voor de laatsten. Daarom wordt politieke steun gegeven aan een optreden tegen Irak. De machting voor het gebruik van geweld die resolutie 678 geeft geldt voor onbepaalde tijd. Op basis daarvan staat het de VN-lidstaten vrij naleving af te dwingen van relevante resoluties. Nederland geeft op grond van het ontbreken van voldoende draagvlak en de demissionaire status van het kabinet echter geen actieve militaire steun. De Verenigde Staten heeft Nederland ook niet gevraagd bij te dragen aan offensieve actie tegen Irak.
maart 18	De PvdA steunt het kabinetstandpunt over politieke steun aan het militaire optreden tegen Irak niet.
maart 20	(Iraakse en Nederlandse tijd) Begin van de aanval op Irak met Amerikaanse en Britse luchtaanvallen.
maart 20	De kabinetsinformatie tussen CDA en PvdA raakt in een impasse vanwege Irak.
maart 20	De Noord-Atlantische Raad betreurt het mislukken van een vreedzame oplossing van de crisis in Irak en roept op tot solidariteit met Turkije en herbevestiging van de Atlantische band. De Nederlandse luitenant-kolonel Blom is prominent aanwezig bij de persconferentie van de Amerikaanse generaal Franks in Qatar.
maart 23	Het laatste transport met Amerikaanse militairen via Schiphol naar het Midden-Oosten vindt plaats.
maart 24	Kamp informeert de Tweede Kamer over de aanwezigheid van luitenant-kolonel Blom bij de persconferentie in Qatar.
maart 24	PvdA en CDA geven een verklaring waarmee de impasse in de informatie doorbroken wordt.
maart 27	De Britse minister van Defensie Hoon verzoekt Kamp om Nederlandse bijdragen voor de stabilisatie en wederopbouw van Irak.
maart 28	De Amerikaanse ambassadeur in Den Haag verzoekt De Hoop Scheffer opnieuw om een <i>Disaster Assistance Response Team</i> . Dit wordt afgewezen.
april 9	Amerikaanse militairen nemen Bagdad in.
april 10	Bij een algemeen overleg over Irak zegt De Hoop Scheffer dat discussie over de legitimiteit van de operatie niet meer aan de orde is. De aanleiding tot de oorlog is geweest dat Saddam Hoessein geen antwoord gaf op de vragen die hem twaalf jaar lang waren gesteld. Kamp bevestigt dat Hr. Ms. Walrus op generlei wijze betrokken is geweest bij de informatievergaring voor de voorbereiding van de oorlog in Irak. De aanwezigheid van een fregat in het gebied was ter bescherming van schepen tegen terroristische aanslagen.
april 11	De Hoop Scheffer en Kamp informeren de Tweede Kamer dat

	de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk Nederland hebben gevraagd om bij te dragen aan een stabilisatiemacht in Irak. Het kabinet onderzoekt de mogelijkheden.
april 12	Kabinetsinformatie tussen CDA en PvdA mislukt.
april 14	DGPZ reageert op het advies van DJZ van 13 maart met een memo aan De Hoop Scheffer waarin hij betoogt dat een nieuwe Veiligheidsraadresolutie niet per se nodig was voor een militair optreden tegen Irak. Hij wijst daarbij op vergelijkbare redeeringen van voorgangers van De Hoop Scheffer. De Hoop Scheffer is het met de argumenten van DGPZ eens.
april 16	De NAVO besluit tot beëindiging van de defensieve maatregelen voor Turkije. Dit houdt in dat de Nederlandse Patriots kunnen worden teruggetrokken.
april 29	DJZ reageert op het memo van DGPZ van 14 april met het betoog dat er zonder een nieuwe Veiligheidsraadresolutie geen rechtsgrond was die een militair optreden tegen Irak rechtvaardigde. De secretaris-generaal zendt het memo niet aan De Hoop Scheffer omdat hij de discussie over rechtsgronden gesloten acht.
april 30	De Hoop Scheffer spreekt in Washington met veiligheidsadviseur Rice en onderminister Grossman over de rol van de VN en de NAVO in Irak na het militaire optreden; Grossman toont zich redelijk zeker dat in de komende weken in Irak MVV-vondsten zullen worden gedaan.
mei 1	Bush kondigt het einde van <i>major combat operations</i> in Irak aan.
mei 19	Nederlandse steun aan de doorvoer van Amerikaans materieel richting Midden-Oosten wordt beëindigd.
mei 20	Kamp laat de Tweede Kamer weten dat het kabinet, gelet op zijn demissionaire status en de voortgang van de formatiebesprekingen, een beslissing over deelname aan de stabilisatiemacht aan het volgende kabinet zal laten. Zonder op een beslissing vooruit te lopen zal een verkenningsteam Irak bezoeken.
mei 22	De Veiligheidsraad neemt resolutie 1483 unaniem aan. De resolutie laat zich niet uit over de rechtmatigheid van de militaire interventie, maar erkent de feitelijke situatie van bezetting naar geldend oorlogsrecht. Het bestaan van de stabilisatiemacht wordt erkend en deelname van derde landen wordt verwelkomd. Sancties tegen Irak worden opgeheven met uitzondering van het wapenembargo.
mei 27	Het kabinet-Balkenende II (CDA, VVD, D66) treedt aan met De Hoop Scheffer op Buitenlandse Zaken en Kamp op Defensie.
juni 6	De Hoop Scheffer en Kamp informeren de Tweede Kamer over het besluit om met een bataljon mariniers deel te nemen aan de stabilisatiemacht in Irak.
juni 18	De regering beantwoordt schriftelijke vragen van de Tweede Kamer over de Nederlandse deelname aan de stabilisatiemacht.
juni 19	De Tweede Kamer houdt een hoorzitting over de beslissing tot deelname aan de stabilisatiemacht.

- juni 25 De Tweede Kamer geeft goedkeuring aan het besluit tot deelname aan de stabilisatiemacht.
- juni 25 Kamp weigert de Tweede Kamer inzage in rapporten van de MIVD over MVW.
- augustus 22 De Hoop Scheffer informeert de Tweede Kamer over de inlichtingen en bronnen waarover de regering ten aanzien van het mogelijke bezit van MVW door Irak beschikte. Niet het bewijs voor de aanwezigheid van MVW, maar de onwil van het regime van Saddam Hoessein om aan de uitvoering van resolutie 1441 mee te werken gaf de doorslag voor het besluit om de interventie politiek te steunen.
- augustus 28 Kamp verklaart in de Tweede Kamer dat de commentaren van AIVD en MIVD op Amerikaanse en Britse inlichtingenanalyses in het algemeen nuancerend van aard waren. De Hoop Scheffer zegt dat de Nederlandse regering in de aanloop naar de militaire interventie in Irak steeds een eigen afweging heeft gemaakt. Balkenende beantwoordt vragen over het for-you-eyes-only-rapport van de Britse inlichtingendiensten, ontvangen van premier Blair op 25 september 2002. Het rapport had volgens de minister-president geen aparte betekenis gehad in de besluitvorming.
- september 4 oktober 20 De regering beantwoordt schriftelijke vragen over de rapportage van de Britse inlichtingendiensten over Irak.
- oktober 22 De Hoop Scheffer, Kamp en Van Ardenne geven in hun brief over de ontwikkelingen in Irak aan de Tweede Kamer aan dat er nog geen MVW zijn gevonden, doch dat het moment nog niet is aangebroken om met zekerheid te stellen of zij wel of niet bestaan.
- december 29 Tijdens een algemeen overleg deelt Balkenende mee dat de AIVD en MIVD tot hun bevindingen zijn gekomen op basis van het 'samenstel aan materiaal' waarvan het Britse rapport onderdeel was. Kamp zegt dat de MIVD de mogelijkheid niet kon uitsluiten dat Irak in staat zou zijn binnen 45 minuten MVW in te zetten.

2004

- april 20 Op vragen over de bevindingen van de VN-wapeninspecteurs en banden met de AIVD antwoordt minister van Buitenlandse Zaken Bot de Tweede Kamer dat de regering de Kamer geen additionele informatie heeft onthouden.
- juni 12 *nrc Handelsblad* publiceert het artikel 'Hollandse oorlogslogica', over de voorbereiding van het kabinetbesluit inzake het militaire optreden in Irak.
- juni 21 Kamp reageert op het artikel in *nrc Handelsblad* in een brief aan de Tweede Kamer. Kamp wijst de suggestie van de hand dat de Tweede Kamer onjuist of onvolledig zou zijn voorgelicht over de vraag of Irak beschikte over MVW. Op openbaarmaking van stukken wil het kabinet niet ingaan.

juni 30	Tijdens een debat in de Tweede Kamer zegt Kamp dat aan het kabinet geen voorstel is gedaan de aanval materieel te steunen. Het kabinet was demissionair en de lopende kabinetsinformatie moest daar niet mee worden belast. Een motie tot instelling van een parlementair onderzoek wordt verworpen.
augustus 19	In antwoorden op Kamervragen meent de regering dat zij in navolging van het onderzoek van de Amerikaanse Senaatscommissie naar de kwaliteit van het werk van de CIA niet tot heroverweging van de werkzaamheden van de Nederlandse veiligheidsdiensten hoeft te komen. De MIVD en AIVD hebben over hun bevindingen steeds nuancerend gerapporteerd.
september 13	Powell getuigt voor de Amerikaanse Senaat dat de bronnen voor zijn presentatie voor de Veiligheidsraad in februari 2003 onjuist waren en dat het onwaarschijnlijk was dat voorraden MVW konden worden gevonden.

2005

maart 15	Nederland beëindigt zijn bijdrage aan de multinationale troepenmacht in Irak.
oktober 5	Bot vraagt zich tijdens een overleg met de Tweede Kamer af of achteraf bezien een inval in Irak wel verstandig was en of misschien met andere middelen niet meer had kunnen worden bereikt. Onder druk van het kabinet neemt Bot nog dezelfde dag zijn uitspraak terug.
oktober 6	Debat in de Tweede Kamer over de uitspraken van Bot. Balkenende zegt dat het kabinetsstandpunt over een militair ingrijpen in Irak niet is veranderd.

2007

februari 2	Tijdens de onderhandelingen in Beetsterzwaag over de formatie van het kabinet-Balkenende IV kunnen de partijen het niet eens worden over een Irakonderzoek. De afspraak wordt gemaakt geen onderzoek te doen, zonder dit in het coalitieakkoord vast te leggen. Wel wordt daarin vastgelegd dat alle toekomstige vredesmissies een adequaat volkenrechtelijk mandaat behoeven.
april 2	De ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, Verhagen en Van Middelkoop, reageren mede namens Balkenende op de uitzendingen van het radioprogramma <i>Argos</i> (16 maart 2007) en het tv-programma <i>Reporter</i> (25 maart 2007). Die uitzendingen betroffen de informatie waarover de regering beschikte ten tijde van de besluitvorming over het Nederlandse standpunt inzake de inval in Irak.
april 4	Debat in de Tweede Kamer over het kabinetsstandpunt inzake Irak. Van Middelkoop ontneemt dat Nederlandse militairen destijds bij oorlogshandelingen in of boven Irak waren betrokken.

Er vindt een discussie plaats over de vraag of er al dan niet een Irakonderzoek moet plaatsvinden. Balkenende wijst erop dat in de achterliggende jaren een negental moties zijn ingediend met het voorstel een onderzoek naar de besluitvorming in te stellen, maar dat al die moties werden verworpen.

2008

april 8

Van Middelkoop ontneemt in een brief aan de Tweede Kamer, naar aanleiding van de radio-uitzending van *Argos* van 28 maart 2008, dat Nederlandse militairen in maart 2003 operaties in Noord-Irak zouden hebben uitgevoerd.

mei 7

De Eerste Kamer stelt een groot aantal vragen over de besluitvorming door de Nederlandse regering met betrekking tot politieke steun voor de inval in Irak.

december 12

Balkenende, Verhagen en Van Middelkoop beantwoorden de schriftelijke vragen van de Eerste Kamer.

2009

februari 2

De minister-president kondigt in de Staten-Generaal aan een onderzoekscommissie-Irak in te stellen.

februari 4

Kamerdebat over de instelling van een onderzoekscommissie-Irak.

maart 6

Besluit tot instelling van de onderzoekscommissie-Irak.



BIJLAGE G

Wat zijn massavernietigingswapens en wat zijn hun effecten?

Onder massavernietigingswapens (MVW) moeten worden begrepen chemische, biologische en nucleaire wapens en hun overbrengingsmiddelen. Deze wapens hebben gemeen dat het gebruik ervan kan leiden tot een grootschalige vernietiging van mens en omgeving. Mede hierdoor is het – anders dan bij conventionele wapens – vrijwel onmogelijk om onderscheid te maken tussen militaire en niet-militaire doelwitten. Onder andere om die reden is het gebruik en de ontwikkeling van biologische en chemische wapens verboden krachtens respectievelijk de *Biological and Toxin Weapons Convention* en de *Chemical Weapons Convention*. Voor nucleaire wapens bestaat er (nog) geen vergelijkbaar verdrag, maar door het non-proliferatieverdrag is de ontwikkeling van kernwapens aan vergaande internationale beperking en controle onderhevig.

Zonder overbrengingsmiddelen is de militaire waarde van MVW beperkt. Het militaire doel ervan is de tegenstander snel en massaal verliezen toe te brengen, het gebruik van terrein te bemoeilijken of de toegang daartoe te ontzeggen. Bedacht moet worden dat bij de inzet van MVW het doden van de tegenstander niet steeds het primaire doel hoeft te zijn. Het moeten behandelen van zieken en gewonden heeft een groter effect op de militaire organisatie van de tegenstander. Precieze definities of omschrijvingen van MVW variëren.¹

Chemische wapens worden naar hun toepassing onderverdeeld in zenuwgassen en blaartrekende strijdmiddelen. Zenuwgassen, zoals tabun en sarin, soman en vx, worden verspreid in aerosol- of druppelvorm door sproei tanks onder vliegtuigen, als lading van raketten of geleide projectielen. vx is het dodelijkste zenuwgas dat ooit is ontwikkeld. De vloeistof kan door normale kleding heen dringen en remt de prikkeloverdracht van zenuwen door inademing of opname door de huid, waardoor het lichaam onregelmatig reageert. In aerosolvorm werken deze middelen bij inademing vrijwel onmiddellijk en leiden zij binnen enkele uren tot buitengevechtstelling of de dood. Penetratie door onbeschermd huid gaat te langzaam om direct dodelijk te zijn. Symptomen zijn remming van de ademhaling, bloeddruk- en hartfrequentieveranderingen, gedragsstoornissen, diarree, braakneigingen en stuip trekkingen. De duur van de besmetting is afhankelijk van het terrein en de temperatuur, en kan variëren van uren tot dagen.

Mosterdgas wordt tot de blaartrekende strijdmiddelen gerekend. Mosterdgas geeft huidbeschadiging en blaren, en tast de ademhalingswegen aan. Pas na uren ontstaan blaren, met als mogelijk gevolg wonden en infectie. Ogen worden pijnlijk, de patiënt wordt lichtschuw. Luchtwegen worden aangetast, met als gevolg ademhalingsobstructie of een niet te beheersen longontsteking. Slijmvliesbeschadiging veroorzaakt misselijkheid, braken, diarree en darmkrampen.

1

Ministerie van Defensie: MP 35-310 Beginselen van de verdediging tegen nucleaire strijdmiddelen en MP 35-310 Beginselen van de verdediging tegen chemische strijdmiddelen. UNSCOM Report to the Security Council, 25 januari 1999, en het UNMOVIC Working Document van 6 maart 2003; *Unresolved Disarmament Issues: Iraq's Proscribed Weapons Programmes* en IAEA, *Update Report for the Security Council Pursuant to resolution 1441(2002)*, 27 januari 2003. Voor informatie over biologische wapens is mede gebruikgemaakt van www.rivm.nl/cib/infectieziekten-A-Z/infectieziekten [07/04/09].

Biologische wapens vertonen overeenkomsten met chemische wapens. Ze zijn vaak gemakkelijk te maken, zijn niet duur en zijn doeltreffend. Antrax of miltvuur is bekend door verspreiding in een poederbrief als vorm van terreur. Besmetting vindt plaats via beschadigde huid of door inademing. Verspreiding in aerosolvorm kan tot een groot aantal slachtoffers leiden. De bacterie vermenigvuldigt zich snel en veroorzaakt destruc tie van de bloedvaten, waardoor levensbedreigende inwendige bloedingen optreden. Meestal treden symptomen als zweren, koorts, diarree, stuip trekkingen of bewusteloosheid na twee tot zes dagen op. Na inhalatie treedt na twee tot vier dagen ademnood en koorts op. De meeste patiënten overlijden 24 uur daarna.

Botulinetoxine kan leiden tot contaminatie van voedsel- en watervoorraden en tot besmetting van personen door inademing of via verwonding van de huid. Vroege symptomen zijn dubbelzien, spraakstoornis, slikproblemen, verzwakking van de ademhalingsspieren en de spieren van het onderlichaam. Er treedt geen bewustzijnsverandering op. Verlamming kan weken tot maanden duren; verlamming van de ademhalingsspieren is de voornaamste doodsoorzaak.

Aflatoxine onderdrukt het afweersysteem, met als gevolg darm- en longaandoeningen en bij hoge concentraties de dood. Clostridium dringt het lichaam binnen via een wond en veroorzaakt enkele uren later diarree en buikkrampen, die meestal binnen een dag weer verdwijnen.

Ricine is afkomstig van de bonen van de castorolieplant, die in Irak veel voorkomt en zich gemakkelijk laat afscheiden van het residu dat achterblijft na persing van de bonen. Ingeademd leidt het tot lage bloeddruk en het stokken van de ademhaling, waarna de dood volgt. Besmetting kan ook geschieden door de inname van besmet voedsel. Het veroorzaakt dan overgeven, diarree en uitdroging en leidt tot shock en uitval van organen na enkele dagen, waarna het slachtoffer binnen 72 uur kan overlijden. Er bestaat geen afweermiddel tegen.

Nucleaire wapens veroorzaken door de kernexplosie naast grote aantallen dodelijke slachtoffers vooral gewonden met brandwonden, letsel en stralingsziekte. Een combinatie van kwetsuren maakt behandeling van slachtoffers tot een gecompliceerde zaak. Brandwonden, ook ten gevolge van brand in de omgeving, leveren een belangrijk deel van het aantal slachtoffers dat hulp behoeft. De drukgolf veroorzaakt door rondvliegend puin verwondingen en kan leiden tot scheuring van het trommelylies, longbloedingen en scheuren in interne organen. De lichtflits kan tijdelijke blindheid of netvliesverbranding tot gevolg hebben. Straling leidt met een vertraging van jaren tot leukemie, kanker en genetische schade.

