

Vergaderjaar 2009–2010

**31 847**

## **Onderzoek naar de besluitvorming rond de inval in Irak**

**D**

### **BRIEF VAN DE MINISTER-PRESIDENT, MINISTER VAN ALGEMENE ZAKEN, DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN, DE MINISTER VAN DEFENSIE EN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 februari 2010

#### **1. Inleiding en verantwoording**

Op 13 januari jongstleden heeft het kabinet u toegezegd een kabinetsreactie te geven op het rapport van de commissie onderzoek besluitvorming Irak onder leiding van mr. Davids (hierna: de commissie) en dit rapport leidend te laten zijn bij een kritische terugblik op het verleden en het trekken van lessen voor de toekomst.

Bij onderhavige kabinetsreactie zijn toegevoegd de antwoorden op de nog openstaande vragen van de Tweede en van de Eerste Kamer<sup>1</sup>. Bij de beantwoording wordt waar mogelijk naar de kabinetsreactie en het rapport verwezen.

De commissie heeft op 12 januari jongstleden haar rapport aan het kabinet aangeboden onder gelijktijdige toezending aan beide Kamers der Staten-Generaal. Tevens heeft de commissie op 19 januari jl een rondetafelgesprek gevoerd met de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer.

Het kabinet is, zo is reeds benadrukt bij de inontvangstneming, de commissie erkentelijk voor het vele werk dat in relatief korte tijd is verricht.

In de hoofdstukken 1 en 2 geeft de commissie de aanleiding tot het onderzoek weer en legt zij verantwoording af over de werkzaamheden (conclusies 1 en 49).

De commissie heeft in onafhankelijkheid een gedegen studie verricht naar de voorbereiding van de besluitvorming in de periode zomer 2002 tot zomer 2003 over de politieke steun van Nederland aan de inval door de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk in Irak in het algemeen, en over de aspecten van volkenrechtelijke aard, van inlichtingen- en informatievoorziening en van vermeende militaire betrokkenheid in het bijzonder.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 141200.19.

Thans ligt het rapport van de commissie voor. Het rapport gaat – in de kern – over de periode zomer 2002 tot zomer 2003. In die periode werd het kabinet Kok II op 22 juli 2002 door het kabinet Balkenende I afgelost; dat kabinet was vanaf 16 oktober 2002 demissionair en werd op 27 mei 2003 opgevolgd door het kabinet Balkenende II.

Zoals verwoord in de brief van 13 januari jongstleden, waren die kabinetten ervan overtuigd een zuivere en integere afweging te hebben gemaakt bij het besluit om de inval in Irak politiek te steunen. Hierover is destijds met de Kamers van gedachten gewisseld. Een ruime Kamermeerderheid heeft het toenmalige kabinet daarin gesteund.

Dat bijna zeven jaar later het *huidige* kabinet een reactie geeft op bevindingen van een onafhankelijke commissie over de voorbereiding van de besluitvorming door *toenmalige* kabinetten, die bovendien anders van politieke samenstelling waren, vraagt om een heldere duiding van de staatsrechtelijke context.

Vooropstaat dat de individuele en collectieve ministeriële verantwoordelijkheid is verbonden aan het ambt van de minister, ongeacht wie het ambt vervult. Zittende ministers dienen aan het parlement verantwoording af te leggen over de ambtsvervulling van hun voorgangers, bijvoorbeeld door het beantwoorden van vragen en het verstrekken van informatie. Bij «ambtsvervulling» gaat het om het handelen en nalaten in de functie en hoedanigheid van minister. Ook over de opvattingen van voorgangers en eerder verschaft informatie moeten de door het parlement verlangde inlichtingen worden gegeven. Zittende ministers kunnen daarin uiteraard niet *ex post* wijzigingen brengen. Wel zijn zij verantwoordelijk voor de besluiten die zij *thans* nemen naar aanleiding van – onder andere – hun bevindingen over het verleden. Verantwoording is immers ook een vooruitblik, bedoeld om lessen te trekken in het belang van een goed overheidsbestuur. Het kabinet gaat daar in deze reactie nader op in.

Zoals aangegeven in de brief van 13 januari jl., heeft het kabinet het rapport van de commissie leidend laten zijn voor zijn kritische terugblik en het trekken van lessen voor heden en de toekomst.

Daarmee accepteert het kabinet de beschrijving van de feitelijke gang van zaken, waarbij het kabinet zich realiseert dat ieder van de destijds betrokkenen de beschrijving van de feitelijke gang van zaken leest en beoordeelt vanuit de persoonlijke beleving en herinnering. Tegen deze achtergrond laat het kabinet de door de commissie gegeven kwalificaties, zoals woorden als «onwaarschijnlijk», voor haar rekening en gaat de kabinetsreactie in op die passages en/of conclusies van het rapport die vanuit de huidige verantwoordelijkheid hetzij een opmerking behoeven, hetzij jegens de Kamers een expliciete reactie vergen.

Enkele belangrijke lessen voor de toekomst worden in paragraaf 2 van deze kabinetsreactie benoemd. Voorts gaat het kabinet in paragraaf 3 in op het volkenrechtelijk mandaat. Op de informatievoorziening aan de Kamer wordt separaat in paragraaf 4 ingegaan.

Met betrekking tot de voorbereiding van de besluitvorming in de periode zomer 2002–zomer 2003, is het kabinet van mening dat de door de Tweede Kamer met spoed gevraagde brief van 4 september 2002 beter in de ministerraad had kunnen worden behandeld, zonder daarbij de suggestie te wekken dat de uitkomst van dergelijk overleg anders zou zijn geweest. In het besef dat er een spanningsveld kan bestaan tussen vereiste afstemming in de ministerraad enerzijds en het tijdig voldoen aan verzoeken van de Kamers anderzijds, spreekt het kabinet graag ook met de Kamers hoe hier in de praktijk beter mee kan worden omgegaan.

Ten aanzien van de kabinetsformatie in 2003 zij er ten overvloede op gewezen dat het niet aan het kabinet is om een oordeel te hebben over

hoe dit proces is verlopen. Het is vanuit staatsrechtelijk oogpunt aan de fracties in de Tweede Kamer om zich rekenschap te geven van de conclusies en waar relevant lessen te trekken met het oog op toekomstige kabinetsformaties.

Het kabinet neemt voorts kennis van de conclusies op een aantal specifiek aan de commissie gestelde vragen, namelijk dat geen aanwijzingen gevonden zijn dat het uitspreken van politieke steun voor de Amerikaans-Britse invasie in Irak was gemotiveerd door handelsbelangen, dat er geen feiten zijn gevonden waaruit zou blijken dat Nederland een actieve militaire bijdrage heeft geleverd en dat bij het besluit tot politieke steun de eventuele benoeming van de heer De Hoop Scheffer tot secretaris-generaal van de NAVO geen rol heeft gespeeld.

## **2. Lessen geleerd**

De gebeurtenissen tijdens de periode zomer 2002 en zomer 2003 vonden destijds plaats slechts een jaar na «9/11» 2001 en de daaropvolgende internationale interventie in Afghanistan waarin Nederland participeerde. Daarover bestond toen brede overeenstemming; vanaf het begin waren de meningen over Irak verdeeld.

De commissie spreekt over «een nieuwe fase in de wereldgeschiedenis». Op dat moment werd dat zo gevoeld: de schok van de aanslagen in de Verenigde Staten, op zijn minst grote onzekerheden over de militaire intenties en mogelijkheden van het barbaarse regime van Saddam Hoessein, dreiging van terrorisme wereldwijd, bezorgdheid in Nederland zelf over repercussies in de eigen samenleving zowel als steun van naar Nederland gevluchte bevolkingsgroepen voor het Nederlands standpunt in de maanden na 18 maart 2003.

Naarmate de jaren verstreken zijn de overschattingen van de capaciteiten van Saddam Hoessein, de jarenlang slecht verlopen wederopbouw van Irak, de gesneuvelde en gewonde militairen en hulpverleners – ook van Nederlandse zijde – die te betreuren waren bij missies in Irak en Afghanistan, het beeld van destijds achteraf mee gaan bepalen.

