

Vergaderjaar 2022–2023

32 623

Actuele situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten

Nr. 322

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2022

Met mijn brief (Kamerstuk 32 623, nr. 321) van 9 december 2022 ontving uw Kamer het rapport van de Commissie van onderzoek inzake het *Non Lethal Assistance* (NLA) programma, dat de Nederlandse regering van 2015 tot 2018 in Syrië heeft uitgevoerd. Voorzitter van de Commissie is de heer Patrick Cammaert, generaal-majoor der mariniers (b.d.). Mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking stuur ik u hierbij de reactie van het kabinet.

De Commissie had tot taak onafhankelijk en naar eigen inzicht onderzoek te doen naar het NLA-programma en daarbij in ieder geval het ambtelijke en politieke besluitvormingsproces, de juridische risico's, de mate waarin de door Nederland aan de steun gestelde voorwaarden zijn nagekomen en de informatievoorziening aan de Kamer te onderzoeken. Ook is de Commissie gevraagd uit het onderzoek lessen te trekken voor de toekomst.

Het rapport bestaat uit twee delen: het hoofdrapport en de bijlagen bij het hoofdrapport. Daarnaast is er een niet-openbare bijlage met STG-geheim gerubriceerde informatie. Deze bijlage bij het rapport, met informatie over de mate van betrokkenheid van de inlichtingendiensten bij het NLA-programma alsmede informatie over de identiteit van de door Nederland gesteunde groeperingen, is toegezonden aan de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CIVD) van uw Kamer, die de controlerende taak heeft met betrekking tot het functioneren van deze diensten.

Het kabinet dankt de Commissie voor haar onderzoek en haar aanbevelingen. Het rapport bevat vijf aanbevelingen, waarvan drie aan het adres van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De overige twee aanbevelingen zijn voor respectievelijk het kabinet en de Tweede Kamer. De aanbevelingen aan mijn ministerie betreffen het beheersen van volken-

rechtelijke risico's bij niet-letale steun, de sturing op beleid en uitvoering bij dergelijke programma's, alsmede het informeren van de Tweede Kamer ter zake. De aanbeveling aan het kabinet gaat over de rubricering van staatsgeheime informatie en het informeren van de Tweede Kamer over vertrouwelijke informatie. De aanbeveling aan de Tweede Kamer gaat over de formele grondslag van dat vertrouwelijk informeren. Mede namens het kabinet reageer ik gaarne op de bevindingen en aanbevelingen van de Commissie.

Context buitenlandbeleid

Het Nederlandse buitenlandbeleid heeft als doel de landsbelangen te beschermen, Nederlandse burgers in het buitenland te ondersteunen, en de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen. De geopolitieke context waarbinnen het kabinet tracht deze doelstellingen te realiseren, is de afgelopen jaren harder en complexer geworden. Door schuivende geopolitieke machtsverhoudingen, groeiende instabiliteit en grotere strategische afhankelijkheden is een grimmiger speelveld ontstaan, zoals ik diverse malen heb geschetst in de Kamer.

Om een effectief buitenlandbeleid te kunnen (blijven) voeren, zal Nederland zich tot die nieuwe realiteit moeten verhouden. Het kabinet acht het daarbij van groot belang om vast te houden aan bestaande ankers, zoals de trans-Atlantische relatie, de samenwerking in EU-verband en het uitdragen van mensenrechten. Tegelijkertijd vraagt een chaotische wereld om realisme in het Nederlandse buitenlandbeleid, gericht op het behalen van optimaal resultaat in een geopolitiek uitdagend klimaat.

Dat is een permanente inspanning. Bij iedere strategie, iedere beslissing en iedere gedachtewisseling met uw Kamer moeten wij ons opnieuw afvragen wat de meest effectieve beslissingen en beleidskaders zijn. Daarbij kunnen we niet blijven hangen in bestaand denken, maar dienen we dit constant aan te scherpen en te herijken. Het kabinet heeft de contouren van die grondhouding op het gebied van het buitenlandbeleid voor uw Kamer uiteengezet in de beleidsbrief die ik u 8 maart jongstleden toestuurde.¹ Door de voortgaande oorlog in Oekraïne wint deze grondhouding nog altijd aan belang en relevantie.

Het kabinet is van mening dat deze overweging ook relevant is voor het NLA-programma. In Syrië was ten tijde van dit programma sprake van een mensonterende en geopolitiek destabiliserende situatie. In dit conflict werd door het Assad-regime met ongekende wreedheid opgetreden tegen de eigen bevolking, waarbij op dagelijkse basis grove mensenrechtenschendingen plaatsvonden. Bovendien had ISIS met veel geweld grote delen van het land onder zijn controle gebracht. Zoals ook geschetst door de Commissie in haar rapport bestond binnen de Nederlandse samenleving, alsmede in uw Kamer, een breed gedeeld verlangen om het verzet daartegen te ondersteunen. Het kabinet deelde die opvatting, en heeft daarnaar gehandeld. Met die steun is een bijdrage geleverd aan de verdrijving van ISIS uit Syrië en heeft de gematigde oppositie langer stand kunnen houden tegen extremistische groeperingen en het Assad-regime.

In haar beschouwing spreekt de Commissie de wens uit dat Nederland zich blijvend zal inzetten in situaties van humanitair leed, maar met oog voor de balans tussen ambitie en mogelijkheden. Het kabinet onderschrijft dat standpunt. Situaties waarbij nationale of Europese (veiligheids)be-

¹ Kamerstuk 35 925 V, nr. 84.

langen op het spel staan, of waar sprake is van grove mensenrechtenschendingen door regeringen tegen de eigen bevolking, zullen zich in de toekomst blijven voordoen. Een actuele en reële bedreiging van onze veiligheidsbelangen zien wij nu aan de oostgrens van Europa. De Russische invasie van Oekraïne herinnert ons dagelijks aan de fragiliteit van vrede en veiligheid. In zulke (oorlogs)situaties is geen enkele koers zonder risico, en zullen er soms beslissingen moeten worden genomen op basis van incomplete informatie.

Dat geldt zeker voor hybride inzet op het snijvlak van beleidsterreinen, zoals het NLA-programma in Syrië. Het rapport van de Commissie geeft een treffende beschrijving van de complexiteiten die inherent zijn aan niet-letale steun in een weerbarstige omgeving. Het kabinet heeft met instemming kennisgenomen van de conclusie van de Commissie «dat geen aanwijzingen zijn gevonden die erop duiden dat BZ groeperingen heeft gesteund die als jihadisten of terroristen kunnen worden aangemerkt». Dat is in lijn met de focus van het programma op de gematigde gewapende oppositie. Het voorgaande neemt niet weg dat uit het onderzoek lessen getrokken kunnen en moeten worden ter verdere verbetering van eventuele toekomstige steunprogramma's.

Een vergelijkbare constatering deed het kabinet eerder in zijn reactie op de IOB-evaluatie van de VN-vredesmissie MINUSMA.² Ook deze missie vond plaats in een weerbarstige context, waarin resultaten vaak niet gemakkelijk te boeken zijn en inzet gepaard gaat met risico's. Desondanks vindt het kabinet Nederlandse bijdragen aan missies als MINUSMA van belang, omdat deze de internationale rechtsorde en stabiliteit bestendigen. Eenzelfde afweging gold voor het NLA-programma in Syrië.

Aanbevelingen / Volkenrechtelijke analyse en risico's

Het kabinet dankt de Commissie voor de aandacht die het rapport besteedt aan de rol van het internationaal recht en de interne juridische advisering over het NLA-programma. Het kabinet hecht grote waarde aan het internationaal recht en zijn grondwettelijke taak om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen.

De Commissie komt met een aantal bevindingen ten aanzien van de naleving van het internationaal recht in relatie tot dit programma. Deze bevindingen sluiten aan bij de eerdere visie op het NLA-programma en het internationaal recht van later door de Commissie ingeschakelde wetenschappers.³ Tegelijkertijd nuanceren deze wetenschappers hun eigen bevindingen:

«Bij onze toetsing van het NLA-programma aan het bestaande volkenrechtelijke kader kwamen we tot de vaststelling dat de steun in elk geval het non-interventiebeginsel schond. De vraag blijft echter of dit beginsel nog past bij een 21-eeuwse kijk op de internationale rechtsorde. De bescherming van de rechten van de mens is immers onmiskenbaar een steeds belangrijkere plaats gaan innemen. Ook heeft een meer absolute visie op soevereiniteit plaats moeten maken voor de erkenning dat staten

² Evaluatie van de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB). Kamerstuk 29 521, nr. 451.

