

Vergaderjaar 2020–2021

27 925

Bestrijding internationaal terrorisme

AE

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 september 2020

In overeenstemming met artikel 100 van de Grondwet en met verwijzing naar de artikel 100-brief (Kamerstuk 27 925, nr. 612, d.d. 18 oktober 2019) en de voortgangsrapportage (Kamerstuk 27 925, nr. 722, d.d. 20 mei 2020) aangaande de Nederlandse bijdrage aan de anti-ISIS coalitie en de brede veiligheidsinzet in Irak in 2020 en 2021 informeren wij u hierbij over een aanvullende Nederlandse bijdrage aan de anti-ISIS coalitie.

Essentie

Het kabinet volgt de ontwikkelingen in Irak en Syrië nauwlettend. Na het verlies van haar kalifaat in maart 2019 is ISIS in Irak en Syrië omgeschaald naar een ondergrondse strijd in de vorm van een guerrilla. Momenteel plegen ISIS-netwerken in Irak maandelijks tientallen aanslagen. Het kabinet hecht er als betrouwbare partner binnen de anti-ISIS coalitie aan bij te blijven dragen aan de steeds evoluerende strijd tegen ISIS.

Het kabinet heeft derhalve besloten gehoor te geven aan het Belgische verzoek om *force protection* van een Belgisch F-16-detachement dat vanaf oktober 2020 vanaf een militaire basis in Jordanië zal worden ingezet in de strijd tegen ISIS in Irak en Noordoost-Syrië. Over dit verzoek bent u per kennisgevingsbrief op 23 september 2020 geïnformeerd.

De Nederlandse bijdrage zal bestaan uit een peloton van circa 35 militairen die voor de duur van circa 13 maanden zullen worden uitgezonden. De eerste circa 15 militairen zullen hun werkzaamheden op zijn vroegst vanaf oktober a.s. aanvangen, terwijl de overige circa 20 pelotonsleden vanaf 1 december a.s. aantreden, wanneer België een eerste rotatie eigen *force protection* afrondt.

Deze aanvullende bijdrage past binnen de geïntegreerde Nederlandse inzet, gericht op versterking van de veiligheid en stabiliteit van Irak, zoals

omschreven in de artikel 100-brief van 18 oktober jl. (Kamerstuk 27 925, nr. 612) en de voortgangsrapportage van 20 mei 2020 (Kamerstuk 27 925, nr. 722).

De bijdrage bouwt voort op de eerdere samenwerking met België tijdens de inzet van Nederlandse en Belgische F-16»s in de strijd tegen ISIS. België en Nederland voorzagen elkaar toen afwisselend van *force protection*.

Gronden

De gronden voor deelname aan de strijd tegen ISIS zoals beschreven in de artikel 100-brieven van 11 september 2017 (Kamerstuk 27 925, nr. 612), 14 september 2018 (Kamerstuk 27 925, nr. 637, 14 september 2018) en 18 oktober 2019 (Kamerstuk 27 925, nr. 662) zijn onverminderd van toepassing. ISIS vormt nog steeds een bedreiging voor de stabiliteit van de bredere regio en een oorzaak van instabiliteit aan de grenzen van Europa. De Nederlandse inzet blijft erop gericht om in het kader van de bevordering van de internationale rechtsorde, een bijdrage te leveren aan het beschermen van de burgerbevolking in Irak en aan het voorkomen van verder oplopende spanningen in de regio. Met deze bijdrage komt Nederland tegemoet aan een verzoek van een belangrijke bondgenoot.

Na het verlies van haar kalifaat in maart 2019 is ISIS in Irak en Syrië omgeschakeld naar een ondergrondse strijd in de vorm van een guerrilla. Het hogere leiderschap van ISIS – zoals kalief Abu Ibrahim al-Qureishi en zijn directe adviseurs – bevindt zich grotendeels in Syrië, waarvandaan het de strijd in beide landen (Irak en Syrië) centraal aanstuurt. Bij haar ondergrondse strijd ontvangt ISIS steun en sympathie uit delen van de gemarginaliseerde soennitische bevolkingsgroep in beide landen. Door middel van aanslagen tegen de overheid, veiligheidstroepen en andere bevolkingsgroepen zorgt ISIS voor instabiliteit, probeert zij sektarische spanningen aan te wakkeren en tracht zij zich zo te profileren als de voorvechter voor haar (soennitische) achterban.

Momenteel plegen ISIS-netwerken in Irak maandelijks tientallen aanslagen. De Iraakse netwerken worden hiervoor deels vanuit Syrië voorzien van middelen, waaronder wapens, munitie en grondstoffen voor geïmproviseerde explosieven. Ook worden netwerken in Irak versterkt met strijders uit Syrië. Tevens biedt de woestijnregio Oost-Syrië een veilige uitwijkmogelijkheid voor ISIS-strijders, wanneer de druk in Irak op hun netwerken te hoog wordt. De grens tussen Irak en Syrië is immers poreus en smokkel van mensen en goederen vindt aanhoudend plaats. Het Syrische regime stelt andere prioriteiten en laat ISIS in Oost-Syrië overwegend ongemoeid. Het kabinet constateert op basis hiervan dat sinds de val van het kalifaat er sprake is van doorlopend geweldgebruik door ISIS vanuit Syrië in Irak.

Politieke aspecten

De politieke situatie in Irak is uitvoerig beschreven in de artikel 100-brief van 18 oktober 2019 (Kamerstuk 27 925, nr. 612) en in de voortgangsrapportage van 20 mei 2020 (Kamerstuk 27 925, nr. 722). Een aantal recente ontwikkelingen in zowel Irak als Syrië is evenwel relevant voor de context waarin de aanvullende artikel 100-inzet waar deze brief op ziet plaatsvindt.

Irak

In de afgelopen maanden heeft constructief diplomatiek verkeer tussen de VS en de nieuwe Iraakse regering onder leiding van Premier Kadhimi plaatsgevonden. Gezien de escalatie rond de afgelopen jaarwisseling, die

onder meer leidde tot de Iraakse parlementaire motie die de regering oproep buitenlandse troepen te gelasten het land te verlaten, beschouwt het kabinet dit als een positieve ontwikkeling. De zogeheten *Strategic Dialogue* die sinds 11 juni jl. tussen de VS en Irak gevoerd wordt heeft als doel om tot een nieuw gezamenlijk begrip te komen over de toekomst van de bilaterale relatie. Op veiligheidsgebied leidden de eerste twee rondes gesprekken tot een verklaring die enerzijds de gezamenlijk gevoelde noodzaak van voortdurende samenwerking tussen de anti-ISIS coalitie in Irak benadrukt, terwijl anderzijds wordt geconstateerd dat de Coalitie gezien de successen in de strijd tegen ISIS haar aanwezigheid op sommige plekken af heeft kunnen bouwen.

De *Strategic Dialogue* wordt evenwel ook in verband gebracht met een verhoogde frequentie van beschietingen van Amerikaanse en Coalitie-doelen in Irak door aan Iran gelieerde milities. Een deel van deze milities of *Popular Mobilisation Forces* (PMF) verzet zich daarnaast tegen nieuwe pogingen van Premier Kadhimi om de PMF onder centraal gezag te brengen, hetgeen een belangrijke voorwaarde voor een stabiel Irak is. Op de korte termijn zal de machtsstrijd tussen Kadhimi en enkele PMF-groepen mogelijk leiden tot meer instabiliteit en onveiligheid. Kadhimi heeft weinig tijd om deze, en andere, hervormingen door te voeren. Hij heeft aangekondigd op 6 juni 2021 nieuwe verkiezingen te willen organiseren. De verkiezingen vormen een aandachtspunt aangezien het voor het functioneren van de anti-ISIS coalitie van belang is om een effectieve Iraakse politieke counterpart te hebben om een volwaardige, brede dialoog mee te kunnen voeren.

Syrië

Gezien de focus van deze aanvullende artikel 100-bijdrage hecht het kabinet er voor wat betreft de situatie in Syrië aan te benadrukken dat een brede politieke oplossing uiteindelijk de enige weg naar stabiliteit in Syrië is. Hierop ontbreekt voorlopig echter elk concreet perspectief. Mede daardoor kan ISIS in delen van Syrië nog steeds over een *safe haven* beschikken. Want hoewel ISIS in maart 2019 in Syrië territoriaal werd verslagen, zet ISIS zoals hierboven aan de orde komt de strijd ondergronds voort. Het regime richt zijn aandacht intussen voornamelijk op herovering van de gebieden rondom Idlib in het noordwesten van Syrië, waardoor ISIS in Oost-Syrië overwegend ongemoeid wordt gelaten. Met name ten westen van de Eufraat, waar het Syrische regime formeel de dienst uitmaakt, heeft ISIS meer bewegingsvrijheid.

Mandaat

De stationering van de *force protection*-eenheid vindt plaats met instemming van het gastland Jordanië. Tussen Nederland en het gastland is een statusovereenkomst (*Status of Forces Agreement*, SOFA) van toepassing. Het bewakings- en beveiligingspersoneel wordt voorzien van een passende geweldsinstructie die voldoende basis biedt voor het uitvoeren van de taken en voor het zo nodig toepassen van zelfverdediging.

Met de stationering van de *force protection*-eenheid neemt Nederland zelf niet deel aan het gebruik van geweld tegen ISIS in Irak en Noordoost-Syrië, maar biedt Nederland ondersteuning aan geweldgebruik door Belgische F-16»s.

De volkenrechtelijke grond voor inzet van F-16s boven Irak (dan wel een bijdrage daaraan) wordt nog steeds gevormd door het verzoek van Irak daartoe.

In de voortgangsrapportage over de Nederlandse bijdrage aan de anti-ISIS coalitie (Kamerstuk 27 925, nr. 722, d.d. 20 mei 2020) is gewezen op de noodzaak om de druk op ISIS hoog te houden en is het voortdurende risico van een heropleving genoemd. Het kabinet volgt de ontwikkelingen in Irak en Syrië nauwlettend en constateert dat sinds de val van het kalifaat er inderdaad sprake is van doorlopend geweldgebruik vanuit Syrië in Irak. Dat geweldgebruik wordt door het ISIS-leiderschap in Syrië aangestuurd. Tevens is gebleken dat de doorvoer van strijders, wapens en operationele c.q. tactische expertise vanuit Syrië naar Irak doorlopend plaatsvindt. Voorts is het Syrische regime nog steeds niet bereid of in staat gebleken om het ISIS-geweldgebruik vanuit Syrië op Irak, c.q. het aansturen en leiden daarvan in Irak te stoppen.

Het kabinet stelt op basis van het bovenstaande vast dat – de in de voortgangsrapportage Nederlandse bijdrage in de strijd tegen ISIS (Kamerstuk 27 925, nr. 629, d.d. 13 april 2018) door het kabinet beschreven juridische beoordelingscriteria in acht nemend¹ – in voldoende mate kan worden geconcludeerd dat ook sprake is van een volkenrechtelijke grond voor het gebruik van geweld tegen ISIS in Syrië, waaronder het ondersteunen van geweldgebruik tegen ISIS in Syrië door een bondgenoot. Deze rechtsgrond wordt gevormd door het recht op collectieve zelfverdediging van Irak.

Deelnemende landen

De internationale Coalitie tegen ISIS onder leiding van de Verenigde Staten bestaat uit 82 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.

Op de militaire basis waar de *force protection* aan de Belgische F-16s en ondersteunende eenheden geleverd wordt, zijn tevens Duitse troepen aanwezig en wordt samengewerkt met autoriteiten van het gastland.

Invloed

Zoals beschreven in eerdere artikel 100-brieven heeft Nederland op verschillende niveaus via diplomatieke, politieke en militaire kanalen contact met coalitiepartners. De meest betrokken landen van de Coalitie, waaronder Nederland, komen regelmatig in kleiner verband bijeen om de strategie voor de verschillende sporen van de Coalitie-inzet te bepalen. Dit gebeurt op ministerieel, militair of hoog-ambtelijk niveau. Nederlandse liaison- en stafofficieren in de strategische operationele hoofdkwartieren van de Coalitie ondersteunen de planning en uitvoering van de operatie.

Militaire aspecten

Haalbaarheid: voortgang bredere campagne anti-ISIS coalitie

In de artikel 100-brief van 18 oktober jl. (Kamerstuk 27 925, nr. 662) is beschreven dat de strijd tegen ISIS zich sinds augustus 2017 in fase 3 van het militaire campagneplan van de anti-ISIS coalitie bevond, gericht op het stabiliseren van de veroverde gebieden en het voorkomen van een terugkeer van ISIS in Syrië en Irak. Zoals in de Kamerbrief inzake

¹ Ten tijde van de Nederlandse F-16-inzet boven Syrië (tot 31 december 2018) werd het mandaat getoetst aan juridische beoordelingscriteria o.b.v. van de volgende vier elementen: 1. Doorlopende aanvallen van ISIS vanuit Syrië naar Irak; 2. Centrale aansturing van de gewapende aanval; 3. Aanvoerlijnen van personeel en materieel vanuit Syrië naar Irak; 4. Het Syrische regime is niet bereid of in staat om de aanvallen vanuit Syrië op Irak te stoppen.

additionele ontwikkelingen in samenhang van Nederlandse inzet in missies en operaties tot en met 2021 (Kamerstuk 2020Z16981, d.d. 23 september 2020) is gemeld is inmiddels de volgende fase (4) van het militaire campagneplan aangekondigd, waarmee de focus nog meer op *Security Sector Reform* (SSR) en capaciteitsopbouw op institutioneel niveau komt te liggen.

Hoewel sinds de val van het kalifaat sprake is van doorlopend geweldgebruik door ISIS vanuit Syrië in Irak en ondanks de noodzaak daar nog steeds tegen op te treden, heeft de commandant van de anti-ISIS coalitie in Bagdad in juli 2020 op basis van de voortgang die is geboekt door de Coalitie fase 4 van het militaire campagneplan aan kunnen kondigen. Die aanpassing komt voort uit het oordeel van de Coalitie dat de Iraakse strijdkrachten er in toenemende mate klaar voor zijn om onafhankelijk van de Coalitie succesvol op te treden tegen ISIS en andere veiligheidsdreigingen. Daarop is de behoeftestelling van de Coalitie in termen van training en advisering aangepast. Over het vraagstuk hoe de NAVO-missie in Irak zich in de toekomst gaat verhouden tot de anti-ISIS coalitie waar naar wordt verwezen in de voortgangsrapportage van 20 mei 2020 (Kamerstuk 27 925, nr. 722), wordt u geïnformeerd zodra daar in het NAVO-bondgenootschap in afstemming met de anti-ISIS coalitie en de Iraakse autoriteiten over is besloten.

De strijd tegen ISIS vindt plaats in een dynamische context. Dat betekent dat niet uit is te sluiten dat er in de loop van het jaar opnieuw wijzigingen in de plannen van de Coalitie zullen worden doorgevoerd die mogelijk invloed hebben op de Nederlandse inzet. Wanneer daar aanleiding toe is zal de Kamer daar uiteraard over worden geïnformeerd.

Nieuwe Nederlandse bijdrage aan de anti-ISIS coalitie onder artikel 100

Force Protection Jordanië

De Belgische regering heeft besloten, onder andere onder verwijzing naar almaar actiever wordende ISIS-cellen in Syrië en Irak, vanaf oktober 2020 tot 30 september 2021 een Belgisch F-16-detachement (inclusief ondersteunend detachement) vanaf een militaire basis in Jordanië in te zetten in de strijd tegen ISIS in Irak en Noordoost-Syrië. België heeft Nederland gevraagd om deze inzet te ondersteunen met *force protection*.

Na beëindiging van de Belgische inzet is er tot november 2021 een afbouwfase voorzien waarbij tevens *force protection* nodig is. De Nederlandse inzet is dan ook voorzien tot en met 31 oktober 2021 en behelst een eenheid van circa 35 militairen. Nederland zal op de militaire basis in Jordanië de locaties op het kamp beschermen waar zich Belgisch personeel en materieel bevindt. De Nederlandse eenheid zelf wordt op het Duitse deel van de vliegbasis ondergebracht. De *force protection* van de basis zelf (buitenste perimeter) wordt verzorgd door Jordaanse en Amerikaanse eenheden. De inzet van deze eenheid valt binnen het kader van artikel 100 van de Grondwet. Derhalve wordt u hieronder over een aantal aspecten van deze inzet nader geïnformeerd.

Bevelstructuur

Het tactische commando, waar de Nederlandse eenheid in de praktijk onder zal opereren, ligt bij de commandant van de Belgische missie. De Commandant der Strijdkrachten behoudt echter te allen tijden het uiteindelijke commando over deze eenheid in het gebied. Op het Duitse deel van de militaire basis waar de Nederlandse eenheid wordt onderge-

bracht wordt samengewerkt met de aldaar gestationeerde Duitse militairen, waarbij er geen noodzaak is voor een gedeelde bevelstructuur.

Medisch

Er wordt voorzien in medische verzorging door multinationale en *host nation*-voorzieningen. Tijdige zorg en een sluitende medische afvoerketen zijn uitgangspunten in de planning van alle operaties.

(Na)zorg

Op alle uitgezonden Nederlandse militairen zijn de geldende regelingen van toepassing. Indien noodzakelijk of gewenst, kunnen leden van een sociaal medisch team (SMT) in het operatiegebied toezien op het welzijn van de militairen. De inzet leidt niet tot een inbreuk op de uitzendbescherming van militairen.

Risico's

De risico's voor de Nederlandse militairen in Jordanië zijn gering. In de afgelopen jaren is het capabele Jordaanse veiligheidsapparaat in staat gebleken om grootschalige aanslagen van ISIS(-sympathisanten) te voorkomen. Deze risico's worden nog eens verminderd doordat de eenheid enkel opereert op de militaire basis, waarvan de buitenste perimeter wordt bewaakt door Jordaanse en Amerikaanse eenheden.

De arbeidsomstandigheden waarin de Nederlandse militairen in Jordanië werken wijken af van de standaarden in Nederland. Militairen worden aan andere gezondheidsrisico's blootgesteld, zoals risico's ten gevolge van klimatologische en milieuomstandigheden. Het kabinet streeft er te allen tijde naar om deze risico's redelijkerwijs te beperken. Voor deze inzet zijn enkele specifieke maatregelen genomen zoals bijvoorbeeld voorlichting over warmteletsel, het devies om enkel gebotteld water te drinken en vanwege hygiëneredenen enkel in de daartoe aangewezen eetzaal eten te nuttigen.

De risico's, onzekerheden en mogelijke beperkingen als gevolg van COVID-19 zoals die gelden voor de gehele Nederlandse bijdrage aan de anti-ISIS coalitie en brede veiligheidsinzet in Irak (zoals beschreven in de voortgangsrapportage van 20 mei 2020, Kamerstuk 27 925, nr. 722) zijn ook van toepassing op de bijdrage met *force protection* in Jordanië.

Duur van de deelname

Nederland stelt vanaf oktober 2020 t/m 31 oktober 2021 een eenheid van circa 35 militairen beschikbaar voor de *force protection* van Belgische mensen en middelen.

Gevolgen voor gereedheid en geoefendheid

Een uitzending naar missiegebieden, en het perspectief daarop, is van groot belang voor de mannen en vrouwen van onze Krijgsmacht. Op missie gaan betekent voor onze militairen dat ze hun taken in het echt kunnen uitvoeren op die plekken in de wereld waar dat een verschil kan maken. Dit laat onverlet dat langdurige inzet wel altijd negatieve gevolgen heeft voor de generieke geoefendheid van militairen. Vanwege de specifieke, op de missie toegespitste taakuitvoering komt het beoefenen van overige taken die een eenheid moet kunnen uitvoeren immers in het gedrang. In de voortgangsrapportage van 20 mei 2020 (Kamerstuk 27 925, nr. 722) is aangegeven dat indien de Nederlandse militaire inzet

gedurende 2020 zou wijzigen, nagestreefd wordt om de gevolgen voor de gereedheid en geoefendheid van de krijgsmacht zo klein als mogelijk te houden door de inzet uit te voeren met organieke eenheden. Ook zou er in het bijzonder gekeken worden of eventuele wijzigingen invloed hebben op bestaande en reeds toegezegde stand-by verplichtingen in 2020 en 2021.

De inzet van een *force protection*-eenheid voor de beveiliging van Belgische F-16's is geen organieke opdracht voor de landmachteneheid die deze gaat uitvoeren. Deze bewakingstaak draagt als zodanig niet bij aan de operationele gereedheid. De inzet is echter klein en beperkt van duur, waardoor negatieve effecten voor de krijgsmacht gering zijn. De inzet zal door België logistiek worden ondersteund, waardoor er geen beroep zal hoeven te worden gedaan op de inzet van Nederlandse schaarse ondersteuningscapaciteiten.

Samenhang

De in deze brief beschreven aanvullende bijdrage sluit naadloos aan op de bredere geïntegreerde Nederlandse inzet in Irak en bijdrage aan de anti-ISIS coalitie, die – zoals beschreven in de artikel 100-brief van 18 oktober 2019 (Kamerstuk 27 925, nr. 612) – gericht is op bevordering van de internationale rechtsorde, stabilisatie en het aanpakken en bestrijden van de grondoorzaken van conflict en instabiliteit, en daarmee ook de grondoorzaken voor irreguliere migratie.

Monitoring en evaluatie

Onder verwijzing naar de Kamerbrief over evaluatie van missies van 20 mei jl. (Kamerstuk 27 925, nr. 721) zal over de voortgang van de aanvullende bijdrage waar deze brief op ziet in de eerstvolgende bredere voortgangsrapportage over de Nederlandse bijdrage aan de strijd tegen ISIS worden gerapporteerd (op de derde woensdag van mei 2021).

Voor alle missiebijdragen blijft gelden dat de Kamer buiten de jaarlijkse voortgangsrapportages om tussentijds op de hoogte wordt gesteld van eventuele relevante ontwikkelingen of besluiten van het kabinet die van invloed zijn op de Nederlandse bijdrage.

Het mandaat voor de Nederlandse bijdrage aan de strijd tegen ISIS en de bredere veiligheidsinzet in Irak loopt momenteel tot eind 2021. Als deze inzet wordt beëindigd, volgt een onafhankelijk uitgevoerde eindevaluatie. Mocht verlenging worden overwogen, dan wordt tegen die tijd de mogelijke uitvoering van een tussentijdse evaluatie beoordeeld.

Financiën

De additionele uitgaven voor de Nederlandse inzet van het *force protection* detachement in Jordanië zijn geraamd op 5 miljoen euro per jaar. De additionele uitgaven voor de militaire bijdrage worden gefinancierd uit het Budget Internationale Veiligheid (BIV) voor crisisbeheersingsoperaties.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

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