Sinds het gebruik van de atoombommen op Hiroshima en Nagasaki zijn kernwapens niet meer ingezet. Maar in tegenstelling tot chemische en biologische wapens hebben nucleaire wapens wel een grote politieke en militaire betekenis gekregen, vooral in de Koude Oorlog. Om die reden is het ook nooit tot een verbod gekomen.

Radiologische wapens, ook bekend als 'vuile bommen', worden niet direct gezien als mvw. Het gaat hier om radioactief materiaal dat afkomstig is van ziekenhuizen of onderzoeksinstellingen en dat met behulp van explosieven wordt verspreid. Het is, afgezien van de effecten van de explosie zelf, onwaarschijnlijk dat het radioactieve materiaal tot dood op enige schaal kan leiden. De gevolgen zijn vooral psychologisch en zijn bedoeld om paniek te zaaien.



BIJLAGE H

Handvest van de Verenigde Naties (uittreksel)

Preamble

HANDVEST VAN DE VERENIGDE NATIES
WIJ, DE VOLKEN VAN DE VERENIGDE NATIES,
VASTBESLOTEN

komende geslachten te behoeden voor de gesel van de oorlog, die tweemaal in ons leven onnoemelijk leed over de mensheid heeft gebracht, en

opnieuw ons vertrouwen te bevestigen in de fundamentele rechten van de mens, in de waardigheid en de waarde van de menselijke persoon, in gelijke rechten voor mannen en vrouwen, alsmede voor grote en kleine naties, en

omstandigheden te scheppen waaronder gerechtigheid, alsmede eerbied voor de uit verdragen en andere bronnen van internationaal recht voortvloeiende verplichtingen kunnen worden gehandhaafd, en

sociale vooruitgang en hogere levensstandaarden in grotere vrijheid te bevorderen.

EN TE DIEN EINDE

verdraagzaamheid te betrachten en in vrede met elkaar te leven als goede naburen, en onze krachten te bundelen ter handhaving van de internationale vrede en veiligheid, en door het aanvaarden van beginselen en het invoeren van methodes te verzekeren, dat wapengeweld niet zal worden gebruikt behalve in het algemeen belang, en gebruik te maken van internationale instellingen voor de bevordering van de economische en sociale vooruitgang van alle volken,

HEBBEN BESLOTEN ONZE INSPANNINGEN TE VERENIGEN OM DEZE DOELEINDEN TE VERWEZENLIJKEN.

Dienovereenkomstig hebben onze onderscheiden regeringen, door tussenkomst van hun in de stad San Francisco bijeengekomen vertegenwoordigers, die hun volmachten hebben overgelegd, welke in goede orde zijn bevonden, overeenstemming bereikt over dit Handvest van de Verenigde Naties en richten zij hierbij een internationale organisatie op, die de naam zal dragen van de Verenigde Naties.

Hoofdstuk I Doelstellingen en beginselen

ARTIKEL 1

De doelstellingen van de Verenigde Naties zijn:

- 1 De internationale vrede en veiligheid te handhaven en, met het oog daarop: doeltreffende gezamenlijke maatregelen te nemen ter voorkoming en opheffing van bedreigingen van de vrede en ter onderdrukking van daden van agressie of andere vormen van verbreking van de vrede, alsook met vreedzame middelen en in overeen-

- stemming met de beginselen van gerechtigheid en internationaal recht, een regeling of beslechting van internationale geschillen of van situaties die tot verbreking van de vrede zouden kunnen leiden, tot stand te brengen;
- 2. Tussen de naties vriendschappelijke betrekkingen tot ontwikkeling te brengen, die zijn gegrond op eerbied voor het beginsel van gelijke rechten en van zelfbeschikking voor volken, en andere passende maatregelen te nemen ter versterking van de vrede overal ter wereld;
 - 3. Internationale samenwerking tot stand te brengen bij het oplossen van internationale vraagstukken van economische, sociale, culturele of humanitaire aard, alsmede bij het bevorderen en stimuleren van eerbied voor de rechten van de mens en voor fundamentele vrijheden voor allen, zonder onderscheid naar ras, geslacht, taal of godsdienst; en
 - 4. Een centrum te zijn voor de harmonisatie van het optreden van de naties ter verwezenlijking van deze gemeenschappelijke doelstellingen.

ARTIKEL 2

Bij het nastreven van de in artikel 1 genoemde doelstellingen, dienen de Organisatie en haar Leden te handelen overeenkomstig de volgende beginselen:

- 1. De Organisatie is gegrond op het beginsel van soevereine gelijkheid van al haar Leden.
- 2. Teneinde alle Leden de rechten en voordelen die uit het lidmaatschap voortvloeien deelachtig te doen worden, dienen de Leden van de Organisatie de verplichtingen die zij overeenkomstig dit Handvest op zich hebben genomen, te goeder trouw na te komen.
- 3. Alle Leden brengen hun internationale geschillen langs vreedzame weg tot een oplossing, op zodanige wijze dat de internationale vrede en veiligheid en de gerechtigheid niet in gevaar worden gebracht.
- 4. In hun internationale betrekkingen onthouden alle Leden zich van bedreiging met of het gebruik van geweld tegen de territoriale integriteit of de politieke onafhankelijkheid van een staat, en van elke andere handelwijze die onverenigbaar is met de doelstellingen van de Verenigde Naties.
- 5. Alle Leden verlenen de Verenigde Naties volledige bijstand bij elk optreden waartoe de Organisatie overeenkomstig dit Handvest overgaat en zij onthouden zich van het verlenen van bijstand aan een staat waartegen de Verenigde Naties een preventieve of dwangactie ondernemen.
- 6. De Organisatie draagt er zorg voor dat staten die geen Lid van de Verenigde Naties zijn overeenkomstig deze beginselen handelen, voor zover dit voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid noodzakelijk kan zijn.
- 7. Geen enkele bepaling van dit Handvest geeft de Verenigde Naties de bevoegdheid tussenbeide te komen in aangelegenheden die wezenlijk onder de nationale rechtsmacht van een staat vallen, noch wordt op grond van enige bepaling daarin van de Leden verlangd dat zij zodanige aangelegenheden krachtens dit Handvest tot een oplossing brengen. Dit beginsel staat de toepassing van dwangmaatregelen ingevolge Hoofdstuk VII evenwel niet in de weg.

(...)

Hoofdstuk V Veiligheidsraad

ARTIKEL 23 SAMENSTELLING

- 1 De Veiligheidsraad bestaat uit vijftien Leden van de Verenigde Naties. De Republiek China, Frankrijk, de Unie van Socialistische Sovjetrepublieken, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en de Verenigde Staten van Amerika zijn permanente leden van de Veiligheidsraad. De Algemene Vergadering kiest tien andere Leden van de Verenigde Naties als niet-permanente Leden van de Veiligheidsraad, waarbij in het bijzonder rekening wordt gehouden in de eerste plaats met de bijdrage van Leden van de Verenigde Naties tot de handhaving van de internationale vrede en veiligheid en tot de andere doelstellingen van de Organisatie, en tevens met een billijke geografische spreiding.
- 2 De niet-permanente leden van de Veiligheidsraad worden gekozen voor een termijn van twee jaar. Nadat het aantal leden van de Veiligheidsraad van elf tot vijftien is uitgebreid, worden bij de eerstvolgende verkiezing van de niet-permanente leden twee van de vier toegevoegde leden gekozen voor een termijn van een jaar. Een aftredend lid kan niet onmiddellijk worden herkozen.
- 3 Elk lid van de Veiligheidsraad heeft één vertegenwoordiger.

ARTIKEL 24 FUNCTIES EN BEVOEGDHEDEN

- 1 Teneinde een snel en doeltreffend optreden van de Verenigde Naties te verzekeren, dragen de Leden de verantwoordelijkheid voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid in de eerste plaats op aan de Veiligheidsraad, en stemmen zij erin toe dat de Veiligheidsraad, bij de uitvoering van de uit die verantwoordelijkheid voortvloeiende taken, in hun naam handelt.
- 2 (...)
- 3 (...)

ARTIKEL 25

De Leden van de Verenigde Naties komen overeen de besluiten van de Veiligheidsraad overeenkomstig dit Handvest te aanvaarden en uit te voeren.

(...)

ARTIKEL 27 STEMMEN

- 1 Elk lid van de Veiligheidsraad heeft één stem.
- 2 Besluiten van de Veiligheidsraad over procedurekwesties zijn aangenomen indien negen leden vóór stemmen.
- 3 Besluiten van de Veiligheidsraad over alle andere zaken zijn aangenomen, indien negen leden, waaronder zich de permanente leden bevinden, vóór stemmen, met dien verstande dat wanneer het besluiten ingevolge Hoofdstuk VI en artikel 52, derde lid, betreft, een partij bij een geschil zich van stemming onthoudt.

(...)

Hoofdstuk VII Optreden met betrekking tot bedreiging van de vrede, verbreking van de vrede en daden van agressie

ARTIKEL 39

De Veiligheidsraad stelt vast of er sprake is van een bedreiging van de vrede, verbreking van de vrede of daad van agressie, en doet aanbevelingen, of beslist welke maatregelen zullen worden genomen overeenkomstig de artikelen 41 en 42 tot handhaving of herstel van de internationale vrede en veiligheid.

ARTIKEL 40

Om te voorkomen dat de situatie verergert, kan de Veiligheidsraad, alvorens de aanbevelingen te doen of te besluiten tot het nemen van maatregelen als bedoeld in artikel 39, een beroep doen op de betrokken partijen zich te houden aan de voorlopige maatregelen die de Raad noodzakelijk of gewenst acht. Deze voorlopige maatregelen laten de rechten, aanspraken, of de positie van de betrokken partijen onverlet. Indien deze voorlopige maatregelen niet worden nageleefd, houdt de Veiligheidsraad daarmee terdege rekening.

ARTIKEL 41

De Veiligheidsraad kan besluiten welke maatregelen waaraan geen wapengeweld te pas komt, dienen te worden genomen om zijn besluiten ten uitvoer te brengen en kan de Leden van de Verenigde Naties oproepen om deze maatregelen toe te passen. Deze kunnen omvatten het volledig of gedeeltelijk verbreken van de economische betrekkingen, alsmede van de spoor-, zee-, lucht-, post-, telegraaf- en radioverbindingen en van andere verbindingen, en het afbreken van diplomatieke betrekkingen.

ARTIKEL 42

Mocht de Veiligheidsraad van oordeel zijn dat de in artikel 41 bedoelde maatregelen onvoldoende zouden zijn of dat zij onvoldoende zijn gebleken, dan kan hij overgaan tot zulk optreden door middel van lucht-, zee- of landstrijdkrachten als nodig is voor de handhaving of het herstel van de internationale vrede en veiligheid. Zulk optreden kan omvatten demonstraties, blokkades en andere operaties door lucht-, zee- of landstrijdkrachten van Leden van de Verenigde Naties.

(...)

ARTIKEL 51

Geen enkele bepaling van dit Handvest doet afbreuk aan het inherente recht tot individuele of collectieve zelfverdediging in geval van een gewapende aanval tegen een Lid van de Verenigde Naties, totdat de Veiligheidsraad de noodzakelijke maatregelen ter handhaving van de internationale vrede en veiligheid heeft genomen. Maatregelen die door de Leden zijn genomen bij de uitoefening van dit recht tot zelfverdediging dienen onverwijld ter kennis van de Veiligheidsraad te worden gebracht en tasten op geen enkele wijze de bevoegdheid en de verantwoordelijkheid van de Veiligheidsraad ingevolge dit

Handvest aan om op enigerlei tijdstip over te gaan tot zulk optreden als hij nodig acht voor de handhaving of het herstel van de internationale vrede en veiligheid.
(...)

BIJLAGE I

OVERZIJKT VAN DE BELANGRIJKSTE VEILIGHEIDSRAADRESOLUTIES OVER DE KWESTIE-IRAK

Basisinformatie, stemuitslag en wel/geen verwijzing naar hoofdstuk VII VN-Handvest	Mandaat tot geweldgebruik: 'use of all necessary means'	
S/RES/661 6 augustus 1990 stemuitslag: 13-0-2 onthouding: Cuba, Jemen Hoofdstuk VII	Nee. Wel verwijzing naar recht op zelfverdediging van Koeweit.	
S/RES/665 25 augustus 1990 stemuitslag: 13-0-2 onthouding: Cuba, Jemen Hoofdstuk VII	Ja, beperkt gebruik van geweld voor naleving handelsembargo: '(...) such measures commensurate the specific circumstance as may be necessary under the authority of the Security Council'.	
S/RES/678 29 november 1990 stemuitslag: 12-2-1 tegen: Cuba, Jemen onthouding: China Hoofdstuk VII	Ja: 'use of all necessary means' vanaf 16 januari 1991.	
S/RES/686 2 maart 1991 stemuitslag: 11-1-3 tegen: Cuba onthouding: China, India, Jemen Hoofdstuk VII	Nee	
S/RES/687 3 april 1991 stemuitslag: 12-1-2 tegen: Cuba onthouding: Ecuador, Jemen Hoofdstuk VII	Nee	

Doelstelling	Actie van de Veiligheidsraad en bijzondere kenmerken
<ul style="list-style-type: none"> * Onmiddellijke en onvoorwaardelijke terugtrekking Iraakse troepen uit Koeweit; * Herstel territoriale integriteit en soevereiniteit Koeweit; * Herstel van het gezag van de wettelijke regering van Koeweit. 	<ul style="list-style-type: none"> * Veelomvattend pakket van sanctiemaatregelen, waaronder een handelsembargo (inclusief een olie-en wapenembargo), bevriezing van alle financiële transacties en stopzetting alle economische activiteiten met Irak; * Beperkte uitzonderingen voor medicijnen en voedsel; * Instelling sanctiecommissie.
<ul style="list-style-type: none"> * Onmiddellijke terugtrekking Iraakse troepen uit Koeweit; * Herstel territoriale integriteit en sovereiniteit Koeweit; * Naleving handelsembargo, ook op zee. 	<ul style="list-style-type: none"> * Maritieme inspectie van handelsembargo en intercepcie van schepen;
<ul style="list-style-type: none"> * Afdwingen en naleving basisresoluties; * Herstel internationale vrede en veiligheid in de regio; * Pogingen tot annexatie Koeweit opgeven; * Irak is aansprakelijk onder internationaal recht voor alle schade; * Omiddellijk alle gevangenen vrijlaten en buitgemaakte Koeweitse eigendommen teruggeven. 	<ul style="list-style-type: none"> * Een laatste kans tot terugtrekking Iraakse leger uit Koeweit vóór of op 15 januari 1991;
<ul style="list-style-type: none"> * Herstel internationale vrede en veiligheid in de regio; * Vijandelijkheden tot een definitief einde brengen. 	<ul style="list-style-type: none"> * Voorlopig staakt-het-vuren na voltooiing operatie Desert Storm en bestandsvereenkomst tussen Amerikaanse generaal Schwarzkopf en Iraakse legerleider.
<ul style="list-style-type: none"> * Herstel internationale vrede en veiligheid in de regio; * Irak dwingen tot nakomen alle verplichtingen onder deze resolutie, in het bijzonder ontwapening ABC-wapens, ontmanteling langeafstandsaketetten en internationale supervisie van al het nucleaire materiaal in Irak. 	<ul style="list-style-type: none"> * Bij acceptatie door Irak is formeel staakt-het-vuren van kracht; * Omvangrijk en mandatorisch pakket vredesvoorwaarden: <ul style="list-style-type: none"> - afbakening van de grens tussen Koeweit en Irak; - legering van militaire waarnemersmissie gedemilitariseerde zone; - destructie en verwijdering van alle ABC-wapens; - plaatsing nucleair materiaal onder toezicht IAEA en UNSCOM; - volledige aansprakelijkheid van Irak voor alle schade, inclusief milieuschade; - voortzetting van de sancties met humanitaire uitzonderingen; - gedetailleerde uitwerking van het wapenembargo; - repatriëring alle buitenlandse gevangenen; - niet plegen of steunen van terrorisme.

Basisinformatie, stemuitslag en wel/geen verwijzing naar hoofdstuk VII VN-Handvest	Mandaat tot geweldgebruik: 'use of all necessary means'
S/res/688 5 april 1991 stemuitslag: 10-3-2 tegen: Cuba, Jemen, Zimbabwe onthouding: China, India Niet onder hoofdstuk VII	Nee. Wel stelt de raad dat de 'gevolgen van de onderdrukking de internationale vrede en veiligheid in de regio bedreigen'.
S/res/707 15 augustus 1991 stemuitslag: unaniem Hoofdstuk VII	Nee
S/res/1154 2 maart 1998 stemuitslag: unaniem Hoofdstuk VII	Nee
S/res/1284 17 december 1999 stemuitslag: 11-0-4 onthouding: China, Frankrijk, Maleisië, Rusland Hoofdstuk VII	Nee
S/res/1441 8 november 2002 stemuitslag: unaniem Hoofdstuk VII	Nee. Wel vermelding in preamble dat Iraks niet-naleving van de resoluties en verspreiding MVV en langeafstands raketten de internationale vrede en veiligheid bedreigt.
S/res/1483 22 mei 2003 stemuitslag: 14-0-0 Syrië stemde niet Hoofdstuk VII	Nee
S/res/1511 16 oktober 2003 stemuitslag: unaniem Hoofdstuk VII	Ja. Mandaat voor multinationale troepenmacht onder Amerikaans-Brits commando 'to take all necessary measures' ter handhaving veiligheid en stabiliteit in Irak.

Doelstelling	Actie van de Veiligheidsraad en bijzondere kenmerken
<ul style="list-style-type: none"> * Beëindiging onderdrukking burgerbevolking, met name Koerden en sjiieten door het Iraakse regime; * Onmiddellijke toegang voor alle internationale humanitaire organisaties. 	<ul style="list-style-type: none"> * Opmerkelijk verband tussen de rechten van de mens en vredeshandhaving; * Eis tot open dialoog opdat mensen- en politieke rechten van alle Iraakse burgers worden gerespecteerd; * Verzoek aan SG humanitaire hulp te initiëren.
<ul style="list-style-type: none"> * Volledige naleving van resolutie 687 (1991). 	<p>Niet-naleving verplichtingen van mandaatvoerendes van resolutie 687 is 'ernstige schending' en 'material breach' van ontwapeningsverplichtingen.</p>
<ul style="list-style-type: none"> * Volledige naleving van resolutie 687 (1991); * Onmiddellijke, onvoorwaardelijke en onbeperkte toegang voor UNSCOM en IAEA. 	<p>Onderschrijft Memorandum of Understanding tussen Iraks vicepremier Tariq Aziz en SG Kofi Annan (zie VN Doc. S/1998/166).</p>
<ul style="list-style-type: none"> * Volledige naleving van resolutie 687 (1991); * Verbetering humanitaire situatie in Irak. 	<ul style="list-style-type: none"> * Instelling nieuwe wapeninspectiecommissie UNMOVIC; * Aanpassing olie-voor-voedselprogramma; * Geen luchtembargo voor hadjvluchten; * Bij volledige medewerking met UNMOVIC/IAEA belofte opheffing handelsembargo.
<ul style="list-style-type: none"> * Irak moet volledige opening van zaken geven; * UNMOVIC en IAEA moeten onmiddellijke, ongehinderde, onvoorwaardelijke en onbeperkte toegang hebben tot alle plaatsen en alle personen/Iraakse deskundigen. 	<ul style="list-style-type: none"> * Iraks gedrag vormt 'material breach' van zijn verplichtingen; * Irak krijgt laatste gelegenheid om te voldoen aan zijn ontwapeningsverplichtingen; * Ernstige consequenties dreigen bij niet-nakoming.
<ul style="list-style-type: none"> * Vaststellen feit van buitenlandse bezetting van Irak door VS/VK en herinnering roepen van verplichtingen bezettende mogendheden onder internationaal humanitaar recht; * Erkenning sovereiniteit en territoriale integriteit Irak. 	<ul style="list-style-type: none"> * Eerste VN-resolutie na militaire invasie en bezetting van Irak; * Oproep aan alle lidstaten te helpen bij veiligheid, wederopbouw en stabiliteit Irak; * Benoeming speciale VN-vertegenwoordiger voor Irak; * Beëindiging olie-voor-voedselprogramma en instelling Ontwikkelingsfonds; * Beëindiging algemene economische sancties, wel voortzetting wapenembargo en instelling nieuwe, doelgerichte sancties.
<ul style="list-style-type: none"> * Verwelkoming breed samengestelde, representatieve Regeringsraad; * Overdracht bestuur op termijn aan Irakezen; * Oproep tot opstellen tijdsschema en programma voor nieuwe grondwet en organisatie democratische verkiezingen. 	<ul style="list-style-type: none"> * Herbevestiging sovereiniteit en territoriale integriteit Irak; * Benadrukking van noodzaak tot oprichting effectieve Iraakse politie en veiligheidstroepen; * Oproep aan lidstaten en internationale financiële instellingen om Iraakse volk te helpen bij wederopbouw en ontwikkeling van economie.

BIJLAGE J

Resolution 1441 (2002)

Adopted by the Security Council at its 4644th meeting, on 8 November 2002

The Security Council,

Recalling all its previous relevant resolutions, in particular its resolutions 661 (1990) of 6 August 1990, 678 (1990) of 29 November 1990, 686 (1991) of 2 March 1991, 687 (1991) of 3 April 1991, 688 (1991) of 5 April 1991, 707 (1991) of 15 August 1991, 715 (1991) of 11 October 1991, 986 (1995) of 14 April 1995, and 1284 (1999) of 17 December 1999, and all the relevant statements of its President,

Recalling also its resolution 1382 (2001) of 29 November 2001 and its intention to implement it fully,

Recognizing the threat Iraq's non-compliance with Council resolutions and proliferation of weapons of mass destruction and long-range missiles poses to international peace and security,

Recalling that its resolution 678 (1990) authorized Member States to use all necessary means to uphold and implement its resolution 660 (1990) of 2 August 1990 and all relevant resolutions subsequent to resolution 660 (1990) and to restore international peace and security in the area,

Further recalling that its resolution 687 (1991) imposed obligations on Iraq as a necessary step for achievement of its stated objective of restoring international peace and security in the area,

Deploring the fact that Iraq has not provided an accurate, full, final, and complete disclosure, as required by resolution 687 (1991), of all aspects of its programmes to develop weapons of mass destruction and ballistic missiles with a range greater than one hundred and fifty kilometres, and of all holdings of such weapons, their components and production facilities and locations, as well as all other nuclear programmes, including any which it claims are for purposes not related to nuclear-weapons-usable material,

Deploring further that Iraq repeatedly obstructed immediate, unconditional, and unrestricted access to sites designated by the United Nations Special Commission (UNSCOM) and the International Atomic Energy Agency (IAEA), failed to cooperate fully and unconditionally with UNSCOM and IAEA weapons inspectors, as required by resolution 687 (1991), and ultimately ceased all cooperation with UNSCOM and the IAEA in 1998,

Deploring the absence, since December 1998, in Iraq of international monitoring, inspection, and verification, as required by relevant resolutions, of weapons of mass destruction and ballistic missiles, in spite of the Council's repeated demands that Iraq provide immediate, unconditional, and unrestricted access to the United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission (UNMOVIC), established in resolution 1284 (1999) as the successor organization to UNSCOM, and the IAEA, and regretting the consequent prolonging of the crisis in the region and the suffering of the Iraqi people,

Deploring also that the Government of Iraq has failed to comply with its commitments pursuant to resolution 687 (1991) with regard to terrorism, pursuant to resolution 688 (1991) to end repression of its civilian population and to provide access by international humanitarian organizations to all those in need of assistance in Iraq, and pursuant to resolutions 686 (1991), 687 (1991), and 1284 (1999) to return or cooperate in accounting for Kuwaiti and third country nationals wrongfully detained by Iraq, or to return Kuwaiti property wrongfully seized by Iraq,

Recalling that in its resolution 687 (1991) the Council declared that a ceasefire would be based on acceptance by Iraq of the provisions of that resolution, including the obligations on Iraq contained therein,

Determined to ensure full and immediate compliance by Iraq without conditions or restrictions with its obligations under resolution 687 (1991) and other relevant resolutions and recalling that the resolutions of the Council constitute the governing standard of Iraqi compliance,

Recalling that the effective operation of UNMOVIC, as the successor organization to the Special Commission, and the IAEA is essential for the implementation of resolution 687 (1991) and other relevant resolutions,

Noting that the letter dated 16 September 2002 from the Minister for Foreign Affairs of Iraq addressed to the Secretary-General is a necessary first step toward rectifying Iraq's continued failure to comply with relevant Council resolutions,

Noting further the letter dated 8 October 2002 from the Executive Chairman of UNMOVIC and the Director-General of the IAEA to General Al-Saadi of the Government of Iraq laying out the practical arrangements, as a follow-up to their meeting in Vienna, that are prerequisites for the resumption of inspections in Iraq by UNMOVIC and the IAEA, and expressing the gravest concern at the continued failure by the Government of Iraq to provide confirmation of the arrangements as laid out in that letter,

Reaffirming the commitment of all Member States to the sovereignty and territorial integrity of Iraq, Kuwait, and the neighbouring States,

Commending the Secretary-General and members of the League of Arab States and its Secretary-General for their efforts in this regard,

Determined to secure full compliance with its decisions,

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

- I. *Decides that Iraq has been and remains in material breach of its obligations under relevant resolutions, including resolution 687 (1991), in particular through Iraq's failure to cooperate with United Nations inspectors and the IAEA, and to complete the actions required under paragraphs 8 to 13 of resolution 687 (1991);*

2. *Decides*, while acknowledging paragraph 1 above, to afford Iraq, by this resolution, a final opportunity to comply with its disarmament obligations under relevant resolutions of the Council; and accordingly decides to set up an enhanced inspection regime with the aim of bringing to full and verified completion the disarmament process established by resolution 687 (1991) and subsequent resolutions of the Council;
3. *Decides* that, in order to begin to comply with its disarmament obligations, in addition to submitting the required biannual declarations, the Government of Iraq shall provide to UNMOVIC, the IAEA, and the Council, not later than 30 days from the date of this resolution, a currently accurate, full, and complete declaration of all aspects of its programmes to develop chemical, biological, and nuclear weapons, ballistic missiles, and other delivery systems such as unmanned aerial vehicles and dispersal systems designed for use on aircraft, including any holdings and precise locations of such weapons, components, subcomponents, stocks of agents, and related material and equipment, the locations and work of its research, development and production facilities, as well as all other chemical, biological, and nuclear programmes, including any which it claims are for purposes not related to weapon production or material;
4. *Decides* that false statements or omissions in the declarations submitted by Iraq pursuant to this resolution and failure by Iraq at any time to comply with, and cooperate fully in the implementation of, this resolution shall constitute a further material breach of Iraq's obligations and will be reported to the Council for assessment in accordance with paragraphs 11 and 12 below;
5. *Decides* that Iraq shall provide UNMOVIC and the IAEA immediate, unimpeded, unconditional, and unrestricted access to any and all, including underground, areas, facilities, buildings, equipment, records, and means of transport which they wish to inspect, as well as immediate, unimpeded, unrestricted, and private access to all officials and other persons whom UNMOVIC or the IAEA wish to interview in the mode or location of UNMOVIC's or the IAEA's choice pursuant to any aspect of their mandates; further decides that UNMOVIC and the IAEA may at their discretion conduct interviews inside or outside of Iraq, may facilitate the travel of those interviewed and family members outside of Iraq, and that, at the sole discretion of UNMOVIC and the IAEA, such interviews may occur without the presence of observers from the Iraqi Government; and instructs UNMOVIC and requests the IAEA to resume inspections no later than 45 days following adoption of this resolution and to update the Council 60 days thereafter;
6. *Endorses* the 8 October 2002 letter from the Executive Chairman of UNMOVIC and the Director-General of the IAEA to General Al-Saadi of the Government of Iraq, which is annexed hereto, and decides that the contents of the letter shall be binding upon Iraq;
7. *Decides* further that, in view of the prolonged interruption by Iraq of the presence of UNMOVIC and the IAEA and in order for them to accomplish the tasks set forth in this resolution and all previous relevant resolutions and notwithstanding prior understandings,

dings, the Council hereby establishes the following revised or additional authorities, which shall be binding upon Iraq, to facilitate their work in Iraq:

- UNMOVIC and the IAEA shall determine the composition of their inspection teams and ensure that these teams are composed of the most qualified and experienced experts available;
 - All UNMOVIC and IAEA personnel shall enjoy the privileges and immunities, corresponding to those of experts on mission, provided in the Convention on Privileges and Immunities of the United Nations and the Agreement on the Privileges and Immunities of the IAEA;
 - UNMOVIC and the IAEA shall have unrestricted rights of entry into and out of Iraq, the right to free, unrestricted, and immediate movement to and from inspection sites, and the right to inspect any sites and buildings, including immediate, unimpeded, unconditional, and unrestricted access to Presidential Sites equal to that at other sites, notwithstanding the provisions of resolution 1154 (1998) of 2 March 1998;
 - UNMOVIC and the IAEA shall have the right to be provided by Iraq the names of all personnel currently and formerly associated with Iraq's chemical, biological, nuclear, and ballistic missile programmes and the associated research, development, and production facilities;
 - Security of UNMOVIC and IAEA facilities shall be ensured by sufficient United Nations security guards;
 - UNMOVIC and the IAEA shall have the right to declare, for the purposes of freezing a site to be inspected, exclusion zones, including surrounding areas and transit corridors, in which Iraq will suspend ground and aerial movement so that nothing is changed in or taken out of a site being inspected;
 - UNMOVIC and the IAEA shall have the free and unrestricted use and landing of fixed- and rotary-winged aircraft, including manned and unmanned reconnaissance vehicles;
 - UNMOVIC and the IAEA shall have the right at their sole discretion verifiably to remove, destroy, or render harmless all prohibited weapons, subsystems, components, records, materials, and other related items, and the right to impound or close any facilities or equipment for the production thereof; and
 - UNMOVIC and the IAEA shall have the right to free import and use of equipment or materials for inspections and to seize and export any equipment, materials, or documents taken during inspections, without search of UNMOVIC or IAEA personnel or official or personal baggage;
8. *Decides* further that Iraq shall not take or threaten hostile acts directed against any representative or personnel of the United Nations or the IAEA or of any Member State taking action to uphold any Council resolution;

9. *Requests* the Secretary-General immediately to notify Iraq of this resolution, which is binding on Iraq; demands that Iraq confirm within seven days of that notification its intention to comply fully with this resolution; and demands further that Iraq cooperate immediately, unconditionally, and actively with UNMOVIC and the IAEA;
10. *Requests* all Member States to give full support to UNMOVIC and the IAEA in the discharge of their mandates, including by providing any information related to prohibited programmes or other aspects of their mandates, including on Iraqi attempts since 1998 to acquire prohibited items, and by recommending sites to be inspected, persons to be interviewed, conditions of such interviews, and data to be collected, the results of which shall be reported to the Council by UNMOVIC and the IAEA;
- II. *Directs* the Executive Chairman of UNMOVIC and the Director-General of the IAEA to report immediately to the Council any interference by Iraq with inspection activities, as well as any failure by Iraq to comply with its disarmament obligations, including its obligations regarding inspections under this resolution;
12. *Decides* to convene immediately upon receipt of a report in accordance with paragraphs 4 or II above, in order to consider the situation and the need for full compliance with all of the relevant Council resolutions in order to secure international peace and security;
13. *Recalls*, in that context, that the Council has repeatedly warned Iraq that it will face serious consequences as a result of its continued violations of its obligations;
14. *Decides* to remain seized of the matter.

Annex

TEXT OF BLIX/EL-BARADEI LETTER

United Nations Monitoring, Verification and
Inspection Commission

The Executive Chairman

International Atomic Energy
Agency

The Director General

H.E. General Amir H. Al-Saadi
Advisor
Presidential Office
Baghdad
Iraq

8 October 2002

Dear General Al-Saadi,

During our recent meeting in Vienna, we discussed practical arrangements that are prerequisites for the resumption of inspections in Iraq by UNMOVIC and the IAEA. As you recall, at the end of our meeting in Vienna we agreed on a statement which listed some of the principal results achieved, particularly Iraq's acceptance of all the rights of inspection provided for in all of the relevant Security Council resolutions. This acceptance was stated to be without any conditions attached.

During our 3 October 2002 briefing to the Security Council, members of the Council suggested that we prepare a written document on all of the conclusions we reached in Vienna. This letter lists those conclusions and seeks your confirmation thereof. We shall report accordingly to the Security Council.

In the statement at the end of the meeting, it was clarified that UNMOVIC and the IAEA will be granted immediate, unconditional and unrestricted access to sites, including what was termed "sensitive sites" in the past. As we noted, however, eight presidential sites have been the subject of special procedures under a Memorandum of Understanding of 1998. Should these sites be subject, as all other sites, to immediate, unconditional and unrestricted access, UNMOVIC and the IAEA would conduct inspections there with the same professionalism.

We confirm our understanding that UNMOVIC and the IAEA have the right to determine the number of inspectors required for access to any particular site. This determination will be made on the basis of the size and complexity of the site being inspected. We also confirm that Iraq will be informed of the designation of additional sites, i.e. sites not declared by Iraq or previously inspected by either UNSCOM or the IAEA, through a Notification of Inspection (nis) provided upon arrival of the inspectors at such sites.

Iraq will ensure that no proscribed material, equipment, records or other relevant items will be destroyed except in the presence of UNMOVIC and/or IAEA inspectors, as appropriate, and at their request.

UNMOVIC and the IAEA may conduct interviews with any person in Iraq whom they believe may have information relevant to their mandate. Iraq will facilitate such interviews. It is for UNMOVIC and the IAEA to choose the mode and location for interviews.

The National Monitoring Directorate (NMD) will, as in the past, serve as the Iraqi counterpart for the inspectors. The Baghdad Ongoing Monitoring and Verification Centre (BOMVIC) will be maintained on the same premises and under the same conditions as was the former Baghdad Monitoring and Verification Centre. The NMD will make available services as before, cost free, for the refurbishment of the premises.

The NMD will provide free of cost: (a) escorts to facilitate access to sites to be inspected and communication with personnel to be interviewed; (b) a hotline for BOMVIC which will be staffed by an English speaking person on a 24 hour a day/seven days a week basis; (c) support in terms of personnel and ground transportation within the country, as requested; and (d) assistance in the movement of materials and equipment at inspectors' request (construction, excavation equipment, etc.). NMD will also ensure that escorts are available in the event of inspections outside normal working hours, including at night and on holidays.

Regional UNMOVIC/IAEA offices may be established, for example, in Basra and Mosul, for the use of their inspectors. For this purpose, Iraq will provide, without cost, adequate office buildings, staff accommodation, and appropriate escort personnel.

UNMOVIC and the IAEA may use any type of voice or data transmission, including satellite and/or inland networks, with or without encryption capability. UNMOVIC and the IAEA may also install equipment in the field with the capability for transmission of data directly to the BOMVIC, New York and Vienna (e.g. sensors, surveillance cameras). This will be facilitated by Iraq and there will be no interference by Iraq with UNMOVIC or IAEA communications.

Iraq will provide, without cost, physical protection of all surveillance equipment, and construct antennae for remote transmission of data, at the request of UNMOVIC and the IAEA. Upon request by UNMOVIC through the NMD, Iraq will allocate frequencies for communications equipment.

Iraq will provide security for all UNMOVIC and IAEA personnel. Secure and suitable accommodations will be designated at normal rates by Iraq for these personnel. For their part, UNMOVIC and the IAEA will require that their staff not stay at any accommodation other than those identified in consultation with Iraq.

On the use of fixed-wing aircraft for transport of personnel and equipment and for inspection purposes, it was clarified that aircraft used by UNMOVIC and IAEA staff arriving in Baghdad may land at Saddam International Airport. The points of departure of incoming aircraft will be decided by UNMOVIC. The Rasheed airbase will continue to be used for UNMOVIC and IAEA helicopter operations. UNMOVIC and Iraq will establish air liaison

offices at the airbase. At both Saddam International Airport and Rasheed airbase, Iraq will provide the necessary support premises and facilities. Aircraft fuel will be provided by Iraq, as before, free of charge.

On the wider issue of air operations in Iraq, both fixed-wing and rotary, Iraq will guarantee the safety of air operations in its air space outside the no-fly zones. With regard to air operations in the no-fly zones, Iraq will take all steps within its control to ensure the safety of such operations.

Helicopter flights may be used, as needed, during inspections and for technical activities, such as gamma detection, without limitation in all parts of Iraq and without any area excluded. Helicopters may also be used for medical evacuation.

On the question of aerial imagery, UNMOVIC may wish to resume the use of U-2 or Mirage overflights. The relevant practical arrangements would be similar to those implemented in the past.

As before, visas for all arriving staff will be issued at the point of entry on the basis of the UN Laissez-Passer or UNMOVIC Certificate; no other entry or exit formalities will be required. The aircraft passenger manifest will be provided one hour in advance of the arrival of the aircraft in Baghdad. There will be no searching of UNMOVIC or IAEA personnel or of official or personal baggage. UNMOVIC and the IAEA will ensure that their personnel respect the laws of Iraq restricting the export of certain items, for example, those related to Iraq's national cultural heritage. UNMOVIC and the IAEA may bring into, and remove from, Iraq all of the items and materials they require, including satellite phones and other equipment. With respect to samples, UNMOVIC and IAEA will, where feasible, split samples so that Iraq may receive a portion while another portion is kept for reference purposes. Where appropriate, the organizations will send the samples to more than one laboratory for analysis.

We would appreciate your confirmation of the above as a correct reflection of our talks in Vienna.

Naturally, we may need other practical arrangements when proceeding with inspections. We would expect in such matters, as with the above, Iraq's co-operation in all respect.

Yours sincerely,

(Signed)

Hans Blix

Executive Chairman

United Nations Monitoring, Verification
and Inspection Commission

(Signed)

Mohamed ElBaradei

Director General

International Atomic Energy Agency



BIJLAGE K

Aanvullend overzicht buitenlandse onderzoeken

Over het veronderstelde bezit van massavernietigingswapens door Irak kunnen twee soorten rapporten worden onderscheiden: inlichtingenrapporten die openbaar zijn gemaakt voorafgaand aan de op 20 maart 2003 begonnen oorlog, en rapporten over de naoorlogse evaluatie van de vooroorlogse inlichtingen.¹

Wat de eerste categorie betreft is het Britse rapport *Iraq's Weapons of Mass Destruction: An Assessment of the British Government* van 24 september 2002 van belang. In zijn voorwoord schreef premier Blair: 'In recent months, I have been increasingly alarmed by the evidence from inside Iraq that (...) Saddam Hussein is continuing to develop WMD, and with them the ability to inflict real damage upon the region, and the stability of the world.' Een sleutelzin in het rapport is: 'Intelligence indicates that the Iraqi military are able to deploy chemical or biological weapons within 45 minutes of an order to do so.'²

Alhoewel niet direct een inlichtingenrapport, kan de briefing die *Secretary of State* Powell op 5 februari 2003 aan de Veiligheidsraad gaf ook tot de vooroorlogse categorie worden gerekend.³

Naoorlogs onderzoek naar het functioneren van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten voorafgaand aan de oorlog met Irak is uitgevoerd in de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Australië, Israël en Duitsland. In Frankrijk heeft geen officieel onderzoek plaatsgevonden. Een land als Denemarken, dat de invasie militair steunde, heeft geen beoordeling van het eigen optreden gemaakt, maar heeft wel enkele rapporten over MVV daterend uit oktober 2002 vrijgegeven.⁴

In het Verenigd Koninkrijk zijn meerdere onderzoeken gedaan of gaande. Op 7 juli 2003 zag een rapport van het *House of Commons Foreign Affairs Committee* over de beslissing om tot oorlog over te gaan het licht.⁵ De commissie kon niet geheel aan haar opdracht voldoen, omdat vele respondenten weigerden met de commissie te spreken. Zij kwam tot de conclusie dat de inlichtingendiensten slechts zeer beperkt over menselijke bronnen hadden kunnen beschikken, waardoor de afhankelijkheid van met technische middelen verzamelde inlichtingen groot was geweest. De commissie stelde ook vast dat de inlichtingen waarop de Britse regering zich had beroepen niet origineel waren.

Op 11 september 2003 verscheen het rapport van het *Intelligence and Security Committee*, dat toezicht houdt op de Britse inlichtingendiensten (Taylor-rapport). De commissie accepteerde 'that there was convincing intelligence that Iraq had active chemical, biological and nuclear programmes and the capability to produce chemical and biological weapons. Iraq was also continuing to develop ballistic missiles.' Ook de claim dat Irak binnen 45

¹ Vele zijn overzichtelijk gerangschikt in het *National Security Archive Electronic Briefing Book* nr. 80, onder redactie van Jeffrey Richelson, www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB80 [10/04/09].

² UK Joint Intelligence Committee, *Iraq's Weapons of Mass Destruction: The Assessment of the British Government*, september 2002, www.number10.gov.uk/Page271 [10/04/09].

³ Colin L. Powell, Remarks to the United Nations Security Council, February 5, 2003, www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB80/new/doc%2023/Remarks.

⁴ Zie: <http://fe-dds.dk/Presserum/Pressearkiv/Pages/arkivaeldra.aspx>.

⁵ House of Commons, Foreign Affairs Committee, *The Decision to go to War In Iraq*, Ninth Report of Session 2002-2003, deel I, Londen: The Stationery Office, 7 juli 2003; ook beschikbaar op: www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200203/cmselect/cmfaff/813/813.pdf.

minuten chemische en biologische wapens kon inzetten was niet nieuw.⁶ Op deze rapporten volgde op 14 juli 2004 het rapport *Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction* (Butler-rapport), dat de inlichtingen over MVW moest beoordelen.⁷ De commissie ging na hoe betrouwbaar het inlichtingenmateriaal was geweest, of de Britse regering voldoende kritisch naar de informatie had gekeken en hoe het kon gebeuren dat discutabele informatie over MVW in het rapport van 24 september 2002 was terechtgekomen.

Op 15 juni 2009 kondigde premier Brown de instelling van een nieuwe onafhankelijke onderzoekscommissie aan. De commissie moet het dossier-Irak vanaf zomer 2001 aan een nieuw onderzoek onderwerpen. De bevindingen van de commissie-Chilcot worden in 2011 verwacht. Voor de vorderingen van *The Iraq Inquiry* kan een website worden geraadpleegd.⁸

In 2004 verschenen in Australië de rapporten van twee parlementaire onderzoeken: *Intelligence on Iraq's Weapons of Mass Destruction*,⁹ en een onderzoek naar de effectiviteit van de Australische inlichtingendiensten, werkverdeling en communicatie: *Report of the Inquiry into Australian Intelligence Agencies* (commissie-Flood).¹⁰ Een vraag die niet werd behandeld, was of de regering de informatie van de inlichtingendiensten adequaat had geïnterpreteerd. De conclusie was dat de inlichtingen van de relevante diensten, met name het *Office of National Assessments* over Irak en MVW, mager, dubbelzinnig en incompleet waren geweest. De commissie vatte de inlichtingen van de coalitie samen als een ‘intelligence failure’.

In Israël kwam op 28 maart 2004 een comité van het Israëlische parlement tot de conclusie dat de inlichtingendiensten het bestaan van het Iraakse MVW-programma hadden overschat en dat de rapporten tal van fouten hadden bevat. Er waren echter geen aanwijzingen dat de Israëlische diensten politieke leiders bewust op het verkeerde been hadden gezet, ook al was Israël voorstander van het omverwerpen van het regime van Saddam Hoessein. De Israëlische diensten hadden evenmin een significante rol gespeeld bij de Britse en Amerikaanse beslissing tot oorlog. Ondanks de goede reputatie bij het vergaren van inlichtingen in het Midden-Oosten was ook Israël niet in staat gebleken de Iraakse capaciteiten te doorgroonden. Ondersteunend bewijs voor de aanwezigheid van vijftig en later zelfs honderd Scudraketten was er niet. De conclusie was dat de Israëlische diensten hadden gefaald en de dreiging hadden overdreven. Dat Irak zijn nucleaire programma had hervat, was echter geen conclusie die de Israëlische diensten indertijd hadden getrokken.¹¹

De Duitse Bondsdag publiceerde op 18 juni 2009 een omvangrijk rapport over de oorlog in Irak en de samenhang met het terrorisme. Twee medewerkers van de Bun-

6 Intelligence and Security Committee, *Iraqi Weapons of Mass Destruction – Intelligence and Assessments*, september 2003, www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/corp/assets/publications/reports/isc/iwmida.pdf. Voor de reactie van de Britse regering zie: www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/corp/assets/publications/reports/intelligence/commandpaper6in18.pdf.

7 Report of a Committee of Privy Counsellors, *Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction*, Londen: The Stationery Office, 14 juli 2004 [Butler Report]; *Report to the President of the United States, The Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction*, 31 maart 2005.

8 [www.iraqinquiry.org.uk](http://iraqinquiry.org.uk).

9 www.aph.gov.au/house/committee/pjcaad/wmd/report/fullreport.pdf.

10 www.dpmc.gov.au/publications/intelligence_inquiry/docs/intelligence-report.pdf.

11 DEBKAfile, ‘Israeli Parliamentary Intelligence Probe Misses Focus’, 28 maart 2004, www.debka.com/article.php?aid=816; Greg Myre, ‘Lawmakers Rebuke Israeli Intelligence Services Over Iraq’, *The New York Times*, 28 maart 2004.

desnachrichtendienst (BND) hadden zich van 15 februari tot 17 maart 2003 in Bagdad bevonden met als opdracht de Bondsregering in staat te stellen tot een eigenstandige afweging van de situatie te komen. De Duitsers deelden de in Bagdad verkregen inlichtingen met de Amerikanen. Die hadden echter betrekking op militaire objecten en niet op de mogelijke aanwezigheid van MVW.¹²

De uitvoerigste naoorlogse onderzoeken naar de inlichtingendiensten en niet naar de politieke besluitvorming zijn in de Verenigde Staten uitgevoerd door het *US Senate Select Committee on Intelligence*. Op 9 juli 2004 bracht deze commissie een eerste rapport uit over de ‘*US Intelligence Community’s Prewar Intelligence Assessments on Iraq*’. Dit rapport overzag het hele spectrum aan MVW en de verschillende methoden van inlichtingenverzameling en stelde talrijke tekortkomingen vast bij de analyse van het verkregen materiaal.¹³

Kort daarna zag op 30 september 2004 het rapport van de *Iraq Survey Group* (ISG) het licht (Duelfer-rapport). De ISG was ingesteld door het Amerikaanse ministerie van Defensie en de CIA nadat kort na het begin van de oorlog een controversie was ontstaan over de kwaliteit van de door de Amerikanen en Britten geproduceerde inlichtingen. Er was twijfel of de menselijke bronnen voldoende betrouwbaar waren, en of de diensten slachtoffer waren geworden van Iraakse misleiding of op het verkeerde been waren gezet door ballingen informatie hadden verschaft met de bedoeling het Amerikaanse beleid te beïnvloeden. Het belangrijke rapport *National Intelligence Estimate* van oktober 2002 bleek op drijfzand te zijn gebouwd. Ook de door minister van Buitenlandse Zaken Powell aan de Veiligheidsraad gegeven briefing gaf aanleiding tot ernstige kritiek. De inlichtingendiensten hadden op specifieke punten als aluminiumbuizen voor de verrijking van uranium, de pogingen tot aankoop van uranium en mobiele fabrieken voor de aanmaak van biologische wapens onjuiste informatie verstrekkt. Inlichtingenmateriaal was op selectieve wijze gebruikt teneinde de beslissing te onderbouwen om in Irak ten strijde te kunnen trekken.¹⁴

Op 25 mei 2007 bracht de *Senate Select Committee on Intelligence* een rapport uit met als titel *Prewar Intelligence Assessments about Postwar Iraq*.¹⁵ Dit rapport richtte zich op de vraag hoe de inlichtingendiensten de gevolgen van de Amerikaanse invasie in Irak hadden ingeschat. De conclusie was dat de diensten de Amerikaanse regering hadden gewezen op de desastreuze gevolgen voor de politieke, sociale en economische situatie.

Op 8 september 2006 kwam het *US Senate Select Committee on Intelligence* andermaal met een rapport: *Postwar Findings about Iraq’s WMD Programs and Links to Terrorism and How They Compare with Prewar Assessments*.¹⁶ Dit rapport richtte zich op twee punten: MVW en Iraks banden met het terrorisme. Het bevestigde de bevindingen van de ISG. Het eerdere rapport van 2004 had van deze bevindingen nog geen gebruik van kunnen maken. Analisten hadden de juiste conclusie getrokken dat Saddam Hoessein over MVW had willen beschikken, maar dat hij daartoe niet de mogelijkheid had zolang de sancties tegen Irak van kracht waren. Zijn voornaamste doel was geweest een einde aan de sancties te maken en gelijktijdig het intellectuele vermogen om MVW te produceren te handhaven. Hij had

¹² <http://dip21.bundestag.de/dip21/134/1613400/pdf>, p. 973-995.

¹³ S. Report 108-301, <http://intelligence.senate.gov/108301.pdf>.

¹⁴ www.gpoaccess.gov.duelfer/index.html. Charles A. Duelfer was de hoofdwapeninspecteur van de uit Amerikanen, Britten en Australiërs samengestelde ISG.

¹⁵ S. Report 110-76, <http://intelligence.senate.gov/11076.pdf>.

¹⁶ S. Report 109-360, <http://intelligence.senate.gov/phaseiiaccuracy.pdf>.

echter niet over een plan beschikt voor een nieuw wapenprogramma na opheffing van de sancties. Doordat UNMOVIC en IAEA niet tot sluitende conclusies waren gekomen, kon de grote vijand Iran in het ongewisse worden gelaten over Iraks capaciteiten, wat Irak goed uitkwam.

Het rapport van de *Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction* van de Amerikaanse Senaat van 31 maart 2005 concludeerde dat de belangrijkste bevindingen van de *National Intelligence Estimate* van oktober 2002 niet werden ondersteund door inlichtingen en waren overtrokken. Het rapport sprak van een ‘major intelligence failure’, van ernstige tekortkomingen in de wijze waarop het oordeel was gevormd en de manier waarop gegevens aan de beleidsmakers waren bekendgemaakt. De commissie deed aanbevelingen om tot verbetering van de werkwijze van de FBI en CIA te komen.¹⁷

Op 5 juni 2008 bracht het *Select Committee on Intelligence* nog een rapport uit over de vraag in hoeverre inlichtingen publieke uitleatingen van Amerikaanse regeringsfunctionarissen hadden ondersteund.¹⁸

¹⁷ *Report to the President of the United States, The Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction*, 31 maart 2005, p. 46, www.gpoaccess.gov/wmdpdf/wmd.

¹⁸ *Senate Report on Whether Public Statements Regarding Iraq by US Government Officials Were Substantiated by Intelligence Information*, S. Report 110-345, <http://intelligence.senate.gov/pdfs/110345>.



BIJLAGE L

De Amerikaanse aide-mémoire met verzoek om militaire steun van 15 november 2002

President Bush has clearly and forcefully laid out our deep concern over the Iraqi Regime.

Its refusal to comply unconditionally with UNSC resolutions, especially its refusal to disarm verifiably its weapons of mass destruction and prohibited ballistic missile capabilities, its repeated aggression against its own people and the region, and its ongoing sponsorship of terrorism, all constitute a unique and growing threat to international peace and security.

In an effort to resolve the matter peacefully, the United States has worked diligently in the UNSC to produce a new resolution that would offer Iraq a final opportunity to disarm peacefully and verifiably through unconditional and complete cooperation with the UN weapons inspectors.

If the Iraqi regime refuses to cooperate with the UN weapons inspectors and give up its WMD, the United States is determined to lead a coalition to disarm it.

As the last 12 years of dealing with Iraq have made clear, only the credible threat of force and serious consequences are likely to elicit Iraqi cooperation and compliance with UNSC resolutions. In order for UN weapons inspectors to have the best chance of successfully and peacefully resolving this matter, we must collectively demonstrate that we are prepared to act military to disarm Iraq if it does not cooperate and disarm verifiably.

To this end, we believe the planning for potential military action is both necessary to increase the pressure on Iraq to comply with the will of the international community and prudent in the event it again refuses to do so.

The United States seeks support from the broadest possible international coalition.

For this reason, we request that your government assist or participate in this military effort in the following way:

- Full access, basing and overflight rights for the US and other coalition partners
- Theater missile defense/air defense
- Civil military operations as part of the post-conflict stability effort
- Consequence management and NBC capabilities to include hazardous material expertise, military police, engineers, medical assets and oil spill/containment clean up teams.

The US will handle access and beddown issues for any requests involving Dutch personnel.

In addition, we would like to discuss with you what types of capabilities you have including

those listed below that you might make available to us that we could factor into planning for military operations.

- Maritime mine countermeasures.
- Airlift support.
- Air assets, including F-16s, Precision Guided Munitions, transport aircraft, Apache squadrons and patriots.
- Land assets, including an Air Mobile Brigade, mechanized division, and a remotely piloted vehicle company.
- Naval assets, including frigates, maritime patrol aircraft, mine warfare units and submarine(s) for intelligence and warning operations.
- Medical and intelligence support.
- Ground and/or underwater EOD assets.
- Constabulary forces.
- Enhanced force protection at bases within the Netherlands.
- Humanitarian assistance.

Your air assets, particularly patriots, could prove invaluable. The Netherlands has exceptionally good missile defense capability. Such assets could prove vital in a conflict with a regime that in the past has been willing to launch Scud missiles against its neighbors.

If there are any other contributions that your government is prepared to offer, I would be pleased to relay this information to my government.

Your support and participation will both increase the chances of our success by diplomatic means, and also ensure that there will be a successful military outcome should application of force become necessary.

On behalf of my government, I take this opportunity to note again our gratitude for Dutch participation in OEF and in peacekeeping operations in the Balkans and your decision to co-lead ISAF. We recognize that this participation involves substantial commitment of resources. If the Dutch government views it as useful, we would be prepared to discuss with you how we might work together to match our assets against different priority needs.¹

¹ BZ, DVB, o2809. ‘Irak-demarche vs d.d. vrijdag 15 november 2002’, ongedateerd. Zie verder dossier BZ, DVB/o2809.



BIJLAGE M

Het Patriotsysteem

Het Patriotsysteem is bedoeld ter opsporing en uitschakeling van ballistische raketten. Ook tegen inkomende vliegtuigen kan het worden ingezet. Het systeem bestaat uit een aantal componenten: een geleide raket, de lanceerinrichting waarin vier raketten passen, een radarantenne om het doel te volgen, een controlestation en generatoren voor de opwekking van elektriciteit. Een Patriotbatterij kan uit meerdere lanceerinrichtingen bestaan en over meerdere reserveraketten beschikken.¹ De radar, met een bereik van circa honderd kilometer, detecteert de doelen, bepaalt of het om vriend of vijand gaat, en wijst het doel aan, waarna met behulp van de radarreflectie de raket naar het doel wordt geleid. De radar en de daaraan gekoppelde computers in het controlestation kunnen meerdere doelen tegelijk detecteren en meerdere raketten tegelijk geleiden. Het systeem kan volledig automatisch werken; de enorme snelheid van raketten laat weinig reactietijd toe.

Het Patriotsysteem kan gebruikmaken van verschillende typen raketten, afhankelijk van de dreiging. De werking van de raket berust op het principe het inkomende ballistische projectiel zo dicht mogelijk te naderen en door een explosie te vernietigen of uit koers te brengen, zodat het doel wordt gemist. De bescherming die de Patriot kan bieden, wordt uitgedrukt in een ‘footprint’: het gebied dat kan worden beschermd tegen een specifieke ballistische raket. Tegen de Iraakse Al Hussein-raket bood de door Nederland gebruikte PAC-2-raket een redelijk adequate bescherming. Een GEM+-raket bood echter een beduidend betere protectie door een verhoogde trefkans. Dat leidde tot de wens aan Nederlandse zijde om over dit type raket te kunnen beschikken.²

¹ De later in Turkije geplaatste drie Nederlandse Patriotbatterijen beschikken elk over vijf lanceerinrichtingen.

² Def/SSA, CDS, jaar 2002, doc. 8071. BDL aan CDS, 9 december 2002, nr. 2002.051763.

SUMMARY

I.I Formation of the Committee

In the night of 18-19 March 2003, following the rejection of six motions on the question of war in Iraq, the speaker closed the assembly of the Lower House of Parliament. Thus ended a series of debates and an exchange of documents dealing with a possible armed attack on Iraq by the US and the position that the Netherlands should adopt in relation to it, which had started in early September 2002. The attack was launched on 20 March.¹ The issue of Iraq did not then disappear from the agenda. However, as the Minister of Foreign Affairs put it, the reality of ‘the military offensive by a coalition led by the US’ did change the way the issue was addressed.² Once that offensive began, Parliament was no longer concerned with the definition of Dutch policy on the Iraq question but with the government’s accountability for the adopted policy and its consistent application. Parliamentary debate was accompanied by public debate, in the media and amongst experts in various fields, such as public international law, international relations and national and international security. This report concerns the political and public debate, which continues to this day.

For nearly six years, successive administrations – Balkenende I (then outgoing), II, III and IV – opposed an independent (i.e. non-governmental) inquiry. However, on Monday 2 February 2009, objections were withdrawn. On that day, the Prime Minister and the government ministers most directly concerned, namely the Minister of Foreign Affairs, the Minister of Defence and the Minister of the Interior and Kingdom Relations, sent identical written statements to the speakers of the Upper and Lower Houses of Parliament.³ On the same day, the Prime Minister held a press conference, at which he announced his intention to form a committee chaired by W.J.M. Davids, former President of the Supreme Court of the Netherlands. The committee’s remit would be to investigate decision-making concerning Dutch policy on Iraq in the period from summer 2002 to summer 2003. The Prime Minister sought parliamentary approval before proceeding to set up the committee.

In his written statement, the Prime Minister explained his proposal as follows. In the preceding weeks, parliament had announced a large number of further questions regarding the decision-making concerning the political support for the 2003 Iraq War given by the Netherlands. The government⁴ had previously accounted for its decision-making in some detail, in written statements, in answers to questions and in a series of parliamentary debates. A majority of members of Parliament had supported the government’s policy, as evidenced by, for example, the voting on ten motions. However, it seemed that answering parliamentary questions was no longer sufficient. Furthermore, the financial and economic crisis was demanding the administration’s full attention. With these considerations in mind, the administration was proposing to instruct an independent com-

¹ Written statement from Minister of Foreign Affairs to the Lower House, dated 26 March 2009, *Parliamentary Documents II, 2002/03*, 23 432 nr. 103. The date of the invasion is sometimes given as 19 March 2003, which was the date in the American time zones when the attack began. The dates cited throughout this report are those valid in the Netherlands’ time zone.

² The written statement referred to in note 1.

³ *Parliamentary Documents II, 2008/09*, 31847 nr. 1; *Parliamentary Documents I, 2008/09*, 31847, nr. A.

⁴ Although a constitutional difference exists between the government and the administration, the two terms are used interchangeably, without any intention to make a constitutional point.

mittee to investigate the preparation of and decision-making concerning the Netherlands' political support for the invasion of Iraq.

The Prime Minister was certainly right to say in his written statements that numerous questions concerning the US invasion of Iraq had been posed or announced. Nor can it be denied that the government had already provided a great deal of information on the subject in written statements and in parliamentary debates. However, the written statements of 2 February 2009 did not immediately dampen parliamentary interest in the 'Iraq question', as the administration had hoped. There was an immediate debate in the Lower House, in the context of which the Prime Minister was asked seven questions. Thus, in the first twenty-four hours, the effect of the written statement was the opposite of what was sought. The Prime Minister answered the questions raised in the debate in a written statement dated 3 February. His response to the question of whether ministerial responsibility applied to all earlier questions was a simple 'Yes'. In reply to the other questions, the Prime Minister essentially confined himself to referring to his written statement of the previous day.

On 4 February 2009, the House considered the proposal to establish a committee.⁵ A motion calling for the preparation of a parliamentary inquiry was rejected. The outcome of the debate was that sufficient support for the government's proposal was secured. After consulting the Prime Minister, the prospective committee chairman accordingly turned his attention to the composition of the committee and other preparations.

The committee was formally established by the Decree Establishing a Committee to Investigate Decision-Making concerning Iraq, of 6 March 2009. The decree was amended by a further decree on 28 October 2009.⁶

1.2 The call for a (parliamentary) inquiry

As the Prime Minister indicated in his written statements, Parliament has repeatedly called the government to account regarding the Netherlands' Iraq policy and related matters, by posing questions, by calling interpellation debates and in the context of oral debates. Questions about the implementation of Dutch policy were first asked by MPS within a week of the invasion itself, namely on 25 March 2003. Many more followed subsequently.

Between 19 March 2003 and 2 February 2009, the Netherlands' Iraq policy was the subject of a general debate in the Lower House or standing house committees on fourteen occasions; in the context of those debates, several motions calling for a parliamentary inquiry were put forward, and were all rejected. The Upper House too has repeatedly considered the Netherlands' Iraq policy. Thus, there has been no lack of parliamentary consideration of the subject. The repeated and prolonged refusal of successive administrations, each supported by a parliamentary majority, to allow an inquiry, is regarded by the Committee as obstinate. Considerable dissatisfaction, both inside and outside the political arena, could have been prevented by a more timely inquiry. Examination of the matter would also have been more straightforward at an earlier stage than

⁵ *Proceedings II*, 2008/09, 50-41914, February 2009.

⁶ The establishment decree and the associated amendment decree (Decree nr. 3084260, *Stct.* (=Government Gazette) 16447, 30 October 2009) are both appended to this report, together with explanatory notes (Appendix A).

it has been nearly seven years after the events in question. The recollections of the individuals concerned have inevitably been impaired by the passage of time and coloured by the (unfortunate) course of events in Iraq since the spring of 2003. Furthermore, recollections have been influenced by leaks from important sources and by the suggestion – nurtured by the resistance to an inquiry – that the government was unprepared to reveal crucial information. All things considered, it would have been better if an inquiry had taken place at an earlier stage.

I.3 Appointment of the members and staff of the Committee

On the recommendation of the prospective chairman,⁷ the establishment decree appointed the following persons to the Committee:

- W.J.M. Davids, LLM, chairman
- Prof. Dr. M.G.W. den Boer
- Prof. Dr. C. Fasseur
- Dr. T. Koopmans
- Prof. Dr. N.J. Schrijver
- Prof. Dr. M.J. Schwegman
- A.P. van Walsum, LLM

The Committee's staff was made up of:

- Dr. J.J.G. van der Bruggen, Secretary
- H.T. Bos-Ollermann, LLM, first Deputy Secretary
- M. Lignac, MA, second Deputy Secretary

At a later stage, the Committee's staff was supplemented (in the capacity of researcher) by:

- Colonel (rtd) Dr. D.C.L. Schoonoord (RNLMC)

The Committee appointed Prof. Dr. Schwegman as its vice-chairman.

I.4 Remit

The establishment decree stated that the Committee was to be independent. Its remit was to investigate preparations and decision-making in the period from summer 2002 to summer 2003 with regard to the Netherlands' political support for the invasion of Iraq in general, and with regard to matters pertinent to international law, to intelligence and information provision and to alleged military involvement in particular.

Within the time frame that was allotted and to the extent the Committee was able to do so, it perceived its task as one of fact-finding and therefore it sought to determine the relevant facts and to produce a maximally complete reconstruction of the preparations and the decision-making process concerning the Iraq question.

7

At a press conference on 25 February, the prospective chairman had already announced the names that he had recommended to the Prime Minister.

1.5 General structure and content of the report

The Committee's terms of reference indicate that it was to investigate and report on a subject that has many different aspects: national and international, political and legal, historical and social, military and diplomatic, ethical and economic. There are various forms that the Committee's report might reasonably have taken; all such forms would imply a particular subject or substrate of facts coming to the fore at more than one point and would necessitate cross-referencing between parts of the report.

In the presentation of its findings, the Committee has opted to work from the general to the particular. Chapter 2, in which the Committee describes its methodology, is followed by a number of Chapters (3 to 6) describing the various facets of the context in which the Iraq question and the associated decision-making processes must be considered. Chapters 7 to 11 elaborate on the themes and aspects referred to earlier and provide further analysis. Finally, in Chapter 12, the inquiry's findings are summarized in forty-nine conclusions. Appended to the report are several formal documents, plus certain items whose content has played a central role in the inquiry. The maps in this report are derived from *De Wereld Bosatlas* (Wolters-Noordhoff Atlasproducties of Groningen, 2004). The Committee thanks the publisher for giving its consent to the use of the material and for its support with the adaptation of the maps.

A more specific summary of the topics and questions dealt with in each of the Chapters 3 to 11 is presented below.

The events surrounding the invasion of 20 March 2003 were not historically isolated, on either the national or international stages. The background to those events is therefore described in Chapter 3, starting with the Iraqi conquest of Kuwait on 2 August 1990. When the president of Iraq, Saddam Hussein, refused to withdraw his forces from Kuwait, Operation Desert Storm – an air and ground offensive against Iraq, led by the US and the UK – was launched on 16 January 1991. In 1990, the Netherlands demonstrated its willingness to take an active part in the conflict with Iraq by making one or more frigates available. Desert Storm was instigated and authorized by the UN Security Council. Following Iraq's defeat, a major disarmament programme was started in 1991, under the auspices of the UN. Consideration is given to the way that this programme was implemented by Iraq, the specially created inspection body, UNSCOM, and the IAEA. The steps taken to protect threatened sections of population of Iraq, such as the Shiites and Kurds, are also examined. With a view to forcing Iraq to cooperate with the various UN resolutions, the US and the UK (and initially France) carried out repeated air strikes on the country. Among other issues, this background Chapter discusses the stance taken by the Dutch government (the Lubbers III, Kok I and Kok II administrations) and the Lower House in relation to these attacks and the last major air strike (Operation Desert Fox) in December 1998, which took place without explicit authorisation by the UN Security Council.

In Chapter 4, the central issue is the social context within which debate about Iraq took place in the Netherlands. First, the turbulent political situation prevailing in the Netherlands in spring 2003 is described. In its decision of 18 March 2003 to give political support but not military support for the invasion of Iraq, the government made explicit reference to public support, which is why the Committee considers the social context as important. The government's reasoning was influenced by public opinion to a significant extent. Accordingly the Committee felt it appropriate to describe public opinion on Iraq in the Netherlands (and elsewhere) and to consider the extent to which the government used public opinion research to shape its policy.

Chapter 5 deals with the political decision-making in The Hague. The first question examined is how the government arrived at its position on the Iraqi conflict and what role the Ministry of Foreign Affairs played in that regard. What course did the preparation by civil servants, the formulation of a government stance, the cabinet discussions and the parliamentary debates take? And when and how were the Prime Minister and the Minister of Defence involved in the discussions and the debates in the House? The international dimension in the Dutch decision-making is also examined, for instance the response to Security Council Resolution 1441 in the Netherlands. Matters such as British contacts with the Prime Minister and us requests for political and military support are addressed as well. Another topic covered in this Chapter is the political debate surrounding two important decisions taken prior to the invasion, namely to make Patriots (together with Dutch military personnel) available to Turkey and to provide Host Nation Support to the us for equipment and troop movements (through the port of Rotterdam, for example). Of significance in this regard is the decision-making process of the government that led to the March 2003 decision to give political support but no further military support to the imminent us-British invasion of Iraq.

In Chapter 6, the Committee examines the extent to which decision-making on Iraq influenced the attempts to form a coalition between the cda (Christian Democratic Party) and the PvdA (Labour Party) in spring 2003. The Committee also analyses the value of a claim, often expressed since the House debate of 18 March 2003, namely that the Dutch position on the invasion of Iraq revealed at the time, was allegedly the result of a ‘deal’ between the cda and the PvdA in the context of negotiations on a feasible government coalition. Furthermore, the Committee deals with the question of whether after the elections of 22 January 2003 political decision-making within the government was strongly affected by the coalition-shaping process.

Chapter 7 outlines the international dynamics surrounding the Iraq dossier, against the background of the post-9/11 security policy of the us. How did the Bush administration exert pressure on Saddam Hussein’s regime in the months preceding the invasion? How did the European partners respond to the us security strategy? One important topic addressed in this Chapter is how the Netherlands charted a course between divergent Atlantic and European positions on Iraq. The Netherlands made a straightforward choice for the former. Could the Netherlands then act as an intermediary in an increasingly divided Europe? The Netherlands’ role within NATO – particularly in relation to the stationing of Patriot missile defence systems in Turkey – is also examined. Considerable attention is devoted to the weapons inspection process and to the administration’s use of the reports prepared by UNSCOM and UNMOVIC. Before the Committee commenced its inquiry, several people raised the question whether Dutch political support for the us-British invasion was motivated by economic interests, in particular oil interests. It has also been suggested that the appointment of De Hoop Scheffer as NATO Secretary-General was a factor. Both matters are dealt with in this Chapter.

In Chapter 8, the Committee considers the basis in international law for military intervention in Iraq. To that end, applicable international law on the use of force is discussed, with particular attention given to the law and practice of the un Security Council. The resolutions on Iraq passed by the Security Council in the 1990s are examined and the Committee assesses questions such as whether the mandate for the use of force contained in Resolution 678 (1990) was still valid in the period 2002-2003, if it was determined that Iraq had not met its disarmament obligations and was therefore guilty of a material breach of the conditions of the ceasefire negotiated in 1991. The Committee also looks at the consequences of the difficulties encountered with the collective sanction regime imposed on Iraq

after 1990 (collective sanctions being the most serious coercive measure short of the use of military force open to the Security Council). During the period covered by the inquiry, Resolution 1441 of 8 November 2002 was very important. This resolution gave Iraq one last chance to meet its disarmament obligations and threatened serious consequences if it did not. Dutch political debate concerning the legal basis for military intervention is reviewed in some detail by the Committee. From the outset, the administration took the view that a new Security Council mandate for the use of force was politically desirable, but not legally indispensable. The basis for this stance was the so-called ‘corpus theory’: the belief that, taken as a body, the various Security Council resolutions on Iraq passed since 1990 constituted a mandate for the use of force, which was still valid in March 2003. How did the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Defence arrive at their interpretation of international law, and how did the administration arrive at its view of the situation? Particular attention is given to decision-making within the Dutch cabinet and the parliamentary debate on this issue. Finally, the Committee examines the legal basis for the military support that the Netherlands provided with a view to promoting the stability and reconstruction of Iraq following the US-British military intervention in the summer of 2003. In this Chapter of the report, the Committee gives one of its members, A.P. van Walsum, the opportunity to make a separate statement setting out his views on the implications of the absence of a mandate in international law for military action against Iraq.

In Chapter 9, the Committee examines the role of the Dutch intelligence services, the AIVD and the MIVD in the decision-making process. What sources and information regarding Iraq’s WMD programme did the two services have access to and how were those sources and that information assessed? Particular attention is given to the AIVD’s and MIVD’s handling of (public) information about WMD from the UK and the US. The Ministry of General Affairs, the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Defence regularly received reports from both services. The Committee investigated how the ministries used these reports and what influence they ultimately had on the government’s decision to give political support for the Iraq War. The way that the government accounted to Parliament for this decision is also described. Another matter examined in this Chapter by the Committee is the provision of information by the AIVD and the MIVD to the combatant nations.

Chapter 10 deals with the question of military involvement. On 15 November 2002, the Netherlands was one of numerous countries that were asked by the US to contribute to the mobilization, albeit then only in the planning phase, of a military force against Iraq. Questions have arisen concerning the nature of this request. In this context, the Committee considers whether contributing to military *preparation* could have been expected to lead to participation in military *action* in Iraq. The content of the request made by the US on 15 November was largely withheld from Parliament by the Dutch government. What were the reasons for this course of action? This Chapter also considers how the Netherlands responded to the request for Host Nation Support and how its response compared with the response of other countries. The deployment of Patriot missiles at the request of the Turkish government also gave rise to questions that require further examination. The Netherlands ultimately declined the second part of the US request, which related primarily to the possible use of offensive weapons. From the outset, the government stated there could be no offensive contribution to the US plans by The Netherlands, unless our country was able to independently verify whether there had been any (further) material breach by Iraq of the obligations placed upon it by the various Security Council resolutions. How should this position be interpreted? The Nether-

lands ultimately decided to give political support to the US-British attack on Iraq, but not military support. How this decision should be viewed internationally is one of the central questions to this inquiry, which is addressed in this Chapter and elsewhere in this report. In the years since the invasion, it has repeatedly been asserted inside and outside Parliament that, despite the government's decision not to provide active military support, Dutch military personnel participated in military action in, around or over Iraq prior to or during the invasion. The Committee's findings in relation to these assertions are presented in this Chapter.

Chapter 11 begins with an analysis of object and significance of Article 100 of the Constitution and of the Assessment Framework 2001 for the commitment of Dutch military forces, as may be deduced from the origins of those instruments. On the basis of that analysis, the Committee considers which of the government's decisions concerning Iraq are governed by the provisions in question, and whether the government adhered to them properly. The government justified the deployment of Patriots by reference to the Netherlands' NATO obligations. Is that argument consistent with Article 100 and its origins? The Committee also considered whether the statements made by the ministers who spoke for the government on this topic were complete and clear with regard to matters such as the House's voting rights.

CONCLUSIONS

1. It would have been preferable if an inquiry into the decision-making concerning Dutch political support for the Iraq war had been conducted earlier.
2. All political parties represented in the Lower House, with the exception of GroenLinks (Green Left) and later the sp (Socialist Party), supported the us-British military action against Iraq between 1991 and February 2001, including those elements that were not authorized by the Security Council. All the Dutch administrations of that period, regardless of their political composition, were similarly supportive of that action, although there was some cabinet opposition to Operation Desert Fox at the end of 1998 voiced by dissenting members of the cabinet. Public dissent was notable by its absence.
3. In the period 2002-2003, debate regarding the Iraq question took place in the Netherlands against a backdrop of turbulent social and political developments. In this politically unstable situation, the Netherlands was preoccupied with domestic matters. As a result, there was no major public debate about Iraq, although the subject was addressed by certain circles in the media.
4. The Dutch government's decision to take no active military part in the war against Iraq was consistent with the majority view of the Dutch public, as reflected in opinion polls of the time. The decision to express political support for the war, despite the fact that it had not been mandated by the Security Council, was inconsistent with the majority view of the Dutch public, as reflected in opinion polls.
5. In early August 2002, De Hoop Scheffer, the new Minister of Foreign Affairs, consulted his civil servants about the Iraq question. This consultation was the basis for the policy principles described in the minister's first written statement to the Lower House on this subject (4 September 2002). Neither the Cabinet, nor Prime Minister Balkenende, nor Defence Minister Korthals were previously consulted about the content of this written statement. The written statement formed the basis for the government policy that was ultimately set out in the policy document of 18 March 2003.
6. The Prime Minister took little or no lead in debates on the Iraq question; he left the matter of Iraq entirely to the Minister of Foreign Affairs. Only after January 2003, did the Prime Minister take a strong interest in this issue. However, by that time, the stance defined by the Ministry of Foreign Affairs was firmly established as government policy.
7. At an early juncture, the Netherlands aligned itself with the us-British position, which was ultimately to lead to the invasion of Iraq. However, the Netherlands took the view that the strategy of regime change advocated by the us had no basis in international law. Dutch policy therefore continued to be directed towards neutralization of the Weapons of Mass Destruction (WMD) that Iraq was supposed to possess, and later towards securing compliance with the Security Council resolutions. It was inevitable, however, that the us-British action would result in regime change. The Dutch government lent its political support to a war whose purpose was not consistent with Dutch government policy. It may therefore be said that the Dutch stance was to some extent disingenuous.
8. In the policy principles laid down by the Minister of Foreign Affairs in August 2002, the question of legitimacy under international law was subsidiary. Similarly, insufficient importance was attached to the information provided by the intelligence services and the weapons inspection reports.
9. The government and the coalition parties were so determined to maintain the stance adopted in September 2002, that there was no substantial exchange of ideas between government and Parliament with regard to the policy on Iraq.
10. The subject of Iraq did not feature in the coalition negotiations between the PvdA (Labour Party) and the cda (Christian Democratic Party). Balkenende and Bos reached no clear

agreement regarding the PvdA support for the government's decision to express political support for the invasion of Iraq by the us and the uk.

11. At the cabinet meeting held on 17/18 March 2003, the precise meaning of 'political support' was not made clear. That opened the door to misunderstanding. This scope was increased by the fact that the written statement submitted to the Lower House on 18 March included no explicit reference to 'political support'. Those words were used, however, in the subsequent exchanges in the Lower House.
12. On 17 March 2003, Balkenende informed Bos (PvdA leader and prospective coalition partner) that no action would be taken to include the Netherlands as a member of the us-led 'coalition of the willing'. The fact that the Netherlands was nevertheless listed amongst the coalition's members was due to the failure of the Ministry of Foreign Affairs to provide the Dutch ambassador in Washington with the instructions he requested.
13. The us benefited from the political backing expressed by the Netherlands and other countries, since it increased support for the invasion at the global level (the coalition of the willing). The us did not need to exercise a great deal of pressure to secure the Netherlands' political and (defensive) military support. The Netherlands made an explicit distinction between political and military support; this distinction was not always recognized by the us.
14. The decision to support the invasion of Iraq was based mainly on international political considerations. First, there were the largely unspoken Atlantic solidarity considerations. Second, there was a desire for continuity in Dutch policy on Iraq. Such continuity was dubious, however, since by 2003 the us and Britain were pursuing a very different objective from that which they had pursued in the 1990s. They had moved from action designed to penalize aggression to intervention that had to result in the foreign occupation of Iraq. The Committee found no evidence that the expression of political support for the US-British invasion of Iraq was motivated by Dutch commercial interests. It was nevertheless the case that the Dutch business community stood to gain from the existence of a level playing field in postwar Iraq.
15. A common EU stance was unlikely, since there was a dichotomy of opinion within the union. By adopting a pro-us-British position, the Netherlands lost its ability to fulfil its preferred role as intermediary between, primarily, the UK on one side and Germany and France on the other. In the period examined by the Committee, the 'Atlantic reflex' prevailed over a Eurocentric response.
16. Within NATO, the Netherlands took the us-British side. The Netherlands backed efforts to build consensus in favour of providing protection to Turkey; yet the Netherlands acted alone when already at an early stage it made Patriot missiles available to Turkey, in response to a request from the us.
17. The Security Council resolutions on Iraq passed during the 1990s did not constitute a mandate for the us-British military intervention in 2003. Despite the existence of certain ambiguities, the wording of Resolution 1441 cannot reasonably be interpreted (as the government did) as authorizing individual Member States to use military force to compel Iraq to comply with the Security Council's resolutions, without authorization from the Security Council.
18. The Netherlands made it very clear that it attached great importance to a so-called 'second resolution', but this position was toned down because the government consistently added that a second resolution was politically desirable, but not legally indispensable.
19. The Dutch government's often-repeated view that a second resolution was 'politically desirable, but not legally indispensable' is not easy to uphold. The wording and scope of

- Resolution 1441 cannot be interpreted as such a second resolution. Hence, the military action had no sound mandate under international law.
- 21. The interpretation of international law adopted within the Ministry of Foreign Affairs was not based on a thorough, up-to-date legal analysis. The difference of opinion that existed within this ministry regarding the legitimacy of using force against Iraq was extremely unfortunate.
 - 22. Generally speaking, arrangements should be made – in the form of an improved organizational structure, for example – to ensure that advice on international law is properly considered in the decision-making process within the Ministry of Foreign Affairs and subsequently by the government as a whole. Such arrangements would be consistent with a long tradition in Dutch foreign policy and the government's constitutional duty to promote the development of the international rule of law.
 - 23. In early 2003, the Netherlands did not argue for the weapons inspectors to be given more time to ascertain whether Iraq had disarmed.
 - 24. The Netherlands urged the US to accept that the United Nations should be given a prominent role in the postwar stabilization and reconstruction of Iraq. Although the Dutch government was aware that US preparations for the post-conflict phase were wanting, this knowledge played no part in the decision to offer political support for the war.
 - 25. The Dutch government was selective in its interpretation of reports by UNMOVIC. Thus, the Ministry of Foreign Affairs did not reflect the nuances of the UNMOVIC reports.
 - 26. Within the Dutch intelligence services, neither the AIVD (General Intelligence and Security Service) nor the MIVD (Military Intelligence and Security Service) possessed any significant amount of independently sourced information about Iraq's WMD programme. Both services based their assessments largely on the reports of the UN weapons inspectors and information supplied by foreign intelligence services.
 - 27. The MIVD initially subjected incoming information to its own military-technical analysis. In the context of that analysis, Iraq's limited capacity to make use of WMD was highlighted. However, after early 2003, no further critical analysis of incoming information was made.
 - 28. The AIVD performed little internal analysis of Iraq's WMD programme. Nevertheless, the AIVD did observe Iraqi attempts at procurement within the Netherlands in the context of its non-proliferation remit.
 - 29. Over the period as a whole, the MIVD and the AIVD were more reserved in their assessments of the threat posed by Iraq's WMD programme than government ministers were in their communications with the Lower House.
 - 30. The reports made by the AIVD and in particular the MIVD concerning WMD were more nuanced than the public reports from other countries. These nuances were not reflected by the relevant ministers or departments; rather, ministers and departments extracted those statements from the intelligence services' reports that were consistent with the stance already adopted. In its depiction of Iraq's WMD programme, the government was to a considerable extent led by public and other information from the US and the UK.
 - 31. Before the war, there was no significant debate in the Lower House regarding the threat posed by Iraq's WMD programme. It was not until after the war, when no WMD were found and critical reports started to appear concerning the performance of the intelligence services in other countries that debate began in earnest. When debate did begin, the government's statements to the Lower House ascribed a greater role to the AIVD and the MIVD than these services actually had played.

32. In its discussions with the parliamentary Intelligence and Security Services Committee (the ‘Secret Committee’), the government did not allude to the nuances of the reports made by the MIVD and the AIVD. Contrary to the facts reported by the Committee, the Minister of Defence asserted that the AIVD and MIVD reports were not inconsistent with the public statements made by ministers.
33. The government did not disclose to Parliament the full content of the request that the US made to the Netherlands on 15 November 2002, concerning cooperation with planning for the mobilization of a military force to compel Iraq to comply with Security Council Resolution 1441.
34. From the different interpretations of the US request made by ministers Kamp (Defence) and De Hoop Scheffer (Foreign Affairs), from the cabinet debate concerning military involvement and from the written statement by Deputy Prime Minister De Boer on 25 March 2003, it is apparent that, right up until the time of the invasion, there was confusion as to what the US had asked of the Netherlands and what policy was to be followed with regard to the US request. Ministers who were not directly involved were not adequately informed about the nature and content of the request.
35. In its negotiations with the US regarding the nature of the Dutch assistance to be provided in response to the US request, the Netherlands stipulated that any decision to provide actual military support would have to be made on the basis of the Netherlands’ own judgement. Thus, the Netherlands retained independent decision-making authority in relation to practical military support.
36. The distinction between offensive and defensive weapons made by the Dutch government, in the context of which the Patriot missiles were regarded as purely defensive, is questionable.
37. The government did not provide the Parliament with any information about the provision of Host Nation Support in fulfilment of national treaty obligations prior to its written statement of 17 February 2003 (the day that practical support began). The failure to communicate information sooner was inconsistent with the government’s undertaking to inform Parliament in good time.
38. In connection with Operation Enduring Freedom, the Dutch frigate HMS Van Nes was on a few occasions deployed in international waters off the Arabian Peninsula to escort vessels involved in the build-up of the US-British invasion force. By deploying the frigate, the Netherlands was seeking to protect its reputation as a reliable partner in international military operations. The Dutch submarine HMS Walrus was not involved in any way in the build-up of an allied invasion force.
39. The Committee found no evidence to support the rumours that the Netherlands had made an active military contribution to (preparations for) the invasion of Iraq.
40. The presence of a Dutch officer at a press conference held by US General Franks in Qatar on 22 March 2003 was the result of a misunderstanding and incorrect instructions. The officer in question was not to blame; Defence Minister Kamp was politically responsible insofar as the misunderstanding arose from organizational flaws within his department.
41. It would have been advisable for the Ministry of Defence to remove Dutch exchange officers from British warships sooner, rather than at the last moment before the start of the war. This would have prevented the unnecessary irritation caused to the Royal Navy.
42. When, on 17 March 2003, it was decided not to comply with a number of outstanding US requests for offensive support, such as the ‘re-labelling’ of a frigate for operations against Iraq, the government was accommodating the views of the PvdA.

43. In cabinet, the reasons cited for refraining back from active military participation included the absence of a US request for offensive military support and the lack of national support for involvement. In the Lower House, the government placed the emphasis on the lack of national support for involvement.
44. The ministerial statements made on behalf of the Kok I and Kok II administrations and during the period under examination to the Lower House regarding the application of Article 100 of the Constitution and the 2001 Assessment Framework for the commitment of Dutch military forces were mutually contradictory in some respects and not always clear. In the context of the Iraq debate, for example, it was sometimes assumed that Article 100 afforded the House a right to approve the governmental decision, while on another occasion it was (rightly) stated that this was not the case.
45. The government erroneously failed to apply Article 100 of the Constitution to the deployment of Patriot missiles and accompanying military personnel to East Turkey. The assertion that deployment was necessitated by the Netherlands' NATO obligations was inconsistent with both the wording of the article and its origins. The Ministry of Defence still adheres to the doctrine that Article 100 is not applicable to the deployment or availability of military forces in compliance with treaty obligations. The Committee does not share this view.
46. The wording of Article 100 of the Constitution is ambiguous as to its applicability in cases concerning the deployment or availability of military forces on Dutch territory. However, the 2001 Assessment Framework clearly states that the article is not applicable in such cases.
47. Article 100 of the Constitution was not applicable to the decision communicated to the Lower House by the written statement of 18 March 2003, since the decision did not relate to the deployment or availability of military forces.
48. The decision to provide political support for the Iraq War was not influenced by the possible appointment of Minister De Hoop Scheffer to the office of NATO Secretary General.
49. The Committee questions the classification of some state secret documents made available for its perusal. This policy is considered to impede historical research and fact-finding to an unreasonable extent. The Committee recommends the introduction of a system under which the classification of documents is subject to periodic review. This would seem to be an appropriate task for the National Archives and the Ministry of Education, Culture and Science, to which the latter archives belong.



PERSONENREGISTER

- Aa, J. van der 363,
 Aartsen, J. van 52-56, 82, 94, 98, 112,
 118, 159-162, 203, 208, 328, 337, 348
 Ahtisaari, Martti 231
 Albayrak, N. 146
 Amorim, C.L.N. 333
 Annan, Kofi 51, 181, 233, 239, 248
 Annink, A.H.C. 347
 Anraat, F. van 300
 Ardenne-van der Hoeven, A.M.A.
 van 191, 322
 Armitage, R.L. 207
 Aznar, J.M. 108, 182
 Baker, James 226, 238
 Bakker, A.D. 311
 Balkenende, J.P. 17, 31, 64, 72-77,
 81-83, 86-90, 92-95, 97, 98, 100-112,
 116-118, 120-151, 164-166, 169, 171-
 184, 192, 193, 200, 201, 206-211, 217,
 256-262, 267, 272, 284, 287-290,
 293, 302, 303, 305, 307, 314, 316-321,
 327, 330, 334, 335, 341, 347, 348, 367,
 374, 382, 410, 413, 417, 425, 426
 Barroso, J.H. 182
 Barth, D. 48, 347, 353-355
 Beek, A.L. ter 46
 Beek, G.P. van de 102
 Bentinck van Schoonheten, W.O.
 362
 Berg, D.J. van den 102, 118, 188, 193,
 195, 196, 202
 Blair, Tony 34, 66, 83, 88, 101, 105-
 110, 118, 120, 122, 157, 159-165, 172,
 173, 178, 180, 182, 198, 206, 210, 211,
 264, 272, 284, 293, 296, 317, 318,
 334, 338
 Bleich, Anet 65
 Blix, H.M. 34, 44, 55, 56, 96, 118,
 167, 169, 180, 188-203, 211, 240-242,
 257, 269, 285, 294, 300, 308, 315, 333,
 339, 356, 413
 Blom, J.G. 186, 386, 389-394
 Boer, M.G.W. den 19
 Boer, R.H. de 81, 90, 92, 97, 105,
 106, 123, 140, 144, 257, 428
 Bomhoff, E.J. 81
 Bommel, H. van 91, 99, 113, 163, 170,
 206, 262, 282, 328-336, 382, 413
 Bos, W.J. 32, 67, 103, 105-111, 128-151,
 320-322, 335, 337-341, 343, 426
 Bos-Ollermann, H.T. 19
 Bot, B.R. 171, 335
 Bot, Th.P.L. 286, 298, 316, 318, 324
 Brahimi, L. 407
 Brinkhorst, L.J. 33
 Broek, H. van den 42, 45-47
 Bruggen, J.J.G. van der 19
 Budd, Sir Colin 181, 206, 352, 353
 Burns, R.N. 175
 Burridge, Brian 393
 Bush, G. H.W. 43, 47, 71, 230
 Bush, George W. 21, 34, 56, 58, 66,
 69, 71, 74, 81, 83, 89, 101, 105-110,
 118, 122, 137, 138, 155-166, 171-174,
 178, 179, 182, 183, 206, 210, 235, 236,
 239, 265, 359, 374
 Butler, Richard 52
 Casteleijn, L.F.F. 122, 347, 354, 356,
 359, 363, 374, 392
 Cheney, R.B. 42, 82, 83, 86, 159, 165,
 166, 230, 324
 Chirac, J. 66, 101, 163, 179, 181, 285
 Claus = C.G.W.O.F.G. van Ams-
 berg 89
 Clinton, W.J. 49, 51-53, 155, 236
 Colijn, Ko 30
 Corcoran, Jim 189
 Crone, F. 130
 Davids, W.J.M. 17, 19, 31, 36
 Dedden, B. 301, 309, 316, 326, 339
 Dijkstal, H.F. 64, 405
 Donner, J.P.H. 86, 103, 109, 128, 129,
 133-135, 137-139, 142-144, 148, 149,
 197, 198, 257
 Dornbush, R. Terry 49, 50
 Duijvestein, Adri 133
 Duisenberg, Greta 65
 Duyvendijk, C. van 362, 389
 Eenennaam, B.J. van 118, 137, 164,
 169, 183-187, 209, 251, 354, 392
 ElBaradei, M. 52, 56, 189, 190, 196,
 198, 240, 294, 308, 413
 Erdogan, R.T. 371
 Eurlings, C.M.P.S. 87, 93, 131, 328-
 330
 Faber, M.J. 65

- Fasseur, C. 19
 Fischer, J.M. 158, 179, 181
 Fortuyn, W.S.P. 63, 64, 81, 128
 Franks, T.R. 389-394, 399, 428
 Gaulle, Charles de 158
 Geeraedts, Roel 393
 Geerts, W.J.P. 81, 164, 165, 352
 Geus, A.J. de 95, 139, 257
 Goldsmith, Lord PH. 145, 217, 262-
 265, 272
 Graaf, Th.C. de 64, 83, 87, 94, 96,
 259, 261, 311, 328, 329, 415, 416
 Graham, Bill 201
 Greenstock, Sir Jeremy 241, 264
 Grossman, M. 93-96, 122, 159, 172,
 356, 362, 364, 392, 412
 Hadley, S.J. 160, 179, 184, 185
 Halsema, F. 29, 67, 76, 91, 105, 107,
 108, 110, 113, 312, 334
 Hamza, Khidir 289
 Heijne, Bas 65
 Heinsbroek, H.P.J.B. 86
 Herben, Matt 105, 330
 Hirsi Ali, A. 65
 Hitler, A. 66
 Hoekema, J.Th. 54
 Hoessein, Saddam 20, 21, 41-45, 48-
 51, 56, 58, 65, 66, 69, 74, 75, 81-91, 94,
 97, 104-120, 137-139, 145, 147, 160-164,
 167, 170, 172, 179-182, 185, 197-200,
 204, 206, 210-212, 219, 221, 229-232,
 234-236, 249, 257, 260, 261, 265, 269-
 272, 290, 292, 294, 296, 305-308,
 321-323, 327-331, 352-355, 369, 397
 Hoeven, M.J.A. van der 87, 92, 95,
 120, 410
 Hoogervorst, J.F. 190
 Hoon, Geoffrey 354, 363
 Hoop Scheffer, J.G. de 17, 22, 73,
 76, 81-89, 91-97, 99-106, 109, 111-
 119, 121-123, 131, 133, 135, 138-142,
 144-148, 157, 161-166, 169, 171-174,
 179-185, 189-197, 199, 201-202,
 206-213, 243, 245-247, 250-262, 273,
 282, 287-290, 293, 311, 319, 322-335,
 340, 342, 351, 352, 354, 356-361, 364,
 367, 372, 373, 377, 379, 392, 410-416,
 418, 419, 425, 428, 429
- Huizinga-Heringa, J.C. 330
 Hulst, S.J. van 285, 298, 316, 325
 Jaspers, Huub 29
 Jochems, M.R. 325
 Jurgens, E.C.M. 405, 406
 Kamp, H.G.J. 81, 92, 97-100, 103,
 105, 106, 109, 112-116, 119, 122, 123,
 131, 139, 140, 190, 278, 309, 321, 327,
 330, 332-334, 336, 339-343, 351, 358,
 360, 361, 363, 366-369, 372-374, 376,
 377, 379, 383-385, 388, 389, 392,
 396-398, 410, 412, 414, 415, 417,
 421, 428
 Kant, A.C. 35
 Karimi, F. 76, 94, 99, 114, 328, 330,
 331, 335, 413-415, 419
 Karzai, Hamid 57
 Knaap, C. van der 129, 130, 143, 146,
 327, 342, 356, 393, 395
 Koenders, A.G. 54, 76, 83, 87, 90,
 94, 96, 99, 100, 112-114, 130-133, 135,
 138, 141, 143, 148, 247, 259-262, 321,
 328, 331-336, 385, 415, 419
 Kok, W. 20, 33, 52-54, 56, 59, 63, 64,
 81, 82, 117, 158-160, 209, 348, 429
 Koningsberger, V.J.M. 84
 Kooijmans, P.H. 47
 Koole, R.A. 103, 133, 134, 149
 Koopmans, T. 19
 Korthals, A.H. 54, 81, 86, 90, 92, 93,
 174, 252, 253, 306, 326, 351-354, 357,
 360, 382, 425
 Kröner, Chr.M.J. 172
 Kroon, L. 122, 347, 356, 363, 366, 388,
 396
 Laden, Osama bin 57
 Lavrov, S. 241
 Leijnse, F. 32, 128-130, 134-137, 148,
 149
 Levitte, J.-D. 241
 Libby, I.L. 165-166
 Liebregts, H.H. 395
 Lignac, M. 19
 Lijnzaad, L. 84, 245
 Lubbers, R.F.M. 20, 42, 59, 117
 Luijn, A.H. van 65
 Luti, Bill 352
 Majoor, F.A.M. 84, 118, 247-250

- Manning, Sir David 181, 201
 Marijnissen, J.G.Ch.A. 54, 67, 76,
 105, 107, 108
 McLaughlin, John E. 353
 Melkert, A.P.W. 64
 Middelkoop, E. van 54, 360, 405,
 418
 Mierlo, H.A.F.M.O. van 33, 49-51
 Miller, Frank 354, 355
 Moller, P.S. 182
 Milošević, Slobodan 224
 Moussa, Amr 235
 Mussolini, B.A.A. 66
 Nawijn, H.P.A. 92
 Negroponte, J.D. 198, 241
 Nicolaï, A. 75, 83
 Nieuwenhoven, J. van 130, 133
 Ooms, A.I.J. 45
 Oranje, Joost 336
 Osch, A.G.D. van 364, 368
 Palacio, Anna 182, 201
 Palm, F.A. 94
 Papandreou, G. 172
 Patijn, M. 175-178, 207-209, 353, 361,
 370
 Pechtold, A. 35, 37
 Peper, A. 405
 Perricos, D. 198
 Powell, Colin 56, 72-75, 81, 97, 119,
 129, 159, 160, 165, 169-172, 178, 179,
 183, 185, 193-195, 203, 211, 289-298,
 300, 303-310, 313-316, 319-324, 327,
 330, 331, 339-343, 372, 373
 Pronk, J.P. 50, 53, 54, 56
 Reefman, R.W. 394
 Reijn, J.A. van 305, 307, 310, 316, 319,
 325-327, 353
 Reintjes, J. 205, 206
 Remkes, J.W. 73, 75, 81, 89, 90, 92,
 109, 139, 282, 283, 327, 335-339
 Rice, Condoleezza 165, 166, 184, 241
 Robb, J. 391
 Robertson, Lord 174-178, 207-209,
 370
 Rosenmöller, Paul 64
 Ross-van Dorp, C.I.J.M. 75
 Rouvoet, A. 128, 136
 Rozing, J. 45, 188, 192, 198, 304
 Rumsfeld, D.H. 352
 Ryan, R. 33, 34, 242
 Rycroft, M. 173
 Sabri, Naji 205
 Samsom, D.M. 130
 Sands, Ph. 34, 272
 Schaper, H.A. 118, 247, 322
 Scheffer, Paul 65
 Schermerhorn, W. 81
 Schoonoord, D.C.L. 19
 Schrijver, N.J. 19
 Schröder, G. 66, 100, 161, 163, 178,
 179
 Schwarzkopf, Norman 226
 Schwegman, M.J. 19
 Siblez, H.H. 85, 86, 118, 209, 247-
 249, 322-325, 355, 363
 Siepel, H. 73
 Simpson, John 394
 Sipkes, L. 47
 Sobel, C.M. 162, 181, 183, 352, 354,
 379, 381
 Staden, A. van 396
 Stalin, Joseph 66
 Stoel, M. van der 65, 66, 204
 Straw, J.W. 159, 160, 162, 181, 201,
 202, 264
 Swartbol, R. 82, 86, 94, 102, 119,
 164, 181, 201, 206
 Timmermans, F.C.G.M. 130, 133, 148
 Tjeenk Willink, H. 100
 Veerman, C.P. 95, 197
 Velzen, K. van 94, 382
 Verhagen, M.J.M. 50, 105, 107, 110,
 129-131, 137, 140, 143-148, 150, 263,
 268, 337, 340, 341
 Villepin, D.M.F.R.G. de 158, 162,
 171, 179, 181, 182, 208
 Visser, R.K. 88, 117, 130, 317, 318, 321,
 335, 338, 343
 Vlies, B.J. van der 87
 Volcker, P.A. 233
 Voorhoeve, J.J.C. 252, 406
 Vos, M.B. 54, 56
 Vries, J.G. de 130, 146
 Vries, K.G. de 54
 Walsum, A.P. van 19, 22, 246, 270
 Walzer, M. 253

- Wijk, R. de 394
Wijn, J.G. 130
Winter, Leon de 66
Wolfowitz, P. 165, 174, 175, 209
Wolterbeek, C. 197
Ybema, S.B. 253, 347
Zalm, G. 105, 107, 110



TREFWOORDENREGISTER

- 11 september 21, 57, 63, 68, 71, 119, 155-158, 210, 239, 348, 396
- 21st Theater Support Command 380
- 45 minutencclaim 304-305, 307, 314, 332, 335, 343
- Ababil-raketten 292, 305
- Afghanistan 57, 68, 82, 116, 158-159, 169, 174, 219-220, 266, 348-352, 354-355, 359, 365, 367-369, 372, 374, 386, 396-398
- Afrikaanse Unie 224
- AIVD 22, 28, 31-34, 82, 88, 115, 130, 194, 198, 277-300, 308-309, 311-325, 327-328, 331-343, 427-428
- Al Hussein-raketten 231, 292, 305-306
- Al Qaida 57, 82, 286, 295-296, 298, 309, 315, 320, 322, 326-327, 338, 342, 348, 351, 353
- Al Samoud-raketten 197, 292, 305, 308, 333
- Algemene Vergadering van de VN 83, 87, 163, 239
- Algemene Zaken (ministerie) 22, 28, 30, 32, 34, 88, 102, 117, 157, 181, 194, 201, 242, 273, 281, 288, 302, 317-322, 332, 334, 342-343, 347, 381
all necessary means 42, 66, 90, 167, 219, 221, 226, 241, 263, 266, 268, 271-272
- Amerikaanse ambassade/ambassadeur (Den Haag) 49, 53, 82, 100-101, 157, 162, 181, 324, 352, 354-355, 360, 362, 374, 377, 380-381, 383, 386
- Amman 205
- Ankara 98, 176-177, 212, 387
- ANP 140, 322
- Antillen 349
- antrax 191-192, 198-199, 201-203, 211, 290, 292, 304, 314-315, 353
- Antwerpen 381-382, 385-386, 413
- Arabische landen 43, 204
- Archiefwet 31
- Argos* 29, 320, 393-394, 396
- artikel 100-procedure 94, 412, 419
- As van het Kwaad 58, 155, 158, 210
- Australië 109, 122, 139, 219, 220
- AWACS 175, 177, 348, 371-372
- Azoren-overleg 182
- backfill* 107, 144, 348, 365, 368, 372, 379, 398, 416
- Bagdad 43, 45, 47-48, 52, 56-58, 112, 119, 162, 185, 187, 198-199, 205, 230, 232, 234, 295, 329
- Bahrein 45, 376, 386
- Barcelona 67
- Batman 98-99, 370-371
- bedrijfsleven 204-205, 207, 213, 426
- belevingsmonitor 76
- België 174-175, 177-178, 370, 381, 386, 398
- Berlijn 173, 209, 356
- Besluit geweldgebruik krijgsmacht 384
- Bevelhebber der Zeestrijdkrachten 362, 389
- bewindspersonenoverleg 130, 137
- Binnenlandse Zaken en Koninkrijks-relaties (ministerie) 32, 34, 73, 287
- biologische wapens 43-45, 48, 51-53, 83, 86, 88, 114-115, 177, 190, 192, 196, 198, 200, 211, 227, 229-231, 240, 270, 290, 292, 295, 303-307, 313-315, 318-319, 323, 326, 328-329, 331-333, 335, 340, 353, 373, 375
- Birma 169
- Bosnië 48, 219-220, 372, 405-406
- brainstormsessie 84-85, 117, 119, 161, 163, 184, 245-246, 250, 322-323
- brief van Acht 97, 117, 171-172
- Britse ambassade/ambassadeur (Den Haag) 88, 157, 181, 318
- Brussel 171, 208-209
- Bulgarije 190
- Bureau Intomart 70
- Bureau Maurice de Hond 69, 71, 76
- Buitenlandse Zaken (ministerie) 21-22, 30, 34, 50, 72-74, 81, 84, 88, 90, 96-97, 100, 102, 111, 114-115, 118-120, 144, 156-157, 159-162, 166, 168, 171, 174-175, 184-185, 188-189, 191-196, 200-201, 203, 205, 207, 211-212, 217, 242-244, 248, 251-253, 255, 265, 272-273, 281, 284, 287-289, 291, 294, 296, 302, 308-309, 315, 318, 322-326, 331-332, 335, 339, 342-343, 347, 352, 355, 360-361, 363-364, 366, 371-372, 374-377, 381, 421, 425-427
- Bush-doctrine 155
- BVD 188, 280-281, 291, 295, 299, 300, 335

- Camp David 83
 Canada 67, 181
 CDA 21, 32, 50, 64, 70-71, 75, 81, 83, 91, 105, 106, 107-108, 110, 112, 122, 127-130, 132-134, 136-138, 143-151, 183, 340, 379, 398, 406, 426
 CENTCOM 348-349, 354, 362, 365-366, 371, 375, 383, 386-387, 389, 390-391, 395
 chef Defensiestaf/CDS 122, 254, 301, 347, 349, 356, 360, 363, 366-367, 377, 380-381, 384-385, 388, 391-392, 396
 chemische wapens 41, 43-45, 48, 51-53, 71, 83, 86, 88, 114-115, 177, 189-192, 196, 198, 200, 203, 227, 229-231, 240, 270, 291-292, 295, 304-307, 313-315, 318-319, 323, 326, 328-329, 331-333, 335, 340, 353, 373, 375
 China 53, 55, 116, 132, 168, 204, 226, 233-234, 236, 249, 253, 269, 272
 ChristenUnie 112, 127
 CIA 45, 288, 290, 292-293, 297-298, 313-314, 317, 327, 336-337, 353
 CIMIC, 365
 CNN 187
coalition of the willing 113, 135, 137, 141, 158, 183-184, 352, 393, 426
Combined Air Operations Center 371
 Comité Verenigde Inlichtingendiensten Nederland/CVIN 287-289, 294-295, 302, 306-307, 317
 Commandant der Zeemacht in Nederland 363
Commander Amphibious Task Force 388
Commander Central Command 389, 399
Commander Task Force 50 388
Commander-in-Chief Fleet 388
 Commando Luchtstrijdkrachten 395
 Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken/
 CAVV 114, 247, 251
 commissie-Van den Haak 30
 commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten/commissie IVD 277, 300, 312, 321, 336-341, 343, 428
 communicatieplan resolutie 1441 73
 Congres (Amerikaanse) 51-52, 58, 160, 166
containment 100, 236
 coördinator Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten/coördinator I&V 287-288, 317-321, 335, 343
 corpustheorie 22, 246, 258, 263, 270-272
 Cuba 226-267, 229
 Cyprus 363
 D66 32, 63, 70, 87, 91, 99, 105, 112-113, 120, 123, 256, 259, 261
 Dar es Salaam 47
De Telegraaf 277
de Volkskrant 65, 72, 74
Defence Command Denmark 396
Defence Intelligence Service/DDIS 396
 Defensie (ministerie) 22, 30, 32, 34, 45, 73-74, 88, 114-115, 119, 185, 217, 242, 252-253, 255, 272-273, 278, 302, 322, 325, 342, 347, 353, 356, 359-361, 364-365, 371, 374-375, 377-378, 390, 394, 406, 421, 428-429
 Defensie Crisisbeheersingscentrum/
 DCBC 301, 381, 384, 387, 390-392, 394, 396
 Defensiestaf 302, 348, 361-362, 364-365, 391
 Democratische Republiek Congo 219
 demonstraties 67, 75
 Denemarken 182, 357
 derdepartijregel 30, 278, 298
 DGPZ 81, 84-85, 114, 116-118, 120, 202, 209, 243, 246-249, 251, 273, 322-325, 347, 355-356, 363
 Directie Afrika en Midden-Oosten/
 DAM 185, 205, 244-248, 250-251, 322
 Directie Algemene Beleidszaken/DAB 122, 252-254, 278, 302-303, 306, 309-310, 325-326, 340, 347, 352, 356, 360-361, 363, 377-378
 Directie Juridische Zaken/DJZ
(Buitenlandse Zaken) 84-85, 114, 118, 120, 243-251, 265, 273
 Directie Juridische Zaken/DJZ
(Defensie) 252-255, 347, 377, 421
 Directie Personenverkeer, Migratie en Consulaire zaken/DPC 205
 Directie Veiligheidsbeleid/DVB 50, 118, 191, 195-198, 288, 291, 302, 322-325, 343
 Directie VN en Internationale Financiële Instellingen/DVF 84, 118, 248

- Directie Voorlichting (Defensie) 390-392
 directeur Politieke Zaken/DPZ, 243
Disaster Assistance Response Team/DART 133,
 364-365, 367-369, 373
 Diyarbakir 42, 98-99, 368, 370-371
Drei-Gruppe 157
 Dubai 395
 Duitsland 96-97, 101, 121, 157-158, 161,
 171-172, 174-180, 194, 201, 210-212,
 270, 272, 351, 355, 370, 372, 381, 383,
 385-386, 398, 413, 426
 Economische Zaken (ministerie) 32,
 281, 288, 295, 298, 316, 336
 Ecuador 229
 Eemshaven 42, 382-383, 386
 Eerste Kamer 18, 35-36, 113, 136, 263,
 337-338, 341, 385, 405-406, 410, 417-
 418, 420-421
 Eskishesir 387
 Europa 21, 65, 67-70, 74-76, 119, 155-
 156, 158, 161-162, 171-174, 212, 267, 311,
 381, 383, 385, 426
European Participating Airforces/EPAF 350
 Europese Raad 75, 172-173
 Europese Unie/EU 49, 92, 97, 100, 116,
 118, 131, 155-156, 160, 162-163, 168, 171-
 173, 179-180, 186, 210, 219, 261
 EU-trojka 196
 EVDB 156
 F-16 350-352, 354-355, 359, 365-369, 372,
 374, 379, 386, 393-395, 397-399
Financial Times 246
 for-your-eyes-onlybrief 88, 210, 284,
 318, 321, 334-335, 343
 formatiebesprekingen 106, 129, 136, 398
 Frankrijk 20, 42, 46-47, 52-53, 55, 58,
 90, 97, 101-102, 116, 121, 132-134, 158,
 167-168, 171-172, 174-175, 177-178,
 180-181, 194-195, 201, 204, 210-212,
 219, 228, 223-224, 236, 239, 241, 249,
 270, 272, 370, 413, 426
 fregat(ten) 20, 42, 50, 122, 133, 139-141,
 149, 348-350, 355-357, 361, 364-365, 367,
 369, 373-376, 378-379, 388-389, 399,
 406, 428-429
 Geneefse Conventie 236, 265
German Marshall Fund of the United States
 69-70
- Gilze-Rijen 99
 Golf van Oman 348, 350, 375
 Golfoorlog (1990-1991) 42-43, 49, 71,
 122, 174, 204-205, 229-231, 238, 281,
 290, 292, 310, 374, 380, 397, 420
Goods Review List 235
 Greenpeace 101
 GroenLinks 42, 47, 54, 56, 64, 70, 87,
 99, 112-113, 120, 259, 261, 332, 413-414,
 425
 Grondwet 23, 156, 266, 347, 359, 380,
 385, 403, 406-408, 412, 414-417, 429
Guinness Book of Records 67
 Gymnich-overleg 84, 162-163
 Haifa 42
 Haïti 222, 271
 Halabja 41
 handel met Irak 204, 207
 Helsingør 162-163
Het Parool 131
 HMS Ark Royal 388-389
 Hoge Raad 17, 300
 Hongarije 100, 311
 Hoorn van Afrika 365
Host Nation Support 21, 23, 42, 90, 99,
 103, 107-108, 113, 123, 131, 139, 184, 355,
 358, 367-368, 374, 379-383, 385, 398,
 412, 414-415, 418-419, 426, 428
 Hr. Ms. Rotterdam 361-3, 366
 Hr. Ms. Van Nes 122, 350, 375-376,
 389, 399, 428
 Hr. Ms. Walrus 349-350, 373, 376, 393-
 395, 399, 428
 IAEA 20, 44, 51-52, 55-56, 58, 83, 168,
 187-190, 194-197, 227, 229, 231-232,
 236, 238-239, 240, 256, 264, 282, 284,
 289, 297, 299-300, 308-309, 313, 315,
 326, 330-331, 339
 IKV 65
 India 227, 253, 328
information loop 284, 310
 Inlichtingendienst Buitenland 281
 Internationaal Gerechtshof 248, 399
 Irak *passim*
 Irakoorlog 64, 67, 213, 225, 349, 351,
 359, 425
 Iran 41, 43, 55, 58, 155, 158-159, 227, 230,
 350, 393, 395

- Iraq Liberation Act* 51, 58
Iraq Survey Group 335
ISAF 82, 139, 219-220, 266, 350-351, 372
islam 65, 100
Israël 42, 58, 66, 71, 162
Israëlsch-Palestijnse conflict 85, 162, 166, 206, 238, 328, 366
Italië 67
Jebel Ali 376, 395
Jemen 225-227, 229, 349
Joegoslavië 156, 224, 268
Joegoslaviëtribunaal 399
Jordanië 56, 198, 295, 368
Justitie (ministerie) 32, 205, 242, 287
kabinet-Balkenende I 64, 81-82, 128, 174
kabinet-Balkenende II 112
kabinet-Balkenende IV 217, 267
kabinet-Kok I 20, 59, 429
kabinet-Kok II 20, 33, 53, 81-82, 159, 429
kabinet-Lubbers III 20, 59
kabinetsformatie 21, 106, 108, 110, 122, 127-151
Kaboel 57, 220, 351
Kaiserslautern 380, 382
Kamer van Koophandel 204
Kamerdebat van 5 september 2002 87, 163, 247, 251, 327-328
Kamerdebat van 12 februari 2003 98
Kamerdebat van 19 februari 2003 99-100, 131, 138, 261, 414
Kamerdebat van 18 maart 2003 21, 103-108, 111-112, 127, 130, 135, 140-141, 145-146, 148, 150, 183, 200, 265
Kamerdebat van 4 februari 2009 27, 30, 32-33, 35
Kirgizië 139, 350-351, 372, 379, 386, 394-395
Koerden 20, 43, 45-46, 65, 224, 227-228
Koeweit 20, 41-43, 47, 116, 219-220, 225-229, 237-238, 243, 248-249, 271, 366, 388, 395
Koeweit-Stad 43
Koninklijke Landmacht 46, 366, 380
Koninklijke Luchtmacht 348, 366, 371, 387, 390, 393
Koninklijke Marechaussee 72, 347, 384-385, 414
Koninklijke Marine 348, 362, 365-366
Konya 371
Korps Commandotroepen 351, 366, 374, 396
Korps Mariniers 46
Korps Nationale Reserve 72
Kosovo 109, 220-221, 224, 246, 248, 250, 258-259, 266, 397
KRO 70-71
landelijk officier van justitie voor terrorismebestrijding 288, 295, 298
Leidraad Preparatie 73
Letter of Intent 380, 382-383, 385
liaisonofficieren 386-389, 391-392
Liberia 220-221, 248
Lijst Pim Fortuyn, *zie* LPF
Londen 34, 55, 67, 88, 118, 152, 159-160, 171, 173, 187, 196, 205-206, 353, 387
LPF 63-64, 70-71, 81-82, 86, 92, 94, 105, 112, 128, 139-140, 144, 330
Luxemburg 176
Major Stephen W. Pless 382
Majors List 169
Maleisië 236
Manas International Airport 350, 394
mariniers 112, 356, 362-363, 366, 375, 388
maritiem patrouillevliegtuig 140, 348-349, 364, 367, 369, 372, 387-388
massavernietigingswapens 22, 43-44, 52-54, 56, 58, 67, 69-71, 82, 84-87, 90-91, 104, 108, 112-115, 118-120, 129-130, 155-156, 159-162, 164-166, 187-191, 193-194, 196-198, 200-203, 210-211, 224, 229-230, 234, 238, 240, 246, 253, 256-262, 265, 269-271, 278, 281-285, 286, 288, 291-302, 306-343, 352, 377, 425, 427
material bread 22-23, 66, 90-91, 94, 96-98, 104, 109, 131, 141, 167-169, 172, 175, 178-179, 187, 189-190, 193-194, 197, 199-200, 202, 211, 238-240, 242, 250, 254, 256-263, 272, 280, 307, 358-359, 364-365, 367, 369, 374, 376-377, 398
Midden-Oosten 71, 87, 100, 121, 157, 212, 238, 269-270, 286, 323, 348-350, 364

- mijnenjagers 355, 361, 364-365, 367-368
Military Sealift Command 382
 ministeriële Kerngroep Speciale Operaties 347
 ministeriële Stuurgroep resolutie 1441
 72, 76, 193
 Ministerraad 21, 32-33, 53, 56, 72-76,
 82-83, 86-87, 89, 92-93, 95, 97-101,
 103-106, 116-117, 120-123, 128, 131-132,
 135-142, 144-145, 149-150, 175-177,
 183-184, 189-191, 194-198, 201-203,
 207, 212, 242-244, 254-258, 263, 287,
 296, 324, 327-328, 331, 343, 347, 357-
 359, 360, 363, 366, 368-370, 372-374,
 376-377, 379, 383, 397, 410, 415-416,
 418-419, 425-426, 428-429
 MIVD 22, 31-34, 82-83, 88, 115, 130, 189,
 192, 277-285, 287-288, 290, 293-294,
 296, 300-328, 330-343, 347, 349, 353,
 364, 427-428
 MKB-Nederland 204
 mosterdgas 41, 191, 291
Mutual Defense Assistance Agreement 380
Mutual Support Agreement 380
 MVV, *zie* massavernietigingswapens
 Nairobi 57
 Nashville Tennessee 86
 Nationaal Commando/NATCO 380-381,
 383
 Nationaal Coördinatiecentrum 73,
 381, 385
 National Security Council 165
 NAVO 21-23, 42, 68, 85, 98-100, 123,
 155-156, 158, 160, 173-178, 207-209,
 212-213, 246, 248, 282, 284, 292, 302,
 309, 324, 331, 348, 352-354, 355, 361,
 370-372, 380-381, 387, 397-398, 405-
 406, 413, 418
 NAVO-top in Praag 174, 177, 178, 355,
 357
 NAVO-verdrag 99, 107, 380, 409, 414,
 418, 420-421, 426, 429
 NBC-(ontsmettings)capaciteit 361, 364,
 367, 377, 378
 NBC-wapens 44, 317, 324, 353
 New York 45, 57, 100, 167, 188, 193-195,
 202, 235
 NIOD 64
 no-flyzone 45-47, 56, 228, 371, 395
 noodhulpeenheid 368, 373, 378
 noodhulpverkenningsteam 364, 373,
 378
 Noord-Korea 58, 155, 158, 159, 219
 North West Airlines 383
NRC Handelsblad 65, 143, 336, 339-340
 nucleaire wapens 44, 289, 303, 313, 323,
 328
 olie 22, 48, 56, 70-71, 203-207, 212, 219,
 227, 231-232, 235, 269-270
 olie-voor-voedselprogramma 48, 204-
 205, 217, 229, 231-236, 238, 269
 omlabeling 122, 139-141, 149, 373, 375,
 377, 398, 429
 onderzeeboot 348-350, 365, 367, 369,
 373, 379, 393-395, 399, 428
 ONJO.nl 29, 393
 Oostenrijk 383
 Oost-Timor 219-220, 266
 operatie *Active Endeavour* 348
 operatie *Desert Fox* 20, 52-54, 81, 116,
 228, 230, 244-245, 259, 261-262, 291,
 313, 328, 425
 operatie *Desert Storm* 20, 42, 226, 229-
 230, 237, 271
 operatie *Enduring Freedom* 47, 82, 122,
 139, 348, 350-352, 365-369, 372-379,
 386-389, 393, 395, 397-399, 428
 operatie *Iraqi Freedom* 122, 389-390
 operatie *Provide Comfort* 45-46, 224,
 227, 362
 operatie *Tulip Guardian* 371
 operatie *Turquoise* 219
 Orion 348-349, 369, 372
 Pakistan 253, 328, 349, 351
 Palestijnen 65, 85, 162, 166
 Parijs 118, 170-173, 178, 181, 356
 Patriot 21-23, 42, 72, 93, 95, 97-99, 103-
 104, 107-108, 113, 122-123, 139, 173-174,
 176-177, 212, 354-355, 357-358, 361-373,
 379, 386-389, 391, 398, 410, 412-416,
 418-420, 426, 428-429
 Pax Christi 76
 Pentagon 57, 83, 186-187, 203
 Perzische Golf 42, 113, 348-350, 363,
 375-376, 395, 397, 406, 413
 Platform tegen de Nieuwe Oorlog 67

- politieke steun 17-19, 21-22, 76-77, 96, 103-110, 113, 121-122, 134-136, 138-139, 141-148, 150, 182-184, 199, 207, 209-210, 212-213, 248, 261-262, 267, 270-271, 277, 286, 301, 334, 364-365, 378-379, 392, 399, 425-427, 429
- Portugal 182
- post-Saddam 111, 165, 184-187, 203, 212
- preemptieve actie 83, 157, 161, 210, 218
- Prins Maurits Laboratorium 45
- publieke opinie 21, 49, 61, 63-77, 119, 177, 203, 398
- PvdA 21, 32, 54, 63-65, 67, 70-71, 87, 91, 99, 103, 105-110, 112-113, 120, 122-123, 127-151, 183, 256, 259, 261, 320-322, 332, 379, 398, 406, 426, 429
- Qatar 154, 386-387, 389
- Raad voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten/RIV 287, 302-303, 305-307, 309-310, 316, 319
- Radio 1 Ochtendjournaal* 189
- radiologische wapens 290, 303, 313
- Rainbow Warrior 101
- rechtsgrond/rechtsgrondslag 22, 27, 57, 76-77, 87, 100, 142, 145, 217, 226, 228, 237, 246, 248-249, 251, 254, 259, 263-264, 267, 271, 272, 414, 427
- Regeling wapens en munitie
- krijgsmachtpersoneel 1997 384
 - regime change* 51, 65, 81-83, 85, 89, 91, 111, 119, 155, 159-161, 166, 184, 210, 212, 236, 245, 247, 264, 271, 425
- Reporter* 102, 360
- Republikeinse Garde 45, 53
- resolutie *zie* Veiligheidsraadresolutie
- Rijksvoorlichtingsdienst/RVD 73, 76
- Rijkswet geweldgebruik
- defensiepersoneel 384
- Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen 380, 416
- Rijn 383
- Rome 67
- Roosendaal 383
- Rotterdam 21, 42, 63, 90, 381-383, 385-386
- RTL Nieuws* 69, 393-395
- Rules of Engagement* 349-350, 395
- Rusland 52-53, 55, 58, 116, 132, 134, 167-168, 180, 204, 206, 233-236, 239, 249, 272, 291, 299, 413
- SACEUR 78
- sarin 291
- sbs6 69, 71
- Schiphol 383, 385-386
- scud 42, 174, 177, 231, 292, 305, 314, 371
- secretaris-generaal van de NAVO 22, 174, 177, 207, 213, 429
- secretaris-generaal van de Verenigde Naties 51, 225, 227, 230-231, 233, 248
- serious consequences* 22, 66, 90-91, 96, 102, 168, 175, 179, 238, 240, 260-261, 263, 272, 358, 374
- SGP 112
- SHAPE 174
- Shell 206-207
- sjiieten 20, 43, 45-46, 224, 227-228
- Soesterberg 381
- Somalië 219, 222, 349
- souschef Operatiën (Defensiestaf) 301, 347, 364, 390-391
- Sovjet-Unie 100, 156
- SP 54, 68, 70, 87, 96, 99, 112-113, 120, 261, 425
- Spanje 179-180, 190, 209, 272
- Special Forces* 361, 365-369, 372, 374, 394-398
- Special Operation Forces* 396
- Srebrenica 48, 64, 81, 268
- stabilisatiemacht 112, 120, 175, 219, 266, 368, 378, 398, 417
- State of the Union* 158-159, 171, 193
- Staten-Generaal 17, 22-23, 36, 49, 73, 262, 277, 328, 350, 358-359, 370, 376, 379, 390, 397, 403-406, 408, 410-411, 415, 417, 428
- Stem van Nederland* 71, 76-77
- Straat van Hormoez 348, 350, 375-376, 395, 397
- strategiegroep 73
- Stuurgroep Militaire Operaties 347, 363, 366
- Suezkanaal 350, 363, 371
- tabun 291
- Tadzjikistan 394
- Taiwan 253
- taliban 57, 158, 348, 351

- Tampa 97-98, 122-123, 254-255, 348, 354, 359, 362, 364, 366-369, 373, 383, 386
- TCBU 404, 407, 409, 419
- Tegenlicht* 393
- Tel Aviv 42
- TNO 45, 192
- TNS NIPO 70
- Toetsingskader 412-421, 429
- Tsjaad 219
- Turkije 21-23, 42, 46, 56, 72, 93, 97-99, 139, 173-178, 212, 227, 291, 364-372, 379, 386, 387, 391, 398, 407, 410, 413-415, 418, 420, 426, 429
- Turkse generale staf 371, 387
- Turkse regering 98, 175, 177, 367, 370, 372, 413
- Tweede Kamer 17-18, 20-22, 27, 29-30, 32, 35-37, 42, 45-47, 49-54, 56-57, 64-65, 68, 75, 83-89, 93, 96-99, 101-106, 111-117, 120, 122-123, 127-128, 138, 144-145, 150, 156-157, 163-164, 166, 172-173, 183, 190-195, 198-199, 203, 206, 211, 217-218, 242, 244, 247, 253, 255-259, 261-263, 267-268, 277, 282, 294, 299-300, 309, 320, 322, 328-331, 333-344, 348, 351-352, 357-360, 366, 370, 374, 376, 382, 384-385, 390, 392, 405, 407-408, 410-414, 416-421, 425-429
- uitwisselingsofficieren 386-389, 398, 428
- UK/NL Amphibious Force* 362
- Universiteit van Amsterdam 70
- UNMOVIC 22, 34, 53, 55, 58, 167-168, 170, 176, 187-192, 194-197, 199-203, 211, 236, 239-240, 242, 256-257, 264, 282-283, 290, 292-295, 297, 299-300, 305, 308-311, 314-315, 324, 326, 330-331, 333, 336, 339, 342, 356, 427
- UNSCOM 20, 22, 44-45, 49, 51-55, 58, 187-188, 191-192, 195, 197-199, 227, 229, 231-233, 236, 238, 282-284, 290-293, 296-297, 299-300, 304, 306-311, 314-315, 319, 324, 326, 328, 330-331, 333, 335-336, 339, 342
- uranium 82, 84, 190, 194, 198, 232, 269, 289, 295, 303, 308, 313, 315
- uss Constellation 388-389
- uss Grapple 376
- Valkenburg 381
- veiligheidsmonitor 76
- Veiligheidsraad 20-22, 33, 41-58, 66, 69-75, 82-83, 85, 87, 89-91, 94, 96, 101-106, 108-109, 111, 114-116, 119-120, 129, 131-133, 139, 142, 158-159, 161-173, 175-182, 187-190, 192-193, 195, 197-198, 201-203, 205, 211, 217-219, 224-250, 252-273, 289-290, 292-294, 296, 303-304, 306-309, 313, 315, 327, 330-331, 333, 340, 348, 352, 358, 362, 367, 372, 377, 408, 411, 425-426
- Veiligheidsraadresolutie
- 661 41, 225, 229, 230, 237
- 665 41, 226
- 670 41, 225
- 678 22, 41, 47, 50, 91, 116, 219, 226, 228, 237-238, 240-245, 247-250, 252, 254, 262-264, 271-272
- 686 43, 45, 226, 237
- 687 43-45, 47, 49-52, 226-231, 237-240, 243-244, 248-250, 254, 259, 262-264, 271, 272, 292
- 688 45-46, 49, 56, 227-228, 238-239, 243,
- 706 48, 23-232
- 707 44, 50, 273
- 712 48, 231-232
- 715 44-45
- 816 219-220
- 986 48, 204, 232
- 1134 233
- 1137 49
- 1154 51
- 1194 51, 238
- 1205 52, 54, 238
- 1267 57
- 1284 55, 167, 196-197, 200, 204, 230, 235-236, 259
- 1368 57, 348
- 1441 21-22, 44, 66, 72-73, 76, 89-95, 97, 100-102, 104-105, 109, 114-116, 119, 135-138, 142, 144-145, 147-150, 167-170, 172-175, 178-179, 181-182, 187-190, 193, 196-197, 199, 202, 211, 217, 236-237, 239-241, 248, 250, 254, 256-257, 259-264, 270-273, 287, 294, 308, 310, 315, 354-

- 355, 357-359, 362, 364-365, 367, 369,
 374, 377, 397, 410-411, 418, 426-428
 1454 235-236
 1472 236
 1483 111, 229, 236, 265-266
 1511 219, 222, 266
 1546 222
 Venlo 383, 386
 Verenigd Koninkrijk/*VK* 20, 22-23, 42,
 46-47, 54, 63, 67, 97, 103, 106-107, 110,
 112, 116, 118, 121-122, 134, 137-142, 144-
 146, 148-150, 157-159, 162-163, 165-167,
 170-171, 173, 178, 180-181, 185, 190,
 197, 201, 204, 210-211, 219, 228, 239,
 248, 250, 257, 270, 272, 282, 297, 321,
 325-326, 331, 334, 337, 342-343, 357-358,
 362, 365, 376-378, 387, 397-399, 413,
 426-427
 Verenigde Arabische Emiraten/*VAE*
 349, 387
 Verenigde Naties/*VN* 28-29, 41-42,
 47-49, 51, 55-58, 66, 84, 87, 107, 111,
 120-121, 183, 217-219, 224-225, 228,
 231-233, 239, 248, 267, 269, 350, 404,
 406, 427
 Verenigde Staten/*vs* 17, 20-23, 42-43,
 46-47, 50-54, 56-58, 63, 65, 67-72,
 74-76, 82-83, 87, 89-97, 103, 107, 110,
 112, 116, 118-119, 121, 129, 131-134, 137-
 146, 148-150, 155-164, 166-172, 174-180,
 182-186, 188-190, 192-193, 197, 201,
 203-204, 206-207, 209-213, 228, 230-
 231, 235, 239, 241, 244, 248, 250, 252-
 253, 256-257, 259, 264, 270, 272, 282,
 289, 296-297, 306, 311-313, 324-326,
 329, 331, 335, 337-338, 342, 343, 348-
 349, 352-358, 360, 362, 364-365, 367-
 373, 375-380, 382-387, 393, 397-399,
 410-414, 418, 421, 425-428
 verkiezingen 21, 63-64, 81, 127-129, 132,
 150, 156, 169, 379
 Vlissingen 371, 383
VN-Handvest 41, 47, 57, 121, 217-220,
 224-225, 227-228, 237-238, 240, 246,
 248, 254, 265, 268-269, 273, 404
VN-spoor 89, 94, 98, 130-131, 139, 160,
 162-164, 167, 174, 178, 182, 211
VN-wapeninspecties 91, 187, 211, 257,
 280, 286, 293-294, 297, 301, 307, 315,
 327, 330, 342, 397
VNO-NCW 204
VPRO 393
VVD 32, 63-65, 70-71, 75, 81, 83, 98, 105,
 112, 116, 128-129, 140, 144, 149
VX 191, 199, 291, 294, 299
 Washington 55, 57-58, 72, 81-82, 97,
 118, 137, 141, 149, 157, 159-160, 164-165,
 169-170, 172, 176, 178-179, 184-186,
 203, 205, 208-209, 212, 230, 251, 352,
 356-357, 360, 362, 372, 392-393, 426
 Westerschelde 413
 Wet op de inlichtingen- en
 veiligheidsdiensten/*Wiv* 1987 280,
 282
 Wet op de inlichtingen- en
 veiligheidsdiensten/*Wiv* 2002 33,
 279-283, 285, 287, 301, 311-312, 317, 339
 Wet wapens en munitie 384
Zembla 300, 335, 339
 Zevenaar 386

OVERZICHTSKAART



DETAILKAART