³ Zie bijvoorbeeld: *The Enemy of My Enemy: Dutch Non-Lethal Assistance for «Moderate» Syrian Rebels and the Multilevel Violation of International Law*, Tom Ruys Ghent University – Faculty of Law, Luca Ferro, Ghent University-Universiteit Gent, Faculty of Law, gepost op 3 juni 2020.

de verantwoordelijkheid hebben om hun bevolking te beschermen tegen genocide, misdaden tegen de mensheid en oorlogsmisdaden.»⁴

Een vergelijkbare nuancering wordt aangebracht in de review die op verzoek van de Commissie is uitgevoerd.⁵ Samen met het eerdere advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) over steun aan gewapende oppositiegroepen⁶ geeft dit rapport inzicht in de hedendaagse academische kijk op het internationaal recht, vanuit een stringente én vanuit een meer flexibele benadering.

Met de Commissie is het kabinet van mening dat daar waar rechtsgebieden minder eenduidig zijn in de toepassing⁷, zoals in het geval van het non-interventiebeginsel, er volkenrechtelijk interpretatieruimte is. Het kabinet blijft op basis van deze interpretatieruimte bij de constatering dat het NLA-programma binnen de grenzen van het internationaal recht is gebleven. Dit is ook aangegeven in de kabinetsreactie op het bovengenoemd advies van AIV en CAVV naar aanleiding van het NLA-programma.⁸

Naar de mening van het kabinet is het non-interventiebeginsel niet geheel uitgekristalliseerd, zoals eerder ook de AIV en CAVV hebben vastgesteld. Ook de onderzoekers van de Commissie noemen het non-interventiebeginsel «een van de meest vage principes van het volkenrecht».⁹ Het kabinet erkent dat met het NLA-programma de randen van het non-interventiebeginsel zijn opgezocht, in het licht van de uitzonderlijke omstandigheden van menselijk leed die destijds in Syrië golden en de (inter)nationaal breed gevoelde wens «iets» te doen tegen het brute geweld van het regime Assad en ISIS tegen de Syrische bevolking. Daarin stond Nederland niet alleen. In 2013 nam de EU Raadsconclusies aan waarin maatregelen tegen Syrië werden aangepast om grotere NLA-steun en technische assistentie mogelijk te maken ten behoeve van de bescherming van burgers. Bovendien maakte het daarop volgende Raadsbesluit¹⁰ daarbij een uitzondering op het wapenembargo voor niet-letale militaire steun voor de bescherming van burgers en de bescherming van de Syrische gematigde gewapende oppositie:

[...]

«(3) Furthermore, it is necessary to amend the measures concerning the arms embargo to enable the delivery of non-lethal military equipment for the protection of civilians or for the Syrian National Coalition for Opposition and Revolutionary Forces which the Union accepts as legitimate representatives of the Syrian people and the delivery to them of non-combat vehicles manufactured or fitted with materiel to provide ballistic protection, as well as the provision to them of technical assistance intended for the protection of civilians.»

⁴ Bijlage M, pagina 55. (bijlage bij Kamerstuk 32 623, nr. 321).

⁵ Bijlage N. (bijlage bij Kamerstuk 32 623, nr. 321).

⁶ Het leveren en financieren van «niet-letale steun» aan niet-statelijke, gewapende groepen in het buitenland, AIV en CAVV, 25 juni 2020.

⁷ «Bovenstaande regels [het non-interventiebeginsel en het geweldverbod] zijn in de toepassing minder eenduidig dan ze lijken. Ze laten ruimte voor enige interpretatie en kennen ook uitzonderingsgronden. Daarnaast kunnen het non-interventiebeginsel en het geweldverbod botsen met een andere fundamentele opdracht uit het VN-Handvest; de actieve bescherming van de rechten van de mens.» Rapport, pagina 9.

⁸ Kabinetsreactie advies Adviesraad Internationale Vraagstukken en Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken over het leveren en financieren van «niet-letale steun» aan niet-statelijke, gewapende groepen in het buitenland, 31 augustus 2020 (Kamerstuk 32 623, nr. 299).

⁹ Bijlage M, pagina 11. (bijlage bij Kamerstuk 32 623, nr. 321).

¹⁰ Raadsbesluit 2013/109/CFSP, 28 februari 2013.

[...]