Er waren ruim zeven jaar geleden diepgevoelde verschillen in opvattingen in het politieke en publieke debat. Dat is te begrijpen. Deze verschillen bestaan thans nog. Het is de vraag of die diepgevoelde verschillen overbrugd kunnen worden. Het kabinet rekent het tot zijn taak vanuit de ervaringen uit het verleden een opvatting over toekomstig handelen te ontwikkelen. Daarbij spreekt het kabinet de wens uit dat verschillen in opinies door een ieder voluit gerespecteerd worden. Het kabinet meent dat het rapport van de commissie van onderzoek besluitvorming Irak, deze kabinetsreactie en het komende parlementair debat daarover, een zinvolle afronding daartoe mogelijk maken.

### *«Lessen geleerd»*

Op basis van een kritische reflectie zijn lessen geformuleerd die samengevat als volgt luiden:

- a. In het coalitieakkoord dat ten grondslag ligt aan het huidige kabinet is bepaald dat een adequaat volkenrechtelijk mandaat is vereist bij deelname aan een missie met Nederlandse militairen. Het kabinet bevestigt expliciet dat dit ook geldt voor het geven van politieke steun door Nederland in situaties dat andere landen vergelijkbare missies ondernemen.
- b. Wanneer de inzet van de krijgsmacht betrekking heeft op bescherming van het eigen bondgenootschappelijk grondgebied alsmede de handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde, zal het kabinet de Tweede Kamer zoveel mogelijk langs de lijnen van het Toetsingskader informeren.
- c. Het kabinet kan zich voorstellen dat, zoals inmiddels bij Afghanistan

- gebruikelijk, vaker en meer specifieke informatie vertrouwelijk aan de Kamers wordt verstrekt (waaronder aan de CIVD).
- d. De minister van Buitenlandse Zaken zal een aparte positie van volkenrechtelijk adviseur op zijn ministerie instellen.
  - e. Het kabinet onderschrijft het belang om informatie van beide inlichtingen- en veiligheidsdiensten op een goede manier in beleidsnotities, ministerraadstukken en brieven aan de Kamers te verwoorden. Hoofregel is dat de diensten moeten kunnen instemmen met hoe hun rapportage wordt weergegeven in het verkeer met de Kamers. In het verlengde daarvan zal het kabinet in documenten die mede op basis van informatie van deze diensten worden opgesteld, zichtbaar maken welke informatie door hen geleverd is, met inachtneming van eisen vertrouwelijkheid.
  - f. Het kabinet onderschrijft tevens dat informatie van buitenlandse inlichtingendiensten niet rechtstreeks naar ministeries behoort te gaan zonder tussenkomst van de AIVD of de MIVD.
  - g. Het kabinet herbevestigt de regel dat ambtelijke notities met afwijkende meningen over belangrijke onderwerpen de politieke leiding dienen te bereiken.
  - h. Het kabinet overlegt graag met de Kamers over het geconstateerde spanningsveld tussen vereiste afstemming in de ministerraad enerzijds en het tijdig voldoen aan verzoeken van de Kamers anderzijds.

### **3. Volkenrechtelijk mandaat**

In het rapport worden vragen betreffende de volkenrechtelijke grondslag van militair ingrijpen in Irak en betreffende artikel 100 van de Grondwet en Toetsingskader 2001 besproken in de hoofdstukken 8 en 11 (conclusies 7, 8, 18, 19, 20, 21, 22 en 44, 45, 46 en 47). In de brief van 13 januari jongstleden is toegezegd terug te komen op het volkenrechtelijk mandaat.

Destijds was het toenmalige kabinet, evenals verscheidene andere regeringen, van oordeel dat de betreffende VN-Veiligheidsraadresoluties een toereikende grondslag vormden voor het – door Nederland politiek gesteunde – militaire optreden van de door de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk geleide coalitie. Gebleken is dat dit standpunt in de internationale gemeenschap onvoldoende steun heeft gevonden en ook door andere landen niet langer wordt aanvaard.

In het coalitieakkoord dat ten grondslag ligt aan het huidige kabinet is reeds bepaald dat een adequaat volkenrechtelijk mandaat vereist is bij deelname aan een missie met Nederlandse militairen. Deze bepaling is mede opgenomen tegen de achtergrond van de discussie die bestond over de rechtsgrondslag van de inval in Irak (zie ook de brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie van 22 juni 2007 over de Nederlandse deelname aan vredesmissies: Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 521, nr. 41).

In het licht van deze ontwikkelingen en met de kennis van nu aanvaardt het kabinet dat voor een dergelijk optreden een adequater volkenrechtelijk mandaat nodig zou zijn geweest.

De manier waarop dit kabinet in de toekomst met dit soort situaties wil omgaan, is vastgelegd in de brief van 22 juni 2007. Zoals daarin staat, kunnen zich situaties voordoen waarin geen overeenstemming kan worden bereikt over een resolutie in de Veiligheidsraad, maar waarbij in de internationale gemeenschap een breed gedragen gevoel bestaat dat militair optreden legitiem is. In de brief wordt beschreven dat deze situaties zich kunnen voordoen in geval van een (dreigende) humanitaire ramp, met inbegrip van genocide, ingeval van evacuatie van eigen onderdanen,

en op verzoek van het desbetreffende land. Zoals bekend is zelfverdediging ook een volkenrechtelijk gelegitimeerde grondslag. Het kabinet bevestigt voorts dat een volkenrechtelijk mandaat, zoals hiervoor beschreven, ook geldt voor het geven van politieke steun door Nederland in situaties dat andere landen vergelijkbare missies ondernemen.

#### **4. Informatievoorziening**

De commissie heeft kritische kanttekeningen geplaatst bij onderdelen van de informatievoorziening aan het parlement (hoofdstukken 5, 7, 9, 10 en 11; conclusies 25, 29, 30, 31, 32, 33, 37). Het betreft de informatievoorziening over verzoeken van de Verenigde Staten (3.1), en de benutting van de informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (3.2) en van openbare rapportages van UNMOVIC en IAEA (7.4).

##### *4.1 De verzoeken van de Verenigde Staten*

Het toenmalige kabinet heeft op 21 november 2002 de Tweede Kamer geïnformeerd over het Amerikaanse verzoek om – in het kader van het opvoeren van druk op het Iraakse regime – bij te dragen aan de planning voor een mogelijk militair optreden tegen Irak. Op 6 december 2002 is de Tweede Kamer gemeld dat het Amerikaanse verzoek had geleid tot beginselbereidheid bij het kabinet voor het verlenen van overvliegvergunningen en het faciliteren van doorvoer van personeel en materieel over Nederlands grondgebied, alsmede de planning voor ondersteunende en defensieve taken (bijvoorbeeld de Patriots). Tevens werd aan de Tweede Kamer gemeld «dat de VS met Nederland in contact wil blijven over eventuele aanvullende bijdragen». Daarover hebben de VS en Nederland in januari-maart 2003 meermalen contact gehad. Ook in de ministerraad is over die «aanvullende bijdragen» gesproken. Er is door het toenmalige kabinet besloten om dergelijke aanvullende bijdragen niet te leveren. Het kabinet is van mening dat hoewel er geen rechtsplicht daartoe bestond, het van wijsheid had getuigd indien indertijd via vertrouwelijke informatieverstrekking ook dit deel van het verzoek ter inzage was gegeven, zoals door de commissie tijdens het rondetafelgesprek met de Tweede Kamer verwoord.

Het kader voor Host Nation Support wordt gevormd door een stelsel van verdragen en gewoonterechtelijke normen over wederzijdse militaire hulp tussen NAVO-bondgenoten in het algemeen, en tussen Nederland en de VS in het bijzonder. Dit stelsel vormde zowel de juridische basis als de achtergrond voor het (politieke) besluit. Het kabinet beschouwt de Kamerbrief van 17 februari 2003 als de instemming met een specifiek verzoek binnen dit kader, dat volgde op een al eerder uitgesproken beginselbereidheid. De Tweede Kamer was op de hoogte gesteld van dit specifieke verzoek op 4 februari 2003 door middel van de beantwoording van vragen van het lid Van Bommel. Het kabinet is van mening dat de toezegging in de laatste passage van de Kamerbrief van 6 december 2002 vooral betrekking heeft op de beoordeling van «material breach» en de eventuele beschikbaarstelling van militaire capaciteiten die daaruit kon voortvloeien. Het instemmen met Host Nation Support stond echter los van de beoordeling van «material breach».

Wanneer de inzet van de krijgsmacht betrekking heeft op bescherming van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied alsmede de handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde, zal het kabinet de Tweede Kamer zoveel mogelijk langs de lijnen van het Toetsingskader informeren. Het kabinet komt op basis van het vorenstaande tot de conclusie dat de Tweede Kamer over een besluit zoals indertijd dat tot

uitzending van de Patriots en de begeleidende militairen naar Oost-Turkije, die met het oog op de verdediging van het bondgenootschappelijk grondgebied plaatsvond, langs de lijnen van het toetsingskader zou moeten worden geïnformeerd.

#### *4.2 MIVD, AIVD en UNMOVIC*

De commissie concludeert de gehele onderzochte periode overziend dat zowel de MIVD als de AIVD zich terughoudender opgesteld hadden over de dreiging die uitging van het massavernietigingswapenprogramma van Irak dan de toenmalige bewindspersonen deden in de communicatie met de Tweede Kamer. De Nederlandse regering interpreteerde de rapportages van UNMOVIC selectief, aldus de commissie.

Het gaat hierbij in het rapport van de commissie met name om informatie van de diensten in de brief van 4 september 2002 aan de Tweede Kamer ten aanzien van de dreiging van massavernietigingswapens, van informatie uit rapportages van UNMOVIC in de brief van 18 maart 2003 aan de Tweede Kamer ten aanzien van de medewerking van Irak aan de wapeninspecties en voorts de beperkte weergave van de beoordeling van de Britse 45-minutenclaim in de beantwoording van Kamervragen op 21 oktober 2003. Ook betreft het achteraf gegeven toelichtingen aan de (besloten) commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van de Tweede Kamer (CIVD).

Al deze gevallen hebben met elkaar gemeen dat het evenwicht van twijfels, vermoedens en (on)zekerheden waarvan in de diverse rapportages sprake was, uitgebreider en explicieter terug had moeten komen in de informatie aan de Kamers.

In retrospectief meent het kabinet dat het beter was geweest wanneer de communicatie met de Kamer meer inzicht had geboden in enerzijds de beschikbare informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en van de wapeninspecteurs en anderzijds in de vertaling daarvan. Zo had uitgebreider en meer geëxpliciteerd kunnen worden ingegaan op meer details binnen het containerbegrip «massavernietigingswapens» op de deelgebieden nucleair, chemisch en biologisch alsmede de overbrengingsmiddelen met daarbij ook de nadere details betreffende het onderscheid tussen daadwerkelijke wapens, restanten ervan, kennis en kunde, productie- en ontwikkelingscapaciteit, en inzetbaarheid.

Op grond van deze waarnemingen, neemt het kabinet ter harte dat informatie van beide inlichtingen- en veiligheidsdiensten nauwgezet in beleidsnotities, ministerraadstukken en brieven aan de Kamers moet worden verwoord. Hoofregel is dat de diensten moeten kunnen instemmen met hoe hun rapportage wordt weergegeven in het verkeer met de Kamers. In de betrokken ministeries zijn al geruime tijd geleden afspraken gemaakt die een juist gebruik van informatie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in ambtelijke voorbereiding resp. voor notities en brieven moeten borgen. In het verlengde daarvan zal het kabinet in documenten die mede op basis van informatie van deze diensten worden opgesteld, zichtbaar maken welke informatie door hen geleverd is, met inachtneming van eisen van vertrouwelijkheid.

Het kabinet kan zich voorstellen dat, zoals inmiddels bij Afghanistan gebruikelijk is, vaker en meer specifieke informatie vertrouwelijk aan de Kamers wordt verstrekt, en is gaarne beschikbaar om met de Kamers van gedachten te wisselen over de modaliteiten en voorwaarden (inclusief het

verkeer met de CIVD). Het kabinet onderschrijft tevens dat informatie van buitenlandse inlichtingendiensten niet rechtstreeks naar ministeries behoort te gaan zonder tussenkomst van de AIVD of de MIVD.

De minister-President,  
De minister van Algemene Zaken,  
J. P. Balkenende.

De minister van Buitenlandse Zaken,  
M. J. M. Verhagen.

De minister van Defensie,  
E. van Middelkoop.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
G. ter Horst.