

Vergaderjaar 2019–2020

27 925

Bestrijding internationaal terrorisme

Nr. 670

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2019

Tijdens het algemeen overleg d.d. 28 mei jl. over de voortgangsrapportage over de Nederlandse bijdrage aan de anti-ISIS coalitie en de brede veiligheidsinzet in Irak in 2019 (Kamerstuk 27 925, nr. 653) heb ik toegezegd dat uw Kamer na het zomerreces een reactie zou ontvangen op de voorstellen van enkele Kamerleden over meer transparantie inzake mogelijke burgerslachtoffers bij luchtaanvallen in de strijd tegen ISIS. Op 30 september jl. (Kamerstuk 27 925, nr. 659) heb ik u gemeld dat, in het kader van de zorgvuldigheid, er meer tijd nodig was om uw Kamer van een inhoudelijke reactie te voorzien. N.a.v. recente berichtgeving in de media over mogelijke Nederlandse betrokkenheid bij een luchtaanval in Irak heb ik in mijn brief van 18 oktober jl. (Kamerstuk 27 925, nr. 661) nogmaals aangegeven dat uw Kamer op korte termijn nader zou worden geïnformeerd over de haalbaarheid van meer transparantie over mogelijke burgerslachtoffers bij luchtaanvallen.

Hierbij voorzie ik uw Kamer van de resultaten van dit onderzoek, namelijk dat op dit moment de exacte locatie, datum en het vermoedelijke aantal burgerslachtoffers vrijgegeven kan worden over die gevallen, waarbij door Nederland zelf is vastgesteld dat er zeker dan wel zeer waarschijnlijk burgerslachtoffers zijn te betreuren als direct gevolg van Nederlandse wapeninzet. Ook informeer ik u uitgebreid over het proces van doeltoebeding en doelontwikkeling, over aansprakelijkheid en schadeafhandeling, en over mijn inzet met betrekking tot transparantie bij toekomstig luchtoptreden.

Inleiding

Van oktober 2014 tot en met juni 2016 (eerste inzetperiode) en van januari 2018 tot en met december 2018 (tweede inzetperiode) leverde Nederland met onze F-16's een bijdrage aan de luchtcampagne van de anti-ISIS coalitie boven Irak en Syrië. Zoals aan uw Kamer is gemeld in de voortgangsrapportage van 18 april jl. (Kamerstuk 27 925, nr. 651) hebben Nederlandse F-16's sinds het begin van de inzet in oktober 2014 in totaal

circa 3000 missies uitgevoerd, waarbij meer dan 2100 keer wapens zijn ingezet.

Nederland besloot in 2014 tot deelname aan de strijd tegen ISIS omdat de wereld in deze periode werd opgeschrikt door verschrikkelijke jihadistische aanslagen op onschuldige burgers in Europa en daarbuiten. ISIS had als terroristische organisatie inmiddels grote delen van Syrië en Irak veroverd en daarbij een ongekende gewelddadigheid aan de dag gelegd, met ontwrichtende gevolgen, ook in omringende landen. De snelle opmars van ISIS en daaraan gelieerde organisaties vormde een directe dreiging voor de regio en veroorzaakte instabiliteit aan de grenzen van Europa, met potentieel vergaande gevolgen voor onze eigen veiligheid. De dreiging die uitging van jihadisten in Syrië en Irak raakte ook onze nationale veiligheid. Om deze dreiging het hoofd te bieden moest de slagkracht van ISIS worden gebroken en de ideologische aantrekkingskracht worden aangetast.

Gedurende en na afloop van deze inzet is er veelvuldig met uw Kamer gesproken over de risico's op nevenschade of burgerslachtoffers bij het luchtoptreden van Nederland in de anti-ISIS coalitie en het mitigeren daarvan. Het vallen van burgerslachtoffers bij bombardementen is het meest schrijnende voorbeeld van de risico's die gepaard gaan met deelname aan de strijd tegen een vijand zoals ISIS. Bijna dagelijks werden onze F-16's ingezet in de strijd, waarbij zij voornamelijk opereerden ter bestrijding van eerder bepaalde vijandelijke doelen (*air interdiction*), ter ondersteuning van grondtroepen in gevecht met ISIS (*close air support*) en als gewapende surveillance (*armed overwatch*). Bij gewapende surveillance is er geen sprake van wapeninzet.

Het uitschakelen van vijandelijke doelen, zoals ISIS-strijders, wapendepots en bommenfabrieken, is een kwestie van precisie. Onze vliegers zijn dan ook getraind om precies dat te doen. Onder hoge druk, en in het volle besef dat zij hun leven riskeren wanneer er gedurende de operatie onverhoopt iets mis gaat, voerden zij als professionals hun taak uit. Zij deden dat voor onze veiligheid hier in Nederland, ter bescherming van de lokale bevolking tegen de gruwelijkheden van ISIS en ten behoeve van veiligheid en stabiliteit in de regio. Ik maak daarom graag van deze gelegenheid gebruik om nogmaals mijn grote waardering uit te spreken voor het werk dat de vliegers onder vaak moeilijke omstandigheden hebben verricht, evenals voor de collega's van het ondersteunende detachement en voor het thuisfront dat voor een militair van onschatbare waarde is. Met de jarenlange inzet van F-16's hebben we als klein land een grote en belangrijke bijdrage geleverd aan het bestrijden van ISIS in Irak en het succesvol militair verslaan van ISIS in Syrië.

Mate van transparantie bij luchtaanvallen

Bij een professionele en moderne Krijgsmacht hoort ook dat er open en transparant wordt gecommuniceerd over de inzet van de Krijgsmacht, ook als dit slecht nieuws betreft. De discussie over transparantie die ik in uw Kamer tot nu toe heb gevoerd reflecteert mijns inziens een breder in onze samenleving gedeelde wens voor een open en transparante overheid die verantwoording aflegt over haar handelen. Als Minister hecht ik eraan dat ook mijn ministerie zo veel als mogelijk aan die oproep gehoor geeft. Zo veel als mogelijk, omdat de mate van transparantie altijd getoetst moet worden aan de kaders van de nationale, operationele en personele veiligheid die voor het kabinet leidend zijn en blijven.

Daarnaast speelt de coalitie waarin Nederland opereert een belangrijke rol. Nederland opereert in het buitenland immers nooit alleen maar

gezamenlijk met partners, al dan niet in bondgenootschappelijk verband. In het geval van de strijd tegen ISIS nam Nederland deel aan de luchtcampagne van de anti-ISIS coalitie. Dit is een coalitie onder leiding van de Verenigde Staten die bestaat uit 81 landen en internationale organisaties die uiteenlopende (militaire en niet-militaire) bijdragen leveren aan de strijd. Van deze landen maken er ongeveer 30 deel uit van de militaire Coalitie, waarbinnen met een kerngroep van 13 landen op een zeer intensief niveau wordt samengewerkt. Deze groep bestaat uit landen die een langdurige (militaire) relatie met elkaar hebben, waardoor er sprake is van een mate van vertrouwen die noodzakelijk is om in het hoogste geweldsspectrum met elkaar in een militaire coalitie te functioneren. Daarbij hoort dat binnen de militaire coalitie de partners niet in de openbaarheid zullen treden over door de coalitiepartners gerubriceerde inlichtingen die ten grondslag liggen aan de militaire operatie. Ook zullen zij geen uitspraken doen over nevenschade of burgerslachtoffers ten gevolge van wapeninzet van andere coalitiepartners. Ieder land bepaalt eigenstandig hoe hierover wordt gecommuniceerd. Ten slotte draagt iedere coalitiepartner een verantwoordelijkheid om de operationele veiligheid van de coalitie in zijn geheel niet in gevaar te brengen.

Wanneer we spreken over de mate van transparantie bij luchtaanvallen moet er onderscheid worden gemaakt tussen de mate van transparantie gedurende de operatie *in algemene zin* (eerste categorie) en de mate van transparantie over die gevallen waarbij er mogelijk sprake is van burgerslachtoffers (tweede categorie). Voor de eerste categorie geldt dat in de tweede inzetperiode de rapportage over de Nederlandse wapeninzet in de luchtcampagne van de anti-ISIS coalitie is uitgebreid. Gedurende de inzet in 2018 rapporteerde het Ministerie van Defensie in het openbare «Weekoverzicht Defensieoperaties» al in meer detail over het aantal missies, locaties, type doel en wapeninzet van onze F-16's in de strijd tegen ISIS. De inschatting was dat informatie zoals opgenomen in deze weekoverzichten kon vrijgegeven worden zonder daarbij de nationale, operationele en personele veiligheid in gevaar te brengen en viel binnen de mogelijkheden van het opereren in de anti-ISIS coalitie. Vanwege het feit dat iedere operatie verschillend van karakter is, zal bij toekomstige deelname aan luchtcampagnes de mate van transparantie gedurende de operatie telkens opnieuw worden gewogen.

Voor die gevallen waarbij er mogelijk sprake is van burgerslachtoffers (tweede categorie) geldt dat ik eraan hecht dat blijvend wordt getoetst hoe de Krijgsmacht zo transparant mogelijk kan zijn. In het vervolg van deze brief ga ik nader op deze categorie in.

Doelontwikkelingproces (incl. doeltoebedeling) en wapeninzet

Onder andere in de voortgangsrapportage van 13 april 2018 (Kamerstuk 27 925, nr. 629) is uw Kamer reeds geïnformeerd over het zorgvuldige doelontwikkelproces oftewel het *targeting proces* van de coalitie en dus ook van Nederland. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen wapeninzet ter bestrijding van eerder bepaalde vijandelijke doelen (*air interdiction*) en ter ondersteuning van grondtroepen in gevecht met ISIS (*close air support*).

Bij *air interdiction* had de Nederlandse *Red Card Holder* (RCH) – de senior militair in het *Combined Air Operations Center* (CAOC) in Qatar, bijgestaan door een Nederlandse *Legal Advisor* – allereerst een rol bij het toebedelen van een doel aan Nederlandse F-16's. Mogelijke doelen werden door de coalitie eerst lange tijd geobserveerd om inlichtingen te verzamelen, onder andere om het risico op burgerslachtoffers te kunnen beoordelen. Hierbij werd bijvoorbeeld gekeken naar bewegingspatronen

en of doelen niet beter 's nachts in plaats van overdag konden worden aangevallen. Daarbij kon ook informatie van lokale informanten worden betrokken. Aan de hand van de Nederlandse *Rules of Engagement* en het politieke mandaat kon de RCH al voordat het doel aan Nederland werd toebedeeld, toetsen of de inzet binnen de Nederlandse kaders en het humanitair oorlogsrecht viel. Zo heeft de RCH meerdere malen aangegeven dat doelen niet aan Nederland konden worden toebedeeld. Nederland kreeg dit doel vervolgens niet toebedeeld. Dit betekent overigens niet per definitie dat dit doel vervolgens aan een ander land werd toebedeeld.

Wanneer Nederland wel een doel kreeg toebedeeld was door de RCH dus vooraf zeker gesteld dat het risico op nevenschade zo klein mogelijk was, zoals vereist door het humanitair oorlogsrecht. Omdat de situatie op de grond kon veranderen, voerde de RCH voorafgaande aan de daadwerkelijke wapeninzet altijd wederom eenzelfde zorgvuldige toets uit. Tijdens de wapeninzet werd er vervolgens al het praktisch uitvoerbare aan gedaan om burgerslachtoffers en nevenschade te voorkomen en had de RCH te allen tijde de mogelijkheid om de wapeninzet alsnog af te blazen aangezien deze gedurende de operatie «live» meekeek om de inzet te monitoren en toetsen. Dit was een continu proces van *checks and balances*, tot in de cockpit zelf. Het is echter nauwelijks voorgekomen dat de RCH na de doeltoebedeling nog een rode kaart heeft getrokken. Overigens werden de Iraakse autoriteiten in het doelontwikkelingsproces betrokken en moesten zij toestemming geven om doelen aan te vallen.

Bij wapeninzet ter ondersteuning van grondtroepen in gevecht met ISIS (*close air support*) werd hetzelfde *targeting proces* doorlopen als hierboven beschreven. Het proces (incl. doeltoebedeling) verliep echter sneller, omdat er (veel) minder voorbereidingstijd bestond. Toestellen waren immers al in de lucht waardoor er sneller gereageerd moest worden op ontwikkelingen op de grond.

Mogelijke burgerslachtoffers na wapeninzet

Na een aanval voerden de Nederlandse F-16's, indien mogelijk, met hun eigen sensoren een *Battle Damage Assessment* (BDA) uit. Ze keken hierbij naar het doel en bepaalden of met de aanval het gewenste effect was bereikt. Ook keken ze of er eventueel nevenschade was ontstaan. Het was daarbij moeilijk, soms zelfs onmogelijk, om een gedetailleerde BDA op de grond uit te (laten) voeren. De eenheid analyseerde de beelden na de landing nauwgezet. Vervolgens maakte de commandant van de eenheid na deze analyse en debriefing een gerubriceerd *After Action Report* (AAR) op. Hierin werd de actie nauwkeurig beschreven, inclusief de exacte locaties en tijden van de aanval. De Nederlandse commandant van de eenheid rapporteerde aan de Commandant der Strijdkrachten (CDS) en stelde het OM door tussenkomst van de Koninklijke Marechaussee op de hoogte van iedere wapeninzet van de Nederlandse eenheid. Ook werd *Central Command* (CENTCOM), het hoofdkwartier in de Verenigde Staten dat de anti-ISIS operaties aanstuurt, hiervan op hoogte gesteld. Als er sprake was van mogelijke burgerslachtoffers startte het Ministerie van Defensie direct een aanvullend onderzoek. Dit onderzoek richtte zich op de rechtmatigheid van de inzet en op eventuele procedurele fouten en werd uitgevoerd door juridische, militaire en beleidsmatige experts van het Ministerie van Defensie. Daarnaast kan het OM eigenstandig besluiten nader onderzoek in te stellen, bijvoorbeeld in de vorm van een feitenonderzoek of een strafrechtelijk onderzoek.

Naast de eigen procedures van coalitiepartners om vast te stellen of er sprake is van mogelijke nevenschade of burgerslachtoffers en de

informatie die daarover door coalitiepartners direct aan CENTCOM wordt gemeld, kunnen ook derden op basis van informatie op de grond hiervan melding maken. Hiervoor is binnen de anti-ISIS coalitie afgesproken dat deze meldingen in behandeling worden genomen door CENTCOM. Omdat de aansturing van de operatie vanuit CENTCOM plaatsvindt is enkel op die locatie alle informatie bekend over welk land op een bepaalde datum, tijd en locatie een luchtaanval heeft uitgevoerd. Daarnaast beschikt CENTCOM, zeker ten opzichte van een land als Nederland, over veel meer expertise, capaciteit en inlichtingenproducten (incl. van andere coalitiepartners) om onderzoek te kunnen doen naar de betrouwbaarheid van meldingen. Daarmee fungeert CENTCOM als het centrale loket voor meldingen. Maandelijks publiceert CENTCOM namens de coalitie een openbaar overzicht¹ dat ingaat op mogelijke burgerslachtoffers als gevolg van coalitietoedredingen. Ook treedt CENTCOM indien opportuun proactief naar buiten over specifieke gevallen. Dit zijn de redenen dat Nederland altijd heeft verwezen naar CENTCOM wanneer het ging om meldingen van derden.

Daarbij moet helaas aangetekend worden dat voor veel meldingen over mogelijke burgerslachtoffers geldt dat het ontbreekt aan voldoende informatie om de meldingen te kunnen verifiëren. Factoren die het verifiëren van meldingen belemmeren zijn bijvoorbeeld het ontbreken van onderzoeksmogelijkheden op de grond, het feit dat doden in de betreffende moslimgemeenschappen zeer snel worden begraven, onvolledig bijgehouden bevolkingsregisters en in sommige gevallen moeilijkheden met het achteraf onderscheiden van burgerslachtoffers en ISIS-strijders. In sommige gevallen kan wel geverifieerd worden dat er burgerslachtoffers zijn te betreuren, maar niet hoeveel burgerslachtoffers er precies zijn gevallen. Wanneer door CENTCOM op basis van informatie van derden of op basis van eigen informatie kan worden vastgesteld dat een coalitiepartner mogelijk betrokken was bij mogelijke burgerslachtoffers, wordt het desbetreffende land daar zo snel mogelijk van op de hoogte gesteld. Het land in kwestie bepaalt vervolgens eigenstandig hoe met die kennis wordt omgegaan. Daarbij moet worden aangetekend dat het rapport dat CENTCOM in zulke gevallen opmaakt gerubriceerd is en derhalve niet als zodanig openbaar kan worden gemaakt.

Ondanks de zorgvuldige processen die voor het voorkomen van burgerslachtoffers zijn ingericht, kan het risico op burgerslachtoffers helaas nooit volledig worden uitgesloten. Uw Kamer is op 1 juni 2017 vertrouwelijk geïnformeerd over de gevallen waarbij er mogelijk sprake was van burgerslachtoffers door Nederlandse wapeninzet. Eigen aanvullende onderzoeken van het Ministerie van Defensie naar twee van deze gevallen, waarbij er zeker tot zeer waarschijnlijk burgerslachtoffers waren te betreuren, zijn in mei 2016 afgerond. In de voortgangsrapportage van 13 april 2018 (Kamerstuk 27 925, nr. 629) is uw Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van de onderzoeken. Het Ministerie van Defensie heeft van de in totaal circa 3000 missies een aanvullend onderzoek ingesteld naar drie missies waarbij mogelijk burgerslachtoffers zijn gevallen. Daarbij is geconcludeerd dat er geen sprake was van onrechtmatigheid of van eventuele procedurele fouten. Het OM heeft onderzoek ingesteld naar vier van de in totaal circa 3000 missies, inclusief de drie door het Ministerie van Defensie onderzochte gevallen. In geen geval zag het OM uiteindelijk aanleiding voor vervolgonderzoek. Alle genoemde onderzoeken betroffen gevallen in de eerste inzetperiode van oktober 2014 tot en met juni 2016. In de tweede inzetperiode (januari 2018 tot en met december 2018) heeft noch het Ministerie van Defensie noch – voor zover bekend – het OM aanleiding gezien om onderzoeken in te stellen.

¹ *Combined Joint Task Force-Operation Inherent Resolve Monthly Civilian Casualty Report.*

Transparantie over mogelijke burgerslachtoffers

Ik hecht eraan dat blijvend wordt getoetst hoe de Krijgsmacht zo transparant mogelijk kan zijn over onbedoelde gevolgen van luchtop-treden, binnen de kaders van de nationale, operationele en personele veiligheid die voor het kabinet leidend zijn en blijven, alsmede wat binnen de coalitie waarin Nederland op dat moment opereert mogelijk is.

Gedurende de inzet

In april 2018 werd geoordeeld dat Nederland, terwijl de inzet nog gaande was, weliswaar informatie kon vrijgeven over de uitzonderlijke gevallen waar mogelijk sprake was van burgerslachtoffers door Nederlandse wapeninzet, maar zonder daarbij de exacte locatie, datum en het vermoedelijke aantal burgerslachtoffers te vermelden. Langs die lijnen is uw Kamer in de eerdere genoemde voortgangsrapportage (Kamerstuk 27 925, nr. 629) geïnformeerd over de uitkomst van de onderzoeken naar gevallen waarbij mogelijk sprake was van burgerslachtoffers.

Het kabinet is en blijft van oordeel dat, gedurende de hele inzetperiode, het vrijgeven van de exacte locatie, datum en het vermoedelijke aantal burgerslachtoffers ten gevolge van Nederlandse wapeninzet een te groot risico had gevormd voor de nationale, operationele en personele veiligheid en/of niet viel binnen de mogelijkheden van het opereren in de anti-ISIS coalitie.

Personele veiligheid

Als Minister van Defensie hecht ik sterk aan de veiligheid van individuele vliegers, het ondersteunende Defensiepersoneel en het thuisfront. Ik zie het als mijn verantwoordelijkheid om te voorkomen dat Defensiepersoneel of hun thuisfront doelwit wordt van tegen hen gerichte repercussies ten gevolge van het prijsgeven van gevoelige informatie gedurende de inzetperiode, terwijl de omstandigheden waarin onze mannen en vrouwen hun werk doen vaak al moeilijk genoeg zijn.

Operationele veiligheid

Daarnaast geldt dat, gedurende de gehele inzetperiode, het vrijgeven van aanvullende informatie inzicht had kunnen geven in de operationele afwegingen, procedures en andere operationele details. Deze informatie is gerubriceerd en zeker wanneer er samengewerkt wordt met partners is voorzichtigheid geboden. Zoals gebruikelijk is bij alle vormen van militaire inzet brengt het Ministerie van Defensie daarom nooit informatie naar buiten over de operationele aspecten van een inzet. Dit levert te grote risico's op voor de operationele veiligheid. In dit geval had ISIS inzicht kunnen krijgen in de operationele werkwijze van Nederland en de anti-ISIS coalitie in zijn geheel en zich daartegen mogelijk beter kunnen verweren.

Nationale veiligheid

Naar het oordeel van het kabinet was er gedurende de gehele inzetperiode sprake van een risico voor de nationale veiligheid wanneer de exacte locatie, datum en het vermoedelijke aantal burgerslachtoffers van deze gevallen was prijsgegeven. Nederland is niet in de laatste plaats onderdeel van de anti-ISIS coalitie om terroristische acties in Nederland zelf te voorkomen. Het uit eigen beweging prijsgeven van gevoelige informatie gedurende de inzetperiode had dit risico mogelijk vergroot.

Na beëindiging van de inzet

Zoals uw Kamer weet is de Nederlandse F-16 inzet binnen de anti-ISIS coalitie op 31 december 2018 beëindigd, onder andere vanwege de transitie naar de F-35 en om invulling te geven aan de stand-by verplichtingen voor de NAVO *Response Force* in 2019 en 2020. Het is daarmee onwaarschijnlijk dat Nederland in de nabije toekomst opnieuw zal deelnemen aan de luchtcampagne van de anti-ISIS coalitie. Dit in tegenstelling tot juni 2016, toen de eerste inzetperiode weliswaar ten einde kwam maar uw Kamer op 27 januari 2017 (Kamerstuk 27 925, nr. 606) werd geïnformeerd over het voornemen om in 2018 wederom deel te nemen aan de luchtcampagne (tweede inzetperiode). Hiermee bleven de bezwaren tegen het vrijgeven van meer details ook tussen de beide inzetperiodes van kracht.

Na de beëindiging van de F-16 inzet in de anti-ISIS coalitie op 31 december 2018 is mijn ministerie aan de slag gegaan met een nieuwe toets van de mogelijkheden van meer transparantie binnen de genoemde kaders. Daarom heb ik in het algemeen overleg d.d. 28 mei jl. over de meest recente voortgangsrapportage de lijst met voorstellen van enkele Kamerleden m.b.t. meer transparantie verwelkomd. Het betrof hier echter een zorgvuldig proces dat tijd in beslag nam. Ik heb hier in mijn brief van 30 september jl. (Kamerstuk 27 925, nr. 659) uw Kamer begrip voor gevraagd.

Het resultaat van deze toets is dat het vrijgeven van de locatie, datum en het vermoedelijke aantal burgerslachtoffers ten gevolge van Nederlandse wapeninzet, na het beëindigen van de inzet bijna een jaar geleden, niet langer directe risico's met zich meebrengt voor de operationele en personele veiligheid. Wat het risico voor de nationale veiligheid betreft, is het effect van het vrijgeven van deze informatie en de timing daarvan afhankelijk van de situatie op dat moment. Dit wordt constant nauwlettend door onze diensten en de NCTV gemonitord. Daarbij geldt dat informatie over burgerslachtoffers door Westerse militaire inzet weliswaar door jihadisten gebruikt kan worden in hun propaganda en rekruteringsstrategieën, maar dat het tegelijkertijd risico's kan opleveren wanneer eventueel onjuiste berichtgeving niet wordt tegengesproken. Hierbij speelt het tijdsverloop na het beëindigen van de inzet een belangrijke rol. Het mag echter duidelijk zijn dat het feit dat Nederland nog altijd actief deelneemt aan de anti-ISIS coalitie in algemene zin van invloed blijft op het dreigingsbeeld.

Gevallen van mogelijke burgerslachtoffers

Bovenstaande leidt tot het oordeel dat op dit moment de exacte locatie, datum en het vermoedelijke aantal burgerslachtoffers vrijgegeven kan worden over die gevallen, waarbij door Nederland zelf is vastgesteld dat er zeker dan wel zeer waarschijnlijk burgerslachtoffers zijn te betreuren als direct gevolg van Nederlandse wapeninzet. Gedurende de inzet in de anti-ISIS coalitie gaat het daarbij over twee gevallen. Dit zijn twee van de vier gevallen die door het Ministerie van Defensie en/of het OM zijn onderzocht en waarover uw Kamer in april 2018 reeds werd geïnformeerd (Kamerstuk 27 925, nr. 629):

- 1) In de nacht van 2 op 3 juni 2015 werd in Hawija een aanval uitgevoerd op een faciliteit waar door ISIS zogenoemde *vehicle borne Improvised Explosive Devices* (IED's) werden gefabriceerd. Deze fabriek bevond zich op een industriegebied. Er waren voorafgaand aan de aanval op basis van de bij Nederland beschikbare inlichtingen geen indicaties dat door de effecten van de wapeninzet burgerslachtoffers zouden vallen omdat er zich in de directe nabijheid van het doel geen burgers

bevonden. De dichtstbijzijnde woonhuizen stonden buiten het vooraf voorziene schadegebied. Na de aanval vonden er echter meer en grotere secundaire explosies plaats dan door eerdere ervaringen met het uitschakelen van dit type doel verwacht kon worden, waardoor er sprake was van een groter schadegebied. In de IED-fabriek bleken namelijk veel meer explosieven te hebben gelegen dan bij Nederland bekend was of kon worden ingeschat op basis van de op dat moment beschikbare inlichtingen van de anti-ISIS coalitie. Hierdoor werd ook een groot aantal andere gebouwen in de omgeving vernietigd. Uit ons eigen *Battle Damage Assessment* (BDA) bleek direct dat er sprake was van onbedoelde nevenschade. Dit is ook direct aan CENTCOM gemeld. Op basis van de door CENTCOM aangehaalde open bronnen zijn bij deze aanval ongeveer 70 slachtoffers gevallen, zowel ISIS-strijders als burgers. De verhouding tussen omgekomen ISIS-strijders en burgerslachtoffers was achteraf niet vast te stellen. Hoewel op 23 juni 2015 in antwoord op feitelijke vragen over de voortgangsrapportage (Kamerstuk 27 925, nr. 540) is aangegeven dat, voor zover op dat moment bekend, er geen sprake was geweest van Nederlandse betrokkenheid bij burgerslachtoffers door luchtaanvallen in Irak, is nu gebleken dat het ministerie op 15 juni 2015 een «initial report» van CENTCOM ontving waarin werd aangegeven dat het geloofwaardig was dat er burgerslachtoffers waren gevallen bij deze aanval waarbij Nederland betrokken was.

- 2) In de nacht van 20 op 21 september 2015 werd in Mosul een aanval uitgevoerd op een vermeend hoofdkwartier van ISIS. Achteraf is Nederland door CENTCOM op de hoogte gesteld dat dit een woonhuis bleek te zijn waarin zich burgers bevonden. Nadien is op basis van nader onderzoek van CENTCOM, waar Nederland zich op baseert, vastgesteld dat inlichtingen van de anti-ISIS coalitie die hebben geleid tot het identificeren van het doel onjuist waren. Voorafgaand en tijdens de inzet waren er geen indicaties dat de informatie onjuist was. Op basis van de door CENTCOM aangehaalde open bronnen zijn bij deze aanval zeer waarschijnlijk vier burgerslachtoffers gevallen.

Bij het derde onderzochte geval waarover uw Kamer in april 2018 (Kamerstuk 27 925, nr. 629) werd geïnformeerd heeft Nederland niet kunnen vaststellen dat er daadwerkelijk burgerslachtoffers zijn te betreuren. Dit geval betrof een aanval op een gebouw. Uit beelden van de cockpit bleek dat onverwachts een passerende auto in het schadegebied (*blast range*) van een bom was gereden. Bij het vierde onderzochte geval waarover uw Kamer werd geïnformeerd was de *targeting pod* van een F-16 verkeerd afgesteld. Bij de inzet van het wapen is een onbewoond gebouw geraakt dat naast het eigenlijke doelwit stond. Hierbij is vastgesteld dat, zoals destijds al vermeld, er geen burgerslachtoffers zijn gevallen.

Laat ik helder zijn: ik betreur het ten zeerste dat er in twee instanties zeker dan wel zeer waarschijnlijk burgerslachtoffers zijn gevallen als direct gevolg van Nederlandse wapeninzet. Dit is extra wrang wanneer ons handelen erop gericht was om zo veel mogelijk nevenschade, en bij uitstek burgerslachtoffers, te voorkomen. Het betrof hier echter een oorlogssituatie waarbij deze risico's nooit volledig kunnen worden uitgesloten. Dat laat onverlet dat het vallen van burgerslachtoffers een grote impact heeft op de vlieger, het ondersteunende Defensiepersoneel, het thuisfront en op de Defensieorganisatie als geheel.

Aansprakelijkheid en schadeafhandeling

Verantwoordelijkheid Irak

De rechtsgrond voor optreden van de F-16 inzet in Irak was het verzoek tot militaire steun van Irak in de strijd tegen ISIS. Voor de F-16 inzet in Oost-Syrië werd de rechtsgrond gevormd door het recht op collectieve zelfverdediging op basis van artikel 51 van het VN Handvest, ten behoeve van de verdediging van Irak tegen gewapende ISIS-aanvallen vanuit Syrië. Alle landen die actief zijn binnen de anti ISIS-coalitie en militaire inzet plegen in Irak, handelen daarmee met instemming van Irak. De Iraakse autoriteiten werden in het doelontwikkelingsproces betrokken en moesten toestemming geven om doelen aan te vallen. Op grond van het algemene internationaalrechtelijke beginsel van soevereiniteit van een staat, is het aan Irak zelf hoe wordt omgegaan met schade die als gevolg van het verzoek tot militaire steun wordt veroorzaakt. Hieruit vloeit voort dat Iraakse burgers in eerste instantie terecht kunnen bij de Iraakse autoriteiten.

Rechtmatigheid

Het luchtoptreden van de F-16's in de strijd tegen ISIS vond plaats in het kader van een gewapend conflict. Daarop is het humanitair oorlogsrecht van toepassing. Dat betekent dat wanneer aanvallen worden uitgevoerd in overeenstemming met het humanitair oorlogsrecht deze rechtmatig zijn, ook als daarbij burgerslachtoffers vallen of schade aan burgerobjecten ontstaat. Daaruit vloeit voort dat er in die gevallen geen sprake is van aansprakelijkheid, waardoor nabestaanden of slachtoffers in die gevallen geen recht hebben op een schadevergoeding.

In het geval van onrechtmatig handelen door schending van het humanitair oorlogsrecht, hebben nabestaanden en slachtoffers uiteraard wel recht op een schadevergoeding. Zoals aangegeven heeft het Ministerie van Defensie nader onderzoek ingesteld naar drie missies waarbij mogelijk burgerslachtoffers zijn gevallen. Daarbij werd geconcludeerd dat er geen sprake was van onrechtmatig geweldgebruik. Daarmee was er geen sprake van civielrechtelijke aansprakelijkheid en vormden deze gevallen geen aanleiding om over te gaan tot het uitkeren van een schadevergoeding.

Dat laat onverlet dat ondanks het ontbreken van een juridische verplichting tot het uitkeren van een schadevergoeding, er wel door een land kan worden voorzien in een vergoeding op vrijwillige basis. Op dit moment worden de mogelijkheden daartoe richting de gemeenschappen in kwestie onderzocht.

Strafbaarheid

Individuele personen, zoals de F-16 vliegers, zijn alleen strafrechtelijk aansprakelijk indien zij (bij de aanwending van geweld) persoonlijk een strafbaar feit gepleegd hebben. Zoals aangegeven heeft het Ministerie van Defensie nader onderzoek ingesteld naar drie missies waarbij mogelijk burgerslachtoffers zijn gevallen. Daarbij werd geconcludeerd dat geen sprake was van onrechtmatig geweldgebruik. Derhalve is bij het OM geen aangifte gedaan van een strafbaar feit. Het OM heeft vanwege mogelijke burgerslachtoffers zelfstandig nader onderzoek ingesteld naar vier van de in totaal circa 3000 missies, inclusief de drie door het Ministerie van Defensie onderzochte gevallen. In geen geval zag het OM uiteindelijk aanleiding voor vervolgonderzoek.

Transparantie bij toekomstig luchtoptreden

Ondanks dat Nederland niet langer deelneemt aan de luchtcampagne tegen ISIS, heeft Nederland in diverse fora over de strijd tegen ISIS het belang onderstreept van transparantie over de effecten van militaire inzet van de coalitie in lijn met de motie van het lid Sjoerdsma (Kamerstuk 27 925, nr. 576). Hierover is uw Kamer reeds geïnformeerd (Kamerstuk 34 550 V, nr. 7). Nederland zal blijven pleiten voor een uniforme wijze van rapporteren over militaire inzet, met inachtneming van vertrouwelijkheid en veiligheid.

Zoals gezegd is iedere operatie waar Nederland aan deelneemt verschillend van karakter. Bij toekomstige Nederlandse deelname aan luchtcampagnes, al dan niet in bondgenootschappelijk verband, moet daarom steeds opnieuw gekeken worden naar hoe er binnen de desbetreffende coalitie wordt omgegaan met onderzoek naar en meldingen van mogelijke burgerslachtoffers ten gevolge van luchtoptreden. Nederland zal ook bij toekomstige operaties het belang benadrukken van transparantie over de effecten van militaire inzet van de desbetreffende coalitie. Wat betreft het doelontwikkelproces en de wapeninzet zal Nederland altijd zorgvuldige procedures volgen, zoals de procedure die van toepassing was op de deelname aan de luchtcampagne in de strijd tegen ISIS.

Daarnaast is het mijn intentie om ook bij toekomstige Nederlandse deelname aan luchtcampagnes, de Kamer en de Nederlandse samenleving zodra dat mogelijk is proactief te informeren in die gevallen, waarbij door Nederland zelf is vastgesteld dat er zeker dan wel zeer waarschijnlijk burgerslachtoffers zijn te betreuren als direct gevolg van Nederlandse wapeninzet. Deze intentie tot transparantie sluit aan bij de trend die reeds door mijn ministerie is ingezet, onder meer in antwoord op de breder in onze samenleving gedeelde wens voor een open en transparante overheid, die verantwoording aflegt over haar handelen.

In deze brief heb ik echter aangegeven waarom er, ook in de toekomst, altijd een afweging moet plaatsvinden tussen de mate van transparantie en wat mogelijk is binnen de kaders van de nationale, operationele en personele veiligheid die voor het kabinet leidend zijn en blijven, alsmede binnen de coalitie waarin Nederland op dat moment opereert. Daarbij is niet in de laatste plaats het moment waarop mijn ministerie informatie vrij kan geven van belang. Mijn grootste zorg gaat namelijk daarbij uit naar de veiligheid van het Defensiepersoneel en het thuisfront dat hen daarbij ondersteunt. Gedurende en na afloop van de inzetperiode mogen zij geen extra risico's lopen ten gevolge van het prijsgeven van gevoelige informatie, terwijl de omstandigheden vaak al moeilijk genoeg zijn.

Onze mannen en vrouwen zetten zich in het buitenland in voor de veiligheid hier in Nederland, voor mensen die elders slachtoffer worden van geweld en gruweldaden zoals van terroristische organisaties als ISIS, en ter bevordering van de internationale rechtsorde. Hun veiligheid staat voor mij als Minister van Defensie altijd voorop.

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