

Vergaderjaar 2017–2018

27 925

Bestrijding internationaal terrorisme

R

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VAN DEFENSIE EN VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 april 2018

In deze brief informeren wij u, met verwijzing naar de artikel 100-brief van 11 september jl. (Tweede Kamerstuk 27 925, nr. 615), over de voortgang van de Nederlandse inzet in de strijd tegen ISIS. Ook gaat deze brief in op een aantal toezeggingen dat aan de Tweede Kamer is gedaan:

- 1) Het informeren van de Tweede Kamer over een eventuele wijziging van het mandaat voor de Nederlandse militaire inzet in Irak en Oost-Syrië;
- 2) Aandacht te vragen in de internationale coalitie tegen ISIS voor het voorkomen van burgerslachtoffers en het instellen van een centraal meldpunt voor burgerslachtoffers door toedoen van de coalitie;
- 3) Om in de anti-ISIS coalitie aandacht te vragen voor de discrepantie tussen enerzijds het door de coalitie erkende aantal burgerslachtoffers en anderzijds het aantal dat wordt genoemd in een onderzoek van de *New York Times*;
- 4) De Tweede Kamer te informeren over de uitkomsten van de onderzoeken van het Openbaar Ministerie naar mogelijke burgerslachtoffers als gevolg van Nederlandse militaire inzet;
- 5) De Tweede Kamer te informeren over de overgang naar fase vier (normalisatie) van het campagne plan van de anti-ISIS coalitie.

Het kabinet geeft in deze brief tevens antwoord op de vragen die zijn gesteld door de SP-fractieleden van uw Kamer naar aanleiding van de artikel 100-brief van 11 september jl.

Ontwikkelingen in de strijd tegen ISIS in Irak en Syrië

De strijd tegen ISIS vindt plaats binnen een zeer complexe en fluïde context waar veel ontwikkelingen gevolgen hebben voor de voortgang van de strijd. Sinds de brief aan de Tweede Kamer van 24 november jl. (Tweede Kamerstuk 27 925, nr. 616) is de gevechtskracht van ISIS verder afgenomen. Inmiddels lijkt ISIS lokaal echter weer aan kracht te winnen. In

Irak verklaarde premier Abadi op 9 december jl. dat het Iraakse grondgebied was bevrijd, hoewel de strijd tegen terrorisme voortduurt. Sinds de start van de internationale strijd tegen ISIS in 2014 zijn zeven miljoen mensen uit handen van ISIS bevrijd waarvan maar liefst vijf miljoen in het afgelopen jaar. Drie miljoen mensen zijn teruggekeerd en pakken hun dagelijks leven weer op.

Ondanks deze successen is de dreiging van ISIS nog niet verdwenen en is de groepering nog actief in Irak en Syrië en vormt nog altijd een aanzienlijke factor van instabiliteit in Irak en Syrië. ISIS blijft veerkracht tonen. Waar de groepering in het najaar van 2017 nog beschikte over grofweg twaalfduizend strijders, is dat aantal de afgelopen periode teruggelopen naar enkele duizenden. Het aantal strijders is de afgelopen maand echter toegenomen. Zoals gesteld in het Dreigingsbeeld Terrorismen in Nederland (DTN) (Tweede Kamerstuk 2018 Z0 5372) beschikt de groepering in Syrië over zogenoemde *pockets* in de Eufraatvallei en in het gebied grenzend aan Irak. Er is nog altijd sprake van intensief grensoverschrijdend transport tussen de ISIS-*pockets* in Syrië en de netwerken in Irak. In Irak bestaat ISIS uit vele kleinere terroristische netwerken verspreid over het land. Het is de verwachting dat ISIS dit ondergrondse netwerk in Irak de komende maanden verder zal uitbreiden. Mede met het oog op de aanstaande Iraakse verkiezingen in mei van dit jaar zal ISIS meer destabiliserende acties uitvoeren.

Door de ontwikkelingen in Afrin, waarover de Tweede Kamer op 14 maart jl. is geïnformeerd (Tweede Kamerstuk 326 23 nr. 200), zijn verschillende elementen van de *Syrian Democratic Forces* (SDF) weggetrokken uit de Eufraatvallei, waar zij tegen ISIS streden, naar Afrin. Daardoor is de voortgang in de strijd tegen ISIS in Oost-Syrië nagenoeg tot stilstand gekomen. Indien dit aanhoudt, kan dit ISIS de mogelijkheid geven om zich te herstellen en mogelijk zelfs terrein te heroveren. Op korte termijn kan dit gevolgen hebben voor het militaire campagneplan van de coalitie. Conform de motie Becker c.s. (Tweede Kamerstuk 21 501-02, nr. 1843) heeft Nederland de gevolgen van de Turkse operatie in Afrin, zoals het bemoeilijken van de strijd tegen ISIS, veroordeeld. Nederland zal in de anti-ISIS coalitie, in NAVO-verband en ook in de VN-Veiligheidsraad, Turkije blijven aanspreken op negatieve effecten van het offensief op de strijd tegen ISIS.

Een geïntegreerde inzet op zowel het politieke, militaire als stabilisatiespoor is blijvend van belang om de behaalde successen te bestendigen en te voorkomen dat ISIS of een soortgelijke organisatie zich opnieuw kan manifesteren.

Ontwikkelingen in Irak

Politiek

Hoewel in mindere mate, zijn de relaties tussen de autoriteiten in Bagdad en Erbil sinds het onafhankelijkheidsreferendum in de Koerdische Autonome Regio (KAR) van 25 september jl. en de daaropvolgende overname door de Iraakse strijdkrachten van een deel van de betwiste gebieden, nog altijd gespannen.

In januari 2018 hebben premier Abadi en premier Nichervan Barzani voor het eerst met elkaar gesproken. Er zijn nog onopgeloste punten, maar ook eerste positieve stappen. Zo is het vliegverbod voor internationale vluchten op Koerdische vliegvelden opgeheven na een decreet waarmee de Koerdische vliegvelden verder onder federale controle komen te staan. De eerste internationale vlucht is op 19 maart op Erbil geland. Ook heeft

Irak 317 miljard dinar overgemaakt aan de Koerdische autoriteiten voor het uitbetalen van salarissen. Volgens de Koerdische autoriteiten is dit echter onvoldoende om de kosten te dekken. Er is nog geen overeenstemming over de uitvoer van olie en het gebruik door federaal Irak van pijpleidingen die door de KAR lopen. De begroting voor 2018 die recent werd aangenomen geeft de Koerden daarnaast recht op een begrotingsaandeel van ongeveer 12,7 procent, in tegenstelling tot de eerder gehanteerde 17 procent. Tot slot is er nog niet gesproken over de status van de betwiste gebieden. Het is niet de verwachting dat deze problemen tussen Bagdad en Erbil worden opgelost voor de nationale parlementsverkiezingen van 12 mei 2018.

Politieke strijd, waarbij partijen elkaar op ideologisch gedachtengoed bestrijden, ontbreekt, evenals publiek debat. Onderwerpen zoals corruptiebestrijding, de noodzaak van politieke en economische hervormingen, nationale verzoening, veiligheid en de crisis rond de levering van basisdiensten, komen nauwelijks aan bod. Ook is het politieke landschap erg gefragmenteerd. Premier Abadi blijft populair, vooral onder de sjiitische bevolking, vanwege zijn kordate optreden na het Koerdisch referendum en door het uitroepen van de bevrijding van Irak. Waarschijnlijk zullen na de verkiezing lange coalitieonderhandelingen nodig zijn. De provinciale verkiezingen, die ook op 12 mei plaats zouden vinden, zijn uitgesteld naar december 2018.

Stabilisatie en humanitair

In het licht van bovenstaande uitdagingen blijft de inzet van de internationale gemeenschap op het gebied van stabilisatie en humanitaire hulp in Irak van groot belang. Als gevolg van het offensief om Mosul zijn meer dan een miljoen mensen in Irak gevlucht. De humanitaire noden in Irak nemen langzamerhand af, maar nog altijd heeft een deel van de bevolking, voornamelijk ontheemden en andere kwetsbare groepen, behoefte aan levensreddende hulp. Nederland blijft in 2018 doorgaan met bijdragen via de *Dutch Relief Alliance* en het *Iraq Humanitarian Pooled Fund* voor een totaal van 10 miljoen euro.

Ten aanzien van stabilisatiesteun heeft Nederland in december eenmalig een extra bijdrage van 12 miljoen euro geleverd aan het *Funding Facility voor Stabilisation* van de UNDP. Dit fonds draagt bij aan de eerste stabilisatienoden in op ISIS bevrijde gebieden. Momenteel zijn er meer dan 1200 projecten geïmplementeerd, zijn meer dan 800.000 mensen weer voorzien van watertoevoer en hebben meer dan 500.000 mensen weer toegang tot elektriciteit. Er zijn scholen herbouwd waardoor meer dan 120.000 kinderen weer naar school kunnen en er zijn 52 gezondheidsklinieken gebouwd die meer dan 1,2 miljoen mensen voorzien van zorg.

Tegelijkertijd presenteerde de Iraakse regering tijdens de internationale Koeweit-conferentie voor de wederopbouw van Irak in februari het nieuwe *Resilience and Response Plan* (RRP) voor wederopbouw. Veel bedrijven en organisaties namen deel aan de conferentie, waaronder het IMF, de Wereldbank en de ICRC. De Golfstaten hebben beloofd om bijna vier miljard dollar direct te investeren of in de vorm van een lening aan te bieden. Daarnaast hebben verschillende landen bijna negen miljard dollar aan exportkredieten toegezegd.

EU

Afgelopen december is de *EU Advisory Mission* (EUAM) in Irak van start gegaan die zich richt op capaciteitsopbouw van de veiligheidssector. De missie adviseert Irak bij de implementatie van de nationale veiligheids-

strategie. Nederland levert een civiel expert op het gebied van veiligheidsbeleid. Ook heeft de EU, mede op Nederlands aandringen, een nieuwe Irakstrategie gepubliceerd. Deze strategie richt zich op het behoud van de eenheid van Irak; een evenwichtig en democratisch bestuursstelsel; ondersteuning aan humanitaire hulp, herstel, stabilisering, ontwikkeling en wederopbouw; duurzame en inclusieve economische groei; versterken nationale identiteit en verzoening; effectief en onafhankelijk justitieel stelsel; instellen migratiedialoog; ondersteunen goede betrekking van Irak met haar buurlanden; en een sterk partnerschap tussen de EU en Irak.

