

Nederland en de belangrijkste bondgenoot

Het Atlantisch primaat van het Nederlands buitenlands
beleid van voor en na de Koude Oorlog

De kwestie Vietnam (1961-1973) en de kwestie Irak (1990-2003) vergeleken



J.C. Damoiseaux

3718131

Begeleider: dr. M.L.L. Segers

Masterthesis Internationale Betrekkingen in historisch perspectief

17-12-2015

Inhoud

Inleiding	3
Aanleiding voor het onderzoek	3
Centrale vraag	4
Historiografie	5
Wetenschappelijk kader	22
Operationalisering	23
De kwestie Vietnam	26
Hoofdstuk 1: 1961-1964: Making our power credible: De aanloop naar de Vietnamoorlog	26
Hoofdstuk 2: 1964-1969: Onomstreden steun	30
Hoofdstuk 3: 1969-1973: De Parijse Vredesonderhandelingen	47
De kwestie Irak	81
Hoofdstuk 4: 1990-1994: The end of history: het optimisme van de jaren negentig	81
Hoofdstuk 5: 1994-2001: Het drama Srebrenica en de terugkeer van de werkelijkheid	92
Hoofdstuk 6: 2001-2003: 9/11, de War on Terror en de invasie van Irak	107
De vergelijking	138
Publieke rechtvaardiging & besluitvormingsproces: de kwestie Vietnam	138
Publieke rechtvaardiging & besluitvormingsproces: de kwestie Irak	140
Overeenkomsten en verschillen	145
Historiografische inbedding	147
Conclusie	153
Bronnenlijst	157
Primaire bronnen	157
Secundaire bronnen	157

Inleiding

Aanleiding voor het onderzoek

De opkomst van ISIS in het Midden-Oosten en Noord-Afrika alsmede de Russische annexatie van de Krim en de oorlog in Oekraïne hebben het veiligheidsvraagstuk terug op de politieke agenda gezet. In een uit november 2014 daterende beleidsbrief van minister van Buitenlandse Zaken Bert Koenders wordt gesteld dat het belang van bondgenootschappelijke en territoriale veiligheid mede door bovenstaande in alle hevigheid terug is. In de brief wordt als reactie op de instabiliteit in de randen van Europa benadrukt dat de trans-Atlantische samenwerking de hoeksteen vormt van het Nederlandse veiligheidsbeleid.¹

Waarom hecht Nederland zoveel waarde aan het Nederlandse NAVO-lidmaatschap en het Amerikaanse leiderschap? De heersende overtuiging in de Nederlandse historiografie is dat de Nederlandse loyaliteit ten tijde van de Koude Oorlog gedreven werd door angst voor de Sovjetdreiging. Het bondgenootschap tussen de VS en West-Europa was cruciaal voor de Europese veiligheid. De Sovjet-Unie kon alleen buitengehouden worden door de veiligheidsgarantie van de Amerikanen, de nucleaire *deterrent*. Voor Nederland betekende dit dat er koste wat kost vertrouwen uitgesproken moest worden in het bondgenootschap.² Volgens Alfred van Staden was de samenwerking met de VS grofweg tot het jaar 2000 zo allesbepalend en overheersend dat gesproken kan worden van een Atlantisch primaat, in de zin van een prioritaire positie.³

Een van de manieren om het vertrouwen in de samenwerking duidelijk te maken is door interventies openlijk en duidelijk te steunen. Amerikaanse militaire interventies moesten in Haagse optiek omwille van de Sovjetdreiging dan ook gesteund worden. Geen steun uitspreken voor een Amerikaanse militaire interventie zou betekenen dat de Atlantische eenheid, en daarmee de Europese veiligheid, in gevaar zou komen. Een voorbeeld van die loyaliteit is de jarenlange, (vanzelfsprekende) steun voor de controversiële Vietnamoorlog.

Opvallend is dat het Atlantisch primaat van de Nederlandse buitenlandse politiek na de Koude Oorlog doorzette. De Nederlandse regering sprak keer op keer steun uit voor Amerikaanse militaire operaties en interventies. Het meest sprekende voorbeeld van die gepercipieerde continuïteit en loyaliteit is de politieke steun voor de controversiële Irakoerlog. De Commissie-Davids

¹ Kamerstukken Tweede Kamer, 2014-2015, 14-11-2014, 336984, nr. 6. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken. Het Nederlandse veiligheidsbeleid, dat tijdens de Koude Oorlog tot wasdom kwam, lijkt op basis van bovenstaande 25 jaar na dato nog steeds even relevant. Verwant aan de trans-Atlantische samenwerking is het concept van Nederland als trouw bondgenoot van de Verenigde Staten.

² Joris Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles* (Leiden 1985) 146-148.

³ Alfred van Staden. 'Nederlands veiligheidsbeleid en het Atlantische primaat. Over beknelde ambities en slijtende grondslagen.', in: Duco Hellema, Mathieu Segers en Jan Rood (red.), *Bezinning op het buitenland, het Nederlands buitenlands beleid in een onzekere wereld* (Den Haag 2011) 10.

oordeelde in 2010 dat de politieke steun voor de Brits-Amerikaanse invasie was ingegeven door een “Atlantische reflex”, een reflex die volgens de commissie prevaleerde “boven enigerlei op Europa gerichte houding”.⁴

Dit roept enkele vragen op. Wat zou voor Den Haag de reden zijn om na de Koude Oorlog dergelijke interventies te steunen? Het beleid ten aanzien van het steunen van Amerikaanse interventies veranderde niet, terwijl het argument dat tijdens de Koude Oorlog altijd publiekelijk ter legitimatie werd aangevoerd verdween. Tegen welke achtergrond werden na de Koude Oorlog controversiële interventies zoals de Irakoerlog gesteund? Hoe bepalend was de Sovjetdreiging voor de steun aan interventies ten tijde van de Koude Oorlog gezien de continuïteit van het beleid? Tot slot lijkt de Commissie-Davids de Nederlandse regering ervan te beschuldigen een keuze te hebben gemaakt waarbij alleen aandacht uitging naar de Amerikaanse bondgenoot, en niet de Europese bondgenoten. Is dit verwijt terecht?

Centrale vraag

De centrale vraag van dit onderzoek luidt: “In hoeverre werd de opstelling en rechtvaardiging van de Nederlandse regering bij de kwesties Vietnam en Irak in het publieke domein bepaald door overwegingen die te herleiden zijn tot de (gepercipieerde) constante van het ‘Atlantisch primaat’ in het naoorlogse buitenlands beleid van Nederland?” De term Atlantisch primaat houdt in dat het Atlantische element van het Nederlands buitenlands beleid voor Den Haag het belangrijkste is en om die reden altijd voorgaat, ook bij spanningen met andere belangen of overwegingen. De exacte definiëring van de gehanteerde begrippen komt aan bod in de paragraaf die de wetenschappelijke omkadering behandelt.

Om de centrale vraag te beantwoorden wordt er aan de hand van twee casussen een vergelijking gemaakt tussen de periode van voor de Koude Oorlog en daarna. De casussen zijn de Vietnam- en de Irakoerlog. De reden dat voor deze twee casussen is gekozen is dat dit de twee meest controversiële Amerikaanse interventies uit de naoorlogse geschiedenis zijn. De vergelijking komt niet uit de lucht vallen, zo stelt Rimko van der Maar in *Welterusten, mijnheer de President* (2007) dat de debatten over de Nederlands-Amerikaanse betrekkingen ten tijde van de Amerikaanse inval in Irak sterk doen denken aan de debatten over de Nederlandse steun aan het Amerikaanse optreden in Zuid-Vietnam in de jaren zestig en zeventig.⁵ Bovendien nam Nederland bij allebei de interventies een bijzondere positie in: de Nederlandse regering steunde beide interventies, terwijl de Europese

⁴ *Rapport Commissie van Onderzoek Besluitvorming Irak*, (Amsterdam 2010) 118-119, 426.

⁵ Rimko van der Maar, *Welterusten, mijnheer de president* (Amsterdam 2007) 9.

bondgenoten dat niet altijd deden. Wat zou de reden zijn dat Nederland wél interventies steunde en andere Europese landen niet?

Het doel van dit onderzoek is om de steun voor Amerikaanse interventies te duiden en te verklaren. Door het betrekken van de kwestie Irak poogt dit onderzoek het Atlantisch primaat te analyseren en antwoord te geven op de vraag waarom er niet alleen tijdens, maar ook na de Koude Oorlog steun werd uitgesproken voor Amerikaanse oorlogen. Er zal bij het beantwoorden van de centrale vraag aandacht uitgaan naar de verschillende factoren die hebben bijgedragen aan het besluit van de verschillende kabinetten om zowel de Vietnam- als de Irakoorlog te steunen. Tevens kan er aan de hand van de vergelijking een uitspraak worden gedaan over het belang van de Sovjetdreiging voor het uiteindelijke besluit om niet alleen de Vietnam- en de Irakoorlog, maar ook om andere Amerikaanse militaire interventies tijdens en na de Koude Oorlog te steunen.

Historiografie

Dit onderzoek mengt zich in een aantal bestaande wetenschappelijke discussies. In deze paragraaf komen de voor dit onderzoek relevante wetenschappelijke bijdrages aan bod die momenteel het onderzoeksveld vormen. De in dit onderzoek behandelde thema's zijn terug te leiden tot een drietal onderwerpen: de Nederlands-Amerikaanse betrekkingen, het Nederlands buitenlands beleid en de buitenlandse politiek van kleine landen.

De Nederlands-Amerikaanse betrekkingen: trouw en kritiek

Het eerste onderwerp is dat van de Nederlands-Amerikaanse betrekkingen. Op basis van casestudies en overzichtswerken zijn er verschillende opvattingen in het onderzoeksveld te onderscheiden. Het twistpunt dat in de Nederlandse historiografie over dit onderwerp bestaat heeft veelal betrekking op de continuïteit van de betrekkingen. Is Nederland een trouw bondgenoot of zijn de betrekkingen beter te karakteriseren als moeizaam? Over het algemeen wordt de Sovjetdreiging als stabiliserende factor aangehaald voor de Nederlands-Amerikaanse betrekkingen gedurende de Koude Oorlog. Wat betreft de periode na 1989 wordt veelal gesproken van continuïteit: de verworvenheden van de Koude Oorlog vormden de beste methode om zo veel mogelijk invloed op de wereld uit te oefenen. Het leeuwendeel van de discussie over de Nederlands-Amerikaanse betrekkingen vindt zijn oorsprong in de jaren zeventig, dit omdat de toenemende maatschappelijke kritiek op het Nederlandse NAVO-lidmaatschap ertoe leidde dat er twijfel ontstond over het nut van de NAVO en de Atlantische loyaliteit.

Het startschot voor de historiografische discussie over de Nederlands-Amerikaanse betrekkingen werd gegeven in het proefschrift van Alfred van Staden. In *Een trouwe bondgenoot: Nederland en het Atlantisch bondgenootschap 1960-1971* (1974) definieert Van Staden de Sovjetdreiging als de overtuiging dat de Russische buitenlandse politiek op expansie gericht was. Beleidsmakers dachten tijdens de jaren zestig dat de Sovjet-Unie zou proberen West-Europa te onderwerpen indien het daarvoor de kans zou krijgen, aldus van Staden.⁶ Loyaliteit jegens de VS was cruciaal om de West-Europese, en daarmee ook de Nederlandse veiligheid te waarborgen. Naast deze pragmatische overweging stelt van Staden dat de Nederlandse loyaliteit ook te verklaren is als uiting van respect naar een bondgenoot die Nederland heeft bevrijd van de juk van het Naziregime. Nederland bestond nog dankzij de VS en zou ook in de toekomst dankzij de VS blijven bestaan.⁷ Van Staden schetst vanuit een Haags perspectief een beeld van Nederland als trouw en vrijwel kritiekloos bondgenoot.

De jaren zeventig zouden dit beeld echter ondergraven. Veranderingen op het gebied van de Europese integratie en de toenadering tussen de VS en de Sovjet-Unie brachten dit uitgangspunt van het Nederlands buitenlands beleid gedurende het begin van de jaren zeventig in gevaar. Wat zou nu immers de noodzaak zijn van een Atlantisch verbond indien de VS en de Sovjet-Unie zelf tot een oplossing kwamen? Van Staden kwam door de ontwikkelingen in de jaren zeventig dan ook terug op zijn standpunt. Met het vertrek van Luns als minister van Buitenlandse Zaken begon Nederland een kritischere houding aan te nemen. Volgens Van Staden was dat het moment waarop het imago van Nederland als trouw bondgenoot een deuk opliep. Nederland nam een positie in die sterk afweek in de vergelijking met de jaren vijftig en zestig. Van Staden plaatst deze afwijking in de bredere ontwikkeling die West-Europa doorging tijdens de jaren zestig. De zogenaamde 'verbinnenlandisering' – het buitenlands beleid van Nederland werd onderdeel van het maatschappelijk debat – van het buitenlands beleid betekende dat de rol van Nederland in het Atlantisch bondgenootschap vanaf de jaren zeventig sterk veranderde.⁸

De analyses van de historici James Kennedy en Alfred Pijpers sluiten hierbij aan, zij stellen daarnaast dat de progressievere politiek onder het kabinet-Den Uyl (1973-1977) mede bepaald werd door toedoen van toenmalig minister van Ontwikkelingssamenwerking Pronk en minister van

⁶ Alfred van Staden, *Een trouwe bondgenoot: Nederland en het Atlantisch Bondgenootschap 1960-1971* (Amsterdam 1974) 39-52.

⁷ Alfred van Staden, 'American-Dutch political relations since 1945', *Low countries historical review* 97 (1982) 3, 80-96, 88 aldaar.

⁸ Alfred van Staden, 'De rol van het Nederland in het Atlantisch Bondgenootschap. Wat veranderde en wat uiteindelijk bleef', in: NC.F. van Sas (red.), *De kracht van Nederland. Internationale positie en buitenlands beleid* (Haarlem 1991) 220-227.

Buitenlandse Zaken Max van der Stoel.⁹ Van Staden, Kennedy en Pijpers roepen een beeld op van het Nederlands buitenlands beleid dat door toedoen van 'linkse invloeden' begin jaren zeventig een omslag kende. Dit beleid stuitte de Amerikaanse regering volgens hen tegen de borst.

Er bestaat in de historiografie ook een genuanceerder beeld van de vermeende veranderingen in de Nederlands-Amerikaanse betrekkingen. Hoewel de betreffende historici onderschrijven dat er meer aandacht uitging naar progressievere thema's zoals ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten in het buitenlands beleid stellen zij dat de beleidsveranderingen groter leken dan ze in de praktijk waren. Zo concludeert Joris Voorhoeve dat Nederland veranderde van een 'superloyaal' bondgenoot naar een normaal bondgenoot, in plaats van een kritisch bondgenoot.¹⁰ Duco Hellema concludeert tevens dat de veranderingen groter leken dan ze werkelijk waren. Hoewel Hellema onderschrijft dat er in het buitenlands beleid meer aandacht kwam voor progressievere thema's leken de beleidsveranderingen volgens hem groter dan zij waren. "Er was in de jaren 1973-1977 dan ook aanzienlijk meer continuïteit dan verandering op het terrein van het buitenlands beleid." De grote veranderingen die zich begin jaren zeventig aandienen zetten volgens Hellema slechts gedeeltelijk door. Er vond wel verandering plaats op het gebied van non-proliferatie en mensenrechten.¹¹ Op het gebied van de Atlantische samenwerking concludeert Hellema echter dat de NAVO voorop stond en voorop bleef staan.¹²

Kim van der Wijngaart onderschrijft Hellema's standpunt in *Bondgenootschap onder spanning, Nederlands-Amerikaanse betrekkingen 1969-1976* (2011). Zij concludeert in haar inleiding op basis van de Nieuw-Guineakwestie en de Nederlandse steun voor haar Europese partners ten tijde van de Suezcrisis dat er in de naoorlogse decennia "zowel sprake was van continuïteit als van verandering en van zowel loyaliteit als van kritiek en conflict." Begrippen als 'trouw' en 'kritisch' zijn in haar ogen problematisch en om die reden spreekt zij liever van 'competitive cooperation', zoals bij de Brits-Amerikaanse betrekkingen dat ook het geval is.¹³

Een ander punt van kritiek dat Van der Wijngaart uiteenzet heeft betrekking op de Nederlandse historiografie. Volgens haar gaan veel Nederlandse historici voorbij aan de internationale context doordat de focus teveel ligt op Den Haag. Zij heeft om die reden haar onderzoek in de bredere trans-Atlantische context geplaatst. Dat is de multilaterale context van de

⁹ Alfred Pijpers, 'Dekolonisatie, compensatiedrang en de normalisering van de Nederlandse buitenlandse politiek', in: N.C.F. van Sas (red.), *De kracht van Nederland. Internationale positie en buitenlands beleid* (Haarlem 1991) 212-214 & James Kennedy, *Nieuw Babylon in aanbouw. Nederland in de Jaren Zestig* (Amsterdam 1995) 78-80.

¹⁰ Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles*, 130.

¹¹ Duco Hellema, *Nederland in de Wereld, de buitenlandse politiek van Nederland* (Houten 2010) 298-299.

¹² Hellema, *Nederland in de Wereld*, 285.

¹³ Kim van der Wijngaart, *Bondgenootschap onder spanning, Nederlands-Amerikaanse betrekkingen 1969-1976* (Hilversum 2011) 22-23. Hoewel de Suezcrisis en Nieuw-Guineakwestie geen onderdeel uitmaken van het onderzoek van Van der Wijngaart spreekt zij zich in haar historiografische discussie hier wel over uit.

betrekkingen tussen de VS en haar West-Europese bondgenoten. Hiervoor verwijst zij veel naar Geir Lundestad's *The United States and Western Europe since 1945* (2003). Hoewel van der Wijngaart een andere benadering hanteert dan gebruikelijk stelt ook zij dat de Sovjetdreiging leidend voor de samenwerking was. "Met name de Sovjetdreiging zorgde voor een grote mate van stabiliteit in de transatlantische betrekkingen. Een gedeelde ideologie en cultuur vergemakkelijkten deze samenwerking."¹⁴

Van der Wijngaart stelt zelfs dat het Nederlandse wantrouwen jegens de detente gedurende de jaren zeventig liet zien dat Nederland 'roomser dan de paus' was. Waar andere bondgenoten niet wantrouwend waren en Washington de detente als een centraal onderdeel van haar beleid beschouwde, bleven van der Stoep en Luns beducht voor de mogelijke schadelijke gevolgen die het Atlantisch bondgenootschap zou kunnen oplopen door de onderhandelingen met Moskou. Van der Wijngaart bevestigt het belang dat door de ministers werd gehecht aan het behoud van de Atlantische band en het Amerikaans leiderschap omwille van de Sovjetdreiging. "In deze opzichten verschilden de kabinetten-De Jong en –Den Uyl, en ook Luns en Van der Stoep, niet veel van elkaar."¹⁵

Alfred Pijpers stelt, anders dan de tot nu behandelde auteurs, dat het belang dat Nederland aan de NAVO hecht voortkomt uit een koloniale en maritieme compensatiedrang en niet uitsluitend uit veiligheidsoverwegingen. Volgens Pijpers waren in de NAVO "sterke compensatiemechanismen" werkzaam. Hij verwijst hierbij naar de historicus Wijn die stelt dat door het verlies van Nederlands-Indië het bestaansrecht van één van de symbolen van de Nederlandse staat zou verdwijnen: de marine. De hoge Nederlandse defensie-uitgaven in de jaren vijftig en zestig zijn daarmee het resultaat van een "postkoloniale maritieme compensatiedrang" naast de bondgenootschappelijke plichtsbetrachting. Nederland kende volgens Pijpers een vorm van anticommunisme die gevoed werd door een "uitgesproken maritiem-strategische visie op de internationale verhoudingen." Er werd dus geïnvesteerd in de Nederlandse vloot om zodoende de internationale wateren te kunnen blijven beschermen zodat de marine een vergelijkbaar takenpakket had als voor de Tweede Wereldoorlog. Luns en De Jong (minister-president van 1967 tot 1971) hechtten volgens Pijpers in het bijzonder veel waarde aan de Nederlandse maritieme status.¹⁶

Het Nederlands buitenlands beleid: het constantendebat

Het tweede debat waar dit onderzoek zich in mengt is het debat over de continuïteit van het Nederlands buitenlands beleid – het constantendebat. Dit onderzoek legt zich toe op een specifiek

¹⁴ Van der Wijngaart, *Bondgenootschap onder spanning*, 14-16.

¹⁵ Van der Wijngaart, *Bondgenootschap onder spanning*, 216-220.

¹⁶ Pijpers, 'Normalisering van de Nederlandse buitenlandse politiek', 206-210.

aspect van dat debat, namelijk het Atlantisch primaat. De opvattingen over het constantendebat lopen zeer uiteen. Zo zijn er auteurs die menen dat specifieke hedendaagse constanten te herleiden zijn tot de Gouden Eeuw, terwijl andere auteurs beweren dat het wetenschappelijke fundament voor dergelijke constanten geheel ontbreekt. Zoals gezegd is voor dit onderzoek met name het Atlantische aspect van de discussie belangrijk.

Het constantendebat vindt zijn oorsprong in de jaren zestig. Hoewel Nederland al direct na de Tweede Wereldoorlog van de neutraliteitspolitiek afstapte werd het startschot voor de discussie pas begin jaren zestig gegeven, door de journalist J.L. Heldring. Kende Nederland voor de Tweede Wereldoorlog een buitenlandse politiek van afzijdigheid en neutraliteit, tegen de jaren zestig was Nederland al vijftien jaar een toegewijd NAVO-lid. Nederland schaarde zich in de bipolaire wereld van de Koude Oorlog duidelijk achter de Amerikanen. Historicus C.B. Wels acht de onzekerheid van de jaren zestig over de toekomst van Europa, de afbrokkelende reputatie van de VS als leider van het Westen en de bezorgdheid over de nucleaire wedloop als inbreuk op de vanzelfsprekendheid van de tot dan toe gevolgde koers. De onzekerheid versterkte de behoefte aan oriëntatiepunten in het eigen verleden.¹⁷ Wels onderscheidt, zich baserend op associaties met gebeurtenissen of personen uit het verleden, een aantal constanten in het Nederlandse buitenlands beleid:

- Hang tot afzijdigheid
- Afkeer van machtspolitiek
- Streven naar internationale rechtsorde
- Moraliserende neiging¹⁸

J.L. Heldring maakt een vergelijkbare opsomming, een enkele toevoeging daar gelaten:

- Maritieme, westwaarts gerichte politiek, anticontinentalisme
- Afkeer van machtspolitiek, verlangen naar onthouding en afzijdigheid, isolationisme
- Moralisme
- Respect voor volkenrecht, legalisme
- Streven naar evenwicht tussen omringende staten.

Heldring verdedigt in het betreffende artikel de stelling dat de Nederlandse buitenlandse politiek ook ná 1945 deze constanten kende. De journalist stelt dat bovenstaande constanten sinds grofweg de zeventiende eeuw in afwisselende mate een rol hebben gespeeld in de Nederlandse buitenlandse politiek. Heldring voegt daar over aan dat er enerzijds een verschil is tussen het beleid in de praktijk

¹⁷ C.B. Wels. 'De historicus en de constanten in het buitenlands beleid', in: B.R. Bot, K. Koch, H.A. Schaper (e.d.), *Lijn in de Buitenlandse Politiek van Nederland* (Den Haag 1984) 9.

¹⁸ Wels, 'De historicus en de constanten', 10.

en hoe daar over gedacht werd, anderzijds dat de genoemde constanten niet noodzakelijk met elkaar overeenstemmen en vaak in elkaar over lopen.¹⁹

Hoewel Nederland na 1945 niet kon terugkeren naar de politiek van neutraliteit stelt Heldring dat de buitenlandse politiek zich nog wel liet inspireren door dezelfde tradities en idealen. Op basis van politieke gebeurtenissen tussen 1945 en 1977 laat Heldring zien dat bovenstaande constanten keer op keer een rol speelden bij de buitenlandse politiek. Wanneer welke constante de boventoon voert en wat de constanten exact inhouden zet Heldring niet expliciet uiteen.

Heldring waarschuwt in het uit 1978 daterende artikel voor een ontwikkeling die zijn oorsprong in de jaren zestig vindt: de politisering van het buitenlands beleid. Hij spreekt van een verschuiving van nadruk: waar dat voorheen vooral op de Europese en Atlantische politiek lag, zag hij een ontwikkeling richting pacifisme en de Derde Wereld. De journalist meende dat de Nederlandse buitenlandse politiek door de politisering minder bewegingsvrijheid zou krijgen doordat het deels afhankelijk werd van de binnenlandse consensus. Dergelijke politiek is volgens Heldring tegenstrijdig omdat internationale moraliteit een neutrale positie impliceert, een positie die Nederland na 1945 niet meer had: het was zowel economisch als wat veiligheid betreft met handen en voeten gebonden aan anderen.²⁰

De meest uitvoerige analyse van het Nederlands buitenlands beleid is te vinden in het door Joris Voorhoeve geschreven *Peace, Profits and Principles* (1985). Ter overzicht hanteert Voorhoeve een overzicht van wat hij de drie thema's in het buitenlands beleid noemt: veiligheidsbeleid, regionaal beleid en mondiaal beleid. Binnen de drie hoofdthema's onderscheidt Voorhoeve vier constanten. Het onderstaand overzicht is gesorteerd op volgorde van belangrijkheid: het veiligheidsbeleid heeft altijd de prioriteit over de andere twee, en het regionaal beleid altijd over het mondiaal beleid.

- Veiligheidsbeleid (*Peace*)
 - o Prioriteit ten aanzien van NAVO-belangen
 - o Steun voor Amerikaanse leiderschap
 - o Binden van Duitsland aan de NAVO
 - o Concentratie op strategische afschrikking
- Regionaal beleid (*Profits*)
 - o Vasthouden aan een open gemeenschap
 - o Beteugelen van de grote lidstaten
 - o Het bouwen van een supranationale gemeenschap met een echt parlement

¹⁹ J.L. Heldring, 'De Nederlandse buitenlandse politiek na 1945', in: E.H. van der Beugel, J.C. Boogman, J.L. Heldring (e.a.), *Nederlands buitenlandse politiek, heden en verleden* (Baarn 1978) 29-30.

²⁰ Heldring, 'De Nederlandse buitenlandse politiek', 43-45.

- Europa uit machtspolitiek houden
- Mondiaal beleid (*Principles*)
 - Bevorderen van de internationale rechtsorde
 - Aanmoedigen van functionele integratie
 - Verdedigen van de mensenrechten
 - Bestrijden van armoede in de wereld

Wat betreft Atlanticisme stelt Voorhoeve dat dit aspect van het buitenlands beleid door de Sovjetdreiging altijd de prioriteit zal hebben. De hoogste prioriteit van een staat is immers het garanderen van de veiligheid van haar burgers, iets wat door de VS wordt gedaan.²¹ In de praktijk gaf Nederland hier vorm aan door Amerikaans leiderschap te ondersteunen en frictie en spanningen in de Atlantische eenheid te voorkomen. Elke ontwikkeling in West-Europa die de eenheid van de NAVO in gevaar kon brengen werd door Nederland indien mogelijk tegengehouden. Naast veiligheidsoverwegingen meent Voorhoeve dat het Amerikaanse leiderschap ook een ander doel diende: het hield de andere West-Europese landen in een gelijke, tweede positie. Het ondersteunen van het Amerikaanse leiderschap is daarmee in feite een middel om de eigen invloed zo groot mogelijk te maken, namelijk door de invloed van anderen te beperken.

Voorhoeve analyseert dat de Europapolitiek van Nederland hier ook uit voortvloeit. Een voorbeeld is de pertinente weigering van minister van Buitenlandse Zaken Luns om mee te gaan in de plannen van de Gaulle om de Europese samenwerking om te smelten naar een intergouvernementele politieke. Luns ageerde tegen de Gaulle's initiatieven omdat hij van mening was dat een potentieel onafhankelijk West-Europa als 'derde macht' de Atlantische eenheid in gevaar kon brengen. De NAVO was echter niet absoluut: de Atlantische eenheid gold vooral als bescherming tegen de Sovjets. Amerikaanse initiatieven om de Atlantische samenwerking te verbreden naar sociale, economische en culturele kwesties werden door Nederland sceptisch ontvangen. Volgens Voorhoeve wilde Nederland niet dat machtspolitiek internationale samenwerking in de weg stond. De rol van de NAVO bleef wat Nederland betrof daarom beperkt tot veiligheidsaangelegenheden.²²

Wat betreft veiligheidsbeleid onderscheidt Voorhoeve een onderdeel dat te maken heeft met de verhoudingen op het continent. Dit terugkerende thema is de Nederlandse wens om West-Duitsland aan de institutionele kaders van de NAVO en EEG te binden. Er moest voorkomen worden dat West-Duitsland een alternatief verkoos boven de Atlantische samenwerking. Er bestonden in Nederlandse optiek namelijk drie potentiële alternatieven: een deal met de Sovjet-Unie om te

²¹ Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles*, 288-301.

²² *Ibid.*, 146-147, 186-192.

herenigen met Oost-Duitsland, een militair onafhankelijk West-Duitsland met nucleaire wapens of een West-Duitsland dat de Europese gemeenschap en andere Europese lidstaten in de NAVO zou domineren door bijvoorbeeld samenwerking met Frankrijk of de VS. Nederland wilde voorkomen dat de grotere lidstaten de dienst konden uitmaken op Europees niveau. Voorhoeve omschrijft de Nederlandse angst als volgt:“(…) Holland had a vague fear of the potential of an independent future Germany or domination of Western Europe by France. Fear of the Soviet Union overshadowed these feelings completely.” De Nederlandse supranationale orthodoxie sluit aan bij dit standpunt: de angst om een derderangs land te worden dat gedomineerd zou worden door Frankrijk en/of Duitsland. Supranationalisme kon als een schild werken voor kleinere staten indien zij onder druk werden gezet door de grotere staten. Daarnaast was het in Nederlandse optiek de beste methode om economische integratie te bewerkstelligen. Wat belangrijk is om te onthouden is dat het Nederlandse Europabeleid volgens Voorhoeve complementair aan het veiligheidsbeleid was.²³

Voorhoeve sluit af door te stellen dat Europa in Nederlandse ogen een liberale, non-militaire macht moest worden die humanitaire doelen nastreefde: een ‘civiel Europa’. Een Europa met een eigen identiteit, gelinkt aan haar bondgenoten aan de andere kant van de Atlantische Oceaan. Europa is op die manier volgens Voorhoeve een grotere versie van Nederland. Voorhoeve verwijst hierbij naar J.L. Heldring’s concept van Europa als “a Greater Holland”: het uitoefenen van invloed door middel van een vooruitstrevende maatschappij als voorbeeld voor de wereld.²⁴ Dit is volgens Voorhoeve een elementair aspect van het buitenlands beleid: mondiaal idealisme. Hieronder valt het versterken van de internationale rechtsorde, het verdedigen van mensenrechten en de ontwikkelingssamenwerking.

Dit stond meer dan eens op gespannen voet met de andere thema’s, een voorbeeld hiervan is de toenemende kritiek op de NAVO tijdens de jaren zeventig. De discussies over het volkenrechtelijk mandaat dat de VS volgens de Commissie-Davids niet had bij haar inval in Irak sluit hier bij aan. Dit betekende echter niet dat de idealistische ambities van Nederland absoluut waren. Volgens Voorhoeve heeft Nederland als klein land weinig speelruimte om op internationaal niveau invloed uit te oefenen. Het braafste jongetje van de klas zijn en constant kritiek uitten uit ideologische overwegingen is daarom geen optie. In de praktijk zou in het geval van spanning het Atlantische element altijd de boventoon voeren, aldus Voorhoeve. “Whenever a serious conflict arose, (...) the Atlantic element was able to prevail repeatedly.”²⁵

Wanneer men de Irakoerlog in dit perspectief plaatst lijkt dit naadloos bij elkaar aan te sluiten. Er was namelijk sprake van spanning tussen twee constanten in het Nederlands buitenlands

²³ Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles*, 146-150.

²⁴ Ibid, 193.

²⁵ Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles*, 197-250, 287-301.

beleid: het veiligheidsbeleid in de vorm van het Amerikaanse leiderschap en het mondiale idealisme in de vorm van de internationale rechtsorde. Wanneer men Voorhoeve's these volgt is het dan ook niet meer dan logisch dat Nederland bij de eerstgenoemde uitkomt.

Rudy B. Andeweg en Galen Irwin mengen zich in het debat door het gebruik van Voorhoeve's onderscheiden constanten. In *Dutch Government and Politics* (1993) vragen zij zich af hoe de door Voorhoeve drie onderscheiden clusters een rol spelen in het Nederlandse beleid inzake de NAVO, Europese samenwerking en de VN. Zij stellen dat de tradities een nuttig analytisch kader vormen voor de ontwikkelingen in de Nederlandse buitenlandse politiek. De belangrijkste ontwikkeling die zij onderscheiden zijn de toevoeging van mensenrechten en ontwikkelingssamenwerking als gevolg van de binnenlandse ontwikkelingen van de jaren zestig. Een andere potentiële ontwikkeling die zij zien is een afname van de Atlantische oriëntatie door internationale omstandigheden, zoals een doorbraak bij de Europese integratie of een afname van Amerikaanse belangen in Europa. Van een bewuste verandering van het Nederlands buitenlands beleid willen zij niet spreken, want, zo oordelen de auteurs: "The Dutch may have too little sense of history to maintain traditions, but they are also too conservative to throw them overboard."²⁶

Het constantendebat: kritiek

Het idee dat de Nederlandse buitenlandse politiek tradities kent heeft flink wat kritiek te verduren gekregen. De hoofdreden voor de kritiek is te herleiden tot de afwezigheid van een uitgekristalliseerd wetenschappelijk fundament. Een exacte duiding van wat de invloed van dergelijke tradities op het buitenlands beleid is en wanneer de ene traditie prioriteit geniet boven de ander blijft volgens de critici veelal onbeantwoord en onduidelijk.

Zo oordeelt Duco Hellema in *Nederland in de Wereld* (2010) dat het moeilijk is om vast te stellen welke politiek oordelen uit de vernomen Nederlandse moralistische en idealistische cultuur voortvloeien. Daarom spreekt Hellema liever van constanten in plaats van tradities. Hellema waarschuwt om bij de Nederlandse buitenlandse politiek van continuïteit te spreken als een geestesgesteldheid of een morele neiging en die weer te geven met termen als neutralisme en idealisme. "Zo mooi was het veelal niet. Er zijn te veel voorbeelden te noemen van een niet-moralistisch, of niet-pacifistisch handelen.", aldus Hellema. De Nederlandse idealen van vrijhandel en neutraliteit werden volgens Hellema namelijk ingegeven door economische belangen. Volgens

²⁶ Rudy B. Andeweg en Galen A. Irwin, *Dutch government and politics* (London 1993) 212-228.

Hellema is dergelijke politiek voor een militair zwakke en kleine staat 'niet meer dan logisch'.²⁷ Hellema erkent bepaalde constanten maar ziet dat als gevolg van de machtspositie van Nederland.

Alfred van Staden toont zich in zijn proefschrift uit 1974 ook kritisch ten aanzien van het bestaan van tradities in het Nederlands buitenlands beleid. Het bestaan van een legalistisch-moralistische benadering bij volksvertegenwoordigers en beleidsvormers ontkent hij. Dit op basis van de herhaaldelijke verwijzingen in zowel regeringsverklaringen als parlementaire uitspraken van na 1950 naar de noodzaak van het handhaven van het machtsevenwicht. Van Staden oordeelt dat eerder het streven naar machtsevenwicht het belangrijkste streven in de Nederlands buitenlandse politiek is, in plaats van een moralistisch-legalistische traditie.²⁸

In een artikel uit 1991 toont Van Staden zich nogmaals kritisch over het bestaan van constanten in het Nederlands buitenlands beleid. Het is Voorhoeve's *Peace, Profits and Principles* (1985) dat het moet ontgelden. De kritiek die Van Staden op Voorhoeve's visie uit wordt door Yvonne Kleistra *anything-goes* kritiek genoemd: met een beetje goede wil klopt Voorhoeve's benadering altijd.²⁹ Voorhoeve spreekt volgens Van Staden van zoveel verschillende constanten dat ongeacht het beleid er altijd wel een constante is aan te wijzen die de uitkomst verklaart. Van Staden stelt dat Voorhoeve verzuimt om de voorwaarden te specificeren waaronder de ene traditie waarschijnlijk zwaarder zal wegen dan de andere. Om die reden vraagt Van Staden zich af of Voorhoeve's benadering ooit betekenisvolle verklaringen of weerlegbare uitspraken kan opleveren, aangezien de door Voorhoeve onderscheiden tradities een zeer breed scala van houdingen en handelingen insluiten. Daardoor is het moeilijk om beleid aan te wijzen dat in strijd is met een van de tradities. Dit leidt volgens de criticus tot weinig toevoegende uitspraken als: "Is het niet de koopman die verantwoordelijk kan worden gesteld voor een bepaald optreden van onze regering buiten de landsgrenzen, dan zal het wel de dominee zijn."³⁰

Het uit 2002 daterende proefschrift *Holland of Stilstaan: Beleidsverandering bij het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken* toont zich tevens kritisch ten aanzien van de constantethese. De afwezigheid van een helder begrippenkader en het willekeurig gebruik van termen als traditie, constante, tendens en lijn is wat politicologe Yvonne Kleistra het meest storend

²⁷ Hellema, *Nederland in de wereld*, 9-11 & 46-47.

²⁸ Van Staden, *Een trouwe bondgenoot*, 21.

²⁹ Yvonne Kleistra, *Hollen of Stilstaan: Beleidsverandering bij het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken* (Delft 2002) 47.

³⁰ Alfred van Staden, 'De rol van Nederland in het Atlantisch Bondgenootschap. Wat veranderde en wat uiteindelijk bleef' in: N.C.F. van Sas (red.), *De kracht van Nederland. Internationale positie en buitenlands beleid* (Haarlem 1991) 223-224. Overigens oordelen Andeweg en Irwin hierover dat het een 'pitfall' is die, indien vermeden, toch een nuttig kader vormen voor analyse van veranderingen in de Nederlandse buitenlandse politiek. Andeweg en Irwin, *Dutch government and politics*, 227.

acht. Doordat het volgens haar gissen is naar de inhoud van de genoemde begrippen baseert zij zich in haar onderzoek op een expliciet begrippenkader.

Zij stelt bovendien dat het constantendebat een *level-of-analysis* probleem kent. Zo stelt zij dat Voorhoeve's *Peace, Profits and Principles* (1985) een comparatieve analyse van het buitenlands beleid van nationale staten is, terwijl Hellema's *Nederland in de Wereld* (2010) zich op het nationale statensysteem concentreert. Voorhoeve's historische analyse is een casus binnen de leer der Internationale Betrekkingen, terwijl Hellema's perspectief gericht is op de Nederlandse buitenlandse politiek en daarbij ingaat op het spanningsveld tussen de rol van enerzijds interne omstandigheden en anderzijds externe ontwikkelingen. Kleistra wilt met dit verschil aangeven dat de constantentese geen expliciete afbakening van de bestudeerde verschijnselen geeft. Richt het debat zich op het Nederlandse doen en laten in het internationale statensysteem, of op de resultaten van het nationale besluitvormingsproces?³¹

Het constantendebat na de Koude Oorlog

Wat betreft het Nederlands buitenlands beleid van na de Koude Oorlog is er aanzienlijk minder onderzoek gedaan, waardoor er nog geen sprake is van een werkelijk debat. Een eerste poging werd ondernomen door A.G. Harryvan en J. van der Harst. Zij vragen zich in het artikel 'Het Nederlandse Europa-beleid na het einde van de Koude Oorlog' (1994) af hoe het einde van de Koude Oorlog het Nederlands buitenlands beleid heeft beïnvloed, specifiek op het gebied van de Europese integratie. Ze vertrekken vanaf de aanname dat het buitenlands beleid inderdaad constanten kent, die zij als volgt opsommen:

- Atlanticisme: maritieme gerichtheid, tot uiting komend in een (veiligheids)politieke oriëntatie op het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten
- Politiek non-interventionisme: afkeer van continentale machtspolitiek en bevordering van territoriale *status-quo*
- Economisch liberalisme: afkeer van protectionisme en bevordering van vrijhandel
- Mondialisme: neutralistische gezindheid, tot uiting komend in ethisch-moralistische beleidskeuzes en een voorkeur voor multilaterale samenwerking.³²

Het valt de historici op dat Nederland gedurende de jaren 1989-1993 vastklampte aan oude zekerheden in de onzekerheid van die periode. Concreet wordt daarmee de NAVO, de Europese

³¹ Kleistra, *Hollen of Stilstaan*, 46-49 & 57-59.

³² A.G. Harryvan en J. van der Harst, 'Het Nederlandse Europa-beleid na het einde van de Koude Oorlog', *Transaktie* 23 (1994) 2, 143-171, 143-144 aldaar.

samenwerking en de eigen soevereiniteit bedoeld. Vooral de NAVO bleef voorop staan. Elk initiatief dat de 'levensvatbaarheid' van de NAVO, zoals de historici het noemen, zou bevorderen kreeg de steun van Nederland. Wat betreft Europa zien zij in de jaren 1990-1991 een supranationale vlucht naar voren, die na 'zwarte maandag' weer terugkeerde naar een bescheidener strategie. Al met al is het oordeel dat continuïteit gedurende de periode 1989-1993 prevaleerde.³³

In twee overzichtswerken wordt in de slotparagrafen aandacht besteed aan het Nederlands buitenlands beleid van de jaren negentig en nul. Duco Hellema stelt dat er na de Koude Oorlog in de praktijk weinig veranderde aan het Atlanticisme van voor 1989. "Het is opvallend dat het Nederlandse atlanticisme en de daarbij horende supranationale orthodoxie ook na het einde van de Koude Oorlog overeind bleven, terwijl de SU inmiddels uiteen was gevallen. Het was immers altijd de Sovjetdreiging geweest die publiekelijk ter rechtvaardiging van dat atlanticisme was aangevoerd." Hellema stelt dat de Atlantische eenheid en Amerikaanse leiding ook diende als tegenwicht tegen een al te sterk Duitsland en Frankrijk.³⁴ Hellema lijkt hiermee te suggereren dat dit na de Koude Oorlog nog steeds het geval is.

Historicus Friso Wielenga sluit zich aan bij Hellema's oordeel dat het Nederlandse Atlanticisme na de Koude Oorlog overeind bleef. De jaren negentig stonden volgens de historicus in de Atlantische traditie van de decennia na de Tweede Wereldoorlog. Het einde van de Koude Oorlog en de bijbehorende Duitse eenwording bevestigden voor Nederland juist het belang van de NAVO. In de snel veranderende internationale politieke arena was de NAVO in Nederlands ogen volgens Wielenga "een van de weinige stabiliserende organisaties." Dat Den Haag wilde dat het verenigde Duitsland lid werd van de NAVO kwam volgens Wielenga voort uit de gedachte dat de verworvenheden van de naoorlogse Euro-Atlantische samenwerking veiliggesteld moesten worden. Op die manier kon "de dreigende politieke, sociale en etnische instabiliteit in Midden- en Oost-Europa" het hoofd worden geboden.

Indien Duitsland geen lid zou worden van de NAVO zou het een eigen reactie geven op de instabiele situatie in Midden- en Oost-Europa. Dit zou niet alleen minder effectief zijn dan een

³³ Harry van en van der Harst, 'Het Nederlandse Europa-beleid', 167-169. Zwarte maandag refereert naar de besluitvorming rond het Verdrag van Maastricht. Nederland opteerde tijdens haar voorzitterschap van de EG voor een federalistische, supranationale oplossing voor de EPU in de vorm van een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB). West-Duitsland en Frankrijk prefereerde een vorm waarbij de Europese Raad (op intergouvernementele) wijze de algemene richtlijnen van het GBVB ging bepalen. Toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Hans van den Broek was hier tegen. Ten eerste omdat dit de Amerikaanse rol in Europa zou ondermijnen. Van Den Broek wilde dat het primaat van het West-Europese veiligheidsbeleid bij het Atlantisch bondgenootschap in de NAVO bleef. Te grote onafhankelijkheid zou de band met de VS aantasten. Ten tweede was de minister tegen de intergouvernementele structuur gezien dit afhankelijk zou zijn van unanimiteit. Het GBVB zou door de Raad en Commissie op communautair niveau bepaald moeten worden: door de gekwalificeerde meerderheid. Het voorstel werd op de top van Maastricht afgeschoten en kwam bekend te staan als 'Zwarte Maandag', 158-159.

³⁴ Hellema, *Nederland in de Wereld*, 354-355.

gezamenlijke West-Europese aanpak, maar ook desintegratie bevorderen en de Europese veiligheid schaden. Er was dus niet zo zeer sprake van angst voor Duitsland zoals dat tijdens de jaren vijftig het geval was, daarvoor was het vertrouwen in de Bondsrepubliek na veertig jaar Europese integratie te groot. In plaats daarvan was het zaak om de verworvenheden te consolideren als basis voor de toekomstige Europese samenwerking. Zonder Duitsland zou die samenwerking worden aangetast, aldus Wielenga.³⁵ De Atlantische heroriëntatie van de jaren negentig en nul was volgens Wielenga in die zin een veilige optie. Het einde van de Koude Oorlog bracht risico's met zich mee voor de Europese veiligheid, de Amerikaanse veiligheidsgarantie was daartegen de beste.

Als bewijsvoering voor de Atlantische loyaliteit wordt de Nederlandse steun voor verschillende interventies van de jaren negentig genoemd: Irak in 1991; Joegoslavië van 1991-1999; Afghanistan in 2001 en ten slotte ook Irak in 2003. Wielenga is zeer stellig en meent dat het uiteindelijke vertrek van de Nederlandse troepen uit Afghanistan in 2010 geen wezenlijke inbreuk vormt op de Atlantische traditie. Hij ziet dan ook geen koerswijziging in de Nederlandse buitenlandse politiek in het verschiet.³⁶

Betreffende de Irakoerlog zijn er, los van het onderzoek van de Commissie Davids, geen onderzoeken verschenen. Wel is er sprake van opiniërende stukken. Alfred van Staden oordeelt dat de reden dat Nederland in de kwestie Irak voor een Atlantisch beleid opteerde te wijten valt aan het feit dat er geen houdbaar alternatief was. Zo lang er geen sprake is van een Europese politieke unie blijft gezamenlijk buitenlands beleid onhaalbaar. In zijn ogen was (en is) Europa nog steeds niet in staat gebleken om goed op internationale crises zoals de kwestie Irak te reageren. Zolang er geen centraal orgaan of sprake van meerderheidsbesluitvorming is dreigt de EU keer op keer geblokkeerd te worden door het veto van lidstaten. Indien dat niet het geval is ligt de oplossing volgens Van Staden in "krachteloze compromisformules" om de verschillende lidstaten tevreden te houden.³⁷

Het bekendste onderzoek met betrekking tot de Irakoerlog is dat van de Commissie-Davids. De conclusies waren duidelijk. Bij de presentatie van het rapport stelde voorzitter Willibrord Davids dat "van de pijlers waarop traditioneel ons buitenlands beleid steunt, in dit geval die van de Atlantische loyaliteit het hoogste is geweest."³⁸ Dat is een expliciete verwijzing naar het bestaan van een traditie in het buitenlands beleid: de Atlantische loyaliteit. Volgens de Commissie was het zo dat de minister van Buitenlandse Zaken Jaap de Hoop Scheffer samen met ambtenaren van zijn

³⁵ Friso Wielenga, *Van vijand tot bondgenoot, Nederland en Duitsland na 1945* (Amsterdam 1999) 197-204.

³⁶ Friso Wielenga, *Nederland in de twintigste eeuw* (Amsterdam 2010) 313-317.

³⁷ Alfred van Staden, 'Nederland en de transatlantische samenwerking: apologie zonder nostalgie', *Internationale Spectator* 60 (2006) 11, 568-572, 571 aldaar.

³⁸ <http://www.youtube.com/watch?v=gN3zmYayYim>

ministerie van te voren het beleid bepaalde zonder andere overwegingen serieus in acht te nemen. De keuze om steun uit te spreken voor de Amerikanen lag daarmee al ver van te voren vast.³⁹

Niettemin noemde de Commissie-Davids de beslissing om de Irakoerlog politiek te steunen een beslissing die voortkwam uit de 'Atlantische reflex', een reflex die de commissie contrasteerde met de mogelijkheid van een 'op Europa gerichte houding'.⁴⁰ Wat een dergelijke reflex precies inhoudt en waar deze vandaan komt wordt door de commissie niet verder uiteengezet. Verschillende commentatoren schreven destijds dat de Atlantische reflex een visie is "waarbij de uiteindelijke uitkomst al is vastgesteld en overige zaken alleen op instrumentele wijze van dienst kunnen zijn."⁴¹ Dit impliceert een vooraf bepaald beleid met als uitgangspunt Atlanticisme. Een tweede punt dat uitgebreid aan bod is gekomen in het rapport van de Commissie is de volkenrechtelijke legitimiteit van de ingreep. Volgens de Commissie gaf resolutie 1441 daarvoor niet voldoende juridische basis.

Tevens stelt de Commissie dat toenmalig minister-president Jan-Peter Balkenende weinig tot geen leiding gaf aan het kabinet, en daarmee de ruimte overliet die de Hoop Scheffer op deze manier invulde. De Hoop Scheffer was het hier niet mee eens. Dit is op zich niet verwonderlijk gezien de minister-president immers *primus inter pares* is. Het buitenlands beleid valt onder de portefeuille van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister dient een eigenstandige beslissing te nemen.

Andere kritiekpunten van De Hoop Scheffer op het rapport hebben betrekking tot de wetenschappelijke objectiviteit en de volkenrechtelijke legitimiteit. Volgens De Hoop Scheffer is het beeld dat de Commissie schetst van zijn rol en het gevoerde beleid een karikatuur van de werkelijkheid. Davids opereerde in zijn optiek met *outcome bias*. Bovendien waren er in de maanden voorafgaand aan de invasie voor zowel de Tweede Kamer als het kabinet genoeg mogelijkheden om de ingeslagen koers te blokkeren dan wel aan te beïnvloeden. Ook betwist De Hoop Scheffer het juridische argument. Ten eerste omdat hij meent dat de ingreep wel volkenrechtelijk legitiem was en ten tweede omdat de enige volkenrechtdeskundige van de commissie, Nico Schrijver, voorafgaand aan het onderzoek publiekelijk negatief had geoordeeld over de Nederlandse beslissing om politieke steun te verlenen.⁴² Het bestaan van Atlantische loyaliteit als 'traditie' in het Nederlands buitenlands beleid wordt in de discussie echter door niemand ontkend.

³⁹ *Commissie-Davids*, 118-119.

⁴⁰ Conclusie 14, 16, 17 in *Rapport Commissie van Onderzoek Besluitvorming Irak*, Amsterdam (Boom 2010) 426.

⁴¹ Zie bijvoorbeeld Teun Lagas, 'In de trans-Atlantische reflex geschoten', *Trouw* 13 januari 2010, <http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/Nieuws/article/detail/1579582/2010/01/13/In-de-trans-Atlantische-reflex-geschoten.dhtml> (9 december 2015) en Ko Colijn, 'Harde conclusies Commissie Davids', *Vrij Nederland*, 12 januari 2010, <https://www.vn.nl/harde-conclusies-commissie-davids/> (9 december 2015).

⁴² Interview Jaap de Hoop Scheffer, 08-01-2015.

Buitenlandse politiek van een klein land

Een derde wetenschappelijke discussie waar dit onderzoek een bijdrage aan poogt te leveren is die van het buitenlands beleid van kleine landen. Er wordt in de tot nu toe besproken werken veelal kort verwezen naar het Nederlands buitenlands beleid in de wereld. De vraag is of een klein land als Nederland überhaupt invloed kan uitoefenen op de wereld om haar heen. Enerzijds prevaleert de aanname dat binnen de kleine marges die bestaan het aan Nederland is om zoveel mogelijk invloed uit te oefenen. Anderen stellen weer dat buitenlands beleid een product is van factoren waar Nederland weinig tot geen invloed op heeft, er zou überhaupt geen sprake zijn van keuzevrijheid. Hoe speelt de internationale context een rol en hoe gaan kleine landen hiermee om? Dit is een onderwerp waar in de internationale literatuur verschillende casussen, maar ook theorieën over zijn te vinden. Met behulp van de internationale literatuur zou het mogelijk moeten zijn om dit onderzoek een steviger wetenschappelijk fundament te geven. In deze paragraaf komen een aantal auteurs aan bod die over het buitenlands beleid van kleine staten hebben geschreven.

Verschillende auteurs vragen zich af wat het belang is van de studie van kleine staten, zijn het immers niet de grote staten die de grote beslissingen nemen? En wanneer is een staat 'klein'? Peter Baehr laat zich kritisch uit over de definitie van de kleine staat: een bijdrage aan het onderzoeksveld behoeft de noodzaak om duidelijk af te bakenen waar precies een bijdrage geleverd aan wordt.⁴³ Anders gezegd: een onderzoek naar het buitenlands beleid van een kleine staat gelegen in Europa met miljoenen inwoners is niet relevant voor het buitenlands beleid van een kleine eilandengroep zoals Kaapverdië.

Er is meer dan voldoende literatuur te vinden over de definitiekwestie van de kleine staat.⁴⁴ Er worden uiteenlopende definities gehanteerd die afhankelijk zijn van factoren zoals grootte, geografische ligging, economische slagkracht (BNP), militaire slagkracht, bevolking en aanwezige grondstoffen. Daarnaast zal een land met politieke stabiliteit en veiligheid meer invloed kunnen uitoefenen dan een land waar dergelijke stabiliteit ontbreekt. De kleine staat is daarmee een zeer relatief begrip.⁴⁵ Hoe dat bij dit onderzoek wordt ingevuld komt in de volgende paragraaf aan bod.

De hierboven genoemde kwantitatieve kwalificaties zijn wat een staat 'klein' maakt. De afwezigheid van één of meer factoren leidt ertoe dat een land vergeleken met landen die wél die factoren kennen, het relatief minder invloed kan uitoefenen. Volgens Laurent Goetschel van de

⁴³ Peter R. Baehr, 'Small States: a tool for analysis?', *World Politics* 27 (1974) 3 459.

⁴⁴ Peter Baehr verwijst voor discussies omtrent de definitie van de kleine staat onder andere naar David Vital, *The Survival of Small States: Studies in Small Power-Great Power Conflict* (London 1971); Robert Alan Dahle & Edward R. Tufte, *Size and Democracy* (Stanford 1973); Robert O. Keohane, 'Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics', *International Organization* 23 (1969) 2 291-310; Robert L. Rothstein, *Alliances and Small Powers* (New York 1968) en William D. Coplin, *Introduction to International Politics* (Chicago 1971).

⁴⁵ Baehr, 'Small States', 459.

Universiteit Bazel moeten voor het bestuderen van kleine staten begrippen als macht en invloed nader gedefinieerd worden. Volgens Goetschel zelf is macht een tweeledig concept, het kent een positieve en een negatieve vorm. De positieve vorm van macht behelst de capaciteit van een individu of een groep om het handelen van andere individuen of groepen te beïnvloeden op de gewenste wijze: *invloed*. De negatieve vorm van macht is de capaciteit om te voorkomen dat anderen het eigen gedrag kunnen beïnvloeden: *autonomie*. Een kleine staat is volgens Goetschel een staat die zowel weinig invloed als autonomie geniet.⁴⁶

Kwantitatieve factoren zijn in de contemporaine geschiedenis echter van minder direct belang voor macht. Macht is een dynamisch begrip geworden doordat de Internationale Betrekkingen als gevolg van modernisering en globalisering complexer zijn geworden. Goetschel meent dat kleine staten door middel van *kwalitatieve factoren* (“qualitative virtues”) proberen hun kwantitatieve tekortkomingen te compenseren: dus door inzet op bemiddeling, of zogenaamde *bargaining power*. Onderhandelingsmacht is niet direct meetbaar en kwantitatieve factoren kunnen de onderhandelingspositie versterken, maar om buitenlands- en veiligheidsbeleid te analyseren is onderhandelingsmacht wel belangrijk, aldus Goetschel.⁴⁷

Goetschel wijst vervolgens op een paradox in het buitenlands beleid van kleine staten: er wordt nagestreefd om zowel de invloed als autonomie te behouden, zo niet te vergroten. Echter, wanneer de invloed wordt vergroot door middel van deelname aan institutionele organisaties zoals de EU wordt een deel van de autonomie opgeofferd. De autonomie komt niet alleen in het gedrang doordat er beleidsautonomie wordt overgedragen aan centrale besluitvormingsorganen, maar ook doordat de kleine staat binnen het instituut niet evenveel invloed zal kunnen uitoefenen op het besluitvormingsproces als grotere landen. Anderzijds kunnen de kernwaarden van nationaal buitenlands – en veiligheidsbelang in het gedrang komen, of wordt de kleine staat gedwongen om mee te doen aan internationale acties die niet (direct) bijdragen aan de belangen van de kleine staat.⁴⁸ Plaatst men de Irakoorlog in dit perspectief, dan lijkt het besluit om de oorlog te steunen verklaarbaar.

De vraag is dan of Nederland ook onder de kleine staten geschaard kan worden. Goetschel meent, net als Robert Keohane, dat bij het definiëren van de kleine staat perceptie van essentieel belang is. Keohane’s definitie volgend kan er gesteld worden dat voor de definitie van de kleine staat gekeken moet worden naar de rol die de leiders hun land zien spelen in de wereld.⁴⁹ Aan de hand van

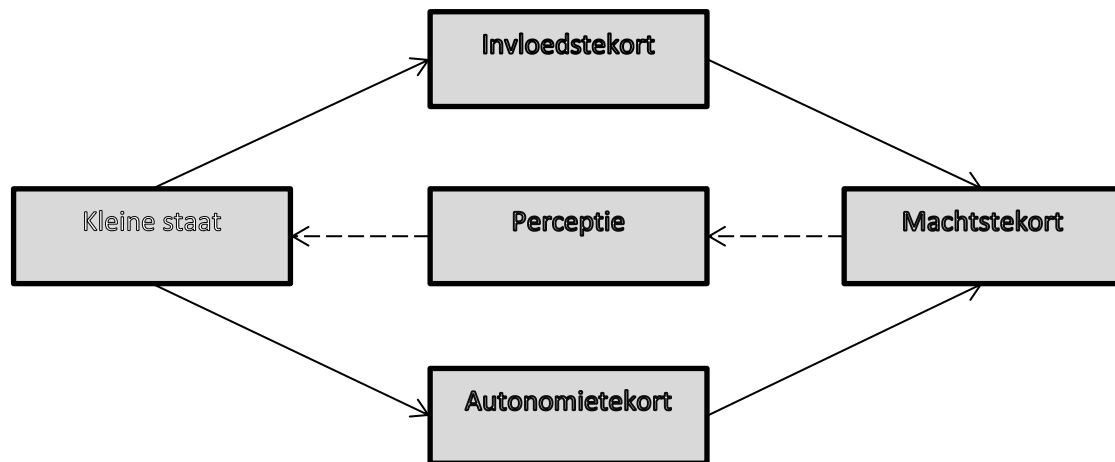
⁴⁶ Laurent Goetschel, ‘The Foreign and Security Policy Interests of Small States in Today’s Europe’ in *Small States inside and outside the European Union* (Londen 1998) 13-15.

⁴⁷ Goetschel, ‘The Foreign and Security Policy’, 16.

⁴⁸ Ibid., 17.

⁴⁹ Robert Keohane, ‘Review: Lilliputians’ Dilemmas: Small States in International Politics’, *International Organization* 23 (1969) 2, 291-310, 295 aldaar.

onderstaande afbeelding probeert Goetschel dat visueel te maken. Een kleine staat heeft een autonomie- en invloedstekort, wat een machtstekort betekent. De *perceptie* is voor de definitie van de kleine staat van essentieel belang: het bewustzijn van regeringsleiders dat hun land zowel weinig autonomie als invloed kent beïnvloedt hun handelingswijze in de internationale politiek. Dit noemt Goetschel *psychological feedback*.⁵⁰



Naast de *psychological feedback*, of psychologische feedback, noemt Goetschel ook de invloed van het beleid van andere staten waarmee een kleine staat in een beleidsautonomie beperkend instituut zit, zogenaamde *third party states*. Naar mate het beleid van derden meer verschilt van het eigen beleid, zal een kleine staat meer pogen het buitenlands beleid actief te beïnvloeden. Paradoxaal hieraan is dat de kleine staat tegelijkertijd moet voorkomen dat de eigen autonomie wordt ingeperkt door diezelfde institutie waarmee de kleine staat het beleid van derden probeert te beïnvloeden.⁵¹ Het buitenlands beleid van derden is dus cruciaal om de eigen macht en het eigen beleid te verklaren.

Het maximaliseren van de eigen autonomie en invloed zou betekenen dat alle kleine staten vergelijkbaar buitenlands beleid voeren, maar dat is niet zo. Het is daarom niet mogelijk om het Nederlandse Atlanticisme aan de hand van bovenstaande te verklaren. Goetschel stelt dat voor het verklaren van beleid een extra factor moet worden toegevoegd: de *security identity*, een concept van Peter J Katzenstein. Volgens Katzenstein is het zo dat het gedrag van staten niet alleen te verklaren is aan de hand van rationele verklaringsmodellen en machtoptimaliserende strategieën, maar ook door normen en identiteit.⁵² Het gaat hierbij om gebeurtenissen in het verleden en het eerder

⁵⁰ Goetschel, 'The Foreign and Security Policy', *ibid.*

⁵¹ Goetschel, 'The Foreign and Security Policy', 18-19.

⁵² Peter J. Katzenstein, *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics* (New York 1996) 28.

genoemde zelfbeeld van de staat: op basis van de zogenaamde *security identity* zullen regeringsleiders handelen.

Goetschel somt zijn benadering als volgt op: “The options available aren’t the product of a purely rational appraisal of objectively given international constraints and national capabilities. They are influenced by the perception of this environment and its capabilities by the state. In other words: the foreign and security policy adopted by states are influenced by the way they perceive their position compared to their environment. The policy choice is determined by the *security identity* of the state.”⁵³ De benadering die zowel Goetschel en Katzenstein hanteren is constructivistisch van aard. In de volgende paragraaf komt aan bod hoe de constructivistische benadering helpt bij het verklaren van het Nederlandse Atlanticisme.

Wetenschappelijk kader

Kijkend naar de vorige paragrafen valt het op dat er een aantal mazen zijn in het debat omtrent het Atlantisch primaat. Dit onderzoek poogt een bijdrage te leveren aan het vullen van die mazen. Het grootste punt van discussie in de huidige historiografie heeft betrekking op het constantendebat. In plaats van een expliciete stellingname tegen of voor het bestaan van constanten in het Nederlands buitenlands beleid betreft dit onderzoek aspecten van zowel voor- als tegenstanders. Enerzijds wordt gebruik gemaakt van de constanten zoals door Voorhoeve onderscheiden, anderzijds wordt er gebruik gemaakt van een wetenschappelijk fundament door een expliciete definiëring van wat wordt onderzocht.

Kleistra’s conclusie dat consistentie *an sich* een doel is in het buitenlands beleid is terecht. Niet alleen uit beleidsstukken, maar ook uit de handelingen en andere bronnen blijkt keer op keer dat het ministerie van Buitenlandse Zaken specifieke kern- of ijkpunten in het beleid onderscheidt en dat ook onderstreept als doel. Deze punten dienen als kapstok waaraan het beleid wordt opgehangen. In die zin is het niet verwonderlijk dat er sprake is van constanten in het beleid, een discussie over het wel of niet bestaan hiervan voegt echter weinig toe aan het werkelijke debat over of analyse van het buitenlands beleid.

Het bestaan van die consistentie is aan de hand van de *security identity* zoals gedefinieerd door Goetschel en Katzenstein te verklaren. Het Nederlandse Atlanticisme is op basis van ervaringen uit het verleden gevormd en zodoende verworpen tot een consistente beleidsformule. Dit komt in Joris Voorhoeve’s *Peace, Principles and Profits* uitvoering aan bod. Hoe daar concreet vorm aan wordt gegeven gedurende de kwesties Vietnam en Irak komt in dit onderzoek aan bod. Het

⁵³ Goetschel, ‘The Foreign and Security Policy’, 30.

belangrijkste aan het Nederlands buitenlands beleid is het belang van dat Atlanticisme: het prevaleert boven alles. In de Nederlandse historiografie is Joris Voorhoeve de enige auteur die dit expliciet benoemt: “Whenever a serious conflict arose, (...) the Atlantic element was able to prevail repeatedly.”⁵⁴ Met betrekking tot het constantendebat moet uit dit onderzoek blijken of die aanname correct is.

Operationalisering

Om te kunnen analyseren hoe, waarom en wat voor steun de Nederlandse regering verleende is het belangrijk om de term ‘steun’ te operationaliseren. De strekking van dit begrip – steun - en wat hier wel en niet onder valt is onduidelijk. Wat dit voor de overheid inhoudt is tevens onbekend en bij de Kamerdebatten vaak onderwerp van discussie. Om het een vatbaar begrip te maken is het opgedeeld in verschillende dimensies die onderdeel (kunnen) zijn van steun. Met behulp van deze dimensies kan geanalyseerd worden hoe er in de praktijk vorm werd gegeven aan de steun die de Nederlandse regering gaf aan de Amerikaanse interventies.

Het begrip – steun is opgedeeld in de volgende vier dimensies: retorische, economische, logistieke en militaire steun. Retorische steun houdt in dat er verbale steun wordt uitgesproken door een regering. Hiermee wordt bedoeld dat de acties van de te steunen partij, in dit geval de VS, de volledige goedkeuring heeft van de Nederlandse overheid. Specifiek betekent dit dat de Nederlandse regering het Amerikaanse beleid onderschrijft. Om verwarring te voorkomen wordt een enge definitie gehanteerd die alleen betrekking heeft op het hoogste publieke niveau, dat wil zeggen de minister van Buitenlandse Zaken en de minister-president. Economische steun houdt louter financiële bijdrages aan de oorlogsinspanning in. Ontwikkelingssamenwerking of andersoortige hulp aan een te verdedigen land is daar geen onderdeel van. Logistieke steun wordt gedefinieerd als het gebruik van eigen grondgebied, materieel en personeel om de oorlogvoerende partij te ondersteunen. Tot slot is er nog militaire steun. Hoewel dit begrip vanzelfsprekend lijkt moet logistieke steun niet verward worden met een actieve militaire bijdrage. Hand-en-spandiensten zijn niet hetzelfde als een actieve deelname aan een oorlog. Militaire steun houdt dus alleen een actieve deelname aan de gevechten in.

Daarnaast gaat er veel aandacht uit naar de context. Het Nederlands Atlanticisme is geen vanzelfsprekende uitkomst van een logische beleidsformule: er liggen verschillende overwegingen ten grondslag aan de vaak voorzichtig geformuleerde beleidsnota’s die de Nederlandse positie ten aanzien van de kwesties verklaren. Om die reden wordt de achtergrond waartegen beslissingen zijn genomen inzake de kwesties Irak en Vietnam gereconstrueerd. Zonder in herhaling te vallen is het de

⁵⁴ Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles*, 287-301.

bedoeling dat de overwegingen die de verschillende auteurs die aan bod zijn gekomen in de historiografie ook worden gebruikt in het onderzoek. Op basis van beschrijvingen en analyses moet blijken in hoeverre er sprake is van consistentie.

Continuïteit en discontinuïteit van steun

Steun voor een partij in een conflict is niet statisch. Afhankelijk van de ontwikkeling van het conflict en door toedoen van factoren zoals legitimiteit, publieke opinie en proportionaliteit kan een regering besluiten niet langer steun uit te spreken voor een oorlog. Om die reden zijn de twee onderzochte kwesties opgedeeld in zes hoofdstukken. Daardoor kan er geanalyseerd worden of er sprake was van verandering in de steun. De Vietnamoorlog is opgedeeld in de volgende drie hoofdstukken: de aanloop (1961-1964), een periode van geleidelijke escalatie (1964-1969) en de Amerikaanse exit (1969-1973). Het eerste hoofdstuk heeft betrekking op de geleidelijke deelname van de Amerikanen aan het conflict in Indochina. Met de dood van de Amerikaanse president John F. Kennedy in 1963 werd er door diens opvolger Lyndon B. Johnson aanvankelijk een vergelijkbaar beleid gevoerd. Door toedoen van het Tonkin-incident, dat in het betreffende hoofdstuk aan bod komt, veranderde het beleid drastisch van karakter. Johnson zette een hardere lijn in. Om die reden begint het tweede hoofdstuk in 1964. Onder Johnson's leiderschap zetten de Amerikanen steeds meer troepen in, wat tot een hoogtepunt leidt in 1969 van grofweg een half miljoen troepen. De Amerikaanse betrokkenheid nam met het uitspreken van de Nixon-doctrine in 1969 een nieuwe wending en luidde een geleidelijke terugtrekken van de Amerikaanse troepenmacht in.⁵⁵ De doctrine markeert het begin van hoofdstuk drie. De oorlog eindigde voor de Amerikanen in 1973 met de ondertekening van de Parijse vredesakkoorden.

De kwestie Irak is opgedeeld in de volgende drie hoofdstukken: de aanloop (1990-1994), een periode van toenemende spanning en veranderend beleid (1994-2001) en de zogenaamde War on Terror, die voor Nederland uitmondde in de steun voor de Irakoerlog. (2001-2003). Het eerste hoofdstuk begint in 1990 met de invasie van Koeweit door het Irak van Saddam Hoessein. In dit hoofdstuk komt het nationale en internationale politieke landschap aan bod dat ten grondslag lag aan het optimisme van de jaren negentig en de druk vanuit de VN op Irak. Het tweede hoofdstuk besteedt aandacht aan de toenemende spanning door de onwelwillendheid van Hoessein. Ook gaat

⁵⁵ Onderdeel van de Nixon-doctrine was de zogenaamde "Vietnamisering" van de oorlog. Dit betekende dat de VS langzaam maar zeker minder troepen ging inzetten en het Zuid-Vietnamese leger op eigen benen moest gaan staan. De VS was nog wel bereid om het Zuid-Vietnamese leger te trainen en ondersteunen, maar weigerde de oorlog voor de Zuid-Vietnamezen uit te vechten. De Vietnamisering was onderdeel van de bredere Nixon-Doctrine: hoewel de VS indien gevraagd nog steeds economische en militaire steun kon bieden moesten de landen die om dergelijke steun vroegen de primaire defensieve last dragen. Daarnaast bood de VS nucleaire veiligheidsgarantie indien een vrij land zonder nucleaire wapens bedreigd werd door een nucleaire macht.

er aandacht uit naar het Nederlandse trauma Srebrenica en de gevolgen voor de buitenlandse politiek. De aanslagen van elf september 2001 vormen het aanknopingspunt voor het derde hoofdstuk. Het uitspreken van de Bush-doctrine naar aanleiding van de aanslagen betekende dat het Amerikaanse Irakbeleid aanzienlijk verhardde.⁵⁶ Een cruciaal verschil met het tot dan toe gevoerde beleid is dat waar de VS eerst nog via de VN druk op het regime uitoefende, was het doel van de regering-Bush nu om *regime change* te bewerkstelligen – er moest een nieuw regime komen, zonder Hoessein.

Opbouw & brongebruik

Een groot onderdeel van het onderzoek is gewijd aan het reconstrueren van de omstandigheden waartegen de beslissingen plaatsvonden. Het belangrijkste onderdeel van het onderzoek is de analyse. Doel hierbij is om de verschillende dimensies van steun te analyseren: waarom en wat voor steun wordt door de Nederlandse overheid gegeven? Er wordt per casus gekeken naar twee dimensies om te bepalen hoe de overheid haar positie legitimeerde. De twee dimensies zijn de publieke rechtvaardiging en het besluitvormingsproces. Stel dat blijkt dat de Nederlandse regering retorische en logistieke steun heeft verleend bij de Irakoorlog wordt per dimensie gekeken hoe daar vorm aan is gegeven.

Primair bronmateriaal heeft voor een dergelijke analyse een grote toegevoegde waarde omdat dit materiaal de discrepantie tussen de publieke rechtvaardiging en de directe communicatie (in de vorm van diplomatiek verkeer) tussen de Nederlandse en Amerikaanse gezagsdragers laat zien. De diplomatieke communicatie biedt uniek inzicht in het besluitvormingsproces. Hier kan voor de kwestie Irak helaas geen gebruik van gemaakt worden omdat de relevante archieven nog niet geopend zijn. Om die reden is naast het rapport van de Commissie Davids gebruik gemaakt van openbare informatie, essays en publicaties in de media. Tot slot is een interview afgenomen met Jaap de Hoop Scheffer.

⁵⁶ Frank Zuijdam, 'Een terugblik op de oorlog in Irak', *S&D binnenwerk* 1 (2004) 80-89, 80-81 aldaar.

De kwestie Vietnam

Hoofdstuk 1: 1961-1964: Making our power credible: De aanloop naar de Vietnamoorlog

“Now we have a problem in making our power credible, and Vietnam is the place.” – John F. Kennedy⁵⁷

Aanloop van de oorlog (1961-1963)

Begin jaren zestig stond de kwestie Vietnam nog niet erg hoog op de Amerikaanse agenda. Zo waren er andere kwesties die de Amerikaanse regering bezig hielden zoals de Cubacrisis (1962) en de bouw van de Berlijnse muur (1961). De Vietnamoorlog zoals die begin jaren zestig plaatsvond was een burgeroorlog tussen het communistische noorden en het prowesterse zuiden. Vietnam gold als een “test case”, een regime stond onder druk van een communistische dreiging en ergens moesten de Amerikanen de streep trekken.

Dit beleid is te herleiden tot de zogenaamde dominotheorie zoals geformuleerd door de Amerikaanse president Dwight D. Eisenhower: indien Indochina zou vallen door het communisme, zou dit een domino effect tot gevolg hebben waarbij de rest van Zuidoost-Azië ook in handen van het communisme zou vallen. Vietnam gold als de dominosteen die de Amerikanen zelf overeind wilden houden. Onder de Amerikaanse president John F. Kennedy zou de Vietnamoorlog dan ook geleidelijk aan een steeds grotere rol gaan spelen in het Amerikaanse beleid. Dit is naast de dominotheorie te herleiden tot een drietal factoren. De eerste twee factoren hebben betrekking op het feit dat Kennedy op twee fronten gezichtsverlies had geleden. Ten eerste is dat de mislukte invasie van de Varkensbaai en ten tweede werd Kennedy voor een onmogelijke situatie in Laos gesteld waarbij hij voor een diplomatieke oplossing moest kiezen en het land officieel neutraal werd terwijl het voorheen een pro-Amerikaanse regering had. Hier kwam als derde nog de toenemende agressie van Sovjetleider Nikita Chroesjtsjov bij, die openlijk had verklaard de ‘bevrijdingsoorlogen’ in derdewereldlanden te steunen.⁵⁸

Wanneer Kennedy voor de optie stond om meer te investeren in de strijd tegen het communisme in Vietnam of om terug te trekken koos Kennedy voor een optie ertussenin: geleidelijk aan een grotere investering. Het conflict in Vietnam ontpopte zich in het begin van de jaren zestig zodoende tot een steeds manifester thema in het buitenlands beleid van de Verenigde Staten.

⁵⁷ Denise M. Bostdorff en Steven R. Goldzwig, ‘Idealism and Pragmatism in American Foreign Policy Rhetoric: The Case of John F. Kennedy and Vietnam’, *Presidential Studies Quarterly* 24 (1994) 3, 515-530, 520 aldaar.

⁵⁸ Van der Maar, *Welterusten*, 23-25.

De Nederlandse positie (1961-1963)

Hoewel het conflict in Vietnam vooral als een Amerikaanse aangelegenheid werd beschouwd was het toch een conflict waarbij de belangrijkste Nederlandse bondgenoot betrokken was. Om die reden is het niet verwonderlijk dat het conflict langzaam maar zeker op de politieke radar van het Kabinet-De Quay (1959-1963) kwam. Zo kwamen er herhaaldelijke verzoeken van Amerikaanse kant om militaire steun van Nederland en de andere NAVO-bondgenoten. Ook Nederland werd die vraag voorgeschied, maar Luns weigerde, net als de overige NAVO-bondgenoten. "Uw bijdrage zou waardevol kunnen zijn in Vietnam en een uitstekende indruk kunnen maken op de openbare mening.", zei Kennedy, waarop Luns antwoordde: "The answer, mr. President, is negative. En weet U waarom? Denkt U werkelijk, nadat wij onder Uw zware druk 12.000 man uit het Verre Oosten hebben teruggenomen, en zestien oorlogsbodems, en onze gevechtsvliegtuigen, en daarna ons geheel uit Nieuw-Guinea hebben teruggetrokken, denkt U werkelijk dat ik nu voor het Nederlandse parlement zou kunnen verschijnen met het voorstel om een bataljon mariniers naar Azië te sturen om de Amerikanen in Vietnam te helpen? Neen, meneer de President, iedere mogelijkheid dat het Koninkrijk der Nederlanden een rol speelt in dit soort conflicten behoort tot het verleden en wat mij betreft, definitief."⁵⁹

Nederland was niet het enige land dat zijn koloniën in Azië moest afstaan en om die reden niets ervoor voelde om bij een Amerikaans conflict in het gebied betrokken te raken. Lundestad stelt hierover dat daarbij komt dat de West-Europese NAVO-landen bang waren dat het conflict in Vietnam betekende dat er troepen en materieel werden teruggetrokken uit Europa om in te zetten bij de oorlog in Vietnam. Los van het feit dat het conflict later controversieel was vanwege de vele bombardementen waren de Europese bondgenoten er sowieso niet gerust op dat de Amerikanen in Zuidoost-Azië een oorlog uitvochten. Dit ging in hun ogen namelijk ten koste van de verdediging van West-Europa. Waren er in 1961 nog 692 militaire adviseurs, waren dat er een jaar later 12.000. Overigens waren deze adviseurs bevoegd om mee te vechten met de Zuid-Vietnamese strijdkrachten. De reden dat de Amerikanen graag Europa wilden betrekken bij het conflict in Vietnam was simpel: symboliek. Indien er meer vlaggen van verschillende landen waren zou de oorlog beter te verkopen zijn aan het thuisfront en werd de legitimiteit van de oorlog vergroot. Echter, door de (gedwongen) koloniale terugtrekking peinsden de verschillende Europese landen, en dus ook Nederland, er niet over om troepen te sturen.⁶⁰

Achter de schermen stond Luns zelfs vrij negatief tegenover de Vietnamoorlog, mede door toedoen van de Nieuw-Guineakwestie. Nederland moest in 1962 haar laatste kolonie afstaan en Luns

⁵⁹ J.G. Kikkert, *De wereld volgens Luns* (Utrecht 1992) 112.

⁶⁰ Geir Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945* (New York 2003) 156-158.

was hierover zeer verontwaardigd, hij voelde zich zelfs verraden.⁶¹ Om politiek relevant te blijven wilde Luns koste wat kost de kolonie behouden, desondanks herhaaldelijk aandringen van Indonesië om het gebied in handen te krijgen. Indonesië ging hier zelfs zo ver in dat het met een militaire aanval dreigde. Luns beriep zich als reactie op schriftelijke en mondelinge verklaringen van de Amerikaanse president Eisenhower en minister van Buitenlandse Zaken John Foster Dulles die inhielden dat de VS Nederland zou steunen mocht het tot een militaire aanval komen. Echter, met het aantreden van de regering-Kennedy veranderde het Amerikaanse beleid en moest Nederland onder grote druk haar laatste kolonie afstaan.

Toen de Amerikanen eenmaal via de NAVO druk begonnen uit te oefenen op de Europese bondgenoten adviseerde Luns het kabinet-Marijnen dan ook om geen financiële of materiële hulp te verlenen. Het is echter opvallend dat Luns hierbij niet naar de kwestie Nieuw-Guinea verwees. In plaats daarvan haalde Luns tijdens de ministerraad aan dat de VS stelselmatig weigerde Nederland op te nemen in de SEATO: de Zuidoost-Aziatische Verdragsorganisatie. Dit was een organisatie die moest dienen als een ring van bescherming rondom de communistische landen in de betreffende regio. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk waren in tegenstelling tot Nederland wel in de organisatie opgenomen.⁶²

Volgens Luns liet de Amerikaanse regering zich hierbij leiden “door de wens alles te vermijden, dat aanstoot kon geven aan de President Soekarno.” In de ogen van Luns kon de VS dan ook niet verwachten dat Nederland zich actief met de Amerikaanse Vietnampolitiek bezighield.⁶³ Tijdens de ministerraad van 22 mei 1964 kwam de situatie in Zuidoost-Azië opnieuw aan bod. Ditmaal stelde Luns dat de Amerikanen nooit haar Europese bondgenoten had geconsulteerd. Bovendien was Nederland niet het land dat daarbij een leidende rol zou kunnen spelen.⁶⁴

Bovenstaande in combinatie met de kwestie Nieuw-Guinea duidt erop dat Luns zich niet serieus genomen voelde door de Amerikaanse regering. De laatste kolonie werd onder Amerikaanse druk afgestaan, Nederland werd ondanks herhaaldelijk aandringen niet in de SEATO opgenomen en werd samen met de andere West-Europese landen niet geconsulteerd over het te voeren beleid in Zuidoost-Azië. De VS vroeg om steun in wat voor vorm dan ook van haar Europese bondgenoten. De eindverantwoordelijke aan Nederlandse kant voor dit antwoord was Luns. De verschillende argumenten die Luns aanvoerde om geen enkele steun te geven in wat voor vorm dan ook wijzen allemaal dezelfde kant op: de minister voelde zich gepiepeld. Het was karakteristiek voor Luns om zo te reageren wanneer hij de indruk had dat hij niet serieus werd genomen.

⁶¹ Kikkert, *De wereld volgens Luns* (Utrecht 1992) 94.

⁶² Nationaal Archief Den Haag, 2.02.05.02, 757, 08-05-1964.

⁶³ Joost van Lammeren, *Atlanticisme beproefd: De Nederlands-Amerikaanse Betrekkingen tijdens de oorlog in Vietnam, 1964-1973* (Doctoraalscriptie Universiteit van Amsterdam, 2000) 58.

⁶⁴ NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, 757, 22-05-1964.

Zijn collega's keken anders tegen de kwestie aan. Minister van Defensie De Jong benadrukte dat de strijd tegen het communisme niet alleen beperkt gezien kon worden tot Europa en pleitte daarom voor steun voor de Amerikaanse strijd in Vietnam. Hij had echter wel begrip voor de houding van Luns.⁶⁵ Minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen Bot was naar aanleiding van een onderhoud met verschillende ambassadeurs waarbij ook de ambassadeur van India aanwezig was van mening dat er in de westerse landen begrip gewekt moest worden voor het Amerikaanse standpunt. Bot was ongerust over de communistische opmars in Zuidoost-Azië. Dit doordat de ambassadeur van India de stelling innam dat wanneer Zuidoost-Azië geheel door communisten overheerst zou worden het met India verkeerd zou gaan. De Tsjechoslowaakse ambassadeur beweerde, als reactie op de Indiase ambassadeur, dat het communistische China niet naar oorlog op zoek was. De tevens aanwezige minister-president Marijnen reageerde hierop door de Tsjechoslowaakse ambassadeur eraan te herinneren dat Hitler voorafgaand aan de annexatie van het Tsjechoslowaakse Sudetenland een vergelijkbare bewering deed.⁶⁶

Van der Maar is van oordeel dat Luns vrij onverschillig stond tegenover de Amerikaanse oorlog.⁶⁷ Gebaseerd op de argumentatie kan echter ook iets anders beweerd worden: Luns voelde zich niet serieus genomen en was om die reden niet van plan om op enigerlei wijze steun te geven aan de Amerikanen inzake hun Vietnambeleid. Door toedoen van het Tonkin-incident zou het conflict in Vietnam twee maanden later een belangrijkere rol gaan spelen in het Amerikaanse buitenlands beleid. Dit zou ook gevolgen hebben voor het regeringsstandpunt alsmede de houding van Luns. Wat betreft de Nederlandse politiek was het thema voorafgaand aan het Tonkin-incident nog geen punt van werkelijke discussie. Pas na de Tonkin resolutie zou het Amerikaanse beleid openlijk gesteund worden door de Nederlandse regering. In de beginjaren was er ook nog geen sprake van de grote maatschappelijke kritiek waar de oorlog later mee te maken kregen. Aanvankelijk waren dit vooral de PSP en de CPN, partijen die beiden een bescheiden rol speelden in de Nederlandse politiek. De grotere partijen zouden pas later gaan twijfelen aan de juistheid van de oorlog. De oorlog stond begin jaren zestig nog niet erg hoog op de Amerikaanse politieke agenda. Pas vanaf halverwege de jaren zestig zou het conflict door toedoen van de Tonkin resolutie steeds verder in geweld ontaarden. Dit zou voor het eerst in de geschiedenis ook direct op de TV te zien zijn. Dat het conflict zowel in het parlement als in het kabinet nog geen onderwerp van belang was tijdens deze periode is dan ook volstrekt logisch.

⁶⁵ NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, 757, 08-05-1964.

⁶⁶ NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, 757, 22-05-1964.

⁶⁷ Van der Maar, *Welterusten*, 28-31.

Hoofdstuk 2: 1964-1969: Onomstreden steun

over Lyndon B. Johnson: “Een wat ruwe man, een ongepolijste steen, maar ik vond hem wel aardig. Bovendien was hij geen slechte president.” – J.M.A.H. Luns⁶⁸

More of the same & Tonkin-incident (1964-1965)

Met het overlijden van de Amerikaanse president Kennedy erfde diens opvolger Lyndon B. Johnson een beleid dat geen oplossing bood voor het langzaam maar zeker verder escalerende conflict in Vietnam. Net als Kennedy twijfelde Johnson tussen wel of niet ingrijpen. Er zijn verschillende beelden van Johnson als politicus geschetst. Enerzijds staat hij te boek als een sluwe man die bewust tegen het Amerikaanse volk loog, anderzijds als tragisch figuur die de Vietnamoorlog als een noodzakelijk kwaad aangreep om in 1964 herkozen te kunnen worden. Volgens de Amerikaanse historicus George C. Herring was Vietnam voor Johnson een cruciale persoonlijke test voor zijn autoriteit als president van de VS, leider van de vrije wereld en zelfs voor zijn eigen mannelijkheid. Zuid-Vietnam moest intact blijven en mocht niet vallen. Hier verbond Johnson ook een van zijn eigen beleidsprogramma's aan, “the Great Society” – onderdeel hiervan was het tegengaan van armoede en raciale ongelijkheid in de VS. Indien zijn Vietnambeleid zou resulteren in een mislukking, zou zijn Great Society project ook mislukken, zo redeneerde Johnson. Om Zuid-Vietnam te beschermen concludeerde Johnson dat er “more of the same” gedaan moest worden, maar dan op effectievere wijze. Amerika een oorlog inloodsen was iets wat hij niet wilde omdat de verdediging van Zuid-Vietnam dan totaal afhankelijk van het Amerikaanse militaire apparaat zou zijn.⁶⁹

Johnson kwam er langzaam maar zeker achter dat zijn beleid niet werkte. Het instabiele regime van Zuid-Vietnam kon zich niet tegen het vastbesloten communistische Noorden verdedigen desondanks de financiële en militaire steun van de Amerikanen. Johnson pleitte voor de hervatting van door de CIA geleide patrouilles om zogenaamde ‘hit and run’-aanslagen te plegen op Noord-Vietnamese radars. Uiteindelijk zou een van de patrouilleboten aangevallen worden door een Noord-Vietnamese torpedoboot, wat bekend zou komen te staan als het Tonkin-incident.⁷⁰ Johnson greep het incident aan om toestemming van het Congres te krijgen voor maatregelen. Het Congres stemde

⁶⁸ Kikkert, *De wereld volgens Luns*, 116.

⁶⁹ George C. Herring, *America's longest war: the United States and Vietnam, 1950-1975* (New York 2002) 131-140.

⁷⁰ Van der Maar, *Welterusten*, 25-26.

in: Johnson mocht gebruik maken van conventionele militaire troepen en “to do whatever may be necessary”.⁷¹

Expliciete steunbetuiging Luns (1964-1965)

Door toedoen van het incident zou Luns zijn standpunt ten aanzien van het conflict wijzigen. Anders dan voorheen sprak hij nu expliciet zijn steun uit voor de VS en hun strijd. De Tweede Kamer liet hij weten dat hoewel Nederland geen militaire bijdrage zou leveren het zich wel verbonden voelde met het volk van Zuid-Vietnam in haar strijd tegen het communisme en voor het behoud van haar onafhankelijkheid.⁷² Nederland zou gedurende het hele conflict geen militaire bijdrage leveren. Los van de latere controverse rondom de kwestie Vietnam is het niet leveren van een militaire bijdrage te interpreteren als het vasthouden aan de in de inleiding uiteengezette constante van afzijdigheid of neutraliteit. De steunbetuiging die Luns deed was explicieter dan die van de meeste andere ministers van Buitenlandse Zaken van de NAVO-bondgenoten. Dit is opvallend. Waar de andere ministers van Buitenlandse Zaken vreesden dat het conflict alleen maar verder uit de hand zou lopen was het Tonkin-incident voor Luns een duidelijk teken dat de opmars van het communisme een reële dreiging was.⁷³

Hieruit valt op te maken dat voor Luns de belangrijkste beweegreden om expliciete steun uit te spreken de Sovjetdreiging was. Luns deed ook een steunbetuiging in de NAVO. Volgens Van der Maar deed hij dit om verdeeldheid in de NAVO te voorkomen. Een conflict over de Vietnamoorlog zou het Atlantisch bondgenootschap verzwakken. De Franse president De Gaulle was in het bijzonder kritisch over de juistheid van het Amerikaanse optreden.⁷⁴ Het officiële regeringsstandpunt zoals geformuleerd door de regering-Marijnen hield in dat de onafhankelijke positie van Zuid-Vietnam gehandhaafd diende te worden. Steun van de Verenigde Staten was daarvoor een vereiste. Om die reden diende Nederland het Amerikaanse beleid waar mogelijk te steunen.⁷⁵ Luns' optreden op zowel nationaal als internationaal niveau is het vleesgeworden voorbeeld van het Nederlandse Atlanticisme. Wanneer men de analyse van Voorhoeve zoals uiteengezet in de inleiding volgt is het niet meer dan logisch dat Nederland het Amerikaanse Vietnambeleid naar aanleiding van de Tonkin resolutie steunde, immers zou verdeeldheid binnen de NAVO het Amerikaanse leiderschap en daarmee de Nederlandse veiligheid en gelijke positie binnen Europa in gevaar brengen. Anderzijds

⁷¹ Presidential Rhetoric, 'Lyndon B. Johnson, Gulf of Tonkin incident speech (4 augustus 1964)' (versie onbekend), http://www.presidentialrhetoric.com/historicspeeches/johnson_lyndon/gulfoftonkin.html, (11 december 2015).

⁷² Handelingen Tweede Kamer, Aangangsel 1964-1965, 7. Vragen Slotemaker de Bruine, antwoord Luns.

⁷³ Van der Maar, *Welterusten*, 31.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Handelingen Tweede Kamer, Aangangsel 1964-1965, 7. Vragen Slotemaker de Bruine, antwoord Luns.

moest de communistische dreiging een halt toe worden geroepen. Belangrijk om op te merken is dat er niet alleen angst was voor de Sovjet-Unie maar ook voor communistisch China. Hoe dit een rol speelde in de legitimatie van de juistheid van de oorlog komt later aan bod. In het vorige hoofdstuk is al kort aan bod gekomen waar de angst voor het communistische China vandaan kwam, zo sprak de ambassadeur van India al in 1964 angst uit over de Indiase veiligheid in het geval van een communistisch Zuidoost-Azië door potentiële Chinese agressie.

Het is echter niet zo dat Luns kritiekloos de Amerikanen steunde in hun oorlogsinspanningen. De oorspronkelijke these van Nederland als trouw bondgenoot, als land dat ook bij deze kwestie in de pas bleef lopen houdt geen stand op basis van literatuur van de afgelopen vijftien jaar.⁷⁶ Zo blijkt uit recent onderzoek dat Luns keer op keer de landingsrechten van de KLM ter sprake bracht bij de Amerikaanse ambassadeur. De KLM was een constante bron van spanning tussen commerciële en geopolitieke belangen tussen Nederlandse en Amerikaanse beleidsmakers gedurende een periode van meer dan dertig jaar.⁷⁷ Landingsrechten voor de KLM waren voor Nederland een diplomatiek middel om in een onevenredige verhouding een vorm van soft power uit te oefenen. Voor de VS was het een middel om een bondgenoot die het Amerikaanse beleid steunde tevreden te houden.⁷⁸ Hoewel de landingsrechten pas in 1969 toegekend zouden worden laat dit wel zien dat de loyaliteit aan de Amerikanen een *quid pro quo* component had. Luns had weliswaar financiële steun toegekend aan Zuid-Vietnam in de vorm van landbouwexperts en studiebeurzen op verzoek van de VS, maar de Nederlandse loyaliteit was niet grenzeloos. Het ministerie maakte ook geen haast met het verlenen van hulp.⁷⁹ Kim van der Wijngaart, die de Nederlands-Amerikaanse betrekkingen vanuit Amerikaans perspectief heeft onderzocht, stelt dat er vanuit het State Department en de Amerikaanse ambassade veel vertrouwen was in de Nederland als Atlantisch partner, in het bijzonder tijdens het ministerschap van Luns.⁸⁰

De Nederlandse steun was vooral verbaal van aard. Luns werd gesterkt door het feit dat er in mei 1965 een motie werd aangenomen door een brede Kamermeerderheid die aansloot bij het regeringsstandpunt. In de motie-Ruygers werd begrip uitgesproken voor de Amerikaanse doelstelling om “een dam op te werpen tegen het opdringen van communistisch China in Azië”. Daarnaast was

⁷⁶ Zie voor de vermeende kritiekloze Nederlandse houding ten aanzien van de Vietnamoorlog bijvoorbeeld Peter van Eekert, Duco Hellema en Adrienne van Heteren, *Johnson moordenaar! Kwestie Vietnam in de Nederlandse politiek 1965-1975* (Amsterdam 1986) 68-73. Een voorbeeld van de veranderde historiografie is te vinden in Van der Wijngaart, *Bondgenootschap onder spanning*, 22-23. Volgens de auteur is er bij de Nederlands-Amerikaanse betrekkingen sprake van zowel continuïteit als verandering en van zowel loyaliteit als van kritiek en conflict.

⁷⁷ Giles Scott-Smith en David J. Snyder, ‘“A Test of Sentiments”: Civil Aviation, Alliance Politics, and the KLM Challenge in Dutch-American Relations’, *Journal of Diplomatic History* 37 (2013) 5, 917-945, 919 aldaar.

⁷⁸ Scott Smith en Snyder, ‘A Test of Sentiments’, 922, 937, 944-945.

⁷⁹ Van der Maar, *Welterusten*, 32.

⁸⁰ Van der Wijngaart, *Bondgenootschap onder spanning*, 219-220.

de kamer van mening dat de Amerikanen recht hadden op begrip en steun van hun bondgenoten in de NAVO. Ook werd er gepleit voor een wapenstilstand. Er moest volgens de motie een politieke oplossing voor het conflict gezocht worden. Het meest belangrijke aspect van de motie was dat de houding van China voor de meeste dreiging in Zuidoost-Azië zorgde. Dit in contrast met de kritiek van de (linkse) PSP en de CPN. PvdA-Kamerlid Ruygers uitte hier in zijn betoog kritiek op: "In de eerste plaats stelt de interpellant (PSP-Kamerlid Slotemaker de Bruine) veertien vragen, die voor het overgrote deel getuigen van een kritische gezindheid tegenover de Verenigde Staten, terwijl er niet één keer kritiek doorklinkt aan het adres van Peking-China. Ik vind dat een dusdanig scheeftrekken van de werkelijke verhoudingen, zoals die op het ogenblik rondom dit hele vraagstuk liggen, dat het nauwelijks nog een basis is voor een zakelijke en objectieve gedachtenwisseling."⁸¹ De motie werd zeer breed gesteund en sloot aan bij de opvattingen van Luns. Hij kon, net als de Amerikaanse regering, zeer tevreden zijn over de uitkomst van het debat. De motie werd door zowel Luns als de Amerikanen geïnterpreteerd als expliciete steun voor het Amerikaanse Vietnambeleid. Volgens de Amerikaanse ambassadeur in Den Haag, William Tyler, was het belangrijker dat niet alleen de regering steun uitsprak voor de Vietnam-politiek, maar ook het grootste deel van het parlement.⁸²

De retorische legitimatie van de Nederlandse steun

Een belangrijk onderdeel van de Nederlandse retoriek om het Amerikaanse Vietnambeleid te rechtvaardigen was door het expansionistisch geachte China te vergelijken met nazi-Duitsland. Dit is tweemaal kort aan bod gekomen. Het vernomen expansionisme van China werd op dezelfde manier uitgelegd als de Duitse agressie voorafgaand aan de Tweede Wereldoorlog en de daaropvolgende nalatigheid van de grote mogendheden om dit een halt toe te roepen. Hierbij werd verwezen naar het Verdrag van München (1938). Bij dit betreffende verdrag werd de annexatie van Sudetenland door het Duitsland van Hitler goedgekeurd door de Europese mogendheden. Luns maakte de vergelijking vooral om de ernst van de situatie te duiden. Het conflict in Zuidoost-Azië kon op een vergelijkbare wijze ontsporen indien er niet werd ingegrepen. Luns beargumenteerde dat Vietnam beschermd moest worden tegen de "stelselmatige agressie" vanuit China, een land dat erop gericht was "om met subversie, intimidatie en geweld de regering van Zuid-Vietnam omver te werpen en dit land van zijn onafhankelijkheid te beroven".⁸³ Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken Van der Stoep was het hier mee eens en zond een circulaire aan verschillende ambassades. Hierin stond dat de Vietnamoorlog geïnterpreteerd moest worden in het bredere licht van de pogingen van China om

⁸¹ Handelingen Tweede Kamer, zitting 1964-1965, 18 mei 1965, 1422-1423.

⁸² Van Lammeren, *Atlanticisme beproefd*, 61.

⁸³ Handelingen Tweede Kamer, zitting 1964-1965, 18 mei 1965. 1417-1421.

geheel Zuidoost-Azië onder haar invloed te brengen.⁸⁴ Dit standpunt werd meerdere keren voor en achter de schermen herhaald. Het was daarom niet meer dan logisch dat Nederland de Amerikaanse doeleinden onderschreef. Die doeleinden waren de verdediging tegen communistische agressie, het waarborgen van het recht van de Zuid-Vietnamezen op zelfbeschikking en het bevorderen van de wereldvrede, die volgens Luns in gevaar kwam bij elke verbreking van het machtssevenwicht. Hoewel Luns de bombardementen betreurde weigerde hij zich erover uit te laten.⁸⁵

Een ander terugkerend argument in de retorische legitimatie van het Amerikaanse beleid door de Nederlandse overheid is de vermeende weigering van de Noord-Vietnamese regering om te onderhandelen tenzij alle vijandigheden werden beëindigd. President Johnson kondigde in december 1965 aan dat de bombardementen op Noord-Vietnam tijdelijk waren opgeschort – de Amerikanen zonden de Noord-Vietnamezen een duidelijke boodschap. Ze hadden een korte *window of opportunity* om te onderhandelen over vrede. Hanoi bleef echter hetzelfde standpunt aanhouden: er kon pas sprake zijn van vredesonderhandelingen na beëindiging van de vijandigheden. De reactie van Washington bleef ook hetzelfde: onderhandelingen waren alleen aan de orde als die geopend werden zonder vooraf gestelde voorwaarden.⁸⁶ Nederland ondersteunde dit standpunt. Dit blijkt uit een memorandum van Luns aan de Tweede Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken. In dit memorandum wordt gewezen op de Noord-Vietnamese regering die onder druk van China elke poging om tot een politieke oplossing te komen had afgewezen.⁸⁷ De koppige houding van Hanoi werd in de jaren daarna een terugkerend argument voor het kabinet om het Amerikaanse Vietnambeleid te verdedigen.

Op basis van een memorandum van minister van Buitenlandse Zaken Dean Rusk aan president Johnson blijkt dat de Amerikanen een hoge pet ophadden van Luns door zijn constante steun voor het Amerikaanse beleid. “Luns has been one of our staunchest supporters in Europe, and his country has played a helpful role in the Security Council consideration of the Vietnam problem. The dominant figure in Dutch politics and quite a talker, Luns is a friend of the US and is one of the strongest supporters in Europe of NATO and the Atlantic Alliance. He is an outspoken advocate of our policy in Vietnam. I therefore suggest, you express appreciation for the Dutch support on Vietnam.”⁸⁸

⁸⁴ Van Lammeren, *Atlanticisme beproefd*, 62.

⁸⁵ NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, 785, 28-08-1965 & Handelingen Tweede Kamer, zitting 1964-1965, 1417-1421.

⁸⁶ Van Lammeren, *Atlanticisme beproefd*, 63.

⁸⁷ *Ibid.*, 64.

⁸⁸ *Ibid.*

Toenemende spanning in het kabinet: De PvdA en de kwestie Vietnam (1965-1966)

Intussen nam de kritiek op de Amerikaanse Vietnampolitiek steeds verder toe. Hoewel de PSP en CPN al sinds 1964 constant kritiek uitten op het Nederlandse beleid werd voor de grotere partijen het regeringsstandpunt ook steeds minder vanzelfsprekend. Dit gold in het bijzonder voor de Partij van de Arbeid. Hoewel de PvdA traditioneel het Atlantische beleid altijd had ondersteund, getuige bijvoorbeeld de motie-Ruygers, nam de kritiek vanaf 1965 steeds verder toe. In 1965 werd het kabinet-Cals gevormd, waar de PvdA ook onderdeel van was. Hoewel de regeringscoalitie zich aanvankelijk gesterkt voelde door de aangenomen motie-Ruygers werd de PvdA kritischer. In het najaar van 1965 zou het standpunt van de PvdA aangaande de kwestie Vietnam sterk veranderen. Waar voorheen een militaire oplossing vanzelfsprekend was leek dat nu voor de PvdA uitgesloten. In plaats daarvan moest volgens het PvdA-bestuur een politieke oplossing gezocht worden.⁸⁹

De PvdA-kritiek zou culmineren in een brief aan de Amerikaanse ambassadeur Tyler. De brief leidde tot veel ophef gezien de inhoud afweek van het standpunt van het kabinet-Cals, waar de PvdA deel van uitmaakte. De oorspronkelijke politieke motivering verloor zijn legitimiteit door het toenemende verzet van de bevolking tegen de regering, aldus de PvdA. De legitimering dat het Zuid-Vietnamese volk om hulp had gevraagd hield op basis van dit toenemende verzet geen stand. Op basis daarvan zouden de bombardementen volgens de PvdA stop moeten worden gezet. Ook onderstreepte het partijbestuur in de brief dat de oorlog een belasting begon te vormen voor de betrekkingen tussen de Verenigde Staten en haar bondgenoten. In *Johnson moordenaar!* wordt opgemerkt dat de PvdA daarmee voor het eerst een verband legde tussen Vietnam en een mogelijke verslechtering van de verhoudingen binnen het Atlantisch bondgenootschap. De brief kan ook geïnterpreteerd worden als een direct resultaat van de electorale teleurstelling die de PvdA te verwerken kreeg bij na de provinciale verkiezingen van maart dat jaar. Om die reden werd er ook in eigen kring kritiek geuit op de brief.⁹⁰

Dat er onenigheid was over het regeringsstandpunt blijkt ook uit de notulen van de ministerraad. Van der Maar onderstreept dat hoewel het algemeen bekend was dat de coalitiepartners verschillend dachten over de Vietnamoorlog, dit niet van invloed was op het buitenlands beleid van Nederland.⁹¹ Dit blijkt ook uit de notulen. In de betreffende ministerraad zei Luns dat hij de brief als een aanval zag op de Amerikaanse politiek. Hij betreurde persoonlijk de stap van de PvdA om een brief aan de Amerikaanse ambassadeur te overhandigen. Hij verwachtte grote moeilijkheden door toedoen van de brief, hoewel Luns inzag dat de brief ook anders kon worden

⁸⁹ Peter van Eekert, Duco Hellema en Adrienne van Heteren, *Johnson moordenaar! Kwestie Vietnam in de Nederlandse politiek 1965-1975* (Amsterdam 1986) 73-76.

⁹⁰ Ibid, 76-78 en Van der Maar, *Welterusten*, 60-61.

⁹¹ Van der Maar, *Welterusten*, 62.

uitgelegd. In een openhartige discussie begonnen kabinetsleden van de andere twee regeringspartijen (ARP en KVP) zich af te vragen of de PvdA het regeringsstandpunt nog wel steunde en of de cohesie van de regeringspartijen door de brief niet in het geding kwam. De PvdA-kabinetsleden probeerden de brief juist te relativiseren. Zij voorzagen geen problemen voor het regeringsstandpunt en zagen het vooral als een persoonlijke brief. Zo legde Den Uyl aan de minister-president uit dat de brief geïnterpreteerd moest worden als “het zich wenden van vriend tot vriend om uiting te geven aan een ongerustheid die ook in alle kringen in Amerika groeiende is”. PvdA-minister van Financiën en vicepremier Vondeling probeerde de gemoederen te sussen door te stellen dat de socialistische partijen in West-Europa sinds 1945 de Amerikaanse politiek steeds sterk hebben gesteund. Ook verzekerden PvdA-kabinetsleden Den Uyl, Van der Stoep en Samkalden dat hun partij achter het regeringsbeleid bleef staan. Minister-president Cals wilde tijdens de ministerraad vooral duidelijk maken dat het regeringsstandpunt ongewijzigd bleef, waar alle aanwezigen zich ook bij aansloten.⁹² De brief maakte geen einde aan de kabinetssamenwerking, maar zal ongetwijfeld tot enige al dan niet openlijke wrijving tussen de verschillende regeringscoalities hebben geleid.

Algemene beschouwingen (1966)

Tijdens de Algemene Beschouwingen van oktober 1966 kwam het afwijkende standpunt van de PvdA opnieuw naar voren. PvdA-Fractievoorzitter Nederhorst maakte tijdens zijn betoog een vergelijking tussen het Russische stalinisme en het Chinese communisme. Hij was van mening dat de kwestie Vietnam de Amerikaanse aandacht van belangrijkere zaken afleidde. Volgens Nederhorst was de oorlog in Vietnam de oorzaak van de verscherping van de wapenwedloop, verhinderde het iedere stap bij de ontwapeningsbesprekingen in Genève en remde het “bovendien een oplossing van het rassenvraagstuk in de VS zelf.” Nederhorst noemde dit allemaal neveneffecten van het conflict in Vietnam. Het conflict was volgens de PvdA-fractievoorzitter zelfs zo erg dat hij zich afvroeg waar het einde anders ligt dan “in een regelrecht conflict Verenigde Staten-China?” Ook liet Nederhorst in zijn betoog duidelijk naar voren komen dat de vrijheid van het Zuid-Vietnamese volk het doel is van de oorlog, iets wat op basis van de Amerikaanse politiek volgens hem niet langer het doel leek te zijn.⁹³

Op basis van dit standpunt diende Nederhorst een motie in, mede namens de KVP, VVD en CHU. Een tweetal standpunten van de betreffende motie waren niet nieuw. De standpunten die werden herhaald waren ten eerste dat de Kamer teleurgesteld was over het tot dan toe starre standpunt van Hanoi en Peking en ten tweede dat de VS pogingen had ondernomen om tot een

⁹² NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, 813, 29-4-1966.

⁹³ Handelingen Tweede Kamer, Algemene politieke en financiële beschouwingen over de rijksbegroting 1967, 11-10-1967, 138.

politieke oplossing te komen. De motie deed ook een aantal beroepen op de Nederlandse regering, die nieuw waren vergeleken met het eerdere regeringsstandpunt. Ten eerste moest de regering alles in het werk stellen om verdere uitbreiding en verscherping van het conflict te voorkomen. Ten tweede moesten alle strijdende partijen aanwezig zijn bij de onderhandelingen, inclusief de Vietcong. Dit is onderstreept omdat de Vietcong (het Nationaal Bevrijdingsfront – NBF) voorheen niet werden erkend als partij in het conflict. De twee overige punten betroffen de stopzetting van de bombardementen van de VS, instemming van de Noord-Vietnamese regering om zonder voorwaarden tot onderhandelingen te komen en dat beide partijen de wederzijdse stopzetting van het zenden van militaire troepen als eerste zouden bespreken wanneer zij eenmaal aan de onderhandelingstafel zouden zitten. De motie werd mede ingediend door fractievoorzitters Schmelzer (KVP), Roolvink (ARP), Beernink (CHU) en Toxopeus (VVD) en had daarmee een Kamermeerderheid.⁹⁴

Cals was echter van mening dat het niet alleen ging om de vrijheid van Vietnam, maar gezien de agressie van China ook om de vrijheid van andere landen. Hierbij verwees Cals wederom naar het 1938-argument: “Dat hebben wij in Europa ook wel eens meegemaakt.” Niettemin interpreteerde Cals de motie als steun voor het regeringsbeleid. Dat Cals de Vietnamoorlog in de bredere ideologische strijd tussen het communistische China en vrije Westen interpreteerde zette kwaad bloed bij de CPN en PSP, maar maakte voor de partijen die de motie steunden niet uit. Toch betekende de harde eis dat de Vietcong aan de onderhandelingstafel moesten zitten de eerste verwijdering van het Amerikaanse, en daarmee ook het oorspronkelijke regeringsstandpunt.⁹⁵

Tegen het einde van diezelfde maand gaf Luns de Nederlandse ambassadeur in Washington de opdracht om bij de minister van Buitenlandse Zaken de Nederlandse steun voor het Amerikaanse Vietnambeleid uit te spreken. Onderdeel van het bericht was dat Luns wilde dat de nadruk lag op het legitieme karakter van de militaire steun die Zuid-Vietnam van de Verenigde Staten ontving. De militaire steun van de Amerikanen was noodzakelijk tegen de bedreiging die Noord-Vietnam voor het Zuiden vormde. Luns spreekt in het betreffende codebericht van systematische pogingen van Noord-Vietnam om Zuid-Vietnam door middel van dreiging en terreur een communistisch bewind op te leggen. In het bericht stelt Luns dat de Nederlandse regering ervan overtuigd was dat de Amerikanen zich niet konden terugtrekken omdat ook bij Noord-Vietnam bereidheid diende te bestaan om mee te werken aan een voor alle partijen aanvaardbare oplossing, die het recht op zelfbeschikking van het

⁹⁴ Handelingen Tweede Kamer, Algemene politieke en financiële beschouwingen over de rijksbegroting 1967, 13-10-1967, 236.

⁹⁵ Handelingen Tweede Kamer, Algemene politieke en financiële beschouwingen over de rijksbegroting 1967, 13-10-1967, 257; Eekert, Hellema & Van Heteren, *Johnson moordenaar!*, 71; Van Lammeren, *Atlanticisme beproefd*, 66.

Zuid-Vietnamese volk in acht nam. Maar, zo stelde Luns, dit was “helaas niet gebleken.”⁹⁶ Een maand later viel het kabinet-Cals en kwam het interim-kabinet-Zijlstra tot stand. Het zou tot 1972 duren voordat de PvdA weer onderdeel was van een regering. Dit gaf de PvdA de ruimte om het kritische geluid ten aanzien van de kwestie Vietnam volledig tot uiting te brengen.

De regering onder druk: Het Vietnamdebat en De motie-Schuijt (1967)

Onder druk van de toenemende maatschappelijke spanning omtrent de kwestie Vietnam werd in augustus 1967 een Kamerdebat aangaande de kwestie Vietnam aangevraagd. Inmiddels was het kabinet-De Jong aangetreden, bestaande uit een coalitie van KVP, VVD, ARP en CHU. Het kabinet bestond daarmee uitsluitend uit confessionelen en liberalen. Voorafgaand aan het debat had Luns in de ministerraad aangegeven dat indien de regering verzocht werd om er bij de VS op aan te dringen om de bombardementen op Noord-Vietnam te stoppen hij een dergelijke motie naast zich zou leggen. Luns zou zijn betoog in de Kamer eindigen met de uitspraak “dat de Nederlandse regering niet zonder zorg is over het werpen van bommen op Hanoi (en) dat de Nederlandse regering volstrekt vasthoudt aan haar standpunt dat het niet toelaatbaar is bommen op open steden te laten vallen.”⁹⁷ Het regeringsstandpunt was niet alleen onderwerp van discussie voor de parlementaire oppositie en de pers, maar ook in de regering was er sprake van twijfel. KVP minister Klompé sprak achter de schermen ook haar twijfels uit over de Amerikaanse motieven. Dit was met de PvdA in de gelederen al eerder het geval geweest, maar ditmaal uitte ook een KVP-minister haar twijfels. Luns was hierover verbaasd gezien Klompé een politiek zwaargewicht was waarmee Luns al begin jaren vijftig prettig had samengewerkt. Zo rekende Luns haar langzaam maar zeker tot links.⁹⁸

De regering zou tijdens het Kamerdebat vasthouden aan het eerdere standpunt, namelijk dat de vijandigheden (en dus de bombardementen) alleen in ruil voor Noord-Vietnamese concessies gestaakt dienden te worden. De oppositiepartijen vonden juist dat er onvoorwaardelijk een einde aan de bombardementen moest komen.⁹⁹ Hoewel Luns voorafgaand aan het debat had aangegeven dat indien de regering werd verzocht bij de Amerikanen erop aan te dringen te stoppen met de bombardementen hij de motie naast zich zou neerleggen werd er toch een dergelijke motie aangenomen.

Opvallend was dat naast de PvdA nu ook de confessionele partijen zich in de Tweede Kamer kritischer toonden ten aanzien van het regeringsstandpunt.¹⁰⁰ Er werd dan ook namens de

⁹⁶ Van Lammeren, *Atlanticisme beproefd*, 66.

⁹⁷ NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, 845, 25 augustus 1967, agendapunt 4d.

⁹⁸ Kersten, *Luns*, 386-387.

⁹⁹ Eekert, Hellema & Van Heteren, *Johnson moordenaar!*, 87.

¹⁰⁰ Handelingen Tweede Kamer, zitting 1966-1967, 25-8-1967, 680-683.

regeringspartijen een motie ingediend. De betreffende motie van het KVP-Kamerlid Schuijt hield in dat het kabinet verzocht werd om bij Washington erop aan te dringen de bombardementen op Noord-Vietnam te beëindigen om zodoende de mogelijkheid te vergroten om tot vredesonderhandelingen te komen. Het was voor het eerst dat een motie van de hand van de coalitiepartijen werd aangenomen waarin de regering werd gevraagd om zich kritisch uit te laten over het Amerikaanse beleid. Daarnaast werd er ook nog op aangedrongen om het NBF als zelfstandig onderhandelingspartner erkend te krijgen. Tot slot werd er een dringend beroep gedaan op de regering om bij Noord-Vietnam en het NBF bereidheid tot onderhandeling en wapenstilstand te bewerkstelligen wanneer de vijandigheden worden beëindigd.¹⁰¹

Hoewel de motie aanzienlijk scherper was dan het regeringsstandpunt was dat voor een aantal oppositiepartijen niet voldoende. Oppositiepartijen PvdA en D66 bleven kritisch omdat de motie volgens hen te genuanceerd was. Waar het de twee partijen om te doen was waren twee woorden: zonder voorwaarden. De bombardementen moesten van Amerikaanse zijde zonder voorwaarden gestopt worden. Dit sprak Schuijt ook uit in zijn betoog, maar het stond niet in de motie, tot grote ergernis van PvdA en D66. De PvdA diende daarom haar eigen motie in waarbij explicieter werd verwezen naar de onvoorwaardelijke stopzetting van de bombardementen. De coalitiepartijen verworpen de motie omdat de inhoud alleen om concessies vroeg van Amerikaanse zijde, dat ging ook hen te ver. Uiteindelijk werd dan ook alleen de motie-Schuijt aangenomen.¹⁰²

Reactie van het kabinet op de motie-Schuijt (1967)

Op de dag van het debat kwam ook de ministerraad bij elkaar. Hierin was onder andere besproken dat de regering niet van plan was om de stopzetting van de bombardementen bij de Amerikanen te gaan eisen. Luns dacht erover na om de motie-Schuijt uit te voeren. De nadruk zou moeten liggen op de punten waar het kabinet het wel mee eens was. Punt één, namelijk dat de regering er bij de VS op aan moest dringen de bombardementen op noord-Vietnam te beëindigen, was het probleempunt. Luns wilde dit standpunt graag combineren met punt drie, dat de regering van Noord-Vietnam de infiltraties moest beëindigen en een daadwerkelijke bereidheid tot onderhandelen moest tonen. Na overleg met KVP-fractievoorzitter Schmelzer bleek echter dat de andere fractievoorzitters niet van plan waren hier in mee te gaan. Het was uiteindelijk minister-president De Jong die zich het meest afvroeg of de regering wel mee moest gaan met de emotionaliteit door “zoveel water bij de wijn te doen.” Luns gaf aan dat Schuijt een gematigde uitleg aan de motie gaf en hij wilde daar graag op

¹⁰¹ Handelingen Tweede Kamer, zitting 1966-1967, 25-8-1967, 684.

¹⁰² Handelingen Tweede Kamer, zitting 1966-1967, 25-8-1967, 667-671 (inleiding Luns), 683-684 (aangenomen motie-Schuijt), 690-699 (afgewezen motie PvdA/D66).

voortborduren. De Jong was echter van mening dat de motie te eenzijdig was: de Amerikaanse regering had de bombardementen al vijfmaal stopgezet en dat had tot niets geleid. Uiteindelijk werden Luns en De Jong het erover eens dat het uiterste standpunt zou worden dat de regering de motie aanvaardde, maar het er niet mee eens was. De motie zou dan ter kennisgeving aan de Amerikaanse ambassadeur Tyler gegeven worden met de toevoeging dat dit de mening van de Kamer was, en niet van de regering.¹⁰³

De Jong realiseerde zich dat hij moeilijk de motie naast zich neer kon leggen omdat dit potentieel tot een kabinetscrisis zou kunnen leiden, de motie kwam tenslotte van de regeringspartijen. Om die reden moest Luns voor de Kamer verklaren dat hoewel de regering het niet eens was met de motie, zij wel bereid was de mening van de Kamer door te geven aan Washington.¹⁰⁴

Enmaal in de Kamer rechtvaardigde Luns het standpunt van de regering door te stellen dat de stopzetting van de bombardementen moeilijk geëist kon worden gezien de vele offers die de Amerikanen maakten en Nederland geen enkele verantwoordelijkheid droeg. Daarnaast was kritiek op het Amerikaanse Vietnambeleid alleen gerechtvaardigd indien er een duidelijk alternatief was voor het huidige beleid. Stopzetting van de bombardementen kon volgens Luns alleen geëist worden “nadat Noord-Vietnam zijn infiltraties in het Zuiden had gestaakt.” Het standpunt van Luns week daarmee niet af ten opzichte van 1965. Nederland onderschreef nog steeds de Amerikaanse politieke doelstellingen, maar weigerde een oordeel vellen over de Amerikaanse bombardementen.¹⁰⁵ Luns stelde dat hij de motie pas uit zou voeren indien de tijd daarvoor geschikt was.¹⁰⁶

Luns overhandigde de motie wel ter kennisgeving namens het Nederlandse parlement aan de Amerikaanse regering. De minister zei hierbij dat de regering het inhoudelijk eens was met de motie – afgezien van punt een. Hiermee voerde Luns het meest essentiële onderdeel van de motie niet, namelijk het verzoek tot stopzetting van de bombardementen.¹⁰⁷ Ook gaf hij de ambassadeur in Washington de opdracht om de Nederlandse bezorgdheid tot uiting te brengen bij de Amerikaanse regering. Echter, Luns zei hier wel bij dat het ging om de “inherente risico’s voor de burgerbevolking”, het had daarmee dus geen betrekking op de Amerikaanse politiek als zodanig.¹⁰⁸

¹⁰³ NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, 845, 25-8-1967.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Handelingen Tweede Kamer, zitting 1966-1967, 25-8-1967, 669

¹⁰⁶ Handelingen Tweede Kamer, zitting 1966-1967, 25-8-1967, 711-722.

¹⁰⁷ Van Lammeren, *Atlanticisme beproefd*, 70.

¹⁰⁸ Ibid., 71.

De weigering van het kabinet & verdere escalatie van het conflict (1967)

De toenemende bombardementen waren in de tweede helft van 1967 reden voor de Amerikaanse minister van Defensie Robert McNamara om op te stappen. Uit opiniepeilingen bleek dat Johnson's populariteit tanende was. De demonstraties namen toe, niet alleen in de Verenigde Staten, maar ook in Nederland. Ook de media werden steeds kritischer ten aanzien van het Amerikaanse optreden in Vietnam. De Amerikaanse ambassade in Nederland begon zich door de toegenomen kritiek ook zorgen te maken. Luns werd zodoende steeds meer onder druk gezet door het parlement en de nationale media. Hij weigerde echter nog steeds de motie-Schuijt uit te voeren. Dit leidde tot grotere irritatie bij niet alleen de oppositie maar ook bij de regeringsfracties.¹⁰⁹

Achter de schermen begon Luns zich wel degelijk druk te maken. Hij vond het gevaarlijk dat de regering zich opstelde als postbode bij het doorgeven van de motie aan de Amerikaanse regering.¹¹⁰ Daarnaast was Luns er niet over te spreken dat hij steeds meer kritiek te verwerken kreeg met betrekking tot zijn stugge houding en beleid. Hij werd er moe van dat hij "steeds weer" over de oorlog in Vietnam moest praten, maar hij werd ertoe "gedwongen" door de pers en het parlement.¹¹¹ Zijn uiteindelijke reactie om de Kamer toch publiekelijk tegemoet te komen was om een toespraak te houden voor de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en het standpunt van de kamer te verkondigen. Een kanttekening die hij daarbij plaatste – tijdens de toespraak – was dat hoewel de regering de bezorgdheid van het parlement deelde, zij de aangenomen motie niet onderschreef.¹¹²

Zodoende escaleerde het conflict niet alleen in Vietnam, maar ook in Nederland, en wel tussen het kabinet en het parlement. Het toenemende geweld zorgde ervoor dat de Kamer er meer op aandrang om de motie-Schuijt wél uit te voeren. Gezien het Luns was die in de Kamer te blijken gaf dat hij de motie niet wilde uitvoeren was hij de gebeten hond toen het conflict verder escaleerde. In oktober 1967 diende PvdA-fractievoorzitter Joop den Uyl dan ook een motie in die de uitvoering van de motie door de regering eiste.¹¹³ De motie werd niet aangenomen en minister-president De Jong herhaalde het standpunt van de regering als reactie op de motie. Dit standpunt was dat de regering de motie zou uitvoeren wanneer de tijd rijp was, dus wanneer de stopzetting van de bombardementen ook werkelijk tot bereidheid bij Noord-Vietnam en het NBF zou leiden om te

¹⁰⁹ Van der Maar, *Welterusten*, 91-93.

¹¹⁰ NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, 845, 25-8-1967.

¹¹¹ NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, 880, 5-1-1968.

¹¹² Van der Maar, *Welterusten*, 94.

¹¹³ Handelingen Tweede Kamer, Algemene politieke en financiële beschouwingen over de rijksbegroting 1968, 12-10-1967, 221.

onderhandelen. Zolang dat nog niet het geval was zag De Jong geen aanleiding om de motie tot uitvoering te brengen.¹¹⁴

De Jong onderstreepte dit door te concluderen dat een uitdrukkelijk beroep op Washington om de bombardementen te beëindigen overbodig was omdat Hanoi niet bereid was mee te werken indien de bombardementen werden beëindigd. Luns had hiervoor overlegd met de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Rusk en de informatie die Luns uit dit gesprek kreeg was “weinig bemoedigend”, zo vertelde De Jong de Kamer.¹¹⁵ Een ander argument dat werd aangehaald om geen beroep op Washington te doen om de bombardementen te beëindigen had betrekking op de standpunten van andere landen. Nederland zou een van de weinigen zou indien het de onvoorwaardelijke stopzetting van de bombardementen zou eisen. De andere NAVO-leden, afgezien van Frankrijk, hadden hetzelfde standpunt als Nederland. De Franse president De Gaulle was überhaupt tegen de aanwezigheid van de Amerikanen in Vietnam. Dat was niet het standpunt van de Nederlandse regering, aldus Luns. In plaats daarvan verwees hij liever naar de Britse premier Wilson, die tien dagen voor het betreffende debat nog een verzoek van zijn eigen partijleden had geweigerd om de stopzetting van de Amerikaanse bombardementen op Noord-Vietnam te eisen. Luns verwees zelfs naar een aantal andere Aziatische landen (India, Birma, Thailand, Maleisië, de Filippijnen en Indonesië) om zijn standpunt kracht bij te zetten. Zelfs de omringende landen uitten geen kritiek op de Amerikaanse bombardementen.¹¹⁶ Dit argument wendde Luns ook op een andere manier aan. Hij verwees naar een bezoek van zijn Britse ambtgenoot Brown aan Noord-Vietnam, die concludeerde dat het Noord-Vietnamese bewind niet tot onderhandelingen bereid was. Alle landen die Nederland had geconsulteerd hadden geen aanwijzingen dat de regering in Hanoi bereid was om over te gaan tot onderhandelingen wanneer de bombardementen zouden worden stopgezet.¹¹⁷ De motie van Den Uyl werd dan ook niet aangenomen. De redeneringen van De Jong en Luns bleken voldoende te zijn voor de Kamerfracties.

De regering bleef daarmee de Vietnamoorlog steunen op dezelfde wijze desondanks de toegenomen kritiek. Vanuit Amerikaanse zijde werd daar positief op gereageerd. De toespraak van Luns voor de VN was voor de Amerikaanse ambassadeur ook geen reden om bezorgd te zijn, omdat de toespraak volgens hem nodig was “to blunt criticism at home”, van een beleidswijziging was volgens de ambassadeur geen sprake.¹¹⁸

¹¹⁴ Handelingen Tweede Kamer, Algemene politieke en financiële beschouwingen over de rijksbegroting 1968, 12-10-1967, 245.

¹¹⁵ Handelingen Tweede Kamer, Algemene politieke en financiële beschouwingen over de rijksbegroting 1968, 12-10-1967, 204.

¹¹⁶ Van Lammeren, *Atlanticisme beproefd*, 71-72.

¹¹⁷ Handelingen Tweede Kamer, Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken, 21-11-1967, B63-B64.

¹¹⁸ Van Lammeren, *Atlanticisme beproefd*, 72-73.

Het Tet offensief, de motie Van der Stoel en verdeeldheid in de regeringsfracties (1968)

Voorafgaand aan het Tet offensief kwam in januari 1968 aan het licht dat Hanoi alsnog bereid was tot onderhandelen indien de bombardementen op Noord-Vietnam onvoorwaardelijk zouden worden stopgezet. Het nieuws hierover zette het kabinet verder onder druk. Deel van de retorische rechtvaardiging van het Nederlandse standpunt was immers de pertinente weigering van Hanoi om te onderhandelen desondanks de verschillende pogingen van Amerikaanse zijde om tot een onderhandeling te komen. Een dag nadat het nieuws bekend was geworden was er sprake van onrust in de KVP, de partij van Luns en De Jong. De partij was steeds verdeelder geraakt en de uitvoering van de motie-Schuijt werd steeds belangrijker geacht. Tegen het einde van de maand januari zag Luns in dat de motie nu wel degelijk grote politiek consequenties zou kunnen hebben. Toch peinsde zowel Luns als De Jong er niet over om de motie uit te voeren. In de ministerraad voorafgaand aan het debat stelde Luns dat het stopzetten van de bombardementen zou leiden tot de terugtrekking van de Amerikaanse troepen. Daarom achtte de minister stopzetting van de bombardementen niet mogelijk. Daarnaast was hij van mening dat het beeld dat de media van het offensief gaf nogal eenzijdig was.¹¹⁹ Een gedeelte van de KVP-fractie had Luns gewaarschuwd dat ze mogelijk tijdens het debat over de begroting van Buitenlandse Zaken zouden gaan stemmen voor een motie van de oppositie om alsnog de motie-Schuijt tot uitvoering te brengen. Luns realiseerde zich dat dit zou kunnen leiden tot de val van het kabinet.¹²⁰

Het uiteindelijke debat bleek een anticlimax. De toezegging van Luns dat hij de motie-Schuijt informeel had uitgevoerd bleek voor de regeringspartijen voldoende te zijn. Onder de stappen die Luns had genomen viel het ter kennis geven van het standpunt van de meerderheid van het parlement aan de Amerikaanse regering en de verontrusting van de Nederlandse regering over mogelijke bombardementen van steden bij de Chinese grens.¹²¹ De oppositie was hier uiteraard niet tevreden mee. Namens de PvdA zou Max van der Stoel een motie indienen die de steun kreeg van de regeringspartijen. De motie hield in dat de regering er alles aan moest doen om het geweld tussen de strijdende partijen tot een eind te brengen om zodoende de overgang naar onderhandelingen in te kunnen zetten. Volgens van der Maar greep Luns de motie aan om de controverse over de motie-Schuijt van de tafel te vegen.¹²² De motie hield ook in, hoewel niet expliciet, dat de bombardementen

¹¹⁹ NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, 880, 2-2-1968, agendapunt 4g.

¹²⁰ Van der Maar, *Welterusten*, 95-96.

¹²¹ Handelingen Tweede Kamer, zitting 1967-1968, 6-2-1968, 1090.

¹²² Van der Maar, *Welterusten*, 98.

op Noord-Vietnam van Amerikaanse zijde ook stopgezet moesten worden.¹²³ Uit een brief van Luns aan de Tweede Kamer zou echter blijken dat zijn standpunt ongewijzigd bleef. Luns beargumenteert in de brief dat de VS de bombardementen in Noord-Vietnam al grotendeels hadden beëindigd, dit terwijl Hanoi zijn positie niet wijzigde. “Een beroep op de VS kan derhalve niet gevraagd worden”, aldus Luns.¹²⁴

Hoe Luns aan dit standpunt kwam is te herleiden tot een geheim verslag van het hoofd van het hoofd van de Permanente Vertegenwoordiging bij de Verenigde Naties, J.G. de Beus. Luns vroeg, voorafgaand aan zijn toespraak voor de VN, aan Rusk of de Amerikaanse regering “op enigerlei moment” bereid was om te bombardementen op Noord-Vietnam te stoppen. Het antwoord van Rusk was dat de VS alleen bereid was een dergelijke stap te nemen indien Hanoi een tegenprestatie zou leveren, iets wat volgens Rusk niet zou gebeuren. Volgens van der Maar was Rusk nogal geprikkeld en stelde hij dat de VS zich mogelijk zou terugtrekken uit West-Europa indien de VS Zuid-Vietnam moest prijsgeven. Zo ver zou het volgens Rusk echter nooit komen. “Those who are betting had better bet with us.”¹²⁵ Het standpunt van Luns lijkt ook nu weer te herleiden tot de angst dat de Europese veiligheid in het geding kwam door de Vietnamoorlog. Eenheid in de NAVO en ondersteuning van het Amerikaanse leiderschap en hun oorlogen lijken zodoende niet meer dan logisch.

Toch zou Luns eind februari aan de slag gaan om de motie tot uitvoering te brengen. Luns verwachtte niet dat de Oost-Europese landen bereid waren mee te werken tot een “evenwichtige formule” te komen die voor beide partijen aanvaardbaar zou zijn. Om die reden benaderde hij verschillende West-Europese landen om tot een vredesinitiatief te komen.¹²⁶ De verschillende benaderde landen reageerden negatief op het Nederlandse voorstel om een tweetal redenen. Ten eerste werd er volgens het plan teveel van de VS gevraagd en te weinig van Hanoi. Ten tweede had het volgens de meeste landen weinig zin om de strijdende partijen te vragen om te stoppen met de vijandigheden. Dergelijke stappen waren al eerder genomen en zouden de onderhandelingen niet bevorderen.¹²⁷ Het feit dat Luns initiatieven ondernam om het parlement tegemoet te komen toont aan dat de minister de zorgen van de parlementariërs niet geheel opzij schoof.

¹²³ Handelingen Tweede Kamer, zitting 1967-1968, 6-2-1968, 1074 (Motie van der Stoel), 1082-1094 & Van Lammeren, *Atlanticisme beproefd*, 77 & Van der Maar, *Welterusten*, 98 & Eekert, Hellema & Van Heteren, *Johnson moordenaar!*, 94.

¹²⁴ Van Lammeren, *Atlanticisme beproefd*, 77.

¹²⁵ NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, 845, 9-10-1967 & Van der Maar, *Welterusten*, 99.

¹²⁶ De gepolste landen waren Ierland, Noorwegen, Oostenrijk, Denemarken en mogelijk België en Luxemburg. Bron: NL-HaNA, Archief Buitenlandse Zaken (ABZ), 2.05.313, 1965-1974, inv. Nr. 1639, circulaire Luns aan ambassades, 11-3-1968.

¹²⁷ Van Lammeren, *Atlanticisme beproefd*, 79-80 en Van der Maar, *Welterusten*, 99.

De Amerikanen waren verbaasd over het Nederlandse initiatief, vooral omdat het niet in de eerdere lijn van Luns paste om op dergelijke wijze te werk te gaan. Het uiteindelijke oordeel hierover was dat de stap volgens hoofd van de afdeling Intelligence and Research, Th. L. Hughes, noodzakelijk was om de eenheid van de KVP en de coalitie als geheel te behouden.¹²⁸

President Johnson maakte op 31 maart 1968 bekend dat de bombardementen op Noord-Vietnam gedeeltelijk stop werden gezet. De reactie van het kabinet was dat de motie-Van der Stoel niet langer uitvoering behoeft.¹²⁹ De Amerikaanse ambassadeur oordeelde dat de Nederlandse regering positief stond tegenover de dappere beslissing van Johnson. Ook het Amerikaanse State Department oordeelde dat de kwestie Vietnam geen probleem vormde voor de Nederlands-Amerikaanse betrekkingen. Het bleef een “staunchly faithful ally”.¹³⁰

Slot: “A staunchly, faithful ally” (1964-1968)

Zo gauw de situatie in Vietnam werkelijk relevant leek te worden schoof Luns zijn frustraties met de Amerikaanse regering opzij om zijn expliciete steun uit te spreken. Hoewel steun voor de Vietnamoorlog aanvankelijk onomstreden was is het toch opvallend hoe snel Luns zijn frustraties omtrent de Nieuw-Guineakwestie opzij schoof. Het lijkt erop dat hij zich realiseerde dat nu de Amerikanen werkelijk in oorlog waren om het communisme in Zuidoost-Azië een halt toe te roepen steun voor de Amerikaanse zaak noodzakelijk was. De vraagtekens die de Franse leider de Gaulle bij de juistheid van de oorlog zette waren voor Luns juist redenen om een expliciete steunbetuiging te doen. Onenigheid en verdeeldheid in de NAVO moest koste wat kost voorkomen worden.

De steun die de Nederlandse regering aan de Amerikanen gaf was verbaal van aard. Het officiële regeringsstandpunt van de jaren zestig sloot nauw aan bij de Amerikaanse, wat tot grote tevredenheid bij de Amerikanen leidde. Dit blijkt onder andere uit de archieven van het State Department en de Amerikaanse ambassade in Den Haag. Hoewel Luns studiebeurzen en medische hulp toekende voor de lokale bevolking was de hulp niet substantieel en geen directe bijdrage aan de Amerikaanse oorlogsinspanning.

De steun was echter niet onomstreden. Met name onder het kabinet-De Jong, dat in 1967 was aangetreden, was de verbale steun zeer expliciet desondanks de toegenomen controversen en maatschappelijke en parlementaire druk. Luns deed hier en daar concessies door onder andere een toespraak in de VN en achter de schermen op diplomatieke wijze aan de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Rusk te vragen of er een kans was dat de bombardementen werden beëindigd.

¹²⁸ Van der Maar, 99-100.

¹²⁹ Regeringsnota 5 juni 1968.

¹³⁰ Van Lammeren, *Atlanticisme beproefd*, 80-82.

Ook ging Luns actief aan de slag met de motie Van der Stoel door verschillende West-Europese landen te benaderen om tot een vredesinitiatief te komen.

Bij zijn VN-toespraak paste Luns een retorische truc toe zoals hij dat vaker deed. Indien het parlement hem door middel van een motie verzocht de Nederlandse verontrusting tot uiting te brengen stelde Luns altijd dat dit het standpunt van het parlement was en niet van de regering. Dit was bijvoorbeeld het geval bij zijn toespraak in de VN en de verschillende berichten aan de Amerikaanse ambassadeur en in de gesprekken met zijn Amerikaanse ambtsgenoot. In Amerikaanse ogen waren dit noodzakelijke concessies aan Nederlandse zijde om de eenheid van de regeringscoalitie te bewaren, iets wat Luns zeer in dank werd afgenomen.

Het Nederlandse beleid werd tussen 1964 en 1968 door een drietal argumenten gerechtvaardigd. Ten eerste was onderdeel van de rechtvaardiging het stelselmatig vergelijken van het expansionistisch geachte communistisch China met nazi-Duitsland. Hierbij werd onder andere verwezen naar het Verdrag van München uit 1938: er moest een grens getrokken worden om de onderwerping van Zuidoost-Azië door het agressieve, expansionistische China te voorkomen. Indien dit niet gedaan werd zou dezelfde fout gemaakt worden door de Westerse mogendheden zoals het geval was in 1938 toen de annexatie van Sudetenland door het Duitsland van Hitler werd getolereerd. Dat de angst meer dan publieke retoriek was blijkt onder meer uit de zorgen van de Indiase ambassadeur, die in gesprek met de minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen Bot stelde dat communistische dominantie van Zuidoost-Azië zou betekenen dat het slecht met India zou aflopen.

Ten tweede legde de regering uit dat de Noord-Vietnamese leiders niet bereid waren tot overleg of het doen van concessies. Op die manier werd elke mogelijkheid tot onderhandeling als een onmogelijke opgave beschouwd door de Nederlandse regering. De oppositie eiste meermaals het stopzetten van de Amerikaanse bombardementen op Noord-Vietnam, wat als onredelijk werd beschouwd door de Nederlandse regering. De halsstarrigheid van Hanoi werd gebruikt als argument om de Nederlandse steun voor de Amerikaanse bombardementen te rechtvaardigen. Bovendien zou het stopzetten van de Amerikaanse bombardementen volgens de regering niet leiden tot vredesonderhandelingen.

Ten derde werd er naar de standpunten van andere nationale regeringen verwezen. Afgezien van de Franse president De Gaulle was het zo dat alle andere NAVO-leden in de periode 1964-1968 hetzelfde standpunt hadden als de Nederlandse regering. Luns noemde in zijn betoog zelfs een aantal buurlanden van Vietnam om zijn standpunt te bekrachtigen: zelfs zij zijn voor de Amerikaanse aanwezigheid in Vietnam, waarom zouden wij dan tegen zijn?

Hoofdstuk 3: 1969-1973: De Parijse Vredesonderhandelingen

“If we were to lose in Vietnam there would have been no respect for the American president, because we had the power and didn’t use it. We must be credible” – Richard Nixon¹³¹

Ontspanning (1968)

In maart 1968 werden de bombardementen beëindigd door president Johnson. Na de presidentsverkiezingen van 1968 werd Richard Nixon verkozen als nieuwe president van de Verenigde Staten. Tijdens zijn ambtstermijn begonnen de officiële vredesbesprekingen in Parijs waaraan de VS, de Noord- en Zuid-Vietnamese regering én het NBF meededen. De kwestie Vietnam verloor in deze periode de interesse van de politiek. Er was sprake van een algemeen gevoel van ontspanning door het begin van de officiële onderhandelingen. De onderhandelingen zouden een oplossing bieden voor het conflict. Het maatschappelijke protest ging weliswaar door, maar de parlementaire druk nam af.¹³² Daarnaast was er aan de twee voornaamste eisen van de oppositie voldaan: de bombardementen op Noord-Vietnam waren stopgezet en het NBF nam deel aan de vredesonderhandelingen als serieuze onderhandelingspartner.

Nixon had publiekelijk verklaard dat hij snel een einde wilde maken aan de Amerikaanse interventie. Dit wilde hij doen door middel van twee stappen. Ten eerste door de troepen geleidelijk terug te trekken en ten tweede door financiële hulp het Zuid-Vietnamese leger versterken. Op die manier zou het Zuid-Vietnamese leger in staat moeten zijn om de eigen landsgrenzen te verdedigen. Dit staat ook wel bekend als de *Vietnamisering* van de oorlog en wordt geschaard onder de Nixondoctrine.¹³³ Nixon ontwierp samen met zijn Nationaal Veiligheidsadviseur Henry Kissinger een plan van aanpak dat zij *Peace with Honor* dubden. Deze strategie moest de binnen- en buitenlandse positie van Amerika voor eventuele schade behoeden. Uit binnenlands perspectief betekende een terugtrekking een nationale vernedering en dat zou electoraal moeilijk te verkopen zijn. Daarnaast geloofden Nixon en Kissinger dat de Amerikaanse terugtrekking vanuit buitenlands perspectief de machtsbalans zou verstoren.

De Amerikaanse insteek van de vredesonderhandelingen was dat er een tweestatenoplossing moest komen. De Noord-Vietnamese regering moest een niet-communistisch Zuid-Vietnam accepteren. Om dit te bewerkstelligen redeneerde Nixon en Kissinger dat toenadering met de Sovjet-

¹³¹ Herring, *America’s longest war*, 307.

¹³² Eekert, Hellema & Van Heteren, *Johnson moordenaar!*, 97-100.

¹³³ Hoewel de VS desgevraagd nog steeds economische en militaire steun kon bieden moesten de landen die om dergelijke steun vroegen de primaire defensieve lasten dragen. Daarnaast bood de VS nucleaire veiligheidsgarantie indien een vrij land zonder nucleaire wapens bedreigd werd door een nucleaire macht.

Unie een noodzakelijke stap was om de Noord-Vietnamese regering politiek te isoleren. Volgens die logica zouden het regime eerder geneigd zijn om onder de Amerikaanse druk te bezwijken. In november 1969 werd dan ook de eerste poging gedaan om de beperking van de kernwapenproductie te bespreken. De *Strategic Arms Limitation Talks* waren derhalve het begin van een periode van ontspanning in de betrekkingen tussen de Sovjet-Unie en de VS.¹³⁴ Tegelijkertijd lieten Nixon en Kissinger bombardementen uitvoeren op Noord-Vietnamese enclaves in Cambodja om de druk op het Noord-Vietnamese regime verder op te voeren.¹³⁵

Vastlopen van de onderhandelingen & standpunt Nederlandse regering (1969)

Hoewel aanvankelijk gedacht werd dat de onderhandelingen een positieve uitkomst zouden bieden bleek in de tweede helft van 1969 langzaam maar zeker dat dit niet het geval was. Zowel de Vietnamiseringpolitiek van Nixon als de vredesonderhandelingen boden geen uitsluitel. Er was weliswaar sprake van troepenvermindering, maar het was geen geheim dat het Amerikaanse militaire apparaat actief bleef in Vietnam. Daarnaast legden de Amerikanen een aantal harde eisen op tafel gedurende de onderhandelingen. De Zuid-Vietnamese leider Thieu moest aan de macht blijven, iets wat voor de Noord-Vietnamese regering juist onaanvaardbaar was. Bovendien wilden de Amerikanen dat de vredesonderhandelingen voor 1 november 1969 een uitkomst boden. Indien dat niet zou lukken kon het Noord-Vietnamese regime rekenen op “zware represailles”. Er ontstond bij de Nederlandse Tweede Kamerleden dan ook enige twijfel over de Amerikaanse aanpak en oprechtheid om tot een vredige oplossing te komen.¹³⁶

In november 1969 werd er naar aanleiding van de vredesonderhandelingen een regeringsnota gepubliceerd. In de nota zette het kabinet haar standpunt ten aanzien van de onderhandelingen uiteen. De regering zag in dat de onderhandelingen vast leken te lopen. Het verschil met de nationale media was dat de regering concludeerde dat zowel de Zuid-Vietnamese als de Amerikaanse regering concessies had gedaan, terwijl de Noord-Vietnamese regering dat niet deden. “Het staat vast dat (...) belangrijke concessies zijn gedaan om tot een compromis te komen en dat de Verenigde Staten ook langs andere wegen pogingen hebben gedaan om serieus overleg met de andere partij tot stand te brengen.” De regering concludeerde dat de Noord-Vietnamese regering bleef vasthouden aan haar oorspronkelijke standpunt, namelijk dat vrede alleen bereikbaar was indien de Amerikanen hun troepen geheel terugtrokken. Bovendien moest het regime in Saigon haar

¹³⁴ Van der Maar, *Welterusten*, 126.

¹³⁵ Herry, *Longest war*, 225-228. (Maar 126).

¹³⁶ Eekert, Hellema & Van Heeteren, *Johnson moordenaar!*, 100.

taken neerleggen en plaats maken voor een coalitieregering waar het NBF deel van moest gaan uitmaken.¹³⁷

De regering onderschreef de Amerikaanse positie en meende geen enkele twijfel te hebben over de oprechtheid van de Amerikanen om tot een politieke oplossing te komen. In de door Luns ondertekende nota wordt de welwillendheid van de Amerikanen gecontrasteerd met de koppige houding van de Noord-Vietnamese regering. De nota herhaalt zodoende de eerdere argumentatie zoals dat de vijf jaar daarvoor ook werd gedaan. Op die manier werd de Noord-Vietnamese regering als onredelijk neergezet. Die redenering volgende is het voor de regering vervolgens niet meer dan logisch dat het Amerikaanse beleid gesteund moet worden, zeker wanneer zij wél de bereidheid hebben getoond om tot een oplossing te komen.

In de communicatie met de Verenigde Staten toonde Luns zich ongerust vanwege de toenemende maatschappelijke druk op de buitenlandse politiek van zowel Nederland als de VS. Zo zei Luns tegen de door Nixon benoemde ambassadeur John W. Middendorff dat hij vreesde dat de VS zich onder druk van de publieke opinie zou terugtrekken in een internationaal isolement. De terugtrekking van de Amerikaanse troepen zou volgens Luns in het voordeel kunnen werken van de Noord-Vietnamese leiders. Bovendien vond hij dat de Amerikanen te coulant omgingen met de negatieve berichtgeving rondom de oorlog. Hiermee toonde Luns zich kritischer dan de Amerikanen zelf.¹³⁸

Quid pro quo: Nixon's bezoek aan Europa & landingsrechten KLM (1969)

Dat de pro-Amerikaanse houding van Luns niet onvoorwaardelijk was blijkt het duidelijkst uit de reactie van Luns op het overslaan van Nederland door de Amerikaanse president Nixon bij zijn bezoek aan Europa. Toen bekend werd dat Nixon wel de Franse, Duitse, Italiaanse en Belgische regeringshoofdsteden bezocht maar niet de Nederlandse reageerde Luns geïrriteerd. Dit was een belediging aan zijn adres en beschadigde zijn politieke positie. Luns maakte dan ook onmiddellijk duidelijk bij de Amerikaanse ambassadeur dat hij hier niet over te spreken was. Vooral het feit dat Nixon wél Brussel bezocht maar niet Den Haag stond hem erg tegen. Dat dit bezoek voornamelijk in het kader van de EEG en de NAVO was bleek volgens Luns totaal niet uit de boodschap die de Belgische regering van de Amerikanen had ontvangen. De verschillende pogingen om een bezoek aan Den Haag alsnog in het reisschema van de president op te laten nemen waren tevergeefs, tot grote ergernis van Luns.¹³⁹

¹³⁷ Kamerstukken Tweede Kamer, regeringsnota 21 november 1969, 10433.

¹³⁸ Van der Maar, *Welterusten*, 134.

¹³⁹ Kersten, *Luns*, 429-431.

Volgens Luns zou dit grote gevolgen hebben voor de Nederlands-Amerikaanse betrekkingen. In de ministerraad concretiseerde Luns wat hij hiermee bedoelde. De minister wees erop dat “in de buitenlandse politiek gekwetste gevoelens een politieke realiteit vormen. Zeker een klein land als Nederland moet zijn grieven bewaren om hier later alle voordeel uit te halen.”¹⁴⁰ Het protest van Luns bereikte het uiteindelijke doel: op aanraden van Kissinger nodigde Nixon nog voor zijn bezoek aan Europa minister-president De Jong uit om begin mei langs te komen in het Witte Huis. De Jong was hierdoor de eerste buitenlandse regeringsleider die door Nixon voor een regeringsbezoek werd ontvangen in het Witte Huis. Dat de Amerikaanse leider als eerste haar Nederlandse bondgenoot uitnodigde voor een bezoek was een duidelijk signaal: Nederland was in Amerikaanse ogen een belangrijke bondgenoot.¹⁴¹

Luns wilde het maximale uit het voorval halen. Hij reageerde dan ook, na overleg met het kabinet, met enige terughoudendheid op de Amerikaanse uitnodiging. Indien hij en De Jong langs zouden komen voor een bezoek zou dat met een reden moeten zijn. Het moest iets opleveren.¹⁴² Luns had al langere tijd twee dromen voor ogen: landingsrechten voor de KLM en samenwerking met de VS op het gebied van technologie voor een nucleaire onderzeeër. Beide onderwerpen stonden al langere tijd op de Nederlands-Amerikaanse bilaterale agenda. Het breed uitmeten van dergelijk ongenoegen om vervolgens daar successen mee te boeken past in de wijze waarop Luns politiek bedreef. Volgens Albert Kersten, auteur van de politieke biografie van Luns, waren de twee onderwerpen iets specifiek voor zowel De Jong als Luns. De Jong was een voormalig onderzeebootcommandant en Luns was altijd al een liefhebber van de marine. Het was voor Luns in die zin een prestigezaak: elke zichzelf respecterende marine moest nucleaire schepen hebben.¹⁴³ De Jong was wat dat betreft genuanceerder. Hij beseftte zich dat een bezoek aan Washington door hem en Luns het binnenlandse wantrouwen en de ontevredenheid jegens de Nederlandse steun voor de Vietnamoorlog alleen maar verder zou aanwakkeren.¹⁴⁴

Van der Wijngaart maakt een duidelijk onderscheid in de positie van Luns en De Jong. Luns handelde meer uit machtspolitieke overwegingen terwijl De Jong zich moreel verplicht voelde de Amerikanen te steunen. Nederland had immers veel profijt bij een krachtig bondgenootschap en de Amerikaanse atoomparaplu. Het leveren van goedkope kritiek verdiende de VS volgens De Jong niet,

¹⁴⁰ NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, 951, 21-02-1969.

¹⁴¹ Van der Wijngaart, *Bondgenootschap onder spanning*, 59-60.

¹⁴² NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, 951, 21-02-1969.

¹⁴³ Kersten, *Luns*, 380-381.

¹⁴⁴ Van der Wijngaart, *Bondgenootschap onder spanning*, 61-62; NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, 951, 21-02-1969.

aldus van der Wijngaart.¹⁴⁵ Als bewijsvoering voor dit nuanceverschil wordt de tirade van Luns richting de Amerikaanse ambassadeur aangehaald.

De tegemoetkoming van de Amerikanen (1969)

Van der Wijngaart stelt dat er aan Amerikaanse zijde een aantal overwegingen ten grondslag lagen aan de uiteindelijke tegemoetkoming. De betrekkingen met Nederland waren dermate belangrijk dat de Amerikanen wilden voorkomen dat er een verslechtering optrad. Dit komt specifiek voort uit de Nederlandse steun voor de Vietnamoorlog en de algehele defensiepolitiek. Daarbij zagen de Amerikanen Nederland als een voorbeeld voor de andere kleinere landen in Europa. Het was aan Amerikaanse zijde bekend dat de pro-Amerikaanse politiek van Luns en De Jong omstreden was en een positieve impuls zou hun binnenlandse positie vergemakkelijken en het Atlantisch Bondgenootschap voor nieuwe generaties aantrekkelijker maken. Het toekennen van landingsrechten zou weliswaar een precedent kunnen vormen voor andere Europese bondgenoten, maar doordat Luns de kwestie in de bredere politieke betrekkingen plaatste woog dit zwaarder dan de potentiële economische concessies. Daarbij zorgde de gefrustreerde houding van Luns voor extra druk op de ketel. Hoewel de uitingen van Luns golden als bemoeilijking van de Nederlands-Amerikaanse betrekkingen, werden zij vooral als uiting van persoonlijke frustraties van Luns geïnterpreteerd. Zowel de ambassadeur als het State Department zagen in dat als zij Luns de indruk wilden geven dat Nederland serieus genomen werd, de landingsrechtenkwestie een uitstekende mogelijkheid was om dit te doen.¹⁴⁶ Het bericht van de Amerikaanse ambassadeur Tyler aan het State Department illustreert hoe er aan Amerikaanse zijde over het voorval werd gedacht: “The only way for the Netherlands to get satisfaction out of Uncle Sam is to kick him in the shins.”¹⁴⁷

De inval in Cambodja (1970)

Eind april van het jaar 1970 maakte Nixon via een televisietoespraak bekend dat de Amerikanen betrokken waren bij een inval in Cambodja. Het doel van de inval was om de bevoorradingswegen van de Vietcong af te snijden, die deels door het grensgebied met Cambodja liepen. Nixon's beslissing leidde tot grote ergernis bij de Amerikaanse senaat en bovendien voedde het de al grote binnenlandse weerzin tegen de Vietnamoorlog. Er braken dan ook grootschalige protesten uit tegen het beleid van Nixon. “The domestic reaction exceeded Nixon's worst expectations – in tragic ways.

¹⁴⁵ Van der Wijngaart, *Bondgenootschap onder spanning*, 78-79.

¹⁴⁶ *Ibid*, 63-68, 86-87.

¹⁴⁷ Scott-Smith en Snyder, ‘A Test of Sentiments’, 937.

The incursion into Cambodia reignited an antiwar movement that had been smoldering that spring. The unexpected expansion of a war the president had promised to wind down enraged his critics, and his intemperate defense of his actions, including a statement indiscriminately branding protesters as “bums”, added to the furor.”¹⁴⁸ De protesten in de VS en elders in de wereld maakten een grote indruk.

De reactie van de regering werkte de kritiek alleen maar verder in de hand. Minister-president De Jong zei namelijk op nationale televisie dat de Nederlandse regering begrip had voor de Amerikaanse inval in Cambodja. Dit leidde tot grote verontwaardiging bij de oppositiepartijen en de nationale media. De partijvoorzitters van de oppositiepartijen PvdA, D66, PSP en PPR lieten in een verklaring aan de Amerikaanse ambassadeur optekenen dat zij “oprecht verontwaardigd” waren met de Amerikaanse politiek in Indochina. Via de ambassadeur wilden zij zich direct tot Nixon wenden, uit ervaring bleek immers dat Luns geen goede boodschapper was.¹⁴⁹ Ook de regeringsfracties toonden zich kritisch. Zo stelde KVP-fractievoorzitter Schmelzer dat hij de argumenten van Nixon voor de inval “niet voldoende overtuigend” vond. Het feit dat Nixon stelde dat de VS een nederlaag moest voorkomen om zo niet een “tweederangs land” te worden was hetgeen waar Schmelzer zich nog het meest aan ergerde. Hij vond de argumentatie misplaatst voor een zaak als deze.¹⁵⁰

Luns' redenering (1970)

Naar aanleiding van de inval in Cambodja zond PvdA-fractievoorzitter Den Uyl op 1 mei een drietal Kamervragen in. Luns' antwoord toonde aan dat de argumentatie voor de retorische steun van het Amerikaanse beleid desondanks de inval in Cambodja niet of nauwelijks veranderde. Den Uyl vroeg de minister of de Amerikanen de situatie juist niet verergerden en uitbreidden de inval. Dit kon toch niet de bedoeling zijn, Nixon had immers aangegeven het conflict te willen beëindigen. Luns haalde in zijn antwoord simpelweg het Amerikaanse beleid aan: hoewel terugtrekking op de agenda stond was dit niet mogelijk gezien de Vietcong en Noord-Vietnamezen verantwoordelijk waren voor de geografische uitbreiding van het conflict. Een troepenvermindering zou Zuid-Vietnam in gevaar brengen. “De Nederlandse regering is derhalve niet van mening dat de Amerikaanse regering in eerste instantie verantwoordelijk is voor de uitbreiding van de Vietnam-oorlog.”

Daarnaast wilde Den Uyl dat Luns de Nederlandse ongerustheid over dit voorval overbracht bij de Amerikanen. Luns reageerde dat de Amerikaanse regering bekend was met de Nederlandse ongerustheid over de situatie. Maar, mocht er na “het verkrijgen van een duidelijker beeld van de

¹⁴⁸ Herring, *America's longest war*, 288-293.

¹⁴⁹ Eekert, Hellema & Van Heeteren, *Johnson moordenaar!*, 108.

¹⁵⁰ Van der Maar, *Welterusten*, 135-136.

situatie” aanleiding voor zijn dan zou de regering er niet over twijfelen om haar ongerustheid over te brengen.

Den Uyl’s derde vraag was een verzoek om samen met gelijkgezinde landen er bij de strijdende partijen op aan te dringen de impasse te doorbreken om verdere escalatie van het conflict te voorkomen. De reactie van Luns op die derde vraag bleek een herhaling van zijn argumentatie zoals in de jaren daarvoor inmiddels gebruikelijk was geworden. Luns vertelde dat de Sovjet-Unie weigerde überhaupt deel te nemen aan een mogelijke conferentie. De Chinese en Noord-Vietnamese regeringen ontvingen beiden het verzoek om de Akkoorden van Genève te ondertekenen maar reageerden niet positief. Het was slechts twee dagen geleden dat de Sovjetregering had laten weten niet bereid te zijn deel te willen nemen aan een dergelijke conferentie om een vreedzame oplossing te bevorderen, aldus Luns. Tot slot herhaalde Luns nog maar eens dat zowel het NBF als de Noord-Vietnamese regering meerdere malen de Amerikaanse voorstellen hadden afgewezen. Hoewel Luns weinig verwachtte van een nieuw vredesinitiatief zou hij contact opnemen met gelijkgezinde regeringen om te kijken of er animo voor zou zijn.¹⁵¹

De Jong’s begrip & discussies achter de schermen (1970)

De discussie in het onvermijdelijke Kamerdebat zou hoofdzakelijk gaan over de uitlating van minister-president De Jong. Het feit dat hij “begrip” had voor de inval werd breed uitgemeten in de pers en was onderwerp van zware kritiek. Het was met name pijnlijk dat De Jong dit zo kort na Nixon’s bekendmaking deed. De Jong gaf toe dat hij de militaire situatie niet goed kende en had het oordeel van het parlement niet afgewacht. Als klap op de vuurpijl bleek dat De Jong met zijn begrip een uitzonderingspositie in de NAVO had ingenomen. Nederland was volgens de Amerikaanse onderminister van Buitenlandse Zaken Elliot Richardson zelfs het enige NAVO-land dat de inval had gesteund.¹⁵² Dit terwijl Luns eerder nog had betoogd dat indien de Nederlandse regering kritiek zou uiten op het Amerikaanse Vietnambeleid het in de NAVO, afgezien van Frankrijk, alleen zou staan. De retorische legitimatie die het kabinet gebruikte om de Amerikaanse politiek te steunen werd daardoor ondermijnd.

Hoewel De Jong aanvankelijk Nixon’s standpunt zou overnemen liet hij door middel van een memorandum aan Luns weten dat hij toch besloten had zich genuanceerder op te stellen. Luns onderschreef tijdens de ministerraad dat de regering juist Nixon’s standpunt moest ondersteunen. Terugtrekking zou immers betekenen dat landen als Cambodja en Thailand ook in de communistische

¹⁵¹ Handelingen Tweede Kamer, Aanghangsel, 1969-1970, 1054. Kamervragen Den Uyl (1-5-1970), antwoord Luns (6-5-1970).

¹⁵² Van der Maar, *Welterusten*, 136-137.

greep terecht zouden kunnen komen. Alleen op advies van de al eerder kritische Marga Klompé besloot De Jong uiteindelijk zijn standpunt te matigen.¹⁵³ De Jong koos ervoor om een andere bewoording te hanteren. Hoewel hij de invasie betreunde kon hij er wel begrip voor opbrengen. “Het hele standpunt komt er eigenlijk op neer dat wij op grond van deze informatie, het optreden niet goedkeuren, noch afkeuren.”¹⁵⁴

Dit neemt echter niet weg dat de Nederlandse regering achter de schermen een ander standpunt hanteerde in de communicatie met de VS. Er was duidelijk sprake van begrip voor de politiek van Nixon. Luns wilde dat de VS koste wat kost militair betrokken bleef in Indochina uit angst voor een communistische machtsovername in niet alleen Vietnam, maar ook Cambodja. Het Cambodjaanse regime was namelijk gevallen door een pro-Amerikaanse coup. Daarbij moet gezegd worden dat het onbekend is of de betreffende coup steun ontving van de Amerikaanse regering. Soit, een communistisch Cambodja zou in de ogen van Luns betekenen dat vrede nog verder weg was. Hervatting van de bombardementen zou Luns niettemin betreuren.¹⁵⁵

Het was vooral De Jong die zich positief uitliet over Nixon’s motivatie voor een “tijdelijke escalatie”. In een bericht aan de Nederlandse ambassade te Washington gaf De Jong aan het volste vertrouwen te hebben in Nixon’s plan van Vietnamisering. Verdere de-escalatie was niet mogelijk door de activiteiten van Noord-Vietnam in Cambodja. “Het is, in de optiek van de Nederlandse regering, de Amerikaanse regering ernst met haar streven de oorlog in en om Vietnam, zoveel mogelijk te bekorten, in overeenstemming met de Nixon-doctrine.” De Jong stelde daarbij echter wel dat een overhaaste terugtrekking voor de Zuid-Vietnamese regering onaanvaardbaar zou zijn met het oog op de militaire dreiging en de veiligheid van de Zuid-Vietnamese bevolking.¹⁵⁶ Het meest treffende voorbeeld van de discrepantie tussen de verdediging van De Jong’s “begrip” en de werkelijke communicatie tussen de VS en de Nederlandse regering blijkt uit een gesprek tussen Luns en de Amerikaanse ambassadeur Middendorf. In het betreffende memorandum van Middendorf aan de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken William Rogers stelt Middendorf dat Luns pleitte voor een zo snel mogelijke bewapening van Cambodja door geheime deals met landen als Thailand en Indonesië. Over het gevecht met de Vietcong voegde Luns toe dat: “every now and then – but not too often – you ought to bomb the hell out of the Viet Cong.”¹⁵⁷ Het moge duidelijk zijn dat zowel De Jong als Luns met begrip achter de schermen expliciete verbale steun bedoelde, terwijl het eerder genoemde begrip in de Tweede Kamer op een andere manier werd uitgelegd. Hoewel in de publieke rechtvaardiging de dominotheorie langzaam maar zeker naar de achtergrond verdween, was voor

¹⁵³ Van der Maar, *Welterusten*, 137.

¹⁵⁴ Van Lammeren, *Atlanticisme beproefd*, 84.

¹⁵⁵ *Ibid*, 85.

¹⁵⁶ *Ibid*.

¹⁵⁷ *Ibid.*, 86.

zowel De Jong als Luns het beangstigende idee van een communistisch Indochina nog altijd een reden om het Amerikaanse Vietnambeleid te onderschrijven.

Kamerdebat naar aanleiding van de inval in Cambodja (1970)

Aanleiding voor het debat was de brief van Luns waarin gereageerd werd op de ontwikkelingen in Indochina. In de brief, die twee dagen na de beantwoording van Den Uyl's Kamervragen werd gepubliceerd, stelde Luns dat "slechts een inbinding van ieders absolute eisen tot een compromis kan leiden." Vergeleken met het eerdere Vietnamdebat van drie jaar daarvoor stelde Luns nu wel dat zowel de VS als de Noord-Vietnamese regering en het NBF geen voorwaarden moesten stellen om het conflict tot een goed einde te brengen. Echter, in de volgende alinea gaf Luns aan dat "de Regering er niet van overtuigd [is] dat alle partijen zich dit inzicht reeds hebben eigen gemaakt". De schuld werd zodoende nog steeds bij de Noord-Vietnamezen gelegd. Daarnaast betreunde Luns dat "één der wereldmachten", dat wil zeggen de Sovjet-Unie, niet bij de Geneefse Vredesconferenties aanwezig wilde zijn. Luns' redenering volgend lag de verantwoordelijkheid niet bij de VS, maar bij de Noord-Vietnamezen. Desondanks spreekt Luns in de brief van "gevoelens van diepe teleurstelling" dat Cambodja bij het conflict betrokken is geraakt, om vervolgens te stellen dat de regering "begrip heeft kunnen opbrengen voor de door President Nixon opgesomde motieven." Daarnaast kwam Luns in de brief terug op de eerder beloofde vredesinitiatieven, maar stelde de minister nog geen reacties te hebben ontvangen.¹⁵⁸

Het Kamerdebat van 13 mei 1970 was het tweede debat dat specifiek aan de kwestie Vietnam was gewijd. Waar het oorspronkelijke Vietnamdebat van augustus 1967 in potentie een kabinetscrisis als uitkomst gehad zou kunnen hebben was dat nu niet het geval. In mei 1970 waren de confessionele regeringsfracties minder kwetsbaar en wilden de oppositiepartijen het debat vooral aangrijpen om zich te profileren.¹⁵⁹ Luns opende het debat door te stellen dat de Nederlandse regering op geen enkele manier had ingestemd met de ontwikkelingen in Cambodja. Dat de media De Jong's uitspraak interpreteerde als steun voor het Amerikaanse beleid te Cambodja was iets waar Luns het ernstig mee oneens was. Dit liet hij tijdens het debat duidelijk blijken.¹⁶⁰

De discussies tijdens het debat hadden vooral betrekking op de door Luns en De Jong gebruikte terminologie. Betekende begrip goedkeuring of afkeuring? Vooral PvdA-fractievoorzitter Den Uyl wilde er het fijne van weten. Luns reageerde telkens dat begrip geen steun betekende. Luns herhaalde de uitleg van De Jong, een verschil hierbij is natuurlijk dat hij daarbij niet De Jong's

¹⁵⁸ Handelingen Tweede Kamer, 1969-1970, Brief minister van Buitenlandse Zaken aan voorzitter Tweede Kamer, 8-5-1970, kamerstuknummer 10645.

¹⁵⁹ Van der Maar, *Welterusten*, 137-138.

¹⁶⁰ Handelingen Tweede Kamer, 1969-1970, 13-05-1970, 3303.

woorden in de Kamer letterlijk herhaalde: “Het hele standpunt komt er eigenlijk op neer dat wij op grond van deze informatie, het optreden niet goedkeuren, noch afkeuren.”¹⁶¹ Hoewel de oppositie probeerde verschillende moties van de grond te krijgen om het optreden te veroordelen lukte dit niet. Het was de regeringsfracties vooral te doen om de bewoordingen die in de moties werden opgenomen. Zo vond ARP-fractievoorzitter Biesheuvel dat de motie te eenzijdig was omdat het optreden van de communistische landen niet werd veroordeeld. “Dàt is mijn grote bezwaar. Dat is de eenzijdigheid van de motie.”¹⁶² Tegelijkertijd was er ook kritiek op het regeringsstandpunt: de verklaring van de minister-president was volgens Biesheuvel voorbarig. In zijn fractie was alleen sprake van bezorgdheid, niet van begrip.¹⁶³

Hoewel het debat aanvankelijk een mogelijkheid was voor de oppositiepartijen om zich te profileren pakte het debat voor de PvdA anders uit dan vooraf waarschijnlijk was gedacht. Waar Den Uyl in zijn toespraken de houding van de Nederlandse regering en de Amerikaanse Vietnampolitiek hevig bekritiseerde grepen PvdA-kamerleden Goedhart en Schuitemaker het debat aan om hun onvrede over het anti-amerikanisme van de PvdA kenbaar te maken. Goedhart, die ook namens Schuitemaker sprak, maakte duidelijk zij niet te spreken waren dat de PvdA feitelijk aan dezelfde kant stond als de CPN (Communistische Partij van Nederland). “Ik wil bij deze bezigheid niet betrokken worden.”

Tijdens zijn betoog vroeg Goedhart zich hardop af wat het nut was van de positie die de PvdA innam. Politieke uitlatingen door een land als Nederland hadden volgens Goedhart weinig tot geen invloed op de uiteindelijke uitkomst van het conflict. Daarnaast sprak Goedhart van een concurrentiestrijd van tegenelkaar opbiedende moties, “waarin onze politici Amerika de les lezen en waarbij de grote Hollandse schoolmeestersvinger opgestoken wordt tegen de president van de Verenigde Staten.” Goedhart zag het nut niet in van een dergelijke moralistische houding. Een uitspraak tegen Moskou en Peking was volgens hem nuttiger. “Daar ligt namelijk de zwaarste verantwoordelijkheid.”¹⁶⁴

Volgens Goedhart werd de communistische dreiging ernstig gerelativeerd, wat met de terugtrekking van de Amerikaanse troepen niet alleen in Zuid-Vietnam, maar ook elders in de wereld tot een bloedbad zou kunnen leiden. Hoewel de media hem wegzetten als een tragisch figuur die in Koude Oorlogsretoriek was blijven hangen kreeg hij complimenten van Kamerleden van de confessionele partijen en de VVD. Hij zou samen met Schuitemaker lid worden van Democratisch Socialisten '70 (DS70), een partij die tot stand kwam door voornamelijk leden van de PvdA die de

¹⁶¹ Van Lammeren, *Atlanticisme beproefd*, 84.

¹⁶² Handelingen Tweede Kamer, 1969-1970, 13-05-1970, 3338.

¹⁶³ Handelingen Tweede Kamer, 1969-1970, 13-05-1970, 3324.

¹⁶⁴ Handelingen Tweede Kamer, 1969-1970, 13-05-1970, 3324-3325.

partij zagen afglijden naar een in hun ogen te linkse koers.¹⁶⁵ Het standpunt van de PvdA-dissidenten sloot in feite nauw aan bij het achter de schermen gehanteerde regeringsstandpunt, ook Luns en De Jong waakten voor onderschatting van de communistische dreiging.

De motie-Mommersteeg (1970)

Uiteindelijk werd een motie ingediend en aangenomen die van de hand van de regeringspartijen was: de motie-Mommersteeg. In de motie werd de bezorgdheid van de kamer uiteengezet en werd gepleit voor een totale terugtrekking van alle buitenlandse troepen in Indochina. De motie verzocht de regering naar een politieke oplossing te zoeken door met andere landen tot een zinvol vredesinitiatief te komen. Daarnaast moest er een economische bijdrage geleverd worden voor het herstel van de getroffen Aziatische landen.¹⁶⁶ In *Johnson moordenaar! De kwestie Vietnam in de Nederlandse politiek 1965-1975* wordt de economische bijdrage gezien als eerste stap in de richting van de door de linkse partijen zo gewenste erkenning van Noord-Vietnam, hoewel de confessionelen natuurlijk voorzichtig zouden zijn met de strekking van het exacte bericht bij het sturen van een dergelijke missie.¹⁶⁷

Hoewel de uitkomst van het debat niet gering was en Luns met het vredesinitiatief te werk ging had dit geen invloed op zowel het regeringsbeleid als het regeringsstandpunt. Dat blijkt onder andere uit de gesprekken van staatssecretaris van Buitenlandse Zaken Hans de Koster met verschillende Amerikaanse gezagsdragers. Hoewel De Koster om andere redenen in het land was sprak hij tijdens zijn bezoek aan de VS onder andere met de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Rogers over de situatie in Cambodja. Hij werd door Rogers verzekerd dat de Amerikaanse inval in Cambodja succesvol was en dat de troepen binnen afzienbare tijd zouden worden teruggetrokken. Rogers voegde daaraan toe dat diegenen die de VS trouw bleven daar later de vruchten van zouden plukken.¹⁶⁸

In de daaropvolgende ministerraad sprak De Koster dan ook zijn vertrouwen uit dat de Amerikaanse troepen voor 1 juli weg zouden zijn uit Cambodja, zoals minister Rogers dat hem verzekerd had. In potentie zou dit ook tot tevredenheid van de oppositie in Nederland moeten leiden gezien terugtrekking een positieve invloed op de vredesonderhandelingen zou kunnen hebben. Echter bleek dit niet het geval te zijn. Hoewel de terugtrekking militair verstandig werd geacht stelde Koster dat president Nixon de binnenlandse implicaties niet erkende. Noord-Vietnam voelde zich

¹⁶⁵ Van der Maar, *Welterusten*, 138-140.

¹⁶⁶ Handelingen Tweede Kamer, 1969-1970, 13-05-1970, 3320.

¹⁶⁷ Eekert, Hellema en Van Heeteren, *Johnson moordenaar!*, 109.

¹⁶⁸ Van Lammeren, *Atlanticisme beproefd*, 89-90.

juist gesteunde door de Amerikaanse publieke opinie, waardoor de Noord-Vietnamese bereidheid om de onderhandelingen te hervatten was verdwenen.¹⁶⁹

Wat betreft het vredesinitiatief benaderde Luns meerdere landen om een oproep te doen om de strijdende partijen weer aan de onderhandelingstafel te krijgen. De uitkomst was hetzelfde als bij het eerdere vredesinitiatief. Om die reden besloot Luns om niet verder te gaan met de voorbereidingen van het plan.¹⁷⁰ Wat betreft de Nederlands-Amerikaanse betrekkingen zagen de Amerikanen het vredesinitiatief, net als daarvoor, als een noodzakelijke stap om de binnenlandse kritiek tegemoet te komen.¹⁷¹

Een nieuw kabinet en een nieuwe minister van Buitenlandse Zaken: Norbert Schmelzer (1971)

De regering De Jong had in 1971 voldaan aan de kabinetstermijn en na de verkiezingen ontstond er al spoedig een nieuw kabinet. De zittende regeringspartijen hadden namelijk vooraf aan de verkiezingen al afspraken gemaakt om een nieuw kabinet te vormen. Dit kabinet werd in juli 1971 beëdigd. Het nieuwe kabinet-Biesheuvel bestond net als het vorige kabinet uit de partijen KVP, ARP, CHU en VVD. Het kabinet-Biesheuvel was aangevuld met de nieuwe partij DS'70. De confessionelen hadden tijdens de verkiezingen gezamenlijk elf zetels verloren, deelname van de DS'70 was daarmee noodzakelijk om een meerderheid in de kamer te hebben. Het zetelaantal was bij dit kabinet 82 terwijl dat onder De Jong met een partij minder 86 was. Het aandeel van DS'70 was 8 zetels. Het kabinet was opnieuw centrumrechts, maar een stuk kwetsbaarder door de deelname van nieuwkomer DS'70.

Het meest opvallende aan dit kabinet was de afwezigheid van Luns als minister van Buitenlandse Zaken. Luns zou later dat jaar aantreden als secretarisgeneraal van de NAVO. Het aftreden van Luns als minister van Buitenlandse Zaken wordt in de Nederlandse literatuur beschouwd als keerpunt in de Nederlandse buitenlandse politiek, als het einde van een tijdperk.¹⁷² De nieuwe minister van Buitenlandse Zaken was Luns' partijgenoot Norbert Schmelzer. Dat Schmelzer anders dacht over de invulling van het Nederlands buitenlands beleid bleek al uit zijn eerste persconferentie. Schmelzer was van mening dat het buitenlands beleid beter moest aansluiten bij de binnenlandse discussies. Om dit te doen besloot Schmelzer meer dan zijn

¹⁶⁹ NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, 987, 22-05-1970.

¹⁷⁰ De gepolste landen waren Joegoslavië, Ierland, India, Italië, Roemenië, Denemarken, Noorwegen, Zweden, België, Luxemburg, Canada en Nieuw-Zeeland. Alleen België, Luxemburg en Canada reageerden positief. Bron: NL-Hana, ABZ, 2.05.313, code 9, 1965-1974, inv. Nr. 6861 en 6862.

¹⁷¹ Van Lammeren, *Atlanticisme beproefd*, 91.

¹⁷² Zie bijvoorbeeld Duco Hellema, *Nederland in de wereld* (Houten 2010) 261; Alfred van Staden, *Een trouwe bondgenoot: Nederland en het Atlantisch Bondgenootschap 1960-1971* (Amsterdam 1974) 7-8.

voorganger te overleggen met de vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, meer in discussie te gaan met individuele parlementariërs en vertegenwoordigers van actiegroepen te ontvangen.

De reden hiervoor was dat Schmelzer meende dat het beleid op die manier binnenlands geloofwaardiger werd en de overtuigingskracht in het buitenland groter was “omdat men daar wel weet, dat die meneer niet voor zichzelf praat, maar dat er ook iets achter staat.”¹⁷³ Ook uit een VARA-interview bleek dit. In dit interview gaf Schmelzer te kennen dat de VS op Nederland kon rekenen waar het ging om het gemeenschappelijk streven naar veiligheid en vrede, maar dat hij niet de indruk wilde wekken het op elk gebied met de VS eens te zijn. In dit interview herhaalde hij dat hij bereid was te luisteren naar buitenparlementaire groepen, zelfs in bewoordingen dat hij bereid was dit meer dan Luns te doen.¹⁷⁴

Schmelzer en de China-VN kwestie (1971)

Waar Schmelzer graag zelf naar verwees als voorbeeld van zijn andere koers was de kwestie China in de VN. Dit was wat Schmelzer zijn *pièce de résistance* noemde. Ieder jaar bereidde Albanië een resolutie voor om communistisch China lid te laten worden van de VN-Veiligheidsraad. De VS stemde altijd tegen en hield liever vast aan de status quo. In plaats van China was namelijk, mede dankzij de VS, het nationalistische Taiwan lid van de VN-Veiligheidsraad. Luns politiek volgende zou het logisch zijn om bij het stemmen de lijn van de VS te volgen. Het was echter typerend voor Schmelzer hoe hij hiermee omging. Schmelzer was namelijk een politicus die de verschillende kwesties waar hij mee te maken kreeg op hun eigen merite beoordeelde in plaats van uit een specifiek gedachtegoed zoals Luns dat deed.

Hoewel zowel Schmelzer als minister-president Biesheuvel onder druk werden gezet door de Amerikanen liet Schmelzer zich hierdoor niet van de wijs brengen en hield hij vast aan zijn eigen standpunt. Schmelzer zou namelijk voor de Albanese resolutie stemmen. Dit sloot ook aan bij wat de andere West-Europese landen deden. Dat was voor Schmelzer onderdeel van zijn rede om voor de resolutie te stemmen, iets wat hij duidelijk maakte bij onderhoud met de Amerikaanse ambassadeur Middendorf en minister van Buitenlandse Zaken Rogers. Schmelzer weigerde Nederland in een geïsoleerde positie in Europa te manoeuvreren. Bovendien was Schmelzer van mening dat een land met het inwoneraantal van China moeilijk zijn plek op het wereldpolitieke toneel geweigerd kon worden. Daarnaast nam hij een juridische notitie van Buitenlandse Zaken in

¹⁷³ R. Ammerlaan, *Het verschijnsel Schmelzer. Uit het dagboek van een politieke teckel.* (Leiden 1973) 342.

¹⁷⁴ Van Lammeren, *Atlanticisme beproefd*, 92.

acht, namelijk dat uit volkenrechtelijk oogpunt China recht had op een VN-zetel. Zo had Schmelzer een drietal argumenten om voor de resolutie te stemmen.¹⁷⁵

Schmelzer oordeelde zelf genuanceerder over zijn politiek. Hoewel hij later sprak van een koerswijziging ten opzichte van Luns betreffende de VN kwestie was zijn oordeel over de rest van zijn politiek in vergelijking met Luns gematigder. Hij wilde de Amerikanen niet tegen de borst stuiten, getuigende de genuanceerde en voorzichtige Nederlandse stemverklaring bij de VN-kwestie, die hem overigens complimenten van de permanente vertegenwoordigers van zowel China als de VS opleverde.¹⁷⁶ Een ander voorbeeld hiervan komt later aan bod bij de discussie rondom de erkenning van Noord-Vietnam. Hoewel de literatuur oordeelt dat Schmelzer een andere positie innam vergeleken met Luns sprak Schmelzer zelf voorzichtig over de beleidsverschillen met zijn voorganger. Hij sprak zelfs van continuïteit. Volgens Van der Wijngaart deed hij dit om mogelijk de indruk te wekken dat hij zijn KVP-collega niet openlijk afviel.¹⁷⁷ Een andere interpretatie van Schmelzer's voorzichtigheid kan zijn dat een wisseling van de wacht niet noodzakelijk een beleidswijziging impliceert. Immers was het kabinet-Biesheuvel, afgezien van de toevoeging van DS'70, nog steeds een centrumrechtskabinet. Bovendien was Schmelzer net als Luns van de KVP. Het is daarom niet verwonderlijk, allicht zelfs logisch, dat er niet (onmiddellijk) sprake was van een scherpe koerswijziging.

Schmelzer en de kwestie Vietnam: verantwoording in de Tweede Kamer (1971-1972)

Wat betreft de Nederlandse steun voor de Amerikaanse Vietnampolitiek veranderde er ten opzichte van het kabinet-De Jong aanvankelijk niets. Middendorff en het State Department anticipeerden al voor het aftreden van Luns dat zijn opvolger waarschijnlijk minder begripvol zou zijn. Toen eenmaal bekend was dat Schmelzer Luns' opvolger was dacht men naar aanleiding van zijn radio-interview met de VARA dat er meer kritiek op het Amerikaanse Vietnambeleid zou kunnen komen. Schmelzer stond te boek als een politicus die meer op Europa gericht was, dit in combinatie met zijn optreden tijdens het radio-interview met de VARA deed Middendorff oordelen dat Schmelzer waarschijnlijk kritischer was dan zijn voorganger. "Under Schmelzer Dutch foreign policy is more democratic and more independent from the US. The new Minister also seems more critical on bombing of North Vietnam and may judge the costs involved in supporting our actions in Vietnam to outweigh the

¹⁷⁵ Van der Wijngaart, *Bondgenootschap onder spanning*, 95-99.

¹⁷⁶ *Ibid*, 99. & Ammerlaan, *Het verschijnsel Schmelzer*, 344-345.

¹⁷⁷ *Ibid*, 129.

benefits to be derived from identification with US interests.”, aldus Middendorff in een telegram aan Rogers.¹⁷⁸

De vraag is natuurlijk of Middendorff gelijk zou krijgen. Hoewel een wisseling van de wacht plaatsvond bleef het kabinet, afgezien van de toevoeging van DS'70, uit dezelfde partijen bestaan. Op basis van de begrotingsdebatten kan gesteld worden dat het Nederlandse Vietnamstandpunt inderdaad niet veranderde. Schmelzer voerde bij de uiteenzetting van de begroting verschillende redenen aan waarom de onderhandelingen in Parijs zo stroef verliepen. Naast de interne Amerikaanse verdeeldheid die mede door toedoen van de Pentagon Papers was ontstaan herhaalde Schmelzer een argument van zijn voorganger, namelijk dat de houding van de Noord-Vietnamese regering en het NBF het grootste probleem was. “Aan deze rigide opstelling (...) is niet in de laatste plaats te wijten dat het vredesoverleg te Parijs in een impasse blijft verkeren.”¹⁷⁹

Anderzijds leek Schmelzer wel meer open te staan voor kritiek aan het adres van de VS. Als Kamerlid stemde hij voor de motie-Schuijt, die tot doel had de kritiek van de Kamer over te brengen aan de Amerikaanse regering. PvdA-Kamerlid Van der Stoel vroeg eind december 1971 aan Schmelzer of hij dit standpunt zou aanhouden. Het zou voor de oppositie met name interessant zijn of Schmelzer, in tegenstelling tot zijn voorganger, wel de kritiek zou overbrengen aan de Amerikaanse regering. Schmelzer reageerde bevestigend op Van der Stoel's vragen en stelde dat indien de bombardementen een meer permanent karakter kregen “de Regering niet (zou) aarzelen ook uitdrukkelijk haar afwijzing daarvan onder de aandacht van de regering van de Verenigde Staten te brengen.”¹⁸⁰ Op basis van de handelingen kan gesteld worden dat Schmelzer meer open stond voor kritiek vanuit de Kamer en ook meer bereid was om dergelijke kritiek over te brengen. Gebaseerd op de uitspraken van Schmelzer in de Tweede Kamer lijkt Middendorff's inschatting correct. Schmelzer was echter overtuigd van Nixon's beleid, net zoals Luns en De Jong dat ook waren. Wat dat betreft was er in de eerste maanden van Schmelzer's ambtstermijn nog geen reden om het regeringsstandpunt zoals dat door de regering-De Jong was geformuleerd te veranderen. De Nederlandse regering had nog steeds begrip voor de Amerikaanse Vietnampolitiek.

Nederlandse erkenning van Noord-Vietnam: “fact-finding mission” (1971-1972)

De politieke erkenning van Noord-Vietnam werd tegen het eind van het jaar 1971 een punt van discussie in de Tweede Kamer. Hoewel aanvankelijk het vooral de linkse partijen waren die de erkenning van Noord-Vietnam van belang achtten werd in de debatten tussen 30 november en 2

¹⁷⁸ Van Lammeren, *Atlanticisme beproefd*, 91-92.

¹⁷⁹ Rijksbegroting voor het jaar 1972, hoofdstuk V: Buitenlandse Zaken, memorie van toelichting, blz 13.

¹⁸⁰ Handelingen Tweede Kamer, aanhangsel, zitting 1971-1972, 29-12-1971, 1355. Kamervragen Van der Stoel, antwoord Schmelzer.

december duidelijk dat ook de PvdA en D66 voor de erkenning van Noord-Vietnam waren. De reden dat dit een punt van discussie werd had te maken met een aantal factoren. Zo hadden de regeringen van zowel Noorwegen als Denemarken (beiden NAVO-landen) aangegeven van plan te zijn om Noord-Vietnam te erkennen, wat voor de oppositiepartijen reden was om de regering onder druk te zetten. Daarbij had Schmelzer bij het uiteenzetten van het Nederlandse standpunt met betrekking tot de toetreding van de Volksrepubliek China tot de VN-Veiligheidsraad een beroep gedaan op de noodzaak van de universaliteit van het VN-lidmaatschap. Schmelzer vond dat de DDR na erkenning, op basis van dit universaliteitsargument, lid kon worden van de VN. Dit was voor PvdA-Kamerlid Dankert reden om Schmelzer's argumentatie aan te wenden voor zijn eigen standpunt: de erkenning van Noord-Vietnam. De argumentatie van Schmelzer omtrent de toelating en erkenning van de DDR impliceerde volgens Dankert dat Noord-Vietnam erkend moest worden. Hierbij verwees Dankert naar het standpunt van Zwitserland: de Zwitsers hadden op basis van dezelfde afwegingen voor de toelating van China tot de VN-Veiligheidsraad gestemd en waren daarna overgaan tot erkenning van Noord-Vietnam.¹⁸¹

Schmelzer weigerde echter zijn standpunt te wijzigen. De minister vroeg zich af of de erkenning van Noord-Vietnam een oplossing van het conflict dichterbij zou brengen. Om een oplossing te bereiken was een wapenstilstand nodig. In de optiek van Schmelzer was het zo dat zowel de VS als Zuid-Vietnam zich bereid hadden getoond tot een staakt het vuren te komen, terwijl Noord-Vietnam alleen hiertoe bereid was na tegemoetkoming van een aantal eisen. Hoewel de VS had laten blijken tot tegemoetkoming bereid te zijn (door de Vietnamiseringspolitiek; het terugtrekken van troepen) bleef de houding van Hanoi ongewijzigd. Daarnaast liet Schmelzer zich ook uit over de argumentatie van Dankert. De DDR deed volgens Schmelzer constructieve stappen in de richting van het normaliseringsproces. "Dan zeg ik, als complement van het normaliseringsproces: opname in de V.N. en volkenrechtelijke erkenning. Laat Noord-Vietnam de D.D.R maar volgen op dit punt!"¹⁸²

De wijze waarop Schmelzer zijn standpunt verdedigde doet sterk denken aan de argumentatie van Luns. De VS was bereid stappen te doen, Hanoi niet. Hoewel er in het betreffende debat ook aandacht uitging naar de verbeterde betrekkingen tussen China, de Sovjet-Unie en de VS werd de Noord-Vietnamese regering net als in de jaren daarvoor als onnodig recalcitrant neergezet. Dit in contrast met de welwillendheid van de VS, getuige de verschillende stappen die zij hebben gezet. Schmelzer sprak dan ook uit dat erkenning van Noord-Vietnam alleen maar in het voordeel

¹⁸¹ Handelingen Tweede Kamer, zitting 1971-1972, 01-12-1971, 1490.

¹⁸² Ibid.

van de Noord-Vietnamese regering zou werken: zij zouden door erkenning alleen maar gesterkt worden in hun onwelwillende houding.¹⁸³

Schmelzer liet wel weten dat indien de Noord-Vietnamese regering haar houding veranderde de Nederlandse regering bereid was haar standpunt te wijzigen. Maar daar waren wel concessies voor nodig van Noord-Vietnamese zijde.¹⁸⁴ KVP-Kamerlid Mommersteeg was het niet helemaal eens met Schmelzer en pleitte voor een mogelijke missie. Hij verwees hiervoor naar de twee jaar eerder aangenomen motie-Mommersteeg waarin een element was opgenomen voor verbetering van de betrekkingen door economische hulp.¹⁸⁵ Dit bevatte volgens Mommersteeg “het element van het bevorderen van een oplossing.” Hoewel Mommersteeg niet voor de erkenning van Noord-Vietnam was liet hij wel weten dat hij voor het zenden van een missie was om zodoende een (bescheiden) bijdrage te leveren aan het bereiken van een oplossing.¹⁸⁶ Dit element kon gebruikt worden om een zogenaamde “fact-finding-mission” te sturen om de mogelijke erkenning van Noord-Vietnam te verkennen. De volgende dag ging het debat verder. Gezien de motie-Mommersteeg al was aangenomen werd de motie gebruikt om vorm te geven aan de te sturen missie. Schmelzer kon de missie dus niet meer tegenhouden gezien het een al aangenomen motie betrof. In het debat herhaalde Schmelzer zijn bezwaren maar liet hij weten bereid te zijn om te onderzoeken of het nut zou kunnen hebben om een dergelijke missie te sturen.¹⁸⁷

De erkenning van Noord-Vietnam: een gevoelige kwestie (1972)

Dat dit voor de Amerikanen een heikel punt was blijkt onder andere uit de zeer negatieve reactie van Nixon over de Noorse en Deense voornemens om het land te erkennen.¹⁸⁸ Toen de Amerikanen in maart 1972 op de hoogte werden gesteld door ambassadeur Middendorf over de ontwikkelingen in Nederland rondom het erkenningsdebat werd er vanuit verschillende rangen steeds meer druk uitgeoefend op Schmelzer om de missie uit te stellen. Er was aan Amerikaanse kant angst voor een dergelijke missie omdat de Noord-Vietnamezen dit volgens hen zouden kunnen zien als steun voor hun houding – vooral wanneer een partner die zo Atlantisch was als Nederland dit zou doen. De onderhandelingen in Parijs zouden door een dergelijke stap alleen maar verder bemoeilijkt worden, aldus Middendorf. De Nederlandse ambassadeur in Washington Van Lynden probeerde op zijn beurt duidelijk te maken dat het belang van de missie meeviel en dat Schmelzer een dergelijke stap had

¹⁸³ Ibid, 1490-1492.

¹⁸⁴ Handelingen Tweede Kamer, zitting 1971-1972, 01-12-1971, 1491.

¹⁸⁵ Zie bladzijde 57.

¹⁸⁶ Handelingen Tweede Kamer, zitting 1971-1972, 01-12-1971, 1509.

¹⁸⁷ Handelingen Tweede Kamer, zitting 1971-1972, 02-12-1971, 1543.

¹⁸⁸ Lundestad, *The United States and Western Europe*, 160.

moeten zetten om het parlement tegemoet te komen. De missie zou uiteindelijk onder persoonlijke druk van Nixon en Kissinger worden uitgesteld, hoewel men aan Amerikaanse zijde liever had gezien dat de missie helemaal niet zou plaatsvinden.¹⁸⁹

Uit de Nederlandse reactie bleek dat Schmelzer gepikeerd was over de wijze waarop hij onder druk werd gezet. Er werd naar Middendorff gecommuniceerd dat zijn taalgebruik ongepast werd gevonden en dat men de indruk had gekregen dat de Amerikanen zich met de Nederlandse interne besluitvorming hadden bemoeid. Schmelzer liet via Van Lynden weten dat de Nederlandse politiek net als de Amerikaanse ook haar gevoeligheden kent. Het was duidelijk dat het uitstellen van de missie niet van harte ging. Anderzijds vroeg Schmelzer aan Middendorff of hij zich niet verder over de kwestie wilde uitlaten om de oppositie in Nederland niet de indruk te geven dat Schmelzer was bezweken onder de Amerikaanse druk, laat staan dat Schmelzer de Amerikanen een plezier deed door het uitstellen van de missie. Het zou tot december 1972 duren voordat de missie zou plaatsvinden. Ook toen probeerde de Amerikaanse regering Schmelzer onder druk te zetten, echter zonder resultaat. De enige tegemoetkoming was dat publiciteit met betrekking tot de kwestie zoveel mogelijk werd vermeden. Middendorff's reactie was begripvol, hij realiseerde zich dat het kabinet de missie wel door moest laten gaan gezien verschillende andere Europese landen inmiddels al stappen hadden ondernomen om Noord-Vietnam te erkennen.¹⁹⁰ Het uiteindelijke bezoek was oriënterend van karakter. De mogelijke erkenning van Noord-Vietnam zou pas plaatsvinden nadat er een akkoord bereikt was in Parijs.

Paasoffensief & voorjaarsbombardementen (1972)

Naast de erkenning van Noord-Vietnam waren de Amerikaanse bombardementen nog altijd een punt van discussie. In het voorjaar van 1972 nam de hevigheid van de bombardementen toe. Dit was een probleem voor Schmelzer omdat hij enkele maanden daarvoor als reactie op Kamervragen van PvdA-Kamerlid Max van der Stoel had toegezegd bereid te zijn om kritiek over te brengen indien de bombardementen een meer permanent karakter kregen. In potentie betekende dit dat de Nederlandse regering zich kritisch zou uitlaten over de bombardementen. Tijdens het Kamerdebat van 9 mei 1972 werd Schmelzer het vuur aan de schenen gelegd.

Schmelzer begon het Kamerdebat met een uiteenzetting over de situatie in Indochina. In Schmelzer's beschouwing kwamen een aantal argumenten naar voren die hij allemaal inzette om de Kamer ervan te overtuigen dat een nieuw regeringsstandpunt niet noodzakelijk was. Indien er argumenten werden gebruikt die een wijziging van het huidige regeringsstandpunt impliceerde

¹⁸⁹ Van der Maar, *Welterusten*, 177-178.

¹⁹⁰ Van der Wijngaart, *Bondgenootschap onder spanning*, 100-104.

verwierp Schmelzer deze argumenten. Het punt dat Schmelzer met zijn betoog wilde maken was dat de Nederlandse regering de bombardementen weliswaar betreurde, maar begrip had voor de Amerikaanse reactie op het Noord-Vietnamese offensief. Het belangrijkste voor de regering was dat de betrokken partijen stopten met vechten en weer aanschoven bij de conferentietafel. Dit sloot aan bij de eerder aangenomen moties Schuijt en Mommersteeg, wat de noodzaak voor een nieuwe motie wegnam.

De argumentatie die Schmelzer aanvoerde om het regeringsstandpunt te rechtvaardigen is vergelijkbaar met de argumentatie uit de jaren daarvoor. Ten eerste maakte Schmelzer duidelijk dat de bombardementen het gevolg waren van verhoogde militaire activiteit van Noord-Vietnamese zijde. De Vietcong en de Noord-Vietnamese regering waren al geruime tijd bezig met voorbereidingen, Schmelzer was in die zin niet verbaasd over de toegenomen militaire activiteit. Echter ging het hier om een “ongekend hevige en openlijke militaire invasie.” Schmelzer maakte de vergelijking met het Tet-offensief en stelde dat de Amerikaanse bombardementen noodzakelijk waren om Zuid-Vietnam tegen de Noord-Vietnamese agressie te verdedigen. De Noord-Vietnamese agressie werd gecontrasteerd met het Vietnamiseringsbeleid: de Amerikanen trokken hun troepen terug (549.000 in januari 1969, 69.000 in mei 1972), maar moesten nu noodgedwongen Zuid-Vietnam helpen vanwege de Noord-Vietnamese invasie. Ten tweede werd dit argument vervolgens op een andere manier ingezet: waar de Amerikanen poogden een sfeer te creëren waardoor er een vervolg aan het overleg gegeven kon worden greep Noord-Vietnam de terugtrekking van de Amerikanen aan als kans om zich te versterken en voor te bereiden op een aanval.¹⁹¹

Het derde punt was dat het conflict in Nederlandse ogen zo snel mogelijk beëindigd moest worden, de onafhankelijkheid en zelfbeschikking van Zuid-Vietnam stond daarbij voorop. De eisen die de Noord-Vietnamezen bij het onderhandelen keer op keer naar voren brachten waren volgens Schmelzer een bevestiging van het feit dat de Noord-Vietnamese regering niet bereid was om tot een evenwichtige oplossing van het conflict te komen. Tijdens het debat kwam ook een Amerikaanse blokkade van een Noord-Vietnamese haven naar voren. Schmelzer twijfelde niet aan de goede bedoelingen van de Amerikanen maar kon niet nalaten kritische vraagtekens te plaatsen bij de ingestelde blokkade. Dit omdat de bevolking hierdoor ook getroffen zou kunnen worden, daarnaast vroeg Schmelzer zich af of de blokkade bijdroeg aan de “positieve doeleinden die de Amerikaanse regering voor ogen staan.”¹⁹²

Niettemin legde Schmelzer de verantwoordelijkheid bij Noord-Vietnam. In zijn antwoorden op de vragen van PSP-Kamerlid Van der Spek maakte de minister duidelijk dat de erkenning van Noord-Vietnam niet aan de orde was en dat de onmiddellijke beëindiging van alle vijandelijkheden in

¹⁹¹ Handelingen Tweede Kamer, zitting 1971-1972, 9-5-1972, 3235-3236.

¹⁹² Handelingen Tweede Kamer, zitting 1971-1972, 9-5-1972, 3238.

Indochina niet van de Amerikanen geëist kon worden. De goede betrekkingen met een bondgenoot zo belangrijk als de VS verbreken kon volgens Schmelzer geen bijdrage leveren aan een oplossing. Om dit standpunt verder te onderbouwen verwees de minister naar de geloofwaardigheid van de VS in niet alleen Azië en Europa. Het conflict moest op een “verantwoordelijke wijze” beëindigd worden om die geloofwaardigheid te behouden.¹⁹³

Het debat werd beëindigd met een korte samenvatting van de drie punten die Schmelzer al eerder naar voren had gebracht. Ten eerste moest het conflict aan de conferentietafel beslecht worden en moest daarbij naar een oplossing gezocht worden die voor alle betrokkenen acceptabel is. Ten tweede moest dit conflict niet op het slagveld beslecht worden, zoals Noord-Vietnam dat nu wel poogde te doen. Ten derde bleef de Nederlandse regering de bombardementen verwerpen omdat die burgerlevens in gevaar zouden kunnen brengen, hoewel de regering er begrip voor had dat de VS zich moest verweren. Anderzijds zette Schmelzer wel vraagtekens bij de middelen die daarvoor werden ingezet.¹⁹⁴ Het regeringsstandpunt bleef ongewijzigd.

Tussen voorjaarsbombardementen en kerstbombardementen (1972)

In de periode mei tot en met december werd de kwestie Vietnam achter de schermen veelvuldig besproken. Het standpunt dat achter de schermen werd geformuleerd was een voorzichtig en genuanceerd standpunt waarbij begrip voor de Amerikaanse politiek voorop stond. De minister wilde voorkomen dat de Amerikanen de indruk kregen dat de Nederlandse regering twijfelde aan de Amerikaanse oprechtheid om tot een oplossing te komen of anderzijds diskrediet te brengen aan de Amerikaanse Vietnampolitiek. Dit blijkt onder andere uit een gesprek met Rogers en communicatie met de ambassades. De Nederlandse ambassadeur te Washington kreeg een memorandum van Schmelzer toegestuurd waarin stond dat het niet de bedoeling was om in het openbaar mee te doen aan de pogingen om de Amerikaanse politiek in diskrediet te brengen. Mocht het zover komen dat de Nederlandse regering zich geroepen voelde om te handelen “als de vriend die de VS hun feilen toont”, dan was het voor de regering zaak om ervoor te zorgen dat er geen twijfel over de vriendschap ontstond. Want, zo schreef Schmelzer, de meest ernstige uitslag zou kunnen zijn dat de Amerikaanse regering “door de loop der geschiedenis (de) op de schouders gelegde last van wereldomvattende verantwoordelijkheid van zich af zouden willen werpen.”¹⁹⁵ Dit standpunt werd uiteengezet in een circulaire die naar verschillende Nederlandse ambassades werd gestuurd.¹⁹⁶

¹⁹³ Handelingen Tweede Kamer, zitting 1971-1972, 9-5-1972, 3239.

¹⁹⁴ Handelingen Tweede Kamer, zitting 1971-1972, 9-5-1972, 3253.

¹⁹⁵ Van Lammeren, *Atlanticisme beproefd*, 94-95.

¹⁹⁶ *Ibid.*

Ook hierin leek het beleid van het kabinet Biesheuvel weinig te verschillen van dat van de voorgaande kabinetten. Uit dit memorandum blijkt duidelijk dat Schmelzer dezelfde angst had als Luns voor de potentiële gevolgen van een Amerikaanse terugtrekking of anderzijds kritiek uitten op het Amerikaanse Vietnambeleid. Er moest sprake zijn van begrip om duidelijk te maken dat Nederland, als betrouwbaar Atlantisch partner, aan de kant van de VS stond. Nederland en de overige West-Europese landen waren op het gebied van veiligheid immers afhankelijk van de VS. De wereldomvattende verantwoordelijkheid die de VS sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog had moest de VS in Schmelzer's ogen blijven houden.

Wat betreft het gesprek met minister Rogers was Schmelzer uiterst precair met het formuleren van het Nederlandse standpunt. Hij was met name kritisch over de Noord-Vietnamese agressie. De Nederlandse regering had dit "aan de kaak gesteld", aldus Schmelzer. De minister sprak weliswaar zijn bezorgdheid uit over de bombardementen, maar zei daarbij dat de Nederlandse regering begrip had voor de Amerikaanse motieven. Immers moest de communistische overheersing door het gebruik van geweld tegen zwakkere naties voorkomen worden en moest het Zuid-Vietnamese volk de gelegenheid krijgen om haar toekomst en vrijheid zonder bedreiging of dwang te bepalen. Rogers' reactie op de opmerkingen van Schmelzer was duidelijk: "We don't like bombing either, but it is necessary in order to contain further communist aggression."¹⁹⁷

Schmelzer weigerde de Amerikaanse regering nogmaals lastig te vallen met Nederlandse bezorgdheid of andere vormen van kritiek. Zo vroegen PvdA-Kamerleden Van der Stoel en Franssen alsmede D66-Kamerlid Visser tijdens de zomermaanden of de minister ervan op de hoogte was dat het dijkensstelsel in Noord-Vietnam door toedoen van de Amerikaanse bombardementen ernstig beschadigd was. Tegen augustus was dit door een internationale, particuliere onderzoekscommissie bevestigd. Schmelzer was echter kritisch over de bevindingen van de commissie gezien de Amerikanen en andere waarnemers de bevindingen ontkenden. Om die reden was Schmelzer van mening dat hij hier maar beter geen uitgesproken oordeel over kon vellen. In de Kamervragen, die in juni en augustus werden gesteld, werd gevraagd of de minister bereid was om de Nederlandse bezorgdheid over te brengen aan de Amerikaanse regering. Schmelzer weigerde omdat hij inmiddels vond dat de Nederlandse bezorgdheid al genoeg was overgebracht.¹⁹⁸ Dat Schmelzer alleen reageerde op de informatie die hij van de Amerikaanse regering kreeg toont aan dat het bondgenootschap voor de minister het belangrijkste was: informatie van derden mocht geen invloed hebben op het Nederlandse regeringsstandpunt.

¹⁹⁷ Van Lammeren, *Atlanticisme beproefd*, 94-95.

¹⁹⁸ Handelingen Tweede Kamer, Aangangsel 1971-1972, 1718. Vragen Van der Stoel en Franssen (27-6-1972), antwoord Schmelzer (6-7-1972) 3457 & Handelingen Tweede Kamer, Aangangsel 1971-1972, 2016. Vragen Visser (14-8-1972), antwoord Schmelzer (5-10-1972), 4053.

Vrede: dichtbij of toch ver weg? (1972)

In het najaar van 1972 leek een compromis langzaam maar zeker dichterbij te komen. De VS stond na een staakt-het-vuren zelfs toe dat Noord-Vietnamese troepen in Zuid-Vietnam verbleven, iets wat daarvoor ondenkbaar was. Wat echt het verschil leek te maken was dat de VS, desondanks tegenstribbeling van de Zuid-Vietnamese president Thieu, ermee instemde om een tripartiete kiescommissie op te zetten bestaande uit de Zuid-Vietnamese regering, de Provisionele Regering (opgezet door de Vietcong als tegenhanger van de Zuid-Vietnamese regering) en een neutrale partij. In theorie zou de commissie verantwoordelijk zijn voor een schikking naar aanleiding van een staakt-het-vuren. Daarnaast was Noord-Vietnam bereid te accepteren dat Thieu na de schikking tijdelijk Zuid-Vietnam zou leiden, met als randvoorwaarde dat de Provisionele Regering erkend werd als politieke entiteit.¹⁹⁹ Zodoende leken de grootste obstakels voor het onderhandelingsproces opgeruimd te worden.

Kissinger was hoofdverantwoordelijke voor de onderhandelingen en bleek achter de rug van zowel Thieu als Nixon om allerlei concessies te hebben gedaan waar beide heren niet mee zouden instemmen. Het vredesontwerp zoals Kissinger dat aan Thieu liet zien voldeed niet aan de verwachtingen van Thieu, tot grote woede van Kissinger. Hij liet het daarom over aan Nixon, die qua onderhandelingspositie het eerder eens was met Thieu dan zijn eigen adviseur Kissinger. Het nieuwe vredesontwerp, dat ditmaal wel de goedkeuring had van Thieu, zorgde ervoor dat de Noord-Vietnamezen op hun beurt het voorstel weigerde. Er waren essentiële punten gewijzigd, zo zou Thieu een veto hebben in de tripartiete commissie en mochten Noord-Vietnamese troepen niet langer in Zuid-Vietnam verblijven naar aanleiding van een staakt-het-vuren. De frustraties liepen hoog op en tegen half december had ook Kissinger zijn buik vol van de onderhandelingen en de houding van zowel Noord- als Zuid-Vietnam. De onderhandelingen werden opgeschort en Nixon en Kissinger besloten terug te grijpen naar het aloude middel van de militaire en diplomatieke druk, resulterend in wat de kerstbombardementen genoemd zouden worden. "I don't want any more of this crap about the fact that we couldn't hit this target or that one. This is your chance to use military power to win this war, and if you don't, I'll consider you responsible".²⁰⁰

¹⁹⁹ Herring, *America's longest war*, 310-311.

²⁰⁰ Herring, *America's longest war*, 312-316. Citaat: Richard Nixon tegen Admiraal Thomas Moorer, voorzitter van de Joint Chiefs of Staff, geciteerd in Herring, *America's longest war*, 316.

De kerstbombardementen: totale verontwaardiging (1972)

De op 18 december 1972 hernieuwde bombardementen zorgden na een periode van relatieve rust voor een wereldwijd protest. De kerstbombardementen werden door verschillende staatshoofden veroordeeld, zelfs door traditionele vrienden van de VS.²⁰¹ Waar de Chinezen en Sovjets voorheen nog beheerst reageerden waren ze nu woedend. Kissinger noemt in zijn memoires de Zweedse, Deense, Finse, Belgische én Nederlandse regeringen als openlijke critici. De Zweedse minister-president Olof Palme vergeleek de Amerikaanse agressie zelfs met de wreedheden van de Nazi's.²⁰² Nederland stond dus niet alleen in zijn kritiek. De binnenlandse kritiek werd ook een stuk breder gedragen. Uit een ongepubliceerde doctoraalscriptie uit 2000 blijkt dat alle Nederlandse kranten de bombardementen afkeurden, ongeacht politieke oriëntatie. Dit terwijl sommige kranten tot dan toe het Amerikaanse beleid altijd probeerden te nuanceren of de schuld aan de Noord-Vietnamezen gaven.²⁰³

In de politiek ging dit op vergelijkbare wijze. De kerstbombardementen worden in de Nederlandse literatuur als keerpunt in de Nederlandse buitenlandse politiek beschouwd omdat er voor het eerst wijdverbreid protest plaatsvond van niet alleen de bevolking maar ook de regeringsfracties alsmede het kabinet. Zo liepen er verschillende politici mee in een nationale demonstratie op 6 januari 1973 te Utrecht. Hoewel het voornamelijk de (linkse) oppositiepartijen betrof waren er ook andere politici aanwezig, waaronder oud KVP-minister Marga Klompé (namens Pax Christi) en verscheidene Kamerleden van confessionele kleur.²⁰⁴ De waarde die aan de demonstratie en Schmelzer's afkeuring gegeven moet worden moet volgens verschillende auteurs niet worden overschat. Van een koerswijziging in het Nederlandse buitenlands beleid was geen sprake. Zo wijzen Voorhoeve en Van der Wijngaart erop dat bij de oliecrisis van 1973 Nederland als enige de VS trouw bleef en is van Lammeren van mening dat Schmelzer's afkeuring slechts een lichte verschuiving van het Atlantische beleid impliceerde en niet een algehele koerswijziging.²⁰⁵ Van een absoluut keerpunt in het buitenlands beleid was geen sprake: Nederland bleef Atlantisch georiënteerd.

²⁰¹ Lundestad, *The United States and Western Europe*, 160.

²⁰² Van der Wijngaart, *Bondgenootschap onder spanning*, 104; Herring, *America's longest war*, 317.

²⁰³ Van Lammeren, *Atlanticisme beproefd*, 97-100.

²⁰⁴ Van der Maar, *Welterusten*, 186-188.

²⁰⁵ Van der Wijngaart, *Bondgenootschap onder spanning*, 104-105; Van der Maar, *Welterusten mijnheer de president*, 190; Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles*, 234-235; Van Lammeren, *Atlanticisme beproefd*, 118-120; Eekert, Hellema en Van Heeteren, *Johnson moordenaar!*, 129-130; Alfred van Staden, 'American-Dutch Political Relations since 1945. What has changed and why?', in: J.W. Schulte Nordholt en R.P. Swierenga (red.), *A Bilateral Bicentennial. A history of Dutch-American Relations 1782-1982* (Amsterdam: Meulenhoff, 1982) 88; J.L. Heldring, 'De Nederlandse buitenlandse politiek na 1945', in: E.H. van der Beugel e.a., *Nederlands buitenlandse politiek. Heden en verleden* (Baarn: In den Toren, 1978) 39.

De kerstbombardementen: debat in de kamer (1972)

Naar aanleiding van een interpellatie van CPN-Kamerlid Bakker vond op 20 december 1972 het debat plaats over de kerstbombardementen. Bakker vroeg de minister in zijn betoog om afkeuring uit te spreken over de bombardementen. In zijn reactie gaf Schmelzer aan dat de regering diep teleurgesteld was dat de besprekingen in een impasse terecht waren gekomen. Daarnaast beschikte de minister over weinig informatie, wat waarschijnlijk bijdroeg aan Schmelzer's uitlating dat hij er geen twijfel over wilde laten bestaan dat "de Nederlandse Regering de wijze van hervatting van de gevechtshandelingen en zeer in het bijzonder de verhevigde bombardemente boven de 20^{ste} breedtegraad, ongeacht de bedoelingen waarmee die zijn ingezet, waarbij ook gebieden rond Hanoi en Haiphong worden getroffen, afwijst." Een dergelijk negatieve uitlating over het Amerikaanse buitenlands beleid was niet eerder in de naoorlogse politiek zo openlijk en duidelijk naar voren gebracht. Hoewel Schmelzer begrip had voor de Amerikaanse doeleinden, had hij dat niet voor de middelen waarmee dat gepoogd werd te doen.

Schmelzer herhaalde na zijn nuancering in niet te misverstane taal dat "de Regering de verhevigde gevechtshandelingen en de verhevigde bombardementen ernstig betreurt, ten stelligste afwijst en de grote bezorgdheid die bij het Nederlandse volk en bij de Regering zelf leeft, alsmede deze afwijzing met klem ook tegenover de regering van de Verenigde Staten tot uitdrukking zal brengen en daaraan een beroep zal verbinden deze wijze van oorlogvoering te beëindigen." Ook gaf Schmelzer als antwoord op een vraag aan dat hij via de media had moeten vernemen dat de bombardementen werden hervat.²⁰⁶ Het feit dat Schmelzer meerdere malen verwees naar het feit dat hij geen informatie kreeg van de Amerikaanse regering moet geïnterpreteerd worden als uiting van frustratie en doet denken aan een eerder patroon in het Nederlands buitenlands beleid: de wens om serieus genomen te worden door de meest belangrijke bondgenoot.

Een gebrekkige informatievoorziening betekent dat het lastig is om het Amerikaanse beleid uit te leggen, laat staan om steun ervoor te verantwoorden. In het debat vroeg PSP-Kamerlid Van der Spek dan ook of de minister het niet merkwaardig vond dat "de Amerikanen blijkbaar niet de moeite hebben genomen, de Nederlandse Regering van deze nieuwe verheviging van de oorlog op de hoogte te stellen."²⁰⁷ Schmelzer had de vraag al eerder genegeerd en dat deed hij bij het slotstuk opnieuw. De Kamerleden waren tevreden en verrast dat de minister zo stellig de bombardementen afkeurde, hoewel de PvdA en CPN kritisch waren dat Schmelzer niet twijfelde over de oprechtheid van de VS om het conflict tot een eind te willen brengen. Zij hadden graag een antwoord gehad op de schuldvraag, een antwoord dat zij niet van de minister kregen. Opvallend was dat de uit de regering

²⁰⁶ Handelingen Tweede Kamer, zitting 1972-1973, 20-12-1972, 96-97.

²⁰⁷ Handelingen Tweede Kamer, zitting 1972-1973, 20-12-1972, 99.

getreden DS'70 als enige partij nog wel onvoorwaardelijke steun uitspraken voor de VS.²⁰⁸ Het debat was kort en ging over enkele details, specifiek over de aard van het verzoek van Schmelzer aan de VS, waarbij de minister aangaf dat zelf in te gaan vullen. De gebrekkige informatie van de kant van de VS zorgde ervoor dat de minister net zo veel wist als de Kamerleden en het debat niet erg veel diepgang had.

De kerstbombardementen: verzoek om informatie (1972-1973)

Achter de schermen maakte Schmelzer meerdere malen duidelijk dat hij informatie nodig had om het Amerikaanse beleid te kunnen verdedigen. De minister deelde de Amerikaanse ambassadeur mee dat de regering de bombardementen ernstig betreurde en ten stelligste afwees.²⁰⁹ In de daaropvolgende maand benaderde Schmelzer zijn ambassadeur in de VS, Van Lynden, meerdere malen om informatie te winnen bij de Amerikaanse regering. Op 27 december liet Schmelzer in een codebericht weten dat door de bombardementen en de gebrekkige informatie het lastig was om het Amerikaanse beleid uit te leggen, laat staan te verdedigen. De minister vroeg zich in het codebericht af wat precies het doel was dat de Amerikaanse regering voor ogen had met de verheviging van de bombardementen. Schmelzer wilde dat Van Lynden de grote Nederlandse bezorgdheid overbracht bij ofwel het State Department ofwel het Witte Huis. Daarbij werd een klemmend beroep gedaan om de “thans volslagen ontoereikende voorlichting van de bondgenoten” te verbeteren.²¹⁰ Dit was duidelijke taal: Schmelzer wilde serieus genomen worden en een essentieel onderdeel daarvan was het informeren van de bondgenoten. Van Lynden benaderde het State Department en legde uit dat de minister de informatie nodig had om critici de mond te kunnen snoeren. Er was dus nog wel degelijk sprake van steun voor het Amerikaanse Vietnambeleid, alleen kon dit beleid niet verdedigd worden wanneer er geen informatie verstrekt werd. Indien dat zo zou blijven zou de Amerikaanse

²⁰⁸ Handelingen Tweede Kamer, zitting 1972-1973, 20-12-1972, 101. Het kabinet-Biesheuvel I viel op 20 juli 1972 doordat DS'70 uit het kabinet stapte naar aanleiding van onenigheid over de begroting. Het kabinet ging verder als minderheidskabinet, Biesheuvel II. Dit was een rompkabinet dat op 9 augustus 1972 werd beëdigd en op 29 november 1972 demissionair werd. Op 12 mei 1973 werd het kabinet-Biesheuvel II opgevolgd door het kabinet-Den Uyl. De periode 1967-1972 staat in de Nederlandse geschiedenis te boek als een politiek onrustige periode met een grote mate van polarisatie tussen rechts en links. De historische waarde hiervan wordt besproken in Friso Wielenga, *Nederland in de Twintigste Eeuw* (Amsterdam 2010) 251-258. Zie voor Nederland en de jaren zestig ook Remieg Aerts e.a., *Land van kleine gebaren, een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990* (Nijmegen 2007); James Kennedy, *Nieuw Babylon in aanbouw. Nederland in de jaren zestig*. (Amsterdam 1995); Hans Righart, *De eindeloze jaren zestig. Geschiedenis van een generatieconflict* (Amsterdam 1995).

²⁰⁹ Van Lammeren, *Atlanticisme beproefd*, 104.

²¹⁰ *Ibid.*, 105-106.

prestige in Nederland alsmede de morele fundering van het NAVO-bondgenootschap “serious damage” kunnen oplopen, aldus Van Lynden.²¹¹

De situatie was voor de Nederlandse regering ernst, maar het verzoek om informatie leverde geen resultaat op. Tijdens de ministerraad van 12 januari 1973 bracht Schmelzer verslag uit over het gesprek tussen Van Lynden en waarnemend minister Johnson. Dit gesprek, dat op 8 januari plaatsvond, leverde geen resultaat op. Schmelzer gaf tijdens de ministerraad aan dat enerzijds de goede betrekkingen met de VS belangrijk waren, maar dat er anderzijds ook rekening gehouden diende te worden met “de emoties hier te lande.” Ook maakte de minister duidelijk dat nu de onderhandelingen weer vervolgd werden nieuwe stappen bij de Amerikaanse regering niet nodig waren.²¹²

De reden dat Schmelzer duidelijk maakte dat de goede betrekkingen behouden diende te worden had ongetwijfeld te maken met de aard van het gesprek. De Amerikaanse reactie op het Nederlandse verzoek was namelijk negatief. Hoewel de Amerikaanse regering begrip had voor de Nederlandse bezorgdheid maakte Johnson de Nederlandse ambassadeur duidelijk dat de VS al vier jaar lang bezig waren met het zoeken van een oplossing. Hij erkende dat de bombardementen weliswaar geen middel waren om de oorlog te beëindigen, maar dat waren de Noord-Vietnamese aanvallen op Zuid-Vietnam evenmin. Er werd om begrip gevraagd zodat de Noord-Vietnamese regering niet gesterkt werd in haar halsstarrige houding. De bombardementen zouden een bijdrage kunnen leveren aan de totstandkoming van een overeenkomst.

Naast deze gebruikelijke retoriek maakte Johnson ook nog een paar andere opmerkingen. Zo meende Johnson dat de mogelijkheid voor de VS om Europa te verdedigen zou worden aangetast indien de VS niet haar plicht kon nakomen in Zuidoost-Azië. Om die reden wilde de Amerikaanse regering zo min mogelijk openbare kritiek die schadelijk zou kunnen zijn voor de Amerikaanse positie. Daarboven zouden de Amerikanen, zolang de onderhandelingen bezig waren, niet de gevraagde inlichtingen kunnen geven. Johnson sloot het gesprek af door te stellen dat indien de onderhandelingen zouden mislukken er nog tijd genoeg zou zijn om het Amerikaanse Vietnambeleid te bekritisieren. Mocht dat echter niet het geval zijn “dan zullen de Amerikaanse autoriteiten zich weten te herinneren wie hen heeft geholpen, door zich van kritiek te onthouden, en wie niet.”²¹³

Opvallend is dat de afkeuring van Schmelzer’s verzoek om informatie een onverstandige beslissing werd geacht door de Amerikaanse ambassadeur in Den Haag, Middendorf. Ook hij sprak van “serious damage” voor het Amerikaanse prestige in Nederland alsmede de morele basis van de NAVO. Daartegenover zond de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Rogers een circulaire

²¹¹ Van der Wijngaart, *Bondgenootschap onder spanning*, 104-105.

²¹² NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, 1235, 12-1-1973, agendapunt 3e.

²¹³ Van Lammeren, *Atlanticisme beproefd*, 106-107.

naar de NAVO-bondgenoten die qua inhoud vergelijkbaar was met Johnson's uitlatingen tegen Van Lynden. In dit bericht werd gesteld dat de bilaterale betrekkingen met andere landen meer beoordeeld zouden worden op basis van de steun die de VS kreeg voor "building a dependable system of peaceful change."²¹⁴ Er was sprake van enige discrepantie betreffende de houding die door Amerikaanse bewindslieden aangenomen diende te worden tegenover kritische NAVO-bondgenoten in het kader van de kwestie Vietnam.

Hoewel Schmelzer tijdens de ministerraad van 12 januari aangaf dat er geen nieuwe stappen genomen diende te worden had hij de dag daarvoor toch een nieuw verzoek naar Van Lynden gestuurd. Van der Maar is van mening dat Schmelzer's uitspraken in de ministerraad aangaven dat hij onder de indruk was van Johnson's woorden en daarom geen nieuwe stappen wilde ondernemen om zo de bilaterale betrekkingen geen verdere schade toe te berokkenen. Op basis van alleen de notulen van de ministerraad is Van der Maar's oordeel hierover correct: Schmelzer was onder de indruk van Johnson's woorden die hij in Van Lynden's codebericht las. Dit bericht had de minister vier dagen voorafgaand aan de ministerraad ontvangen, op 8 januari.²¹⁵ Voorafgaand aan de ministerraad zond Schmelzer op 11 januari echter een nieuw verzoek om informatie. De minister was onder de indruk, maar nam dus duidelijk geen genoegen met het antwoord van Johnson gezien hij opnieuw een verzoek om informatie deed. Het nieuwe verzoek week inhoudelijk niet af van het vorige verzoek.²¹⁶

Op 31 januari ontving de minister bericht van Van Lynden over het tweede gesprek, dat ditmaal was met de Acting Secretary for European Affairs Springsteen. Volgens Springsteen deden de bombardementen Nederland op zowel publiek als politiek niveau sterk denken aan de Tweede Wereldoorlog, de Nederlandse bevolking was immers zelf slachtoffer geweest van dergelijke bombardementen. Op basis hiervan verklaarde Springsteen de "emotionele reactie" vanuit Nederland en een aantal van de andere Europese bondgenoten. Springsteen meldde dat het Verenigd Koninkrijk het enige land was dat zich had onthouden van kritiek. Nixon trok de kritiek van de Europese bondgenoten persoonlijk aan en was van mening dat de Amerikaanse onderhandelingspositie in Parijs schade was toe berokkend door de kritiek, aldus Springsteen. Alleen het Verenigd Koninkrijk had zich opgesteld als een begripvol, loyaal bondgenoot. Dit in contrast met de kritiek van de Europese bondgenoten.²¹⁷

Volgens Van Lammeren werden de Europese protesten gebagatelliseerd door Washington door ze af te doen als puur emotioneel. Bovendien gaven de protesten volgens de Amerikanen geen aandacht aan de rationele en militair-strategische aspecten van het hervatten van de

²¹⁴ Ibid., 107.

²¹⁵ Van der Maar, *Welterusten*, 190-191.

²¹⁶ Van Lammeren, *Atlanticisme beproefd*, 107.

²¹⁷ Ibid., 107-108.

bombardementen.²¹⁸ Van der Wijngaart is van mening dat er sprake was van discrepantie tussen de verschillende Amerikaanse gezagsdragers betreffende de interpretatie van de Nederlandse kritiek. Zo wijst ze erop dat Kissinger de wijze waarop de Nederlandse kritiek werd gebracht niet “in the spirit of the Alliance” vond. Hij overwoog zelfs een “boycott on contacts.” Echter, na raadpleging van de verslagen van het State Department door een medewerker van Kissinger’s veiligheidsraad bleek dat de Nederlandse verzoeken als doel hadden de oppositie een weerwoord te bieden. De betreffende medewerker, Sonnenfeldt, schreef zelfs dat Schmelzer zijn nek had uitgestoken om een anti-Amerikaanse motie af te slaan. Op basis hiervan hoopte hij dat Kissinger minder kritisch zou zijn tegenover Nederland.²¹⁹ Van der Wijngaart verwijst hierbij naar Van der Maar die stelt dat de Nederlandse verzoeken om informatie een verkapte vorm van kritiek zijn en dat Schmelzer daadwerkelijk geïrriteerd was door het uitblijven van informatie. Hoewel Van der Wijngaart de analyse van Sonnenfeldt correct acht is zij het niet met hem eens: er was wel degelijk sprake van kritiek, Schmelzer was namelijk verder gegaan dan alleen een verzoek om informatie. Het was de Amerikanen volgens haar vooral te doen om de twee verzoeken, niet zo zeer om Schmelzer’s uitlatingen tijdens het Kamerdebat van 20 december.²²⁰

Wat betreft de opmerkingen over de discrepantie met betrekking tot de informatie alsmede de interpretatie van de Nederlandse kritiek maakt zij een sterk punt. Dit komt namelijk ook naar voren uit de opmerkingen van Middendorff over Johnson’s kritiek: de Amerikaanse ambassadeur was, in tegenstelling tot waarnemend minister Johnson, van mening dat het verzoek om informatie niet afgekeurd diende te worden.

Ook aan Nederlandse zijde bleek de ambassadeur een andere mening te hebben dan de minister. Van Lynden ergerde zich aan de manier waarop Schmelzer de problematiek aankaartte en liet dit ook aan Springsteen weten. Schmelzer wist hier niets van. In een memorandum aan Rogers schreef Springsteen over het onderhoud met Van Lynden. Uit dit bericht blijkt dat Van Lynden vertwijfeld was over de nieuwe invloeden bij het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken “(...) that is so responsive to internal political pressure from the Labour Party.”²²¹ Bovendien liet Van

²¹⁸ Ibid., 108.

²¹⁹ Van der Wijngaart, *Bondgenootschap onder spanning*, 105-107.

²²⁰ Ibid, 106.; Van der Maar, *Welterusten*, 190-191.

²²¹ De PvdA-fractie drong in een vergadering van de Tweede Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken aan op nieuwe stappen. Schmelzer gaf tijdens de ministerraad van 12 januari 1973 aan dat hij geen nieuwe stappen wilde nemen. Het overgenomen citaat komt uit een interpretatie van een verslag van een bericht uit het State Department: het is daarom moeilijk vast te stellen wat Springsteen met dit bericht precies bedoelde. Twee interpretaties zijn mogelijk: Van Lynden ergerde zich eraan dat Schmelzer meer besprak met de Tweede Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken dan zijn voorganger(s) en gaf dit aan bij zijn gesprek met Springsteen. Allicht dacht Van Lynden dat het tweede verzoek een nieuwe stap was zoals de PvdA tijdens de commissievergadering aangaf. Of - wat minder plausibel lijkt - Springsteen kreeg informatie van de Amerikaanse ambassadeur in Nederland, Middendorff, dat het Nederlandse ministerie gevoelig was voor interne druk van de PvdA.

Lynden weten dat hij de diplomatieke stap tactisch pover vond, maar dat hij door het ministerie gedwongen werd om Schmelzer's opdracht uit te voeren. Ook liet hij weten vertrouwen te hebben in Nixon's strategie en dat het uitblijven van een doorbraak in Parijs "all the more reasons, for actions such as the bombings" waren.²²²

Ondanks de loyale uitlatingen van Van Lynden was Rogers niet gediend van de Nederlandse kritiek. De Nederlandse kritiek werd als eenzijdig bestempeld. Het was volgens Rogers belangrijk dat de NAVO-bondgenoten steun bleven uitspreken omdat de Amerikaanse geloofwaardigheid op het spel zou staan indien de VS niet overal haar verplichtingen nakwam. De NAVO-bondgenoten zouden juist de eersten moeten zijn om "the principle of deterrence" te begrijpen. Wat betreft Nederland was Rogers van mening dat er meer begrip nodig was van "our long-time ally."

Middendorff reageerde dat de Nederlandse regering bereid was om het Amerikaanse beleid te steunen, maar dit moeilijk achtte vanwege het ontbreken van gedetailleerde informatie. Om die reden moest er volgens Middendorff meer informatie gegeven worden over waarom de bombardementen hervat werden. Alleen dan kon er "a different and more balanced picture to the Dutch people" gegeven worden.²²³

Al met al kan er gesteld worden dat er sprake was van irritatie tussen de hoogste gezagsdragers. Hoewel beide ambassadeurs de standpunten van de respectievelijke regeringen nuanceerden is er bij dit onderzoek gekozen voor een nauwe definitie van retorische steun: de hoogste publieke gezagsdragers. Dat zijn niet de ambassadeurs. Op basis daarvan kan gesteld worden dat hoewel er irritatie was tussen de hoogste gezagsdragers er nog wel degelijk steun werd uitgesproken voor de Amerikaanse doeleinden. Alleen na de kerstbombardementen werd kritiek geuit op de Amerikaanse wijze waarop geprobeerd werd een doorbraak in de onderhandelingen te forceren.

De verzoeken van Schmelzer leidden hierbij niet tot het gewenste resultaat. Op basis van Schmelzer's uitlating tijdens de ministerraad van 12 januari leken de Nederlands-Amerikaanse betrekkingen toch belangrijker te zijn dan het verzoek om informatie, hoewel "de emoties hier ter lande" voor Schmelzer wel degelijk invloed hadden op het beleid. Dit sluit aan bij de eerdere opmerking dat Schmelzer, in tegenstelling tot Luns, het buitenlands beleid nauwer wilde laten aansluiten bij de binnenlandse discussies. Het meest opvallende verschil is dat Schmelzer bij de ministerraden voorzichtiger was dan tijdens de Kamerdebatten, maar dat bij de directie communicatie met de VS niet was.

²²² Van Lammeren, *Atlanticisme beproefd*, 108-109.

²²³ *Ibid.*, 109.

De Parijse vredesakkoorden en de erkenning van Noord-Vietnam (1973)

Op 27 januari 1973 werden de akkoorden ondertekend door de betrokken partijen. Dit betekende dat de militaire betrokkenheid van de VS in Vietnam, en daarmee de kwestie Vietnam, beëindigd werd. Tegelijkertijd zorgden de bereikte akkoorden ervoor dat een nieuw discussiepunt naar de voorgrond rees: de erkenning van Noord-Vietnam. De eerder voorgenomen fact finding mission werd door Amerikaanse druk uitgesteld met behulp van het argument dat een dergelijke missie Noord-Vietnam zou sterken in haar koppige houding. Nu dat een vredesakkoord bereikt was hield dit argument niet langer stand en kon de minister, ondanks Amerikaanse kritiek, het startschot geven voor de erkenning van Noord-Vietnam. Dit punt werd tijdens de ministerraad van 9 maart 1973 besproken. Schmelzer bracht naar voren dat in overleg met partners van de EEG was besproken om op 16 maart een telegram naar Hanoi te sturen.²²⁴ Dit stuitte echter op Amerikaanse kritiek, zo werd gemeld dat er sprake was van infiltraties van Noord-Vietnam in Zuid-Vietnam. Om die reden werd het telegram nog niet verstuurd, mede omdat er gepoogd werd een gemeenschappelijk standpunt te formuleren. Echter, na overleg bleek de informatie over de infiltraties nogal uiteenlopend te zijn en werd er uiteindelijk alsnog besloten om een telegram naar Hanoi te sturen. De Nederlandse en Belgische regering hadden echter wel een regel in het bericht opgenomen waarin expliciet werd vermeld dat dit aanbod was gedaan in vertrouwen dat alle partijen de bepalingen van het akkoord zullen nakomen. Schmelzer vertrouwde erop dat er geen infiltraties zouden plaatsvinden.²²⁵

Schmelzer vond dat de tijd begon te dringen om Noord-Vietnam te erkennen en maakte daarom haast om de benodigde vervolgstappen te zetten. Tijdens de ministerraad van 23 maart haalde de minister verschillende argumenten aan om de erkenning zo spoedig mogelijk uit te voeren. Indien de beslissing nog langer zou worden uitgesteld zou de Noord-Vietnamese regering randvoorwaarden kunnen gaan stellen zoals de erkenning van de bevrijdingsbeweging. Ook zou het alleen maar de ruimte geven voor nieuwe parlementaire discussies die tegenstanders van de VS zouden gebruiken om hun anti-Amerikaanse gevoelens te uiten. Dit was volgens Schmelzer niet in het belang van de Nederlands-Amerikaanse betrekkingen.

Minister van Defensie de Koster vroeg aan Schmelzer wat de Amerikaanse reactie was op het voornemen. Middendorf had blijkbaar aan Schmelzer gevraagd om een passage op te nemen dat indien Noord-Vietnam doorging met de infiltraties Nederland terug zou komen op zijn aanbod. Schmelzer meende hieraan tegemoetgekomen te zijn door de inleidende zin waarin werd verwezen naar de Geneefse akkoorden. Tijdens het onderhoud met Middendorf vroeg Schmelzer ook naar een opinierubriek waarin werd vermeld dat het Witte Huis verstoord was dat een bondgenoot van de VS

²²⁴ Het ging om Italië, België en Luxemburg. Bron: NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, 1235, 09-03-1973.

²²⁵ NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, 1235, 09-03-1973.

het aanknopen van diplomatieke betrekkingen had aangeboden, terwijl het telegram toen nog niet eens verstuurd was. Middendorff wist ook niet hoe dit kon, hij vertelde dat hij nog geen verslag had uitgebracht van zijn gesprek. Schmelzer was geïrriteerd door de Amerikaanse uitlating, vooral omdat hij zijn best deed desondanks een meningsverschil de Amerikanen nauwkeurig geïnformeerd te houden, terwijl dat andersom niet zo was. Schmelzer sloot af door te stellen dat hij niet een “bijzonder verstoorde” reactie verwachtte, “aangezien men op deze stap was voorbereid.”²²⁶

Slot: het Calimero-complex

De periode 1969-1973 was wat betreft de Nederlandse steun voor het Amerikaanse Vietnambeleid een stuk roeriger dan de periode daarvoor. Een drietal factoren lagen daar ten grondslag aan. Ten eerste waren dat binnenlandse ontwikkelingen, ten tweede buitenlandse en ten derde een wisseling van de wacht. De binnenlandse ontwikkelingen hadden te maken met het instabiele Nederlandse politieke klimaat. Er was sprake van maatschappelijke en parlementaire kritiek op het Amerikaanse Vietnambeleid en de Nederlandse steun daarvoor.²²⁷ Moties werden niet naar wens uitgevoerd en er werd begrip uitgesproken voor Amerikaans beleid dat totaal niet begrepen werd.

De buitenlandse context was tweeledig. Ten eerste werd de Vietnamoorlog in de VS een steeds controversiëler thema, mede door toedoen van de Pentagon Papers en het uitblijven van een vredesakkoord. Dit was ook van invloed op het begrip en vertrouwen dat de VS vanuit het buitenland kreeg. Ten tweede bevond Nederland zich in Europa in een uitzonderlijke positie. Dat laatste was vooral voor Schmelzer van belang. Hoewel hij kritischer was dan zijn voorganger staat zijn houding niet los van de internationale context, in tegendeel, die context speelde volgens Schmelzer zelf juist een belangrijke rol in zijn beleid. Hoewel eind jaren zestig veel van de Europese bondgenoten nog positief stonden tegenover de oorlog in Vietnam was dit tegen 1972 niet het geval.

De derde factor betreft de wisseling van de wacht. Nadat Luns in 1971 afscheid nam van de Nederlandse politiek vulde partijgenoot en opvolger Norbert Schmelzer het ambt op een andere manier in dan zijn voorganger. Dit had implicaties voor de manier waarop het beleid werd verdedigd en uitgevoerd. De binnenlandse maatschappelijke discussies moesten volgens Schmelzer nauwer

²²⁶ NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, 1235, 23-03-1973.

²²⁷ Zie voor de Nederlandse discussie over de maatschappelijke invloed van de Vietnamoorlog en de daarbij horende kritiek: Eekert, Hellema & Van Heteren, *Johnson moordenaar!*, 167-170; Van der Maar, *Welterusten*, 10-11. Van der Maar verwijst in zijn inleiding naar de volgende auteurs: I.D. Verkuil, *De grote illusie. De Nederlandse vredesbeweging na 1945* (Utrecht 1988); G. Zondergeld, ‘PSP, Provo en Vietnam’, in: J. Hoffenaar, e.a. (red.), *Confrontatie en ontspanning: maatschappij en krijgsmacht in de Koude Oorlog 1966-1989* (Den Haag 2004), 81-99; M. Kuitenbrouwer, *De ontdekking van de Derde Wereld. Beeldvorming en beleid in Nederland, 1950-1990* (Den Haag 1994), 79; H. Righart, ‘Vietnam en de jaren zestig’, *Socialistische Gids* 3 (1999) 201-217.

aansluiten bij het buitenlands beleid. Dit had tot gevolg dat hij gevoeliger was voor parlementaire kritiek dan Luns.

Hoewel de Nederlandse houding veranderde was er tijdens de periode 1969-1973 geen sprake van verandering van de steun aan de VS. Er werd tijdens de gehele periode vertrouwen uitgesproken in het Amerikaanse Vietnambeleid. De welwillendheid van de Amerikanen om het conflict tot een einde te brengen stond voorop. Bovendien werd de Noord-Vietnamese regering net als in de periode 1965-1968 neergezet als koppig en halsstarrig. De VS deed verschillende concessies om tot een oplossing te komen, Noord-Vietnam deed dat niet. Noord-Vietnam werd ervan beschuldigd tijdens wapenstilstanden door te gaan met infiltraties, het bevoorraden van troepen en het initiëren van agressie. Ook China en de Sovjet-Unie werden door de regering neergezet als onwelwillend wanneer zij negatief reageerden op verzoeken om deel te nemen aan de vredesonderhandelingen. De schuld werd aldus bij de communistische landen gelegd. Het was in die zin niet meer dan logisch om de VS in hun strijd te steunen. Alleen door toedoen van de kerstbombardementen kwam er verandering in die opvatting.

Opvallend is dat een deel van de argumentatie door omstandigheden wegviel. Zo verdween de communistische dreiging als argument langzaam maar zeker uit het debat. Vietnam werd steeds meer als een 'gewoon' derdewereldland gezien. Daarnaast was er sprake van ontspanning in de Koude Oorlog. De Amerikaans-Chinese en Amerikaans-Russische betrekkingen verbeterde door toenadering van de VS, waardoor het eerdere argument van Chinese agressie ook niet meer werd gebruikt. De dominotheorie maakte door bovenstaande niet langer deel uit van het discours. Met de door Nixon ingezette Vietnamisering was het duidelijk geworden dat de Amerikanen hun betrokkenheid wilden beëindigen en dat het conflict langzaam maar zeker tot een eind zou komen. Dit pleitte voor het vertrouwen in de Amerikaanse oorlogsinspanning. Alleen de koppigheid van Noord-Vietnam bleef stand houden als onderdeel van de publieke retorische legitimatie.

Betreffende de wijze waarop steun werd uitgesproken was er sprake van discrepantie tussen de manier waarop dat publiekelijk en privé gedaan werd. Wanneer de Tweede Kamer werd toegesproken was dit vaak op een voorzichtige manier, zo werd er na de inval in Cambodja gesproken van "begrip" voor de Amerikaanse motieven terwijl in de directe communicatie zowel Luns als De Jong hun volledige goedkeuring uitspraken voor het Amerikaanse Vietnambeleid. Uit de debatten is duidelijk gebleken dat het parlement kritisch was over de Amerikaanse bombardementen. De regeringsfracties sloten zich aan bij de argumentatie dat de schuld bij Noord-Vietnam lag, terwijl de oppositie het daar niet mee eens was. Waar er bij de regeringsfracties sprake was van bezorgdheid en bij het kabinet van begrip, was er bij de directe communicatie sprake van het volste vertrouwen in het Amerikaanse Vietnambeleid. Alleen na de kerstbombardementen was

het kabinet zowel in de Kamer als in de directe communicatie kritisch over het Amerikaanse Vietnambeleid.

De reden dat er zo voorzichtig werd omgegaan met de Amerikanen is te herleiden tot de angst dat de VS niet langer betrokken zou zijn bij de bescherming van West-Europa. Dit is niet iets dat uniek is voor het buitenlands beleid onder Luns, ook Schmelzer was hier bang voor. Indien er kritiek geuit moest worden (“(...) als de vriend die de VS hun feilen toont”) dan moest dat op voorzichtige wijze. Er moest namelijk voorkomen worden dat de VS “de hun door de loop der geschiedenis op de schouders gelegde last van wereldomvattende verantwoordelijkheid van zich af zouden willen werpen”. Nederland had de VS nodig voor haar eigen veiligheid, onnodige kritiek zou de betrekkingen alleen maar schade toe berokkenen. Hoewel dit argument in de Kamerdebatten niet werd uitgesproken bleek dit achter de schermen de belangrijkste drijfveer te zijn om voorzichtig met de Nederlands-Amerikaanse betrekkingen om te springen.

Tijdens de periode 1969-1973 is daarnaast naar voren gekomen dat Nederland serieus genomen wenste te worden. Dit blijkt onder andere uit de frustratie van Luns en De Jong toen Nixon Nederland oversloeg bij zijn bezoek aan Europa en de irritatie van Schmelzer naar aanleiding van het uitblijven van informatie over de toedracht van de kerstbombardementen. Luns en De Jong wiste de frustratie om te zetten in een tegemoetkoming, getuige de behaalde KLM-landingsrechten na hun bezoek aan het Witte Huis.

Het meest opmerkelijke verschil met de voorgaande periode is de Nederlandse kritiek naar aanleiding van de kerstbombardementen. Er werd voor het eerst in de Vietnamoorlog openlijk kritiek geuit op het Amerikaanse Vietnambeleid. Het uitblijven van Amerikaanse informatie naar aanleiding van de kerstbombardementen was de directe aanleiding voor de openlijke kritiek van Nederlandse zijde. Schmelzer wenste geïnformeerd te worden. Hoe kon hij Amerikaans beleid verdedigen als hij het nieuws over de bombardementen via de televisie moest vernemen? Schmelzer stond niet alleen in zijn kritiek, zo waren er ook andere Europese regeringen die kritiek uitten. Anders dan zijn voorganger vond Schmelzer het belangrijk dat Nederland in Europa geen geïsoleerde positie innam. Gecombineerd met de storm van kritiek van onder andere coryfeeën van zijn eigen partij besloot Schmelzer daarom openlijk kritiek te uitten op het Amerikaanse Vietnambeleid.

Wat wel vermeld moet worden is dat Schmelzer wel degelijk begrip had voor de Amerikaanse doeleinden en publiekelijk uitsprak dat hij deze onderschreef: namelijk de beëindiging van het conflict. De kritiek had alleen te maken met de wijze waarop de Amerikaanse regering een doorbraak forceerde, mede omdat hierbij burgerslachtoffers vielen. Dit is iets wat Luns bij zijn argumentatie ook altijd aanvoerde: er mogen geen burgerdoelen worden geraakt. Er werd geen steun uitgesproken voor de kerstbombardementen, wel voor de Amerikaanse doeleinden.

De waarde van deze kritiek moet op basis van het erkenningsdebat niet overschat worden. Schmelzer stelde zich met betrekking tot dit twistpunt namelijk altijd terughoudend op. Pas na de Parijse vredesakkoorden werd dit onderwerp in de ministerraad besproken. Dit was bovendien in overleg met EEG-partners. De erkenning van Noord-Vietnam was belangrijk voor Schmelzer juist om anti-Amerikaanse politici de wind uit de zeilen te nemen. Het Nederlandse Atlanticisme kende dus vooral continuïteit onder Schmelzer. Illustratief voor de continuïteit is het feit dat het tot mei 1974 zou duren voordat er een Nederlandse ambassadeur in Hanoi was.²²⁸

²²⁸ Eekert, Hellema & Van Heteren, *Johnson moordenaar!*, 140-141.

De kwestie Irak

Hoofdstuk 4: 1990-1994: The end of history: het optimisme van de jaren negentig

“What is at stake is more than one small country [Kuwait], it is a big idea—a new world order where diverse nations are drawn together in common cause to achieve the universal aspirations of mankind: peace and security, freedom and the rule of law” – George H. W. Bush.²²⁹

Het optimisme van de jaren negentig

De val van de Berlijnse Muur en het uiteenvallen van de Sovjet-Unie betekende het einde van de Koude Oorlog. Symbolisch voor het optimisme dat de politiek begin jaren negentig trof was het essay en daaropvolgende boek van Francis Fukuyama, *The End of History?* Fascisme en communisme hadden het definitief afgelegd tegen de liberale democratie. Hoewel het in de materiële wereld nog niet geheel tot wasdom was gekomen, betoogt Fukuyama dat het idee van de liberale democratie, van vrijheid en gelijkheid, had gewonnen.²³⁰

Het optimisme in het Westen als gevolg van de overwinning op het communisme kwam niet alleen tot wetenschappelijke uitingen zoals die van Fukuyama. Aangevoerd door de Amerikaanse president Bush pleitten Westerse leiders begin jaren negentig voor een nieuwe wereldorde. De wereld die zij voor ogen hadden was een wereld waarin het internationaal recht, vrijheid, veiligheid en vrede het hoogst haalbare goed waren. Dit zou onder meer in de praktijk kunnen worden gebracht door middel van (humanitaire) interventies, gesanctioneerd door de VN-Veiligheidsraad. Waar de Veiligheidsraad gedurende de Koude Oorlog nog in een impasse verkeerde konden interventies nu gesanctioneerd worden, de Russen zetten immers niet langer hun veto in. Voor het eerst in de geschiedenis kon de VN een vuist maken.²³¹

Nederland en het einde van de Koude Oorlog

Enkele jaren voor de implosie van de Sovjet-Unie was er in de Nederlandse politiek absoluut nog geen sprake van optimisme. In de jaren tachtig kende Nederland demonstraties van ongeken- de grootte en stond het Nederlandse NAVO-lidmaatschap onder serieuze druk. De reden hiervoor was

²²⁹ The American Presidency Project, ‘Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union January 29, 1991’ (versie onbekend), <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=19253> (11 december 2015).

²³⁰ Francis Fukuyama, ‘The End of History?’, *The National Interest* 16 (1989) 4, 3-18

²³¹ Hellema, *Nederland in de Wereld*, 349-350.

dat er potentieel kernwapens op Nederlandse bodem geplaatst zouden worden. De NAVO had hiertoe besloten in het dubbelbesluit van 12 december 1979 als reactie op de stationering van raketten door de Sovjet-Unie. Gevolg van de binnenlandse strubbelingen over dit onderwerp was dat de Nederlandse NAVO-reputatie een deuk opliep. Het einde van de Koude Oorlog zou er echter tot leiden dat de NAVO, zoals tijdens de decennia daarvoor gebruikelijk was, een hoeksteen werd van het Nederlandse veiligheidsbeleid.²³²

In 1989 werd Hans van den Broek na een dienstverband van reeds zes jaar opnieuw benoemd tot minister van Buitenlandse Zaken. Dit maakte hem na Luns de langzittende minister op die post. Volgens Duco Hellema illustreert Van den Broek's herbenoeming de aanvankelijke continuïteit van het Nederlandse buitenlands beleid.²³³ Van den Broek stond te boek als een Atlantisch georiënteerd politicus en de onzekerheid van na de Koude Oorlog was juist reden om die oriëntatie te behouden. Friso Wielenga merkt hier terecht over op dat voor een klein land als Nederland de NAVO belangrijk was omdat de goed functionerende multilaterale organisatiestructuur de neiging van grotere mogendheden om gevoelige zaken onderling te regelen tegenging.²³⁴

De wereld van de Koude Oorlog was voor Nederland duidelijk: de NAVO was belangrijk voor de Europese veiligheid en tegelijkertijd konden de Nederlandse pretenties als mogendheid worden uitgeoefend in datzelfde instituut. Het einde van de Koude Oorlog en de Duitse eenwording konden dit in potentie negatief beïnvloeden. Duitsland moest om die reden nauw betrokken worden bij de NAVO en de Europese integratie. Het is niet voor niets dat Van den Broek de optie 'neutraal Duitsland' als spil van de CVSE (Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, vanaf 1995 OVSE) afwees. Van den Broek vreesde dat het verenigde Duitsland als grootste macht in Europa zich betrekkelijk vrij zou kunnen opstellen "en gebruik kan maken van allerlei gelegenheidscombinaties en samenwerkingsverbanden."

De parallel met de naoorlogse angst in Den Haag voor directoraatsvorming van grote mogendheden is hierbij hoogst opvallend. De combinatie van de verworvenheden als gevolg van de samenwerking in de NAVO en de EG zou door Duitse neutraliteit alleen maar in gevaar kunnen komen. Het was daarom zaak om het herenigde Duitsland bij zowel de structuren van de NAVO als de EG te integreren, wat na Russische instemming ook gebeurde. Hoe die Europese samenwerking er precies uit moest gaan zien wist niemand nog, wat Den Haag wel wist was dat het herenigde Duitsland daar deel van moest gaan uitmaken. Net zoals tijdens de jaren vijftig het gelukt was om West-Duitsland te integreren bij de veiligheidsstructuur van de NAVO en te betrekken bij de Europese samenwerking was dat nu ook gelukt met het herenigde Duitsland als gelijkwaardig lid.

²³² Wielenga, *Nederland in de twintigste eeuw*, 311-313.

²³³ Hellema, *Nederland in de wereld*, 351-352.

²³⁴ Wielenga, *Van vijand tot bondgenoot*, 197-199.

Een essentieel verschil is dat er na de Koude Oorlog geen angst was voor hernieuwd Duits militarisme zoals tijdens de jaren vijftig, maar angst voor een potentiële aantasting van de verworvenheden van de Koude Oorlog. Veiligheidssamenwerking binnen de CVSE zou betekenen dat de binding tussen de NAVO en het verenigde Duitsland zou verslappen. In een notitie van de Directie Atlantische Veiligheid uit maart 1990 werd gesteld dat integratie via de CVSE in potentie een mogelijk einde van de geïntegreerde NAVO-defensie en Amerikaanse aanwezigheid in Europa zou kunnen betekenen. Het einde van de Koude Oorlog zorgde ervoor dat het Atlantisch primaat voorop bleef staan. Volgens Wielenga is het zo dat de Duitse hereniging en het einde van de Koude Oorlog een nadrukkelijke herbevestiging van dit primaat betekenden.²³⁵

Hellema sluit zich bij Wielenga aan op basis van de Nederlandse afwijzing van een Frans voorstel om een vredesconferentie over het Midden-Oosten te beleggen naar aanleiding van de Iraakse invasie in Koeweit. Van den Broek pleitte juist voor westerse eenheid onder Amerikaanse leiding. Dit Franse initiatief zou die eenheid alleen maar in gevaar kunnen brengen, aldus Van den Broek. Wat betreft Europese samenwerking bleef Nederland even terughoudend als tijdens de Koude Oorlog. De Europese samenwerking mocht in Nederlandse ogen onder geen beding intergouvernementeel van aard worden. Hellema noemt naast de hereniging van Duitsland ook de mogelijke uitbreiding van de EG met nieuwe Oost-Europese landen als extra argumenten voor “het gebruikelijke atlanticisme.” Meer lidstaten en meer intergouvernementalisme zou alleen maar ruimte kunnen geven aan een Duits-Frans overwicht. Hellema ziet de Atlantische eenheid en de Nederlandse gevoeligheden ten aanzien van de Duitse hereniging “niet in de laatste plaats” als tegenwicht tegen een al te sterk Duitsland en Frankrijk.²³⁶ Zodoende bleef het Atlantisch primaat voorop staan tijdens het begin van de jaren negentig.

De invasie van Koeweit

Hoewel de invasie van Irak in 2003 plaatsvond moet voor een historische reconstructie van de kwestie Irak en de Nederlandse betrokkenheid daarbij worden teruggegaan naar 2 augustus 1990.²³⁷ De reden hiervoor is dat op die dag het Irak van Saddam Hoessein buurland Koeweit binnenviel. De Iraakse agressie leidde tot heftige internationale reacties. De VN-Veiligheidsraad veroordeelde de invasie diezelfde dag in een resolutie. Resolutie 660 was een feit en de Iraakse agressie werd veroordeeld als schending van de internationale vrede en veiligheid. Er werd onmiddellijke

²³⁵ Wielenga, *Van vijand tot bondgenoot*, 197-204.

²³⁶ Hellema, *Nederland in de wereld*, 352-355.

²³⁷ *Commissie-Davids*, 41.

terugtrekking van de Iraakse invasiemacht geëist.²³⁸ Irak kreeg tot dan toe steun van de Sovjet-Unie doordat de Sovjetstaat haar veto regelmatig inzette bij de VN-Veiligheidsraad, maar door het einde van de Koude Oorlog viel die steun weg. Resolutie 660 was de eerste in een reeks van resoluties die werden aangenomen om de Iraakse agressie in te dammen.

Twee vervolgsancties van de Veiligheidsraad mochten niet baten, Irak gaf op 9 augustus zelfs aan Koeweit officieel te hebben geannexeerd. De Iraakse troepen waren inmiddels bij de Saoedi-Arabische grens gesignaleerd. Saoedi-Arabië wendde zich om die reden samen met andere Arabische landen tot de internationale gemeenschap om in te grijpen. In een brief van de Nederlandse ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken van 13 augustus 1990 werd duidelijk uiteengezet wat de Nederlandse positie was ten aanzien van de “ernstige crisis in de Golf-regio.” De Veiligheidsraad reageerde eensgezind en naar aanleiding van een NAVO-overleg gaf het kabinet aan een bijdrage te willen leveren aan de internationale militaire aanwezigheid in de Golf-regio. De bijdrage zou de vorm krijgen van twee fregatten. De rechtvaardiging hiervoor was dat Europa vitaal belang had bij stabiliteit, territoriale integriteit en soevereiniteit van de landen in de Golf-regio.²³⁹

In de daaropvolgende maanden bleek dat de verschillende sancties en maatregelen met het doel om Irak op de knieën te krijgen niet het effect hadden dat de internationale gemeenschap voor ogen had. Om die reden werd Hoessein voor een ultimatum gesteld. Op 29 november 1990 nam de Veiligheidsraad een ultimatum aan waarin gesteld werd dat Irak tot 15 januari 1991 had om alle troepen terug te trekken. Indien er geen gehoor werd gegeven aan het ultimatum waren alle VN-lidstaten gemachtigd om *all necessary means* te gebruiken om de naleving van de resoluties af te dwingen om de internationale vrede en veiligheid te herstellen.

Het duurde niet lang voordat er onder leiding van de Amerikanen een brede internationale coalitie werd gevormd. De uit 34 landen bestaande coalitie betrof ook Nederland. Er werden geen troepen geleverd bij het uiteindelijke conflict, maar Nederland verleende wel logistieke hulp. Dit werd *Host Nation Support* genoemd: er mocht gebruik gemaakt worden van het Nederlandse luchtruim en de Rotterdamse haven voor de bevoorrading van de Amerikaanse legereenheden. Tevens opperde het kabinet nadat er een luchtembargo was afgekondigd om een squadron F-16's te plaatsen in het omliggende gebied, maar daar bleek bij de betrokken landen geen behoefte aan te zijn. Nederland wilde dit om “zowel een politiek signaal te geven als een concrete bijdrage te leveren.” Tevens werden er 500 tot 700 troepen ter ondersteuning ingezet: een vorm van logistieke steun. In de betreffende brief gaven de ministers aan wat de kosten van de Nederlandse steun

²³⁸ Ibid., 41.

²³⁹ Kamerstukken Tweede Kamer, 1989-1990, 13-08-1990, 21664, Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie aan de voorzitter van de Tweede Kamer.

zouden zijn, in de enkele miljoenen. Nederland wilde duidelijk een bijdrage leveren aan de internationale coalitie. Militaire steun gaf Nederland niet, er werd ook niet om gevraagd.²⁴⁰

Operatie *Desert Storm*: De Tweede Golfoorlog (1991)

Nadat Hoessein onvoorwaardelijke terugtrekking weigerde begon op 17 januari 1991 de militaire operatie *Desert Storm* onder leiding van de VS. Duco Hellema noemt de oorlog het hoogtepunt van de westerse ambities om een nieuwe wereldorde te scheppen waarin internationale vrede en veiligheid het hoogste goed is.²⁴¹ Ook het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk speelden een aanzienlijke rol bij het offensief. Irak probeerde tevergeefs Israël bij de oorlog te betrekken door langeafstandsraketten op Tel Aviv en Haifa te schieten. Nederland kwam naar aanleiding hiervan met het initiatief om lanceerinrichtingen voor Patriotraketten te laten plaatsen bij de getroffen steden. Opnieuw bleek geen behoefte aan een Nederlandse militaire bijdrage.²⁴²

De uitkomst van de oorlog was een overwinning voor de VS en een totale nederlaag van Irak. Nadat Irak de strijd had opgegeven verklaarde het alle resoluties van de Veiligheidsraad over de terugtrekking van troepen uit Koeweit te accepteren. Welke resoluties het aannam wordt in de volgende alinea behandeld. Het doel van de oorlog was bereikt. Alleen was er geen garantie dat Irak na de oorlog een pro-Amerikaans regime zou krijgen. In Washington werd gehoopt dat Hoessein opzij werd geschoven en dat uit eigen kring een pro-Amerikaanse opvolger zou opstaan als gevolg van de totale nederlaag. Hoessein zou echter leider van Irak blijven.²⁴³

UNSCOM: het begin van de wapeninspecties en Iraakse tegenstribbeling (1991-1992)

Als gevolg van de oorlog nam de Veiligheidsraad een tweetal resoluties, 686 en 687, aan om de Iraakse wapenproductie aan banden te leggen. Door middel van de controle zou hernieuwde Iraakse agressie voorkomen moeten worden. Onderdeel van die lijn was dat de eerder aangenomen economische sancties tegen Irak gehandhaafd werden. Dit werd door middel van resolutie 686 bevestigd. Resolutie 687 was van belang voor de wapeninspecties. Doel van de resolutie was om het Iraakse wapenarsenaal te ontmantelen en te vernietigen, specifiek massavernietigingswapens en langeafstandsraketten met een reikwijdte van meer dan 150 kilometer. Om dit te doen werd volledige openheid van Irak geëist. Hoessein moest instemmen met de vernietiging van de gevonden wapens onder internationaal toezicht. Al het nucleaire materiaal dat in Irak aanwezig was moest ook

²⁴⁰ Kamerstukken Tweede Kamer 1989-1990 en 1990-1991, 21 664, nr. 1, 18 en 21; *Commissie-Davids*, 41-42.

²⁴¹ Hellema, *Nederland in de wereld*, 350.

²⁴² Kamerstukken Tweede Kamer 1990-1991, 21 664, nr. 27.

²⁴³ *Commissie-Davids*, 42-44.

onder internationaal toezicht geplaatst worden. De bewijslast, de zogenaamde *burden of proof*, werd door de resolutie bij Irak gelegd. Het was aan Hoessein om duidelijk te maken welke NBC (Nucleaire, Biologische, Chemische) wapens hij bezat. Het zou niet lang duren voordat de Veiligheidsraad vaststelde dat Irak tegenstribbelde. Opnieuw werd een resolutie aangenomen waarin volledige openheid van zaken werd geëist over alle verboden wapens en wapenprogramma's. Het zou tot oktober 1991 duren voordat resolutie 715 werd aangenomen waarin de uitvoering van inspecties door de VN werd uitgewerkt. Pas halverwege 1992 kwam Irak met de relevante rapporten, die door de Veiligheidsraad onbetrouwbaar en onvolledig werden bevonden.²⁴⁴

De VN-wapeninspecties werden voor het nucleaire gedeelte toevertrouwd aan de *International Atomic Energy Agency* (IAEA) en voor de overige wapens aan de *United Nations Special Commission* (UNSCOM). De organisatie was speciaal in het leven geroepen voor de wapeninspecties en kwam onder leiding van de Zweedse diplomaat Hans Blix te staan.²⁴⁵ De eerste inspectie vond in juni 1991 plaats, de eerste moeilijkheid presenteerde zichzelf nog diezelfde maand. Inspecteurs van IAEA en UNSCOM probeerden een aantal Iraakse wagens te onderscheppen die "nuclear related equipment" zouden vervoeren. Als reactie vuurde het Iraakse personeel waarschuwingsschoten af om de inspecteurs af te schrikken. Later die maand zou de inhoud van de wagens alsnog ingenomen en onder internationaal toezicht vernietigd worden.²⁴⁶ Dit incident is illustratief voor de houding van Irak gedurende de jaren negentig. Het regime was wantrouwig en stond zeer onwelwillend tegenover de wapeninspecties.

De inspecties die niet betrekking hadden op NBC-wapens liepen relatief voorspoedig. Blix rapporteerde in oktober 1991 dat er overtuigend bewijsmateriaal was gevonden dat Irak een programma had om kernwapens te ontwikkelen en dat de Iraakse autoriteiten gepoogd hadden de daarvoor benodigde grondstoffen aan te schaffen. Volgens resolutie 687 had Irak dit aan de VN moeten melden, maar dat was dus niet gebeurd.²⁴⁷ Zoals in de vorige alinea naar voren kwam werkten de Iraakse autoriteiten niet bepaald mee. Resolutie 715, waarin de nadere uitwerking van de inspectieplannen werd uiteengezet, werd aanvankelijk ook niet door Irak geaccepteerd. Er werd bij de inspecties bezwaar gemaakt tegen controles die met behulp van helikopters of vliegtuigen werden uitgevoerd en er werd lang niet altijd toegang verleend tot de inspectielocaties. Het zou in 1993 tot een nieuw militair ingrijpen moeten komen voordat de Iraakse houding zou veranderen.²⁴⁸

²⁴⁴ *Commissie-Davids*, 43-44.

²⁴⁵ *Ibid.*, 44.

²⁴⁶ United Nations Special Commission, 'Chronology UNSCOM', (versie december 1999) <http://www.un.org/Depts/unscom/Chronology/chronologyframe.htm>, 12 januari 2015.

²⁴⁷ *Commissie-Davids*, 44.

²⁴⁸ *Ibid.*, 44-45.

Ondertussen werd de Tweede Kamer door middel van een brief geïnformeerd over de ontwikkelingen in Irak. In de brief werd geconcludeerd dat Irak helaas nog geen lering had getrokken uit de VN-resoluties. Het Nederlands beleid vond in samenspraak met de EG-partners plaats. Daarnaast werd benadrukt dat het diplomatieke pad bewandeld moest blijven worden om Irak op vreedzame wijze in beweging te krijgen. De verschillende opgelegde sancties moesten als resultaat hebben dat Irak politiek en economisch in een isolement terechtkwam en zo om zou buigen. Uit de brief kan geconcludeerd worden dat de onwelwillendheid van de Iraakse autoriteiten alsmede de situatie van de burgerbevolking de twee grootste zorgen waren voor het kabinet.²⁴⁹ In een mondeling overleg met de commissies van Buitenlandse Zaken en Defensie stelde minister Van den Broek dat de duimschroeven werden aangedraaid om de noodzakelijke informatie boven water te krijgen. Resolutie 687 stond volgens de minister elke maatregel toe als “het gebruikte middel maar in redelijke verhouding staat tot het doel.” De gehele verovering van Iraaks grondgebied achtte de minister niet nodig.²⁵⁰

Opstanden in Irak: Operatie *Provide Comfort* (1991-1992)

De Iraakse nederlaag na operatie *Desert Storm* leidde tot instabiliteit in het Iraakse regime. De sjiïeten en Koerden kwamen in maart 1991 in opstand tegen Hoessein's regime, maar werden hardhandig neergeslagen door het Iraakse leger.²⁵¹ Dit leidde tot een internationale reactie: de reactie van het Iraakse regime werd veroordeeld door middel van resolutie 688. Dit was enkele dagen nadat was vastgesteld dat Irak volledige openheid moest geven voor het internationale toezicht van de Iraakse (massavernietigings)wapens(productie). Het debat in Nederland naar aanleiding van het binnenlandse geweld had onder andere betrekking op de mogelijkheid van een nieuw militair ingrijpen. Door de ontstane noodsituatie liet Van den Broek zich vooral uit over de benodigde humanitaire hulpverlening voor de getroffen Koerden en de Nederlandse bijdrage daaraan. De humanitaire hulpactie onder leiding van de VS, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk werd *Provide Comfort* genoemd.²⁵² Als antwoord op Kamervragen gaf Van den Broek aan dat hij het zeer zou betreuren indien er een politieke discussie gevoerd moest worden over de noodzaak van een

²⁴⁹ Kamerstukken Tweede Kamer 1991-1992, 01-10-1991, 21 664, nr. 78, p. 1, 2. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.

²⁵⁰ Kamerstukken Tweede Kamer 1991-1992, 03-10-1991, 21 664, nr. 80, p. 6. Verslag mondeling overleg vaste commissies van Buitenlandse Zaken en Defensie.

²⁵¹ Het regime van Hoessein leunde vooral op de steun van een Soennitische minderheid van grofweg 5 miljoen. Van de overige 21 miljoen inwoners waren er ongeveer 5 miljoen Koerdisch en 16 miljoen sjiïtisch.

²⁵² Zie voor de Nederlandse bijdrage aan de humanitaire hulpactie ten behoeve van de Koerden: Kamerstukken Tweede Kamer, 1990-1991, 19-04-1991, 21 664, nr. 60. Brief van de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken.

nieuwe VR-resolutie. De minister liet zich er kort over uit: een nieuw militair ingrijpen zonder dat de Veiligheidsraad zich daarover uitliet zou een “nieuw precedent” opleveren. Hij achtte de discussie thans “niet opportuun.”²⁵³ Van den Broek leek op basis van het overleg bezorgd te zijn over een potentieel militair ingrijpen zonder goedkeuring van de VN: het zou namelijk een precedent kunnen vormen voor toekomstige militaire acties. Het is opvallend dat juist de zo Atlantisch geachte Van den Broek die zorgen uitsprak.

De drie die de hulpactie leidden (VS, Verenigd Koninkrijk en Frankrijk) besloten tegen april 1991 tot het instellen van *no-fly zones* in Noord- en Zuid-Irak om de Koerden en sjiieten te beschermen tegen de Iraakse autoriteiten. De legitimiteit van de no-fly zones was niet onomstreden. Er werd achteraf een beroep gedaan op resolutie 688 waarin Irak werd opgeroepen om te stoppen met het onderdrukken van zijn Koerdische bevolking, maar een expliciete goedkeuring voor het instellen van no-fly zones gaf resolutie 688 feitelijk niet.²⁵⁴ Minister van Defensie Ter Beek stelde dat de aanwezigheid van de geallieerde troepenmacht in Noord-Irak op basis van resolutie 668 legitiem was en achtte de juridische grondslag daarvoor toereikend.²⁵⁵ Later die maand oordeelde Van den Broek dat de aanwezige troepenmacht op basis van resolutie 668 wel zeer onorthodox was. Omschakeling naar een meer traditionele VN-macht zou volgens de minister “niet gemakkelijk te doen zijn” zonder een nieuwe VR-resolutie.²⁵⁶ De legitimiteit van de no-fly zones werd uiterst voorzichtig bevoordeeld, maar zeker niet ontkend. Het nieuwe precedent waar Van den Broek het eerder over had was daarmee een feit.

Iraakse weigering en nieuwe bombardementen (1993)

Een nieuw incident vond plaats in januari 1993. De Iraakse autoriteiten weigerde luchtafweergeschut in de zuidelijke no-flyzone weg te halen, waardoor de Veiligheidsraad wederom in de clinch lag met het regime. Dit leidde tot een verklaring waarin Irak ervan werd beschuldigd de wapenstilstandsovereenkomsten te schenden. Irak werd gewaarschuwd voor de gevolgen, wederom had dit weinig effect. De landen die eerder het initiatief namen tot de no-fly zones troffen opnieuw maatregelen: tussen 13 en 18 januari 1993 voerden zij luchtaanvallen uit op het Iraakse

²⁵³ Kamerstukken Tweede Kamer 1990-1991, 01-05-1991, 21 664, nr. 64, p. 6. Verslag mondeling overleg vaste commissie Buitenlandse Zaken.

²⁵⁴ *Commissie-Davids*, 45-46.

²⁵⁵ Kamerstukken Tweede Kamer 1990-1991, 05-06-1991, 21 664, nr. 70, p. 1. Verslag mondeling overleg vaste commissie Defensie.

²⁵⁶ Kamerstukken Tweede Kamer, 1990-1991, 26-06-1991, 21 664, nr. 76, p. 6. Verslag mondeling overleg vaste commissies Buitenlandse Zaken en Defensie.

luchtafweergeschut in de zuidelijke no-fly zone. Daarnaast vuurde de VS kruisraketten af op een nucleaire productiefaciliteit nabij Bagdad.²⁵⁷

Naar aanleiding van een vraag van GroenLinks Kamerlid Sipkes over de nieuwe aanvallen legde de minister van Buitenlandse Zaken Peter Kooijmans de exacte toedracht uit. Kooijmans, die Van den Broek had opgevolgd nadat hij Europees Commissaris was geworden, legde in de brief uit dat Irak zich duidelijk niet aan de gemaakte afspraken hield. Een ultimatum waarin werd geëist dat Irak haar luchtafweergeschut uit de zuidelijke no-fly zone terugtrok leverde geen resultaat op. Kooijmans stelde dat het Iraakse optreden moeilijk anders opgevat kon worden dan “als een uitdaging aan de internationale gemeenschap, belichaamd in de Verenigde Naties.” De luchtaanvallen en de gevuurde kruisraketten waren volgens de minister gelegitimeerd vanwege deze uitdaging. Kooijmans was van mening dat het Iraakse optreden leidde tot de noodzaak een “duidelijk teken” af te geven dat een dergelijke uitdaging niet werd getolereerd.

Tegelijkertijd constateerde de minister in de brief dat de acties van de geallieerden tot kritische reacties leidde in de Arabische wereld. Hoewel er werd ingezien dat Irak hoofdverantwoordelijk was werd er tegelijkertijd getwijfeld over de geloofwaardigheid van de VN. Kooijmans beschreef dat “in die regio” het gevoel leefde dat bij het uitvoeren van de Veiligheidsraadsresoluties met twee maten werd gemeten, “met name die betreffende Bosnië en de door Israël gedeporteerde Palestijnen.” Kooijmans vond dat er bezinning moest plaatsvinden binnen de VN “over de wijze waarop haar geloofwaardigheid kan worden gesterkt.”²⁵⁸

Werkelijke kritiek op het westerse optreden was dat echter niet. Ook bij het daaropvolgende Kamerdebat maakte Kooijmans duidelijk dat de acties van de geallieerden legitiem waren. Sipkes (GroenLinks) was van mening dat een nieuwe Veiligheidsraadresolutie de voorkeur had voor de geallieerde luchtaanvallen. Kooijmans was dit met haar eens, maar zei daarbij dat “wij in een zeer onvolmaakte wereld leven.” Ook zei Kooijmans dat hij geen moeite had met “een inconsistentie in het beleid van de internationale gemeenschap tegenover Irak en tegenover Bosnië te constateren”. De combinatie van de Iraakse houding en de vrees dat de daadkracht van de internationale gemeenschap verloren ging bij teveel aarzeling waren voor de minister de twee hoofdargumenten om de geallieerde acties te steunen.²⁵⁹ Politieke daadkracht, zo leek het, stond voor de minister voorop.

Een ander incident dat jaar betrof een Amerikaanse raketaanval op gebouwen van de Iraakse inlichtingendienst in Bagdad. Dit naar aanleiding van vermeende Iraakse plannen om oud-president Bush te vermoorden tijdens een bezoek aan Koeweit. De VS deed voor de aanval een beroep op

²⁵⁷ *Commissie-Davids*, 47.

²⁵⁸ Kamerstukken Tweede Kamer, 1992-1993, 19-01-1993, 21 664, nr. 86. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.

²⁵⁹ Handelingen Tweede Kamer, 1992-1993, 20-01-1993, 3089-3090.

artikel 51 van het VN-Handvest: het recht tot zelfverdediging. De poging om een voormalig Amerikaans staatshoofd te vermoorden werd door de Amerikanen geïnterpreteerd als een directe aanval. Het incident leidde tot verdeeldheid in de Veiligheidsraad. Vooral de niet-gebonden landen uitten kritiek op de Amerikaanse actie. De Nederlandse regering had begrip voor de Amerikaanse motieven. Echter, zo stelde Kooijmans in de betreffende brief, de regering betreurde het dat er burgerslachtoffers waren gevallen. Bovendien was de regering niet overtuigd van het beroep op artikel 51 van het VN-Handvest.²⁶⁰

De Nederlandse steun voor de Vietnamoorlog toonde duidelijk aan dat er sprake is van discrepantie tussen de bekendmakingen aan de Tweede Kamer en de directe communicatie met de VS. Hoewel in Kooijmans' brief gesteld wordt dat de Amerikaanse regering bekend was met het Nederlandse standpunt zou het interessant zijn om te zien of het Nederlandse standpunt in de directe communicatie op vergelijkbare wijze was verkondigd, of, zoals dat bij de Vietnamoorlog terug te zien was, er sprake was van meer begrip dan uit de brief is op te maken. Helaas zijn de relevante archieven nog niet geopend.

Slot

Begin jaren negentig was er in de westerse wereld sprake van een optimistische sfeer. Het daadkrachtige VN-optreden tijdens de Tweede Golfoorlog leek aan te tonen dat de VN een werkzaam middel was om tegen agressieve en dictatoriale staten op te treden. Ook Nederland werd gegrepen door wat Duco Hellema "de geest van liberaal en humanitair idealisme" noemt. Hellema schetst een patroon van Nederlandse welwillendheid om bij te dragen aan het bevorderen van de internationale rechtsorde en vrede door troepen beschikbaar te stellen voor VN-operaties. Dit kwam volgens Hellema voort uit overwegingen van invloed en prestige. Op Buitenlandse Zaken werd gedacht dat de positie van Nederland in zowel de VN als de NAVO versterkt werd door een actieve rol te spelen bij VN-operaties. Om die reden werd op Buitenlandse Zaken gepleit voor Nederlandse bijdragen aan dergelijke missies.²⁶¹ Die welwillendheid blijkt ook uit de herhaaldelijke Nederlandse initiatieven om een militaire bijdrage te leveren indien het in Irak tot een militair ingrijpen kwam onder leiding van de Verenigde Staten.

Hoewel de operaties *Desert Storm* en *Provide Comfort* een overwinning betekende kwam dit niet zonder prijs. Het Westerse interventionisme leek succesvol omdat er via de VN gesanctioneerd kon worden ingegrepen, maar de Nederlandse positie ten aanzien van de interventies was toch

²⁶⁰ Kamerstukken Tweede Kamer, 1992-1993, 29-06-1993, 21 664, nr. 89. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.

²⁶¹ Hellema, *Nederland in de wereld*, 364-365.

ietwat ambivalent. De vraag die bij zowel de oppositie als het kabinet leefde was of het - vooral Amerikaanse – ingrijpen wel legitiem was. Hoewel de territoriale integriteit van Koeweit succesvol werd verdedigd schepte de daaropvolgende aanval tegen Irak een precedent. Zowel Van den Broek als Kooijmans uitten hun bezorgdheid over zowel de legitimiteit van de VN als het ingrijpen. Hoewel het ingrijpen openlijk werd gesteund tonen de binnenlandse discussies aan dat er toch enige twijfels waren over de rechtvaardiging. Dat leek voor zowel Kooijmans als Van den Broek echter geen reden om af te wijken van de pro-Amerikaanse lijn zoals die tot dan toe gevolgd was.

Hoofdstuk 5: 1994-2001: Het drama Srebrenica en de terugkeer van de werkelijkheid

“De internationale gemeenschap heeft in Irak te maken met een verwerpelijk, gevaarlijk, onbetrouwbaar en onvoorspelbaar regime dat elke dag systematisch mensenrechten schendt.” – Jozias van Aartsen²⁶²

Het drama van Srebrenica en het Nederlands buitenlands beleid (1992-1995)

Eind juni 1993 concludeerde de minister van Defensie dat desondanks de aanhoudende Iraakse tegenwerking de wapeninspecties redelijk succesvol waren verlopen.²⁶³ Het zou tot september 1996 duren voordat Irak weer op de politieke agenda van de Tweede Kamer verscheen. Het einde van de Koude Oorlog betekende niet alleen interventies in Afrika en het Midden-Oosten, ook in de achtertuin van (West-)Europa rommelde het. Het uiteenvallen van Joegoslavië was tijdens de jaren negentig een belangrijke test voor de Nederlandse welwillendheid om een actieve bijdrage te spelen bij het actieve humanitaire interventionisme. De schuld voor de gewapende strijd tussen de verschillende voormalige Joegoslavische republieken kwam vanaf 1992 bij het restant van Joegoslavië te liggen, de Joegoslavische Federatie, bestaande uit Servië en Montenegro. De Veiligheidsraad en de EU hadden inmiddels verschillende sancties tegen de federatie uitgeroepen. De VN had een vredesmacht ingesteld om de getroffen burgerbevolking bescherming te bieden, UNPROFOR genaamd. Vanaf maart 1992, toen ook Bosnië onderdeel werd van de strijd, zou UNPROFOR de taak krijgen om de strijdende partijen aldaar uit elkaar te houden.

De VN besloot tot het inrichten van zogenaamde *safe areas* om de burgerbevolking te beschermen. Het Nederlandse aandeel aan de missie was de bescherming van de enclave Srebrenica. Het beperkte mandaat dat de Dutchbat troepen hadden zou in juli 1995 voor de veertigduizend moslims fataal worden. Het VN-mandaat beperkte zich tot vredeshandhaving, waardoor de lichtbepende troepen aldaar machteloos stonden toen Ratko Mladic en zijn troepen de enclave aanvielen, resulterend in het drama Srebrenica.²⁶⁴

De traumatische ervaring die Srebrenica opleverde zou leiden tot enige terughoudendheid voor toekomstige operaties: er moest wel een toereikend VN-mandaat zijn en Nederland zou niet zomaar zijn troepen beschikbaar stellen. Hellema oordeelt dat er naar aanleiding van Srebrenica twijfel ontstond over de effectiviteit van vredesmissies. Ook wijst Hellema op de Nederlandse frustratie naar aanleiding van de in 1994 opgerichte Contact-groep, bestaande uit de VS, Rusland,

²⁶² Kamerstukken Tweede Kamer, 1998-1999, 11-02-1999, 21 664, nr. 106. Verslag overleg vaste commissie voor Buitenlandse Zaken.

²⁶³ Kamerstukken Tweede Kamer, 1992-1993, 25-06-1993, 21 664, nr. 88. Brief van de minister van Defensie.

²⁶⁴ Ibid, 365-367.

Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Doel van de groep was om een oplossing te vinden voor het conflict. Tot ergernis van Den Haag werd Nederland, ondanks haar inspanningen, niet uitgenodigd.²⁶⁵ De Nederlandse ambitie om de invloed te vergroten door middel van deelname aan VN-operaties werkte klaarblijkelijk niet.

Volgens de Commissie-Davids bestond er in Nederland een “vaste wil” om aan de volkeren gemeenschap duidelijk te maken dat met betrekking tot VN-operaties wel degelijk militair op Nederland gerekend kon worden. Tevens stelt de Commissie dat het drama in Bosnië zijn sporen naliet in het Nederlandse Irakbeleid.²⁶⁶ Een exacte duiding van die sporen wordt niet gegeven. Het gevolg van Srebrenica was wat betreft politiek het besef dat troepenleveranties niet automatisch meer invloed in de internationale politiek opleverde, getuige de niet-deelname aan de Contactgroep. Bovendien bleek de VN niet in staat om complexe vredesoperaties te leiden, reden voor Nederland om alleen deel te nemen indien er sprake was van een duidelijke Westerse *lead-nation* met een helder mandaat van de VN.²⁶⁷

Illustratief voor de wijze waarop de Nederlandse houding ten aanzien van vredesmissies veranderde geeft een uitspraak van Jaap de Hoop Scheffer treffend weer. De oud-NAVO secretaris-generaal oordeelde achteraf over het drama als volgt: “In de huidige situatie zou deze meneer, deze generaal met drie apaches van de weg zijn geblazen en zouden we hem niet die enclave hebben laten binnengaan.”²⁶⁸

Verdere escalatie (1996-1998)

In 1994 was inmiddels het eerste kabinet-Kok aangetreden, bestaande uit de VVD, PvdA en D66. Voor het eerst in de geschiedenis was een kabinet tot stand gekomen waar geen confessionele partij aan deelnam. Kooijmans’ opvolger was D66-medeoprichter Hans van Mierlo. Anders dan zijn voorganger stond Van Mierlo te boek als Europeaan en niet zo zeer als Atlanticus. De eerste Atlantische test vond plaats in september 1996. De VS had besloten in te grijpen om de Koerdische bevolking tegen het Iraakse regime te beschermen nadat bekend werd dat Irak in de loop van de maand augustus resolutie 688 had geschonden door nieuwe militaire acties. De Amerikanen namen het initiatief zonder een expliciete beslissing van de Veiligheidsraad en zonder overleg met de westerse bondgenoten. Desondanks steunde Van Mierlo, net als de overige EU-landen, de Amerikaanse actie. Hoewel hij onderstreepte dat het politieke draagvlak groter zou zijn indien er

²⁶⁵ Ibid, 368.

²⁶⁶ *Commissie-Davids*, 48.

²⁶⁷ Christ Klep en Richard van Gils, *Van Korea tot Kabul: de Nederlandse deelname aan vredesoperaties sinds 1945* (2011), 141.

²⁶⁸ Interview met Jaap de Hoop Scheffer, 08-01-2015.

eerst overleg plaatsvond en de Veiligheidsraad haar goedkeuring uitsprak, verkoos hij snel handelen boven breed internationaal overleg.²⁶⁹ Wat dat betreft week Van Mierlo's standpunt niet af van dat van zijn voorganger Kooijmans. Ook voor hem stond politieke daadkracht voorop, resulterend in een pro-Amerikaanse positie.

Nadat Irak in november 1997 opnieuw weigerde om UNSCOM-inspecteurs toe te laten in bepaalde gebieden en faciliteiten nam de spanning gauw toe. Irak voldeed niet aan de door de VN opgelegde verplichtingen en kreeg om die reden een nieuwe resolutie aan de broek. In resolutie 1137 werden de voortdurende Iraakse schendingen van de eerder aangenomen resoluties veroordeeld. Enkele dagen nadat de resolutie was aangenomen informeerde Van Mierlo de Tweede Kamer over het Nederlandse standpunt. In de brief gaf Van Mierlo aan dat de regering zeer ongerust was over de escalatie van het conflict met Irak. De regering sloot zich aan bij de veroordeling door de Veiligheidsraad.²⁷⁰

In februari 1998 werd het regeringsstandpunt verder uiteengezet. Het Nederlandse standpunt was inmiddels nauw afgestemd met de EU-bondgenoten. De opvatting was dat er een oplossing bereikt diende te worden langs diplomatieke weg. De EU-lidstaten wilden echter niet op voorhand militaire actie uitsluiten. Op de vraag of dit werkelijk diende te gebeuren wilde Van Mierlo pas antwoorden nadat alle diplomatieke middelen waren uitgeput. Tegelijkertijd sloot hij zich aan bij het EU-standpunt dat een nieuwe Veiligheidsraadsresolutie (Van Mierlo sprak van een actualisering van de reeds gelegde juridische basis in de voorgaande resoluties) hoogstwaarschijnlijk niet zou worden aangenomen vanwege de verdeeldheid in de Veiligheidsraad. Van Mierlo achtte het echter wel nastrevenswaardig om een nieuwe resolutie aan te nemen om een krachtig signaal af te geven. Het moest Irak duidelijk gemaakt worden dat de internationale gemeenschap de handelswijze van het regime niet tolereerde.²⁷¹

Acht dagen later, op 13 februari 1998, werd de Tweede Kamer opnieuw geïnformeerd. Van Mierlo en zijn collega van Defensie Joris Voorhoeve zetten in de betreffende brief opnieuw de status quo uiteen. Er waren nog geen doorbraken desondanks initiatieven om het Iraakse regime van gedachten te laten veranderen. Het waren niet alleen de westerse landen die het Iraakse regime in beweging probeerden te krijgen, in de brief wordt ook gewezen op initiatieven van de Arabische liga, Egypte, Rusland en Turkije. Toch weigerde Irak voorsnog enige medewerking te verlenen. Een verschil ten aanzien van de week daarvoor was dat verschillende EU-lidstaten inmiddels hadden

²⁶⁹ Kamerstukken Tweede Kamer, 1996-1997, 16-09-1996, 21 664, nr. 91. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.

²⁷⁰ Kamerstukken Tweede Kamer, 1997-1998, 14-11-1997, 21 664, nr. 92. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.

²⁷¹ Kamerstukken Tweede Kamer, 1997-1998, 05-02-1998, 21 664, nr. 93. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.

aangegeven toenemend bereid te zijn tot het verlenen van bepaalde militaire faciliteiten indien het tot een militair ingrijpen kwam. Niettemin bleef het Nederlandse beleid hetzelfde: Irak moest de opgelegde VN-resoluties naleven.

Er werd in de brief op gewezen dat de wapenstilstand na de Tweede Golfoorlog tot stand was gekomen onder voorwaarde dat Irak zou voldoen aan de inspectieverplichtingen. Dat was tot op heden nog niet gebeurd. In de brief wordt de basis gelegd voor een potentieel militair ingrijpen. Er waren duidelijke afspraken gemaakt, indien Irak zich niet aan die afspraken zou houden waren vervolgstappen gelegitimeerd. Er werd dan ook de hoop uitgesproken dat de Veiligheidsraad constateerde dat er sprake was van “materiële schending” van de resoluties. Een nieuwe resolutie om dit te bevestigen zou volgens de regering een “krachtig signaal” afgeven.

Ook nieuw was de melding van een Amerikaans verzoek om een militaire bijdrage te leveren aan een potentiële militaire operatie tegen het Iraakse regime. Nederland was van plan om een logistieke bijdrage te leveren en had reeds besloten een fregat naar het Midden-Oosten te sturen. Dit fregat zou alleen in actie komen nadat alle diplomatieke inspanningen hadden gefaald. De Nederlandse regering diende zelf te constateren wanneer en of dat zo was.²⁷² Waar Nederland aanvankelijk het initiatief nam om militaire bijdrages te leveren omtrent de kwestie Irak, leek het na Srebrenica een stuk voorzichtiger.

Het regeringsstandpunt lijkt op basis van deze brieven ietwat ambigu. Was een nieuwe veiligheidsresolutie noodzakelijk om een nieuw militair ingrijpen te legitimeren of niet? Wat de kwestie bemoeilijkte was een uitspraak van minister Pronk van Ontwikkelingssamenwerking. De minister maakte op de radio duidelijk dat hij een nieuwe resolutie wel degelijk noodzakelijk achtte. De vraag of een nieuwe resolutie volgens de regering nodig was of niet werd dan ook een punt van discussie. Tijdens de ministeriële beschouwingen van 19 februari 1998 legde CDA-Kamerlid Verhagen de vinger op de zere plek door te wijzen op Pronk's uitspraak. Verhagen wilde graag weten hoe zwaar het kabinet hechtte aan een nieuwe resolutie. Van Mierlo repliceerde dat indien er geen mogelijkheid was om een nieuwe resolutie door de Veiligheidsraad te krijgen de huidige resoluties voldoende juridische basis boden voor een militair ingrijpen. Tevens had Verhagen kritiek op de notie dat Nederland tot op het laatste moment zelf een afweging kon maken. De stelling dat Nederland zich dan zou kunnen terugtrekken vond Verhagen wel erg hypothetisch. Van Mierlo oordeelde dat het inderdaad niet erg waarschijnlijk was dat Nederland zich op zo'n laat tijdstip nog zou distantiëren

²⁷² Kamerstukken Tweede Kamer, 1997-1998, 13-02-1998, 21 664, nr. 95. Brief van de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken.

van een Amerikaanse actie, maar noemde het “essentieel” voor het Nederlandse beleid dat die mogelijkheid werd opengehouden.²⁷³

Resolutie 1154: een doorbraak in de inspecties? (1998)

Op 23 februari 1998 leek een doorbraak geforceerd te zijn in de patstelling tussen de internationale gemeenschap en Irak doordat VN secretaris-generaal Kofi Annan een akkoord wist te sluiten met het Iraakse regime. In dat akkoord werd afgesproken dat er acht presidentiële locaties alsnog geïnspecteerd konden worden door UNCSOM. Dit leidde ertoe dat op 2 maart 1998 een nieuwe resolutie unaniem werd aangenomen die het akkoord en de eerder opgelegde verplichtingen van resolutie 687 herhaalde. Schending van die resolutie zou ‘zeer ernstige gevolgen’ hebben. Hiermee leek voldaan te zijn aan de wens van de Nederlandse regering. Van Mierlo en Voorhoeve lieten dan ook in een brief aan de Tweede Kamer weten dat de regering met ‘grote voldoening’ kennis had genomen van het akkoord en de aangenomen resolutie.²⁷⁴ Een dreigend conflict was voorkomen en het Iraakse regime had zich aan duidelijke afspraken over de inspecties gebonden.

Na een drietal maanden werd de kamer geïnformeerd over de voortgang van de wapeninspecties. Op basis van het meest recente IAEA-rapport kon aan de vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken gemeld worden dat er progressie was geboekt op het nucleaire dossier. Hoewel er geen verboden wapens, apparatuur of activiteiten waren gevonden kon het dossier nog niet afgesloten worden aangezien Irak nog een aantal belangrijke vragen van het agentschap niet had beantwoord. Bovendien bestonden er op het gebied van chemische en biologische wapens nog vele onduidelijkheden. UNCSOM zou in de komende maanden besprekingen moeten voeren met de Iraakse autoriteiten om de ontbrekende informatie alsnog te achterhalen. De Veiligheidsraad had naar aanleiding van het rapport haar zorgen geuit en riep Irak om die reden op om zoveel mogelijk haar medewerking te verlenen aan de inspecties van IAEA en UNCSOM.²⁷⁵

Op 5 augustus 1998 zorgde de Iraakse opstelling voor een nieuw conflict doordat het regime besloot de samenwerking met IAEA en UNCSOM deels op te zeggen en te beperken. De Iraakse autoriteiten waren van mening dat inspecties voltooid waren en dat er geen nadere internationale inmenging op Iraaks grondgebied nodig was. Daarnaast liet de Iraakse vicepremier weten de uitvoerend voorzitter van UNCSOM niet te vertrouwen alsmede ‘bepaalde elementen’ van de

²⁷³ Kamerstukken Tweede Kamer, 1997-1998, 19-02-1998, 21 664, nr. 98. Verslag algemeen overleg met de vaste commissies van Defensie en Buitenlandse Zaken.

²⁷⁴ *Commissie-Davids*, 50-51; Kamerstukken Tweede Kamer, 1997-1998, 27-02-1998, 21 664, nr. 96. Brief van de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken.

²⁷⁵ Kamerstukken Tweede Kamer, 1997-1998, 15-06-1998, 21 664, nr. 99. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.

organisatie.²⁷⁶ ‘Bepaalde elementen’ betrof de onafhankelijkheid van UNSCOM. De wapeninspecteurs werden ervan beschuldigd Amerikaanse spionnen te zijn. Publicaties in *The Washington Post* en *The Globe* waarin gesteld werd dat VN-inspecteurs de Amerikanen toegang hadden gegeven aan Iraakse veiligheidsinformatie versterkten dit sentiment.²⁷⁷ Een maand later veroordeelde de Veiligheidsraad in resolutie 1194 het Iraakse besluit om de samenwerking op te zeggen. Irak werd in de betreffende resolutie aan de opgelegde verplichtingen van resolutie 687 herinnerd. Het zou echter enkele maanden duren voordat er een verandering zou optreden in de Iraakse houding.²⁷⁸

Regime change: Iraq Liberation Act (1998)

Het Amerikaanse congres legde op 31 oktober 1998 de basis voor het te volgen Amerikaanse beleid ten aanzien van Irak door de aanname van de *Iraq Liberation Act*. De aangenomen wet beoogde *regime change* in Irak te bewerkstelligen. Het doel van het Amerikaanse beleid was volgens de wet om het door Hoessein geleide regime te verwijderen en daarvoor in de plaats een democratische regering te installeren.²⁷⁹ Om dit te doen zou de Amerikaanse regering democratische oppositiegroepen in Irak steunen door middel van hulp voor televisie- en radio-uitzendingen, wapens en militaire training en humanitaire steun voor gevluchte individuen. Hiervoor werden fondsen vrijgemaakt. De wet stond echter geen gebruik van militaire middelen zonder toestemming van het Congres toe.²⁸⁰

Nog op dezelfde dag besloot de Iraakse regering om de samenwerking met UNSCOM geheel te verbreken. Het zou enkele dagen duren voordat de Veiligheidsraad de acties van Irak veroordeelde. Ditmaal was dat in de unaniem aangenomen resolutie 1205, waarin werd vastgesteld dat de Iraakse beslissing een flagrante schending van resolutie 687 en aanverwante resoluties betekende. Irak werd onder hevige druk van de internationale gemeenschap ertoe gedwongen om de samenwerking met de twee inspectieagentschappen IAEA en UNSCOM onmiddellijk te hervatten. Na diplomatieke bemiddeling van Rusland en Frankrijk gaf Irak toe.²⁸¹

²⁷⁶ United Nations Special Commission, ‘Chronology UNSCOM’, (versie december 1999)
<http://www.un.org/Depts/unscom/Chronology/chronologyframe.htm>, (15 januari 2015).

²⁷⁷ ‘Iraq applauds spy claims’, *BBC news*, 7 januari 1999,
http://news.bbc.co.uk/2/hi/events/crisis_in_the_gulf/latest_news/250188.stm, (15 januari 2015).

²⁷⁸ *Commissie-Davids*, 51.

²⁷⁹ *Ibid.*

²⁸⁰ Iraq Liberation Act, ‘Iraq Liberation Act of 1998’, (versie augustus 2006)
<http://www.iraqwatch.org/government/us/legislation/ila.htm>, (15 januari 2015).

²⁸¹ *Commissie-Davids*, 51-52.

In Nederland was intussen het tweede kabinet Kok aangetreden. Dit kabinet bestond uit dezelfde partijen als het vorige, Kok-II stond daarom ook als het tweede Paarse kabinet bekend. D66 had na de verkiezingen flink aan zetels verloren terwijl VVD en PvdA juist wonnen. De post van Buitenlandse Zaken was daarom toebedeeld aan de VVD'er Jozias van Aartsen. Van Aartsen, die vergeleken met Van Mierlo een meer Atlantische oriëntatie had, lichtte half november de Kamer in over de meest recente ontwikkelingen in Irak.

De minister schreef dat de Nederlandse regering zeer bezorgd was over de situatie in Irak en achtte de Iraakse beslissing om de samenwerking te verbreken onacceptabel. In de brief werd steun uitgesproken voor de aangenomen resolutie 1205 en werd melding gemaakt van een gemeenschappelijk EU-standpunt. Hoewel de situatie weinig hoopgevend was bleef de regering van mening dat alles in het werk gesteld moest worden om tot een diplomatieke oplossing te komen. Aansluitend bij de eerdere oordelen van zijn twee voorgangers Kooijmans en Van Mierlo stelde Van Aartsen dat militair uitgrijpen een “uiterst middel [is] als alle andere opties zijn beproefd.” Tevens werd er in de brief ingegaan of het “primaat van eventuele actie” bij de VN of de VS ligt. Inmiddels waren er twee nieuwe resoluties aangenomen, waarvan de meest recente volgens de minister voldoende juridische basis bood voor een uni- of multilateraal optreden tegen Irak.²⁸²

In de ministerraad van 18 december 1998 berichtte minister-president Kok over een telefoongesprek tussen hemzelf en de Amerikaanse president Clinton. Kok had tijdens het gesprek aangegeven dat de Nederlandse regering begrip zou hebben voor een eventueel militair optreden van de VS tegen Irak, indien alle diplomatieke middelen waren uitgeput.²⁸³ De Nederlandse positie ten aanzien van een dergelijk ingrijpen lag zodoende in de lijn van de jaren daarvoor: daadkracht stond voorop. Waar Van den Broek zich in 1991 nog zorgen leek te maken over een nieuw precedent naar aanleiding van een potentieel militair ingrijpen zonder goedkeuring van de VN, kon tegen 1998 een unilaterale actie van de VS rekenen op het begrip van de minister-president.

Operatie *Desert Fox* (1998)

Op 15 december 1998 bracht het hoofd van UNCSOM Richard Butler verslag uit aan de Veiligheidsraad. In het betreffende rapport werd geconcludeerd dat Irak niet de noodzakelijke medewerking voor de inspecties had verleend. De Iraakse autoriteiten hadden zelfs nieuwe beperkingen aan de inspecteurs opgelegd, dit terwijl half november de belofte tot hernieuwde

²⁸² Kamerstukken Tweede Kamer, 1998-1999, 13-11-1998, 21 664, nr. 100. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.

²⁸³ *Commissie-Davids*, 52.

samenwerking was gedaan. De nog aanwezige inspecteurs van UNSCOM, inclusief Butler, verlieten het land, waardoor de inspecties naar biologische en chemische wapens werden gestaakt.

De Commissie merkt hierover op dat Butler in 2000 had aangegeven dat hij wegging naar aanleiding van een gesprek met Amerikaanse diplomaten in Bagdad die hem hadden verteld dat zij niet konden instaan voor zijn persoonlijke veiligheid alsmede die van andere leden van de speciale commissie. De Commissie contrasteert daarnaast het rapport van Butler met het gelijktijdig uitgebrachte IAEA-rapport van Mohamed el-Baradei. In het IAEA-rapport werd juist gesteld dat Irak wél de noodzakelijke medewerking had verleend om de inspectieactiviteiten op efficiënte en effectieve wijze te voltooien.²⁸⁴

Hoewel de Veiligheidsraad de uitkomsten van beide rapporten zou bespreken besloten de Amerikanen samen met de Britten naar aanleiding van het UNSCOM-rapport om een reeks bombardementen uit te voeren. De vierdaagse campagne met de naam *Desert Fox* deed veel stof opwaaien in de internationale gemeenschap. Het doel van de bombardementen was om de Iraakse wapenproductiecapaciteiten te verzwakken. Naast faciliteiten die werden geassocieerd met de productie van chemische en biologische wapens werden ook gebouwen van de Iraakse geheime dienst, de elite Republikeinse Garde, vliegvelden, luchtafweergeschut en een olieraffinaderij getroffen. Volgens de Iraakse vicepremier Tariq Aziz waren 62 Iraakse militairen gedood en 180 gewond.²⁸⁵

De Brits-Amerikaanse militaire operatie leverde niet het beoogde effect op: Irak gaf niet toe en weigerde vooralsnog de inspecteurs weer toe te laten. Drie van de vijf leden van de Veiligheidsraad keurden *Desert Fox* af: Rusland, China en Frankrijk. Het is opvallend dat Frankrijk zich tegen de westerse acties keerde aangezien de Fransen enkele jaren daarvoor nog samen met de Britten en de Amerikanen twee no-fly zones initieerden. De eerste kink in de Westerse kabel leek een feit. De Fransen gaven in de Veiligheidsraad aan dat zij de situatie die had geleid tot de aanvallen betreurden en achtten het spijtig dat Irak UNSCOM niet in staat had gesteld haar taken uit te voeren. De Franse positie zou tot aan de Brits-Amerikaanse invasie van 2003 niet veranderen. Rusland en China hadden beiden scherpe kritiek op het optreden en hekelden niet alleen het feit dat het rapport niet besproken kon worden in de Veiligheidsraad, maar ook het rapport van Butler zelf.²⁸⁶

De veranderde Franse positie ten aanzien van het Midden-Oosten is volgens Timo Behr van de Johns Hopkins University te herleiden tot de verkiezing van Jacques Chirac. Waar de Fransen daarvoor een meer pragmatische politiek aanhielden ambieerde Chirac volgens Behr een grotere rol

²⁸⁴ Ibid.

²⁸⁵ BBC news, 'Saddam's Iraq: key events. Desert Fox 16-19 december 1998' (versie onbekend) http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/middle_east/02/iraq_events/html/desert_fox.stm, (15 januari 2015).

²⁸⁶ Kamerstukken Tweede Kamer, 1998-1999, 17-12-1998, 21 664, nr. 102. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.

op het wereldtoneel. Chirac vreesde dat de Franse rol op het wereldtoneel als gevolg van het einde van de Koude Oorlog gemarginaliseerd zou worden. Verwijzend naar één van Chirac's toespraken stelt Behr dat het Midden-Oosten voor de president een gebied was waar de Franse ambities konden worden uitgesproken. In de betreffende toespraak spreekt Chirac over de Arabische politiek als een essentieel onderdeel van de Franse buitenlandse politiek. Het Midden-Oosten zou het toneel worden waar Chirac de Franse *grandeur* kon herstellen en de Amerikaanse droom van een unilaterale wereldorde tot een halt zou roepen.²⁸⁷ De parallel met De Gaulle is gauw getrokken. De Franse terugtrekking uit de no-fly zones alsmede de afkeuring van het Brits-Amerikaanse militaire initiatief zijn in die zin niet verwonderlijk. Ook de Commissie-Davids spreekt kort over deze periode als "een tijdelijke heropleving van het gaullisme."²⁸⁸

Wat betekende dit voor Nederland? In de inleiding is naar voren gekomen dat de angst voor Frans-Duits overwicht in Europa een constante is in het Nederlands buitenlands beleid. Duitsland steunde weliswaar operatie *Desert Fox*, maar de Fransen deden dat niet. Franse pogingen om de *grandeur* te herstellen worden in Nederland altijd met argusogen bekeken. Zoals tijdens de Vietnamoorlog de Franse oppositie in de NAVO voor Nederland juist reden was om de VS te steunen, zou het geen vreemde aanname zijn om te stellen dat Nederland om vergelijkbare redenen *Desert Fox* steunde. Aan het begin van dit hoofdstuk is uitvoerig aan bod gekomen dat de Europese en Atlantische verworvenheden van de Koude Oorlog voor Nederland bepalend waren en behouden dienden te worden. De Franse terugkeer naar een eigenzinnige, Gaullistische vorm van buitenlandse politiek kon die verworvenheden schade toe berokkenen. Hoewel dergelijke argumentatie niet naar voren komt uit de beleidsbrieven of de ministerraadnotulen zullen dergelijke gedachten wellicht hebben meegespeeld bij de totstandkoming van het Nederlandse standpunt.

Nederlandse reactie op *Desert Fox* (1998)

Minister-president Kok werd enkele uren voor de aanvang van de Brits-Amerikaanse bombardementen via de Amerikaanse ambassadeur geïnformeerd over een verzoek van Clinton om de militaire actie te steunen. Clinton vroeg om steun om Hoessein onder druk te zetten. De Iraakse leider moest volgens Clinton begrijpen dat hij de onontkoombare prijs betaalde voor zijn constante weigering om te voldoen aan de opgelegde veiligheidsresoluties.²⁸⁹

De Tweede Kamer werd op 17 december 1998 door middel van een brief van minister Van Aartsen geïnformeerd over het Nederlandse regeringsstandpunt ten aanzien van de operatie. Uit de

²⁸⁷ Timo Behr, 'Enduring Differences? France, Germany and Europe's Middle East Dilemma', *Journal of European Integration*, 30 (2008) 1, 79-96, 86-88 aldaar.

²⁸⁸ *Commissie-Davids*, 118.

²⁸⁹ *Ibid.*, 53.

brief blijkt hoe verdeeld Europa was over de aanvallen. Waar in de jaren daarvoor de westerse landen nog eensgezind waren over tot dan toe getroffen maatregelen werd naar aanleiding van *Desert Fox* de eensgezindheid een stuk minder vanzelfsprekend. De reacties binnen de Europese Unie varieerden volgens de brief van kritiek op het militaire optreden (Italië) tot het uitspreken van krachtige steun voor de luchtaanvallen (Spanje).

Hoewel de lidstaten verdeeld waren over het militaire optreden waren zij het er wel over eens dat Irak aan de opgelegde verplichtingen moest voldoen. De Nederlandse regering achtte het militaire optreden onontkoombaar op basis van de Iraakse weigering om te voldoen aan de verplichtingen krachtens de Veiligheidsresoluties. Daarnaast was er aantoonbaar bewijs was dat Irak niet wilde afstappen van de ontwikkeling van massavernietigingswapens. Bovendien had Hoessein duidelijk gemaakt bereid te zijn de wapens te gebruiken. Hoewel het militaire ingrijpen door de regering werd betreurd was Van Aartsen van mening dat de verantwoordelijkheid volledig bij Hoessein lag.²⁹⁰ De argumentatie was daarmee tweeledig: Irak weigerde aan haar internationale verplichtingen te voldoen en daarnaast was Irak potentieel een gevaar voor de internationale vrede en veiligheid. Kok zette in de Tweede Kamer de brief vervolgens kracht bij door te stellen dat Hoessein “een oplossing zonder geweld niet mogelijk heeft willen maken” doordat hij keer op keer gemaakte afspraken totaal had verwaarloosd. Volgens Kok kon er niet gearzeld blijven worden, een daadkrachtig antwoord was simpelweg nodig.²⁹¹

In de ministerraad van de volgende dag toonde niet ieder kabinetslid zich even tevreden met de brief. Het was Pronk die zich bovenal kritisch toonde. Hij was van mening dat uitsluitend de Veiligheidsraad tot het gebruik van geweld mocht besluiten. Het zelfstandige Brits-Amerikaanse optreden vormde in zijn ogen een de facto inbreuk op de geldende regels van de internationale rechtsorde. Pronk meende dat de meest recent aangenomen Veiligheidsraadresolutie 1205 niet voldoende juridische basis bood voor een militair optreden. Benk Korthals, minister van Justitie, viel hem bij. Korthals ergerde zich eraan dat de VS zich opstelde als politieagent van de wereld en achtte het onjuist dat de Veiligheidsraad niet was geconsulteerd.

Minister-president Kok en minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Klaas de Vries waren het juist eens met de inhoud van de brief. De Vries vond de Veiligheidsraad in dergelijke situaties onmachtig en gebruikte argumenten die nauw aansloten bij de eerdere beleidslijn: daadkracht voor internationaal overleg. Kok vond de inval gelegitimeerd en herhaalde de argumentatie van de brief, hoewel hij stelde dat het beter was geweest indien de VS en het Verenigd

²⁹⁰ Kamerstukken Tweede Kamer, 1998-1999, 17-12-1998, 21 664, nr. 102. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.

²⁹¹ Handelingen Tweede Kamer, 1998-1999, 17-12-1998, p. 2812.

Koninkrijk hadden gewacht met de operatie totdat de bijeenkomst van de Veiligheidsraad was afgerond.²⁹²

Het kabinet leek verdeeld over de kwestie, het belangrijkste voor een dergelijke kwestie is echter dat de relevante minister en de minister-president op dezelfde lijn zitten en steun van de coalitiepartijen genieten. Dat was het geval. Toch is het belangrijk om aandacht te besteden aan dergelijke spanningen. Vooral vanwege Pronk's recalcitrante uitspraken in niet alleen de ministerraad maar ook op de radio. Het illustreert de spanning die bestaat tussen de internationaal legalistische en Atlantische tradities van het buitenlands beleid.

In februari 1999 lichtte Van Aartsen tijdens een overleg van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken uitgebreid toe waarom Nederland de Amerikaanse lijn volgde. Van Aartsen verwees tijdens het debat naar het Iraakse regime als "verwerpelijk, gevaarlijk onbetrouwbaar en onvoorspelbaar." Het regime schond elke dag systematisch de mensenrechten. Hoewel aanvankelijk de Iraakse weigering om gehoor te geven aan de resoluties het hoofdargument vormde speelde de erbarmelijke mensenrechtensituatie nu een belangrijkere rol in de Nederlandse retoriek om de Amerikaanse acties te legitimeren. Het tweede argument was de "keten van resoluties" waarop het optreden was gebaseerd. Daarnaast was Van Aartsen van mening dat de actie niet half goedgekeurd kon worden: er moest een keuze gemaakt worden. Niettemin was de actie in de ogen van de Nederlandse regering noodzakelijk en legitiem.

Overigens stelt Van Aartsen tijdens het debat dat de Nederlandse visie niet ver lag van de Duitse en dat er ook gepoogd was samen te werken met de Fransen. Van Aartsen meende dat Nederland in de Veiligheidsraad, waar het sinds 1999 tijdelijk lid van was, een middenpositie innam. Door dit expliciet te benoemen wilde de minister ageren tegen de stellingname dat Nederland in de Veiligheidsraad een "slaafse volgeling" van Washington en Londen was. Nederland kwam volgens Van Aartsen door een eigen inhoudelijke analyse, afweging en argumentatie naast de opinies te staan die ook door de Britten en Amerikanen werden onderschreven.²⁹³

Het einde van UNCSON en de instelling van UNMOVIC (1999)

Een jaar na operatie *Desert Storm* werd middels de aangenomen resolutie 1284 een nieuwe organisatie in het leven geroepen om de taken van UNCSON over te nemen. De nieuwe organisatie kreeg de naam *United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission*, kortweg UNMOVIC. De onafhankelijkheid van UNCSON werd door Irak in de voorgaande jaren betwist, de

²⁹² *Commissie-Davids*, 53-54.

²⁹³ Kamerstukken Tweede Kamer, 1998-1999, 11-02-1999, 21 664, nr. 106. Verslag overleg vaste commissie voor Buitenlandse Zaken.

instelling van UNMOVIC moest dergelijke bezwaren zien te voorkomen. In plaats van dat de inspecteurs door individuele landen ter beschikking waren gesteld stonden de inspecteurs nu in dienst van de VN. Dit betekende dat de inspecteurselectieprocedure strenger was. Opvallend is dat Rusland, China en Frankrijk zich onthielden van stemming. Volgens de drie landen, die *Desert Fox* ook afkeurden, werd Irak door de resolutie niet voldoende tegemoet gekomen.

UNMOVIC zou echter lange tijd niet welkom zijn, hetzelfde gold voor IAEA. Pas na zware internationale druk zouden de eerstvolgende inspecties plaatsvinden, eind november 2002. Volgens de Commissie-Davids had dit mogelijkwerijs te maken met Hoessein's angst voor een potentiële Iraanse aanval. Door duidelijk te maken dat Irak wel degelijk nucleaire wapens had hoopte Hoessein dat hij niet hoefde te vrezen voor een Iraanse aanval. Door toedoen van de zware sancties en de verschillende operaties tegen het Iraakse militaire apparaat was het land namelijk zeer verzwakt.²⁹⁴

Het gevolg van de Iraakse weigering was dat er vrijwel geen informatie beschikbaar was over het Iraakse wapenarsenaal. UNMOVIC en IAEA voorzitters Blix en el-Baradei konden hun werk niet doen doordat er simpelweg geen mogelijkheid was tot inspectie. Van Aartsen gaf evenmin iets te weten over de Iraakse wapenproductiecapaciteit. Zijn Amerikaanse ambtgenoot Powell verklaarde tijdens een bezoek aan Egypte in februari 2001 dat hij geen hoge dunk had van het Iraakse wapenarsenaal. Hij was van mening dat de opgelegde sancties hun werk deden.²⁹⁵

Aanhoudende bombardementen (1998-2001)

Wat Powell tijdens zijn bezoek aan Egypte waarschijnlijk niet noemde maar wel degelijk bijdroeg aan de verminderde Iraakse wapenproductiecapaciteit waren de aanhoudende bombardementen. De Tweede Kamer werd in maart 2001 geïnformeerd over de ontwikkelingen met betrekking tot de no-flyzones sinds het einde van *Desert Fox*. Irak kwam sinds het einde van de operatie actief in verzet tegen de no-fly zones. Dit bleek volgens de regering uit het feit dat de no-fly zones 245 maal door de Iraakse luchtmacht waren geschonden en dat het Iraakse leger 1200 maal beschietingen had uitgevoerd op de Britse en Amerikaanse patrouillevluchten. Tussen 1998 en 2001 vonden er 30.000 patrouillevluchten plaats boven Iraaks grondgebied, waarbij 250 keer uit zelfverdediging tot bescherming van de no-flyzones werd opgetreden. Bij de bombardementen werden radarsystemen, luchtafweergeschut en communicatiecentra getroffen. Op 16 februari 2001 werden ook militaire installaties nabij Bagdad getroffen.²⁹⁶

²⁹⁴ *Commissie-Davids*, 55.

²⁹⁵ *Ibid.*, 56.

²⁹⁶ Kamerstukken Tweede Kamer, 2000-2001, 14-03-2001, 21 664, nr. 113. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.

Er vielen tijdens de bombardementen ook burgerslachtoffers. Op 4 februari 1999 gaf Van Aartsen aan dat de Nederlandse regering dit betreunde, maar stelde hij tegelijkertijd dat dit ook de noodzaak van de no-fly zones onderstreepte.²⁹⁷ Gedurende de periode 1998-2001 kwam de kwestie Irak slechts zelden aan bod. Er werd herhaald dat de wapeninspecties hervat moesten worden, maar ondanks pogingen om dit te bewerkstelligen zou het enkele jaren duren voordat de internationale gemeenschap het Iraakse regime zo ver wist te krijgen. Het Nederlandse Veiligheidsraadslidmaatschap bracht daar geen verandering in. Het feit dat de Iraakse soevereiniteit drie jaar lang geschonden werd leek nog weinig controversieel.

Slot: daadkracht als uitgangspunt

Het einde van de Koude Oorlog leek een nieuwe periode in de geschiedenis in te luiden. De Tweede Golfoorlog deed de internationale gemeenschap geloven dat de daarvoor vleugellamme VN nu een werkend instituut was, in staat om de internationale vrede en veiligheid te bewaren door agressieve, dictatoriale staten aan te pakken. Voor Nederland betekende dit optimisme een kans om haar internationale positie te versterken door zoveel mogelijk bereidheid te tonen om een (militaire) bijdrage te leveren aan de door de VN gesanctioneerde missies.

Het uiteenvallen van Joegoslavië en het voor Nederland zo traumatische Srebrenica liet echter zien dat dit optimisme ook een keerzijde had, het bracht risico's met zich mee. De Nederlandse bereidheid om een bijdrage te leveren aan VN-missies nam af en het geloof in de daadkracht van de VN nam ook af. Dit afnemende geloof liet zijn sporen na in het Nederlandse Irakbeleid. Waar Nederland aanvankelijk VN-vredesmissies en door de VS geleide militaire acties gebruikte om haar eigen politieke invloed te vergroten middels militaire bijdrages keerde het na Srebrenica terug naar een meer minimalistische militaire inzet zoals gebruikelijk tijdens de Koude Oorlog.

Het Iraakse regime werd in de jaren na de Tweede Golfoorlog door middel van meerdere Veiligheidsraadresoluties steeds verder onder druk gezet, maar zonder werkelijk resultaat. De Nederlandse politiek was ambigu tegenover de verschillende militaire operaties tegen het Iraakse regime. Het diplomatieke pad moest eerst bewandeld worden alvorens er overgegaan moest worden tot de inzet van militaire middelen. Wanneer dit moment van omkeer precies was diende de regering zelf te bepalen. Wellicht lag het falen van de VN in Joegoslavië ten grondslag aan het Nederlandse vertrouwen in de Brits-Amerikaanse acties buiten de VN om.

²⁹⁷ Kamerstukken Tweede Kamer, 1998-1999, 04-02-1999, 21 664, nr. 104. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.

Hoewel de Westerse samenwerking omtrent Irak aanvankelijk eensgezind leek betekende de verkiezing van de Franse president Jacques Chirac in 1995 het einde van die eensgezindheid. Onder het leiderschap van Chirac kende Frankrijk een terugkeer naar een meer Gaullistisch buitenlands beleid, wat er wellicht aan heeft bijgedragen dat Nederland de Brits-Amerikaanse interventies steunde. Anderzijds moet daarbij gezegd worden dat daar geen aantoonbaar bewijs voor is. Bovendien heeft minister van Buitenlandse Zaken Jozias Van Aartsen aangegeven dat er in de Veiligheidsraad gepoogd is om samen met de Fransen een alternatieve oplossing voor de kwestie te vinden. Dit in het licht van de klassieke Nederlandse middenpositie: een positie tussen die van de Brits-Amerikaanse en Franse standpunten om op die manier relatief de meeste invloed te hebben. Het kan geïnterpreteerd worden als een expliciete poging om de verworvenheden van de naoorlogse Euro-Atlantische samenwerking veilig te stellen.

Duidelijk is in ieder geval dat de Nederlandse regering keer op keer de Westerse militaire initiatieven tegen Irak heeft gesteund gedurende de periode 1990 - 2001. Dit werd op retorische en logistieke wijze gedaan, voor 1995 werd er ook tweemaal militaire steun aangeboden. De twee initiatieven stuitten echter op Amerikaanse weigeringen. Aansluitend bij de conclusie van de Commissie-Davids was er wat dat betreft inderdaad geen sprake van grote verschillen tussen de kabinetten Lubbers-III (1989-1994), Kok-I (1994-1998) en Kok-II (1998-2002).²⁹⁸ Een verschil dat de Commissie-Davids echter over het hoofd ziet is dat Nederland voor Srebrenica op eigen initiatief militaire bijdrages poogde te leveren. Na 1995 was dit niet langer het geval.

De ministers van Buitenlandse Zaken gebruikten los van elkaar vergelijkbare argumentatie om retorische steun voor de verschillende interventies te legitimeren. Het belangrijkste argument was de Iraakse weigering om te voldoen aan de door de resoluties opgelegde verplichtingen. Aanvankelijk betrof dat alleen het niet geheel toelaten van de wapeninspecteurs van UNCSOM en IAEA, maar later ook het gebruik van geweld tegen de eigen bevolking. Niet alle interventies werden door de betrokken partijen legitiem geacht, vooral *Desert Fox* (1998) leidde tot veel internationale kritiek. Gesteld voor de keuzes om internationaal overleg af te wachten, de interventie af te keuren of politieke daadkracht te verkiezen koos Nederland herhaaldelijk voor het laatste. De Iraakse schendingen van de Veiligheidsresoluties werden daarbij als belangrijkste argument gepresenteerd.

Er leek ook sprake te zijn van enige spanning in het kabinet naar aanleiding van de Brits-Amerikaanse operatie *Desert Fox*. Het was met name PvdA-minister Pronk die zich kritisch toonde ten aanzien van de noodzaak van een nieuwe resolutie voor een potentieel militair ingrijpen. Negen maanden voorafgaand aan *Desert Fox* had hij op de radio een uitspraak gedaan die niet in lijn was

²⁹⁸ *Commissie-Davids*, 58.

met het kabinetsbeleid. Naar aanleiding van een vraag van CDA parlementariër Verhagen stelde minister Van Mierlo dat een nieuwe resolutie niet noodzakelijk was.

Negen maanden later begon de controversiële operatie *Desert Fox*. Inmiddels was het tweede kabinet Kok aangetreden. Jozias van Aartsen was de nieuwe minister van Buitenlandse Zaken. Hij oordeelde dat de Brits-Amerikaanse operatie legitiem was. Pronk liet naar aanleiding hiervan tijdens de ministerraad zijn ongenoegen over het Nederlandse standpunt blijken. Dergelijk geweld mocht in Pronk's optiek alleen door de Veiligheidsraad worden gesanctioneerd. Hij stond hier niet alleen in, ook VVD-minister Korthals toonde zich kritisch over de rol van de VS. Het legaliteitsprobleem was daarmee niet partijgebonden. Tegenover hen stonden namelijk PvdA'ers Kok en De Vries en VVD'er Van Aartsen. Het leek een spanningsmoment tussen de Atlantische en internationaal legalistische traditie van het Nederlands buitenlands beleid, waarbij de eerste voor de minister van Buitenlandse Zaken het belangrijkste bleek te zijn. Het is echter de vraag in hoeverre waarde gehecht moet worden aan de kritiek van de kabinetsleden Pronk en Korthals. Los van Pronk's radio-optreden substantieerde de kritiek tot niet meer dan een afwijkende mening gedurende een ministerraad. Het uitgangspunt bleef gedurende de jaren negentig dan ook daadkracht. Dat was niet voor het eerst, maar ook niet voor het laatst.

Hoofdstuk 6: 2001-2003: 9/11, de War on Terror en de invasie van Irak

“Het was een van de moeilijkste dilemma’s waar ik voor gestaan heb” – Jaap de Hoop Scheffer²⁹⁹

Elf september 2001 en het Amerikaanse buitenlands beleid: De Bushdoctrine (2001)

De combinatie van de aanslagen van 9/11 en de verkiezing van de Amerikaanse president George W. Bush betekende dat het Amerikaanse buitenlands beleid een andere kant opging. Het beleid van Bush werd zwaar beïnvloed door neoconservatieve veteranen zoals Dick Cheney en Donald Rumsfeld. Door de aanslagen van 9/11 werd de neoconservatieve tendens van het buitenlands beleid van de regering Bush alleen maar versterkt.³⁰⁰ De Amerikaanse regering concludeerde dat het oude afschrikmiddel – de nucleaire garantie – geen veiligheid bood tegen terroristische aanvallen. Waar in het verleden grote legers en economische slagkracht ten grondslag lagen aan een militaire dreiging werd de VS nu in gevaar gebracht door terroristische netwerken die niet door een dergelijk middel werden afgeschrokken. Om die reden opteerde de regering Bush voor een strategie die uitging van een ‘preventieve aanval’ of ‘defensieve interventie’. Dit hield in dat terroristische dreigingen en organisaties bestreden moesten worden voordat ze in staat waren om de internationale gemeenschap ofwel de VS in gevaar te brengen. Wanneer dit precies moest gebeuren was aan de Amerikaanse regering.³⁰¹

Dat dergelijke aanvallen uitgaan van een unilateraal optreden zonder goedkeuring van de Veiligheidsraad was voor de regering Bush niet meer dan logisch. Brian C. Schmidt en Michael C. Williams wijzen in dit verband erop dat de VS al voor 9/11 unilaterale tendensen toonde. Zij verwijzen hiervoor naar de herhaaldelijke Amerikaanse weigeringen om zich te laten binden aan verschillende internationale verdragen en instituties zoals het Verdrag van Kyoto en het Internationaal Strafhof.³⁰² Ook Rob de Wijk ziet de unilaterale kentering eerder ontstaan. Hij verwijst hiervoor naar Amerikaanse vergeldingsaanvallen in 1998 naar aanleiding van aanslagen op Amerikaanse ambassades en de door de Amerikanen geleide operatie *Allied Force* (Kosovo 1999).³⁰³ Voor een unipolaire macht als de VS zijn multilaterale instituties en overleggen eerder een belemmering dan een bevordering van de macht. De reden dat er werd geopteerd voor unilaterale

²⁹⁹ Interview met Jaap de Hoop Scheffer, 08-01-2015.

³⁰⁰ Doeko Bosscher, ‘George W. Bush en het neoconservatisme’, *Internationale Spectator* 58 (2004) 10, 467-474, 472 aldaar.

³⁰¹ Zuijdam, ‘Een terugblik op de oorlog in Irak, 80-81.

³⁰² Brian C. Schmidt & Michael C. Williams, ‘The Bush Doctrine and the Iraq War: Neoconservatives versus Realists’, *Security Studies*, 17 (2008) 2, 191-220, 198-199 aldaar.

³⁰³ Rob de Wijk, ‘“11 september” en de nieuwe wereldorde’, *Internationale Spectator* 58 (2004) 11, 9-13, 9-11 aldaar.

acties heeft te maken met het concept *bandwagoning*. Neoconservatieven ageren tegen de *balance-of-power* aanname dat een unilateraal optreden van de machtigste staat leidt tot defensieve allianties. In plaats daarvan geloven zij dat zwakkere staten zich op basis van *bandwagoning* aan sluiten bij de machtigste staat: de VS.

In de praktijk betekende dit dat de regering-Bush dacht dat het verspreiden van democratie en vrijheid een positief effect zou hebben op de internationale vrede en veiligheid. Dictatoriale en onderdrukkende regimes gedragen zich volgens de doctrine als onbetrouwbare actoren en vormen daardoor een gevaar voor de internationale stabiliteit. Het bevrijden van dergelijke regimes kan volgens de doctrine tot gevolg hebben dat andere regimes in de regio ook democratischer worden. Een voorbeeld hiervan is de situatie in het Midden-Oosten: Turkije en Irak als vrije, pro-Amerikaanse landen zou potentieel tot gevolg kunnen hebben dat andere kleine landen in het gebied op basis van *bandwagoning* een vergelijkbare houding aannemen. Democratisering was in de ogen van de regering-Bush het geneesmiddel voor het extremisme en terrorisme in het Midden-Oosten.³⁰⁴

De Bushdoctrine gaat ervanuit dat juist de VS deze taak op zich moet nemen omdat de VS, als winnaar uit de Koude Oorlog, hegemoniaal was. Het verspreiden van vrijheid en democratie en het garanderen van de Amerikaanse en internationale veiligheid en stabiliteit kan niet worden overgelaten aan multilaterale overleggen of instituties zoals de Veiligheidsraad. Juist daarom moest de VS anders optreden.³⁰⁵ 9/11 vormde een nieuwe impuls aan het unilaterialisme dat bijdroeg aan de al bestaande fricties in de Internationale Betrekkingen.³⁰⁶ Het optimisme van de jaren negentig leek daarmee voorgoed voorbij.

Nederland en 11 september 2001

Naar aanleiding van de aanslagen gaf minister-president Kok op 12 september een toespraak in de Tweede Kamer. Kok maakte duidelijk dat de strijd tegen het terrorisme meer dan ooit de prioriteit genoot. Nederland ging op alle denkbare terreinen samenwerken met zowel de Europese partners als de VS om dit probleem aan te pakken. Er zou niet gerust worden voordat de daders waren gepakt.³⁰⁷ Enkele dagen later liet Kok opnieuw weten de Amerikanen onvoorwaardelijk te steunen, ditmaal echter met zwaardere woorden. Volgens Kok waren de aanslagen een oorlogsverklaring aan

³⁰⁴ Robert Jervis, 'Understanding the Bush Doctrine', *Political Science Quarterly*, 118 (2003) 3, 365-388, 366-369 aldaar; Schmidt & Williams, 'The Bush Doctrine and the Iraq War', 199-200.

³⁰⁵ Jervis, 'Understanding the Bush Doctrine', 376-378.

³⁰⁶ Rob de Wijk, "'11 september" en de nieuwe wereldorde', 12-13.

³⁰⁷ NRC Handelsblad, 'Regeringsverklaring minister-president Kok 12 september 2001' (versie 12 september 2001), http://vorige.nrc.nl/geslotendossiers/aanval_op_amerika/documenten_en_toespraken/article1560411.ece/Regeringsverklaring_door_premier_Kok (11 december 2015).

het Westen. De term 'oorlog' maakte het nodige los in Nederland, wat Kok ertoe bewoog om in de Kamer toe te lichten wat hij bedoelde. De minister-president meende dat het internationaal terrorisme de oorlog had verklaard aan alles waar het Westen voor stond.³⁰⁸ Zijn woorden moesten aantonen dat Nederland solidair was met de belangrijkste bondgenoot.

Het zou niet lang duren voordat de regering Bush een beroep deed op de steun van haar bondgenoten. In een toespraak voor het Amerikaanse Congres hield Bush een toespraak waarin hij duidelijk maakte dat de VS de oorlog verklaarde aan elke terroristische organisatie ter wereld, te beginnen met Al Qaida, die zich schuilhielden in Afghanistan. Bush deed hiervoor een beroep op de Amerikaanse bondgenoten, en niet zomaar een beroep. Hij maakte duidelijk dat de landen in de wereld een keuze moesten maken: "Either you are with us, or you are with the terrorists."³⁰⁹

Dit beroep werd geconcretiseerd door een beroep te doen op artikel 5 van de NAVO. Artikel 5 stelt dat in het geval van een aanval in Europa of Noord-Amerika op een van de lidstaten, alle lidstaten de aangevallen partij(en) moeten bijstaan om de getroffenen bij te staan. Het beroep op het artikel was significant gezien het feit dat dit voor het eerst in de geschiedenis van de NAVO was. Hoewel de woorden van Kok anders deden vermoeden, was de Nederlandse regering terughoudend. Het kabinet vroeg dan ook om uitstel, wat zij niet kreeg. De officiële verklaring voor de Nederlandse terughoudendheid was dat de Nederlandse regering extra tijd wilde om het bewijsmateriaal van de betrokkenheid van Al Qaida te bestuderen.

De discussie over de implicaties van de activering van de solidariteitsclausule was begrijpelijk, het riep namelijk de vraag op wat dit voor Nederland betekende. Werd er van Nederland verwacht dat zij een militaire bijdrage zou leveren? Dit bleek niet het geval te zijn. Het was te doen om de symboliek van bondgenootschappelijke steun, niet daadwerkelijke militaire samenwerking. In tegenstelling zelfs: de Amerikaanse NAVO-ambassadeur moest door zijn Canadese collega aangespoord worden om een beroep te doen op artikel vijf, die na overleg met de Amerikaanse regering het beroep deed. De Amerikanen wilden op hun beurt namelijk hun handen zoveel mogelijk vrij houden, multilateraal overleg via de NAVO zou militair gezien alleen maar een belemmering kunnen vormen voor een eventuele missie.³¹⁰

Om de activatie van de clausule als pure symboliek te duiden is echter te kort door de bocht. Daags na de activatie van de clausule werden tijdens een NAVO-top namelijk acht concrete afspraken gemaakt, die wel consequenties hadden voor Nederland. Hoewel de afspraken volgens de regering

³⁰⁸ Handelingen Tweede Kamer, Algemene politieke en financiële beschouwingen over de rijksbegroting 2002, 19-09-2001, 28000 nummer 1.

³⁰⁹ Presidential Rhetoric, 'George W. Bush, Address to the Nation, Washington D.C.' (versie onbekend), <http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/09.20.01.html> (11 december 2015).

³¹⁰ Juurd Eijssvoogel, 'Nederland in de Wereld na 9/11', *Militaire Spectator* 180 (2011) 9, 376-386, 379-381 aldaar.

‘algemeen van aard waren’ betekende dit wel dat Nederland desgevraagd logistieke steun zou verlenen. In een brief aan de Tweede Kamer formuleerde de minister van Buitenlandse Zaken en Defensie de afspraken als volgt:

- inlichtingenuitwisseling tussen Bondgenoten;
- naar vermogen assistentie bieden aan Bondgenoten en andere staten die als gevolg van hun steun aan de strijd tegen het terrorisme aan een grotere dreiging bloot kunnen komen te staan;
- verhoogde beveiliging van Amerikaanse objecten en NAVO-objecten;
- het opvullen («backfill») in geval eenheden/middelen elders worden ingezet;
- overvlieg rechten;
- toegang tot havens en vliegvelden, inclusief bijtank-faciliteiten;
- eventuele verplaatsing van de NATO Standing Naval Forces of delen daarvan naar het oostelijke Middellandse Zee-gebied;
- eventuele ondersteuning door AWACS-vliegtuigen.³¹¹

Nederland en de oorlog in Afghanistan: Operation Enduring Freedom (2001)

Veel tijd om bovenstaande verplichtingen te rechtvaardigen had het kabinet niet. Drie dagen nadat de Tweede Kamer bovenstaande informatie ontving viel een Brits-Amerikaanse coalitie Afghanistan binnen. Het door de Amerikanen opgelegde ultimatum bood geen uitsluitsel: het heersende Talibanregime weigerde vooralsnog Osama Bin Laden, de leider van Al Qaida, uit te leveren aan de Amerikanen zolang zij geen overtuigend bewijs aanleverden. Als rechtvaardiging voor de inval werd de eerder aangenomen VN-Veilighedsresolutie 1368 aangehaald. De betreffende resolutie erkende dat de VS op basis van artikel 51 van het VN-handvest het recht had op zelfverdediging als reactie op de aanslagen. Bovendien riep de resolutie andere VN-lidstaten op om samen te werken om de verantwoordelijke daders en de personen of staten die hen hielpen voor de rechter te dagen. De weigering van de Taliban om aan de door de VS opgelegde eisen te voldoen vormde voor de regering Bush de aanleiding om Afghanistan binnen te vallen.³¹²

Zowel Kok als Van Aartsen werden na aanvang van de inval op de hoogte gebracht. Kok werd door de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Colin Powell ingelicht, terwijl Van Aartsen op zijn beurt door zijn Britse ambtsgenoot Jack Straw werd geïnformeerd. Dat de Nederlandse regering

³¹¹ Kamerstukken Tweede Kamer, 2001-2002, 04-10-2001, 27 925, nr. 8. Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie.

³¹² Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kabul*, 443.

het nieuws aanvankelijk via de televisie moest vernemen leek geen enkel probleem te zijn. Alleen Tweede Kamerleden stoorden zich aan dat feit. Zo stelde fractievoorzitter Thom de Graaf van coalitiepartij D66 dat het van enige eegards zou hebben getuigd als de Amerikanen Nederland, “een van haar trouwste bondgenoten, in de Golfoorlogen en op de Balkan,” even had gebeld.³¹³

Twee dagen na de inval informeerde het kabinet de Tweede Kamer door middel van een brief. Middels de brief sprak het kabinet steun uit voor de acties “op grond van het uitgangspunt dat de VS het recht hebben om te reageren op de terreuracties van 11 september jl.” Dit was niet alleen de Nederlandse opvatting, uit de brief van de ministers blijkt dat naast vele bondgenoten ook de Secretaris-Generaal van de VN Kofi Annan de Amerikaanse rechtvaardiging van de inval onderschreef.³¹⁴

Naast het recht op zelfverdediging werden er ook andere argumenten gebruikt om de Nederlandse steun voor de invasie te rechtvaardigen. Zo stelde Van Aartsen dat de militaire acties “volledig gerechtvaardigd” waren op basis van het feit dat een dialoog “niet mogelijk was.”³¹⁵ In de brief werd onder andere benadrukt dat Nederland veel waarde hechtte aan het in stand houden van een grote internationale coalitie tegen terrorisme. Hoewel Nederland vooraf niet geïnformeerd werd over de inval, vormden de multilaterale overleggen via de NAVO, EU en VN wel de fora waarbinnen Nederland mee kon praten. Een brede coalitie betekende voor Nederland niet alleen dat de invasie gerechtvaardigd werd om de mogelijkheid te hebben om binnen internationale fora haar stellingname uiteen te zetten. Het feit dat veel landen meededen was op zichzelf al een rechtvaardiging, het gaf de inval extra internationaal gewicht. Anderzijds werd er gedurende het debat over de inval veel aandacht besteed aan het humanitaire aspect. De schrijnende situatie in Afghanistan vormde echter geen onderdeel van de legitimering van de inval. Uit de brief en het daaropvolgende debat blijkt dat het kabinet primair hechtte aan solidariteit met de Amerikanen.

De Nederlandse steun bestond vooralsnog alleen uit politieke steun. Wat betreft een militaire bijdrage was er sprake van “verkennende gesprekken” met de Amerikanen.³¹⁶ Een maand later deed de Amerikaanse regering de Nederlandse het verzoek om een militaire bijdrage te leveren. De bijdrage die de Amerikanen verzochten betrof zo’n 1400 militairen, waaronder zes F16’s, drie fregatten en twee mijnenvegers. De troepen zouden echter niet ingezet worden voor gevechtshandelingen, in plaats daarvan gingen de Nederlandse troepen voor een periode van twaalf

³¹³ Jan Hoedeman, “Spanning in Den Haag: belt Witte Huis nog?”, *De Volkskrant*, 10 oktober 2001, <http://www.volkskrant.nl/archief/spanning-in-den-haag-belt-witte-huis-nog~a591920/> (9 december 2015).

³¹⁴ Kamerstukken Tweede Kamer, 2001-2002, 09-10-2001, 27 925, nr. 11. Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking.

³¹⁵ Handelingen Tweede Kamer, 2001-2002, 09-10-2001, 10 453.

³¹⁶ Handelingen Tweede Kamer, 2001-2002, 09-10-2001, 10 448.

maanden ondersteunende en logistieke taken verrichten. De Nederlandse regering stemde met het verzoek in.³¹⁷

Nederland en de International Security Assistance Force (ISAF) (2002)

De Nederlandse bijdrage was vooralsnog logistiek van aard. Na de val van het Talibanregime zou de Nederlandse bijdrage veranderen. In december 2001 overlegde een groep prominente Afghanen onder auspiciën van de VN in Bonn over de toekomst van Afghanistan, het *Bonn-proces*. Het overleg leidde tot een overeenkomst, het *Bonn Agreement* oftewel het akkoord van Bonn. In de overeenkomst werd onder meer gevraagd om een internationale troepenmacht om de nieuwe Afghaanse staat bij te staan bij het opbouwen van democratische instituties. De internationale troepenmacht, International Security Assistance Force (ISAF) genaamd, werd gesanctioneerd door de VN-Veiligheidsraad middels resolutie 1386.

Het kabinet maakte kort na de bekendmaking van de inhoud van het Bonn Agreement duidelijk dat het bereid was een bijdrage te leveren aan de internationale troepenmacht.³¹⁸ In een brief van liefst zestien pagina's zetten Van Aartsen en minister van Defensie De Grave uiteen wat de exacte rechtvaardiging en toedracht van de deelname aan de internationale troepenmacht was. Op pagina twee van de brief worden de argumenten die de Nederlandse bijdrage rechtvaardigen samengevat: "(...) de militaire risico's in deze gecompliceerde operatie zijn weliswaar aanzienlijk, maar de inzet van Nederlandse militairen, gelet op de met deze operatie gemoeide belangen, het mandaat, de overige deelnemende landen en de betrokkenheid van de VS, is verantwoord."³¹⁹

Hoewel de brief zes gronden noemt laat bovenstaande zien dat de argumentatie van het kabinet neerkomt op een viertal punten. De vier punten lijken vanzelfsprekend, maar door de stroperige formuleringen is het lastig om te analyseren wat met elk van de vier argumenten wordt bedoeld. Met name wat bedoeld wordt met het eerstgenoemde argument, "de met de operatie gemoeide belangen", is lastig uit de brief te halen. Gaat het hier om de strijd tegen het terrorisme of iets anders? De brief scheidt in dat opzicht eerder verwarring dan duidelijkheid. In de brief wordt weliswaar gewezen op een bijdrage aan de strijd tegen het terrorisme, maar tegelijkertijd wordt er ook gewezen op een verwachte afname van de vluchtelingenproblematiek in de regio en Europa.

³¹⁷ Kamerstukken Tweede Kamer, 2001-2001, 09-11-2001, 27925, nr. 24. Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie.

³¹⁸ Kamerstukken Tweede Kamer, 2001-2002, 11-12-2001, 27925, nr. 32. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.

³¹⁹ Kamerstukken Tweede Kamer, 2001-2002, 21-12-2001, 27925, nr. 35. Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie.

Het mandaat is wat dat betreft wel een duidelijk argument. De Veiligheidsraad had de internationale troepenmacht op uitdrukkelijk verzoek van de nieuwe Afghaanse autoriteiten gesanctioneerd en voldeed daarmee aan het internationale recht. Daarnaast was er sprake van een duidelijke *lead nation*: het Verenigd Koninkrijk. Dit betekende dat er een duidelijke hiërarchische structuur was. Tot slot was het mandaat gebaseerd op Hoofdstuk VII van het VN Handvest, wat betekent dat de troepenmacht, indien nodig, de veiligheid mag handhaven door militair optreden. Het mandaat neemt daarmee drie risicofactoren weg: het legitimiteitsvraagstuk, hiërarchische verwarring en het recht om, indien nodig, militair geweld te gebruiken.

De overige twee argumenten zijn anders van aard. Het feit dat er veel landen betrokken waren bij de operatie betekende niet alleen dat Nederland er niet alleen voor stond, maar ook dat Nederland moeilijk achter kon blijven. Tot slot was de betrokkenheid van de VS een garantie voor Nederland. De Amerikanen fungeerden als vangnet voor de internationale troepenmacht, indien nodig kon er altijd teruggevallen worden op de machtigste bondgenoot. Dit argument, tezamen met de duidelijke hiërarchische structuur en het robuust geformuleerde mandaat zijn duidelijke lessen uit de mislukkingen van Srebrenica.

De kwestie Irak in de nadagen van het kabinet-Kok II (2002)

In maart 2002 vroeg minister-president Kok om informatie bij een van zijn raadsadviseurs. Kok wilde weten wat zich achter de schermen in Washington afspeelde met betrekking tot Irak. Kok voelde zich niet gemakkelijk bij het geheel, hij vreesde voor "het risico om voor het blok gezet te worden." Het zou enige tijd duren voordat de kwestie Irak terug op de politieke agenda kwam. Dat was niet verwonderlijk gezien de kwesties die de Nederlandse politiek bezighielden: het Srebrenica-rapport, de val van het kabinet, de moord op Fortuyn, de parlementaire enquête naar bouwfraude en de Tweede Kamerverkiezingen.³²⁰

In de maanden na Koks verzoek werd de directeur-generaal politieke zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken (DGPZ) regelmatig door de Nederlandse ambassadeur in Washington geïnformeerd over de Amerikaanse ontwikkelingen inzake Irak. Vanaf mei begon de ambassadeur te berichten over de Amerikaanse vastberadenheid om tegen Irak op te treden. Als argumenten voor de beoogde *regime change* werden angst voor massavernietigingswapens (MVW) en Iraakse banden met terroristische groeperingen genoemd. In juli meldde de ambassadeur dat

³²⁰ *Commissie-Davids*, 81.

vicepresident Cheney in een toespraak een snelle actie tegen Irak bepleitte. De Amerikanen leken steeds meer te benadrukken dat het tijd was om op te treden tegen Irak: "It is time to act."³²¹

Hoewel de VS duidelijk een positie innam ten aanzien van Irak leidde dat vooralsnog niet tot concrete acties. Wat betreft het kabinet werden er geen beslissingen genomen. Er ging vooralsnog veel aandacht uit naar Afghanistan en de internationale vredesmacht ISAF. Aan de andere kant stelde minister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen het kabinet gerust door te stellen dat de woorden uit Washington geen opmaat vormden voor een militaire actie in Irak. Van Aartsen begreep van zijn ambtsgeenoot Powell namelijk dat de uitspraken als doel hadden om de druk op Irak te vergroten. Dit om de opgelegde resoluties van de Veiligheidsraad af te dwingen. Van Aartsen liet tijdens de betreffende ministerraad weten dat hij achter de Amerikaanse doelstelling stond.³²²

Kabinet-Balkenende I: positiebepaling (2002)

Na de val van het tweede kabinet-Kok bestond het nieuwe kabinet uit een coalitie van CDA, VVD en nieuwkomer LPF. Het kabinet werd eind juli 2002 beëdigd. De nieuwe minister-president was Jan Peter Balkenende (CDA) en de minister van Buitenlandse Zaken was Jaap de Hoop Scheffer (CDA). De paarse coalitiegeenoten van de VVD zaten nu in de oppositie, zij hadden aanzienlijke verliezen geleden. Het kabinet-Balkenende I opereerde met een aanzienlijke meerderheid, de coalitiepartijen hadden samen 93 zetels.

Een kleine maand na de beëdiging vond het eerste overleg over de kwestie Irak op het ministerie plaats. Daarbij waren naast de minister een aantal hoge ambtenaren aanwezig. De bijeenkomst leidde tot een memorandum, dit memorandum vormde volgens de Commissie-Davids het uitgangspunt voor het Nederlandse beleid inzake de kwestie Irak. De uitgangspunten zoals geformuleerd op het memorandum waren als volgt:

1. De dreiging die van Irak/Saddam Hoessein uitgaat is reëel;
2. Het antwoord daarop moet gebaseerd zijn op de diversie resoluties van de veiligheidsraad m.b.t. 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*;

³²¹ Ibid., 81-82.

³²² Commissie-Davids, 82.

5. Het gaat echter niet alleen om een juridische, maar evenzeer om een politieke afweging (...), daarbij is de positie van de buurlanden van cruciaal belang;
6. Naar Nederlandse opvatting is mede in dat licht een actieve VS-inzet om een politieke oplossing voor het Israëliësch-Palestijnse conflict te bevorderen van groot belang;
7. Nederland acht daarom, ook, in geval van VS militair optreden tegen Irak, een [Veiligheidsraad]resolutie politiek wenselijk, hoewel juridisch niet absoluut noodzakelijk;
8. Nederland hecht zeer aan intensieve consultatie met de VS in de komende maanden, zowel bilateraal als in NAVO-verband, en parallel daaraan een nauwe EU-afstemming.³²³

Eerste brief aan de Tweede Kamer (2002)

Op verzoek van oppositiepartijen D66 en PvdA werd de kwestie Irak in september 2002 weer op de politieke agenda gezet. De Hoop Scheffer informeerde de Tweede Kamer over het kabinetsstandpunt middels een brief. In de brief werden volgens de Commissie-Davids dezelfde uitgangspunten aangehaald als in het eerder beschreven memorandum, zij het met scherpere bewoordingen.³²⁴ In de brief wordt de aanwezigheid van MVW's als feit gepresenteerd: er bestaat volgens De Hoop Scheffer weinig twijfel over de aanwezigheid van de wapens. In 1998 zouden zelfs MVW's zijn aangetroffen door de toenmalige VN-wapeninspecteurs. Daarnaast betwijfelt de minister niet dat het regime bereid is de MVW's in te zetten op basis van het eerdere gebruik van MVW's tegen Iran en de eigen Koerdische bevolking. In de brief wordt op basis van bovenstaande en de gebeurtenissen na 9/11 geëist dat Irak de wapeninspecteurs opnieuw toelaat. Die visie werd volgens de minister gedeeld door de EU-bondgenoten, een argument dat dient ter rechtvaardiging van de Nederlandse positie. De voortdurende Iraakse weigering om VN-wapeninspecteurs toe te laten was volgens de regering onaanvaardbaar.

De Hoop Scheffer achtte de druk vanuit de VN alsmede de Amerikaanse oorlogsretoriek van groot belang om Irak tot beweging te krijgen. Een militaire interventie om de reeds opgelegde Veiligheidsraadresoluties af te dwingen vereiste volgens De Hoop Scheffer echter wel een nieuwe resolutie van de Veiligheidsraad. Zijn letterlijke bewoording was dat een nieuwe resolutie voor een dergelijk ingrijpen wenselijk was. Opvallend is het verschil met het memorandum, waarop stond dat een nieuwe resolutie wenselijk, maar niet noodzakelijk was. De Hoop Scheffer was er van overtuigd dat een interventie voldoende politieke draagvlak zou hebben.³²⁵

³²³ *Commissie-Davids*, 85.

³²⁴ *Ibid.*

³²⁵ Kamerstukken Tweede Kamer, 2001-2002, 04-09-2002, 23432, nr. 56. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.

Eerste debat over Nederlandse positie: wenselijk, doch niet noodzakelijk (2002)

Alle linkse en progressieve partij bekritiseerden de aanname van de minister dat er MVW's in Irak aanwezig zouden zijn. Het ontbreken van enig bewijs deed de woordvoerders van D66, PvdA, GroenLinks en SP die aanname betwijfelen. De vier partijen oordeelden dat de brief op vrijwel alle punten onvoldoende was en niet getuigde van een helder en consistent standpunt. De vier partijen pleitten gedurende het debat allemaal voor meer samenwerking met de buurlanden van Irak, een gezamenlijk Europees standpunt en een centrale rol voor de VN. Met name de uitspraak dat een nieuwe resolutie wenselijk was baarde de oppositie zorgen, was dit dan niet noodzakelijk? De regeringspartijen CDA, LPF en VVD lieten juist weten het met de minister eens te zijn.

De Hoop Scheffer verdedigde zich door te stellen dat een nieuwe Veiligheidsraadsresolutie inderdaad niet noodzakelijk was. Dit omdat er anders geen stok achter de deur was. "Je wilt graag een resolutie van de Veiligheidsraad als dat nodig is. Je kunt je echter niet afhankelijk maken van het veto van één permanent lid." Dit noemde De Hoop Scheffer zijn politieke argument. Daarnaast sprak de minister van een formeel-juridische argument, namelijk het geheel van de aangenomen Veiligheidsraadsresoluties. De minister was het niet eens met de oppositie wat betreft de noodzakelijkheid van een nieuwe resolutie, mocht een permanent lid van de Veiligheidsraad een veto uitspreken. Het had echter wel zijn voorkeur. Aan de andere kant meende De Hoop Scheffer dat het Amerikaanse argument om een inval te legitimeren op basis van *regime change* onvoldoende was. Het lag voor de minister "nagelvast in de kwestie van de massavernietigingswapens."

De vraag gesteld hoe de toekomst van Irak er uit zou zien zonder Hoessein reageerde De Hoop Scheffer dat daar vanzelfsprekend over nagedacht moest worden, maar dat het voorop stond dat Saddam Hoessein een van de "ergste soorten dictators" is. De minister ging het antwoord meermaals uit de weg. Uit de antwoorden van De Hoop Scheffer blijkt hoofdzakelijk dat de terugkeer van de wapeninspecteurs en het vergaren van een brede coalitie om de weg via de VN te bevorderen voorop stond.³²⁶

Internationale contacten: handreiking door Angelsaksische bondgenoten (2002)

De maand na het eerste debat bood voldoende mogelijkheid voor De Hoop Scheffer om te werken aan het opbouwen van een brede, internationale coalitie. Zo bezocht de minister van Buitenlandse Zaken de Verenigde Staten en sprak hij op 15 september 2002 de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties toe. De Hoop Scheffer werd op zijn beurt ook benaderd, door de Britten. Volgens

³²⁶ Handelingen Tweede Kamer, 2001-2002, 05-09-2002, 95 5649-95 5671.

de Commissie-Davids komt dit voort uit De Hoop Scheffers overtuiging dat Hoessein beschikte over massavernietigingswapens. Daarnaast meent de commissie dat de Britten er van uitgingen dat Nederland op het Europese continent hun traditionele bondgenoot was. Als bewijsvoering wordt intensieve samenwerking van Nederland met de Britten en Amerikanen tijdens vreedstijd genoemd.

Nederland was niet het enige land dat een internationale coalitie probeerde te smeden. Waar Nederland bij de operatie *Enduring Freedom* nog zelf initiatief nam om de Amerikanen te steunen, waren het nu de Amerikanen en Britten die zelf bondgenoten benaderden met informatie en verzoeken. Zo kreeg Balkenende op 25 september een 'for your eyes only' document uit handen van de Britse premier Tony Blair. In dit document werd ingegaan op de Iraakse dreiging en de aanwezigheid van chemische en biologische wapens. Balkenende interpreteerde het document als een signaal vanuit Groot-Brittannië.³²⁷ Dit voorval zou niet het laatste zijn in de aanloop naar de invasie in maart 2003.

Veiligheidsraadsresolutie 1441: serious consequences en material breach (2002)

Begin november informeerde de inmiddels demissionaire minister De Hoop Scheffer de Tweede Kamer over de nieuw aangenomen Veiligheidsraadsresolutie, resolutie 1441. Het kabinet-Balkenende I was, hoofdzakelijk door instabiele nieuwkomer LPF, een kort leven beschoren. Reeds op 16 oktober 2002 was het kabinet demissionair, na slechts 86 dagen geregeerd te hebben. Wat betreft de kwestie Irak nam de Veiligheidsraad op 8 november 2002 tot genoegen van De Hoop Scheffer een nieuwe resolutie aan, resolutie 1441. Enkele dagen later informeerde de demissionaire minister de kamer over de inhoud van de resolutie.

De Hoop Scheffer interpreteerde de nieuw aangenomen resolutie als een expliciete poging van de VS om het VN-spoor te blijven volgen. In de brief wordt de resolutie dan ook als overwinning voor het internationale recht en de internationale vrede en veiligheid uitgelegd. In de resolutie stonden de wapeninspecties centraal. De twee teams, UNMOVIC en IAEA, moesten de inspecties in Irak zo spoedig mogelijk zonder beperkingen hervatten. Irak had 7 dagen de tijd om in te stemmen met de resolutie, waarna het 30 dagen had om zo compleet mogelijk verslag te doen van alle chemische, biologische en nucleaire wapens, programma's en bijbehorende wapeninstallaties en militair materieel. Dit was voor Irak de 'final opportunity' om samen te werken met de VN. Mocht Irak niet voldoen aan de eisen dan zouden er *serious consequences* volgen. Een dergelijke *material breach* zou ertoe leiden dat de Veiligheidsraad opnieuw bijeen zou komen om zich te beraden.

³²⁷ *Commissie-Davids*, 87-88.

De resolutie werd niet alleen gesteund door de Veiligheidsraad, maar ook door de Europese Unie en de Arabische liga. Dit was de brede, internationale coalitie waar De Hoop Scheffer op doelde in het eerdere debat. De resolutie legitimeerde echter niet het gebruik van geweld mocht Irak in gebreke blijken. Volgens de brief zou daarvoor een nieuwe Veiligheidsraadsresolutie nodig zijn. In de zin daarna wordt echter meteen gesteld dat Irak herhaaldelijk door de Veiligheidsraad is gewaarschuwd dat het “ernstige consequenties onder ogen zal moeten zien in het geval van voortdurende schending van zijn verplichtingen.”

In de brief wordt in de voorlaatste alinea een uitspraak van Bush aangehaald waaruit De Hoop Scheffer concludeert dat de VS zich handelingsvrijheid voorbehoud in het geval dat Irak niet voldoet aan de resolutie. “If Iraq fails to fully comply, the United States and other nations will disarm Saddam Hussein.” Of een dergelijke handeling de steun van de regering zou krijgen blijkt niet uit de brief. Wel is duidelijk dat Irak volgens de regering deze laatste kans moest grijpen om zelf uitvoering te geven aan de beslissingen van de Veiligheidsraad.³²⁸

Het debat over de resolutie door de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken ging in op verschillende facetten van de resolutie, maar het belangrijkste onderwerp was de inzet van geweld. De oppositiepartijen vroegen zich af of de resolutie nu wel of niet geweld legitimeerde. Bovendien vroegen zij zich af wat de Nederlandse opstelling was indien de Amerikanen besloten dat militair ingrijpen noodzakelijk was. In de ogen van de minister betekende het geheel van de resoluties in combinatie met de onwelwillende houding van Irak dat voor de inzet van geweld een nieuwe resolutie wenselijk, maar niet noodzakelijk was.³²⁹ De Hoop Scheffer gaf daarmee een andere lezing van de resolutie dan de ambassadeurs die bij de stemming van de Veiligheidsraad aanwezig waren, die juist voor de resolutie stemden omdat de resolutie geen expliciete machtiging gaf tot geweldsgebruik van individuele lidstaten zonder verdere goedkeuring van de Veiligheidsraad.³³⁰

Verzoek tot militaire steun (2002)

Op 15 november 2002 ontving Nederland een officieel verzoek van de Verenigde Staten voor mogelijke militaire steun. Dat de VS zo kort na de aanname van de resolutie op 8 november een dergelijk verzoek deed getuigt van een enigszins sceptische houding ten aanzien van zowel de Veiligheidsraad als het Iraakse regime. De VS deed hetzelfde verzoek aan 49 andere landen. De

³²⁸ Kamerstukken Tweede Kamer, 2001-2002, 11-11-2002, 23 432, nr. 63. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.

³²⁹ Kamerstukken Tweede Kamer 2001-2002, 19-11-2002, 23 432, nr. 66, Verslag algemeen overleg vaste commissie Buitenlandse Zaken.

³³⁰ *Commissie-Davids*, 241-242.

Amerikanen vroegen niet alleen om logistieke steun, maar ook om militaire steun.³³¹ Eind november werd het Amerikaanse verzoek besproken in de ministerraad. Er stond veel druk op de discussie over het Amerikaanse verzoek gezien Amerikaanse vertegenwoordigers begin december een bezoek zouden brengen aan Den Haag.

Vrijwel alle ministers stonden positief tegenover het Amerikaanse verzoek. Balkenende stelde meermaals dat het Amerikaanse verzoek gezien moest worden in het licht van het opvoeren van de druk op Irak om Veiligheidsraadsresolutie 1441 uit te voeren. Hiermee doelde de minister-president op het vraagstuk of de Amerikanen een bijdrage zochten naar concrete militaire actie. Volgens Balkenende was dat niet zo, de steun was nodig om de druk op Irak te vergroten. Alle aanwezigen stonden in beginsel positief tegenover het Amerikaanse verzoek omtrent logistieke steun. Wat betreft militaire capaciteiten waren de ministers terughoudend. Zij waren van mening dat dit vraagstuk nog niet aan de orde was. Het enige aspect inzake militaire, offensieve steun dat wel werd besproken was het Amerikaanse verzoek om de inzet van Nederlandse Patriots (luchtafweergeschut). De Hoop Scheffer was van mening dat dit niet als offensieve steun beschouwd diende te worden gezien de Patriots dienden ter bescherming van Turkije. Minister van Defensie Korthals was wat dat betreft terughoudender, hij was van mening dat het beter was om voorlopig de handen vrij te houden zolang de vraag van meedoen nog niet aan de orde was. Uiteindelijk werd besloten dat Nederland in beginsel positief stond ten opzichte van het logistieke aspect van het verzoek. Besluitvorming in de ministerraad ten aanzien van de Patriots moest echter nog plaatsvinden.³³²

Gesprek met Grossman (2002)

Op 5 december sprak De Hoop Scheffer met de Amerikaanse onderminister Marc Grossman, de nummer vier van het State Department. Tijdens hun gesprek werd duidelijk dat de VS hetzelfde standpunt innam als Nederland. Hoewel de ambitie was om het VN-traject te blijven volgen, was een nieuwe Veiligheidsresolutie niet noodzakelijk, alleen wenselijk. Grossman ging ook in op wat *material breach* was en wat dit concreet zou betekenen. Volgens de Amerikaanse onderminister zou de VS het begrip breed uitleggen. Grossman legde uit dat het voor de Amerikanen er niet om ging wat *material breach* specifiek is, meer welke *material breach* zou leiden tot een conflict. De Hoop Scheffer dacht dat de Amerikaanse interpretatie mogelijk niet door alle Europese landen zou worden gedeeld. Was het immers niet de VN die moest oordelen wanneer er sprake was van *material breach*? Tot slot benadrukte Grossman, net als Balkenende tijdens de ministerraad, dat het om het vergroten van

³³¹ Ibid, bijlage L.

³³² *Commissie-Davids*, 92-93.

druk ging, niet om militaire voorbereiding. Indien de druk groot genoeg was zou dat een conflict kunnen voorkomen, aldus Grossman.

Een dag later presenteerden de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie gedurende de ministerraad een eerste voorstel ten aanzien van de Amerikaanse verzoeken. Wat betreft het logistieke aspect werd voorgesteld om daarop “in beginsel en voor planningsdoeleinden” positief te reageren. De ministerraad sloot zich bij dit standpunt aan. Hier viel ook het beschikbaar stellen van het Patriotraketverdedigingssysteem onder. Het tweede, militaire aspect leek moeilijker te liggen. De ministers Van der Hoeven, De Geus en Veerman, overigens allen CDA, waren van mening dat Nederland haar handen vrij moest houden. Het exacte voorstel van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie wordt helaas niet door de Commissie Davids gegeven. Zij putten voor hun onderzoek uit archieven die op het moment van schrijven nog niet toegankelijk zijn. Duidelijk is dat over het tweede, militair offensieve aspect geen beslissing werd genomen. De minister-president besloot daarom dat nader overleg met de Amerikanen noodzakelijk was.³³³

Discussie over Nederlands standpunt in de Tweede Kamer (2002)

Het besluit dat voortkwam uit de ministerraad en het gesprek met Grossman werd middels een brief uiteengezet aan de Tweede Kamer. In de brief werd sterk benadrukt dat een uiteindelijk besluit in handen van de regering lag. Hoewel Nederland in beginsel positief reageerde was voor concrete actie nader overleg nodig. Belangrijk was dat werd gesteld dat de regering voor een “besluit tot feitelijke ter beschikkingstelling” een eigen analyse zou maken of er sprake was van *material breach* door Irak. Wat betreft argumentatie wordt in de brief gehamerd op de brede steun voor de uitvoering van resolutie 1441. Niet alleen de VN-Veiligheidsraad nam de resolutie aan, ook de NAVO-bondgenoten spraken unaniem steun uit voor de uitvoering van de resolutie. Het argument dat de druk verhoogd moest worden op Irak vormde voor Nederland daarom een legitieme rechtvaardiging om positief te reageren op de Amerikaanse verzoeken.³³⁴

Bij het debat over de brief in de Tweede Kamer maakte De Hoop Scheffer als reactie op kritische vragen van de oppositie duidelijk dat het opvoeren van druk op Irak noodzakelijk was. Zonder druk zou Hoessein nooit wapeninspecteurs hebben toegelaten, aldus De Hoop Scheffer. Ook wuifde hij het idee weg dat de voorbereidingen een opmaat naar oorlog vormden. De planning was volgens de minister niet voorbarig, het was volgens hem niet mogelijk om daarmee te wachten tot

³³³ *Commissie-Davids*, 94-95.

³³⁴ Kamerstukken Tweede Kamer, 2002-2003, 06-12-2002, 23 432, nr. 65. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.

een conflict was uitgebroken. Als rechtvaardiging voor de Nederlandse positie verwees de minister opnieuw naar de positie van de Europese bondgenoten, die hetzelfde deden als Nederland.

Daarnaast zag de minister de VN-Veiligheidsraad als het orgaan om *material breach* vast te stellen. Dit terwijl De Hoop Scheffer eerder stelde dat de Nederlandse regering een eigen analyse zou maken. In het debat stelde de minister dat voor een objectief oordeel de regering het team van Hans Blix vertrouwde, die in dienst van de VN tot een objectief oordeel moest komen. Bij het constateren van *material breach* en *serious consequences* zou de kwestie Irak opnieuw door de VN-Veiligheidsraad worden besproken. Mocht een nieuwe discussie eindigen in een veto in plaats van een nieuwe resolutie zou De Hoop Scheffer dat betreuren, maar dat hoefde volgens de minister niet “per definitie de doorslag te geven.” Opnieuw hield dat het standpunt “wenselijk, maar niet noodzakelijk” in. Wat betreft potentiële militaire steun bij offensieve acties waren naast legitimiteit, proportionaliteit en effectiviteit ook twee belangrijke argumenten. De afweging met betrekking tot deze twee criteria zou echter pas gemaakt worden wanneer er sprake was van een conflict en er duidelijkheid was over de situatie in Irak. De Hoop Scheffer sloot af door te stellen dat daarin “geen dogmatische aannames voorafgaand aan het proces” passen.³³⁵

De brief van Acht: Nederland tussen continent en Atlanticisme (2003)

Rond de jaarwisseling verdween de kwestie Irak vanwege het verkiezingsreces enige tijd van de politieke agenda. Op internationaal politiek niveau speelde de kwestie wel. Eind december 2002 begon het duidelijk te worden dat de documenten die Irak op basis van resolutie 1441 aan de VN had overhandigd hoogstwaarschijnlijk onvoldoende waren. De Hoop Scheffer meldde in de ministerraad dat serieus rekening gehouden moest worden met de vaststelling van *material breach*.

Op basis van overleg met de Amerikanen eind januari 2003 meldde De Hoop Scheffer dat de toenemende kans op oorlog kon leiden tot een politieke splitsing tussen enerzijds de VS en het VK, en anderzijds Duitsland en Frankrijk. Hierover zei de minister dat “in een slecht scenario het erop neer kan komen dat Nederland moet kiezen tussen de Atlantische of Europese zijde.” De Hoop Scheffer was op dat moment van mening dat Nederland nog geen ongeclausuleerde steun aan een mogelijke (militaire) actie van de VS moest geven.

Nederland wilde voorlopig haar handen vrijhouden. Dat blijkt onder meer uit de weigering van Balkenende om de ‘brief van Acht’ te ondertekenen. Minister-president Balkenende kreeg eind januari het verzoek om een open brief van Europese regeringsleiders te ondertekenen. In de brief werd het Amerikaans-Britse standpunt onderschreven. Frankrijk en Duitsland waren echter niet

³³⁵ Kamerstukken Tweede Kamer 2002-2003, 18-12-2002, 23 432, nr. 74, Verslag algemeen overleg vaste commissies Buitenlandse Zaken en Defensie.

geraadpleegd over de brief. Na overleg met De Hoop Scheffer en zijn raadgever besloot Balkenende om de brief niet te ondertekenen. Balkenende was het weliswaar eens met de inhoud van de brief, maar hij was van mening dat er een verkeerd signaal van de brief uitging. Verdeeldheid binnen de EU zou Irak alleen maar baat bij hebben, aldus Balkenende.³³⁶ Die verdeeldheid was, zo bleek uit de brief, echter al een feit.

De presentatie van Powell (2003)

Op 5 februari 2003 hield de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Colin Powell een presentatie voor de Veiligheidsraad. Tijdens de presentatie probeerde hij de aanwezigen ervan te overtuigen dat Irak bezig was met het vervaardigen van massavernietigingswapens en dat Hoessein's regime de wapeninspecteurs om de tuin leidde. De boodschap die Powell wilde overbrengen werd enkele dagen daarvoor ook uitgesproken door de Amerikaanse President Bush, zij het krachtiger en in een andere setting. Bush maakte tijdens de State of the Union duidelijk wat de Amerikaanse perceptie van het Iraakse regime was: "The dictator of Iraq is not disarming. To the contrary, he is deceiving."³³⁷ De bewijzen die Powell liet zien maakten grote indruk op de Nederlandse vertegenwoordiging en werden als rechtvaardiging ingezet voor het Nederlandse regeringsstandpunt.

Het beeld dat Powell schetste versterkte volgens De Hoop Scheffer de reeds bestaande perceptie dat Irak tekortschoot in haar verplichtingen. De minister deelde de lezing dat Irak onwelwillend was in haar houding en wees op de bewijzen van Powell, waaruit bleek dat Irak gebruik maakte van een verbergingsmechanisme om de wapeninspecteurs om de tuin te leiden. Powell's presentatie in combinatie met het rapport van Blix riep bij de Nederlandse regering de vraag op of de inspecties onder de huidige omstandigheden enige kans van slagen hadden. In een brief aan de Tweede Kamer ging De Hoop Scheffer ook in op de uitspraken van Bush, die in klare taal had aangegeven dat de VS er niet voor zou terugdeinzen actie te ondernemen indien een nieuwe resolutie onmogelijk zou blijken. De Nederlandse regering meende dat militaire actie nog niet onontkoombaar was, maar legde tegelijkertijd de verantwoordelijkheid daarvoor expliciet bij Irak.³³⁸

³³⁶ *Commissie-Davids*, 96-97.

³³⁷ Washington Post, 'Text of President Bush's 2003 State of the Union Address' (versie 28 januari 2003), http://www.washingtonpost.com/wp-srv/onpolitics/transcripts/bushtext_012803.html (11 december 2015).

³³⁸ Kamerstukken Tweede Kamer, 2002-2003, 10-02-2003, 23 432, nr. 76. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.

Een verdeelde wereld: oplopende spanningen (2003)

De presentatie van Powell en de oorlogszuchtige taal van Bush verscherpte de reeds bestaande tegenstellingen in Europa. De Amerikanen drongen aan op een nieuwe resolutie, maar maakten tegelijkertijd duidelijk dat wat hen betreft een nieuwe resolutie niet noodzakelijk was indien Irak niet aan de door resolutie 1441 opgelegde eisen voldeed. Waar Europa na 9/11 als één blok achter de VS stond, was het nu scherp verdeeld. Al in de nazomer van 2002 was er kritiek vanuit Frankrijk, Duitsland en België ten aanzien van de Amerikaanse positie.³³⁹ Het Nederlandse streven om een eensgezinde Europese positie te bewerkstelligen was daarmee bepaald niet eenvoudig.

Hoewel het eerste rapport van de Irakezen incompleet was leidde het rapport tot verschillende conclusies bij de leden van de Veiligheidsraad. Naast critici Duitsland en Frankrijk pleitten ook Rusland en China voor meer inspecties. De Verenigde Staten concludeerde evenals het Verenigd Koninkrijk dat juist de onwelwillende houding van Irak niet tot nog meer uitstel mocht leiden. Zij stuurden aan op een nieuwe resolutie. Frankrijk maakte vrijwel direct duidelijk dat het een nieuwe resolutie desnoods met een veto zou blokkeren. Nederland probeerde na de Brief van Acht nog wel een brug te slaan tussen Parijs en Londen in de hoop op een gezamenlijk Europees standpunt. Een gesprek tussen De Hoop Scheffer en de Franse minister van Buitenlandse Zaken De Villepin bood echter geen uitsluitsel. Volgens de Franse minister was toenadering geen optie zolang de Britten zich aan de Amerikaanse aanpak conformeerden.³⁴⁰

In februari, een maand voor de inval, bereikte de ontwapeningscrisis een climax. Niet alleen in Europa, maar ook in het Midden-Oosten, Azië en Zuid-Amerika werd massaal gedemonstreerd tegen de dreigende oorlog in Irak.³⁴¹ De onenigheid in Europa was door de Brief van Acht pijnlijk duidelijk geworden. Tijdens de Veiligheidsconferentie in München botste de Amerikaanse minister van Defensie Donald Rumsfeld hard met de Duitse minister van Buitenlandse Zaken Joschka Fischer. Fischer sprak in het Duits, maar schakelde over naar de Engelse taal om Rumsfeld zijn standpunt duidelijk te maken. Fischer was zichtbaar geëmotioneerd en liet blijken dat hij niet geloofde in de Amerikaanse argumenten om ten oorlog te gaan: "I don't believe in them!"³⁴²

Nog pijnlijker was het uitlekken van een Frans-Duits plan om meer inspecteurs naar Irak te sturen. De timing was hoogst ongelukkig: het plan werd tijdens de Veiligheidsconferentie in

³³⁹ Meinke Lignac, *Europa verdeeld. De crisis binnen Europa over de kwestie Irak* (Doctoraalscriptie Universiteit Utrecht, 2006) 5-8.

³⁴⁰ *Commissie-Davids*, 171.

³⁴¹ 'Tegen oorlog in Irak: zaterdag grootste demonstratie ooit', *One World*, 14 februari 2003. <http://www.oneworld.nl/tegen-oorlog-irak-zaterdag-grootste-demonstratie-ooit> (9 december 2015).

³⁴² Kate Connolly, 'I am not convinced, Fischer tells Rumsfeld', *The Telegraph*, 10 februari 2003, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/germany/1421634/I-am-not-convinced-Fischer-tells-Rumsfeld.html> (9 december 2015).

München gelect. De inhoud van het plan was daarbij ook nog eens onduidelijk en daardoor niet bepaald overtuigend.³⁴³ De Fransen ontkenden na het lek ook nog eens het bestaan van het plan. Duidelijk was dat de Fransen, Duitsers en Russen pleitten voor versterking van de inspecties. Volgens Frankrijk en Duitsland moesten alle diplomatieke middelen zijn uitgeput voordat Irak met militaire middelen ontwapend kon worden. De Hoop Scheffer reageerde sceptisch op het initiatief: aangezien Irak niet meewerkte was het plan volgens de minister niet erg zinvol.³⁴⁴

Spanningen in de NAVO (2003)

Ook in de NAVO liepen de spanningen hoog op. Voor Amerikaanse militaire voorbereidingen via Turkije wilde de Turkse regering graag de besluitvorming via de Noord-Atlantische Raad, het politieke besluitvormingsorgaan van de NAVO, laten lopen. Brede NAVO-steun voor de aanwezigheid van Amerikaanse troepen op Turks grondgebied kon rekenen op meer begrip bij de bevolking dan een bilaterale onderneming. Daarvoor was echter wel consensus nodig bij de NAVO-lidstaten.

Op 10 februari gaf Turkije aan dat het zich bedreigd voelde en vroeg om die reden consultaties aan in het kader van artikel 4 van het NAVO-verdrag.³⁴⁵ Frankrijk, Duitsland en België blokkeerden het proces. De Fransen waren van mening dat een NAVO-besluit de mogelijke perceptie impliceerde dat militair ingrijpen onontkoombaar was. In de ogen van de Franse en Belgische vertegenwoordiging kon de kwestie Irak in de Veiligheidsraad onmogelijk losgekoppeld worden van steun aan Turkije. Duitsland vond dat er meer tijd nodig was voor een oplossing die niet alleen de Turken zou geruststellen, maar ook de NAVO bijeenhield en de kwestie Irak oploste. Het waren uiteindelijk de Fransen en Belgen die de voorbereidingen blokkeerden middels een veto. De Amerikanen waren woedend.³⁴⁶ Ook De Hoop Scheffer sprak zijn ongenoegen uit over de blokkade, de minister oordeelde dat de argumenten niet valide waren.³⁴⁷

Om het planningspakket alsnog goedgekeurd te krijgen koos de Britse Secretaris-Generaal van de NAVO Lord Robertson voor een ander NAVO-orgaan: de Defence Planning Committee. Frankrijk was namelijk al sinds de jaren zestig geen onderdeel van dit orgaan. Duitsland zou volgens Robertson alsnog akkoord gaan en de Belgen zouden zonder hun Franse bondgenoot het niet

³⁴³ Michel Kerres, 'Sorry, maar ik ben niet overtuigd, zegt Fischer', *NRC Handelsblad*, 10 februari 2003, http://vorige.nrc.nl/geslotendossiers/irak/achtergrond_analyse/article1609706.ece (9 december 2015).

³⁴⁴ Kamerstukken Tweede Kamer, 2002-2003, 12-02-2003, 23 432, nr. 77. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.

³⁴⁵ Artikel 4 houdt in dat de lidstaten onderling overleggen wanneer één van hen oordeelt dat de territoriale onschendbaarheid, politieke onafhankelijkheid of veiligheid van een van de lidstaten wordt bedreigd.

³⁴⁶ 'Frans-Belgisch veto tegen NAVO-plan', *NRC Handelsblad*, 10 februari 2003, <http://vorige.nrc.nl/buitenland/article1586388.ece> (9 december 2015).

³⁴⁷ Handelingen Tweede Kamer, 2002-2003, 12-02-2003, 43-3015.

riskeren om een paria-status binnen de NAVO in te nemen. Robertson kreeg gelijk, op 16 februari werd een compromis gesloten waarmee zowel Duitsland als België kon leven. Ook de Fransen konden met het besluit leven gezien zij er niet aan waren gebonden.³⁴⁸

Europese Raad (2003)

Op verzoek van EU-voorzitter Griekenland vond er een dag na het bereiken van het akkoord in de NAVO een buitengewone Europese top plaats. De Grieken wilden koste wat kost tijdens hun voorzitterschap een gezamenlijk Europees standpunt ten aanzien van de kwestie Irak bereiken. Zowel Balkenende als De Hoop Scheffer toonden zich voorafgaand aan de top sceptisch over de slagingskans van de top.³⁴⁹ Toch kreeg Nederland het dringende verzoek van de Grieken om waar mogelijk mee te helpen om een gezamenlijk standpunt te bereiken.

Uit de gesprekspunten van Balkenende blijkt dat de minister-president de Europese Raad inging met de tot dan toe aangehouden Nederlandse standpunten. De nadruk lag wat Balkenende betrof op het gemeenschappelijke doel van de Europese Unie, de ontwapening van Irak. Nederland was bereid om alles eraan te doen om dat doel op een vredige manier te bereiken, iets wat De Hoop Scheffer eerder die week al aangaf tijdens het Kamerdebat. Meer tijd voor wapeninspecties had volgens Balkenende echter geen zin zolang het Iraakse regime weigerde mee te werken. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor een gezamenlijk standpunt lag volgens Balkenende echter bij de drie grootste landen: Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.³⁵⁰

Hoewel de meningsverschillen van te voren duidelijk waren wisten de regeringsleiders toch de top met gemeenschappelijke conclusies af te sluiten. Volgens de Nederlandse regering was dit een "krachtige, gezamenlijke positie", commentatoren waren echter - terecht - kritisch. De gezamenlijke verklaring leidde tot opluchting bij alle kampen, maar de conclusies waren inhoudelijk mat en tegenstrijdig.³⁵¹

Europa was na de top alles behalve verenigd. De Franse president Jacques Chirac sprak na afloop van de top in onbedekte termen zijn ongenoegen uit over de pro-Amerikaanse houding van een aantal Oost-Europese kandidaat-lidstaten. Chirac beweerde dat de kandidaat-lidstaten geen beter middel hadden kunnen vinden om hun kansen tot toetreding te verkleinen.³⁵² In het

³⁴⁸ *Commissie-Davids*, 173-178.

³⁴⁹ Handelingen Tweede Kamer, 2002-2003, 12-02-2003, 43-3019, 3021-3022, 3028.

³⁵⁰ *Commissie-Davids*, 173.

³⁵¹ *Commissie-Davids*, 173. Enerzijds werd gesproken van volledige ontwapening op vreedzame wijze als doel, anderzijds mocht geweld in laatste instantie worden gebruikt.

³⁵² "Chirac valt uit tegen EU-kandidaten", *NRC Handelsblad*, 18 februari 2003, http://vorige.nrc.nl//dossiers/uitbreiding_eu/nieuwsarchief_tm_2003/article1610030.ece/Chirac_valt_uit_tegen_EU-kandidaten (9 december 2015).

daaropvolgende Kamerdebat werd Balkenende meermaals gevraagd om een reactie op de woorden van Chirac. Balkenende vond de uitspraken van Chirac “niet verstandig”. De minister-president was van mening dat ieder land recht heeft op een eigen mening. Hij noemde alles wat de aandacht van eensgezindheid afleidde “ongewenst.”³⁵³

De Hoop Scheffer: “Immediately” betekent niet “wachten tot sint-juttemis” (2003)

Enkele dagen voor de toppen van de NAVO en de Europese Raad presenteerde el-Baradei en Blix een voortgangsrapport over de situatie in Irak. Hoewel er voortgang was geboekt was dit het gevolg van uitdrukkelijk vragen van de inspecteurs in combinatie met opgevoerde militaire en politieke druk. Blix concludeerde dat Irak binnen enkele weken ontwapend zou kunnen zijn indien het volledige medewerking verleende. In de ogen van de Nederlandse regering was dat de meest belangrijke conclusie van de voortgangsrapporten van Blix en el-Baradei: Irak werkte nog altijd niet mee. Het sturen van meer inspecteurs was dan ook geen onderdeel van het streven van de Nederlandse regering.³⁵⁴

In het Kamerdebat naar aanleiding van de brief bleef het Nederlandse regeringsstandpunt onveranderd. Hoessein diende volledige medewerking te verlenen voor het uitvoeren van resolutie 1441, en wat betreft de Nederlandse regering begon de tijd daarvoor te dringen. Het Nederlandse streven was weliswaar om tot een vreedzame oplossing te komen, maar dat betekende niet dat Hoessein “tot sint juttemis” de tijd moest krijgen. De verantwoordelijkheid lag in eerste instantie bij Irak, mocht het regime voortdurend in gebreke blijken dan was het aan de Veiligheidsraad om haar verantwoordelijkheid te nemen.³⁵⁵ Dat dit standpunt niet werd gedeeld door de Fransen, Duitsers en Belgen leek De Hoop Scheffer te accepteren. De minister constateerde dat er “duidelijk een fundamenteel verschil van mening [was] tussen belangrijke lidstaten.” Toch stelde De Hoop Scheffer dat de conclusies van de Europese Raad in de lijn van het Nederlandse beleid lagen.³⁵⁶

Inmiddels was Nederland ook begonnen met het verlenen van logistieke steun: de *Host Nation Support*. Het kabinet reageerde kritisch op woordvoerders die stelden dat dit voorbereidingen voor een oorlog waren. De Hoop Scheffer en Balkenende probeerden tijdens het debat herhaaldelijk duidelijk te maken dat een oorlog absoluut niet iets was wat de Nederlandse regering wilde.³⁵⁷ Het verlenen van *Host Nation Support* leidde niet tot enige problemen voor het kabinet. Het kabinet

³⁵³ Handelingen Tweede Kamer, 2002-2003, 19-02-2003, 46-3105.

³⁵⁴ Kamerstukken Tweede Kamer, 2002-2003, 18-02-2003, 23 432, nr. 85. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.

³⁵⁵ Handelingen Tweede Kamer, 2002-2003, 19-02-2003, 46-3103-3105.

³⁵⁶ Handelingen Tweede Kamer, 2002-2003, 19-02-2003, 46-3106-3107.

³⁵⁷ Handelingen Tweede Kamer, 2002-2003, 19-02-2003, 46-3110 & 3103

kreeg niet alleen steun van de coalitiepartijen CDA, VVD en LPF, ook oppositiepartijen D66 en PvdA waren van mening dat Nederland het verplicht was aan haar NAVO-bondgenoten om *Host Nation Support* te verlenen. Het demissionaire kabinet-Balkenende I opereerde zodoende nog altijd met een ruime Kamermeerderheid.

Voortgaande discussie over nieuwe Veiligheidsraadsresolutie (2003)

In de loop van de maand februari was duidelijk geworden dat de Fransen en Duitsers niet van plan waren een nieuwe Veiligheidsraadsresolutie te steunen. Balkenende bekommerde zich om de Europese eensgezindheid en vreesde dat Europa een modderfiguur zou slaan zolang het verdeeld was. De minister-president deed daarom een beroep op het verantwoordelijkheidsgevoel van Duitsland als tijdelijk lid van de Veiligheidsraad, maar de Duitse bondskanselier Schröder gaf niet thuis. De Hoop Scheffer ondernam op zijn beurt een poging om met zijn Duitse ambtgenoot Fischer te spreken. Fischer herhaalde het standpunt van Schröder. Hoewel Fischer zich meer dan Schröder beseftte wat de gevolgen waren van een verdeeld Europa bleef het Duitse standpunt onveranderd

Op 24 februari dienden de permanente leden van de Veiligheidsraad het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten samen met tijdelijk lid Spanje een ontwerpresolutie in. Zowel Duitsland als Frankrijk lieten nog dezelfde avond weten niets in een nieuwe resolutie te zien. Alleen als de inspecteurs verklaarden dat zij hun werk niet langer goed konden doen door Iraakse tegenwerking zou een nieuwe resolutie voor de Fransen bespreekbaar zijn. Onderhandelingen tussen de verschillende partijen loste het meningsverschil niet op. Nederland nam intensief deel aan deze onderhandelingen, wat niet verwonderlijk was gezien het kabinet hechtte aan een gezamenlijk Europees standpunt.

Bilaterale gesprekken met de grote landen lieten Balkenende en De Hoop Scheffer inzien dat de Europese verdeeldheid onoplosbaar was. Bush maakte in een gesprek met Balkenende duidelijk dat een militaire actie niet langer uit kon blijven. "One way or the other, we will go ahead. I don't like to use my troops, but I will." Balkenende kon zich, zoals hij en De Hoop Scheffer in de Kamer al uiteen hadden gezet, vinden in de redenering dat de inspecties niet eindeloos konden doorgaan. De Veiligheidsraad diende zijn verantwoordelijkheid te nemen. Balkenende maakte dan ook duidelijk dat Nederland een tweede resolutie zou steunen. Nederland was niet het enige land dat zich sterk maakte voor een nieuwe resolutie. De Britten verkeerde in een vergelijkbaar parket en hadden net als Nederland behoefte aan een tweede resolutie. In de laatste weken van de onderhandelingen probeerden zowel de Britten als de Canadezen een nieuwe resolutie te bewerkstelligen. Balkenende sprak zijn steun uit voor de initiatieven, maar tot een compromis waar de tegenstanders zich in konden vinden kwam het niet.

Frans-Duits-Russische blokkade (2003)

Op 5 maart gaven Frankrijk, Duitsland en Rusland publiekelijk aan dat zij de eerder ingediende conceptresolutie afwezen. Op dezelfde dag spraken de Franse en Duitse ambassadeurs in Nederland met De Hoop Scheffer over de gezamenlijke verklaring. De ambassadeurs gaven aan dat beide landen tegen de resolutie zouden stemmen. De Hoop Scheffer liet duidelijk blijken teleurgesteld te zijn over de positie van de twee belangrijke Europese partners. Door bij voorbaat een nieuwe resolutie af te keuren hadden Frankrijk en Duitsland de andere EU-lidstaten voor een onmogelijke keuze geplaatst, aldus de minister.

De Hoop Scheffer was van mening dat de positie van Frankrijk en Duitsland voor een land als Nederland zeer problematisch was. Aan de ene kant zette Nederland zich in voor een sterke EU, maar aan de andere kant genoot Nederland een sterke Atlantische traditie.³⁵⁸ Achteraf zei De Hoop Scheffer hierover dat hij zich eraan stoorde dat Frankrijk en Duitsland zich verbonden hadden aan Rusland en China. "Ik vond dat eerlijk gezegd een coalitie die Nederland niet zou kunnen steunen."³⁵⁹ Toen de Commissie-Davids hierover een vraag stelde aan De Hoop Scheffer stelde de oud-minister dat voor hem als minister van Buitenlandse Zaken een andere keuze dan die voor de Amerikaans-Britse lijn buitengewoon moeilijk zou zijn geweest.³⁶⁰

Op 10 maart kondigde de Franse president Chirac aan dat Frankrijk een veto zou uitspreken indien de resolutie werd ingediend bij de Veiligheidsraad. De Hoop Scheffer sprak naar aanleiding van het bericht met zijn Franse ambtgenoot De Villepin, die hem duidelijk maakte dat Frankrijk ieder voorstel dat militair ingrijpen zou legitimeren zou blokkeren. De Commissie-Davids concludeerde hierover dat De Hoop Scheffer de hoop op een nieuwe resolutie na het gesprek met De Villepin had opgegeven.³⁶¹

Onafwendbaar? (2003)

Op 7 maart brachten Blix en el-Baradei opnieuw verslag uit over de voortgang van de wapeninspecties. Blix was ditmaal positiever over de Iraakse medewerking. Gesteld voor de vraag of Irak nu voldeed aan resolutie 1441 waarin het regime werd opgeroepen om "immediately, unconditionally and actively" mee te werken antwoordde Blix dat het regime weliswaar actief meewerkte, maar dat het geen absolute of onmiddellijke medewerking verleende.³⁶² De Hoop

³⁵⁸ *Commissie-Davids*, 178-180.

³⁵⁹ Interview Jaap de Hoop Scheffer, 08-01-2015.

³⁶⁰ *Commissie-Davids*, 180.

³⁶¹ *Ibid.*, 181-182.

³⁶² *Ibid.*, 198-199.

Scheffer verbond hier de conclusie aan dat Irak nog altijd onvoldoende medewerking verleende. Het feit dat de medewerking die Irak wel verleende pas na hevige politieke en militaire druk tot stand kwam was voor de minister reden om vast te houden aan het tot dan toe gehanteerde standpunt. De verantwoordelijkheid en oplossing voor de ontwapeningscrisis lag bij Irak, niet bij andere partijen. Toch pleitte de regering actief voor een nieuwe resolutie. Voor de tegenstanders was het voortgangsrapport juist reden om de inspecties door te laten gaan.³⁶³

Waarom de toon van het kabinet weinig veranderde terwijl de hevige militaire en politieke druk langzaam maar zeker zijn vruchten begon af te werpen is moeilijk te achterhalen. De Commissie stelt in dat licht terecht de vraag wat Irak nog had kunnen doen om de Nederlandse regering tevreden te stellen. Specifieke argumentatie waarom de tijd voor Irak begon te dringen – desondanks de door Blix genoemde verbetering – worden niet gegeven. De Commissie vindt een verklaring in het feit dat de Amerikaanse en Britse militaire opbouw bijna voltooid was. Een militaire actie in de zomermaanden zou vanwege de hoge temperaturen niet wenselijk zijn. Wat de Nederlandse positie betreft stelde De Hoop Scheffer in februari al vast dat militaire actie “onafwendbaar” was geworden.³⁶⁴

Laatste kans voor Hoessein (2003)

In de laatste dagen voorafgaand aan de invasie volgden de ontwikkelingen elkaar in hoog tempo op. Om de impasse in de Veiligheidsraad te bespreken hielden de Amerikaanse, Britse en Spaanse regeringsleiders op 16 maart een bijeenkomst in de Azoren. Daar kwamen Bush, Blair en Aznar tot de conclusie dat uitstel niet langer een optie was. De drie regeringsleiders organiseerden een persconferentie waarin zij duidelijk maakte dat de tijd voor Hoessein op was. Bush sprak in duidelijke bewoordingen uit wat er aan de hand was: “That resolution [1441] was passed unanimously and its logic is inescapable; the Iraqi regime will disarm itself, or the Iraqi regime will be disarmed by force. And the regime has not disarmed itself.” Zijn standpunten werden herhaald door zowel Blair als Aznar. De drie regeringsleiders gaven aan dat zij eisten dat de internationale gemeenschap een consensus bereikte om Hoessein duidelijk te maken dat dit zijn laatste kans was.³⁶⁵

Uiteindelijk werd besloten om de resolutie niet in stemming te brengen. Een dag na de bijeenkomst op de Azoren eiste Bush dat Saddam Hoessein en zijn zonen Irak binnen 48 uur moesten verlaten. Bush was van mening dat de Veiligheidsraad niet haar verantwoordelijkheid nam na een

³⁶³ Kamerstukken Tweede Kamer, 2002-2003, 11-03-2003, 23 432, nr. 92. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.

³⁶⁴ *Commissie-Davids*, 101, 198-199.

³⁶⁵ The Guardian, ‘Full text: Azores press conference’, (versie 17 maart 2003)

<http://www.theguardian.com/world/2003/mar/17/iraq.politics2>, 21 september 2015.

opeenstapeling van resoluties in 12 jaar tijd. “The United Nations Security Council has not lived up to its responsibilities, so we will rise to ours.” Indien Hoessein en zijn zonen weigerden om het land te verlaten zou dit resulteren in een militair conflict met de Verenigde Staten.³⁶⁶

Nederland werd goed op de hoogte gehouden over de ontwikkelingen. Zo was De Hoop Scheffer op de hoogte van de te verwachten uitkomst van de top op de Azoren. Het kabinet ontving een bedankbrief van Bush voor “the strong public stance” die Nederland innam. Het is echter onbekend of Nederland voorafgaand werd geconsulteerd over het definitieve besluit van de Verenigde Staten om Irak binnen te vallen.³⁶⁷

De Nederlandse positie (2003)

Naar aanleiding van het Amerikaanse ultimatum belegde de ministerraad twee extra vergaderingen. Op basis van de twee extra bijeenkomsten werd een brief naar de Tweede Kamer verstuurd met het Nederlandse regeringsstandpunt. De eerste ministerraad werd geopend door De Hoop Scheffer. Net als eerder uitte de minister zijn teleurstelling over de gang van zaken in de Veiligheidsraad. De Hoop Scheffer's opvatting was dat militair optreden onvermijdelijk was geworden. Hij kon zich alleen niet vinden in de Amerikaanse doelstelling van *regime change*. Minister van Justitie Donner was het niet met De Hoop Scheffer eens wat betreft de onvermijdelijkheid van conflict. Donner kon zich echter wel vinden in de redenering “dat er iets moest gebeuren”. Met name het feit dat de Veiligheidsraad niet tot een eensgezind besluit kon komen stuitte Donner en de overige aanwezigen tegen de borst: Hoessein kon niet zijn gang blijven gaan. Het kabinet constateerde dan ook dat Hoessein in *material breach* verkeerde.

Kamp en De Hoop Scheffer gaven vervolgens argumenten om de Nederlandse positie te rechtvaardigen. Zo stelde Kamp dat Nederland voor zijn veiligheid afhankelijk was van de Verenigde Staten. De Commissie noemt geen andere aangehaalde argumenten waarom Kamp of De Hoop Scheffer het gerechtvaardigd vonden om de Brits-Amerikaanse lijn te volgen.³⁶⁸ Kamp en De Hoop Scheffer zetten wel uiteen waarom politieke steun voldoende was. Zo waren zij van mening dat Nederland de VS voldoende tegemoet kwam vanwege de eerdere deelname aan ISAF, de steun voor operatie *Enduring Freedom*, de levering van Patriots aan Turkije, de F16's in Kirgizië en het verlenen van *Host Nation Support*. Daarnaast was het zo dat de VS geen behoefte had aan militaire steun van

³⁶⁶ George W. Bush White House Archives, ‘President Says Saddam Hussein Must Leave Iraq Within 48 Hours’ (versie 17 maart 2003), <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/03/20030317-7.html> (21 september 2015).

³⁶⁷ *Commissie-Davids*, 182-183.

³⁶⁸ *Commissie-Davids*, 103.

andere bondgenoten dan het VK en Australië. Het uitspreken van politieke steun was voor alle ministers voldoende.³⁶⁹

Brief over Nederlandse positie (2003)

Op 18 maart vond het laatste debat plaats voor de Brits-Amerikaanse inval in Irak. De Hoop Scheffer stuurde naar aanleiding van de ministerraden een brief naar de Tweede Kamer met het regeringsstandpunt. In de brief werden argumenten aangehaald die de regering tot dan toe had gebruikt om haar positie te rechtvaardigen. Het eerste argument betrof de aanwezigheid van massavernietigingswapens in Irak. Dit argument werd gepresenteerd als feit en vormde bovendien een reële dreiging die door de Veiligheidsraad aangepakt diende te worden. Dat is tevens het tweede argument. De Veiligheidsraad legde Irak al sinds 1991 ontwapeningsverplichtingen op die het land herhaaldelijk negeerde of probeerde te ontkomen. Resolutie 1441 was voor Irak de laatste kans, een kans die het regime niet greep. De diplomatieke route was wat De Hoop Scheffer betrof bewandeld en het gebruik van geweld daarmee gesanctioneerd. Voor het gebruik van geweld om de naleving van de resoluties af te dwingen was een nieuwe machtiging van de Veiligheidsraad nog altijd zeer wenselijk, maar niet strikt noodzakelijk. Tot slot was het aan de Nederlandse regering om te beoordelen wanneer Irak zijn ontwapeningsverplichtingen nakwam.

Als tegenargument werd ingebracht dat de Veiligheidsraad geen consensus over de kwestie had bereikt. Volgens het kabinet was het zo dat de internationale verdeeldheid geen reden mocht zijn om Hoessein zijn gang te laten gaan. Geen actie ondernemen zou volgens het kabinet de internationale rechtsorde ondergraven en bovendien een verkeerd signaal sturen naar andere landen die de internationale rechtsorde zouden willen ondermijnen. Daarnaast bestond er in 1998 in de Veiligheidsraad ook geen overeenstemming over militair optreden tegen Irak. Toen oordeelde het kabinet dat militair optreden ook onontkoombaar was. De door de Veiligheidsraad sinds 1990 aangenomen resoluties vormde toen voldoende rechtsbasis voor militair optreden. De Nederlandse regering werd daarin gesteund door de Tweede Kamer.

Een tweede tegenargument betrof het versterken of verbeteren van de inspecties. Ook hier ging De Hoop Scheffer op in. De vaststelling van de wapeninspecteurs dat zij hun werk alleen op zinvolle wijze kunnen voortzetten indien Irak volledige meewerking zou volgens De Hoop Scheffer betekenen dat er moest worden vastgehouden aan het niveau van militaire dreiging. Dit achtte de minister geen "begaanbare weg."³⁷⁰

³⁶⁹ Ibid., 138-143.

³⁷⁰ Kamerstukken Tweede Kamer, 2002-2003, 18-03-2003, 23 432, nr. 94. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.

Gedurende het lange Kamerdebat wisten Balkenende, De Hoop Scheffer en Kamp zich succesvol door het spervuur aan vragen te manoeuvreren. De drie regeringspartijen hadden gezamenlijk nog altijd een meerderheid in de Kamer en genoten steun van hun fracties. De keuze om desgevraagd geen militaire steun te verlenen werd door VVD-Kamerlid Zalm zelfs getypeerd als “laf”. Aan het einde van het debat werden alle ingediende moties verworpen.³⁷¹

Onenigheid over militaire steun en de rol van formatieonderhandelingen (2003)

De passage over militaire steun in de brief leidde tot onenigheid in het kabinet. In de brief werd namelijk aangegeven dat het uitblijven van een nadere uitspraak van de Veiligheidsraad reden was om geen actieve militaire bijdrage te leveren aan operaties in Irak, dit was volgens vicepremier De Boer (LPF) echter niet het geval. Kamp meldde namelijk tijdens de ministerraad dat de VS Nederland geen verzoek had gedaan voor actieve militaire deelname in Irak. Wat De Boer betrof was dat voor hem het officiële regeringsstandpunt. Indien de VS Nederland alsnog zou vragen om een actieve militaire bijdrage in Irak zou het kabinet volgens De Boer daar opnieuw over moeten beraadslagen.

Drie dagen na het debat erkende Kamp tijdens de ministerraad dat het uitblijven van een verzoek inderdaad niet voldoende was opgenomen in de brief. Een week later werd het voorval opnieuw besproken. De Hoop Scheffer was, overigens net als Balkenende, niet aanwezig bij de voorgaande ministerraad en liet horen het niet eens te zijn met De Boer. Op 6 december deden de Amerikanen namelijk wel degelijk een verzoek om militaire steun. Het was echter geen mogelijkheid om dit op te nemen in een brief omdat in dat geval de Kamer onjuist zou zijn ingelicht. Het besluit om het Amerikaanse verzoek verborgen te houden voor de Kamer zou later leiden tot kritiek van de Commissie-Davids.

Uiteindelijk werd besloten geen militaire bijdrage te leveren op basis van een aantal argumenten. Zo leverde Nederland al een aanzienlijke bijdrage aan de operatie *Enduring Freedom*. Daarnaast stond de kwestie Irak volop in de aandacht van de publieke opinie en zou militaire steun bepaald geen steun krijgen. Belangrijker was echter de politieke realiteit: het kabinet was demissionair. Tot slot speelde de formatieonderhandelingen tussen het CDA en de PvdA ook een rol in het besluitvormingsproces.³⁷²

Het CDA en de PvdA konden gezien hun behaalde meerderheid een nieuw kabinet vormen, het is echter de vraag in hoeverre te achterhalen is wat de exacte invloed was van de onderhandelingen op het besluitvormingsproces. De Commissie heeft hier uitvoerig onderzoek naar gedaan. Zo meent zij dat de beslissing om niet te voldoen aan een aantal openstaande Amerikaanse

³⁷¹ Handelingen Tweede Kamer, 2002-2003, 18-03-2003, 50-3279.

³⁷² *Commissie-Davids*, 105-106, 398.

verzoeken, zoals de omlabeling van een fregat, een tegemoetkoming aan het standpunt van de PvdA was. Anderzijds stelt de Commissie dat het belangrijkste argument om geen actieve militaire bijdrage te leveren het uitblijven van een verzoek van Amerikaanse zijde was, los van de eerdere verzoeken. Toch meent de Commissie dat de formatie wel degelijk een rol speelde in de besluitvorming.³⁷³

De Commissie gaat in haar betoog uitgebreid in op de discussies tussen de CDA- en PvdA-kopstukken over de kwestie Irak, maar komt niet met overtuigend bewijs *hoe* de onderhandelingen van invloed waren op het regeringsstandpunt. Het enige bewijs dat kan worden aangevoerd is de redenering omtrent het niet geven van militaire steun in de brief aan de Tweede Kamer. In de brief wordt gesteld dat het uitblijven van een uitspraak van de Veiligheidsraad reden was om geen actieve militaire bijdrage te leveren aan operaties in Irak.³⁷⁴ Dat sluit één op één aan met het standpunt van de PvdA. Of de formulering in de brief een resultaat is van onderhandelingen met de PvdA is weliswaar een plausibele aanname, maar onmogelijk om te bewijzen. Daarnaast werd dit standpunt later zelfs door vicepremier De Boer tijdens een ministerraad aangevallen. De Commissie legt de link tussen de redenering in de brief en het PvdA-standpunt overigens niet. Zij ziet het niet omlabelen van een Nederlands fregat als “rekening houden met het PvdA-standpunt”, en stelt bovendien niet dat dit standpunt het expliciete gevolg is van onderhandelingen met de PvdA. De invloed van de formatieonderhandelingen is daarmee onduidelijk.

Operation *Iraqi Freedom* en Nederland

In de nacht van woensdag 19 maart op donderdag 20 maart kondigde Bush vanuit het Oval Office in het Witte Huis het begin van de Irakoerlog aan, operatie *Iraqi Freedom*. Twee dagen eerder werd Nederland genoemd in het lijstje van dertig landen dat behoorde tot de *coalition of the willing*. Dit leidde tot onduidelijkheid bij de oppositiepartijen gedurende het Kamerdebat van 18 maart, gaf Nederland nu alleen politieke of ook militaire steun? De Hoop Scheffer had tijdens een eerdere ministerraad nog aangegeven dat het onwenselijk was om op dit Amerikaanse lijstje te staan. Volgens de Commissie speelde de gevoeligheden van de formatieonderhandelingen een bepalende rol in de Nederlandse terughoudendheid om niet op dit lijstje genoemd te worden. Ook wordt het scherpe (Nederlandse) onderscheid tussen militaire en politieke steun genoemd. Toch kwam Nederland op het lijstje terecht. Het aanvankelijke verzoek kwam terecht bij de Nederlandse ambassadeur van Eenennaam, die het voorstel voorlegde aan Den Haag. Een reactie bleef uit. Toen

³⁷³ Ibid., 127-151.

³⁷⁴ “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.” Kamerstukken Tweede Kamer, 2002-2003, 18-03-2003, 23 432, nr. 94, bladzijde 4. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.

Nederland eenmaal publiekelijk aankondigde politieke steun te verlenen concludeerden de Amerikanen dat zij Nederland onder de *coalition of the willing* konden scharen.³⁷⁵ Het lijstje diende dan ook niet ter overzicht, eerder als vorm van legitimatie.

Vijf dagen later deed De Hoop Scheffer uitgebreid verslag over de Amerikaanse interventie. Inmiddels was er ook een Europese Raad geweest. Volgens De Hoop Scheffer stond de bijeenkomst in het licht van de toekomst van Irak. Nederland was vastberaden om de eensgezindheid te herstellen nu het conflict realiteit was. De conclusies van de Europese Raad lijken dit streven te onderschrijven. Zo waren de Europese leiders van mening dat de VN een centrale rol diende te spelen ten aanzien van het naoorlogse Irak. De Raad pleitte onder andere voor een nieuwe Veiligheidsraadresolutie om de rol van de VN in het naoorlogse Irak vast te leggen.³⁷⁶

Het Pentagon pleitte daarentegen voor een door de VS geleide coalitie in het naoorlogse Irak. Nederland was hier tegen, maar de Nederlandse positie zou uiteindelijk weinig uitmaken. De rol van de VN werd uiteindelijk beperkt en ondergeschikt ten aanzien van de rol van de Amerikanen. Nederland had volgens de ambassadeur aan de VS Van Eennennaam juist aan invloed ingeboet door geen militaire steun te geven. Hierdoor werden Nederlandse vertegenwoordigers niet altijd bij belangrijke overleggen betrokken en konden zij daardoor geen invloed uitoefenen. De ambassadeur was kritisch over de Nederlandse besluiten ten aanzien van de kwestie Irak en liet zijn ongenoegen blijken middels een tweetal retorische vragen: “Stellen wij ons buiten een ons minder welgevallig kader en daarmee buiten het lopende proces m.b.t. de wederopbouw van het naoorlogse Irak, of laten wij onze stem binnen dat kader horen en zo ja, met welke randvoorwaarden en door wie?”³⁷⁷

Slot

Pas in de nadagen van het kabinet-Kok II stond Irak weer op de internationale politieke agenda. In Nederland werd de kwestie na de val van Kok-II in de Tweede Kamer besproken. Nederland onderschreef tot dan toe de lijn om een nieuwe resolutie te bewerkstelligen. De nieuwe minister van Buitenlandse Zaken, Jaap de Hoop Scheffer, formuleerde kort na zijn aantreden het Nederlandse standpunt ten aanzien van de kwestie Irak. De acht punten die in samenspraak met het ministerie van Buitenlandse Zaken waren uiteengezet vormden de basis voor het uitgangspunt van het kabinet. Dit memorandum bestond uit de volgende acht punten:

³⁷⁵ *Commissie-Davids*, 182-184.

³⁷⁶ Kamerstukken Tweede Kamer, 2002-2003, 26-03-2003, 23 432, nr. 103, bladzijde 2. Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.

³⁷⁷ *Commissie-Davids*, 184-187.

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. 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 opvatting is mede in dat licht een actieve VS-inzet om een politieke oplossing voor het Israëliisch-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.

Wat betreft binnenlandse politiek genoot het kabinet gedurende de hele bestudeerde periode steun van alle regeringsfracties voor haar standpunten, ook toen het demissionair was. Het uiteindelijke besluit om alleen politieke, maar geen militaire steun te verlenen werd door de VVD zelfs getypeerd als laf. De Nederlandse stellingname was over het algemeen consistent op enkele punten na.

Zo was het Nederlandse standpunt ten aanzien van militaire steun niet altijd consistent. Het kabinet liet na de Brits-Amerikaanse inval aan de Kamer weten dat er geen militaire steun werd gegeven omdat de Veiligheidsraad geen nieuwe resolutie had aangenomen. Dit terwijl minister Kamp achter de schermen zei dat de Verenigde Staten überhaupt niet om militaire steun hadden gevraagd. Later bleek dat de Verenigde Staten wel degelijk een verzoek hadden gedaan, maar dat dit niet naar de Kamer gecommuniceerd kon worden omdat eerder gegeven informatie dan onjuist zou zijn. Opvallend was ook dat de formulering over het niet geven van militaire steun nauw aansloot bij het PvdA standpunt. Of de formulering in de brief het resultaat was van de formatieonderhandelingen tussen CDA en PvdA is onmogelijk te bewijzen, maar wel een plausibele aanname.

Wat argumentatie betreft was het ook opvallend dat Nederland de lezing van de Verenigde Staten niet deelde. De Verenigde Staten meenden in hun rechtvaardiging dat het Iraakse regime banden had met terroristen. In de Nederlandse retoriek is dit argument geen enkele keer voorgekomen. Ook kon het kabinet zich niet vinden in de Amerikaanse doelstelling van *regime change*, het kabinet pleitte alleen voor ontwapening zoals gesanctioneerd door resolutie 1441.

In de Nederlandse rechtvaardiging stond de dreiging die van Hoessein uitging voorop. Het tweede argument betrof de voortdurende Iraakse tegenwerking om de wapeninspecteurs volledige medewerking en toegang te verlenen. Wat betreft de noodzaak voor een nieuwe Veiligheidsresolutie om militair ingrijpen te legitimeren oordeelde het kabinet dat een nieuwe resolutie wenselijk, maar niet noodzakelijk was. De Hoop Scheffer verdedigde dit standpunt met twee argumenten. Ten eerste mocht het politieke proces niet afhankelijk gemaakt worden van het veto van één lidstaat, ten tweede bood het geheel van eerder aangenomen resoluties volgens het kabinet voldoende juridische grond voor een militaire actie. De Nederlandse voorkeur bleef echter uitgaan naar een diplomatieke oplossing via de VN.

Een dergelijke oplossing leek in november 2002 dichtbij: de Veiligheidsraad nam unaniem een nieuwe resolutie aan. Dit was voor Irak de laatste kans om te voldoen aan de door de voorgaande resoluties opgelegde eisen. Indien het Iraakse regime niet voldeed aan de eisen, zou het land in *material breach* met de resolutie zijn en *serious consequences* opgelegd krijgen. Die constatering diende echter door de Veiligheidsraad gemaakt te worden, die zich dan ook opnieuw zou beraden om de *serious consequences* te bespreken. De Europese Unie en Arabische Liga onderschreven de resolutie. Dit sloot aan bij het Nederlandse streven om een brede, internationale coalitie te smeden tegen de Iraakse onwelwillendheid.

De Nederlandse positie was echter ambigu ten aanzien van de legitimatie van militair geweld tegen Irak indien het regime in *material breach* zou verkeren. Pas na meerdere vragen van Kamerleden beantwoordde De Hoop Scheffer, net als eerder, dat een nieuwe resolutie wenselijk maar niet noodzakelijk was. Daarmee gaf De Hoop Scheffer aan andere lezing aan de resolutie dan de VN-ambassadeurs die bij de stemming aanwezig waren. De VN-ambassadeurs waren namelijk van mening dat de resolutie geen geweldsclausule bevatte, wat juist de reden was dat de resolutie unaniem werd aangenomen. Opvallender was dat De Hoop Scheffer in een later debat zou verkondigen dat Nederland een eigen analyse en afweging diende te maken of Irak in *material breach* verkeerde ten aanzien van de Veiligheidsraadresoluties. Deze positiewisseling is opvallend, het was immers de VN die dit diende te bepalen, niet het Nederlandse kabinet. Bij het sturen van de Patriots was de Nederlandse positie vergelijkbaar. Voor de rechtvaardiging werd aanvankelijk gewezen op de behoefte aan NAVO-consensus, terwijl na veto's van Frankrijk, Duitsland en België een Turks bilateraal verzoek werd aangehaald ter rechtvaardiging. Hoewel het kabinet herhaaldelijk stelde veel te hechten aan de waarde van multilaterale overleggen en instituties toonden de besluiten van het kabinet in de kwestie Irak dat niet altijd aan.

De Nederlandse poging om een brede, internationale coalitie op te bouwen verdient in dit licht ook een opmerking. Nederland sprak in de aanloop naar de Irakoerlog herhaaldelijk over intensieve consultatie met de bondgenoten van de EU en de NAVO om een brede, internationale

coalitie te bewerkstelligen voor een breed gedragen standpunt. Er werd echter actief gelobbyd door de Britten en Amerikanen om Nederlandse steun te verkrijgen voor de Brits-Amerikaanse positie. Zo waren het “for your eyes only” document van Blair aan Balkenende en het gesprek van de Amerikaanse onderminister Grossman met De Hoop Scheffer expliciete pogingen om Nederland in het Angelsaksische kamp te krijgen. De presentatie van Powell voor de Veiligheidsraad en de verzoeken om logistieke en militaire steun hadden hetzelfde doel, het verschil is echter dat bij de twee laatstgenoemde initiatieven alle bondgenoten werden benaderd in plaats van alleen Nederland.

Anderzijds werd Nederland in de aanloop naar de Irakoorlog niet benaderd door Frankrijk, Duitsland of België. Alle drie de landen waren zeer kritisch ten aanzien van de Brits-Amerikaanse positie, maar zowel in het rapport van de Commissie-Davids als uit eigen onderzoek komt niet naar voren dat de drie landen Nederland hebben benaderd. Nederland probeerde zelf op bilaterale wijze een brug te slaan maar wist niets te bereiken. Zo sprak De Hoop Scheffer op eigen initiatief met de Franse en Duitse ministers van Buitenlandse Zaken Dominique de Villepin en Joschka Fischer, echter zonder resultaat. Het valt niet uit te sluiten dat de Brits-Amerikaanse lobby van grote invloed was op het Nederlandse besluitvormingsproces. Zo accepteerde het kabinet de onontkoombaarheid van het conflict door te stellen dat de tijd voor Hoessein op was.

De Nederlandse positie was in de aanloop naar de Irakoorlog echter niet expliciet Atlantisch. Dit omdat het kabinet ervoor koos om haar handen waar mogelijk vrij te houden. Zo weigerde het kabinet ongeclausuleerde steun uit te spreken, was het terughoudend in het geven van militaire steun en weigerde Balkenende de brief van Acht te ondertekenen. Alleen minister van Defensie Kamp noemde de Amerikaanse veiligheidsgarantie als argument gedurende een ministerraad. Het argument dat Nederland van oudsher een sterke Atlantische traditie kent werd door De Hoop Scheffer gecontrasteerd met het standpunt dat Nederland zich inzet voor een sterke EU. Het is echter lastig om te stellen *waarom* het kabinet dit deed. Sprak het kabinet in de aanloop naar de oorlog geen expliciete steun uit om de eenheid in Europa te bewaren, of omdat het kabinet de kat uit de boom keek?

Het is in ieder geval een misvatting om te stellen dat de Nederlandse positie voortkwam uit een Atlantische reflex, zoals de Commissie-Davids beweert. Er lagen een aantal weloverwogen besluiten ten grondslag aan de Nederlandse positie. Uiteindelijk was de Frans-Duitse keuze om zich met Rusland te verbinden doorslaggevend voor de beslissing om politieke steun uit te spreken voor de Irakoorlog.

De vergelijking

Het doel van dit hoofdstuk is om vast te stellen waarom welke vorm van steun wanneer door Nederland werd gegeven. In dit hoofdstuk wordt daarom teruggekeken op de publieke rechtvaardiging en het besluitvormingsproces gedurende beide kwesties. Daarna worden de overeenkomsten en verschillen vergeleken. Tot slot wordt gekeken in hoeverre de bevindingen van dit onderzoek aansluiten bij de huidige literatuur.

Publieke rechtvaardiging & besluitvormingsproces: de kwestie Vietnam

Publieke rechtvaardiging

De Nederlandse regering heeft vanaf het begin tot en met het einde van de Vietnamoorlog consistent retorische steun uitgesproken. Dit standpunt werd in het publieksdomein op basis van drie argumenten gerechtvaardigd. Ten eerste werd de situatie in Zuidoost-Azië vergeleken met de situatie in Europa tijdens het interbellum. China werd door het kabinet vergeleken met nazi-Duitsland. Vietnam was de prooi voor China die het Sudetenland was voor nazi-Duitsland. In het debat werd verwezen naar het Verdrag van München uit 1938: de gepercipieerde onderwerping van Zuidoost-Azië door het agressieve, expansionistische China moest een halt toegeroepen worden. Indien het Westen, in de vorm van de VS, niet zou ingrijpen zou dezelfde fout gemaakt worden als in 1938 toen de annexatie van Sudetenland door het Duitsland van Hitler werd getolereerd. Het idee dat de val van Indochina voor het communisme de val van Zuidoost-Azië zou betekenen is onderdeel van de dominotheorie.

Het tweede, en tevens belangrijkste argument betreft de diskwalificatie van het Noord-Vietnamese regime. Het kabinet legde de verantwoordelijkheid bij het Noord-Vietnamese regime. De Noord-Vietnamese leiders waren volgens Nederland niet bereid tot concessies, waardoor elke vorm van dialoog of onderhandeling onmogelijk werd geacht. Kritiek op het regeringsstandpunt werd op basis van de Noord-Vietnamese onredelijkheid weggezet als onredelijk. Het stopzetten van de Amerikaanse bombardementen zou volgens de Nederlandse regering niet leiden tot vredesonderhandelingen.

Tot slot verwees het kabinet naar de standpunten van andere nationale regeringen. Afgezien van de Franse president De Gaulle was het zo dat alle andere NAVO-leden aanvankelijk retorische steun uitspraken voor de Amerikaanse interventie. Luns noemde zelfs een aantal buurlanden van

Vietnam om zijn standpunt te bekrachtigen: zelfs zij steunden de Amerikaanse aanwezigheid in Vietnam, waarom zou Nederland dan tegen zijn?

Vanaf eind jaren zestig maakte het kabinet niet langer gebruik van het eerste en derde argument. Zo uitten steeds meer Europese leiders kritiek op de Amerikaanse aanwezigheid in Vietnam. Het argument dat andere NAVO-bondgenoten ook de VS steunden hield daardoor niet langer stand. Daarnaast was de dominotheorie eind jaren zestig geen gangbaar argument meer en werd Vietnam inmiddels als een 'gewoon' derdewereldland gezien. Dit betekende dat het kabinet minder argumenten had om haar standpunt te rechtvaardigen.

De onwelwillende houding van het Noord-Vietnamese regime werd nog wel als argument gepresenteerd. Om het argument kracht bij te zetten werd de gepercipieerde houding van Noord-Vietnam gecontrasteerd met die van de Verenigde Staten. Waar de Amerikanen bereid waren tot concessies om tot een oplossing te komen, was Noord-Vietnam dat niet. Ook China en de Sovjet-Unie werden door de regering neergezet als onwelwillend wanneer zij volgens Nederland negatief reageerden op verzoeken om deel te nemen aan vredesonderhandelingen. De schuld werd zodoende bij de communistische landen gelegd. Alleen door toedoen van de kerstbombardementen kwam er kortstondig verandering in die opvatting.

Besluitvormingsproces

In het besluitvormingsproces lagen er voor de Nederlandse regering twee argumenten ten grondslag aan het besluit om retorische steun uit te spreken. Het eerste argument betreft de Nederlandse afhankelijkheid van de Verenigde Staten op het gebied van veiligheid, het tweede argument betreft de internationale verdeeldheid. De twee argumenten komen niet naar voren in de publieke rechtvaardiging. Toen het Amerikaanse Vietnambeleid internationaal meer kritiek kreeg te verduren werd het kabinet juist explicieter in haar steunbetuigingen. Met name de Franse oppositie tegen het conflict betekende voor Nederland dat er expliciet steun moest worden uitgesproken. Nederland wilde zoveel mogelijk onenigheid en verdeeldheid in de NAVO voorkomen.

Nederland kon echter niet onomwonden steun uitspreken gezien de parlementaire kritiek. Moties vanuit het parlement betekende dat het kabinet toch enige concessies moest doen. Luns deed dat op twee manieren. Ten eerste door een relatief kritische toespraak in de VN te houden en ten tweede door achter de schermen aan de Amerikanen te vragen of er een kans was dat de bombardementen konden worden beëindigd. Bij zijn toespraak in de VN stelde Luns echter wel dat de kritiek de mening van het parlement was, en niet de mening van het kabinet.

De reden dat Nederland voorzichtig reageerde op het Amerikaanse Vietnambeleid is te herleiden tot het Nederlandse veiligheidsbeleid. Het kabinet was bezorgd om de rol van de VS als

beschermer van West-Europa. Dit betekende voor de ministers van Buitenlandse Zaken Luns en Schmelzer dat er voorzichtig omgesprongen moest worden met de belangrijkste bondgenoot. Indien er kritiek geuit moest worden (“(...) als de vriend die de VS hun feilen toont”) dan moest dat op voorzichtige wijze. Er moest voorkomen worden dat de VS “de hun door de loop der geschiedenis op de schouders gelegde last van wereldomvattende verantwoordelijkheid van zich af zouden willen werpen.” Nederland had de VS nodig voor haar eigen veiligheid, kritiek zou de betrekkingen alleen maar schade toe berokkenen. Hoewel dit punt in de Kamerdebatten niet werd uitgesproken was het achter de schermen de belangrijkste drijfveer om steun voor het Amerikaanse Vietnambeleid uit te spreken.

Er waren echter ook momenten waaruit blijkt dat Nederland niet uitsluitend voorzichtig omsprong met de Amerikaanse bondgenoot. Zo lieten Luns en De Jong duidelijk weten gefrustreerd te zijn toen Nixon Nederland oversloeg bij zijn bezoek aan Europa. Luns en De Jong wisten de Nederlandse verongelijkheid om te zetten in een tegemoetkoming, getuige de behaalde KLM-landingsrechten na hun bezoek aan het Witte Huis. Later zou Schmelzer ook zijn frustratie uitten naar aanleiding van het uitblijven van informatie over de toedracht van de kerstbombardementen.

Schmelzer's irritatie leidde tot de eerste openlijke kritiek van de Nederlandse regering op het Amerikaanse Vietnambeleid. De kritiek van Schmelzer vormde echter geen werkelijke inbreuk op de Nederlandse positie, het was slechts een eenmalige onderbreking. Schmelzer liet namelijk weten wel de Amerikaanse doelstelling te onderschrijven: de beëindiging van het conflict. De kritiek had alleen te maken met de wijze waarop de Amerikaanse regering een doorbraak forceerde. De combinatie van burgerslachtoffers en het uitblijven van informatie van Amerikaanse zijde leidde tot onbegrip. Overigens dient de invloed van burgerslachtoffers op de Nederlandse positie niet onderschat te worden. Schmelzer's voorganger, Luns, liet zich ook altijd scherp uit indien er burgerslachtoffers vielen. Toch uitte de kabinet slechts eenmalig kritiek, na de kerstbombardementen. Dat vormde echter geen breuk met het daarvoor gevoerde beleid.

Publieke rechtvaardiging & besluitvormingsproces: de kwestie Irak

Publieke rechtvaardiging

Tussen 1991 en 2003 zijn er verschillende militaire interventies tegen Irak ondernomen. De proportionaliteit en legaliteit van de interventies liep nogal uiteen. De publieke rechtvaardiging varieerde per militair ingrijpen, maar er werd wel altijd retorische steun verleend. Anders dan bij de Vietnamoorlog kan er daarom niet gesproken worden van één enkele kwestie waarin de argumenten uitgebreid uiteengezet kunnen worden. Om die reden is gekozen voor een tabel met de belangrijkste

militaire acties tegen Irak vanaf 1990. De overige militaire acties ontvingen bij lange na niet zo veel politieke aandacht als de Brits-Amerikaanse invasie in 2003.

Militaire acties tegen Irak	Nederlandse steun	Nederlandse rechtvaardiging
Operation Desert Storm (1990-1991)	Logistieke en retorische steun. Ook militaire steun aangeboden.	Logistieke steun: Politiek signaal en concrete bijdrage. Retorische steun: vitaal belang Europa bij stabiliteit Midden-Oosten.
Bombardementen Provide Comfort (1991-1992)	Retorische steun.	Onderdeel van bredere bescherming Koerden.
Reactie op moordpoging oud-president Bush (1993)	Retorische steun.	Begrip voor vergelding, maar regering betreurde het dat er burgerslachtoffers waren gevallen. Ook kritisch over beroep op artikel 51 VN-Handvest (zelfverdediging).
Bombardement no-fly zone (1993)	Retorische steun	Irak houdt zich niet aan gemaakte afspraken, geen nieuwe resolutie voor militaire actie nodig. Daadkracht internationale gemeenschap belangrijk.
Operation Desert Strike (1996)	Retorische steun.	Irak houdt zich niet aan gemaakte afspraken, geen nieuwe resolutie voor militaire actie nodig. Politieke draagvlak was groter met internationaal overleg en goedkeuring VN-Veiligheidsraad.
Operation Desert Fox (1998)	Retorische steun.	Irak houdt zich niet aan gemaakte afspraken, geen nieuwe resolutie voor militaire actie nodig. Massavernietigingswapens Irak potentieel gevaar internationale vrede en veiligheid.

De Nederlandse steun voor de Irakoorlog werd in het publieke debat gerechtvaardigd door een tweetal argumenten. Ten eerste werd het regime van Hoessein gepresenteerd als gevaar voor de

wereldvrede. Dat argument werd kracht bijgezet door Hoessein herhaaldelijk te typeren als een verderfelijk leider die bereid was om wapens in te zetten tegen zijn eigen bevolking. Het belangrijkste aan dit argument was dat Hoessein zijn wapens zou kunnen gebruiken om de internationale vrede en veiligheid in gevaar te brengen. In feite werd Hoessein daarmee gediskwalificeerd als betrouwbaar leider en onderhandelingspartner.

Het tweede argument betrof de zogenaamde corpustheorie, het geheel aan Veiligheidsraadsresoluties. Irak voldeed niet aan de door de Veiligheidsraadsresoluties opgelegde eisen en de tijd was wat de Nederlandse regering betrof op. Dit argument werd na de Tweede Golfoorlog herhaaldelijk gebruikt om steun voor Amerikaanse militaire acties tegen Irak te rechtvaardigen. Wat betreft de noodzakelijkheid van een nieuwe Veiligheidsraadsresolutie voor militair ingrijpen oordeelde het kabinet dat een nieuwe resolutie wenselijk, maar niet noodzakelijk was. Dit standpunt werd verdedigd door te stellen dat het politieke proces niet afhankelijk gemaakt mocht worden van het veto van één lidstaat. Het feit dat Irak keer op keer weigerde de resoluties uit te voeren droeg verder bij aan de diskwalificatie van Hoesseins regime als betrouwbaar onderhandelingspartner.

De logistieke steun werd gerechtvaardigd door andere standpunten. Zo kreeg het kabinet bijval van oppositiepartijen D66 en PvdA voor het openstellen van de Nederlandse havens, luchthavens en het luchtruim voor het vervoer van Brits-Amerikaans militair materiaal en personeel. Het door de coalitie gedubde *Host Nation Support* was volgens Nederland niet meer dan bondgenootschappelijke solidariteit. Jaap de Hoop Scheffer stelde hierover dat “je moeilijk je luchtruim kunt sluiten”.³⁷⁸ Het kabinet werd gesterkt in haar keuze voor logistieke steun door het feit dat tegenstanders van de invasie ook logistieke steun verleenden. Daar bleef het wat betreft logistieke steun echter niet bij. Zo voldeed Nederland aan een Amerikaans verzoek om Patriotraketten te plaatsen in het Zuiden van Turkije. De rechtvaardiging hiervoor was dat het een bilateraal verzoek van Turkije betrof. Overigens deden de Turken dit verzoek op nadrukkelijk aandringen van de Verenigde Staten.

Besluitvormingsproces

Een uitgebreide analyse van het besluitvormingsproces vanaf 1990 is lastig, mede omdat de relevante archieven nog niet zijn geopend. Anders dan bij de kwestie Vietnam is voor deze paragraaf daarom vaker gebruik gemaakt van secundaire bronnen. Een ander verschil is dat de kwestie Irak een verzamelnaam is voor een reeks verschillende conflicten waar Nederland steun voor uitsprak, terwijl

³⁷⁸ Interview Jaap de Hoop Scheffer, 08-01-2015.

de Vietnamoorlog één conflict betreft. De militaire acties van de Verenigde Staten werden door uiteenlopende argumenten gerechtvaardigd en vonden ook om verschillende redenen plaats. In plaats van de militaire acties één voor één te bespreken is ervoor gekozen om de kwestie op te delen in drie verschillende fases.

De eerste periode kenmerkt zich door de Nederlandse bereidheid om een bijdrage te leveren aan militaire acties tegen Irak. Het Westerse streven naar een nieuwe wereldorde was voor Nederland een mogelijkheid om haar invloed te vergroten. De ambitie om een belangrijke rol te kunnen spelen bij het scheppen van die nieuwe wereldorde kwam onder meer tot uiting in de steun die Nederland gaf aan de operaties *Desert Storm* (1990) en *Provide Comfort* (1991). Het feit dat laatstgenoemde een inbreuk vormde op de Iraakse soevereiniteit en geen expliciete goedkeuring van de VN-Veilighedsraad had leek vrijwel geen enkele rol te spelen in het Nederlandse besluitvormingsproces. In plaats daarvan ging de aandacht louter naar de potentiële bijdrage die Nederland kon leveren. Het was alleen Van den Broek die in 1991 vreesde voor een nieuw precedent nu er zonder mandaat een *no-fly zone* was afgekondigd. De bombardementen die de Fransen, Britten en Amerikanen uitvoerden kregen bij lange na niet de aandacht die de humanitaire actie *Provide Comfort* kreeg.

Illustratief voor de Nederlandse positie was de reactie op de Amerikaanse vergeldingsactie naar aanleiding van het bekend worden van een Iraaks moordcomplot tegen oud-president Bush. Voor de actie deed de VS een beroep op artikel 51 van het VN-Handvest, het recht op zelfverdediging. Hoewel er burgerslachtoffers vielen en Nederland niet overtuigd was van het beroep, sprak de regering begrip uit voor de Amerikaanse motieven.

De tweede periode verschilt van de eerste omdat de brede internationale steun voor de Amerikaanse militaire acties midden jaren negentig langzaam maar zeker afbrokkelde. Zo besloten de Fransen in 1998 niet langer deel te nemen aan de mede door hen ingestelde *no-fly zones*. De toenemende verdeeldheid was voor Nederland wellicht reden om juist vast te houden aan het gebruikelijke Atlanticisme. De soms controversiële militaire acties leidden tot spanningen in het kabinet wanneer de minister voor Buitenlandse Zaken steun uitsprak voor de acties. Die spanningen substantieerde echter nooit tot meer dan incidenten. Het is dan ook maar de vraag in hoeverre ministers als Pronk en Korthals werkelijk kritiek wensten te uitten op de pro-Amerikaanse koers van de achtereenvolgende kabinetten.

Ook nam Nederland niet langer het initiatief om militaire bijdrages te leveren aan interventies en gevechtmissies. Het voor Nederland zo traumatische Srebrenica liet daarmee zijn sporen na in het Nederlandse Irakbeleid. Aanvankelijk betekende het einde van de Koude Oorlog voor Nederland een mogelijkheid om haar eigen invloed en prestige te vergroten middels deelname aan niet alleen VN-vredesmissies, maar ook door de VS geleide militaire acties. Na Srebrenica was dit

niet langer het geval en keerde Nederland terug naar een meer minimalistische inzet van militaire middelen.

In de praktijk kregen militaire acties onder leiding van de VS altijd politieke steun. Er ging zelfs enige vanzelfsprekendheid vanuit, getuige de ruime Kamermeerderheid waarmee de verschillende kabinetten opereerden. De enige partijen die consistent kritiek uitten waren SP en GroenLinks. Bij een dreigende (humanitaire) crisis in Irak werd gekozen voor daadkracht in plaats van internationaal overleg. Het is echter opvallend dat de regering dit niet voorafgaand aan militair ingrijpen deed. Nederland hield de handen vrij door geen expliciete positie in te nemen wanneer militair ingrijpen dreigde. In plaats daarvan werd benadrukt dat het diplomatieke pad eerst bewandeld diende te worden. Pas als alle diplomatieke inspanningen waren mislukt was Nederland bereid politieke of logistieke steun te verlenen.

Een concreet voorbeeld van deze positie is de ambiguïteit ten aanzien van de noodzaak van een nieuwe resolutie van de Veiligheidsraad. Als reactie op een Amerikaans verzoek voor een militaire bijdrage verklaarde de regering dat het bereid was een fregat ter beschikking te stellen, maar dat het alleen ingezet werd wanneer alle diplomatieke inspanningen waren mislukt. Het kabinet stelde dat Nederland zelf diende te constateren wanneer dit zo was, terwijl eerder werd gewezen op het belang van een nieuwe resolutie. Wat de kwestie verder bemoeilijkte was een publieke uitspraak van minister voor Ontwikkelingssamenwerking Jan Pronk, die stelde dat alleen de Veiligheidsraad geweld mocht sanctioneren. Nederland nam daarmee uiterst voorzichtig positie in. Zoals eerder gezegd substantieerde die kritiek verder niet, zo ook de voorzichtigheid.

Het uiteindelijke ingrijpen van een Brits-Amerikaanse coalitie in de vorm van *Desert Fox* (1998) was voor het kabinet opnieuw geen reden om van positie te veranderen. Er werd vastgehouden aan het Atlantisch primaat. Achteraf leidde dat tot veel discussie in het kabinet. De ministers van Justitie respectievelijk Ontwikkelingssamenwerking, Korthals en Pronk, waren van mening dat de militaire actie een inbreuk vormde op het internationale recht. Hun kritiek werd echter niet gedeeld door de verantwoordelijke gezagsdragers: de minister van Buitenlandse Zaken en de minister-president. De kritiek substantieerde dan ook niet tot meer dan een discussie achter de schermen.

De derde periode heeft enkel betrekking op de Irakoerlog. In het besluitvormingsproces werd de Nederlandse positie door twee argumenten gerechtvaardigd. De eerste betreft de internationale politieke situatie. Jaap de Hoop Scheffer was duidelijk over wat destijds de bepalende factor was voor de keuze om politieke steun uit te spreken. Het stoorde de oud-minister dat Frankrijk en Duitsland zich hadden verbonden aan Rusland en China, een coalitie die Nederland in de ogen van de Hoop Scheffer niet kon steunen. Het motiveerde de oud-minister om de andere keuze te maken. Het tweede argument heeft betrekking op het Nederlandse veiligheidsbeleid. Minister van Defensie

Kamp stelde dat Nederland voor zijn veiligheid leunde op de Verenigde Staten. Nederland had om die reden belang bij het geven van steun aan de Verenigde Staten.

Overeenkomsten en verschillen

Terugkijkend zijn er een aantal opvallende gelijkenissen in het Nederlandse handelen bij beide kwesties. Nederland heeft onafgebroken retorische steun uitgesproken voor Amerikaanse militaire acties tijdens de twee bestudeerde periodes. Nederland rechtvaardigde haar steun door de Noord-Vietnamese en Iraakse regimes te diskwalificeren. Bij beide kwesties stelde de regering in haar retoriek dat de regimes niet bereid waren tot onderhandelen of het doen van concessies. Gevolg was dat de Verenigde Staten in beide gevallen impliciet aan de 'goede' kant stond. Daarnaast waren de militaire ingrepen in de Nederlandse retoriek een noodzakelijk middel om de internationale vrede en veiligheid, dan wel de internationale rechtsorde te handhaven. Moralistische of legalistische bezwaren deden zelden iets af aan de retorische steun. Hoewel er afkeurend werd gereageerd in het geval van burgerslachtoffers, vergeldingsacties of illegaal geachte ingrepen had de Nederlandse regering altijd begrip voor de Amerikaanse motieven. Achter de schermen werd wel kritiek geuit door andere ministers, maar die kritiek bleef echter bij discussies achter de schermen. Werkelijke kritiek, afgezien van de kerstbombardementen, werd nooit geuit.

Wat betreft inhoudelijke rechtvaardiging werd er in het besluitvormingsproces gewezen op de Amerikaanse veiligheidsgarantie. In beide gevallen was het voor de Nederlandse regering een reden om retorische steun uit te spreken. Dit argument komt echter niet expliciet naar voren in de publieke rechtvaardiging. Bij de kwestie Vietnam wilde Nederland niet de vriend zijn die de VS haar falen toonde. In het ergste scenario zou volgens de regering de VS haar "wereldomvattende verantwoordelijkheid" willen afwerpen. Bij de kwestie Irak werd gesteld dat Nederland belang had bij het geven van steun omdat Nederland voor haar veiligheid afhankelijk was van de Verenigde Staten. De Amerikaanse veiligheidsgarantie en de Nederlandse band met de Verenigde Staten speelden geen rol in het publieke discours.

De Europese verdeeldheid was voor Nederland gedurende beide kwesties reden om retorische steun uit te spreken. Bij de kwestie Vietnam was het Frankrijk die in de NAVO tegengas gaf, bij de kwestie Irak was naast Frankrijk ook Duitsland kritisch over de Amerikaanse rechtvaardiging. De Europese verdeeldheid was voor Nederland in beide gevallen juist geen reden om van standpunt te veranderen. Hoewel werd gepoogd om samen te werken verbond Nederland zich in beide gevallen aan het Amerikaanse standpunt. Met name de Frans-Duitse keuze om bij de kwestie Irak hetzelfde standpunt in te nemen als China en Rusland was voor Nederland reden om

zich aan de Amerikaanse kant te scharen. Net als de veiligheidsgarantie speelde ook dit argument een beperkte rol in de publieke rechtvaardiging.

Een andere opvallende gelijkenis is dat in beide periodes niet Atlantisch georiënteerde politici en partijen wat betreft steun voor Amerikaanse militaire interventies geen ander beleid voerden dan bewindsvoerders die wel Atlantisch geacht werden. Hoewel in de literatuur de Atlantische oriëntatie van politici als Luns, de Hoop Scheffer en Kamp wordt benoemd als factor voerden hun niet-Atlantische voorgangers en opvolgers in de bestudeerde periode inhoudelijk vergelijkbaar beleid wat betreft steun voor Amerikaanse militaire acties. De politieke kleur van de minister van Buitenlandse Zaken maakte wat dat betreft weinig uit. Kabinetsleden die wel kritisch waren hadden niet alleen andere portefeuilles, maar hielden hun kritiek beperkt tot discussies gedurende ministerraden. De minister van Buitenlandse Zaken en minister-president spraken dus altijd retorische steun uit, ongeacht politieke kleur.

Een ander terugkerend fenomeen is de Nederlandse frustratie indien het niet serieus genomen werd in de internationale politiek. Gedurende het Vietnamconflict kwam dat tot uiting als gevolg van een gebrek aan informatie na de kerstbombardementen en het overslaan van Nederland door Nixon gedurende een staatsbezoek aan Europa. Nederland werd door de VS correct behandeld gedurende de kwestie Irak, maar was teleurgesteld en gefrustreerd toen het ondanks troepenleveranties niet werd uitgenodigd voor de internationale Contact-groep die het vredesproces op de Balkan coördineerde. Uit beide bestudeerde periodes kan geconcludeerd worden dat Nederland beloond wenste te worden door net als de Europese grootmachten behandeld te worden. Indien de indruk bestond dat Nederland niet kreeg waar zij recht op meende te hebben twijfelde het kabinet niet om haar ongenoegen daarover te uiten, getuige de reactie van Schmelzer op de kerstbombardementen en de rede van Van Mierlo bij de Algemene Vergadering van de VN. Bovendien blijkt uit archiefonderzoek dat Nederland haar ongenoegen ook inzette om landingsrechten voor de KLM te bewerkstelligen. Dat voegt een economische dimensie toe aan de betrekkingen. Er was gedurende beide kwesties echter geen sprake van inhoudelijke kritiek op het Amerikaanse leiderschap dan wel het gevoerde beleid.

Anderzijds is er ook sprake van een belangrijk verschil. Gedurende de kwestie Irak speelde de VN-Veiligheidsraad een belangrijke rol in het rechtvaardigingsdebat omdat dit het enige instituut was dat geweld mocht clausuleren. Gedurende de Koude Oorlog kon de Veiligheidsraad die rol niet spelen door de tegenstellingen tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie. Met het oog op de moralistisch-legalistische traditie die de Nederlandse buitenlandse politiek kent is het belangrijk om dat verschil te benoemen. Het feit dat de Nederlandse regering altijd retorische steun uitsprak voor Amerikaanse militaire acties tegen Irak ondanks bezwaren van de VN-Veiligheidsraad geeft aan dat het Amerikaanse leiderschap voor Nederland zwaarder woog dan het internationaal recht. Het feit

dat de legalistisch-moralistische dimensie vrijwel niet aan bod kwam in het besluitvormingsproces geeft aan dat het geen rol speelt bij Atlantische kwesties.

Een tweede verschil is de politieke steun die de verschillende regeringen hadden voor hun positie. Waar er bij de kwestie Irak altijd met een Kamermeerderheid werd geopereerd had de Nederlandse regering gedurende de kwestie Vietnam niet altijd steun voor haar standpunten. Zo werd Luns door de moties-Ruijgers en Van der Stoel gedwongen om met de Amerikanen te onderhandelen om de bombardementen stop te zetten. Het contrast met de kwestie Irak toont aan dat er enige vanzelfsprekendheid uitging van de Atlantische houding van Nederland. De discussies waren niet alleen weinig inhoudelijk, de verschillende kabinetten wisten ook keer op keer met een ruime Kamermeerderheid te opereren. Anderzijds was Balkenende-I bij het uitbreken van de Irakoorklog demissionair, een factor die ook van invloed was op het handelen van de regering. Zo bleek het gebrek aan draagvlak reden om niet meer dan retorische steun te verlenen.

Er zijn tal van factoren die op enige wijze van invloed zijn geweest, het is echter een zinloze exercitie om elke factor op te noemen. Vergelijken behoeft generalisaties, om die reden zijn verschillende historisch en context specifieke factoren niet meegenomen voor dit hoofdstuk. Die casus specifieke punten zijn echter wel meegenomen in de casus zelf. In de volgende paragraaf wordt gepoogd de bevonden resultaten in de bestaande historiografie in te bedden.

Historiografische inbedding

De Nederlandse rechtvaardiging voor Amerikaanse oorlogen voor en na de Koude Oorlog vertoont dermate veel gelijkenissen dat van continuïteit gesproken kan worden. Er zijn in de historiografie twee stromingen die aanknopingspunten bieden om het vergelijkbare handelen te verklaren. De eerste stroming betreft het in de inleiding aangehaalde constantendebat. Hoewel de verschillende auteurs het niet eens zijn over het bestaan van constanten is het Atlantisch primaat een constante die wel door alle auteurs wordt erkent. Dit onderzoek deelt die veronderstelling. In dit onderzoek is herhaaldelijk naar voren gekomen dat de Verenigde Staten zowel voor als na de Koude Oorlog een prioritaire rol genoten in de Nederlandse buitenlandse politiek. In de literatuur wordt uitgebreid ingegaan op het Nederlandse belang bij het Amerikaanse leiderschap.

De resultaten van dit onderzoek sluiten aan bij de aanname van Van Staden dat de VS tijdens, maar ook na de Koude Oorlog een prioritaire positie genoot. Gedurende beide kwesties is sprake van een Atlantisch primaat. De Amerikaanse militaire macht werd gedurende de Koude Oorlog als onmisbaar beschouwd voor het militaire evenwicht, vanwege de nucleaire *deterrent*, de veiligheidsgarantie voor Nederland en West-Europa tegen de Sovjet-Unie. Opvallend is echter dat bij

de Nederlandse rechtvaardiging van de Vietnamoorlog de veiligheidsgarantie niet expliciet naar voren kwam naar argument. Al eind jaren zestig werd de veiligheidsgarantie en bijbehorende context van de Sovjetdreiging niet langer genoemd in de publieke rechtvaardiging van de Vietnamoorlog. In plaats daarvan werd gewezen op de houding van het vijandige regime als grootste probleem. Achter de schermen bleef de veiligheidsgarantie echter wel degelijk een rol spelen. Hetzelfde gold voor de Irakoorlog. In het constantendebat bestaat consensus over de bepalende rol van de Amerikaanse veiligheidsgarantie in de Nederlandse buitenlandse politiek van voor de Koude Oorlog, maar er wordt in de literatuur niet ingegaan op de discrepantie tussen het besluitvormingsproces en de publieke rechtvaardiging.

Dit onderzoek sluit ook aan bij Van Staden's opvatting dat het Atlantisch primaat naast veiligheidsoverwegingen voortkwam uit het wantrouwen jegens de grootste Europese bondgenoten. Gedurende de kwestie Vietnam werd met name het recalcitrante Frankrijk van De Gaulle gewantrouwd. Bij de kwestie Irak was er juist sprake van angst voor overheersing door samenwerking tussen Frankrijk en Duitsland, de Frans-Duitse as. De Nederlandse afkeuring van de Frans-Duitse keuze om zich aan de Russen en Chinezen te verbinden is een bevestiging van dit wantrouwen.³⁷⁹ De bevindingen van dit onderzoek stroken echter niet met Voorhoeve's stelling dat het ondersteunen van het Amerikaanse leiderschap als doel had om de overige bondgenoten in een gelijke, tweede plaats te houden. Nederland volgde dit beleid volgens Voorhoeve om de verhoudingen in West-Europa gelijkwaardig te houden zodat het relatief meer invloed kon uitoefenen.³⁸⁰ Er is geen bewijs dat deze stelling direct onderbouwt.

Nederland poogde wel de Europese verdeeldheid ten aanzien van het Amerikaanse leiderschap waar mogelijk te voorkomen. Gedurende de kwestie Vietnam was dat om de eenheid in de NAVO te bewaren voor de Europese veiligheid. Bij de kwestie Irak had de Nederlandse steun een andere reden. Het feit dat twee van de grootste Europese bondgenoten zich tegen de VS keerden betekende voor Nederland dat de Euro-Atlantische samenwerking potentieel in gevaar kwam. Die samenwerking was niet alleen belangrijk voor Nederland vanwege veiligheidsredenen, het vormde voor Nederland tegelijkertijd een middel waarmee het relatief grotere invloed kon uitoefenen binnen multilaterale fora als de NAVO en de VN. Die invloed kwam in gevaar doordat Frankrijk en Duitsland zich tegen de VS keerden en daarmee de Europese positie en trans-Atlantische samenwerking sterk verzwakten. Het was Nederland niet zo zeer te doen om de machtspositie van de West-Europese bondgenoten, maar eerder om de invloed die het kon uitoefenen binnen de multilaterale instituten waar het onderdeel van uitmaakte. De angst voor Frans-Duitse overheersing op het Europese

³⁷⁹ Van Staden, 'Nederlands veiligheidsbeleid en het Atlantische primaat. Over beknelde ambities en slijtende grondslagen.', 9.

³⁸⁰ Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles*, 147.

continent was daarmee van ondergeschikt belang. Dat het veiligstellen van de Euro-Atlantische samenwerking van grote invloed was op het Nederlandse besluitvormingsproces wordt onder meer onderschreven door Friso Wielenga.

Dat blijkt ook uit het feit dat Nederland bij de kwestie Irak tot op het laatste moment samenwerkte met de kritische Duitsers en Fransen om tot een gezamenlijke oplossing te komen. Hoewel het al maanden voor de invasie duidelijk was dat een gezamenlijke oplossing onmogelijk bleek, bleef de regering proberen om tot een oplossing te komen. Samenwerken ondanks andere uitgangspunten is de crux van de naoorlogse Nederlandse buitenlandse politiek. Het niet publiekelijk innemen van een dogmatisch standpunt had als doel om *good will* te kweken bij de Westerse bondgenoten. Een moralistisch of principieel standpunt innemen zou de Nederlandse positie in de internationale politieke arena beperken. Andere landen zouden simpelweg Nederland kunnen negeren, zonder te overleggen. Paradoxaal genoeg betekende dat voor Nederland dat er samengewerkt moest worden met bondgenoten ondanks de onderlinge verschillen. In feite toonde Nederland daarmee afkeer van continentale machtspolitiek, een constante in de buitenlandse politiek die niet alleen erkent wordt door Voorhoeve, maar ook door Wels, Heldring, Harryvan en Van der Harst.

Wat betreft de invloed van moralistische of legalistische principes op het besluitvormingsproces kan gesteld worden dat de uitkomst in zeer beperkte mate beïnvloed werd door dergelijke principes. Het kabinet reageerde over het algemeen kritisch indien er burgerslachtoffers vielen of er twijfels waren over de legaliteit van een militaire actie. Dat ging echter nooit ten koste van het uitspreken van retorische steun. Moralistisch-legalistische discussies kwamen achter de schermen aan bod, maar nooit op initiatief van de minister van Buitenlandse Zaken of minister-president. Het waren dissidenten in het kabinet zoals Marga Klompé, Jan Pronk en Benk Korthals die tijdens ministerraden kritiek uitten op het Amerikaanse beleid. Hun kritiek bleek echter nooit belangrijk genoeg om politieke consequenties aan te verbinden voor de beleidskeuzes die Nederland maakte. Ook was er geen enkel moment van twijfel over hun loyaliteit aan het kabinet. Het is dan ook maar de vraag in hoeverre zij werkelijk kritisch waren. De door Voorhoeve in *Peace, Profits and Principles* aangehaalde moralistisch-legalistische dimensie lijkt wat dat betreft een zeer beperkte te rol spelen in de Nederlandse buitenlandse politiek aangaande Atlantische vraagstukken.

Anderzijds analyseert Voorhoeve terecht dat Nederland überhaupt weinig keuzevrijheid in haar buitenlands beleid kent. Volgens de oud-minister is Nederland beperkt tot de rol van een loyale, soms kritische, maar altijd constructieve bondgenoot. Samenwerking en een voorzichtige omgang met bondgenoten zou noodzakelijk zijn om toch enige invloed te hebben. De andere keuze zou eigenzinnig, maar meer idealistisch beleid zijn, beleid dat tot gevolg zou hebben dat andere landen

Nederland negeren.³⁸¹ Het voorzichtig en constructieve optreden van Nederland gedurende beide kwesties past in de door Voorhoeve genoemde kaders.

Het exacte belang van de moralistisch-legalistische traditie is echter lastig te duiden. Volgens Voorhoeve valt onder dit 'mondiale beleid' het versterken van de internationale rechtsorde en het verdedigen van de mensenrechten. Uit dit onderzoek blijkt echter dat mondiale overwegingen geen uitgekristalliseerde rol speelden bij de besluitvorming. Het feit dat de Verenigde Staten de internationale rechtsorde herhaaldelijk ondergroeven stuitte op weinig bezwaren bij de Nederlandse regering. Wat betreft mensenrechten werd dat als argument ingezet om vijandige regimes te diskwalificeren, maar niet om militaire acties van de Verenigde Staten openlijk te bekritisieren. Het roept de vraag op in hoeverre er sprake is van spanning tussen de moralistisch-legalistische tradities en het Nederlandse Atlanticisme. Wat dat betreft is de kritiek van Hellema en Van Staden over het bestaan van dergelijke tradities terecht. Zij stellen namelijk dat dergelijke tradities of constanten amper een rol spelen in de Nederlandse buitenlandse politiek. Uit dit onderzoek kan een vergelijkbare conclusie getrokken worden.

Voorhoeves analyse sluit wel aan bij de empirische bevindingen dat de Amerikaanse veiligheidsgarantie alsmede de bewaking van de Atlantische eenheid een bepalende rol speelden gedurende de kwestie Vietnam. Voorhoeves these houdt echter geen stand omdat de oud-minister meent dat het Atlantisch primaat in stand wordt gehouden door de Sovjetdreiging, een stelling die na de Koude Oorlog niet langer houdbaar is. Om het Nederlandse handelen na 1990 te verklaren moet naar andere literatuur gekeken worden. Een auteur die dat doet is Friso Wielenga. Volgens Wielenga waren het belang van de Euro-Atlantische samenwerking en de onzekerheid van de periode na 1990 redenen om vast te blijven houden aan de zekerheden van de Koude Oorlog. Hellema sluit zich aan bij de analyse van Wielenga. De internationale literatuur biedt een vergelijkbaar perspectief wat betreft het vasthouden aan zekerheden van het verleden. Peter J. Katzenstein stelt in *The Culture of National Security* dat sociaal-culturele factoren een belangrijke rol spelen bij de totstandkoming van nationaal veiligheidsbeleid in de vorm van een *security identity*. Hoewel Katzenstein meent dat de factoren op zichzelf niet verklarend zijn, stelt hij dat er te weinig aandacht uitgaat naar de invloed van sociaal-culturele factoren als normen, identiteit en cultuur.³⁸²

Laurent Goetschel gaat specifiek in op wat de *security identity* betekent voor het beleid van kleine staten in Europa. Goetschel stelt dat kleine staten moedwillig handelingsvrijheid opofferen om de eigen invloed op het besluitvormingsproces te vergroten. Op basis van Voorhoeve's analyse kan gesteld worden dat dit voor Nederland ook geldt: Nederland werkt samen in de EU, VN en NAVO en

³⁸¹ Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles*, 296.

³⁸² Peter J. Katzenstein, 'Alternative perspectives on national security', in: Peter J. Katzenstein (red.), *The Culture of National Security, Norms and Identity in World Politics* (New York 1996) 4.

ondersteunt het Amerikaanse leiderschap. Hierdoor beperkt Nederland de eigen handelingsvrijheid, maar kan het tegelijkertijd meer invloed uitoefenen op besluitvormings- en onderhandelingsprocessen.

Wat betekent dit concreet? Volgens Goetschel is de *security identity* belangrijk omdat het de verschillen in beleidskeuzes tussen kleine landen verklaart. Nederland is al eeuwen een klein land, bewindsvoerders opereren in de internationale politieke arena dan ook met die gedachte achter in het hoofd. Dit combineert Goetschel met de stelling van Alexander Wendt: hoe een staat zijn belangen nastreeft is afhankelijk van hoe de staat haar belangen ziet ten aanzien van andere staten.³⁸³ Dat Nederland haar handelen laat beïnvloeden door de positie van andere landen is een gegeven dat gedurende het onderzoek herhaaldelijk naar voren kwam. Gedurende beide kwesties was de recalcitrante positie van bondgenoten als Frankrijk en Duitsland juist reden om meer vast te houden aan het Atlantisch primaat.

De *security identity* is het product van beleidskeuzes uit het verleden gecombineerd met het beeld dat de eigen bewindsvoerders hebben van de rol die het eigen land speelt in de internationale politiek. Nederland als klein land, als Atlantisch partner, Europees partner of bruggenbouwer zijn allemaal stereotyperingen van de Nederlandse buitenlandse politiek die onderdeel zijn van de Nederlandse *security identity*. Het einde van de Koude Oorlog betekende voor Nederland dat bij ingewikkelde politieke kwesties zoals de kwestie Irak werd vastgehouden aan de daarvoor vertrouwde beleidskeuze, namelijk de Atlantische. De beleidskeuzes van het verleden speelden, Goetschel's these volgend, een bepalende rol in het Nederlandse besluitvormingsproces van na de Koude Oorlog.

In feite is de *security identity* een vorm van pad-afhankelijkheid. De beleidskeuzes die Nederland na de Tweede Wereldoorlog maakte zijn nog van invloed op het besluitvormingsproces na de Koude Oorlog omdat constantheid een beleidsdoel is. In beleidsstukken en regeringsverklaringen wordt ook keer op keer het belang en het bestaan van constanten benadrukt. Nederland baseert haar betrekkingen met andere landen op die constanten omdat dit Nederland een betrouwbaar en trouw partner zou maken. Kleistra analyseert in dit verband dat constanten het zichtbare bewijs vormen dat Nederland stelselmatig continuïteit, consistentie en coherentie nastreeft als normatieve standaard in het Nederlands buitenlands beleid.

Het vasthouden aan bepaalde constanten is gestoeld op de aanname dat dit de meest effectieve manier is om op het gebied van buitenlands beleid resultaten te boeken. Kleistra stelt dat er vorm wordt gegeven aan de constanten middels het nastreven van continuïteit, consistentie en coherentie. Continuïteit houdt in dat op een specifiek deelterrein niet voortdurend van positie

³⁸³ Alexander Wendt, 'Collective Identity Formation and the International State', *American Political Science Review* 88 (1994) 2, 384-396, 385 aldaar.

veranderd moet worden, omdat dit uiteindelijk leidt tot het verlies van vertrouwen in de internationale politieke arena. Een land kan alleen optimale resultaten behalen wanneer het eerdere stellingnames en verplichtingen nakomt. Consistentie betekent dat er voorkomen moet worden dat beleid op verschillende deelterreinen tegenstrijdigheden vertoont, omdat dit afbreuk doet aan de geloofwaardigheid en effectiviteit van dat beleid. Het derde punt, coherentie, houdt in dat idealen, waarden en belangen die aan het beleid ten grondslag liggen een samenhangend geheel dienen te vormen. Beleidsmakers dienen terug te kunnen vallen op een algemene basisgedachte, indien dat niet kan en er slechts overeenstemming aan de oppervlakte is verliest het beleid aan overtuigingskracht. Die overtuigingskracht is noodzakelijk voor steun en consolidatie.

Gezamenlijk vormen continuïteit, consistentie en coherentie een normatieve standaard voor het buitenlands beleid waarover algemene overeenstemming bestaat. Echter zijn de drie normen niet altijd haalbaar voor beleidsmakers, waardoor er toch sprake is van tegenstrijdigheid in het buitenlands beleid. De drie uitgangspunten zijn volgens Kleistra echter dusdanig vanzelfsprekend, dat zij nimmer onderwerp van discussie zijn. Die brede, impliciete consensus uit zich in een per definitie kritische houding ten opzichte van zichtbare afwijkingen van de standaard.³⁸⁴ Kleistra volgend heeft Nederland bij Atlantische kwesties omwille van de drie c's beperkte keuzes: het opereert binnen een kader waarin het besluiten moet maken. Als het dat niet doet door op voorhand een expliciet Atlantisch standpunt in te nemen werkt het beleidsdoelen op andere beleidsterreinen tegen.

In de conclusie wordt ingegaan op de betekenis van de normatieve standaard voor het Atlantisch primaat. Afsluitend worden de belangrijkste bevindingen in de conclusie op een rijtje gezet en vergeleken met de bestaande literatuur. Op die manier wordt gepoogd om de historiografische discussie over het (niet) bestaan van constanten en de verhouding tot het Atlantisch primaat meer verdieping te geven. Tot slot wordt ingegaan op wanneer en hoe het Atlantisch primaat invloed heeft op de Nederlandse positie ten aanzien van controversiële kwesties als Vietnam en Irak.

³⁸⁴ Kleistra, *Hollen of Stilstaan*, 49-55.

Conclusie

De band met de VS genoot ten tijde van het uitbreken van de Irakoerlog in 2003 nog altijd een allesbepalende en overheersende rol. Het Atlantisch primaat betekende dat Nederland gedurende beide kwesties de Amerikaanse militaire interventies steunde. Zo bleken de Sovjetdreiging en Amerikaanse veiligheidsgarantie gedurende de kwestie Vietnam de belangrijkste redenen om steun uit te spreken. Gedurende de kwestie Irak speelde die veiligheidsgarantie echter een beperkte rol. Hoewel de tijdens de Koude Oorlog zo bepalende Sovjetdreiging was verdwenen hield Nederland toch vast aan het Atlantisch primaat.

Aanvankelijk was de te verkrijgen prestige en invloed middels deelname aan door de VS geleide militaire missies reden om naast retorische ook logistieke of zelfs militaire steun te geven. Na Srebrenica koos Nederland vaker voor een meer minimalistische inzet. Nederland steunde de Amerikaanse militaire acties tegen Irak alleen nog op retorische en logistieke wijze. Daarnaast was ook de Europese verdeeldheid reden voor Nederland om retorische steun uit te blijven spreken. Waar de VS zich eerst gesteund zag door de Europese bondgenoten kwam hier midden jaren negentig verandering in. De uiteindelijke keuze van Frankrijk en Duitsland om zich te verbinden aan Rusland en China was voor Nederland juist reden om het Brits-Amerikaanse kamp te steunen. Ook gedurende de kwestie Vietnam was de Europese verdeeldheid reden voor Nederland om expliciet steun uit te spreken voor het Amerikaanse interventiebeleid.

Opvallend is dat de publieke rechtvaardiging van beide kwesties overeenkomsten vertoont. Het Atlantisch primaat speelde in het publieke domein slechts een beperkte rol. Alleen gedurende de kwestie Vietnam werd aanvankelijk verwezen naar de dominotheorie als reden om het Amerikaanse Vietnambeleid te steunen. Ook de Europese verdeeldheid kwam in de publieke rechtvaardiging zelden naar voren. In plaats daarvan werd gedurende beide kwesties zwaar geleund op de diskwalificatie van de vijandige regimes. Door het Noord-Vietnamese regime als onwelwillend, koppig en halsstarrig te karakteriseren werd het regime gediskwalificeerd als betrouwbaar onderhandelingspartner. Bij de kwestie Irak leunde Nederland op een vergelijkbare argumentatie. Zo werd Hoessein getypeerd als een onbetrouwbaar en gevaarlijk leider. Hoessein was niet alleen een gevaar voor zijn eigen bevolking, maar ook voor de internationale vrede en veiligheid. De Amerikanen waren op hun beurt juist een betrouwbaar partner, wat voor Nederland betekende dat het niet meer dan logisch was om de VS minimaal retorisch te steunen.

Een opvallend verschil in de steun voor Amerikaanse militaire interventies betreft de brede consensus in de Tweede Kamer na de Koude Oorlog. Ten tijde van de Koude Oorlog was de band met de VS stelselmatig onderwerp van discussie, zo ontstond er mede door de kwestie Vietnam twijfel

over de rol van de VS als leider van de vrije wereld. Na de Koude Oorlog genoot de regering meer steun voor haar pro-Amerikaanse beleid. Vanaf de jaren negentig tot en met de Brits-Amerikaanse inval van Irak wist de regering te opereren met een brede Kamermeerderheid. Alleen GroenLinks en SP, twee relatief kleine partijen, waren consistent tegen de Amerikaanse interventies in Irak. Dit duidt erop dat het Atlantisch primaat na de Koude Oorlog alleen maar sterker is geworden. Sterker nog, het primaat stond in de periode na de Koude Oorlog überhaupt niet ter discussie.

In de literatuur wordt onderschreven dat na de Koude Oorlog nog steeds sprake was van een Atlantisch primaat. Hoewel er in de literatuur uitgebreid wordt ingegaan op *waarom* het Atlantisch primaat bestaat wordt er niet geformuleerd *wanneer* en *hoe* dit primaat in het besluitvormingsproces optreedt. Ook wordt niet expliciet geformuleerd hoe dit primaat zich verhoudt tot andere deelterreinen in het buitenlands beleid. Daarnaast wordt de allesbepalende rol dat het primaat speelt in het besluitvormingsproces niet voldoende aangestipt.

Wat betreft de verhouding van het Atlantisch primaat tot en het bestaan van andere constanten heeft dit onderzoek aangetoond dat bij Atlantische kwesties andere constanten altijd ondergeschikt zijn. Het feit dat Nederland bij de kwestie Irak desondanks tot op het laatste moment bleef vasthouden aan de hoop op een gezamenlijk Europees standpunt en de wenselijkheid van een nieuwe Veiligheidsraadsresolutie is te herleiden tot de door Kleistra uiteengezette normatieve standaard. Zij stelt dat bij het Nederlands buitenlands beleid zoveel mogelijk continuïteit, consistentie en coherentie wordt nagestreefd. Concreet betekent dit dat ondanks het Atlantisch primaat ook wordt vastgehouden aan constanten op andere beleidsterreinen omwille van de normatieve standaard. Zo bleef Nederland samenwerken met partners waarvan zij wist dat zij een ander standpunt hadden. Dat de steun voor de VS bij de kwestie Irak op gespannen voet stond met Nederlandse uitgangspunten op andere beleidsterreinen maakt voor het uiteindelijke beleid weinig uit.

Welke waarde moet dan toegekend worden aan de constanten? Vormen zij een nuttig begrippenkader om het Nederlands buitenlands beleid te duiden? Het Atlantisch primaat is in ieder geval een constante die een duidelijke, bepalende rol speelt in het Nederlands buitenlands beleid. De in dit onderzoek besproken moralistisch-legalistische constante speelt daarentegen een onduidelijke rol. Hoewel auteurs als Voorhoeve, Heldring, Harryvan en Van der Harst spreken van een dergelijke constante blijkt uit zowel de kwestie Irak als de kwestie Vietnam dat moralistische aspecten geen rol speelden in het besluitvormingsproces. De kritiek van Hellema en Van Staden op het bestaan van een dergelijke constante is dan ook terecht. Dit onderzoek wijst dan ook de invloed van ethische, pacifistische of moralistische principes op het buitenlands beleid van de hand.

Dat Nederland gedurende beide kwesties een ander standpunt innam dan veel van de Europese bondgenoten past wel in het bestaande beeld dat Nederland wat betreft

veiligheidspolitieke aangelegenheden is georiënteerd op de VS en het VK. Hoewel Nederland gedurende de kwestie Irak pleitte voor een gezamenlijk Europees standpunt was de Amerikaanse veiligheidsgarantie, net als bij de kwestie Vietnam, reden om de VS te steunen. Gedurende de kwestie Vietnam werd gevreesd dat een anti-Amerikaans standpunt tot gevolg zou kunnen hebben dat de VS zich terugtrok in een isolement en niet langer de beschermheer van West-Europa wenste te zijn. Na de Koude Oorlog hield Nederland vast aan de Atlantische loyaliteit om, wat Wielenga de Euro-Atlantische verworvenheden van de Koude Oorlog noemt, veilig te stellen. Nederland nam daarom een andere positie in dan de meeste Europese bondgenoten uit angst om die verworvenheden op het spel te zetten. Er kan echter niet gesteld worden dat er sprake was van een Atlantische reflex die prevaleerde boven een op Europa gerichte houding. Hoewel ondergeschikt aan het Atlantisch primaat streefde Nederland waar mogelijk een gezamenlijk Europees standpunt na.

De reden dat zowel de Europese samenwerking als de legalistische dimensie toch een rol speelden in de publieke rechtvaardiging is te herleiden tot de eerder beschreven normatieve standaard. Het zijn beleidsterreinen waarbij Nederland zich sterk maakt voor samenwerking. Beide speelden een rol in de publieke rechtvaardiging omdat inconsistentie tot gevolg zou kunnen hebben dat Nederland zijn geloofwaardigheid bij de internationale gemeenschap verloor. Dat de uitkomst uiteindelijk tegenstrijdig is met uitgangspunten van andere beleidsterreinen is een terugkerende paradox in het buitenlands beleid. Indien Nederland had gekozen voor een expliciet Atlantisch standpunt zonder te pogen om op Europees en internationaal niveau samen te werken zou Nederland, die gedachte volgend, andere beleidsdoelen juist tegenwerken. Bij andere beleidsdoelen kan gedacht worden aan supranationale Europese integratie en het bevorderen van de internationale rechtsorde. Uit bovenstaande blijkt dat constanten dan toch een rol vervullen in het Nederlands buitenlands beleid.

Een andere opvallende constante gedurende de bestudeerde periodes is de Nederlandse terughoudendheid waar het ging om de inzet van militaire middelen. Begin jaren negentig werd de inzet van troepen nog gezien als middel om de eigen invloed en prestige te vergroten, een redenatie die na Srebrenica niet langer op de kwestie Irak van toepassing was. In plaats daarvan werd gekozen voor een meer minimalistische inzet. Bovendien was gebleken dat troepenleveranties niet altijd meer invloed betekende, getuige de Nederlandse uitsluiting van de Contact-groep, die het internationale vredesproces op de Balkan coördineerde. Er kan echter niet geconcludeerd worden dat de keuzes gedurende beide kwesties gebaseerd waren op een neutrale of pacifistische houding. De argumentatie om geen militaire bijdrage te leveren was gedurende de kwesties verschillend. Bij de kwestie Vietnam weigerde alle Europese bondgenoten een militaire bijdrage te leveren. Nederland weigerde aanvankelijk vanwege de gedwongen troepenterugtrekking uit en dekolonisatie van Nieuw-Guinea, later vanwege de controversiële aard van de oorlog.

Een opvallende conclusie die getrokken kan worden is dat de politieke kleur en Atlantische oriëntatie van bewindsvoerders met betrekking tot Atlantische vraagstukken niet uitmaakt. Ongeacht politieke kleur spraken de verschillende ministers van Buitenlandse Zaken en minister-president keer op keer minimaal retorische steun uit voor de verschillende Amerikaanse interventies. Hoewel in de literatuur de politieke kleur en Atlantische oriëntatie van de minister van Buitenlandse Zaken wordt genoemd als factor blijkt dat dit voor de Nederlandse positie weinig uitmaakt. Het feit dat dissidenten in het kabinet die het niet eens waren met de pro-Amerikaanse koers soms van een Atlantisch geachte partij waren zet dit punt kracht bij.

Wat betreft publieke rechtvaardiging heeft dit onderzoek aangetoond dat het Atlantisch primaat vrijwel geen enkele rol speelt. Het publieke debat beperkte zich hoofdzakelijk tot de kwesties zelf. Op basis van de handelingen ontstaat een beeld van het Nederlandse handelen als een eigenstandige analyse waarmee de regering naast de Amerikanen kwam te staan. Het contrast tussen de publieke rechtvaardiging en het besluitvormingsproces is hoogst opvallend. De kwestie Vietnam liet zien hoe het kabinet schipperde tussen vertrouwen uitspreken in het Amerikaanse beleid en het overbrengen van parlementaire kritiek. Dat zorgde voor een grote discrepantie tussen de publieke rechtvaardiging en de diplomatie achter de schermen. De vraag is dan in hoeverre de Nederlandse houding gedurende de kwestie Irak voor en achter de schermen verschilde, de regering genoot na de Koude Oorlog immers een brede Kamermeerderheid voor haar Irakbeleid. Archiefonderzoek helderde veel op wat betreft de kwestie Vietnam, voor de kwestie Irak zou dat ook veel opheldering opleveren. Helaas zijn de archieven nog niet geopend waardoor de beschikbare bronnen beperkt zijn. Het onderzoek van de Commissie-Davids voorziet slechts gedeeltelijk in de nu nog bestaande leemte.

Wat na de Koude Oorlog in ieder geval hetzelfde bleef was het Nederlandse streven om in de internationale politieke arena mee te tellen. Indien Nederland niet kreeg waar het recht op meende te hebben lieten politici daar duidelijk hun ongenoegen over blijken. Het Atlantisch primaat bleef voor Nederland in de periode na de Koude Oorlog een vehikel om haar gepercipieerde tekort aan invloed te compenseren. Paradoxaal werd bij de kwestie Irak omwille van consistentie tot op het laatste moment vastgehouden aan de valse hoop op een gezamenlijk Europees standpunt en een nieuwe VN-Veiligheidsraadsresolutie. Hoe de Nederlandse opstelling in het publieke domein zo genuanceerd mogelijk moest om de beleidsdoelen op andere deelterreinen zo min mogelijk te schaden geeft het volgende citaat van oud-minister De Hoop Scheffer goed weer: "Nederland kiest niet tegen onze belangrijkste bondgenoot. Niet tegen de belangrijkste bondgenoot vind ik een subtielere formulering dan Nederland kiest altijd voor een Atlantische koers."³⁸⁵

³⁸⁵ Interview Jaap de Hoop Scheffer, 08-01-2015.

Bronnenlijst

Primaire bronnen

Nationaal Archief (NA), Den Haag.

Handelingen Tweede Kamer via www.statengeneraaldigitaal.nl &
http://zoek.officielebekendmakingen.nl/zoeken/parlementaire_documenten

Interview met Jaap de Hoop Scheffer op 8 januari 2015.

Secundaire bronnen

Literatuur

Andeweg, Rudy B., en Irwin A. Gale, *Dutch government and politics* (Londen 1993) .

Ammerlaan, Robert, *Het verschijnsel Schmelzer. Uit het dagboek van een politieke teckel*. (Leiden 1973).

Baehr, Peter R., 'Small States: a tool for analysis?', *World Politics* 27 (1974) 3, 456-466.

Behr, Timo, 'Enduring Differences? France, Germany and Europe's Middle East Dilemma', *Journal of European Integration* 30 (2008) 1, 79-96.

Bosscher, Doeko, 'George W. Bush en het neoconservatisme', *Internationale Spectator* 58 (2004) 10, 467-474.

Bostdorff, Denise M., en Steven R. Goldzwig, 'Idealism and Pragmatism in American Foreign Policy Rhetoric: The Case of John F. Kennedy and Vietnam', *Presidential Studies Quarterly* 24 (1994) 3, 515-530.

van Eekert, Peter, Duco Hellema en Adrienne van Heteren, *Johnson moordenaar! Kwestie Vietnam in de Nederlandse politiek 1965-1975* (Amsterdam 1986).

Eijvoogel, Juurd, 'Nederland in de Wereld na 9/11', *Militaire Spectator* 180 (2011) 9, 376-386.

Fukuyama, Francis, 'The End of History?', *The National Interest* 16 (1989) 4, 3-18.

Goetschel, Laurent, 'The Foreign and Security Policy Interests of Small States in Today's Europe', in: Laurent Goetschel (red.), *Small States inside and outside the European Union, Interests and Policies* (Londen 1998) 13-31.

Harryvan, A.G., en J. van der Harst, 'Het Nederlandse Europa-beleid na het einde van de Koude Oorlog', *Transaktie* 23 (1994) 2, 143-171.

Heldring, J.L., 'De Nederlandse buitenlandse politiek na 1945', in E.H. van der Beugel, J.C. Boogman, J.L. Heldring (e.a.), *Nederlandse buitenlandse politiek, heden en verleden* (Baarn 1978) 29-45.

Hellema, Duco, *Nederland in de Wereld, de buitenlandse politiek van Nederland* (Houten 2010).

Herring, George C., *America's Longest War, the United States and Vietnam, 1950-1975* (New York 2002).

Jervis, Robert, 'Understanding the Bush Doctrine', *Political Science Quarterly* 118 (2003) 3, 365-388.

Katzenstein, Peter J., 'Alternative Perspectives on National Security', in: Peter Katzenstein (red.), *The Culture of National Security, Norms and Identity in World Politics* (New York 1996) 1-32.

Kennedy, James, *Nieuw Babylon in aanbouw. Nederland in de Jaren Zestig* (Amsterdam 1995).

Kersten, Albert, *Luns, een politieke biografie* (Amsterdam 2010).

Kleistra, Yvonne, *Hollen of Stilstaan: Beleidsverandering bij het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken* (Delft 2002).

Klep, Christ, en Richard van Gils, *Van Korea tot Kabul: de Nederlandse deelname aan vredesoperaties sinds 1945* (2011).

Keohane, Robert, 'Review: Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics', *International Organizations* 23 (1969) 2, 291-310.

Kikkert, J.G., *De wereld volgens Luns* (Utrecht 1992).

van Lammeren, J., *Atlanticisme beproefd: De Nederlands-Amerikaanse Betrekkingen tijdens de oorlog in Vietnam, 1964-1973* (Doctoraalscriptie nieuwe & nieuwste geschiedenis, Universiteit van Amsterdam 2000).

Lignac, Meinke, *Europa verdeeld. De crisis binnen Europa over de kwestie Irak* (Doctoraalscriptie Universiteit Utrecht 2006).

Lundestad, Geir, *The United States and Western Europe since 1945* (New York 2003).

van der Maar, Rimko, 'De Nederlandse regering en de Amerikaanse interventie in Vietnam, 1965-1973', *Tijdschrift voor Geschiedenis* 117 (2004) 3, 338-360.

van der Maar, Rimko, *Welterusten mijnheer de president. Nederland en de Vietnamoorlog* (Amsterdam 2007).

Pijpers, Alfred E., 'Dekolonisatie, compensatiedrang en de normalisering van de Nederlandse buitenlandse politiek', in: N.C.F. van Sas (red.), *De kracht van Nederland. Internationale positie en buitenlands beleid* (Haarlem 1991) 219-231.

Rapport Commissie van onderzoek besluitvorming Irak (Amsterdam 2010).

Schmidth, Brian C., en Michael C. Williams, 'The Bush Doctrine and the Iraq War: Neoconservatives versus Realists', *Security Studies* 17 (2008) 2, 191-220.

Scott-Smith, Giles, en David J. Snyder, "'A Test of Sentiment": Civil Aviation, Alliance Politics, and the KLM Challenge in Dutch-American Relations', *Journal of Diplomatic History* 37 (2013) 5, 917-945.

Scott-Smith, Giles, 'Testing the limits of a special relationship: US unilateralism and Dutch multilateralism in the twenty-first century' in: John Dumbrell en Axel R. Schäfer (red.), *America's 'Special Relationships': Foreign and domestic aspects of the politics of alliance* (New York 2009) 109-125.

van Staden, Alfred, 'American-Dutch political relations since 1945', *Low countries historical review* 97 (1982) 3, 80-96.

van Staden, Alfred, 'De rol van het Nederland in het Atlantisch Bondgenootschap. Wat veranderde en wat uiteindelijk bleef', in: N.C.F. van Sas (red.), *De kracht van Nederland. Internationale positie en buitenlands beleid* (Haarlem 1991) 219-231.

van Staden, Alfred, *Een trouwe bondgenoot: Nederland en het Atlantisch Bondgenootschap, 1960-1971* (Baarn 1974).

van Staden, Alfred, 'Nederland en de trans-Atlantische samenwerking: Apologie zonder nostalgie', *Internationale Spectator* 60 (2006) 11, 568-572.

van Staden, Alfred, 'Nederlands veiligheidsbeleid en het Atlantische primaat. Over beknelde ambities en slijtende grondslagen.', in: Duco Hellema, Mathieu Segers en Jan Rood (red.), *Bezinning op het buitenland, het Nederlands buitenlands beleid in een onzekere wereld* (Den Haag 2011) 9-30.

Voorhoeve, J.J.C., *Peace, profits and principles: a study of Dutch foreign policy*. (Leiden 1985).

Wels, C.B., 'De historicus en de constanten in het buitenlands beleid', in B.R. Bot, K. Koch, H.A. Schaper (e.d.), *Lijn in de Buitenlandse Politiek van Nederland* (Den Haag 1984) 9-28.

Wendt, Alexander, 'Collective Identity Formation and the International State', *American Political Science Review* 88 (1994) 2, 384-396.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Aan het buitenland gehecht, over verankering en strategie van het Nederlands buitenlandbeleid* (Amsterdam 2010).

Wielenga, Friso, *Nederland in de twintigste eeuw* (Amsterdam 2010).

Wielenga, Friso, *Van vijand tot bondgenoot, Nederland en Duitsland na 1945* (Amsterdam 1999).

de Wijk, Rob, '11 september' en de nieuwe wereldorde', *Internationale spectator* 58 (2004) 11, 9-13.

van der Wijngaart, Kim, *Bondgenootschap onder spanning: Nederlands-Amerikaanse betrekkingen 1969-1976* (Hilversum 2011).

Zuijdam, Frank, 'Een terugblik op de oorlog in Irak', *Socialisme & Democratie* 1 (2004) 80-89.

Krantenartikelen

Colijn, Ko, 'Harde conclusies Commissie Davids', *Vrij Nederland*, 12 januari 2010, <https://www.vn.nl/harde-conclusies-commissie-davids/> (9 december 2015).

Connolly, Kate, 'I am not convinced, Fischer tells Rumsfeld', *The Telegraph*, 10 februari 2003, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/germany/1421634/I-am-not-convinced-Fischer-tells-Rumsfeld.html> (9 december 2015).

Kerres, Michel, 'Sorry, maar ik ben niet overtuigd, zegt Fischer', *NRC Handelsblad*, 10 februari 2003, http://vorige.nrc.nl/geslotendossiers/irak/achtergrond_analyse/article1609706.ece (9 december 2015).

Hoedeman Jan, 'Spanning in Den Haag: belt Witte Huis nog?', *De Volkskrant*, 10 oktober 2001, <http://www.volkskrant.nl/archief/spanning-in-den-haag-belt-witte-huis-nog~a591920/> (9 december 2015).

Lagas, Teun, 'In de trans-Atlantische reflex geschoten', *Trouw* 13 januari 2010, <http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/Nieuws/article/detail/1579582/2010/01/13/In-de-trans-Atlantische-reflex-geschoten.dhtml> (9 december 2015).

'Frans-Belgisch veto tegen NAVO-plan', *NRC Handelsblad*, 10 februari 2003,
<http://vorige.nrc.nl/buitenland/article1586388.ece> (9 december 2015).

'Iraq applauds spy claims', *BBC news*, 7 januari 1999,
http://news.bbc.co.uk/2/hi/events/crisis_in_the_gulf/latest_news/250188.stm, (15 januari 2015).

'Chirac valt uit tegen EU kandidaten', *NRC Handelsblad*, 18 februari 2003,
http://vorige.nrc.nl//dossiers/uitbreiding_eu/nieuwsarchief_tm_2003/article1610030.ece/Chirac_valt_uit_tegen_EU-kandidaten (9 december 2015).

Overig

The American Presidency Project, 'Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union January 29, 1991' (versie onbekend), <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=19253> (11 december 2015).

BBC news, 'Saddam's Iraq: key events. Desert Fox 16-19 december 1998' (versie onbekend)
http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/middle_east/02/iraq_events/html/desert_fox.stm, (15 januari 2015).

George W. Bush White House Archives, 'President Says Saddam Hussein Must Leave Iraq Within 48 Hours' (versie 17 maart 2003), <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/03/20030317-7.html> (21 september 2015).

The Guardian, 'Full tekst: Azores press conference' (versie 17 maart 2003),
<http://www.theguardian.com/world/2003/mar/17/iraq.politics2> (21 september 2015).

Iraq Liberation Act, 'Iraq Liberation Act of 1998', (versie augustus 2006)
<http://www.iraqwatch.org/government/us/legislation/ila.htm>, (15 januari 2015).

NRC Handelsblad, 'Regeringsverklaring minister-president Kok 12 september 2001' (versie 12 september 2001),
http://vorige.nrc.nl/geslotendossiers/aanval_op_amerika/documenten_en_toespraken/article1560411.ece/Regeringsverklaring_door_premier_Kok (11 december 2015).

One World, 'Tegen oorlog in Irak: zaterdag grootste demonstratie ooit', 14 februari 2003.
<http://www.oneworld.nl/tegen-oorlog-irak-zaterdag-grootste-demonstratie-ooit> (9 december 2015).

Presidential Rhetoric, 'George W. Bush, Address to the Nation, Washington D.C.' (versie onbekend),
<http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/09.20.01.html> (11 december 2015).

Presidential Rhetoric, 'Lyndon B. Johnson, Gulf of Tonkin incident speech (4 augustus 1964)' (versie onbekend),
http://www.presidentialrhetoric.com/historicspeeches/johnson_lyndon/gulfoftonkin.html, (11 december 2015).

United Nations Special Commission, 'Chronology UNSCOM', (versie december 1999)
<http://www.un.org/Depts/unscom/Chronology/chronologyframe.htm>, (12 januari 2015).

Washington Post, 'Text of President Bush's 2003 State of the Union Address' (versie 28 januari 2003), http://www.washingtonpost.com/wp-srv/onpolitics/transcripts/bushtext_012803.html (11 december 2015).