Zoals eerder gesteld in de kabinetsreactie op het bovengenoemde AIV/CAVV advies is het kabinet van mening dat het non-interventiebeginsel in zeer uitzonderlijke situaties zo kan worden geïnterpreteerd, dat het besluit NLA te verlenen aan een niet-statelijke gewapende groep kan worden gerechtvaardigd.¹¹ Dit geldt in het bijzonder voor het leveren van niet-letale goederen en diensten aan een niet-statelijke gewapende groep die effectief gezag uitoefent in een deel van een staat.

Het rapport van de Commissie laat ruimte voor het opzoeken van de randen van het internationaal recht. De Commissie geeft wel mee dat in dat geval transparant beargumenteerd moet worden met welk doel aan welke rechtsontwikkeling wordt bijgedragen. Het kabinet heeft zijn interpretatie van het non-interventiebeginsel in relatie tot steun aan gewapende oppositiegroepen in 2013 met de Kamer gedeeld.¹²

[...]

«Volkenrechtelijke aspecten

[...] Het volkenrechtelijk uitgangspunt is het verbod op de inmenging in de interne aangelegenheden van andere staten. Dit non-interventiebeginsel is internationaal gewoonterecht en is ook vastgelegd in verschillende internationale instrumenten. Het steunen van gewapende oppositie met militair materieel en het verzorgen van training vallen onder dit verbod. Uitzonderingen op het non-interventiebeginsel zijn mogelijk op basis van een mandaat van de Veiligheidsraad (Hoofdstuk VII van het VN Handvest), of indien de betreffende staat hiermee instemt. Deze beide situaties zijn in Syrië niet aan de orde.

Het kabinet heeft er begrip voor dat, in het geval van afnemende legitimiteit van het zittende regime en toenemende legitimiteit van de gewapende oppositie, het non-interventie beginsel onder druk komt te staan. [...]

Het regime Assad heeft zich de afgelopen jaren veelvuldig schuldig gemaakt aan grootschalige en grove mensenrechtenschendingen en heeft gefaald in de bescherming van de eigen bevolking. Het gebrek aan legitimiteit van het regime van Assad en de brede erkenning van de SOC¹³ als legitieme vertegenwoordiger van het Syrische volk brengen het kabinet tot het oordeel dat het leveren van militair materieel aan de SOC in uitzonderlijke gevallen en onder specifieke voorwaarden niet in strijd zou behoeven te zijn met het internationale recht. Een dergelijke afweging zal door het land in kwestie van geval tot geval moeten worden gemaakt in het licht van de specifieke omstandigheden. Daarbij speelt de proportionaliteit van de eventuele activiteiten, waaronder een afweging van de exacte militaire aard van het te leveren militair materieel een belangrijke rol. Het kabinet benadrukt dat Nederland op dit moment niet voornemens is wapens aan Syrië te leveren, omdat het weinig merites ziet in het brengen van nog meer wapens naar de regio.

[...]

De NLA-steun valt binnen deze interpretatie van het non-interventiebeginsel. Het NLA-programma was daarnaast in lijn met het geweldverbod, zoals opgenomen in artikel 2.4 van het Handvest van de

¹¹ Kamerstuk 32 623, nr. 299.

¹² Kamerstuk 21 501-02, nr. 1263.

¹³ Syrian Opposition Coalition (SOC).

Verenigde Naties. Het NLA-programma bestond immers niet uit steun die kan worden opgevat als geweldgebruik in de zin van het VN Handvest. Ten aanzien van gemeenschappelijk artikel 1 van de Verdragen van Genève is het kabinet van oordeel dat Nederland zich conform de in dit artikel vervatte verplichting heeft ingespannen om het humanitair oorlogsrecht door de gesteunde groepen «te doen naleven».

Het kabinet erkent dat de volkenrechtelijke beperkingen en risico's onderbelicht zijn gebleven in het NLA-programma. Deze hadden een prominentere rol moeten spelen in de besluitvorming. Ook hadden juristen meer moeten worden betrokken bij de uitvoering en monitoring van het NLA-programma. Daarnaast hadden de internationaalrechtelijke aspecten van het NLA-programma, waaronder de internationaalrechtelijke risico's, duidelijker moeten worden verwoord in de communicatie met uw Kamer.

De Commissie geeft een vijftal deeladviezen onder de aanbeveling op het vlak van niet-letale steun en de volkenrechtelijke risico's. Deze adviezen betreffen het scherp in kaart brengen en blijvend toetsen van de volkenrechtelijke risico's, de positionering van de juridische advisering binnen Buitenlandse Zaken, het (in voorkomende gevallen) doen van een beroep op juridische advisering door de CAVV, zorg dragen voor een eigenstandige informatiepositie en onafhankelijke monitoring. Het kabinet zal daar als volgt invulling aan geven.

