

Vergaderjaar 2021–2022

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

Nr. 442

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 april 2022

Hierbij informeer ik u, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, over een nieuw stappenplan met betrekking tot het onderwerp burgerslachtoffers bij inzet in het kader van artikel 100 van de Grondwet.

Inleiding

Het is van groot belang dat we ons de vraag blijven stellen wat we nog meer kunnen doen om risico's op burgerslachtoffers te minimaliseren bij de inzet van onze krijgsmacht. Niemand wil dat onschuldige mensen, die part nog deel hebben aan een conflict, slachtoffer worden van geweldgebruik. Voorkomen van burgerslachtoffers draagt bij aan het draagvlak voor de inzet, zowel ter plaatse als hier in Nederland. Het is een verantwoordelijkheid die niet alleen voortkomt uit het humanitair oorlogsrecht, maar ook uit een morele verplichting. Daarnaast is het van belang om zo transparant mogelijk te zijn over ons opereren als er – ondanks alle inzet om het te voorkomen – sprake is van burgerslachtoffers of als daar vermoeden van bestaat. Daarbij houden we altijd oog voor de personele, operationele en nationale veiligheid, zowel van Nederland als van bondgenoten en partners.

Op 30 juni 2020 is de Kamer geïnformeerd dat het Ministerie van Defensie op ambtelijk niveau in gesprek is getreden met een aantal organisaties¹ (hierna het consortium), om te komen tot verdere aanscherpingen van het beleid omtrent transparantie over burgerslachtoffers. Ik ben de organisaties in het consortium erkentelijk voor hun bijdrage en actieve participatie in het proces, en ik ben voornemens de dialoog met deze organisaties voort te zetten. Met deze brief informeer ik u over de stappen die ik op de korte en (middel)lange termijn wil zetten. Deze stappen reiken verder dan alleen transparantie. Het gaat ook over het aanscherpen van

¹ Airwars, Amnesty International, Center for Civilians in Conflict, Open State Foundation, PAX for Peace en het Intimacies of Remote Warfare Program van de Universiteit Utrecht.

interne (militaire) procedures, besluitvormingsprocessen, monitoring, evaluatie en verantwoording. Op al deze terreinen moet de organisatie zich blijvend ontwikkelen. Met dit stappenplan wil ik hier een nieuwe impuls aan geven.

Korte termijn stappen

Op basis van de gesprekken met het consortium zijn vijf kortetermijnstappen gedefinieerd die Defensie per direct zal implementeren.

De eerste drie stappen zien op het proces van besluitvorming, monitoring, evaluatie en verantwoording van toekomstige inzet in het kader van artikel 100 van de Grondwet. Dit krijgt concreet gestalte in de vorm van zogenaamde artikel-100 brieven en voortgangsrapportages. De overige twee stappen zien op de evaluatie van inzet in het kader van artikel 100 van de Grondwet en op de betrokkenheid van Defensie bij het Nederlandse beleid ten aanzien het minimaliseren van risico's op burgerslachtoffers en bescherming van de burgerbevolking in bredere zin.

Stap 1: structurele aandacht voor de risico's op burgerslachtoffers in artikel-100 brief

In artikel-100 brieven over nieuwe missies zal standaard een paragraaf worden opgenomen over het risico op burgerslachtoffers en de (on-)mogelijkheden om deze risico's te minimaliseren. Het gaat hierbij zowel om risico's op burgerslachtoffers ten gevolge van Nederlandse wapeninzet (bijv. bij het bombarderen tijdens een luchtcampagne), als het risico op ongelukken gedurende de inzet (bijv. bij het landen met transportvliegtuigen op slecht verlichte landingsstroken). Afhankelijk van het type inzet kunnen de volgende elementen in deze paragraaf worden opgenomen, indien van toepassing:

- Een beschrijving van de contextuele factoren die een negatief effect kunnen hebben op het risico op burgerslachtoffers, in welke mate deze vooraf geminimaliseerd kunnen worden (door middel van instrumenten die de desbetreffende coalitie en/of Nederland zelf ter beschikking staan) en welk restrisico er voorts door het kabinet bij aanvang van de missie wordt geaccepteerd²;
- Een beschrijving *op welke manier en binnen welk juridisch kader* Nederland afwegingen maakt ten aanzien van het risico op burgerslachtoffers ten gevolge van de eigen militaire inzet. Hierbij gaat het om de positie van de Nederlandse «Red Card Holder», de positie in de commando- en informatie/inlichtingenlijn van de desbetreffende coalitie, en indien van toepassing de informatiepositie van Nederland in het *targeting proces*. Ook zal worden ingegaan op de Nederlandse interpretatie van het op de inzet toepasselijke juridisch kader. Dit zal worden toegesneden op het type militaire inzet;
- Een beschrijving en appreciatie van het onderzoeks-, transparantie- en compensatieregime van de desbetreffende coalitie, indien beschikbaar, en in welke mate Nederland hier al dan niet invloed op kan uitoefenen (conform motie-Sjoerdsma, Kamerstuk 27 925, nr. 576 en motie-Diks, Kamerstuk 35 363, nr. 4). Daarop voortbouwend een beschrijving van het (aanvullende) onderzoeks-, transparantie en compensatieregime van Nederland ten aanzien van de eigen militaire inzet binnen het desbetreffende samenwerkingsverband waar Nederland op dat moment in opereert.

² Hiermee wordt expliciet niet bedoeld op het van tevoren vastleggen of en zo ja hoeveel te verwachten burgerslachtoffers Nederland zal accepteren. Dit is en blijft een militaire afweging van proportionaliteit versus waarde van het militaire doel.

- Een beschrijving van het transparantieniveau dat het kabinet in de informatievoorziening over de inzet verwacht te kunnen realiseren (zie hieronder).

Conform de uitvoering van de motie-Van den Nieuwenhuijzen (Kamerstuk 35 570 X, nrs. 38 en 101) kunnen bovengenoemde elementen meegenomen worden in technische briefings die aan de Tweede Kamer worden aangeboden aangaande artikel 100-inzet.

Stap 2: Vooraf communiceren over de mate van transparantie over Nederlandse wapeninzet in missies

Het gaat hierbij om de vraag welke informatie geoorloofd is om, gedurende de missie, vrij te geven over het moment, de locatie en andere relevante aspecten van de wapeninzet. Het is om meerdere redenen van belang om zo transparant mogelijk te zijn over de Nederlandse wapeninzet. Allereerst is het vrijgeven van informatie relevant voor derden, omdat dit behulpzaam kan zijn bij het attribueren van vermoedens van burgerslachtoffers (aan Nederland).³ Transparantie is ook belangrijk voor het draagvlak onder de lokale bevolking voor de Nederlandse- en/of coalitie-inzet in een gebied. Daarnaast is transparantie van belang voor de informatiepositie van de Tweede Kamer en de parlementaire verantwoording.

Tegelijkertijd kan niet alle informatie over Nederlands militair optreden in een missie zonder meer openbaar worden gemaakt. Om deze redenen zal bij aanvang van een inzet in de artikel-100 brief helderheid worden gegeven over welke informatie we verwachten vrij te kunnen geven over onze wapeninzet, en welke overwegingen daaraan ten grondslag liggen. Het gaat om het treffen van de juiste balans tussen het streven naar transparantie en het beschermen van de personele, operationele en nationale veiligheid.⁴ Ook zal dit afgewogen worden al naar gelang het type militair optreden (er zijn immers fundamentele verschillen tussen het optreden op zee, in de lucht of op land) en eventuele afspraken in de coalitie waarin Nederland op dat moment opereert.

Stap 3: Periodieke toetsing van het transparantieniveau over Nederlandse wapeninzet in missies

Niet alleen voorafgaand aan maar zeker ook gedurende en na afloop van een inzet in het kader van artikel 100 van de Grondwet is transparantie over Nederlandse wapeninzet van belang. Het transparantieniveau dat het kabinet gedurende de missie denkt te kunnen realiseren zal daarom standaard periodiek worden getoetst indien nodig/mogelijk wordt heroverwogen.⁵ De toets bestaat uit drie componenten: personele, operationele en nationale veiligheid. Hierbij kunnen ook externe partijen (zoals maatschappelijke stakeholders) of de betreffende militairen zelf worden betrokken (bijv. de vliegers bij luchtoptrekken). Bij de toets over de nationale veiligheid zal standaard de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) worden betrokken.

Een dergelijke periodieke toets kan leiden tot een hoger transparantieniveau (meer details) omdat de veiligheidssituatie dat toestaat, of tot een lager transparantieniveau (minder details) als er zwaarwegende redenen

³ Zie de afspraken over het informeren van de Kamer wanneer door Defensie onderzoek wordt gestart naar een vermoeden van mogelijke burgerslachtoffers als direct gevolg van Nederlandse wapeninzet (Kamerstuk 27 925, nrs. 723, 727 en 746).

⁴ Zoals onder andere beschreven in Kamerstuk 27 925, nr. 670 d.d. 4 november 2019.

⁵ Idem.

zijn voor meer voorzichtigheid. Van dit laatste kan bijvoorbeeld sprake zijn vanwege een acute dreiging. Ook na afloop van een inzet zal het transparantieniveau worden getoetst, zodat informatie met terugwerkende kracht vrijgegeven kan worden zodra de veiligheidssituatie dat toestaat. Bij de periodieke toetsing zal aansluiting worden gezocht bij het bestaande monitoring- en evaluatieregime van artikel 100 missies. Dat betekent dat er gedurende een missie in de regel minimaal ieder jaar een toets zal plaatsvinden.

Stap 4: een prominenter rol voor het onderwerp burgerslachtoffers in de evaluatie van missies

Op 20 mei 2020 is de Kamer geïnformeerd (Kamerstuk 27 925, nr. 721) dat bij een eventuele tussentijdse evaluatie van een missie het uitgangspunt is dat deze door een onafhankelijke partij wordt uitgevoerd. Voor de eindevaluaties geldt dat het kabinet deze standaard volledig door een onafhankelijke partij laat uitvoeren. Uit de hierboven benoemde nieuwe werkwijze vloeit voort dat er in de monitoring van missies, waar de Kamer over wordt geïnformeerd, meer aandacht zal worden besteed aan het onderwerp burgerslachtoffers. Om te borgen dat dit aspect ook volwaardig wordt meegewogen in de eindevaluatie van missies zal het kabinet dit, indien van toepassing op de inzet, expliciet aan de desbetreffende externe onafhankelijk partij meegeven als aandachtspunt voor de eindevaluatie. Dit komt zowel het formuleren van conclusies over de mate van succes van een inzet, als het trekken van lessen voor toekomstige inzet ten goede.⁶

Stap 5: meer betrokkenheid van Defensie bij de beleidsvorming over bescherming van de burgerbevolking in een gewapend conflict

Het beschermen van de burgerbevolking in een gewapend conflict is een speerpunt in het buitenlandbeleid van Nederland. In internationaal verband is Nederland een vocale en actieve speler op dit thema, onder andere middels de financiering van projecten ter ondersteuning hiervan door het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De bescherming van de burgerbevolking in gewapende conflicten vormt eveneens een belangrijk deel van het werk van Defensie. Bescherming van burgers zoals bepaald in het humanitair oorlogsrecht is integraal onderdeel van de opleiding van alle militairen. Daarnaast wordt aandacht aan bescherming van de burgerbevolking geschonken middels specifieke vervolgtrainingen en -oefeningen, zoals een recente *table top* oefening over *high intensity warfare* en *Protection of Civilians* (PoC)⁷ bij het 1 (German/Netherlands) Corps in Münster.

Tegelijkertijd betreft dit een thema waarin we nooit zijn uitgeleerd. Binnen zowel NAVO- als VN-verband zijn recentelijke nieuwe, actieve handelingsvormen ontwikkeld die invulling geven aan PoC en het verwante concept van *civilian harm mitigation* (CHM)⁸. Defensie wil deze handelingsvormen een plaats geven in een actualisatie van het Nederlands PoC-beleid, samen met het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Op deze manier geven we ook opvolging aan de oproep van VN Secretaris-Generaal Antonio Guterres aan VN-lidstaten om een nationaal PoC-kader op te stellen. Dit sluit aan bij het

⁶ Deze werkwijze is reeds toegepast ten aanzien van de evaluatie van twintig jaar Nederlandse inzet in Afghanistan.

⁷ 1GNC Münster

⁸ Onder PoC wordt verstaan het beschermen van de burgerbevolking in gewapende conflicten (Kamerstuk 29 521, nr. 192), onder CHM het mitigeren van effecten die kunnen optreden wanneer burgers geconfronteerd worden met gewapend conflict en andere militaire inzet.

concept van de geïntegreerde benadering, waarbij vanuit een gezamenlijke analyse wordt gezien welke instrumenten (militair, diplomatie, OS) in een crisisgebied kunnen worden ingezet, en hoe deze zo goed mogelijk op elkaar kunnen worden afgestemd.

(Middel)lange termijn stappen

De voorgaande stappen zie ik als het begin van een langer proces. Op (middel)lange termijn wil ik aan meer aspecten aandacht geven. De uitwerking van deze stappen vergt tijd en vindt in de komende periode plaats. Ik zal u over de voortgang daarvan informeren.

Het betreft stappen op het gebied van:

- Verder ontwikkelen en implementeren van kennis over het beschermen van burgers en het voorkomen van slachtoffers in het operationele domein en in de opleidingen van de Krijgsmachtonderdelen. Ik zal dit in gezamenlijkheid met de Commandant der Strijdkrachten vorm gaan geven;
- Verbreden van het onderzoekskader van Defensie in het geval van (een vermoeden) van burgerslachtoffers ten gevolge van inzet in het kader van artikel 100 van de Grondwet. Het onderzoek van Defensie richt zich nu met name op operationeel-militaire aspecten. In dat kader worden feiten verzameld. Het doel is om te kijken wat we kunnen doen om, in het verlengde van de onderzoeksinspanningen van de desbetreffende coalitie, in zulke situaties meer eigen onderzoeksmiddelen in te zetten;
- Beter delen van informatie over (vermoedens van) burgerslachtoffers met derden gedurende onze missies. Het doel is om effectief en veilig informatie uit te kunnen wisselen met hulporganisaties (Rode Kruis, Artsen Zonder Grenzen, etc.), lokale overheden en andere civiele partijen waarmee Defensie tijdens missies op ad hoc basis samenwerkt;
- Investeren in aanvullende ambtelijke expertise, beleidsvorming, coördinatie en slagkracht in de uitvoering om onze (middel) lange termijn ambities op dit gebied adequaat tot uitvoering te brengen;
- Publiekelijk ontsluiten van informatie volgens gangbare open datastandaarden.

Tot slot

Met dit stappenplan wil ik, met het oog op toekomstige inzet in het kader van artikel 100 van de Grondwet, een nieuwe impuls geven aan ons denken over, en handelen naar, de bescherming van de burgerbevolking in een gewapend conflict en de daarbij behorende transparantie. Hier zal ik mij in deze kabinetsperiode nadrukkelijk voor inzetten.

De Minister van Defensie,
K.H. Ollongren