

2

**VERANTWOORDING**

## 2.1 Samenstelling van de Commissie

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

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

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

Uit het cv van de Commissieleden (zie bijlage B) blijkt een grote verscheidenheid in ieders specifieke deskundigheid; tevens kan men daarin zien dat geen van de leden in de praktische politiek actief is geweest. Enkele leden hebben zich in het verleden op persoonlijke titel uitgelaten over de kwestie-Irak<sup>1</sup> dan wel in het algemeen over de opportuniteit en de rechtsgrondslag van sancties en geweldgebruik in de internationale betrekkingen.<sup>2</sup> Hun deelname aan de Commissie en hun steun voor de inhoud en de conclusies van het rapport doen geen afbreuk aan hun eerdere inzichten.

## 2.2 Organisatie

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

---

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

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

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

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

## 2.3 Veiligheidsonderzoek

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

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

## 2.4 Bronnen

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

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

---

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

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

*(a) Openbaar materiaal*

De openbare bronnen die de Commissie heeft geraadpleegd zijn zeer omvangrijk. Alleen al de relevante parlementaire stukken besloegen een zestal ordners. Voorts waren er de openbare buitenlandse onderzoeksrapporten<sup>4</sup> en andere documenten uit het buitenland alsmede talloze rapporten, resoluties en verslagen van de Verenigde Naties.

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

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

*(b) Berichten van derden*

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

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

---

4 Zie bijlage K.

5 *Handelingen II*, 2008/09, 50-4210.

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

(c) *Vertrouwelijk en staatsgeheim materiaal*

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

13 Zie bijlage D.

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

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

*(d) Interviews*

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

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

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

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

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



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

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

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

De interviewkandidaten hebben zich op de ministeries van Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken, [Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>15</sup>] en Defensie op vergelijkbare wijze kunnen voorbereiden. Een ieder heeft een zogenaamde 'modaliteitenbrief' ontvangen. In de modaliteitenbrief heeft het ministerie uiteengezet welke de rechten en plichten van de desbetreffende ambtenaar zijn. Dit ging om zaken als dienststopdracht en geheimhoudingsplicht. Voorts is aan de ambtenaren en bewindspersonen het aanbod gedaan dat zij de archieven kunnen inzien voor het gedeelte waarbij zij zelf destijds waren betrokken. (...) Er zijn geen instructies of richtlijnen verstrekt over de wijze waarop de interviews zouden moeten gaan.

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

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

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

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

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

## 2.5 Kamervragen

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

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

Bij brief van 3 februari bevestigde de minister-president dat voor de doorgezonden vragen de ministeriële verantwoordelijkheid geldt.<sup>17</sup> In het Kamerdebat van 4 februari stelden diverse sprekers de ministeriële verantwoordelijkheid voor de beantwoording van vragen aan de orde.<sup>18</sup> De minister-president merkte daarover op dat het kabinet antwoord had te geven op de vragen van de Kamer en dat dat werd opgenomen in het werk van de onderzoekscommissie. 'Dan zullen wij ons oordeel daarover geven. (...) Wij zijn gehouden, op alles wat de Kamer naar voren brengt, antwoord te geven en dat zullen wij ook doen.'<sup>19</sup> Opmerkingen van gelijke strekking werden tijdens het debat herhaald. Een motie<sup>20</sup> met de strekking dat pas tot definitieve instelling van de Commissie zou worden overgegaan als alle reeds gestelde vragen waren beantwoord, werd verworpen.<sup>21</sup>

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

## 2.6 Het rapport

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

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

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

---

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

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