Met de Commissie is het kabinet van mening dat volkenrechtelijke risico's bij de aanvang van een NLA-programma scherp in kaart dienen te worden gebracht. Het eerdere advies van de AIV en CAVV geeft handreikingen voor een toekomstig toetsingskader. Dit heeft het kabinet in zijn reactie op het advies van AIV en CAVV reeds onderschreven. Conform de toezegging aan uw Kamer zal ik komend jaar een dergelijk toetsingskader verder uitwerken, waar ook de volkenrechtelijke aspecten onderdeel van zullen zijn.¹⁴

Ook neem ik de aanbeveling over om de interne juridische advisering bij Buitenlandse Zaken centraler te positioneren teneinde zorg te dragen dat vanaf het begin van de plan- en beleidsvorming de volkenrechtelijke aspecten ten volle worden meegewogen. Met het aannemen van de Aanwijzingen voor de juridische functie Rijk in 2021, waarin is vastgelegd dat directeur Juridische Zaken rechtstreeks toegang heeft tot de Minister en deelneemt aan relevante overleggen met de Minister, de secretaris-generaal en directeuren-generaal, is de positie van de juridische directies in algemene zin beter geborgd.¹⁵

Ik hecht bij besluitvorming eveneens aan geïntegreerde advisering, waarin alle aspecten van een voorgenomen besluit bijeen worden gebracht. Van die integrale advisering zal een separate volkenrechtelijke appreciatie van de juridisch adviseur dan ook onverdund deel uitmaken. Tevens vind ik het belangrijk dat de juridisch adviseur internationaal recht volwaardig deelneemt in het interne debat en aan tafel zit bij de besluitvorming over actuele aangelegenheden van buitenlands beleid, waar gewichtige volkenrechtelijke aspecten aan de orde zijn. Tenslotte zal ik het gebruik bevorderen van de mogelijkheid van directe internationaalrechtelijke advisering aan de Minister, ingesteld naar aanleiding van het rapport van de Commissie Davids, onder meer door daar zelf in voorkomende gevallen om te vragen. Om het voorgaande vast te leggen zal ik het naar

¹⁴ Deze toezegging is gedaan op 2 november 2020 tijdens het VAO «niet-letale steun» aan niet-statelijke, gewapende groepen in het buitenland, Kamerstuk 32 623, nr. 311.

¹⁵ Stcrt. 2021, nr. 17243.

aanleiding van het rapport van de commissie Davids genomen ministeriële besluit met betrekking tot de ambtelijke volkenrechtelijke advisering aanvullen.¹⁶

Conform de aanbeveling van de Commissie zal ik, in voorkomende gevallen, ook in de toekomst een beroep doen op de CAVV voor onafhankelijk volkenrechtelijk advies. Op 21 februari 2021 bent u geïnformeerd over de uitvoering van de motie van de leden Karabulut en Van Ojik (Kamerstuk 32 623, nr. 306). In deze motie werd verzocht te garanderen dat ook in de toekomst de Minister van Buitenlandse Zaken op korte termijn en ongevraagd kan worden geadviseerd over internationaalrechtelijke aangelegenheden en dat deze adviezen automatisch ook direct aan de Kamer worden gezonden. Uit het rapport van de Commissie blijkt dat de getroffen maatregelen in beginsel een goede basis bieden voor externe volkenrechtelijke advisering. Sinds de uitvoering van de motie, een jaar geleden, heeft de CAVV verschillende adviezen uitgebracht, waaronder ook een ongevraagd advies.¹⁷

Het kabinet erkent dat de interdepartementale afstemming over het NLA-programma onvoldoende heeft plaatsgevonden, wat heeft geleid tot onduidelijkheid ten aanzien van de borging van de Nederlandse informatiepositie. Het kabinet onderschrijft het door de Commissie geschetste belang van een zo volledig mogelijke eigenstandige informatiepositie rondom niet-letale steun, met duidelijke afspraken tussen de betrokken ministeries en de diensten. In het licht van de eerdergenoemde weerbarstige context is realisme hierbij op zijn plaats. Het kabinet streeft er naar om de benodigde informatie zo veel mogelijk eigenstandig op te bouwen en te wegen. Een hoge mate van afhankelijkheid en onzekerheid is daarbij onvermijdelijk. Vaak is het niet mogelijk om zelf ter plekke aanwezig te zijn. In dergelijke gevallen kan Nederland soms wel terugvallen op informatie van bondgenoten, maar zonder aanwezigheid in het veld laat ook deze zich moeilijk verifiëren. Duidelijkheid over deze risico's is noodzakelijk, in de besluitvorming en in de communicatie.

