



Retouradres Postbus 20701 2500 ES Den Haag

de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag

Ministerie van Defensie

Plein 4
MPC 58 B
Postbus 20701
2500 ES Den Haag
www.defensie.nl

Onze referentie

MINDEF20250011194

*Bij beantwoording, datum,
onze referentie en
onderwerp vermelden.*

Datum 14 maart 2025
Betreft Kabinetsreactie rapport commissie Sorgdrager

Geachte voorzitter,

Op 27 januari jl. ontving uw Kamer het eindrapport van de commissie van onderzoek over de Nederlandse wapeninzet tegen een ISIS-autobommenfabriek in Hawija in de nacht van 2 op 3 juni 2015 (Kamerstuk 27 925, nr. 983). Deze commissie werd ingesteld door toenmalig minister van Defensie Bijleveld-Schouten, naar aanleiding van de motie-Belhaj (Kamerstuk 27 925, nr. 714), die opriep tot een onafhankelijk onderzoek naar deze luchtaanval. De commissie, onder leiding van mevrouw Sorgdrager, onderzocht 1) hoe het kon dat er bij de wapeninzet burgerslachtoffers zijn gevallen en 2) welke lessen voor de toekomst naar aanleiding hiervan te trekken zijn. Het omvangrijke en gedetailleerde rapport vormt hiervan het sluitstuk. Onder verwijzing naar de aanbiedingsbrief van 27 januari jl. wil het kabinet de commissie danken voor haar werk.

De complexiteit van het onderwerp en de zwaarte van het rapport vragen om een gedegen analyse van de conclusies en de aanbevelingen. Daarom is in de brief van 27 januari jl. aan uw Kamer een uitgebreide kabinetsreactie toegezegd. Met deze brief geeft het kabinet invulling aan deze toezegging.

De commissie schetst in het rapport de relevante factoren voorafgaand, tijdens en na afloop van de wapeninzet. De commissie staat onder andere stil bij de toenmalige (veiligheids)context van Irak en de internationale coalitie die in Irak tegen ISIS strijdt. Verder komen het besluit om deel te nemen aan de coalitie, de voorwaarden die daarbij horen en de afspraken met het Openbaar Ministerie (OM) aan de orde. Ook geeft het rapport gedetailleerd inzicht in de wijze van besluitvorming tijdens de inzet en de inrichting van het zogenaamde targetingsproces. Centraal staat vervolgens de aanval op het doelwit in Hawija in de nacht van 2 op 3 juni 2015. De commissie reconstrueert de momenten in de uren en dagen na afloop van de inzet. Tot slot geeft het rapport inzicht in de verschillende onderzoeken die plaatsvonden naar de wapeninzet in Hawija en de informatievoorziening richting uw Kamer.

Het kabinet reflecteert in deze brief op de conclusies van de commissie en geeft weer op welke wijze het kabinet invulling zal geven aan de aanbevelingen uit het rapport. De reactie op de conclusies en aanbevelingen volgt de opbouw van het rapport van de commissie.

De commissie doet in het rapport geen uitspraken over de rechtmatigheid van de wapeninzet en stelt dat dit aan de rechter is. Op dit moment is bij de rechtbank Den Haag een civiele procedure tegen de Staat aanhangig, die is aangespannen door slachtoffers en nabestaanden. De Staat stelt zich daarin op het standpunt dat de aanval rechtmatig was, omdat deze in overeenstemming met het humanitair oorlogsrecht werd uitgevoerd. Desondanks zijn onbedoeld burgerslachtoffers gevallen.

Met de uitkomsten van dit onderzoek krijgen de slachtoffers en nabestaanden meer duidelijkheid over de wapeninzet. Hoewel het kabinet van oordeel is dat de aanval rechtmatig was, is het vreselijk

dat daarbij desondanks onbedoeld burgerslachtoffers zijn gevallen en veel schade is ontstaan. Het kabinet betreurt dit en biedt hiervoor haar excuses aan.

Het rapport gaat in op de wijze waarop destijds verantwoording werd afgelegd over deze wapeninzet. Vanaf de besluitvorming over de inzet en de inrichting van de missie tot aan de verantwoording richting Tweede Kamer, zijn fouten gemaakt. Het kabinet vindt de conclusies die de commissie hierover trekt stevig en pijnlijk. Over transparantie en informatievoorziening inzake deze luchtaanval is in de afgelopen jaren veelvuldig met uw Kamer gedebatteerd. Ten aanzien van het onjuist en onvolledig informeren van uw Kamer in 2015 zijn door de toenmalig minister van Defensie Bijleveld-Schouten excuses gemaakt in 2019. Ook toenmalig minister-president Rutte erkende dat daar een fout is gemaakt. Het kabinet hecht eraan opnieuw te onderstrepen dat het van essentieel belang is dat uw Kamer op een juiste en volledige wijze geïnformeerd wordt. In lijn met voorgangers biedt het kabinet daarom opnieuw excuses aan, niet alleen voor het onjuist en onvolledig informeren van uw Kamer, maar ook voor het feit dat het zo lang duurde voordat alle informatie beschikbaar was.

Ten slotte herinnert het rapport ook de betrokkenen binnen Defensie weer aan de betreffende wapeninzet. Zij hebben zich op basis van het politiek mandaat ingezet in Irak om een bijdrage te leveren aan de veiligheid van Nederland, bondgenoten en Irak. Het inzetten van geweldsmiddelen is soms nodig om een militair voordeel te bereiken in een gewapend conflict. Daarbij zetten Nederlandse militairen zich altijd in om op basis van het humanitair oorlogsrecht de burgerbevolking zoveel als mogelijk te ontzien en burgerslachtoffers te voorkomen. Als militair handelen burgerslachtoffers tot gevolg heeft, ondanks het nemen van alle praktisch uitvoerbare voorzorgsmaatregelen, dan heeft dat ook een blijvende impact op betrokkenen binnen Defensie. Richting hen wil het kabinet haar waardering uitspreken voor de inzet die zij tonen, toen en nu.

Context

*Start van de "oorlog tegen ISIS"*¹

In januari 2014 rukte de gewelddadige terreurgroep Islamitische Staat (ISIS) op in Irak en Syrië. De opkomst van deze salafistische jihadistische groepering ging razendsnel. Met een sterke propaganda campagne werd ISIS al snel wereldwijd bekend, doordat zij via sociale media gruwelijke beelden van onthoofdingen van soldaten, burgers, journalisten en hulpverleners verspreidden. Het beeld van de Jordaanse vlieger die in een kooi levend in brand werd gestoken door ISIS staat ook tien jaar later nog op ieders netvlies. Ook vernietigde ISIS op grote schaal cultureel erfgoed, zoals het UNESCO werelderfgoed Palmyra in Syrië. In rap tempo werden grote steden ingenomen en veranderde het dagelijks leven van de burgerbevolking in grote delen van Irak en Syrië drastisch. De terreurgroep zaaide angst en legde strikte salafistische regels op. Het niet volgen van deze regels werd met harde hand afgestraft, vaak met fysieke straffen. Minderheden, zoals christenen en jezidi's, kwamen in Irak onder grote druk te staan. De onderdrukking van jezidi's mondde uit in de dood van circa 5000 jezidi's en de vlucht van ongeveer 500.000 jezidi's.

De Iraakse regering verzocht na de snelle opmars van ISIS en de dreigende situatie in Bagdad om steun van de internationale gemeenschap voor de oorlog tegen ISIS. De Iraakse regering riep op 18 juni 2014 de hulp in van de VS en deed een week later ook een verzoek bij de VN. Op 29 juni 2014 riep ISIS-leider al-Baghdadi het kalifaat uit in de al-Nuri moskee in Mosul.

Na het verzoek aan de internationale gemeenschap startte de VS op 14 augustus 2014 met het verlenen van luchtsteun aan de oorlog op de grond. Na internationaal overleg werd op 10 september 2014 de *global coalition to defeat ISIS* aangekondigd. Deze *coalition of the willing* opereert sinds oktober 2014 met de naam *Operation Inherent Resolve* (OIR) onder operationele leiding van de VS. Meer dan 80 landen namen deel aan de coalitie, waarvan initieel tussen de 12 en 15 landen actief betrokken waren bij luchtoperaties.

¹Het kabinet sprak in eerdere brieven over de "strijd tegen ISIS". Het kabinet gebruikt naar aanleiding van aanbeveling 1 van de commissie in deze brief de term "oorlog".

Nederlandse deelname

De dreiging van ISIS werd in 2014 actief ervaren in de Nederlandse samenleving. Dit werd gevoeld door aanslagen in Europa en zeer gedetailleerde beelden van executies die breed werden gedeeld. Nederlandse militairen waren op straat niet veilig, waardoor hen werd opgelegd niet in uniform te reizen. In het toenmalige kabinet werd al snel gesproken over welke bijdrage Nederland kon leveren aan het stoppen van ISIS. Dit bracht een besluitvormingsproces op gang onder hoge druk en in ongekend korte tijd. Ongeveer een maand na de oproep van toenmalig president van de Verenigde Staten Obama om tot een coalitie te komen, arriveerden Nederlandse F-16's in het inzetgebied.

In de artikel 100-brief (Kamerstuk 27 925, nr. 506) van 24 september 2014 kondigde het kabinet aan dat Nederland per oktober 2014 zou gaan opereren in Irak, met zes F-16's. In dat kader werd een detachement van maximaal 250 militairen uitgezonden naar Jordanië. Daarnaast werden ook 130 trainers uitgezonden om een bijdrage te leveren aan training van Iraakse en Koerdische strijdkrachten.

Het kabinet erkende bij de start van de inzet dat nog niet alle details van de uiteindelijke Nederlandse inzet beschikbaar waren. Het campagneplan voor de oorlog tegen ISIS was ook internationaal nog in ontwikkeling; zo moest nog worden vastgesteld vanaf welke exacte locatie Nederlands personeel zou gaan opereren. Wel werd direct helderheid verschaft over de commandovoering. Het werd een *coalition of the willing*, oftewel een ad hoc gelegenheidscoalitie, onder leiding van de VS, die gebruikmaakte van Amerikaanse commandostructuren. Er werd geleund op de reeds bestaande operationele hoofdkwartieren in Irak, Koeweit, de Verenigde Arabische Emiraten en Qatar. Deze operationele hoofdkwartieren werden aangestuurd vanuit het in de VS gesitueerde *Central Command*.

Nederland droeg gedurende twee inzetperiodes bij aan de luchtcampagne van OIR, van oktober 2014 tot en met juni 2016 en gedurende heel 2018. In totaal hebben de Nederlandse F16's in deze twee periodes circa 3000 missies uitgevoerd. Daarbij zijn meer dan 2100 keer wapens ingezet.

Targetingproces

Om te komen tot een luchtaanval wordt binnen OIR, zoals gebruikelijk bij militaire operaties, een targetingproces gevolgd. In dit proces wordt op basis van vastgelegde procedures bepaald of in potentie sprake is van een noodzakelijk en legitiem militair doelwit. Ook wordt vastgesteld welke doelwitten met een bepaalde prioriteit op welke wijze bestreden kunnen en mogen worden. In OIR staat het targetingproces onder leiding van de VS. In de goedkeuringsfase van het targetingproces binnen OIR beoordelen de gemandateerde *Red Card Holders* het *targeting package* op grond van de nationale *Rules of Engagement*. Dit moment biedt de ruimte om als land kenbaar te maken of er restricties vanuit nationaal oogpunt bestaan in relatie tot het uitnemen van het doelwit.

De toepassing van geweld door Nederland tijdens deelname aan een gewapend conflict wordt bepaald door commandanten op basis van het humanitair oorlogsrecht (HOR) en de nationale *Rules of Engagement* (ROEs). Het beginsel van proportionaliteit in het HOR erkent dat het onvermijdelijk is dat er bij aanvallen op militaire doelen ook burgerslachtoffers kunnen vallen. Wel geldt voor iedere militaire inzet de verplichting dit zoveel als mogelijk te voorkomen. In de gevallen waarin het niet mogelijk is om individuele burgers of burgerobjecten volledig te vrijwaren van de neveneffecten van aanvallen, vereist het HOR dat het veroorzaken van doden of gewonden onder de burgerbevolking en/of schade aan burgerobjecten niet buitensporig is in relatie tot het te verwachten militaire voordeel.

Luchtaanval Hawija

Op de late avond van 2 juni 2015 stegen twee Nederlandse F-16's op om een op voorhand bepaald militair doel uit te schakelen. In dit geval betrof het een ISIS-autobommenfabriek. Een half jaar eerder, in december 2014 was het targetingproces gestart om dit doel te identificeren en de wijze van bestrijding te bepalen. Rond middernacht zetten de twee Nederlandse F-16's de aanval in op de autobommenfabriek, waarbij een grote secundaire explosie ontstond. Het was bij de coalitie en bij

Nederland bekend dat op deze locatie explosief materiaal lag en dat er een risico was op een secundaire explosie. De omvang van de secundaire explosie was echter veel groter dan verwacht kon worden op basis van tijdens het targetingproces beschikbare inlichtingen en dan was ingeschat door de commandant van OIR op basis van zijn ervaring. De ontstane schade was groot, ook aan gebouwen buiten het vooraf voorziene doelgebied. Bij de Nederlandse vliegers en bij het personeel op de hoofdkwartieren was op basis van door de vliegers gemaakte beelden direct duidelijk dat sprake was van nevenschade. Op basis van door *Central Command* aangehaalde openbare bronnen daags na de aanval, zouden ongeveer 70 slachtoffers zijn gevallen, waarschijnlijk zowel ISIS-strijders als burgers. Het precieze aantal slachtoffers en de verhouding tussen omgekomen burgers en ISIS-strijders was in de directe nasleep van de aanval niet vast te stellen, omdat er geen grondtroepen actief waren in de omgeving van Hawija.

Nasleep

Het duurde lang voordat de Kamer werd geïnformeerd en de uitkomsten van het onderzoek naar Hawija publiek werden gemaakt. Nadat toenmalig minister Bijveld-Schouten de Kamer informeerde over het transparantiebeleid en de wapeninzet in Hawija, ontstond het bredere debat met uw Kamer hierover. De motie-Belhaj leidde uiteindelijk tot het instellen van de commissie-Sorgdrager in 2020. Gelijktijdig met het aanvangen van het werk van de commissie besloot het kabinet om een andere weg in te slaan als het aankomt op transparantie over en beleidsontwikkeling omtrent burgerslachtoffers. Dit leidde onder meer tot het zogenaamde Stappenplan Burgerslachtoffers, met daarin een verbeteragenda die een nieuwe impuls moest geven aan het denken en handelen aangaande de bescherming van de burgerbevolking in een gewapend conflict en de daarbij behorende transparantie (Kamerstuk 29 521, nr. 442). Hiervan is inmiddels een groot aantal stappen gerealiseerd. Ook kent Defensie sinds 2021 een team dat nieuw beleid ontwikkelt, (internationaal) beleid beïnvloedt en ook een rol heeft in de uitvoering ervan. Zo heeft het team een defensiebrede nulmeting uitgevoerd om kansen voor verbetering te identificeren en neemt het een aanjagersrol aan zowel nationaal als internationaal. Tevens is eind 2024 een meldpunt geopend voor externen, zodat zij zich op een laagdrempelige manier kunnen melden bij het ministerie met een vermoeden van burgerslachtoffers. Voor het coördineren van een adequate opvolging van meldingen is inmiddels ook afzonderlijke ambtelijke capaciteit geworven.

Conclusies uit het rapport

De twee hoofdvragen die de commissie, conform het instellingsbesluit, heeft onderzocht zijn 1) hoe het kon dat er bij de wapeninzet in Hawija burgerslachtoffers zijn gevallen en 2) welke lessen voor de toekomst te trekken zijn. De commissie beantwoordt deze hoofdvragen in een hoofdconclusie, een zestal deelconclusies en doet ten slotte acht aanbevelingen. Het kabinet reageert achtereenvolgens op de hoofdconclusies, de deelconclusies en de aanbevelingen.

Hoofdconclusie

"De commissie concludeert dat er bij de aanval op het ISIS-doelwit (loodsen met (zelfmoord) bomauto's) in Hawija, de aanwezigheid van een grote hoeveelheid springstof onopgemerkt is gebleven door de inlichtingendiensten. Door dit gebrek aan inlichtingen zijn ten minste 70 burgerslachtoffers gevallen. Dit aantal is zo hoog omdat het bombardement heeft plaatsgevonden in bewoond gebied en omdat de grote hoeveelheid aanwezige springstof in de gebombardeerde loodsen een secundaire explosie heeft veroorzaakt tot ver buiten het beoogde doelwit."

Deze hoofdconclusie wordt door de commissie stap voor stap uitgewerkt. Deze reactie licht een aantal elementen hieruit uit².

²In deze brief wordt een aantal passages uit de hoofdconclusie uitgelicht. De volledige hoofdconclusie van de commissie is terug te vinden op pagina 261 en 262 van het rapport (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/01/28/rapport-commissie-van-onderzoek-wapeninzet-hawija>).

- De commissie gaat in op het targetingproces, de beschikbare openbare bronnen over de aard van de zogeheten industriële zone waar de fabriek stond en besluitvorming. Ten aanzien van het besluit om tot de aanval over te gaan concludeert de commissie dat *"(...) de commandant een bewust risico heeft genomen. Het doelwit en daarmee de potentiële impact die ISIS met de VBIEDs kon veroorzaken in Irak, waarbij dikwijls veel (burger)doden en slachtoffers vielen, was voor de commandant van zwaarwegend belang om dit militaire doelwit uit te nemen.* Over de inlichtingenpositie concludeert de commissie *dat het Nederlandse detachement dat de missie heeft uitgevoerd, geheel vertrouwd op de inlichtingen van de Amerikanen. Door de samenstelling van het team op het CAOC (Combined Air Operations Centre) kon deze de Amerikaanse inlichtingen nauwelijks eigenstandig goed afwegen."*
- Ten aanzien van het handelen van de gemandateerde Nederlandse Red Card Holders oordeelt de commissie dat zij *"wel zorgvuldig hebben gehandeld door bij de Amerikanen te verzoeken om het tijdstip van de aanval van 21:00 uur te verplaatsen naar vlak voor middernacht. De kans dat er dan burgers op straat liepen was kleiner in hun redenering; daarmee namen zij een extra voorzorgsmaatregel."*
- Over de Nederlandse bezetting op het hoofdkwartier CAOC bij de start tot aan de wapeninzet in Hawija concludeert de commissie dat deze *"niet voldoende doordacht was ingericht en uitgevoerd. (...) Met deze bezetting op het CAOC is bewust een risico genomen. Als er met de juiste bezetting op het CAOC was gestart, hadden de Amerikaanse inlichtingen en de gekozen wapeninzet op een meer zorgvuldige wijze beoordeeld kunnen worden."*
- De commissie geeft tot slot aan dat het Amerikaanse AR 15-6 onderzoek over het targetingproces *"concludeert dat de militaire leiding aan alle wettelijke verplichtingen van het humanitair oorlogsrecht heeft voldaan.* Hierbij plaatst de commissie de kanttekening *"Of er in dit geval een juiste afweging is gemaakt voor de wapeninzet in Hawija, is aan de rechter om te beoordelen."*

Appreciatie hoofdconclusie

Nederland besloot in september 2014 mee te doen aan de "strijd tegen ISIS". Er was vanuit de Tweede Kamer brede steun om deel te nemen aan deze missie, die was gericht tegen een terroristische organisatie die duizenden mensen vermoordde in het Midden-Oosten en de rest van de wereld. Om de doelstelling, het verslaan van ISIS, te bereiken en de terreur te stoppen was het cruciaal de capaciteiten van ISIS uit te schakelen. Het was daarmee ook noodzakelijk om bommenfabrieken te vernietigen.

Bij de betreffende wapeninzet in de nacht van 2 op 3 juni 2015 op de autobommenfabriek in Hawija zijn ten minste 70 burgerslachtoffers gevallen. Op basis van de beschikbare inlichtingen is besloten de bommenfabriek aan te vallen, met een zeer grote secundaire explosie tot gevolg.

Nederland was bij het optreden in OIR in zeer grote mate afhankelijk van inlichtingen van de VS en zogenaamde *Five-Eyes* landen. Dit is onvermijdelijk indien wordt deelgenomen aan een brede coalitie, en als de Nederlandse inlichtingenpositie beperkt is. Nederland heeft invulling gegeven aan de politieke wens om op korte termijn deel te nemen aan de coalitie, en is gestart met de operatie zonder alle voor Nederland relevante posities in het targetingproces in te nemen. De consequentie was dat Nederland hierdoor slechts in de laatste fases van het targetingproces kon beoordelen of de juiste procedures waren gevolgd.

Hoewel het rapport niet concludeert dat dit tot een andere afloop zou hebben geleid, constateert de commissie dat door Nederland een risico is genomen met de positionering binnen de missie. Het kabinet erkent dat met de positionering meer risico is genomen dan nodig, en trekt zich dat aan. Tegelijk ondersteunt het kabinet de boodschap dat de Nederlandse gemandateerde RCH's wel zorgvuldig hebben gehandeld door het tijdstip van de aanval te verplaatsen. De bezetting op het CAOC is door Nederland vanaf juli 2015 aangepast en opgeschaald.

Voordat wordt deelgenomen aan een missie, moet beter bezien worden hoe de informatiepositie van de Nederlandse militairen eruit ziet. Indien sprake is van een mate van afhankelijkheid die risico's

met zich mee kan brengen voor het optreden van Nederlandse militairen, moet getracht worden deze risico's zoveel als mogelijk te mitigeren. Hierop zal nader worden ingegaan onder de aanbevelingen.

Deelconclusies

Om tot de hoofdconclusie te komen, heeft de commissie in haar rapport zes deelconclusies getrokken. Het kabinet reflecteert hieronder op elk van de deelconclusies.

1. *Het kabinet besloot mee te doen aan een oorlog, maar meldde dit niet in die bewoordingen aan de Staten-Generaal.*

In de artikel 100-brief van 24 september 2014 schreef het kabinet dat de kabinetsbrede inspanningen waren gericht op 'het breken van de militaire kracht van ISIS op korte termijn'. Het karakter van de Nederlandse militaire inzet in Irak was uniek ten opzichte van op dat moment meer recente ervaringen zoals in Afghanistan: er was sprake van hoog kinetische inzet door middel van het luchtwapen. Het kabinet had bij aanvang van de Nederlandse bombardementen duidelijker moeten zijn over de aard van deze inzet. Gegeven dat er sprake was van een gewapend conflict, was het passend geweest om de term oorlog te gebruiken.

2. *De bezetting van de missie op het CAOC-hoofdkwartier bij het targetingproces was onvoldoende, evenals de voorbereiding van deze militairen.*

Bij aanvang van de Nederlandse deelname aan OIR had meer aandacht uit moeten gaan naar de bezetting op de verschillende hoofdkwartieren, waaronder het CAOC. Het kabinet erkent dat Nederlandse positionering op het CAOC onvoldoende was. Vanaf juli 2015 heeft Defensie, op basis van de ervaring die Nederland opdeed tijdens de deelname, de positie van vakinhoudelijke experts bij luchtcampagnes verbeterd. Bij de tweede inzetperiode is de werkwijze van de eenheid verder verbeterd, doordat gewerkt werd met een zogenaamd *National Approval Authority* (NAA)-team. Waar eerst enkel werd gesproken over de RCH in het luchtdomein, werd gedurende de tweede inzetperiode een *National Approval Authority* aangewezen die vakinhoudelijk werd bijgestaan door verschillende experts, zoals een vlieger, een *legal advisor* en een inlichtingenfunctionaris. Het kabinet erkent dat het van belang is om zowel de positionering als de voorbereiding voor missies en operaties verder te verbeteren en zal hierop onder aanbeveling 3 reflecteren.

3. *Nederland heeft tijdens de oorlog in Irak volledig vertrouwd op inlichtingen van de Amerikanen. Nederland heeft verzuimd om een eigen inlichtingenpositie op te bouwen en kon daardoor onvoldoende eigen afwegingen maken.*

Het kabinet erkent dat Nederland gedurende de deelname aan OIR volledig heeft vertrouwd op Amerikaanse inlichtingen. Dat was onvermijdelijk omdat Defensie bij aanvang van de Nederlandse bijdrage aan OIR niet beschikte over een zelfstandige inlichtingenpositie. Dit is door toenmalig minister van Defensie Hennis-Plasschaert in overleg met uw Kamer geschetst (Kamerstuk 27 925, nr. 523), maar ook hierin had het kabinet duidelijker moeten zijn in haar informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

Samenwerking met partners op het gebied van inlichtingen is cruciaal. Meer specifiek is samenwerking met de *Five-Eyes*-landen (Australië, Canada, Nieuw-Zeeland, het VK en de VS) van groot belang voor Nederland. De *Five-Eyes*-landen zijn in staat om een grote hoeveelheid inlichtingen te genereren, waarmee zij een grote en waardevolle bijdrage leveren aan de inlichtingenpositie van een internationale coalitie. Deze hoeveelheid inlichtingen kan Nederland nooit autonoom verzamelen. Gelet op de aard van het inlichtingenwerk is er altijd sprake van een beperking in de mate waarop partners zicht verschaffen in hun inlichtingen. Elk land, ook Nederland, houdt werkwijze, beschikbare middelen, posities en bronnen waarmee inlichtingen tot stand komen (zeer) geheim. Een zekere mate van afhankelijkheid acht het kabinet derhalve onvermijdelijk en noodzakelijk om effectief te kunnen opereren. Dit was ook het geval bij OIR waar Nederland ten tijde van de aanval op Hawija niet over eigen inlichtingen ten behoeve van het targetingproces beschikte. Wel had Defensie, zoals reeds benoemd onder deelconclusie 2, meer kunnen investeren

in de positionering binnen OIR, zodat inlichtingen mogelijk beter beoordeeld hadden kunnen worden. Dit wordt meegenomen als les voor de toekomst (zie de reactie op aanbeveling 3).

4. *Het kabinet heeft het parlement na de aanval in Hawija onvoldoende geïnformeerd over het feit dat daar burgerslachtoffers bij zijn gevallen en heeft daardoor de verantwoordelijkheid voor het melden van burgerslachtoffers jaren voor zich uitgeschoven.*

Het kabinet erkent dat fouten zijn gemaakt bij de informatieverstrekking aan de Kamer over de wapeninzet in Hawija en de daaropvolgende vermoedens van burgerslachtoffers. Uw Kamer had zo snel mogelijk moeten worden geïnformeerd toen de gevolgen van deze inzet duidelijk werden.

Te lang is het gebrek aan duidelijkheid over de vraag of er sprake was van burgerslachtoffers en de precieze aard van de schade opgevoerd als reden om hier niet transparant over te zijn. Wanneer het aankomt op de balans tussen enerzijds transparantie en anderzijds correcte en precieze informatievoorziening, is het soms juist belangrijk om ook transparant te zijn wanneer er nog geen zekerheid is. Het kabinet oordeelt op basis van het rapport dat uw Kamer direct geïnformeerd had moeten worden toen het vermoeden van burgerslachtoffers ontstond, ook wanneer hier nog geen zekerheid over bestond.

5. *Het kabinet heeft voor en na de aanval in Hawija de Tweede Kamer keer op keer onvolledig en onjuist geïnformeerd.*

Door voorgaande bewindspersonen is reeds erkend dat de Kamer onjuist en onvolledig is geïnformeerd. Toenmalig minister van Defensie Bijleveld heeft hiervoor excuses aangeboden. Het kabinet biedt in deze brief (zie inleiding) nogmaals excuses aan voor het feit dat uw Kamer onvolledig en onjuist is geïnformeerd. Dit had niet mogen gebeuren. Het kabinet was voor haar eigen informatiepositie zowel tijdens, alsook na afloop van de missie afhankelijk van bondgenoten voor informatievoorziening. Dit bemoeilijkte ook in de verantwoordingsfase van deze wapeninzet de informatievoorziening richting uw Kamer. Tegelijk schetste het kabinet een beeld richting uw Kamer dat Nederland vanwege de bijdrage juist toegang zou krijgen tot gerubriceerde informatie. Ook ontstond door de woordkeuze van het kabinet over de inzet het beeld dat dit een 'schone oorlog' was. Dat is een harde les voor het kabinet. Onder aanbeveling 1, 2 en 4 gaat het kabinet nader in op de stappen die zijn gezet en aanvullend gezet gaan worden om de Kamer beter te informeren over inzet en vermoedens van burgerslachtoffers daarbij.

6. *De compensatie voor Hawija: te laat en te weinig*

In opdracht van Nederland zijn in Hawija vanaf 2020 twee projecten uitgevoerd door de *International Organization for Migration (IOM)* en het *United Nations Development Programme (UNDP)*, ten gunste van de gemeenschap in Hawija. In deze projecten werd gewerkt aan herstel van de landbouw- en industriële infrastructuur en bijgedragen aan het puinruimen in de industriële zone. In totaal besteedde Nederland een bedrag van € 4.424.855 voor deze projecten.

Aangezien het 10 jaar na de aanval haast onmogelijk is om te achterhalen wie in Hawija welke schade heeft ondervonden door de secundaire explosie, acht het kabinet het nog altijd zeer moeilijk om op een verantwoorde wijze individuele tegemoetkoming te realiseren. Ook zou het daarbij uiterst ingewikkeld zijn om (voormalige) ISIS-sympathisanten hiervan uit te sluiten. Wel is Defensie bereid te inventariseren of het mogelijk is om additionele middelen beschikbaar te stellen voor aanvullende projecten die de gemeenschap in Hawija in algemene zin kunnen helpen. In overleg met onder andere lokale autoriteiten zal bepaald worden of en hoe deze middelen kunnen worden aangewend. Daarbij zullen de lessen en ervaringen uit eerdere projecten worden meegenomen. Conform de wens van de meerderheid van uw Kamer moet voorkomen worden dat middelen ten goede komen aan (voormalige) ISIS-sympathisanten.^{3 4}

³ Motie van het lid-Fritsma, Kamerstuk 29 521, nr. 453

⁴ In beantwoording van feitelijke vragen op de begroting in 2023 (Kamsterstuk 36 200, X) is de kern van het beleid van Defensie ten aanzien van vrijwillige tegemoetkomingen bij schade door Nederlands optreden

Aanbevelingen

Op basis van de conclusies uit het rapport doet de commissie acht aanbevelingen. In reactie op iedere aanbeveling wordt aangegeven welke stappen al zijn gezet en op welke manieren de aanbevelingen verder zullen worden geïmplementeerd.

Aanbeveling 1. Wees open over het karakter van deelname aan internationale missies.

Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling. De volgende maatregelen zijn reeds getroffen in relatie tot deze aanbeveling:

- Het missiemandaat en de Nederlandse doelstellingen in missies en operaties worden in artikel 100-brieven duidelijk geadresseerd. Daarnaast is een monitoringsraamwerk ontwikkeld dat bestaat uit een tussentijds monitoringsbezoek en continue monitoring.

Mede op basis van de evaluaties van de inzet in de evacuatieoperatie in Kabul en de inzet binnen MINUSMA is toegezegd om in artikel 100-brieven het missiemandaat duidelijk te formuleren en de Nederlandse doelstellingen in missies en operaties te adresseren. Het kabinet heeft in recente artikel 100-brieven (bijvoorbeeld de meest recente artikel 100-brief Irak, Kamerstuk 27 925, nr. 980) hier invulling aan gegeven door realistischere doelstellingen ten aanzien van de Nederlandse bijdrage te formuleren en door actief te monitoren of de beoogde effecten worden bereikt. Als opvolging van de moties Bosman c.s. (Kamerstuk 27 925, nr. 699) en Kerstens/Van Ojik (Kamerstuk 27 925, nr. 697) is een monitoringsraamwerk ontwikkeld. De toepassing hiervan biedt het kabinet gedurende de inzet inzicht in de aandachtspunten die zich ontwikkelen in relatie tot de vooraf gestelde doelstellingen. Hierdoor is het mogelijk tijdens de missie een realistisch beeld te schetsen van de feitelijke situatie. Dit stelt het kabinet beter in staat om uw Kamer te informeren over lopende missiebijdragen via de voortgangsrapportages.

- Artikel 100-brieven bevatten sinds 2022 standaard een paragraaf over de mogelijke risico's op burgerslachtoffers en de mogelijkheden om deze risico's te minimaliseren.

In aanvulling op de reeds getroffen maatregelen zal het kabinet de volgende actie uitvoeren:

- Voor missies en operaties waarbij wapeninzet is voorzien zal de Commandant der Strijdkrachten in het militair advies, dat bijdraagt aan politieke besluitvorming omtrent militaire inzet, expliciet stilstaan bij de risico's op burgerslachtoffers. Zoals ook door de commissie is geconstateerd wordt in het militair advies impliciet verwezen naar het risico op burgerslachtoffers.

Aanbeveling 2. Wees gedurende een missie vooraf, tijdens en erna transparant en eerlijk over (het vermoeden van) burgerslachtoffers.

Het kabinet deelt het standpunt dat transparantie over Nederlandse geweldsaanwending noodzakelijk is, zeker als er sprake is van een vermoeden van burgerslachtoffers. De afgelopen jaren heeft het kabinet en specifiek het ministerie van Defensie stappen gezet als het gaat om het transparant en zo volledig mogelijk informeren van uw Kamer over vermoedens van burgerslachtoffers. Zo deelde het ministerie van Defensie in 2022 reeds het zogenaamde Stappenplan Burgerslachtoffers met uw Kamer met een verbeteragenda. Hiervan is inmiddels een groot aantal stappen gerealiseerd. Ook kent Defensie sinds 2021 een specialistisch beleidsteam dat nieuw beleid ontwikkelt en uitvoert, meldingen in behandeling neemt en een aanjaagfunctie vervult, zowel binnen Defensie als internationaal. Hiermee wordt niet alleen een stap gezet in het transparanter zijn over vermoedens van burgerslachtoffers, maar ook aan de voorkoming ervan. Meer transparantie zorgt voor integrale aandacht voor het thema binnen Defensie en bij internationale partners en draagt daarmee bij aan het voorkomen van burgerslachtoffers.

weergegeven. Nederland zet daarbij in op het leveren van maatwerk. De mogelijkheden daartoe zijn immers telkens afhankelijk van het type militaire inzet.

Het kabinet heeft de volgende stappen reeds gezet:

- Ten aanzien van OIR heeft Defensie in 2023 met terugwerkende kracht alsnog verregaande transparantie betracht door de openbaarmaking van een dataset met detailgegevens over de Nederlandse inzet in de luchtcampagne (zie [Defensie.nl](https://defensie.nl)).
- Als Defensie intern onderzoek opent naar vermoedens van burgerslachtoffers wordt de Kamer daarover direct geïnformeerd, conform afspraken uit 2020. Dit is in praktijk gebracht bij het lopende onderzoek naar een vermoeden van burgerslachtoffers bij Nederlands optreden in 2016 in Mosul, Irak (Kamerstuk 29521, nr. 458, 30 maart 2023).
- Defensie heeft eind 2024 toegezegd om ook minimaal jaarlijks te rapporteren over meldingen die niet leiden tot een intern onderzoek (Commissiedebat Voortgang en Evaluatie Missies en Operaties, 22 oktober 2024).

In aanvulling op de reeds getroffen maatregelen zal het kabinet de volgende acties uitvoeren:

- Defensie zal voorafgaand aan missies en operaties, tijdens de inzet op geëigende momenten bij voortgangsrapportages, en na afloop expliciet en proactief afwegen of meer informatie kan worden gegeven over Nederlandse wapeninzet⁵. Deze toets op de mate van transparantie draagt eraan bij dat op verschillende momenten wordt beoordeeld of meer transparantie mogelijk is.

Met deze vaste frequentie wordt beter geborgd dat meer informatie gepubliceerd wordt zodra dat kan, mits veiligheidsomstandigheden het toestaan. Ook vindt na afloop van een inzet *standaard* na 1 jaar (en vaker indien opportuun) deze toets plaats, zodat transparantie ook na afloop van een inzet is geborgd. Hierbij wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij reeds bestaande rapportage- en evaluatiemomenten. Naar verwachting zal dit alles bijdragen aan meer transparantie over de Nederlandse geweldsaanwending.

- Defensie spant zich ervoor in om bij missies en operaties waarbij wapeninzet is voorzien inzichtelijk te maken op welke manier partijen buiten Defensie (zoals NGOs en burgers uit Nederlands inzetgebied) melding kunnen maken van een vermoeden van burgerslachtoffers. Een meldstructuur in coalitieverband heeft daarbij de sterke voorkeur. Indien een coalitie dit niet adequaat kan of wil organiseren, zal Defensie zelf zorgdragen voor een mogelijkheid om vermoedens van burgerslachtoffers aan het adres van Nederland te melden.

Dit is contextafhankelijk en betreft dus maatwerk per inzet. Uw Kamer wordt hier voorafgaand aan de inzet over geïnformeerd. Een van de manieren waarop externen zich kunnen melden is digitaal, via het eerder genoemde meldpunt op de website van Defensie. Naar aanleiding van deze aanbeveling zal Defensie op de website nog beter inzichtelijk maken hoe de behandeling van een melding verloopt.

Een melding wordt als volgt in behandeling genomen. Allereerst vindt er vooronderzoek plaats, zoals aan uw Kamer is beschreven in de informatie-afspraken uit 2020 (Kamerstuk 27 925, nr. 746). Dit vooronderzoek bestaat uit een eerste analyse en beoordeling van de broninformatie van de melding, om in te kunnen schatten of er sprake is van een daadwerkelijk vermoeden van burgerslachtoffers, mogelijk door toedoen van Nederlandse geweldsaanwending. Als dat het geval is wordt er door Defensie besloten tot een intern onderzoek. In dat geval wordt uw Kamer binnen een week geïnformeerd, conform de afspraken uit 2020. Als het interne onderzoek is afgerond, wordt de Kamer binnen een maand geïnformeerd over de uitkomsten. Voor alle communicatie met uw Kamer geldt dat dit in beginsel openbaar gebeurt of vertrouwelijk indien strikt noodzakelijk.

- Defensie legt zichzelf de inspanningsverplichting op om vooronderzoeken naar meldingen zo spoedig mogelijk af te ronden zodat een melder spoedig op de hoogte kan worden gesteld.

⁵ Dit gebeurt aan de hand van de relevante veiligheidsoverwegingen ten aanzien van de operatie, het defensiepersoneel en de nationale veiligheid.

Als een vooronderzoek niet leidt tot intern onderzoek, bijvoorbeeld omdat Nederland geen wapeninzet had op de datum, tijd of plaats van het gemelde incident, dan rapporteert Defensie dat voortaan direct via de website van Defensie. Als een vooronderzoek naar een melding niet op korte termijn afgerond kan worden zal Defensie dat ook rapporteren. Dit geldt evengoed voor meldingen die niet via het meldpunt voor externen, maar via de normale militaire lijn of via media bekend worden.

- Defensie rapporteert voortaan periodiek, minimaal jaarlijks, aan uw Kamer over ingekomen meldingen die niet hebben geleid tot intern onderzoek. Uw Kamer ontvangt de eerste rapportage op Verantwoordingsdag 2025 (toezegging Minister van Defensie, Commissiedebat voortgang en evaluatie missies, d.d. 22 oktober 2024).

Dit overzicht is in beginsel openbaar, of vertrouwelijk indien strikt noodzakelijk. Voor zowel het vooronderzoek als het interne onderzoek naar meldingen is het belangrijk te benadrukken dat het kabinet zorgvuldigheid belangrijker vindt dan snelheid.

- Defensie zal zich in internationaal verband hard maken voor een *Letter of Intent (LoI)* tussen landen waar Nederland regelmatig militair mee optreedt. Hierin wordt vastgelegd over welke aspecten binnen het thema burgerslachtoffers zij voorafgaand aan missies en operaties waarbij wapeninzet is voorzien afspraken willen hebben gemaakt, zoals afspraken over meldingen van burgerslachtoffers.

Het verschijnen van het Amerikaanse *Civilian Harm Mitigation and Response (CHMR) Action Plan* in 2022 was voor toenmalig minister van Defensie Ollongren aanleiding om met de toenmalig Amerikaanse *Secretary of Defence* Austin gezamenlijk internationaal op te trekken om het thema burgerslachtoffers bespreekbaar te maken tussen krijgsmachten. De samenwerking met de VS heeft geleid tot de oprichting en het co-voorzitterschap van de *International Contact Group on Civilian Harm Mitigation and Response*. In dit verband bespreekt Nederland met belangrijke militaire partnerlanden stappen voor het voorkomen van burgerslachtoffers en het adresseren ervan. Nederland pleit daarbinnen voor het overeenkomen van een lijst met onderwerpen waarover deze landen voorafgaand aan opereren afspraken willen hebben gemaakt, zoals het delen van inlichtingen, informatie-uitwisseling over de civiele omgeving, monitoring en meldingen, en het onderzoeken van tegemoetkomingen. Verder ziet Defensie het Amerikaanse actieplan en de *Department of Defence Instruction* die uit het plan voortkwam als een voorbeeld voor Nederland. Defensie heeft inmiddels een aantal zaken gerealiseerd die daarop aansluiten. Zo is de eerder benoemde nulmeting binnen de krijgsmacht uitgevoerd om kansen te identificeren voor het nog beter voorkomen van burgerslachtoffers.

Aanbeveling 3. Zorg voor een goed voorbereide missie met de juiste experts op de juiste posities, en zorg ervoor dat zij voldoende zijn geïnformeerd en voorbereid.

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling en heeft reeds de volgende maatregelen getroffen:

- De Nederlandse positionering binnen het targetingproces van een coalitie is inmiddels integraal onderdeel van het reguliere militaire planningsproces. Hierbij worden eventuele verzoeken of suggesties vanuit de coalitie om specifieke expertise op bepaalde locaties te detacheren proactief in overweging genomen, zoals tijdens de tweede inzetperiode binnen de luchtcampagne van OIR.

Op basis van de ervaring die Nederland heeft opgedaan tijdens de deelname aan OIR in 2014-2016 heeft Defensie vanaf juli 2015 de positie van vakinhoudelijke experts bij luchtcampagnes verbeterd. Zo werd de juridisch adviseur geplaatst op het CAOC en volgden later ook inlichtingenfunctionarissen.

In aanvulling op de reeds genomen maatregelen zal het kabinet de volgende acties uitvoeren:

- Zoals benoemd onder deelconclusie 2 is een concrete verbetering binnen het luchtoptreden het samenstellen van een *National Approval Authority*-team. Deze autoriteit geeft voor iedere inzet toestemming, waar de RCH eerder een aanval slechts kon tegenhouden door een 'rode kaart' te

trekken. Bij relevante toekomstige missies en operaties, zal in de betreffende procedures (*Standard Operating Procedures*) worden opgenomen dat een NAA-team een onderdeel vormt voor deelname. Daarnaast zal de samenstelling van het NAA-team bij dergelijke missies en operaties standaard worden opgenomen in de Operatie Aanwijzing (OA), waarbij juridische en inlichtingen expertise minimaal onderdeel zal zijn. Daarbij is het van belang dat de NAA zijn rol kan vervullen vanuit de meest optimale informatiepositie. Defensie hanteert voortaan het uitgangspunt dat het NAA-team waar mogelijk wordt gepositioneerd op de plek waar de voor het team benodigde informatie samenkomt en waar in het betreffende targetingproces de voor het NAA-team relevante besluiten worden genomen. De exacte positionering is afhankelijk van de missie en de bereidheid van internationale partners.

- De inzet is om kennis over '*Civilian Harm Mitigation and Response*' als kwalificatie toe te voegen aan vakspecifieke opleidingen. Dit betekent dat een militair die bijvoorbeeld wordt opgeleid tot *targeteer* verplicht het element CHMR moet hebben afgerond in de vakspecifieke opleiding. Defensie gaat onderzoeken op welke wijze dit kan worden geïmplementeerd.
- Het Commando Luchtstrijdkrachten heeft in aanvulling op de basis, vaktechnische en missiegerichte opleiding een specifieke cursus ontwikkeld waarin *Red Card Holders* en juridisch adviseurs worden bijgeschoold in het targetingproces. Deze cursus zal verder ontwikkeld worden naar een cursus voor het gehele NAA-team, voor alle domeinen.

Aanbeveling 4. Versterk de inlichtingenpositie van Nederland.

Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling. Een sterke inlichtingenpositie is van belang voor het effectief optreden van de krijgsmacht. Als er sprake is van gezamenlijk optreden met partners, zoals bij OIR, zijn samenwerking met en vertrouwen op diensten van partnerlanden noodzakelijk en wenselijk. Het is voor een individueel land als Nederland immers onmogelijk om wereldwijd een *ad hoc* zelfstandige inlichtingenpositie te verwerven. Daarbij is wederzijds vertrouwen in (de werkwijze van) partners in militaire operaties fundamenteel. Wel is het voor Nederland van belang om een zo sterk als mogelijke eigenstandige inlichtingenpositie te hebben.

Het kabinet heeft de volgende stappen reeds gezet:

- Het kabinet heeft in de Defensienota 2024 aangekondigd verder te investeren in het inlichtingendomein.

Zo investeert Defensie in onbemenste inlichtingen- en verkenningcapaciteit, in eigenstandige inlichtingencapaciteit voor het Korps Mariniers, en in het vermogen van de MIVD om in het ruimedomein en informatiegestuurd op te treden. Ook wordt de nationale satellietcapaciteit verder geoperationaliseerd om de eigenstandige inlichtingenpositie van Nederland te versterken.

- Om beter aangesloten te kunnen zijn bij het targetingproces bestaat binnen het CLSK reeds de zogenoemde *Target Support Cell*. Deze eenheid levert met targetingexperts een bijdrage aan het targetingproces.

De TSC kan ondersteunend bijdragen aan een targetingproces binnen coalities. Wanneer de *Target Support Cell* niet organiek wordt ingezet binnen een coalitie streeft Defensie er naar om bij toekomstige wapeninzetten de defensiebrede *Joint Target Support Cell* in samenwerking met de MIVD te laten optreden als *back-office* voor Nederlandse militairen ter plaatse. Deze kan ondersteunen in het op waarde schatten en beoordelen van inlichtingen in het targetingproces.

In aanvulling op de reeds genomen maatregelen zal het kabinet de volgende acties uitvoeren:

- Het kabinet zal in artikel 100-brieven explicieter communiceren over de betekenis van de Nederlandse 'inlichtingenpositie' of 'informatiepositie'.

Zoals reeds benoemd onder de deelconclusie met betrekking tot de inlichtingenpositie onderkent het kabinet dat op basis van voorgaande artikel 100-brieven en debatten niet altijd duidelijk is geweest wat bedoeld wordt met de Nederlandse inlichtingenpositie in een missie of operatie. Het

kabinet zegt daarom toe om in artikel 100-brieven hierover explicieter en duidelijker te communiceren.

- Het kabinet zegt toe in artikel 100-brieven waarbij wapeninzet voorzien is, expliciete aandacht te besteden aan risico's in relatie tot de positionering in de inlichtingenketen.

Indien het niet mogelijk is om het targetingsproces in te richten met Nederlandse posities, gebruik te maken van Nederlandse inlichtingen of voldoende inzicht in krijgen in de inlichtingen van partners, wordt een risico-afweging gemaakt ten aanzien van de mogelijke consequenties voor een eventuele Nederlandse bijdrage. Mochten deze risico's worden geaccepteerd is het van belang dat uw Kamer hierover proactief wordt geïnformeerd. Het kabinet zegt toe hier expliciete aandacht voor te hebben in artikel 100-brieven bij inzet waarbij kinetisch optreden wordt verwacht.

- In aanvulling op het reeds bestaande *Target Support Cell* binnen het Commando Luchtmacht, versterkt Defensie de joint targetingscapaciteit. De Commandant der Strijdkrachten en de MIVD werken hierin samen om de inlichtingenpositie van de krijgsmacht op operationeel niveau te versterken.
- Daarnaast zal Nederland bij toekomstige missies en operaties waarbij wapeninzet is voorzien, investeren in posities binnen de targetingsprocessen. Hiervoor kunnen inlichtingenfunctionarissen worden ingezet.

Aanbeveling 5. Borg de onderzoekverplichting bij (vermoedens van) burgerslachtoffers bij het ministerie van Defensie en bij het Openbaar Ministerie.

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling en heeft in relatie tot deze aanbeveling de volgende stappen reeds gezet:

- De wijze waarop door Defensie onderzoek wordt gedaan naar mogelijke burgerslachtoffers is sinds juni 2023 vastgelegd in een aanwijzing van de Secretaris-Generaal aangaande intern onderzoek bij geweldsaanwending.

Daarin is expliciet de verplichting opgenomen dat de gevolgen van de geweldsaanwending in termen van doden en/of gewonden onder burgers zo goed als mogelijk in kaart moeten worden gebracht. Daarnaast is in de aanwijzing opgenomen dat het OM onverwijld geïnformeerd wordt als er een intern onderzoek naar geweldsaanwending ingesteld wordt. Dat is in lijn met wat in de brief van 30 juni 2020 aan uw Kamer is gemeld.

- Defensie meldt alle interne onderzoeken naar geweldsaanwending proactief aan het OM, niet alleen onderzoek naar een vermoeden van burgerslachtoffers. Dit is reeds opgenomen in de voornoemde regelgeving.

Het eerste moment dat het OM wordt geïnformeerd over mogelijke burgerslachtoffers is na opstellen van het *After Action Report* (AAR). Dit rapport wordt direct na wapeninzet opgesteld en aan het OM verstrekt. Een AAR is voor het OM van belang om in een vroegtijdig stadium te kunnen bepalen of aanvullende informatie over het incident nodig is en of nader onderzoek naar het geweldgebruik nodig is. Dat is ook zo verwoord in de 'instructie handelwijze bij geweldsaanwending door militairen' van het OM van 1 maart 2023. Wanneer het AAR niet binnen de daartoe door Defensie gestelde termijn van 72 uur kan worden opgesteld of verstrekt aan de hulpofficier van justitie van de Koninklijke Marechaussee en het OM, maar er wel reeds een vermoeden van burgerslachtoffers is ontstaan, wordt het OM vooruitlopend op het AAR over dit vermoeden geïnformeerd door Defensie. Deze werkwijze wordt geformaliseerd door dit vast te leggen in de eerder benoemde regelgeving. De verplichting om mogelijke burgerslachtoffers te vermelden in het AAR is ook opgenomen in de interne Defensie instructie aangaande operationele inzet.

- Nederland heeft de wijze van onderzoek naar mogelijke burgerslachtoffers bij internationale coalities reeds geagendeerd in de *International Contact Group*. Ook toegang tot (gerubriceerde) informatie kan daarbij besproken worden.

De omgang met gerubriceerde informatie in coalitieverband is inherent complex. Andere landen bepalen immers zelf hoe ze omgaan met gerubriceerde informatie, in het bijzonder wanneer het inlichtingen betreft. Defensie spant zich bij onderzoeken naar geweldsaanwending reeds in om gerubriceerde informatie of inlichtingen van coalitiepartners op te vragen. Ook wanneer Nederland een afweging moet maken over het delen van gerubriceerde informatie met partners kunnen hiertoe geen toezeggingen worden gedaan. Wanneer het delen van deze informatie een voorwaarde zou zijn voor deelnemen aan een internationale coalitie, dan zou dat in haast alle gevallen deelname verhinderen omdat landen onderling omwille de bronbescherming of rubricering terughoudend zijn in het delen van informatie.

In aanvulling op de reeds genomen maatregelen zal het kabinet de volgende acties uitvoeren:

- Defensie zegt toe het format van het AAR te herzien om in alle soorten militaire inzet meer informatief richting het kerndepartement en het OM te zijn. Hierdoor kan beter worden bepaald door het OM of aanvullende actie moet worden ondernomen;
- Daarnaast werken Defensie en het OM aan een protocol dat in generieke zin ziet op interne onderzoeken bij Defensie en de samenloop daarvan met onderzoeken bij het OM. Daarin wordt opgenomen in welke omstandigheden OM-onderzoek prioritair zal zijn aan het onderzoek dat loopt binnen Defensie.

Aanbeveling 6. Ontwikkel een database over wapeninzet.

Het kabinet omarmt de aanbeveling en zal de volgende actie uitvoeren:

- Het kabinet erkent de meerwaarde om wapeninzet mede te kunnen baseren op geanalyseerde feiten van eerdere wapeninzetten en ervaringen. Voor kinetische luchtoperaties van Defensie, zoals de bijdrage aan OIR, is reeds een database beschikbaar. Deze database is gebouwd op de beschikbare technische middelen van tien jaar geleden. Defensie erkent dan ook dat deze database zijn beperkingen kent en daarmee niet tegemoet komt aan de standaard zoals deze wordt aanbevolen door de commissie. Daarbij geldt dat deze database momenteel niet domein-overstijgend beschikbaar is. De huidige mogelijkheden om informatie te delen tussen de directie Operaties en de missiegebieden moeten verbeterd worden. Hiervoor werkt Defensie toe naar de aansturing van operaties op basis van een hoogwaardige 24/7 informatiepositie, ondersteund door een robuust IT-systeem. Binnen deze nieuwe robuuste IT omgeving beziet Defensie de mogelijkheden tot het ontwikkelen van een systematiek waarin de door de commissie aanbevolen parameters zoals de besluitvorming tot wapeninzet, de keuze van het wapen en het resultaat van de aanval, kunnen worden toegevoegd.

Aanbeveling 7. Maak bij iedere missie een heldere regeling voor compensatie.

Ten aanzien van de mogelijkheden voor melden van vermoedens van burgerslachtoffers verwijst het kabinet naar de reactie op aanbeveling 4. Voor wat betreft compensatie heeft het kabinet de volgende stap reeds gezet:

- Defensie heeft eind 2024 een meldpunt geopend waar externen een vermoeden van burgerslachtoffers ten gevolge van Nederlandse geweldsaanwending kunnen melden. Als er door Defensie intern onderzoek wordt geopend naar een melding, kan dat leiden tot een vrijwillige tegemoetkoming aan de melder voor het berokkende leed en/of de geleden materiële schade.

Zoals beschreven in de beantwoording van feitelijke vragen op de begroting in 2023 (Kamsterstuk 36 200, X), is de kern van het beleid van Defensie t.a.v. vrijwillige tegemoetkomingen het leveren van maatwerk. De mogelijkheden daartoe zijn immers telkens afhankelijk van het type militaire inzet. Nederland past dit beleid toe tenzij de desbetreffende coalitie zelf al over helder beleid beschikt.

In aanvulling hierop zal het kabinet de volgende acties uitvoeren:

- Het kabinet zal het algemene beleid inzake compensatie en tegemoetkoming breed toegankelijk maken door dit te publiceren op de website van het ministerie van Defensie
- Voortaan zal voorafgaand aan inzet aan de Kamer inzichtelijk worden gemaakt hoe burgers eventueel tegemoet gekomen kunnen worden bij schade/leed, ook wanneer het risico op burgerslachtoffers bij aanvang van de inzet minimaal is;
- Nederland pleit binnen de *International Contact Group* voor het overeenkomen van een lijst met onderwerpen waarover deze landen voorafgaand aan opereren afspraken willen hebben gemaakt, zoals regelingen voor vrijwillige tegemoetkomingen (in jargon *ex-gratia payments*). Defensie zal zich in internationaal verband hard maken voor een *Letter of Intent* tussen landen waar Nederland regelmatig militair mee optreedt, waarin dit wordt vastgelegd.

Aanbeveling 8. verbeter archivering en regel derubricering

Het kabinet erkent de noodzaak tot rijksbrede goede archivering en regelgeving omtrent derubricering van informatie en zal de volgende acties uitvoeren:

- Defensie zal handreikingen opstellen en actualiseren voor medewerkers over rubriceren, derubriceren, passief en actief openbaar maken en overbrengen (eventueel met beperkingen) van documenten.
- Nadat uit verschillende onderzoeken is gebleken dat de (missie)archieven niet op orde zijn, zal Defensie het verbetertraject dat is ingezet voortzetten om alle aspecten van de informatiehuishouding op het gewenste niveau te brengen.

Defensie geeft invulling aan het generieke actieplan door flink te investeren in het verbeteren van de informatiehuishouding. Hiermee is gestart in de Defensienota 2022, en deze lijn is door het kabinet voortgezet in de Defensienota 2024. Het programma Defensie Open op Orde (DOO) vormt hier de kern van. Dit programma ondersteunt de Defensieonderdelen met kennis, capaciteit en technologie om alle aspecten van de informatiehuishouding op het gewenste niveau te brengen. Informatie moet juist, compleet, actueel en vindbaar zijn. Zo worden met behulp van slimme *tooling* missiearchieven sneller en beter doorzoekbaar gemaakt. Na uitrol wordt bepaald op welk moment deze slimme *tooling* ook kan worden ingezet voor het archief van de MIVD. Ook rolt Defensie de komende jaren een defensiebreed documentmanagementsysteem uit, zodat documentstromen aan de voorkant beter worden opgeslagen en beheerd. Door de ingebouwde 'record management'-functionaliteit wordt vanaf het aanmaken van de informatie zeker gesteld dat deze conform de geldende regelgeving en bewaartermijnen wordt opgeslagen, overgedragen of vernietigd. Naast technische oplossingen wordt ook gewerkt aan het verbeteren van vakmanschap (kennis, vaardigheden, gedrag en leiderschap), processen, structuur en strategie. Dit alles verbetert de evaluatie en verantwoording achteraf, én zorgt dat informatie beter beschikbaar is voor het plannen, aansturen en uitvoeren van nieuwe operaties. Uit de jaarlijkse volwassenheidsmeting die alle departementen uitvoeren, blijkt dat de informatiehuishouding binnen Defensie al aanzienlijk is verbeterd.

Slot

Artikel 100-inzet, zoals de Nederlandse F16 inzet in Irak en Syrië, vraagt om zorgvuldige besluitvorming en juiste informatievoorziening aan uw Kamer. Het raakt aan de grondbeginselen van onze democratie, van de uitvoerende macht en de controlerende macht. Juist in deze tijden van spanningen en onrust is dit van groot belang.

Daarom gaat het kabinet voortvarend aan de slag met de lessen en aanbevelingen uit het rapport-Sorgdrager. Defensie heeft, mede onder invloed van deze ernstige gebeurtenis, in de afgelopen jaren reeds diverse stappen gezet. Zo gaf het stappenplan burgerslachtoffers als beleidsagenda een impuls aan de voortgang. Tegelijk erkent het kabinet dat deze ontwikkeling nog in volle gang is. Dit rapport helpt het kabinet om op basis van nieuwe inzichten aanvullende stappen te zetten. Dit

betreft zowel het voorbereiden en uitvoeren van militaire missies en operaties als de transparantie en informatievoorziening daarover richting uw Kamer.

In een oorlog met een agressor zoals ISIS is er altijd sprake van verlies en schade, maar er rust een verantwoordelijkheid op Defensie om dit zoveel als mogelijk te voorkomen. Dat bij deze wapeninzet onbedoeld ten minste 70 burgerslachtoffers zijn gevallen is zeer treurig. Het kabinet leeft mee met de slachtoffers, de nabestaanden en de hele gemeenschap in Hawija.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN DEFENSIE

Ruben Brekelmans