

Vergaderjaar 2012–2013

27 925

Bestrijding internationaal terrorisme

Nr. 482

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2013

Hierbij ontvangt u de post-missie beoordeling van de Nederlandse bijdrage aan de *Stabilisation Force Iraq* (SFIR).

Nederland heeft in de periode van augustus 2003 tot maart 2005 een bataljonstaakgroep en ondersteunende eenheden in de provincie Al Muthanna ingezet. Deze Nederlandse bijdrage aan SFIR was gericht op het creëren van een veilige en stabiele omgeving in Al Muthanna, om daarmee economische en politieke wederopbouw mogelijk te maken. Ter ondersteuning van de hoofdtaak werden ook civiel-militaire (CIMIC) activiteiten uitgevoerd, bedoeld om het draagvlak voor de missie onder de lokale bevolking te vergroten. De missie in Al Muthanna is, na bijna twee jaar, op 7 maart 2005 beëindigd.

In 2013 is naar aanleiding van de toezegging van de Minister van Buitenlandse Zaken, in het algemeen overleg met uw Kamer over de eindevaluatie van de Nederlandse inzet in Uruzgan van 16 februari 2012 (Kamerstuk 27 925, nr. 454), voor het eerst een post-missie beoordeling tot stand gekomen. De kern van de beoordeling is gebaseerd op informatie van de ambassade in Bagdad en een onderzoek van een externe consultant.

In deze brief zal eerst kort worden ingegaan op het instrument post-missie beoordeling. Vervolgens wordt de situatie in Al Muthanna toen en nu beschreven.

Daarbij moet worden aangetekend dat – vooral vanwege de veiligheidssituatie, de beperkt beschikbare capaciteit van de ambassade in Bagdad en de grote afstand – de mogelijkheden om de situatie in Al Muthanna te (blijven) monitoren beperkt waren.

In het laatste deel wordt een beeld geschetst van de hoofdtaken van de Nederlandse eenheden en de sporen die de Nederlandse inzet heeft achtergelaten in Al Muthanna. Waar mogelijk is de huidige situatie in

verband gebracht met de Nederlandse inspanningen. De Nederlandse inzet was echter een klein onderdeel van een grootschalige internationale interventie en op de doelstelling om veiligheid en stabiliteit te brengen waren vele externe factoren van kracht (zoals de betrokkenheid van lokale autoriteiten, de lokale veiligheidssituatie en politieke ontwikkelingen). Dit maakt het toeschrijven van resultaten aan de Nederlandse inzet moeilijk. Uit het bezoek aan de regio en de recente contacten met de lokale bevolking is niettemin duidelijk geworden dat de bijdrage van de Nederlandse eenheden als positief wordt ervaren en er nog altijd sporen zichtbaar zijn van die inzet.

Post-missie beoordeling

De post-missie beoordeling is een nieuw instrument. In de brief van 9 juli 2012 over de werking van het Toetsingskader (Kamerstuk 29 251, nr. 191) is toegezegd dat in bepaalde gevallen de effecten van de Nederlandse deelname aan artikel 100-missies vijf jaar na beëindiging van de missie worden beoordeeld. De reguliere eindevaluatie en de daarin vastgelegde resultaten gelden hiervoor als uitgangspunt. Een post-missie beoordeling zal worden uitgevoerd indien deze naar verwachting een meerwaarde heeft ten opzichte van de eindevaluatie en in verhouding staat met de inspanningen die nodig zijn om een dergelijke beoordeling tot stand te brengen. Deze meerwaarde zal onder andere worden bepaald aan de hand van de omvang, duur en aard van de Nederlandse deelname (zie ook Kamerstuk 29 521, nr. 195 van 5 november 2012). In de eindevaluatie van Nederlandse bijdragen aan artikel 100-missies zal worden aangegeven of er een post-missie beoordeling zal worden uitgevoerd. De post-missie beoordeling richt zich op de ontwikkelingen in het missiegebied na de beëindiging van de Nederlandse deelname en op de nog waarneembare effecten van de Nederlandse inzet. De indicatoren voor de beoordeling worden bepaald aan de hand van de elementen uit het Toetsingskader, de doelstellingen uit de desbetreffende artikel 100-brief (of brieven) en de behaalde resultaten zoals beschreven in de eindevaluatie. In de brief over de werking van het Toetsingskader is aangekondigd dat de eerste post-missie beoordeling de Nederlandse deelname aan SFIR in Irak zou betreffen.

Situatie ten tijde van beëindiging Nederlandse deelname SFIR

Politiek

In de lente van 2003 werd het regime van Saddam Hoessein omvergeworpen, waarna de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor Irak tijdelijk werd belegd bij de *Coalition Provisional Authority* (CPA of «de Autoriteit») onder leiding van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. In de zomer van 2004 werd de Iraakse soevereiniteit hersteld toen een interim-bestuur de macht overnam van de Autoriteit. Na de parlementsverkiezingen begin 2005, waarbij sjiitische partijen een grote meerderheid behaalden, werd een overgangsregering gevormd met als hoofdtaak het opstellen van een nieuwe grondwet. Ook bij de verkiezingen voor het provinciebestuur (*Governate Council*) behaalden sjiitische partijen de overwinning, waarna Mohammed Ali al-Hasani werd verkozen tot gouverneur in Al Muthanna.

Economie

De Iraakse economie verkeerde al voor de lente van 2003 in een deplorabele toestand. De potentie voor herstel, mede gezien de relatief hoog opgeleide beroepsbevolking, vruchtbare landbouwgronden en grote oliereserves, werd hoog ingeschat. De zorgelijke veiligheidssituatie en de

moeizame overgang naar een vrije markt vormden echter een belemmering, evenals de steeds hoger oplopende staatsschuld en de zwaar beschadigde infrastructuur. Daarbij was de overheid vrijwel geheel afhankelijk van inkomsten uit de oliesector. Hoewel de noordelijke olievelden ruimschoots werden geëxploiteerd, bleef winning in andere olierijke gebieden beduidend achter. De provincie Al Muthanna is al decennialang één van de armste provincies van Irak.

Veiligheid

De veiligheidssituatie in Irak is sinds de lente van 2003 doorlopend onzeker geweest, waarbij de meerderheid van aanslagen en andere geweldsincidenten zich voordeed in de zgn. Soenni driehoek (het gebied tussen Bagdad, Ramadi, Tikrit, Fallujah en Samarra). Na de verkiezingen van 2005 is het aantal geweldsincidenten enige tijd gedaald. Echter, al tijdens de vorming van de overgangsregering steeg het aantal incidenten weer. Na de beëdiging van de overgangsregering in mei 2005 nam het geweld aanzienlijk toe. Hoewel de aanslagen voornamelijk gericht waren tegen Iraakse veiligheidsorganisaties, buitenlandse troepen en hoge ambtenaren en politici, werden vooral burgers het slachtoffer.

In het noorden en het zuiden van Irak was het ten tijde van het vertrek van de Nederlandse eenheden, op enkele incidenten na, overwegend rustig.

Huidige situatie in Irak en Al Muthanna

Politiek

Het huidige Irak is politiek verdeeld. Er bestaat een duidelijke scheiding tussen de drie grootste bevolkingsgroepen (Soennieten, Sjiïeten en Koerden). Andere minderheden worden gemarginaliseerd. Hoewel er minder sektarisch geweld op grote schaal is, institutionaliseert het huidige democratiseringsproces de sektarische verschillen. Politiek onvermogen, gevoed door grootschalige corruptie,¹ en het uitblijven van economische voordelen uit de olie-industrie voor de bevolking zorgen voor aanhoudende maatschappelijke onrust. Deze onrust kwam tot uiting tijdens een serie demonstraties eind 2010, begin 2011 welke eindigde in een nationale «Dag van de Woede». Demonstranten riepen daarbij op tot verbetering van minimum leefomstandigheden en distributie van essentiële goederen (o.a. water en elektriciteit), meer banen en een einde aan de corruptie. Ook in Al Muthanna heerst onvrede ten opzichte van de lokale autoriteiten.

Economie

Hoewel nog steeds 23 procent van de Iraakse bevolking onder de armoedegrens leeft, wordt Irak weer geclassificeerd als middeninkomensland. Recente rapporten van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank indiceren dat het land over voldoende natuurlijke bronnen en personele capaciteit beschikt om verdere ontwikkeling te instigeren. De werkloosheid daalt. Overheidsinkomsten uit de oliesector groeien aanzienlijk, wat de financiële slagkracht van de regering vergroot en publieke investeringen mogelijk maakt.

Al Muthanna is al decennialang een van de armste provincies. Ongeveer 49 procent van de lokale bevolking leeft er onder de (nationale) armoedegrens. Er is sprake van een hoge werkloosheid (25–28 procent), zeer lage

¹ Irak staat op plaats 169 van 176 op de *Corruption Perceptions Index*, Transparency International 2012

vrouwelijke arbeidsparticipatie (10 procent), hoog analfabetisme (ca. 36 procent) en beperkte toegang tot water, elektriciteit en degelijke huisvesting.² De hoofdstad As Samawah en omliggende dorpen blijven duidelijk achter in ontwikkeling in vergelijking met andere steden zoals Bagdad en Basra. Toegang tot onderwijs en gezondheidszorg is redelijk. Hoewel het grootste deel van de provincie uit woestijn bestaat, is het land rondom de oevers van de Eufraat vruchtbaar. Landbouw (dadels, tarwe, gerst, rijst, citrusvruchten en tomaten) en de handel in melk- en pluimvee zijn de belangrijkste bronnen van inkomsten; 45 procent van de bevolking werkt in de landbouw. Echter, door verdroging van het land en de lage prijzen die boeren voor hun producten krijgen, staat de sector onder druk en verhuizen steeds meer boeren het platteland voor de stad. Naast de agrarische sector wordt er in de provincie zout gewonnen, cement geproduceerd en op kleine schaal ruwe olie verwerkt. Ook vindt men er een kleine tapijtweeffindustrie en worden er traditionele zongedroogde bakstenen gemaakt.

Veiligheid

De veiligheidssituatie in Irak is sinds 2005, na een escalatie van sektarisch geweld in 2006 en 2007, enigszins verbeterd. De cijfers laten een sterke afname van het aantal burgerdoden zien: circa 23.000 in 2007 tegenover circa 4147 in 2011.³ Echter, in 2012 is het aantal burgerslachtoffers (4573) voor het eerst sinds 2009 weer gestegen. Ook is er een sterke toename in gerichte aanvallen op politici, leden van de regering, overheidsfunctionarissen en leden van de Iraakse veiligheidsdiensten. Veruit de meeste incidenten vinden plaats in en rondom Bagdad.

De huidige veiligheidssituatie in de provincie Al Muthanna is relatief stabiel. De openbare orde en veiligheid worden gehandhaafd door de lokale politie en het leger. De politie is in uniform zichtbaar aanwezig op straat. Er is nauwelijks sprake van politiek gemotiveerd geweld of terroristische activiteiten; het laatste grote incident dateert van augustus 2007, waarbij de gouverneur om het leven kwam bij een bomaanslag in As Samawah. Het incident zorgde voor oplopende spanningen tussen politieke fracties, maar deed geen afbreuk aan de lokale stabiliteit. Andere incidenten beperkten zich tot lokale politieke of tribale vetes.

Effect Nederlandse bijdrage

De hoofddoelstelling van de Nederlandse bijdrage aan SFIR was het creëren van een veilige en stabiele omgeving in de Iraakse provincie Al Muthanna om daarmee economische en politieke wederopbouw mogelijk te maken. Nederland heeft daartoe in de periode van augustus 2003 tot maart 2005 een bataljonstaakgroep en ondersteunende eenheden in de provincie ingezet.

Bij aanvang van de Nederlandse deelname aan SFIR in juli 2003 was de veiligheidssituatie in Irak instabiel en waren de veiligheidsrisico's, waaronder de kans op aanslagen, aanzienlijk. Nederland heeft een bijdrage geleverd aan het herstel en de handhaving van de regionale veiligheid en stabiliteit in de provincie Al Muthanna door, naast het handhaven van de openbare orde en het creëren van een veilige omgeving, in te zetten op capaciteitsopbouw en opleiding van Iraakse veiligheidsstructuren (m.n. *Iraqi Security Forces*) en instituties (o.a.

² Iraq Inter-Agency Information and Analysis Unit (IAU), Governate profile Al Muthanna, februari 2011

³ Iraqi Body Count (IBC), www.iraqibodycount.org/analysis

Provincial Joint Operation Centre).⁴ Ten tijde van de soevereiniteitsoverdracht in juni 2004 lag de nadruk van de inzet op het trainen en begeleiden van Iraaks veiligheidspersoneel binnen het door het Verenigd Koninkrijk geleide *Security Sector Reform* (SSR) programma. Daarnaast zijn 28 kaderleden van de lokale politie en *Iraqi National Guard* in Nederland aanvullend getraind. Als resultaat van de Nederlandse inzet waren de lokale veiligheidsstructuren in Al Muthanna aan het begin van 2005 grotendeels in staat zelfstandig de verantwoordelijkheid te dragen voor de lokale en regionale veiligheid en stabiliteit. Daarmee is de hoofddoelstelling van SFIR in Al Muthanna behaald.

Nu, acht jaar later, is de veiligheidssituatie in Al Muthanna nog steeds relatief stabiel en kunnen lokale veiligheidsdiensten de openbare orde en veiligheid handhaven. In en rondom de hoofdstad As Samawah zijn nog een paar controleposten. Daarnaast is de lokale politie in uniform zichtbaar aanwezig op straat en beaamt de lokale bevolking dat weinig veiligheidsincidenten plaatsvinden. De door Nederland behaalde resultaten op het gebied van veiligheid en stabiliteit door capaciteitsopbouw van de veiligheidsstructuren zijn duurzaam gebleken. Desgevraagd spreekt de lokale bevolking zich in algemene zin in positieve termen uit over de inspanningen van de Nederlandse eenheden, als een waardevolle bijdrage aan de lokale samenleving, zowel op het vlak van veiligheid als op het vlak van herstel en wederopbouw.

Ter ondersteuning van de hoofddoelstelling zijn door de Nederlandse eenheden CIMIC-projecten uitgevoerd op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, energie, infrastructuur, sociale voorzieningen en de agrarische sector. Aan de hand van de mate van bijdrage aan primaire levensbehoeften, de grootte van het budget, de houdbaarheid en de meetbaarheid zijn 25 van de ruim 600 door Nederland uitgevoerde CIMIC-projecten geselecteerd voor een beoordeling acht jaar na dato.

Van de 25 geselecteerde projecten konden 21 worden getraceerd en bezocht, waarbij is gekeken naar de effectiviteit, efficiëntie en duurzaamheid van de projecten.⁵ Er is gesproken met een aantal lokale bewoners, die de Nederlandse CIMIC projecten als positief hebben ervaren. De projecten voorzagen in verschillende (directe) behoeften. Daarbij zijn op een aantal plekken in Al Muthanna nog de Nederlandse inspanningen op het gebied van wederopbouw zichtbaar, zoals het slachthuis en de cementfabriek in As Samawah. Ook is men hier en daar een aantal problemen tegengekomen. Een aantal projecten is wegens verouderde faciliteiten en slecht onderhoud niet langer in gebruik of gesloopt. Andere projecten vertonen achterstallig onderhoud. De lokale bevolking heeft aantijgingen van corruptie geuit jegens door Nederlandse eenheden ingezette tolken en lokale aannemers. Deze beschuldigingen waren ook al in 2004 bekend, maar zijn nooit bewezen.

De lessen die in de eindevaluatie van de Nederlandse bijdrage aan SFIR zijn getrokken over de inzet van CIMIC-activiteiten zijn verwerkt in de besluitvorming en uitvoering van Nederlandse bijdragen aan missies na SFIR. Nu wordt bijvoorbeeld veel eerder – bij het ontwerp van een missiebijdrage – de ontwikkelingssector betrokken en beter aansluiting gezocht bij wederopbouwinspanningen op de lange termijn. Ook worden CIMIC-projecten zorgvuldiger geselecteerd en uitgewerkt. Hierbij wordt sterker dan voorheen de nadruk gelegd op overdracht aan lokale

⁴ Eindevaluatie SFIR 2003–2005, Kamerstuk 29 251, nr. 17

⁵ De overige vier projecten konden niet worden getraceerd. Mogelijk was de beschikbare informatie niet volledig of onjuist of bestaan de projecten niet langer.

autoriteiten of NGO's om lokaal eigenaarschap en daarmee een duurzaam effect te waarborgen.

Beoordeling

Nederland heeft een door de bevolking gewaardeerde bijdrage geleverd aan duurzame veiligheid en stabiliteit in de provincie Al Muthanna. Allereerst door de Nederlandse aanwezigheid in de periode van augustus 2003 tot maart 2005, maar ook door het versterken van de capaciteit van de lokale veiligheidssector, die daardoor in staat is gesteld de openbare orde en veiligheid beter te handhaven. Uit een recente steekproef ter plaatse onder destijds door Nederland uitgevoerde CIMIC-projecten, uitgevoerd ter ondersteuning van de hoofddoelstelling van de Nederlandse bijdrage aan SFIR (een veilige en stabiele omgeving in de Iraakse provincie Al Muthanna om daarmee economische en politieke wederopbouw mogelijk te maken), is duidelijk geworden dat er nog altijd effecten van de Nederlandse inzet zichtbaar zijn.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert