

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 2001 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 blijktens 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). Noch 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 arsenaal aan mvw 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 onwaarachtigheid 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 gedachteswisseling 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 terecht kwam 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 mondiaal 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 aanvoeld.
- 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 dubieus 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 uitlegen 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 relativerde 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 mandaat.
- 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 grondwettelijke 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 verweringspogingen geconstateerd.
- 29 De gehele periode overziend heeft zowel de MIVD als de AIVD zich terughoudender opgesteld over de dreiging die uitging van het mvw-programma van Irak dan de bewindspersonen 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 betrokken ministers en departementen overgenomen. Uit de rapporten van de diensten werden slechts die uitspraken gedestilleerd die pasten in het reeds ingenomen standpunt. De regering 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 inlichtingendiensten 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 AIVD nader te duiden. Anders dan in dit rapport is vastgesteld stelde de minister van Defensie dat de rapporten van AIVD en 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.

36 Het onderscheid dat de Nederlandse regering maakte tussen offensieve en defensieve wapens, waarbij de Patriots als louter verdedigende wapens werden gezien, is aanvechtbaar.

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 uitvloeisel 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 escortediens 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 De aanwezigheid van een Nederlandse officier bij een persconferentie van de Amerikaanse bevelhebber Franks op 22 maart 2003 beruiste 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 voortvloeiende uit een gebrekkige organisatie van een onderdeel van zijn departement.

41 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 boord 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 gebezigd .
- 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 uitlatingen 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 strookt 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 hoeft 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.