Een soortgelijk dilemma doet zich voor ten aanzien van de aanbevolen onafhankelijke monitoring van doelen en risico's. Het kabinet erkent het grote belang van adequate onafhankelijke monitoring en is met de Commissie van mening dat al het mogelijke moet worden gedaan om die te realiseren. Vanuit deze gedachte heeft het kabinet in 2017 externe, onafhankelijke monitoring opgezet voor het NLA-programma («third party monitoring»). Tegelijkertijd dient er gewaakt te worden voor wat de Commissie noemt de «illusie van controle». NLA-programma's voltrekken zich immers per definitie in een weerbarstige context, waarbinnen niet elk risico kan worden ondervangen. Dat heeft de Commissie voor Syrië ook treffend beschreven in haar rapport. In zo'n situatie is onafhankelijke monitoring vaak uitdagend, zoals in dit NLA-programma, of zelfs onmogelijk. De mate waarin gedegen onafhankelijke monitoring kan plaatsvinden dient in voorkomende gevallen transparant te worden benoemd, evenals wanneer monitoring in de praktijk door omstandigheden op de grond eenvoudigweg niet (meer) mogelijk is. In alle gevallen is het zaak de (on)mogelijkheden ten aanzien van monitoring als risico mee te nemen in de bredere afweging om wel of niet NLA, dan wel

¹⁶ Kamerstuk 32 500 V nr. 190.

¹⁷ Autonome wapensystemen: het belang van reguleren en investeren, 8 december 2021 (samen met AIV); Geen afstand kunnen doen van een tweede nationaliteit onder internationaal recht, 16 november 2021; Uitdagingen bij de berechting van het misdrijf agressie: rechtsmacht en immuniteten (ongevraagd), 12 september 2022; Rechtsgevolgen van een ernstige schending van een regel van dwingend recht: de internationale rechten en plichten van staten bij schending van het agressieverbod, 17 november 2022.

andere vormen van steun te verlenen. Dat geldt óók in de communicatie aan en het overleg met uw Kamer.

Aanbevelingen / Sturing op beleid en uitvoering

De Commissie adviseert de sturing op beleid en uitvoering te verbeteren door doelen en risico's van steunprogramma's expliciet en toetsbaar te beschrijven en periodiek te evalueren, de eindverantwoordelijkheid voor programma's als NLA expliciet vast te leggen, alsmede oog te houden voor kritische signalen tijdens de besluitvorming en uitvoering.

Met de Commissie ben ik van mening dat de eindverantwoordelijkheid van programma's met een hybride karakter stevig in de organisatie dient te worden belegd. Dat betekent dat binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken, een matrixorganisatie, de eindverantwoordelijkheid voor programma's op het snijvlak van beleidsterreinen en directies nadrukkelijker zal worden belegd bij één van de betrokken directeuren of bij een daarvoor specifiek benoemd persoon die onder de verantwoordelijkheid van een van de DG's valt (bijvoorbeeld een projectdirecteur met een taskforce). Deze verantwoordelijkheid geldt ook voor de communicatie met de relevante posten en met eventueel betrokken andere ministeries inclusief de inlichtingendiensten. Het is hierbij belangrijk dat voldoende ruimte gecreëerd wordt voor de kritische visie van een (tegenlezer van een) niet bij het programma betrokken directie van het ministerie. Inhoudelijk dient de eindverantwoordelijke directeur zich ervan te vergewissen dat de doelstellingen en risico's van dergelijke programma's, conform het advies van de Commissie, in overleg met alle betrokkenen expliciet en toetsbaar worden beschreven en periodiek kritisch worden geëvalueerd.

Het bovenstaande is reeds het geval bij het Stabiliteitsfonds, de financieringsbron van dit NLA-programma. Hierbij geldt dat de ambassade of directie die de financiering bij het Stabiliteitsfonds aanvraagt de eindverantwoordelijke directie is, en voor de themadirecties Veiligheidsbeleid (DVB) en Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH) een adviserende rol als budgethouder is weggelegd. Institutioneel is deze verdeling van verantwoordelijkheden reeds vastgesteld. Wel acht ik het verstandig als deze verantwoordelijkheden van diverse directies explicieter gecommuniceerd worden binnen de organisatie.

Op basis van diverse IOB-evaluaties, zijn binnen de organisatie diverse stappen gezet op het gebied van risicobeheersing. Hierbij wordt adequaat en transparant risicomanagement zowel vooraf als tijdens de implementatie van de activiteit als uitgangspunt genomen. Volgens de gemoderniseerde activiteitencyclus, de richtlijnen voor de ontwikkeling en uitvoering van activiteiten, dient de eindverantwoordelijke directie de doelstellingen en risico's expliciet en toetsbaar te beschrijven. Hierbij wordt assistentie geboden door aangestelde *Monitoring, Evaluation and Learning (MEL)* adviseurs. Meer specifiek voor het Stabiliteitsfonds zullen in lijn met het advies van de Commissie juridische, waaronder volkenrechtelijke risico's, een vast onderdeel vormen van de risicoparagraaf bij de beoordeling van projectvoorstellen.

Aanbevelingen / Rubricering van informatie

Ik deel de overweging van de Commissie dat in het overleg met uw Kamer de rubricering «staatsgeheim» van bepaalde informatie een complicerende rol heeft gespeeld in de informatievoorziening. Zo ook dat het aanbrengen en ongedaan maken van rubricering beter moet worden geregeld. De oplossing daarvoor is in de visie van het kabinet gelegen in

het beter benutten van het Besluit Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst Bijzondere Informatie 2013 (VIRBI 2013) en de reeds ingezette verbetering van de informatievoorziening aan het parlement¹⁸ en niet in een nieuwe wettelijke regeling. In de informatievoorziening aan uw Kamer is niet de rubricering van informatie bepalend, maar het kader van artikel 68 van de Grondwet.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken is binnen het kader van het VIRBI 2013 bezig het proces van het aanbrenge en herzien van rubriceringen te verbeteren. Onder bijzondere informatie wordt verstaan informatie waar kennisname door niet-geautoriseerden nadelige gevolgen kan hebben voor de belangen van de Staat, van zijn bondgenoten of van één of meer ministeries (VIRBI 2013, artikel 1a). In de regel wordt de rubricering vastgesteld door een rubriceringsambtenaar (VIRBI 2013, artikel 1f). Binnen het buitenlands beleid kan de rubricering echter ook voortvloeien uit een internationaal verdrag of een bilaterale overeenkomst. Informatie van internationale herkomst behoudt zijn oorspronkelijke rubricering (VIRBI 2013, artikel 2.3).

Een recente maatregel in dit verband is de formalisering van het stelsel van rubriceringsambtenaren binnen het ministerie. De rol van rubriceringsambtenaar wordt formeel belegd bij het lijnmanagement, hoofdzakelijk de directeuren en chefs de poste. Een expertisecentrum gaat de rubriceringsambtenaren en de medewerkers van het ministerie ondersteunen. Voorbeelden zijn het informeren over rubricering en het beantwoorden van vragen. Andere taken van het expertisecentrum zijn bewustwording, trainingen en opleidingen op het vlak van rubricering. Aandacht voor periodieke toetsing op onder meer de mogelijkheid tot derubricering, welke ook onderdeel is van het VIRBI 2013, zal daarin een plek krijgen.

In het coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) is ingezet op het verbeteren van de informatievoorziening aan het parlement. Zo maakt het kabinet nu beslisnota's openbaar, opdat onder meer juridische en andere risico's inzichtelijk zijn. Soms is in het belang van de staat echter een zekere mate van vertrouwelijkheid richting het parlement noodzakelijk, zoals dat is geregeld in artikel 68 van de Grondwet. Ik hecht er hierbij aan te markeren dat in het NLA-programma de rubricering staatsgeheim als zodanig niet de reden is geweest om bepaalde informatie uitsluitend vertrouwelijk met de leden van de vaste commissie Buitenlandse Zaken van uw Kamer te delen. Bij het verstrekken van inlichtingen aan uw Kamer is steeds inhoudelijk getoetst aan voornoemd kader van artikel 68 van de Grondwet. De rubricering is daarbij niet bepalend. De redenen voor het niet openbaar kunnen delen van deze informatie in het NLA-programma zijn zoals bekend de veiligheid van betrokkenen, bondgenootschappelijke afspraken en de betrokkenheid van inlichtingendiensten. Ook nu zijn deze redenen nog actueel.

Aanbevelingen / Informatievoorziening aan de Tweede Kamer

De Commissie constateert dat de informatievoorziening aan de Tweede Kamer in de beginfase weliswaar een overzicht van de voornemens, bedoelingen en risico's van het NLA-programma heeft gegeven, maar dat het beeld abstract en algemeen is gebleven, mede door toedoen van «verhullend» taalgebruik. Daardoor kreeg uw Kamer een weinig expliciet en realistisch beeld van de mogelijkheden en risico's van het NLA-programma.

¹⁸ Dossier «Reikwijdte van artikel 68 Grondwet», Kamerstukken 28 362.

Vergelijkbare bevindingen over de noodzaak tot duidelijkere communicatie richting de Tweede Kamer kwamen eerder naar voren in evaluaties en onderzoeken over activiteiten uit dezelfde periode, zoals de post-missiebeoordeling van de missie in Kunduz (gepubliceerd in januari 2020, besloeg de periode 2011–2013)¹⁹ en de eindevaluatie van de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA (gepubliceerd in september 2022, besloeg de periode 2014–2019)²⁰. Zoals ook in de kabinetsreactie op laatstgenoemde gemeld, zijn sinds 2019 al verbeteringen doorgevoerd in het duidelijker formuleren van doelstellingen en het scherper afbakenen van de reikwijdte van Nederlandse inzet.

Met de Commissie ben ik van mening dat het noodzakelijk is om uw Kamer volledig, tijdig en juist te informeren over de risico's en beheersmaatregelen die horen bij het verlenen van steun aan gewapende groeperingen. De dilemma's die nu voorliggen naar aanleiding van het onderzoeksrapport, had ik liever in de aanloop naar en tijdens de uitvoering van het programma met uw Kamer besproken in plaats van erna. Deze wens tot transparantie blijkt uit het feit dat het ministerie heeft gezocht naar mogelijkheden om uw Kamer vertrouwelijk te informeren gedurende het programma. Daarmee heeft het ministerie getracht recht te doen aan enerzijds voornoemde vertrouwelijkheid en anderzijds de transparantie van een open overheid.

Aanbevelingen / Grondslag voor vertrouwelijke informatievoorziening aan een Kamercommissie

Zoals hiervoor geschetst kende het NLA-programma een zekere mate van vertrouwelijkheid. De Commissie geeft aan dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken desondanks heeft getracht recht te doen aan de geest van artikel 68 Grondwet door de leden van de vaste commissie Buitenlandse Zaken van uw Kamer vertrouwelijk over het NLA-programma te informeren ten einde parlementaire controle mogelijk te maken. De Commissie constateert dat deze werkwijze niet is geregeld in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer en adviseert uw Kamer daartoe een procedure vast te leggen in het Reglement van Orde van de Kamer(s). Hoewel dit advies van de Commissie gericht is aan de Tweede Kamer, is het kabinet desgewenst gaarne bereid om met uw Kamer in overleg te treden over de opvolging van deze aanbeveling.

Ten slotte

Het kabinet is van mening dat Nederland zich zal moeten verhouden tot een snel veranderende wereld, in nauwe samenwerking met onze bondgenoten. Niet-letale steunprogramma's voltrekken zich per definitie in een weerbarstige omgeving. Ondanks deze moeilijke omstandigheden, waarin resultaten niet makkelijk zijn te behalen en de inzet doorgaans gepaard gaat met risico's, acht het kabinet het van belang te blijven bijdragen aan internationale programma's en missies ter bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit. Hiermee worden ook de Europese en Nederlandse veiligheidsbelangen gediend.

Het rapport van de Commissie van onderzoek naar het NLA-programma in Syrië biedt waardevolle lessen ter verdere verbetering van eventuele toekomstige programma's. Voorbeelden betreffen de volkenrechtelijke aspecten, de sturing op beleid en uitvoering, de rubricering van informatie

¹⁹ Kamerstuk 27 925, nr. Z.

²⁰ Kamerstuk 29 521, nr. 451.

en de communicatie met de Tweede Kamer. Het kabinet bedankt de Commissie hiertoe nogmaals voor haar zorgvuldig onderzoek en haar aanbevelingen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra