



# RAPPORT

COMMISSIE VAN  
ONDERZOEK  
BESLUITVORMING

# IRAK

BAGDAD

Boom

# RAPPORT COMMISSIE VAN ONDERZOEK BESLUITVORMING IRAK

## COMMISSIE

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

## ONDERSTEUNING

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

© Commissie van onderzoek besluitvorming Irak 2010

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

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

Ontwerp omslag: René van der Vooren, Amsterdam

Ontwerp binnenwerk: Boekhorst Design, Culemborg

Druk en afwerking: Wilco, Amersfoort

ISBN 978 90 8506 992 8

NUR 680/697

[www.uitgeverijboom.nl](http://www.uitgeverijboom.nl)

# Inhoudsopgave

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

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

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

## **8 DE VOLKENRECHTELIJKE GRONDSLAG VAN MILITAIR INGRIJPEN IN IRAK 215**

8.1	Inleiding	217
8.2	Het VN-recht inzake geweldgebruik	217
8.3	De resoluties van de VN-veiligheidsraad betreffende Irak in de jaren negentig	225
8.4	De sancties en het olie-voor-voedselprogramma	229
8.4.1	Het sanctieregime na de bevrijding van Koeweit	229
8.4.2	Het olie-voor-voedselprogramma komt met moeite van de grond	231
8.4.3	Werkwijze van de sanctiecommissie	233
8.4.4	Begin van het einde	235
8.5	Een ‘tweede resolutie’: wenselijk of noodzakelijk?	236
8.6	Resolutie 1441 van 8 november 2002 onder de loep	239
8.7	Nederland en de Veiligheidsraadresoluties inzake Irak	242
8.7.1	De tweespalt binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken	243
8.7.2	Opvattingen binnen het ministerie van Defensie	252
8.7.3	De besprekingen in de Ministerraad	255
8.7.4	De brieven aan en het debat in de Tweede Kamer	258
8.8	Het volkenrechtelijk advies van Lord Goldsmith aan de Britse regering	263
8.9	Militaire steun van Nederland aan de stabiliteit en wederopbouw na de oorlog	265
8.10	Balkenende IV en een ‘adequaate volkenrechtelijk mandaat’ voor vredesmissies	267
8.11	Terugblik	268

## **9 INLICHTINGEN- EN VEILIGHEIDSDIENSTEN 275**

9.1	Onderzoek van de Commissie	277
9.2	Wettelijke taken van de AIVD en de MIVD inzake Irak	280
9.3	De wijze van kennisverwerving door de AIVD en de MIVD	282

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

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

## Lijst van afkortingen

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

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

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

WMD  
Wvo

Weapons of Mass Destruction  
Wet veiligheidsonderzoeken



1

## INLEIDING



## I.1 Instelling van de Commissie

Nadat de Tweede Kamer der Staten-Generaal in de nacht van 18 op 19 maart 2003 om 00.10 uur een zestal moties over de kwestie-Irak had verworpen, sloot de voorzitter de vergadering. Hiermee kwam een einde aan een reeks van debatten en een wisseling van stukken waarin vanaf begin september 2002 de aandacht was gericht op een eventuele gewapende aanval op Irak door de Verenigde Staten en de positie die Nederland daarbij zou moeten innemen. Die aanval vond plaats op 20 maart 2003.<sup>1</sup> Een en ander betekende echter niet dat Irak van de agenda verdween, maar zoals de minister van Buitenlandse Zaken het uitdrukte: de realiteit van ‘het militaire offensief van een coalitie onder leiding van de vs’ deed wel de optiek veranderen.<sup>2</sup> Met die realiteit als gegeven ging het wat de kwestie-Irak betreft in het parlement immers niet langer om het bepalen van het Nederlandse beleid, maar om het door de regering afleggen van verantwoording over het vastgestelde beleid en het consequent volgen daarvan. De parlementaire discussie vond mede haar weerslag in een maatschappelijk debat, zoals dat werd gevoerd in de media en onder deskundigen op velerlei terrein, bijvoorbeeld het internationaal publiekrecht en (inter)nationale veiligheid. Over dit politieke en maatschappelijke debat, dat tot heden niet is verstomd, gaat dit rapport.

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

In zijn brieven lichtte de premier zijn voornemen als volgt toe. In de voorafgaande weken had het parlement wederom een groot aantal vragen aangekondigd over de besluitvorming betreffende de politieke steun van Nederland aan de oorlog in Irak in 2003. De regering<sup>4</sup> had in het verleden over dit onderwerp reeds uitvoerig verantwoording afgelegd in de vorm van brieven, beantwoording van vragen en een reeks van Kamerdebatten. Een meerderheid van de Kamers had het regeringsbeleid ondersteund, zoals onder andere bleek uit de stemmingen over een tiental moties. Het beantwoorden van

---

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

2 De in noot 1 genoemde brief.

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

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

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

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

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

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

## I.2 De roep om (parlementair) onderzoek

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

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

---

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

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

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

### I.3 Benoeming van leden en staf van de Commissie

In overeenstemming met het voorstel van de beoogde voorzitter<sup>7</sup> werden bij het instellingsbesluit de volgende leden benoemd:

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

De staf van de Commissie bestond uit:

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

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

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

De Commissie heeft mevrouw Schwegman tot haar vicevoorzitter benoemd.

### I.4 Opdracht aan de Commissie

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

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

---

7

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

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

## I.5 Opbouw en inhoud van het rapport op hoofdlijnen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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