NAVO

Op 15 februari jl. gaf de Noord Atlantische Raad van de NAVO, op verzoek van de anti-ISIS coalitie en Irak, opdracht om het huidige NAVO *Training and Capacity Building* programma in Irak (NTCB-I) te transformeren naar een volwaardige NAVO-missie. De Tweede Kamer werd hierover eerder geïnformeerd via het verslag van de NAVO defensie ministeriële bijeenkomst van 14 en 15 februari (Tweede Kamerstuk 28 676, nr. 285). Het zal gaan om een *non-combat* missie die, net zoals het huidige programma en EUAM, gericht is op capaciteitsopbouw van de veiligheidssector. Hiermee zal de missie een bijdrage leveren aan stabilisatie en hervorming van de veiligheidssector in post-ISIS Irak. De missie zal complementair zijn aan de activiteiten van andere internationale actoren zoals de VN, de EU en de anti-ISIS coalitie. Waar de focus van EUAM ligt op civiele aspecten en met name ondersteuning biedt aan het Iraakse Ministerie van Binnenlandse Zaken zal de NAVO-missie voornamelijk ondersteuning bieden aan het Ministerie van Defensie. Het kabinet onderzoekt de mogelijkheid om op termijn een bijdrage te leveren.

Ontwikkelingen in Syrië

De strijd tegen ISIS in Syrië speelt zich af tegen de achtergrond van een complexe en voortslepende burgeroorlog. De humanitaire situatie in Syrië blijft onverminderd schrijnend en naar verwachting zal het conflict de komende tijd voortduren. Over de situatie in Oost-Ghouta en Idlib is de Tweede Kamer op 14 maart jl. geïnformeerd. Deze brief bevatte eveneens een nadere appreciatie van de Turkse inval in Afrin. Verschillende bronnen melden dat sinds de start van het offensief een aanzienlijk aantal burgerslachtoffers is gevallen. Het kabinet kan deze verschillende cijfers niet verifiëren. Ook heeft het offensief een vluchtelingenstroom op gang gebracht. De VN (OCHA) schat dat in totaal 232.000 mensen uit Afrin zijn vertrokken sinds november 2017. Ook zou er sprake zijn van plunderingen. Nederland blijft hiervoor voortdurend aandacht vragen, zoals de Minister van Buitenlandse Zaken ook stelde tijdens het algemeen overleg Raad Buitenlandse Zaken van 11 april jl.

Sinds het begin van de burgeroorlog heeft Nederland 382,15 miljoen euro bijgedragen aan humanitaire hulp in Syrië. Nederland gaat in 2018 door met het bieden van humanitaire hulp, in totaal is er 20,1 miljoen euro begroot, zowel via grote ongeoormerkte bijdragen aan VN-organisaties en het Rode Kruis als via de crisis-specifieke *Humanitarian Pooled Fund* en de *Dutch Relief Alliance*. Deze bieden, daar waar humanitaire toegang mogelijk is, humanitaire hulp binnen heel Syrië. De stabilisatieprogrammering wordt momenteel herzien vanwege de veranderingen in Noord-Syrië. Hierover is de Tweede Kamer geïnformeerd in de Kamerbrief van 14 maart jl.

In reactie op de extreme geweldstoename heeft de VN Veiligheidsraad op 24 februari jl. unaniem resolutie 2401 aangenomen, waarin wordt opgeroepen tot een humanitair staakt-het-vuren van ten minste 30 dagen

voor heel Syrië, met uitzondering van de strijd tegen door de Veiligheidsraad erkende terroristische organisaties.

De Minister van Buitenlandse Zaken heeft op 27 maart jl. in de VN veiligheidsraad alle strijdende partijen in het Syrische conflict, inclusief het Syrische regime, Rusland, Iran, Turkije en gewapende groepen, opgeroepen om zich te houden aan VN-Veiligheidsraad resolutie 2401. Ook heeft de Minister gepleit voor het versterken van resolutie 2401 door middel van internationale monitoring van het staakt het vuren. Het kabinet betreft ten zeerste het gebrek aan voortgang sinds de aanname van resolutie 2401. De Minister heeft ook opgeroepen tot *accountability* en de vervolging en berechting van misdadigers, waaronder ISIS, dat mogelijk genocide heeft gepleegd.

De Tweede Kamer werd via de Kamerbrief van 11 april (Tweede Kamerstuk 32 623, nr. 202) geïnformeerd over de gebeurtenissen in Douma.

Een verontrustende ontwikkeling zijn de luchtaanvallen die het Syrische regime sinds 12 maart jl. weer uitvoert in de zuidelijke provincie Dera'a, ten oosten van Dera'a stad. In dit gebied was het geweldsniveau sinds de afspraken over de-escalatiezones van mei jl. tussen Rusland, Turkije en Iran juist gedaald. Het is onduidelijk of dit een voorbode is van een grootschaliger offensief in het zuiden.

In februari 2018 heeft een onderhandelingsronde van het Geneve-proces plaatsgevonden. Net als eerder bleven resultaten uit, mede door de onwil van het regime om serieus deel te nemen in het proces. Enkele dagen later volgde een Syrië-conferentie die Rusland in Sochi georganiseerd had, waar is afgesproken een grondwettelijke commissie samen te stellen onder auspiciën van VN-gezant De Mistura. Nederland blijft zich inzetten voor een politieke oplossing van het conflict in Syrië, alleen hiermee kan duurzame vrede worden bereikt. Nederland steunt het VN geleide vredesproces onder leiding van De Mistura.

Ontwikkelingen in de regio

Landen in de regio spelen een belangrijke rol in Irak en Syrië. De invloed van Iran in Irak blijft groot, terwijl Irak de relaties verbetert met Saoedi-Arabië, de Verenigde Arabische Emiraten, Libanon en Jordanië.

In Syrië hebben Rusland, Iran en Turkije de grootste invloed op het conflict. Ondanks dat hun belangen verschillen hebben deze landen het afgelopen jaar met elkaar samengewerkt in het kader van de «Astana-besprekingen». De effectiviteit van de in Astana afgesproken de-escalatiezones laat evenwel zeer te wensen over.

Rusland toont zich onverminderd een steunpilaar voor het Syrische regime, zowel politiek als militair. Parallel aan intensivering van militaire inspanningen in Oost-Ghouta en Idlib, heeft Rusland haar politieke gewicht ingezet in de VN-veiligheidsraad. Zo was een veto van Rusland aanleiding voor het uitblijven van mandaatverlenging voor het onderzoek-mechanisme naar het gebruik van chemische wapens in Syrië. Rusland heeft ook de onderhandelingen voor resolutie 2401 bemoeilijkt en verspreidt actief desinformatie, zowel in VN-veiligheidsraadverband als daarbuiten.

Turkije was met militaire steun aan rebellengroepen en haar militaire aanwezigheid in Noord-Syrië reeds een belangrijke actor in het Syrische conflict. Met de inval van het Turkse leger in de noordwestelijke regio

Afrin is deze rol verder uitgebreid. Spanningen tussen Turkije en de VS, dat Koerdische militiestrijders in het noordoosten steunt, liepen hierbij op. De frontale aanval op de Koerdische YPG leidde eveneens tot spanning en onrust onder de Koerdische bevolking in buurlanden Turkije en Irak, alsook onder de Koerdische diaspora in de rest van de wereld.

Ontwikkelingen in de anti-ISIS coalitie

Op 13 februari jl. vond in Koeweit de ministeriële bijeenkomst van de Ministers van Buitenlandse Zaken van de anti-ISIS coalitie plaats en kwamen in Rome de Ministers van Defensie bijeen. Tijdens deze bijeenkomsten werd wederom duidelijk dat, ondanks de geboekte successen en het uitroepen van de bevrijding van Irak, de strijd nog niet is gestreden. Net als Nederland spraken andere landen hun blijvende steun uit, niet alleen voor militaire inzet, maar ook voor inspanningen op het gebied van stabilisatie en wederopbouw. De militaire campagne bevindt zich thans ongewijzigd in fase drie van het campagneplan, gericht op het verslaan van ISIS.

Tijdens de bijeenkomsten in Rome en in Koeweit is, zoals aan de Tweede Kamer toegezegd in het algemeen overleg van 14 december jl., aandacht gevraagd voor zorgvuldigheid bij – en transparantie over – de inzet van het luchtwapen. Ook vroeg Nederland aandacht voor de discrepantie tussen meldingen van aantallen mogelijke burgerslachtoffers door enerzijds de coalitie en anderzijds door bronnen als de *New York Times* en onderzoekscollectief *Airwars*. De coalitie onderstreepte dat het voorkomen van burgerslachtoffers ten allen tijde de hoogste prioriteit heeft. ISIS blijft mensenrechtenschendigen begaan en gebruikt burgers als menselijk schild. Vooral in verstedelijkt gebied bemoeilijkt dit het coalitieoptreden. Het Amerikaanse hoofdkwartier *Central Command* (CENTCOM) onderzoekt elke melding van mogelijke burgerslachtoffers. Voor veel van de meldingen aan het adres van de coalitie ontbreekt echter voldoende bewijs om ze te kunnen verifiëren.

Conform de toezegging aan de Tweede Kamer, bracht Nederland het voorstel in voor een centraal coalitiemeldpunt voor mogelijke burgerslachtoffers of hun nabestaanden. In eerste instantie moeten Iraakse burgers hiervoor terecht kunnen bij de Iraakse autoriteiten. Daarnaast houdt een team in CENTCOM zich fulltime bezig met (het onderzoeken van) meldingen van mogelijke burgerslachtoffers. Dit team werkt nauw samen met onder andere *Airwars*. Maandelijks publiceert de coalitie een openbaar overzicht dat in gaat op meldingen van mogelijke burgerslachtoffers als gevolg van coalitieoptreden.

Tijdens de ministeriële bijeenkomst in Koeweit werden tevens de *Guiding Principles* over de toekomst van de coalitie aangenomen. In deze *Guiding Principles* is vastgelegd dat de inzet van de coalitie is gericht op het volledig wegnemen van de territoriale dreiging van ISIS in Irak en Syrië, het stabiliseren van bevrijde gebieden en het verstoren van ISIS-netwerken wereldwijd. De huidige inspanningen op het terrein van *Foreign Terrorist Fighters* (FTF), het verstoren van ISIS-financiering en het tegengaan van de ISIS-ideologie worden voortgezet en waar nodig aangepast aan de veranderende omstandigheden en ingebed in bredere diplomatieke (waaronder VN), militaire en contra-terrorisme inspanningen.

Op 21 februari jl. kwam de *Foreign Terrorist Fighter*-werkgroep bijeen in Den Haag onder co-voorzitterschap van Nederland, Koeweit en Turkije. De bijeenkomst stond vooral in het teken van vraagstukken rond terugkerende buitenlandse ISIS-strijders uit Syrië en Irak. Landen en organisaties,

zoals de VN en Interpol, deelden voortgang en nieuwe inzichten over informatie-uitwisseling voor detectie en bewijsvergaring, waarbij onder meer het belang van biometrische gegevens werd benadrukt. Nederland bood expertise aan om landen te ondersteunen in het verzamelen en analyseren van passagiersgegevens. VN Veiligheidsraadsresolutie 2396 (2017) verplicht landen om hiervoor een technische voorziening te ontwikkelen. De VS bracht de situatie van in Syrië gevangengenomen ISIS-strijders onder de aandacht en riep landen op waar mogelijk eigen onderdanen te repatriëren.

Vervolging en berechting ISIS-strijders

Nederland zet zich binnen alle relevante fora, waaronder de VN-Veiligheidsraad en de anti-ISIS coalitie, in om vervolging en berechting van ISIS-strijders te bevorderen. In het licht van de motie van Helvert c.s. (Tweede Kamerstuk 34 775 V, nr. 20), de motie Voordewind (Tweede Kamerstuk 21501-20-1108) en de motie Karabulut/Ploumen (Tweede Kamerstuk 34 775 V, nr. 60), heeft Nederland op 19 maart in de VN-Veiligheidsraad de wens geuit dat de Veiligheidsraad genocide door ISIS erkent. Ook in de FTF-werkgroep heeft Nederland hiervoor aandacht gevraagd. De VS is vooralsnog het enige lid van de VN-Veiligheidsraad dat genocide door ISIS heeft erkend en is daarom een belangrijke partner om verdere steun te verwerven in de VNVR. Om tot de erkenning te komen wil het kabinet onder andere voortbouwen op VNVR resolutie 2379 (2017) die Nederland steunde om een VN onderzoeksteam op te richten dat ISIS-misdrijven in Irak onderzoekt. Deze resolutie stelt dat de daden van ISIS neer kunnen komen op genocide. Nederland pleit voor een snelle start van de werkzaamheden van het onderzoeksteam, maar heeft zorgen over het uitblijven van garanties dat het werk van het onderzoeksteam niet zal leiden tot veroordelingen tot de doodstraf. Als deze zorgen niet worden weggenomen kan Nederland het onderzoeksteam niet steunen, zowel financieel als met het delen van informatie.

Ook heeft Nederland de VN aangemoedigd Irak te steunen met het instellen van een gespecialiseerde rechtbank voor internationale misdrijven, indachtig de motie Van Helvert (Tweede Kamerstuk 34 775 V, nr. 63).

Ter ondersteuning van (internationale) opsporing en vervolging van misdrijven gepleegd in Syrië geeft Nederland logistieke en financiële steun aan het door de VN opgerichte *International, Impartial and Independent Mechanism on international crimes committed in the Syrian Arab Republic* (IIIM). Dit onderzoeksmechanisme zal bewijs van schendingen van humanitair oorlogsrecht en mensenrechten verzamelen, analyseren en bewaren. Nederland werkt hierbij samen met NGO's. Ook worden dossiers voorbereid voor mogelijke strafrechtelijke vervolging.

Tot heden zijn in Nederland geen personen vervolgd voor het plegen van genocide of medeplichtigheid aan genocide in relatie tot ISIS, maar wel voor andere, ook terroristische, misdrijven. Als er aanwijzingen zijn dat leden van ISIS zich schuldig hebben gemaakt aan (medeplichtigheid aan) genocide en Nederland heeft rechtsmacht (omdat het bijvoorbeeld gaat om Nederlandse verdachten en/of verdachten die zich in Nederland bevinden), biedt de Wet Internationale Misdrijven grondslag voor een eventuele vervolging door het Openbaar Ministerie. Op dit moment zijn die aanwijzingen er niet. Genocide is bovendien een complex misdrijf met een hoge bewijslast. Het is dan ook geen gegeven dat er voldoende bewijs voorhanden is om Nederlandse ISIS-strijders veroordeeld te krijgen voor genocide.

Militaire inspanningen

Mandaat

Met de brief van 24 november jl. is de Tweede Kamer geïnformeerd over de voortgang in de strijd tegen ISIS. Hierin zijn ontwikkelingen beschreven die gevolgen kunnen hebben voor de Nederlandse militaire inzet. Het kabinet blijft de situatie in Irak en Syrië voortdurend nauwlettend volgen.

Mandaat voor optreden in Irak

De rechtsgrond voor optreden van Nederlandse militairen in Irak is het verzoek tot militaire steun van Irak bij het verslaan van ISIS. Hoewel premier Abadi de overwinning op ISIS heeft uitgeroepen is het verzoek tot militaire steun niet ingetrokken of gewijzigd. ISIS voert nog steeds aanslagen uit in Irak. De rechtsgrond is daarmee onveranderd.

Mandaat voor optreden boven Syrië

De rechtsgrond voor het gebruik van geweld tegen ISIS in Syrië wordt gevormd door het recht op collectieve zelfverdediging op basis van artikel 51 van het VN-Handvest, ten behoeve van de verdediging van Irak tegen ISIS-aanvallen vanuit Syrië. Om vast te stellen of een beroep kan worden gedaan op deze rechtsgrond gelden juridische beoordelingscriteria. Van deze beoordelingscriteria zijn feitelijke elementen afgeleid die van belang zijn voor het Nederlandse mandaat voor optreden in Oost-Syrië. Op 14 december jl. is met de Tweede Kamer gesproken over die feitelijke elementen.

De situatie is fluïde en de strijd speelt zich af in een complexe (internationale) context. Sinds eind 2017 is het aantal ISIS-strijders gedaald en de omvang van de gewapende ISIS-aanvallen in Irak afgenomen. Tegelijkertijd is de intentie van ISIS om een eigen kalifaat te stichten nog volop aanwezig. De laatste maand stijgt het aantal ISIS-strijders weer. Ontwikkelingen zoals die in Afrin compliceren de situatie verder. Soortgelijke ontwikkelingen, en de negatieve effecten hiervan op de strijd tegen ISIS, zijn van invloed op de Nederlandse inzet en de volkenrechtelijke rechtsgrond. Hieronder worden de vier elementen toegelicht die van belang zijn voor het mandaat:

- 1) «Doorlopende aanvallen van ISIS vanuit Syrië naar Irak.» Een beroep op het recht op collectieve zelfverdediging vereist dat sprake is van een doorlopende gewapende aanval. Met behulp van aanvoerlijnen vanuit Syrië worden nog bijna dagelijks aanvallen in Irak uitgevoerd. Er is een direct verband tussen de juridische eis van een gewapende aanval en het beginsel van proportionaliteit. Die houdt in dat de acties van de anti-ISIS coalitie in Syrië naar aard, omvang en intensiteit in verhouding moeten staan tot de gewapende aanval.
- 2) «Centrale aansturing van de gewapende aanval.» Hoewel er geen sprake meer lijkt van een fysiek ISIS-hoofdkwartier in Syrië, laat de wijze waarop ISIS optreedt zien dat er nog steeds sprake is van een vorm van centrale aansturing van de aanvallen die vanuit Syrië op Irak worden uitgevoerd. Waar die zich bevindt is op dit moment onduidelijk.
- 3) «Aanvoerlijnen van personeel en materieel vanuit Syrië naar Irak.» De grens tussen Irak en Syrië is poreus. Vooral in het noordelijk grensgebied is de controle zwak en makkelijk te omzeilen. Dagelijks worden strijders en wapens vanuit Syrië naar Irak verplaatst om te worden ingezet in de gewapende strijd in Irak. Hoewel deze bewegingen in omvang zijn afgenomen vormen zij een belangrijke ondersteuning voor het uitbreiden en versterken van het ondergrondse netwerk in

Irak. Andersom trekken strijders van Irak naar Syrië, waar zij relatief ongestoord kunnen herstellen.

- 4) «Het Syrische regime is niet bereid of in staat om de aanvallen vanuit Syrië op Irak te stoppen.» Dit element komt voort uit het juridische criterium van noodzakelijkheid. De inzet en middelen moeten noodzakelijk zijn om de gewapende aanvallen af te slaan. Onderdeel van dit criterium in het geval de gewapende aanval wordt uitgevoerd door een niet-statelijke actor, is dat de staat niet in staat of bereid is zelf de aanval te stoppen. Hierbij gaat het erom of de staat effectief is in het stoppen van de aanval. Het Syrische regime is nog steeds niet in staat gebleken om de ISIS-aanvallen vanuit Syrië op Irak te stoppen.

De Minister van Buitenlandse Zaken stelde in het debat op 14 december jl. dat we opereerden aan de randen van het mandaat. Het kabinet concludeert op basis van bovenstaande dat er nog steeds een rechtsgrond is voor Nederlandse militaire inzet in Oost-Syrië. De inzet van de Nederlandse F-16's staat nog in verhouding tot de schaal en omvang van de gewapende ISIS-aanvallen op Irak vanuit Syrië, er is nog steeds sprake van centrale aansturing en er is nog sprake van aanvoerlijnen van personeel en materieel. Ten slotte is het Syrische regime nog niet in staat gebleken de aanvallen van ISIS op Irak vanuit Syrië te stoppen. Het mandaat blijft derhalve voornamelijk ongewijzigd. De situatie op de grond blijft fluïde en veranderlijk, en ontwikkelingen kunnen gevolgen hebben voor het mandaat. Het kabinet houdt de situatie daarom voortdurend nauwlettend in de gaten. De Tweede Kamer zal worden geïnformeerd wanneer daar aanleiding voor is.

Voortgang Nederlandse inzet

De Nederlandse militaire bijdrage tracht zo flexibel mogelijk aan te sluiten bij de behoefte van de coalitie. Ook in het licht van militair-strategische ontwikkelingen kan worden besloten de inzet aan te passen. In de brief over de beschouwing van de Nederlandse militaire inzet van 24 november jl. werd aan de Tweede Kamer gemeld dat, gezien de verandering in de trainingsbehoefte, één mobiel trainingsteam uit Noord-Irak terug werd gehaald.

Vanwege de wijzigende behoeften en veranderingen op de grond sinds november heeft het kabinet besloten de Nederlandse militaire inzet verder aan te passen. Hiertoe zal nog een trainingsteam en ook de Nederlandse *Special Operations Forces* (SOF-)bijdrage worden teruggetrokken uit Noord-Irak. De Nederlandse SOF-bijdrage in Bagdad en een resterend trainingsteam in Noord-Irak zullen voornamelijk worden gehandhaafd.

Trainingsmissie

In het afgelopen halfjaar heeft de *Capacity Building Mission Iraq* (CBMI), in samenwerking met partnerlanden, trainingen verzorgd aan Koerdische strijdkrachten. De voortgang in de strijd tegen ISIS sinds november en de ontwikkelingen rondom het onafhankelijkheidsreferendum en de daaropvolgende overname door de Iraakse strijdkrachten van de betwiste gebieden hebben gevolgen voor de Nederlandse trainingen. Na de herovering van Mosul en de verklaring van de bevrijding van Irak zijn de Peshmerga niet meer betrokken geweest bij direct optreden tegen ISIS. Hierdoor is de trainingsbehoefte afgenomen. Dit effect is versterkt door de opgelopen intra-Koerdische spanningen en het uitblijven van salarisbetalingen door de regering in Bagdad aan de Peshmerga.

De Nederlandse trainingen werden uitgevoerd op verzoek van het *Ministry of Peshmerga* (MOP) en gecoördineerd door het *Kurdish Training*

and Coordination Centre (KTCC) in Erbil. Het betrof vooral *Wide Area Security (WAS)* trainingen, *Counter Improvised Explosive Devices (C-IED)*-cursussen, cursussen voor bataljonsstaven en leiderschaps-training. Deze trainingen werden verzorgd op trainingscentra in Atrush, Beneslava, Menilla en Erbil. Na de terugtrekking van een van de trainingsteams blijft nog een Nederlands trainingsteam aanwezig om deze trainingen te verzorgen.

In maart jl. maakte het nieuwe Duitse kabinet bekend dat de bijdrage aan de trainingsmissie tegen ISIS wordt beëindigd. Duitsland speelt een leidende rol binnen het KTCC en draagt die medio 2018 over aan Italië. Duitsland zal de trainers terugtrekken terwijl een kleine bijdrage, waaronder een geneeskundig element, achterblijft. Desondanks zal de Duitse terugtrekking waarschijnlijk gevolgen hebben voor de Nederlandse inzet in Noord-Irak. Deze gevolgen worden thans onderzocht.

Advise & Assist

De brief aan de Tweede Kamer van 24 november jl. stelt dat waar de Iraakse strijdkrachten nog vechten tegen ISIS, zij behoefte blijven houden aan advisering en assistentie (A&A). In Noord-Irak, waar de Nederlands-Belgische A&A-taakgroep zit, is dit op het moment niet meer het geval. Overleg met de coalitie over een Iraakse partnereenheid of een andere invulling van de SOF-bijdrage heeft geen resultaat opgeleverd. Daarom is besloten de Nederlandse SOF-bijdrage vanuit Noord-Irak te beëindigen. Dit gebeurt in nauw overleg met België, waarmee de afgelopen periode naar volle tevredenheid is samengewerkt. Twee Nederlandse inlichtingenanalisten zullen het Belgische A&A-team in 2018 blijven ondersteunen. Ook in Bagdad verzorgt een klein aantal *Special Forces* trainingen aan Iraakse militairen. Deze bijdrage wordt gezien de blijvende behoefte aldaar voortgezet.

Chirurgisch team

Sinds januari 2018 is een Nederlands chirurgisch team van ongeveer tien personen ontplooid op de Al-Assad Air Base. Samen met chirurgische teams uit onder andere Denemarken, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk wordt dit team ingezet in een ziekenhuis geleid door de Verenigde Staten. Met deze schaarse capaciteit levert Nederland een waardevolle bijdrage aan de missie.

Luchtcampagne

Sinds januari zijn vier F-16's en het ondersteunende detachement van ongeveer 150 personen conform de planning volledig inzetbaar. De Nederlandse F-16's worden bijna dagelijks ingezet boven Irak en Oost-Syrië waarbij zij voornamelijk opereren ter ondersteuning van grondtroepen (*Close Air Support*). Tijdens de ruim 100 missies is meerdere malen gewapende inzet gepleegd tegen ISIS-doelen, waaronder voertuigen, logistieke opslagplaatsen en wapenopstellingen. Het merendeel van de inzet vond plaats in Oost-Syrië.

Gevolgen voor de gereedheid en geoefendheid

De gevolgen voor de gereedstelling zoals verwoord in de artikel 100-brief van 11 september jl. blijven onveranderd van kracht. De aanpassing van de bijdrage in Noord-Irak levert geen significante verlichting op voor het herstel van de basisgereedheid. Dezelfde schaarse (logistieke) capaciteit blijft nodig om de Nederlandse bijdrage in stand te houden. De inzet van

het C-130 transportvliegtuig was eenzijdiger dan verwacht. Dit heeft geleid tot een beperking van de operationele gereedheid.

Burgerslachtoffers

Defensie is door de Minister van Justitie en Veiligheid geïnformeerd over de uitkomsten van de vier onderzoeken van het Openbaar Ministerie (OM) naar mogelijke burgerslachtoffers als gevolg van Nederlandse wapeninzet in de strijd tegen ISIS. Het OM ziet in geen van de vier gevallen aanleiding voor een vervolgonderzoek. De vier gevallen hebben zich in Irak voorgedaan tijdens de eerste inzetperiode van de F-16's van oktober 2014 tot en met juni 2016.

Het voorkomen van burgerslachtoffers en nevenschade heeft te allen tijde de hoogste prioriteit voor Nederland en de coalitie. Eerder is de Tweede Kamer geïnformeerd over het uiterst zorgvuldige *targeting proces* van de coalitie en dus ook van Nederland. Mogelijke doelen worden eerst lange tijd geobserveerd om het risico van burgerslachtoffers te kunnen beoordelen. Luchtacties worden alleen uitgevoerd als het *targeting proces* volledig is doorlopen en het risico van nevenschade minimaal is.

Voordat een doel wordt aangevallen, toetst de *Red Card Holder* (RCH), de senior militair in het *Combined Air Operations Center* (CAOC) in Qatar, de inzet aan het Nederlandse mandaat. De RCH, die wordt bijgestaan door een juridisch adviseur, toetst aan de hand van de Nederlandse *Rules of Engagement* en het politieke mandaat of de inzet binnen de Nederlandse kaders en het humanitair oorlogsrecht valt. Hierbij is belangrijk dat het risico op de verwachte nevenschade en burgerslachtoffers minimaal is. Ook tijdens wapeninzet doet Nederland er alles aan om burgerslachtoffers en nevenschade te voorkomen. Dit is een continu proces van *checks and balances*, ook in de cockpit.

Na een aanval voeren de Nederlandse F-16's, indien mogelijk, met hun eigen sensoren een *Battle Damage Assessment* (BDA) uit. Ze kijken naar het doel en bepalen of met de aanval het gewenste effect is bereikt. Ook kijken ze of er eventueel nevenschade is ontstaan. Het is moeilijk, soms zelfs onmogelijk, om een gedetailleerde BDA op de grond uit te (laten) voeren. De eenheid analyseert de beelden na de landing nauwgezet. Vervolgens maakt de commandant na deze analyse en debriefing een *After Action Report* (AAR) op. Hierin wordt de actie nauwkeurig beschreven, inclusief de exacte locaties en tijden van de aanval. Zodra sprake is van mogelijke burgerslachtoffers start Defensie direct een aanvullend onderzoek. Dit onderzoek richt zich op de rechtmatigheid van de inzet en op eventuele procedurele fouten.

Ondanks de zorgvuldige processen die daarvoor zijn ingericht, kan het risico op burgerslachtoffers helaas nooit volledig worden uitgesloten. Sinds het begin van de inzet in oktober 2014 hebben Nederlandse F-16's 2.100 missies uitgevoerd, waarbij meer dan 1.800 keer wapens zijn ingezet. Naar aanleiding van de *After Action Reports* heeft Defensie drie gevallen onderzocht waarbij mogelijk burgerslachtoffers zijn gevallen.

De commandant stelt het OM door tussenkomst van de Koninklijke Marechaussee op de hoogte van iedere wapeninzet van Nederlandse eenheden. Het OM heeft eigenstandig besloten feitenonderzoeken in te stellen naar vier gevallen, inclusief de drie door Defensie onderzochte gevallen. Hierover is de Tweede Kamer openbaar en vertrouwelijk geïnformeerd.

Zoals met de Tweede Kamer gedeeld, hecht het kabinet aan open en transparante communicatie over inzet, ook wanneer dit slecht nieuws is. Dat geldt bij uitstek ook voor de uitzonderlijke gevallen waar mogelijk sprake is van burgerslachtoffers door Nederlandse wapeninzet. Daarom hecht het kabinet er aan uw Kamer over deze specifieke gevallen te informeren. In algemene zin blijft de afweging tussen transparantie en nationale en operationele veiligheid leidend. Het OM onderzocht de volgende vier gevallen, waarbij zoals gezegd in geen geval aanleiding was voor een vervolgonderzoek.

- 1) Het eerste geval betrof een aanval van Nederlandse F-16's op een faciliteit waar zogenoemde *vehicle borne IEDs* werden gefabriceerd. Na de aanval vonden secundaire explosies plaats waardoor een aantal andere gebouwen in de omgeving werden vernietigd. In de IED-fabriek bleken later veel meer explosieven te hebben gelegen dan vooraf bekend was of kon worden ingeschat. Het is zeer waarschijnlijk dat bij deze aanval burgerslachtoffers zijn gevallen.
- 2) In het tweede geval is een vermeend hoofdkwartier van ISIS aangevallen. Achteraf bleek het een woonhuis te zijn. Nadien is vastgesteld dat de coalitie inlichtingen die hebben geleid tot het identificeren van het doel onjuist waren. Voorafgaand en tijdens de inzet waren er voor de F-16-vliegers geen indicaties dat de informatie onjuist was. Bij deze aanval zijn burgerslachtoffers gevallen.
- 3) Het derde geval ging om een aanval op een gebouw. Uit beelden van de cockpit blijkt dat onverwachts een passerende auto in de *blast range* van een bom is gereden. Hierbij zijn mogelijk burgerslachtoffers gevallen.
- 4) Bij het vierde geval is de *targeting pod* van een F-16 verkeerd afgesteld. Bij de inzet van het wapen is een onbewoond gebouw geraakt dat naast het eigenlijke doelwit stond. Hierbij zijn geen burgerslachtoffers gevallen.

Financiën

De Nederlandse bijdrage aan de strijd tegen ISIS in 2017, bestaande uit deelname aan de *Air Taskforce Middle East* (ATFME) en de *Capacity Building Mission in Iraq* (CBMI), heeft in totaal 39,1 miljoen euro gekost. De additionele uitgaven voor de missie ter bestrijding van ISIS, opnieuw bestaande uit deelname aan de ATFME en de CBMI, zijn in 2018 geraamd op 97 miljoen euro. In de eerste twee maanden van 2018 is ongeveer 6,2 miljoen euro gerealiseerd. Deze additionele uitgaven worden geheel gefinancierd uit het Budget Internationale Veiligheid (BIV) voor crisisbeheersingsoperaties.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

De Minister van Defensie,
A.Th.B. Bijleveld-Schouten

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag