

Vergaderjaar 2022–2023

32 623

Actuele situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten

Nr. 328

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 1 mei 2023

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Buitenlandse Zaken over de brief van 20 december 2022 inzake de kabinetsreactie op het rapport Commissie van onderzoek NLA-programma in Syrië (Kamerstuk 32 623, nr. 322).

De vragen en opmerkingen zijn op 30 maart 2023 aan de Minister van Buitenlandse Zaken voorgelegd. Bij brief van 21 april 2023 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Heerema

De griffier van de commissie,
Westerhoff

Vragen en opmerkingen en antwoorden

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de Kabinetsreactie op het rapport Commissie van onderzoek naar het Non Lethal Assistance (NLA)-programma Syrië. Zij hebben hierover enkele vragen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat het kabinet van mening is dat de grondhouding op het gebied van het buitenlandbeleid ook relevant is voor de keuze voor het NLA-programma. Hierbij schetst het kabinet een context van het buitenlandbeleid die «de afgelopen jaren harder en complexer is geworden» Kan het kabinet hierbij aangeven hoeveel jaar «de afgelopen jaren» terug strekt? Welke elementen van deze grondhouding waren al aanwezig in 2015 en hoe hebben zij destijds het besluitvormingsproces van het NLA-programma concreet beïnvloed?

1. Antwoord van het kabinet:

De Nederlandse uitgangspunten op het gebied van buitenlandbeleid treft u aan in de beleidsbrief van 8 maart 2022 (Kamerstuk 35 925 V, nr. 84). Daar schetste ik de verruiming van de geopolitieke context in de afgelopen jaren, versterkt door de inval van Rusland in Oekraïne in 2022. Zoals ook beschreven in de kabinetsreactie op het rapport van de onderzoekscommissie naar het Non-Lethal Assistance (NLA) programma in Syrië in de periode 2015 tot en met 2018 (Kamerstuk 32 623, nr. 322), zal Nederland zich tot deze nieuwe realiteit en chaotischer wereld moeten verhouden. Bij het nastreven van de doelen van het Nederlands buitenlandbeleid, waaronder het bijdragen aan de internationale rechtsorde en stabiliteit, vraagt dat enerzijds om het vasthouden aan bestaande ankers zoals het gezamenlijk optrekken met gelijkgezinden, en anderzijds om het constant overdenken en aanscherpen van het bestaand denken.

Deze grondhouding om in een weerbarstige context, met alle onzekerheden van dien, bij te willen dragen aan de internationale rechtsorde en stabiliteit, was in de conflictsituatie in Syrië in 2015 nadrukkelijk aanwezig. Met het NLA-programma is hier uiting aan gegeven en werd tegemoetgekomen aan een breed gedeeld verlangen in de Kamer en de Nederlandse samenleving om iets te doen tegen het bloedvergieten van het Assad-regime en ISIS.

Voor een reconstructie van het besluitvormingsproces omtrent het NLA-programma verwijs ik u naar het rapport van de Commissie van onderzoek (hoofdstuk 4.4) en de kabinetsreactie.

De leden van de VVD-fractie merken hierbij ook op dat om deze grondhouding te duiden het kabinet verwijst naar een Kamerbrief van 8 maart 2022, 7 jaar na het begin van het NLA-programma. Kan het kabinet aangeven welke Kamerbrieven van voor het begin van het NLA-programma deze grondhouding al uitdroegen en de relevante passages hieruit lichten?

En hoe weegt het kabinet hierbij de bevinding van de onderzoekscommissie dat «morele verantwoordelijkheid» en de wens «iets te doen» een sterke rol speelden?

En op welke manier krijgen deze grondhouding en morele wensen een plek in een toekomstig toetsingskader over andere (toekomstige) NLA-programma's?

2. Antwoord van het kabinet:

Als eerder aan de Kamer gemeld (onder meer in Kamerstuk 32 623, nr. 229) waren de belangrijkste doelen van het programma het bieden van een alternatief voor extremistische groeperingen en het voorkomen dat de gematigde oppositie in verdrukking zou raken tussen het Assad-regime en extremistische groeperingen. Hiermee werden ook de internationale rechtsorde en stabiliteit gediend. Daarnaast was het een direct Nederlands veiligheidsbelang dat de situatie in Syrië zou verbeteren. Deze grondhouding en de morele verantwoordelijkheid dan wel de wens «iets te doen» voor de Syrische bevolking lagen in het verlengde van elkaar.

Specifiek in relatie tot het NLA-programma is deze grondhouding terug te vinden in de Kamerbrief van december 2014 (Kamerstuk 27 925, nr. 526), waarin het kabinet een terugkoppeling geeft van de fact finding-missie en de (voorgenomen) inzet in Syrië en Irak uiteenzet. Passages ter illustratie:

«De gematigde groepen moet perspectief worden geboden, zodat zij de lokale bevolking aan zich kunnen binden en zij ervan worden weerhouden zich uit zelfbescherming aan te sluiten bij extremistische groeperingen. Nederland zal op dit terrein nauw optrekken met gelijkgezinde partners als de VS en het VK.»

«De uitdagingen waarvoor de regio staat, vereisen oplossingen op verschillende niveaus. Slechts een beperkt deel daarvan valt binnen de invloed van Nederland en onze coalitiepartners. Ook deze invloed kenmerkt zich door onzekerheden, vooral waar het gaat over langetermijneffecten. Onze partners in de regio hebben een belangrijke rol te vervullen, maar we hebben geen garanties dat dat altijd vlekkeloos en volgens onze standaarden zal verlopen. Het kabinet heeft er, ondanks de risico's en onzekerheden, voor gekozen een rol te spelen in de bestrijding van ISIS en het dichterbij brengen van stabiliteit in de regio, vanwege onze verantwoordelijkheid jegens de bevolking daar en omwille van onze eigen veiligheid.»

Zoals in de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie aangegeven en conform de toezegging aan uw Kamer, werkt het kabinet dit jaar een NLA-toetsingskader uit, op basis van de door de AIV en CAVV aangereikte elementen. De kanttekeningen die de Commissie bij een dergelijk toetsingskader plaatst (Bijlage M, p. 58–59) zullen bij de totstandkoming worden meegenomen.

In dat kader vragen de leden van de VVD-fractie ook wat het kabinet bedoelt met de vergelijking tussen de keuze voor het NLA-programma en de huidige steun aan Oekraïne. Is de context hier niet juist verschillend, omdat bij Oekraïne direct de Europese en Nederlandse veiligheid op het spel staan, en bij het NLA-programma volgens de Onderzoekscommissie vooral morele wensen «iets te doen» een rol speelden? En is de situatie ook niet onvergelijkbaar in die zin dat er bij steun aan Oekraïne duidelijke afspraken gemaakt worden met de internationaal erkende regering van een soevereine staat, terwijl het bij NLA ging om steun aan een veelvoud aan gewapende groeperingen? Daarom vragen de leden van de VVD-fractie ook of de steun voor Oekraïne niet beoordeeld gaat worden conform het toetsingskader voor NLA?

3. Antwoord van het kabinet:

In de kabinetsreactie wordt geen directe vergelijking gemaakt met de huidige steun aan Oekraïne. De kabinetsreactie wijst erop dat in oorlogssituaties «geen enkele koers zonder risico is en dat er soms beslissingen moeten worden genomen op basis van incomplete informatie». In snel veranderende situaties, zoals destijds in Syrië, geldt dat des te meer. Daarnaast is in juridische zin de situatie wezenlijk anders, nu steun wordt verleend op verzoek van de staat Oekraïne, op basis van zijn recht op zelfverdediging tegen de Russische gewapende aanval (conform artikel 51 van het VN Handvest). Het non-interventiebeginsel speelt hierbij geen rol. Elke levering van militaire goederen aan Oekraïne wordt zorgvuldig, maar gezien de omstandigheden versneld, getoetst aan de EU-wapenexportcriteria. Daarbij moet opgemerkt worden dat, ondanks de strikte wapenexportcriteria, risico's niet uitgesloten kunnen worden. Zoals in de Kamerbrief van 20 februari jl. over een jaar Russische oorlog in Oekraïne aangegeven (Kamerstuk 36 045, nr. 151) moet rekening gehouden worden met de mogelijkheid dat een deel van deze goederen verloren gaat in de gewapende strijd of anderszins op ongewenste plekken terecht komt.

Daarnaast constateren de leden van de VVD-fractie dat het kabinet aangeeft dat ze het standpunt onderschrijft dat Nederland zich zal blijven inzetten in situaties van humanitair leed, maar met oog voor de balans tussen ambitie en mogelijkheden. Hoe worden deze factoren tegen elkaar afgewogen?

4. Antwoord van het kabinet:

Ten aanzien van mogelijke toekomstige NLA-programma's is het kabinet met de Commissie van mening dat een dergelijke nieuwe Nederlandse inzet een dialoog met het parlement zou vergen, waarbij een transparante discussie over de risico's, alsook de op dat moment realistisch te verwachten resultaten, van groot belang is.

Het kabinet verwijst hierbij ook naar de vaak weerbarstige context waarin acties plaatsvinden, zoals ook de Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in Mali (Minusma)-missie. Hoe wordt hierbij voorkomen dat achteraf ieder resultaat, of het gebrek daaraan, als acceptabel kan worden beoordeeld, omdat de context nu eenmaal weerbarstig was?

5. Antwoord van het kabinet:

Zoals uw Kamer toegezegd in de kabinetsreactie op de IOB-eindevaluatie over de Nederlandse bijdrage aan VN-missie MINUSMA in Mali tussen 2014 en 2019 (d.d. 30 september 2022, Kamerstuk 29 521, nr. 451) zal het kabinet in artikel 100-brieven een duidelijke formulering van missiemandaat en Nederlandse doelstellingen in missies opnemen. Deze inmiddels staande praktijk draagt enerzijds bij aan de communicatie over de doelstellingen richting belanghebbenden en anderzijds aan het vaststellen of deze doelstellingen zijn behaald. Bij het formuleren van deze doelstellingen wordt vanzelfsprekend van meet af aan rekening gehouden met de (weerbarstige) context in het inzetgebied en de realistisch te verwachten resultaten. Dergelijk realisme zal in algemene zin vragen om een bescheiden ambitieniveau. In het geval van de Nederlandse bijdrage aan de anti-ISIS coalitie en de brede veiligheidsinzet in Irak heeft het kabinet zich hier rekenschap van gegeven door duidelijk te zijn over het bescheiden ambitieniveau van de inzet aldaar, onder meer

vanwege de uitdagende context en de vele beperkingen (Kamerstuk 27 925, nr. 911).

Bij andere typen inzet, zoals NLA, is de situatie niet wezenlijk anders. Ook hier doet het feit dat dergelijke inzet per definitie in een weerbarstige context plaatsvindt niets af aan de plicht vooraf heldere doelstellingen en realistisch te verwachten resultaten te formuleren en die gedurende de looptijd te blijven toetsen.

In lijn met de hierboven geschetste grondhouding sluit het kabinet zich aan bij de wens van de Commissie dat Nederland zich blijvend zal inzetten in situaties van humanitair leed, ter bestendiging van de internationale rechtsorde en stabiliteit, met oog voor de balans tussen ambitie en mogelijkheden.

En hoe weegt het kabinet hierin de observatie van de Onderzoekscommissie, dat er binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken ook twijfels aan het NLA-programma waren omdat dit de oorlog in Syrië zou kunnen verlengen? Zijn dergelijke analyses ook elementen die in de toekomst met de Kamer gedeeld zullen worden, als het gaat om het schetsen van een realistischer beeld over kansen en risico's?

6. Antwoord van het kabinet:

Binnen het ministerie geldt in algemene zin dat de brede discussie wordt gevoerd, waarbij alle overwegingen van de verschillende betrokkenen meegenomen worden. De Commissie heeft de besluitvorming binnen het ministerie over het NLA-programma en de overwegingen die daarbij een rol speelden gereconstrueerd in haar rapport (zie hoofdstuk 4.4). Een belangrijke les die het kabinet trekt uit het NLA-programma en het rapport van de Commissie is het belang van het transparant en doorlopend aan de Kamer communiceren over de risico's die inzet in een dergelijke weerbarstige context met zich meebrengt.

De leden van de VVD-fractie lezen dat er lessen getrokken worden uit het rapport over het NLA-programma. Welke lessen worden er precies getrokken? Hoe beoordeelt het kabinet de invloed van de lessen en conclusies uit dit rapport op toekomstige programma's met betrekking tot non-letale steun?

7. Antwoord van het kabinet:

Voor een reactie per aanbeveling verwijs ik u graag naar de kabinetsreactie (Kamerstuk 32 623, nr. 322, p. 3 t/m 10). Deze geleerde lessen zullen bij eventuele toekomstige NLA-inzet leidend zijn.

De leden van de VVD-fractie lezen dat naar de mening van het kabinet het non-interventiebeginsel niet geheel is uitgekristalliseerd, zoals eerder ook de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV) hebben vastgesteld. De leden van de VVD-fractie vragen welke acties het kabinet onderneemt om bij te dragen aan de vorming en aanpassing van internationaal recht?

8. Antwoord van het kabinet:

Het bijdragen aan de ontwikkeling van het internationaal recht kan op diverse manieren plaatsvinden, bijvoorbeeld door het opstellen van nieuwe verdragen, het bijdragen aan een zich ontwikkelende praktijk en het uiten van een juridische visie op een rechtsvraagstuk, bijvoorbeeld door het geven van kabinetsreacties op adviezen van de CAVV.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de commissie heeft geadviseerd transparant te beargumenteren als een optreden onder meer dient om aan rechtsontwikkeling bij te dragen. Is het kabinet van mening dat een interpretatie in een Kamerbrief, zoals geciteerd op pagina 5 van de kabinetsreactie, hiervoor voldoende is? Op welke wijze is het kabinet dit van plan in de toekomst te doen?

9. Antwoord van het kabinet:

De genoemde interpretatie van het internationaal recht in de Kamerbrief is een manier om aan deze rechtsontwikkeling bij te dragen. De kabinetsreacties op het AIV/CAVV advies (Kamerstuk 32 623, nr. 299) en het rapport van de Commissie (Kamerstuk 32 623, nr. 322) bevatten eveneens specifieke juridische opvattingen van Nederland die kunnen bijdragen aan de zich ontwikkelende rechtsregels. Ook de praktijk van diverse landen om de Syrische gematigde oppositie te steunen draagt bij aan deze rechtsontwikkeling. In toekomstige gevallen zal van geval tot geval worden bezien op welke wijze kan worden bijgedragen aan de rechtsontwikkeling.

De leden van de VVD-fractie lezen dat het kabinet erkent dat de volkenrechtelijke beperkingen en risico's onderbelicht zijn gebleven in het NLA-programma. De leden lezen ook dat dit probleem wordt verholpen door een juridisch adviseur op dit gebied een meer betrokken rol te geven in het besluitvormingsproces. Welke andere maatregelen worden er genomen om vanaf het begin beter zicht te hebben op de volkenrechtelijke beperkingen en risico's? Kunnen deze in een afwegingskader met de Kamer gedeeld worden? Bovendien is het kabinet voornemens – conform de aanbeveling van de commissie – in voorkomende gevallen een beroep te doen op de CAVV voor onafhankelijk volkenrechtelijk advies. Welke impact verwacht het kabinet dat de bovenstaande twee maatregelen zullen hebben?

10. Antwoord van het kabinet:

Zoals in de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie (Kamerstuk 32 623, nr. 322) toegelicht, wordt de interne juridische advisering op internationaalrechtelijk gebied centraler gepositioneerd om te verzekeren dat volkenrechtelijke aspecten ten volle worden meegewogen vanaf het begin van plan- en beleidsvorming. In de Aanwijzingen voor de juridische functie Rijk (Stcrt. 2021, nr. 17243) is in 2021 vastgelegd dat de directeur Juridische Zaken rechtstreeks toegang heeft tot de Minister en deelneemt aan relevante overleggen met de Minister, de secretaris-generaal en directeuren-generaal. Bovendien kunnen de juridisch adviseur internationaal recht en zijn plaatsvervanger de Minister rechtstreeks gevraagd en ongevraagd adviseren op internationaalrechtelijk gebied. Daarnaast is inmiddels de onafhankelijke externe advisering op internationaalrechtelijk gebied door met name de CAVV beter geborgd, zoals beschreven in mijn brief van 29 januari 2021 (Kamerstuk 32 623, nr. 314). Het kabinet is van mening dat hiermee de situatie is gecreëerd dat tijdig en doeltreffend juridisch advies kan worden gegeven op internationaalrechtelijk gebied.

De leden van de VVD-fractie lezen verder dat het kabinet de mening van de commissie deelt dat volkenrechtelijke gevolgen bij de aanvang van een NLA-programma scherp in kaart dienen te worden gebracht. Hoe gaat het kabinet concreet invulling geven aan deze ambitie? Welke impact zal dit hebben op het besluitvormingsproces van toekomstige NLA-programma's? Hoe komt dit terug in het toetsingskader?

11. Antwoord van het kabinet:

Zoals toegelicht in de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie (Kamerstuk 32 623, nr. 322), zal een separate volkenrechtelijke appreciatie van de intern juridisch adviseur onverdond deel uitmaken van geïntegreerde advisering, waarin alle aspecten van een voorgenomen besluit bijeen worden gebracht. Ook zal ik ervoor zorgen dat de juridisch adviseur internationaal recht en zijn plaatsvervanger goed worden betrokken bij de besluitvorming over actuele aangelegenheden van buitenlands beleid, waar volkenrechtelijke aspecten aan de orde zijn. Zoals het kabinet in de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie heeft aangegeven en conform mijn toezegging aan uw Kamer, zal ik komend jaar een toetsingskader voor NLA uitwerken. Daar zullen ook de juridische aspecten deel van uitmaken.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het kabinet concreet wil bereiken dat er in de toekomst betere interdepartementale afstemming plaatsvindt zoals zij in de kabinetsreactie schrijft, en hoe zij een betere eigenstandige informatiepositie wil verwerven? Betekent dit dat organisaties zoals de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), die zich volgens de Onderzoekscommissie bewust afzijdig heeft gehouden van het NLA-programma, dan gedwongen zullen worden tot deelname aan het programma?

12. Antwoord van het kabinet:

Met de Commissie is het kabinet van mening dat de interdepartementale afspraken en uitvoering hiervan in de toekomst beter moeten worden geborgd. Inlichtingen vormen een onderdeel van het beleids- en besluitvormingsproces van betrokken departementen. De juridische grondslag voor de inlichtingendiensten en de weerbarstige context ter plekke zullen echter bepalend zijn voor mogelijkheden en wenselijkheden van het hebben van een eventuele eigenstandige informatiepositie.

In het licht van de eerdergenoemde weerbarstige context is realisme ten aanzien van de eigenstandige informatiepositie op zijn plaats. Als beschreven in zijn reactie op het rapport (Kamerstuk 32 623, nr. 322) streeft het kabinet ernaar om de benodigde informatie zo veel mogelijk eigenstandig op te bouwen en te wegen. Afhankelijk van de context kan een hoge mate van afhankelijkheid en onzekerheid onvermijdelijk zijn. Vaak is het niet mogelijk om zelf ter plekke aanwezig te zijn. In dergelijke gevallen kan Nederland soms wel terugvallen op informatie van bondgenoten, maar zonder aanwezigheid in het veld laat ook deze zich moeilijk verifiëren. Duidelijkheid over deze risico's is noodzakelijk, in de besluitvorming en in de communicatie.

De leden van de VVD-fractie lezen dat het kabinet het grote belang van adequate monitoring erkent. Maar hierbij plaats het kabinet ook de kanttekening dat er geen «illusie van controle» moet worden gecreëerd, zoals de Onderzoekscommissie ook benoemt. Maar gebruikt de Onderzoekscommissie de term «illusie van controle» niet juist om te beschrijven hoe het kabinet destijds richting de Kamer de indruk wekte de uitvoering van het programma strak te kunnen monitoren en controleren, en niet om het belang van monitoring (waar mogelijk) *an sich* ter discussie te stellen?

13. Antwoord van het kabinet:

Met betrekking tot de Informatievoorziening aan de Tweede Kamer (conclusie 9) spreekt de Commissie van het beeld van een

«illusie van controle». In relatie tot de risicobeheersing (conclusie 7) hanteert de Commissie de woorden «indruk van controle». Zoals aangegeven in de kabinetsreactie (Kamerstuk 32 623, nr. 322) voltrekken NLA-programma's zich per definitie in een weerbarstige context, waarbinnen niet elk risico kan worden ondervangen. Het is mijns inziens nodig om in alle gevallen de (on)mogelijkheden ten aanzien van monitoring als risico mee te nemen in de bredere afweging om wel of niet NLA of andere vormen van steun te verlenen. Tevens dienen deze duidelijk te worden benoemd in de communicatie aan en het overleg met uw Kamer.

Daarom vragen de leden van de VVD-fractie hoe het kabinet in de toekomst concreet de Kamer explicieter wil informeren over risico's en onzekerheden bij een (NLA-)programma, en of zij daarbij ook wil aangeven over welke factoren er mogelijk geen of beperkte controle is? En kan een vorm van controle op het team dat het steunprogramma uitvoert, helpen om deze risico's en onzekerheden aan het licht te brengen?

14. Antwoord van het kabinet:

De Kamer zal als gebruikelijk worden geïnformeerd, waarbij tevens de geleerde lessen van het onderzoek van de Commissie naar het NLA-programma, alsook van de evaluaties naar de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA en de Nederlandse inzet in Afghanistan, in acht zullen worden genomen. Duidelijker benoemen van risico's en het doorlopend communiceren met uw Kamer komen terug in de kabinetsreactie (Kamerstuk 32 623, nr. 322).

Monitoring en informatievoorziening zullen ook een plek krijgen in het nader uit te werken toetsingskader. De (on)mogelijkheden ten aanzien van monitoring maken deel uit van de te maken risicoafweging.

De praktijk is reeds dat gedurende de looptijd van steunprogramma's monitoring en evaluatie-momenten zijn ingebouwd ter controle. Voor elke activiteit worden specifieke meetbare doelen geïdentificeerd, die gemeten worden via de reguliere projectmanagementcycli. In jaarverslagen van activiteiten wordt per aandachtsgebied gereflecteerd op de voortgang. Bij een groot OS-programma (partnerschappen met maatschappelijk middenveld) wordt momenteel gebruik gemaakt van externe (derde partij) monitoring en Monitoring, Evaluatie en Learning(MEL)-consultancy. Dit maakt het mogelijk om met behulp van partijen met lokale kennis beter toezicht te houden op de voortgang van de programma's en daarvan te leren.

De leden van VVD-fractie vragen of het kabinet nog andere lessen of conclusies trekt dan in de kabinetsreactie beschreven?

15. Antwoord van het kabinet:

De geleerde lessen en conclusies vindt u in de kabinetsreactie (Kamerstuk 32 623, nr. 322).

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de geagendeerde stukken over het rapport van de Commissie van onderzoek NLA-programma in Syrië. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de D66-fractie lezen in de conclusies van de Commissie dat «in het NLA-programma tegendenken niet gestimuleerd [is]» Trekt de Minister zich dit aan en hoe wordt dit in toekomstige programma's, waarin de randen van het volkenrecht worden opgezocht, wel gewaarborgd?

16. Antwoord van het kabinet:

Het kabinet beschrijft in haar reactie op het rapport van de Commissie (Kamerstuk 32 623, nr. 322) het belang van het scheppen van voldoende ruimte voor de kritische visie van een (tegenlezer van een) niet bij het programma betrokken directie van het ministerie. Een belangrijke les die het kabinet trekt uit het NLA-programma en rapport daarover is voorts het belang van het transparant en doorlopend communiceren aan de Kamer over de risico's. Dergelijke tegengeluiden zullen van deze communicatie deel uitmaken.

De leden van de D66-fractie wijzen op de conclusie van de Commissie die stelt dat bij het Nederlandse NLA-programma serieuze juridische risico's zijn genomen ten opzichte van het overtreden van internationaal recht. De Minister stelt dat Nederland binnen de grenzen van het internationaal recht is gebleven en verwijst daarbij naar volkenrechtelijke interpretatieruimte. Kan de Minister dit toelichten? Sluiten andere gerenommeerde instituten zich bij het CAVV aan dat stelt dat het non-interventiebeginsel «een van de meest vage principes van het volkenrecht» is? Kan de Minister actuele situaties noemen waarbij het non-interventiebeginsel op eenzelfde manier een mogelijk NLA-programma zou kunnen verantwoorden?

17. Antwoord van het kabinet:

De toelichting op het kabinetsstandpunt over de grenzen van het internationaal recht en de volkenrechtelijke interpretatieruimte van het non-interventiebeginsel is opgenomen in de kabinetsreactie op het AIV/CAVV advies over NLA (Kamerstuk 32 623, nr. 299) en in de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie (Kamerstuk 32 623, nr. 322). Uit de academische literatuur over dit onderwerp komt een gevarieerd beeld naar voren, waarbij meerdere academici benoemen dat het non-interventiebeginsel interpretatieruimte biedt.¹ Het kabinet onderschrijft de zorg dat het benutten van de interpretatieruimte van het non-interventiebeginsel ook risico's met zich meebrengt. Daarom is het kabinet van mening dat alleen in zeer uitzonderlijke situaties het non-interventiebeginsel zo kan worden geïnterpreteerd dat het besluit NLA te verlenen aan een niet-statelijke gewapende groep kan worden gerechtvaardigd, in het bijzonder indien het gaat om het leveren van NLA-goederen en diensten aan een niet-statelijke gewapende groep die effectief gezag uitoefent in een deel van een staat. Het kabinet ziet geen vergelijkbare actuele situaties die zich zouden lenen voor het geven van NLA-steun aan gematigde gewapende oppositiegroepen.

De leden van de D66-fractie lezen in de brief dat er transparant beargumenteerd moet worden met welk doel aan rechtsontwikkeling wordt bijgedragen, indien een land de randen van het internationaal recht wil opzoeken. Dit dient in andere woorden goed onderbouwd te worden. De Commissie stelt dat er bij het NLA-programma geen bewust besluit is

¹ Maziar Jamnejad and Sir Michael Wood, *The Principle of Non-intervention*, 2009; Pietro Pustorino, *The principle of non-intervention in recent non-international armed conflicts*, 2018; Stacey Henderson, *The Evolution of the Principle of Non-intervention? R2P and Overt Assistance to Opposition Groups*, 2019.

genomen om de rechtsontwikkeling te beïnvloeden: «Van een bewust besluit om de rechtsontwikkeling te beïnvloeden is derhalve bij NLA geen sprake.» Hoe verklaart de Minister dit en hoe rijmt hij dit met het gebruik maken van volkenrechtelijke interpretatieruimte?

18. Antwoord van het kabinet:

In de optiek van het kabinet kan het bijdragen aan rechtsontwikkeling plaatsvinden door het uiten van een juridische visie op een rechtsvraagstuk en/of het bijdragen aan een ontwikkelende statenpraktijk in lijn met deze visie. Daarbij wordt opgemerkt dat het uiten van een juridische visie een waarde in zichzelf heeft. Een bewust besluit kan deze waarde verduidelijken, maar is op zichzelf geen vereiste om bij te dragen aan een rechtsontwikkeling. Het kabinet is het overigens eens met de Commissie dat transparanter had moeten worden gecommuniceerd met de Kamer over de volkenrechtelijke aspecten van het NLA-programma, waaronder de interpretatie van het non-interventiebeginsel als bijdrage aan de rechtsontwikkeling.

De leden van de D66-fractie lezen dat de Minister werkt aan een toetsingskader om volkenrechtelijke risico's beter in kaart te brengen en de uitvoering en monitoring van een mogelijk toekomstig NLA-programma beter uit te kunnen voeren. Wanneer kan de Kamer dit toetsingskader verwachten?

19. Antwoord van het kabinet:

Zoals het kabinet in de kabinetsreactie (Kamerstuk 32 623, nr. 322) heeft aangegeven en conform mijn toezegging aan uw Kamer zal ik dit jaar een dergelijk toetsingskader verder uitwerken, waar ook de volkenrechtelijke aspecten deel van zullen uitmaken. Bij deze uitwerking zullen ook de kanttekeningen van de Commissie (Bijlage M, p. 58–59) worden meegenomen.

De leden van de D66-fractie lezen dat de Commissie concludeert dat er zowel binnen als tussen departementen sprake was van een gebrek aan eindverantwoordelijkheid. Op welke manier wordt dit nu in de praktijk opgelost bij huidige, vergelijkbare, programma's? Is er altijd duidelijk wie eindverantwoordelijk is, zowel bij samenwerking binnen als tussen departementen? De Minister schrijft dat eindverantwoordelijkheid zowel hybride als stevig in de organisatie wordt belegd. Kunt u dat uitleggen?

20. Antwoord van het kabinet:

In de kabinetsreactie (Kamerstuk 32 623, nr. 322) is beschreven hoe de eindverantwoordelijkheid, bijvoorbeeld van programma's met een hybride karakter zoals het NLA-programma, binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken zal worden, of al is belegd (p. 8). Met «hybride» wordt in deze context bedoeld dat de inzet op het snijvlak van verschillende beleidsterreinen ligt en dat er meerdere directies bij een programma betrokken zijn. Ook voor interdepartementale inzet geldt dat één ministerie eindverantwoordelijkheid draagt en dat hierover zo nodig voor aanvang van een programma heldere afspraken worden gemaakt.

De leden van de D66-fractie vragen naar de informatiepositie van Nederland in de aanloop naar het NLA-programma en de inschattingen die gemaakt zijn bij de beoordeling van de groeperingen die ondersteund zijn. Spelen inlichtingen en informatie van bondgenoten en het gebrek aan functionarissen in het veld hierbij een rol? Zo ja, in welke vorm komen inlichtingen bij het ministerie binnen en is Nederland in staat om door te

vragen naar de aard van bepaalde informatie om zich te verzekeren van de kwaliteit? Beperkt deze afhankelijkheid, waarbij geleund wordt op bondgenootschappelijke informatie, de toekomstige mogelijkheden voor zulke missies?

21. Antwoord van het kabinet:

In de kabinetsreactie (Kamerstuk 32 623, nr. 322) onderschrijft het kabinet het belang van het hebben van een eigenstandige informatiepositie ten aanzien van niet-letale steun, met duidelijke afspraken tussen betrokken ministeries (p. 7). Inlichtingen vormen een onderdeel van het beleids- en besluitvormingsproces. De juridische grondslag voor de inlichtingendiensten en de weerbarstige context ter plekke zullen echter bepalend zijn voor mogelijkheden van het hebben van een eigenstandige informatiepositie en de afhankelijkheid van informatie van bondgenoten. Afhankelijk van de context kan een hoge mate van afhankelijkheid en onzekerheid onvermijdelijk zijn. Het kabinet geeft zich rekenschap van de risico's die hiermee gepaard gaan. Deze zullen onderdeel vormen van de bredere afweging bij mogelijke toekomstige soortgelijke programma's.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie danken de commissie-Cammaert voor haar werkzaamheden. Het heeft een waardevol rapport opgeleverd dat veel inzicht biedt in het NLA-programma en stof biedt om lessen te trekken voor de toekomst. Deze leden constateren daarnaast dat het rapport in grote mate de zorgen erkent die de CDA-fractie in het verleden heeft geuit over risico's van de steun aan Syrische rebellen. De leden van de CDA-fractie hebben nog enkele vragen en opmerkingen naar aanleiding van de kabinetsreactie op het onderzoeksrapport.

De leden van de CDA-fractie zijn opgelucht dat de Commissie concludeert dat er geen aanwijzingen zijn gevonden die erop duiden dat Buitenlandse Zaken groeperingen heeft gesteund die als jihadisten of terroristen kunnen worden aangemerkt. Desalniettemin wordt er wel vastgesteld dat er Syrische strijdgroepen zijn gesteund die het niet zo nauw namen met het humanitair oorlogsrecht, die mensenrechten schonden en samenwerkten met extremisten. Zou het kabinet hier op kunnen reflecteren? En in welke mate zijn er groeperingen gesteund die dit, terugkijkend met de kennis van nu, volgens de criteria niet hadden mogen ontvangen?

22. Antwoord van het kabinet:

Zoals in 2018 aan uw Kamer gemeld (Kamerstuk 32 623, nr. 229) zijn enkele NLA-ontvangers, nadat zij steun ontvingen, beschuldigd van het overtreden van regels van het humanitair oorlogsrecht. Het Syrië-team heeft dergelijke signalen opgenomen met de groepen wanneer die signalen binnenkwamen. Verschillende aantijgingen bleken niet altijd makkelijk verifieerbaar. Met de groepen werd gesproken over mensenrechten en enkele commandanten hebben mensenrechtentrainingen gevolgd. Dat kan schendingen niet altijd voorkomen. Wel is samen met partners als het Verenigd Koninkrijk gepoogd met de groepen een pad in te slaan waarbij naleving van het humanitair oorlogsrecht, in de complexe conflictsituatie die gold, centraal stond.

Ten aanzien van samenwerking met extremistische groeperingen meldde het ministerie in hetzelfde Kamerstuk: «in de complexe conflictsituatie zoals die in Syrië destijds bestond, met

honderden gewapende groepen, werden door Syrische gematigde strijdgroepen voor bepaalde offensieven en op specifieke locaties, allianties aangegaan met extremistische groepen. Deze samenwerking had een pragmatisch en incidenteel karakter; door coördinatie van de aanvallen kon een offensief van ISIS of het regime beter het hoofd worden geboden.» Het betrof, kortom, geen operationele samenwerking. Zie ter zake ook pagina's 68–69 van het rapport.

Als beschreven door de Commissie vormde «gematigdheid» de belangrijkste voorwaarde waar het te steunen groeperingen betrof. Hieruit vloeiden selectiecriteria voort die bij aanvang van het NLA-programma aan de Kamer zijn gemeld (Kamerstuk 27 925, nr. 534). De Commissie schrijft in haar rapport dat deze selectiecriteria op papier geschikt leken, maar in de praktijk moeilijk toetsbaar waren, onder meer omdat zij ruimte lieten voor interpretatie. Het ministerie trekt hier lering uit voor de toekomst. Dit gezegd hebbende heeft het kabinet met instemming kennisgenomen van de constatering van de Commissie dat geen aanwijzingen zijn gevonden die erop duiden dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken groeperingen heeft gesteund die als jihadisten of terroristen kunnen worden aangemerkt.

De leden van de CDA-fractie constateren dat het strafbaar was om vanuit Nederland af te reizen naar Syrië en te gaan vechten voor Syrische rebelligroeperingen. In hoeverre denkt het kabinet dat het NLA-programma mogelijk invloed heeft gehad op de vervolging van Syriëgangers? De onderzoekscommissie geeft aan dat dit onderwerp niet is onderzocht gezien de doel- en vraagstelling van het onderzoek. Zijn er aanwijzingen dat het NLA-programma rechtszaken tegen Syriëgangers heeft beïnvloed? In hoeverre is door het Ministerie van Buitenlandse Zaken of elders in het kabinet rekening gehouden met dat risico?

23. Antwoord van het kabinet:

Het kabinet gaat niet over de vervolging en berechting van Syriëgangers. Het Openbaar Ministerie heeft tegen alle onderkende uitreizigers een arrestatiebevel uitgevaardigd. Dat staat los van het al-dan-niet ontvangen van NLA door betreffende groep.

Voorop staat dat het al-dan-niet ontvangen van NLA door een gematigde gewapende groep, een verdachte nooit zal kunnen uitsluiten van vervolging. Dat is onder andere in 2015 gemeld in antwoorden op Kamervragen van het lid De Roon (Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 2220). De Officier van Justitie maakt een eigenstandige afweging over de vervolging van uitreizigers naar jihadistisch strijdgebied of het seponeren daarvan. Berechting van Syriëgangers gebeurt door de rechter op basis van tegen hen verzameld bewijsmateriaal. De rechter bepaalt bij de berechting van Syriëgangers eigenstandig of er sprake is van een terroristische organisatie dan wel een organisatie met een terroristisch oogmerk. Het NLA-programma was niet gericht op (Nederlandse) personen.

De leden van de CDA-fractie lezen in het onderzoeksrapport dat het Nederlandse NLA-programma volgens het internationaal recht strijdig was met het non-interventiebeginsel: «Sommige onderdelen van de steun overschrijden op beperkte schaal de ondergrens van het geweldsverbod.» Daarentegen blijft het kabinet bij het standpunt dat het NLA-programma binnen de grenzen van het internationaal recht is gebleven. De discre-

pantie komt voort uit de brede interpretatiemogelijkheid van het non-interventiebeginsel. Naar de mening van het kabinet, de AIV, CAVV en de onderzoekers van de Commissie is het non-interventiebeginsel niet geheel uitgekristalliseerd. De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd hoe hier in internationaal verband naar wordt gekeken en hoe het NLA-programma past binnen de internationale benadering van de internationale rechtskaders. En zijn in het verleden landen aangesproken op NLA-programma's met betrekking tot het schenden van het internationale recht? En hebben ook andere (westerse) landen dergelijke NLA-programma's in Syrië uitgevoerd en hoe is daar intern over geoordeeld in relatie tot het internationale recht?

24. Antwoord van het kabinet:

Meerdere landen hebben op grote schaal zowel niet-letale als letale steun geleverd aan gewapende groeperingen in Syrië. Dit heeft in deze landen, voor zover bekend, niet geleid tot discussie over de toelaatbaarheid daarvan onder het internationaal recht. Ook hebben in deze landen geen vergelijkbare parlementaire debatten als in Nederland plaatsgevonden. Navraag leert dat bondgenoten hun steun aan de gewapende oppositie als rechtmatig beschouwen.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de commissie tevens de vraag opwerpt of het non-interventiebeginsel nog past bij een eenentwintigste-eeuwse kijk op de internationale rechtsorde. Immers, «de bescherming van de rechten van de mens is onmiskenbaar een steeds belangrijkere plaats gaan innemen». De leden van de CDA-fractie zien deze ontwikkeling, maar zijn wel benieuwd naar de mogelijke gevolgen van deze flexibelere benadering. Deelt de Minister de zorg van de leden van de CDA-fractie dat het oprekken van de interpretatieruimte van het non-interventiebeginsel ook risico's met zich meebrengt? Voor welke interpretatie zet Nederland zich in internationaal verband in?

25. Antwoord van het kabinet:

Het kabinet onderschrijft de zorg dat het benutten van de interpretatieruimte van het non-interventiebeginsel ook risico's met zich meebrengt. Daarom is het kabinet van mening dat alleen in zeer uitzonderlijke situaties het non-interventiebeginsel zo kan worden geïnterpreteerd dat het besluit NLA te verlenen aan een niet-statelijke gewapende groep kan worden gerechtvaardigd, in het bijzonder indien het gaat om het leveren van NLA-goederen en diensten aan een niet-statelijke gewapende groep die effectief gezag uitoefent in een deel van een staat. Waar dit in internationaal verband aan de orde komt, draagt Nederland deze visie uit.

De leden van de CDA-fractie kijken uit naar de uitwerking van het toetsingskader, waar ook de volkenrechtelijke aspecten onderdeel van zullen zijn.

De leden van de CDA-fractie lezen in de kabinetsreactie dat de Minister in navolging van de Commissie erkent dat er sprake is geweest van verhullend taalgebruik. Deze leden vragen wat de reden was voor dergelijk taalgebruik. Kan de Minister hier een nadere toelichting op geven? Daarnaast vragen zij of de Minister de opvatting van de Commissie deelt dat de aanduiding «civiele steun» ten onrechte de indruk wekte dat het geleverde materiaal niet in de strijd werd gebruikt.

26. Antwoord van het kabinet:

Met de Commissie is het kabinet van mening dat het noodzakelijk is om uw Kamer volledig, tijdig en juist te informeren. Als ook gesteld in de kabinetsreactie (Kamerstuk 32 623, nr. 322) kwam de noodzaak tot duidelijkere communicatie richting de Tweede Kamer eerder naar voren in evaluaties en onderzoeken over activiteiten uit dezelfde periode, zoals de post-missiebeoordeling van de missie in Kunduz (gepubliceerd in januari 2020, besloeg de periode 2011–2013) en de eindevaluatie van de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA (gepubliceerd in september 2022, besloeg de periode 2014–2019). Zoals ook in de kabinetsreactie op laatstgenoemde gemeld, zijn sinds 2019 al verbeteringen doorgevoerd in het duidelijker formuleren van doelstellingen en het scherper afbakenen van de reikwijdte van Nederlandse inzet.

De termen «niet-letaal» en «civiel» werden gehanteerd in het licht van de doelstellingen van het programma en het internationaalrechtelijk kader, en om een onderscheid te maken met letale steun, zoals wapens, waarin het NLA-programma niet voorzag. Het kabinet zal in toekomstige voorkomende gevallen concretere en specifiekere bewoordingen gebruiken.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Commissie en de Minister van mening zijn dat het noodzakelijk is om de Kamer volledig, tijdig en juist te informeren over de risico's en beheersmaatregelen die horen bij het verlenen van steun aan gewapende groeperingen. Deze leden onderschrijven deze constatering en zijn de Minister erkentelijk voor de gekozen inzet.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie en het lid Omtzigt

De SP-fractie en het lid Omtzigt hebben de kabinetsreactie met grote belangstelling gelezen en hebben de volgende opmerkingen en vragen.

De SP-fractie en het lid Omtzigt constateren dat de commissie wijst op argumenten en op overwegingen om deel te nemen aan het NLA-programma, die niet altijd op papier staan, zoals blijkt uit gesprekken met ambtenaren. Genoemd wordt onder andere het argument dat deelname aan zo'n internationaal programma Nederland in een gezelschap houdt waar het als middelgroot land graag bij wil horen en ook dat het een klapstoel bij de G20 oplevert, evenals mogelijk lidmaatschap van VN-organen. Erkent u dat dergelijke overwegingen hebben meegespeeld in de Nederlandse deelname aan het NLA-programma? Zo nee, waarom spreken ambtenaren er dan over? Zo ja, waarom is dit de Kamer dan nooit verteld?

27. Antwoord van het kabinet:

De «geopolitieke drijfveren» waar de Commissie in haar rapport naar verwijst maakten deel uit van de wens, zoals ook in antwoord op vraag 1 geschetst, om in een verruwend geopolitieke context bij te willen dragen aan stabiliteit en internationale rechtsorde.

Zoals eerder aangegeven ben ik met de Commissie van mening dat het noodzakelijk is om uw Kamer volledig, tijdig en juist te informeren. Ik hecht er daarbij aan te benadrukken dat de voornaamste redenen voor het NLA-programma waren gelegen in het bieden van een alternatief voor extremistische groeperingen en het voorkomen dat de gematigde oppositie in verdrukking zou raken tussen het Assad-regime en extremistische groeperingen

(Kamerstuk 32 623, nr. 229). Het programma was onderdeel van het brede Syrië-beleid van het kabinet met als doel de situatie in Syrië en de regio te de-escaleren en een politieke oplossing voor de Syrische burgeroorlog te bevorderen. Het kabinet gaf daarmee uiting aan een breed gedeelde wens van de Kamer en de Nederlandse samenleving om iets te doen tegen het bloedvergieten in Syrië.

De SP-fractie en het lid Omtzigt constateren dat de commissie schrijft dat in gesprekken op het ministerie is benadrukt dat Nederland na de Russische interventie eind 2015 al had kunnen weten dat de oorlog was beslecht en dat het oorspronkelijke doel van de inzet niet behaald kon worden. Is de Minister het met deze opvatting eens, zo vragen de leden van de SP-fractie en het lid Omtzigt? Waarom is het NLA-programma dan toch verruimd?

28. Antwoord van het kabinet:

De door de Commissie aangehaalde overwegingen die geïnterviewden terugkijkend uitten, hebben ook in 2015 al onderdeel uitgemaakt van de besluitvorming. Met inachtneming van dergelijke overwegingen zag het ministerie destijds toch voldoende reden om door te gaan met het programma. Zie met betrekking tot de besluitvorming ook hoofdstuk 4.4 van het rapport.

Kunt u aangeven in welke mate het NLA-programma de gestelde doelen heeft bereikt? Moet vastgesteld worden dat de doelen niet zijn bereikt?

29. Antwoord van het kabinet:

Zoals eerder met de Kamer gedeeld (Kamerstuk 32 623, nr. 229) waren de belangrijkste doelen van het programma het bieden van een alternatief voor extremistische groeperingen en het voorkomen dat de gematigde oppositie in verdrukking zou raken tussen het Assad-regime en extremistische groeperingen. Hiermee werd zorg gedragen voor enige voet aan de grond voor de oppositie ter ondersteuning van het politiek proces onder leiding van speciaal VN-gezant Staffan de Mistura. Ook kon hiermee enige mate van bescherming en stabiliteit worden geboden aan burgers. Voorts beoogde steun aan de gematigde gewapende oppositie gunstigere voorwaarden voor gematigd bestuur en stabilisatie-projecten in Syrië te creëren en daarmee bij te dragen aan stabiliteit en de internationale rechtsorde.

De door Nederland gesteunde gematigde groepen hebben er voor gezorgd dat in de gebieden die zij controleerden verschillende stabilisatieprojecten konden worden uitgevoerd en een zekere mate van openbare orde en bestuur zich kon ontwikkelen. Helaas zijn op veel plaatsen in voormalig oppositiegebied de resultaten vanwege gebiedsverovering door het regime, niet duurzaam geweest. Het merendeel van de gesteunde groepen heeft daarnaast een belangrijke bijdrage geleverd aan de bestrijding en/of verdrijving van ISIS uit verschillende delen van Syrië. De geleverde goederen hebben bijgedragen aan de effectiviteit van de gematigde groepen in deze strijd.

Het programma in Zuid-Syrië heeft bijgedragen aan stabiliteit van Jordanië en Israël, die beide baat hebben bij een stabiel grensgebied. Zo hebben de door Nederland gesteunde grensbewakers smokkel en illegale oversteek van ISIS-strijders tegengehouden en de «pocket» aan de grens met Jordanië en Israël die in handen

was van een ISIS-tak (Jaish Khaled Ibn al-Waleed) ingedamd. Specifieke voorbeelden van acties mogelijk gemaakt door dit project zijn de ontmanteling van door IS geplaatste berm bommen en arrestaties van IS-strijders.

Erkent u dat een groep die door Nederland NLA-steun ontving enige tijd daarvoor door het Openbaar Ministerie (OM) als terroristische / extremistische organisatie is aangemerkt? Wat heeft deze organisatie allemaal veranderd -en waar blijkt deze verandering uit – zodat deze van Nederland later toch NLA ontving? Hoe is die verandering vastgesteld? Of betwist het Ministerie van Buitenlandse Zaken het oordeel van het OM?

30. Antwoord van het kabinet:

Zoals eerder aan de Kamer gemeld (Kamerstuk 32 623, nr. 229): «In het voorjaar van 2019 verzocht het OM informatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken over o.a. Jabhat al Shamiya, teneinde te achterhalen of deze organisaties in de tenlastegelegde periode (1 juli 2014 tot en met 29 december 2015) te omschrijven waren als een criminele organisatie met een terroristisch oogmerk. Ook verzocht het OM of er informatie over bepaalde personen aanwezig was bij het ministerie. Het OM is toen geïnformeerd dat Jabhat al Shamiya niet op de sanctielijsten van de Verenigde Naties of de Europese Unie staat. Ook is te kennen gegeven dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken geen informatie verzamelt met het doel groepen of organisaties van een dergelijke kwalificatie als terroristisch te kunnen voorzien. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken toetst voor het kwalificeren van groepen als terroristisch aan internationale sanctielijsten van de Verenigde Naties en de Europese Unie. Ten aanzien van de kwalificatie van Jabhat al Shamiya als zijnde een terroristische/ extremistische groepering door het OM in 2018, kan gesteld worden dat de mening van Syrië-deskundigen over het niet-jihadistische karakter van Jabhat al Shamiya in 2018 strookte met de informatie waar het kabinet over beschikte.»

De leden van de SP-fractie en het lid Omtzigt constateren dat het kabinet op basis van bepaalde interpretatieruimte bij de constatering blijft dat het NLA-programma binnen de grenzen van het internationaal recht is gebleven. Het rapport van de commissie-Cammaert trekt echter een andere conclusie, stellen de leden van de SP-fractie en het lid Omtzigt vast. Waarom wordt deze conclusie van de commissie niet overgenomen? Vindt het kabinet het niet vreemd dat een commissie wordt ingesteld om helderheid te creëren en dat vervolgens op een cruciaal onderdeel conclusies terzijde worden geschoven? Is het vaker voorgekomen dat door het kabinet ingestelde commissies juridische conclusies trekken die door de regering vervolgens terzijde worden geschoven? Kan het kabinet hier voorbeelden van noemen? Voelt het kabinet de behoefte om een en ander nader uit te laten zoeken, door onafhankelijke experts, nu zij conclusies trekt die haaks staan op die van de commissie?

31. Antwoord van het kabinet:

De Commissie komt met een aantal bevindingen ten aanzien van de naleving van het internationaal recht in relatie tot het NLA-programma. Deze bevindingen sluiten aan bij de eerdere visie op het NLA-programma en het internationaal recht van later door de Commissie ingeschakelde wetenschappers. Tegelijkertijd nuanceren deze wetenschappers hun eigen bevindingen en laat het rapport van de Commissie ruimte voor het opzoeken van de randen van het internationaal recht. Met de Commissie is het

kabinet van mening dat daar waar rechtsgebieden minder eenduidig zijn in de toepassing, zoals in het geval van het non-interventiebeginsel, er internationaalrechtelijke interpretatieruimte is. Het kabinet blijft op basis van deze interpretatieruimte bij de constatering dat het NLA-programma binnen de grenzen van het internationaal recht is gebleven. Het kabinet voelt om die reden geen behoefte tot nader juridisch onderzoek.

Het kabinet heeft de aanbevelingen van de Commissie op het terrein van het internationaal recht overgenomen, zoals nader toegelicht in de kabinetsreactie (Kamerstuk 32 623, nr. 322). Dit onderstreept de waarde die het kabinet hecht aan de aandacht die het rapport besteedt aan de rol van het internationaal recht en de interne juridische advisering over het NLA-programma.

De leden van de SP-fractie en het lid Omtzigt vragen of de Minister het ermee eens is dat de vraag of het NLA-programma binnen de grenzen van het internationaal recht is gebleven niet zozeer een theoretische, maar vooral een praktische vraag is? Kan worden toegelicht waarom de specifiek door Nederland geleverde NLA-steun in lijn met het internationaal recht is gebleven?

32. Antwoord van het kabinet:

Iedere regel van internationaal recht vindt relevantie in de praktische toepassing daarvan. Het standpunt van het kabinet over de juridische toelaatbaarheid van het NLA-programma en de argumenten daarvoor zijn uitgebreid toegelicht in de kabinetsreactie op het AIV/CAVV advies over NLA (Kamerstuk 32 623, nr. 299).

Betwist het kabinet de bevindingen door Nieuwsuur en Trouw dat door Nederland geleverd materiaal veelal is gebruikt voor de gewapende strijd tegen de regering van Assad? Hoe reageert de Minister op de passage uit het rapport waar staat dat, zeker als het gaat om type goederen als voertuigen en communicatieapparatuur, de kans groot is dat deze, ondanks hun civiele karakter, toch in de strijd worden ingezet? Hoe reageert de Minister op ambtenaren die stellen dat het bestaansrecht van deze groeperingen de strijd is en dat het daarom naïef is om te denken dat je iets, zoals het NLA-programma, kunt runnen zonder dat de goederen in dienst komen te staan van dit bestaansrecht? Hoe is deze praktijk in lijn met het internationaal recht?

33. Antwoord van het kabinet:

De in het kader van het NLA-programma geleverde goederen hadden geen offensief doel. Zoals ook aangegeven door mijn voorganger in het overleg met uw Kamer op 2 oktober 2020, viel het in de context van een gewapend conflict evenwel niet uit te sluiten dat geleverde goederen ook offensief ingezet werden, dus buiten de kaders van het programma en ondanks hierover gemaakte en vastgelegde afspraken.

Deze kaders en afspraken, waarvan het ministerie heeft getracht de naleving zo goed mogelijk te monitoren en waarborgen, zagen er op toe dat de goederen ingezet werden conform de doelen van het programma (Kamerstuk 32 623, nr. 229): het bieden van een alternatief voor extremistische groeperingen en het voorkomen dat de gematigde oppositie in verdrukking zou raken tussen het Assad-regime en extremistische groeperingen. Hiermee werd zorg gedragen voor enige voet aan de grond voor de oppositie ter ondersteuning van het politiek proces onder leiding van speciaal

VN-gezant Staffan de Mistura. Ook kon hiermee enige mate van bescherming en stabiliteit worden geboden aan burgers. Voorts beoogde steun aan de gematigde gewapende oppositie gunstigere voorwaarden voor gematigd bestuur en stabilisatieprojecten in Syrië te creëren en daarmee bij te dragen aan stabiliteit en de internationale rechtsorde.

Volgens het kabinet kan in uitzonderlijke omstandigheden het non-interventiebeginsel zo worden geïnterpreteerd dat het besluit om NLA te verlenen aan een niet-statelijke gewapende groep kan worden gerechtvaardigd, in het bijzonder indien het gaat om steun aan een niet-statelijke gewapende groep die effectief gezag uitoefent in een deel van een staat. Zie ook de kabinetsreactie (Kamerstuk 32 623, nr. 322).

De leden van de SP-fractie en het lid Omtzigt vragen of de Minister stelt dat de mate waarin gedegen onafhankelijke monitoring kon plaatsvinden onvoldoende transparant is benoemd richting de Kamer? Zo nee, waarom schrijft de Minister dan dat dit in voorkomende gevallen transparant dient te worden benoemd?

34. Antwoord van het kabinet:

Als ook beschreven door de Commissie in haar rapport vond monitoring plaats door de uitvoerders van het programma (in sommige gevallen aangevuld door externe monitoring) en het toenmalige Syriëteam. Het ministerie meende op deze manier zo goed als mogelijk het programma te volgen, wetende dat het opzetten van een volledig waterdicht monitoringssysteem in een conflictgebied niet mogelijk is. De IOB beoordeelde de monitoring voor het NLA-programma in 2018 als adequaat.

Dit neemt niet weg, zoals ook door mijn voorganger erkend in een debat met uw Kamer in oktober 2020, dat de monitoring gedurende het programma scherper en frequenter had moeten. Alsook dat de communicatie richting de Kamer over de monitoring en hoe hieraan gestalte werd gegeven beter had gekund. Dit ook met het oog op het beeld van een «illusie van controle» waarvoor de Commissie in haar rapport waarschuwt. Bij dergelijke inzet in een weerbarstige context is het kortom niet alleen van belang periodiek te toetsen in welke mate monitoring mogelijk is, maar hierover ook doorlopend te communiceren met uw Kamer. Het kabinet neemt deze les ter harte voor mogelijke toekomstige inzet.

De leden van de SP-fractie en het lid Omtzigt constateren dat de Minister schrijft dat informatie over het NLA-programma deels niet openbaar gemaakt kan worden. Wanneer kan dit wel openbaar gemaakt worden? Hoe gebeurt dat te zijner tijd?

35. Antwoord van het kabinet:

De rubricering staatsgeheim als zodanig is niet de reden geweest om bepaalde informatie over het NLA-programma uitsluitend vertrouwelijk met uw Kamer te delen. De onderliggende redenen voor het niet openbaar kunnen delen van bepaalde informatie zijn zoals bekend de veiligheid van betrokkenen, bondgenootschappelijke afspraken en de betrokkenheid van inlichtingendiensten. Deze redenen zijn op dit moment nog actueel. Indien deze redenen op enig moment in de tijd niet langer van toepassing zijn, kan worden besloten tot derubricering van de informatie. Zie

met betrekking tot het (de)rubriceren van informatie ook de toelichting in de kabinetsreactie (Kamerstuk 32 623, nr. 322).

De leden van de SP-fractie en het lid Omtzigt constateren dat de Minister stelt dat het noodzakelijk is om de Kamer volledig, tijdig en juist te informeren. Stelt de Minister ook dat dit niet voldoende is gebeurd met betrekking tot het NLA-programma? Waarom denkt de Minister dat het een aanbeveling is van de commissie om de Kamer volledig, tijdig en juist te informeren?

36. Antwoord van het kabinet:

Zoals eerder aangegeven in de kabinetsreactie (Kamerstuk 32 623, nr. 322) ben ik met de Commissie van mening dat het noodzakelijk is om uw Kamer volledig, tijdig en juist te informeren. Als geschetst in het rapport en in de kabinetsreactie had de informatievoorziening in het geval van het NLA-programma anders moeten. Ik deel daarbij de observatie van de Commissie dat in het overleg met uw Kamer de rubricering «staatsgeheim» van bepaalde informatie een complicerende rol heeft gespeeld in deze informatievoorziening. Als beschreven door de Commissie heeft het ministerie zich ervoor ingespannen de parlementaire controle op dit deel van het programma mogelijk te maken door de Kamer vertrouwelijk te informeren.

In de brief van de Minister wordt gerefereerd aan «verhullend» taalgebruik, waar de commissie over schrijft (de commissie noemt ook «strategisch» taalgebruik). Erkent de Minister dat dergelijk taalgebruik is gebezigd? Zo ja, in welke gevallen is dit gebeurd? Kunt u ook aangeven waarom dit is gebruikt? Is dit inderdaad, zoals uit interne communicatie blijkt, om geen «slapende honden wakker te maken»?

Deelt de Minister de bevinding van de commissie dat de aanduiding «civiele steun» ten onrechte de indruk wekt dat het geleverde materiaal niet in de strijd wordt gebruikt? Zo ja, waarom is dan voor deze terminologie gekozen?

Op welke precieze datum werden de eerste pickup-trucks geleverd in het kader van het NLA-programma? Waarom werd in eerste instantie de Kamer enkel gemeld dat het om «(medische) voertuigen» ging? Op welke precieze datum is de Kamer gemeld dat pickup-trucks werden geleverd? Klopt het dat dit pas in november 2017 was? Waarom gebeurde dat zo laat?

De leden van de SP-fractie en het lid Omtzigt constateren dat als in 2017 reeds nachtzichtkijkers en ontminningsapparatuur worden geleverd, Minister Koenders in een Algemeen Overleg enkel benadrukt dat het NLA-programma over «medische kits [en] voedselpakketten et cetera» gaat. Waarom is de Kamer toen niet gemeld waar het werkelijk om ging? Waarom is er bewust voor gekozen uniformen in ieder geval tegenover de Tweede Kamer aan te duiden als kleding, zoals de commissie constateert? Is dit inderdaad omdat het niet gewenst werd geacht dat een strijder of brigade die zich schuldig maakt aan schendingen van humanitair recht een door Nederland betaald uniform draagt?

Deelt de Minister de conclusie van het rapport dat risico's niet expliciet benoemd maar juist toegedekt werden, specifiek wat betreft de NLA-steun in Zuid-Syrië, betreffende grensbewaking?

37, 38, 39, 40, 41. Antwoord van het kabinet:

Zoals in het antwoord op vraag 36 gesteld, ben ik met de Commissie van mening dat het noodzakelijk is om uw Kamer volledig, tijdig en juist te informeren. Als geschetst in het rapport en in de kabinetsreactie (Kamerstuk 32 623, nr. 322) had de informatievoorziening in het geval van het NLA-programma anders gemoeten. Zo zal het kabinet in toekomstige voorkomende gevallen concretere en specifiekere bewoordingen gebruiken. Ook zullen risico's dat dergelijke steun, in weerwil van gemaakte afspraken, toch in de strijd zou kunnen worden ingezet, duidelijker worden verwoord.

Ten aanzien van de term «civiel» verwijs ik u graag naar het antwoord op vraag 26. Met betrekking tot de uniformen merkt het kabinet op dat het dragen van uniformen juist bijdraagt aan de naleving van het humanitair oorlogsrecht, omdat daarmee invulling wordt gegeven aan het cruciale beginsel van onderscheid, te weten tussen burgers en strijders, dat beoogt burgers te beschermen tegen aanvallen.

Zoals eerder vermeld in beantwoording van vragen van de Kamer op 28 september 2018 (Kamerstuk 32 623 nr. 229), is Nederland in de zomer van 2016 begonnen met het leveren van voertuigen, nadat dit aan de Kamer is gecommuniceerd in de voortgangsrapportage van de Ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over de Nederlandse inzet in de strijd tegen ISIS van 29 april 2016 (Kamerstuk 27 925, nr. 590). In deze brief werd de Kamer gemeld dat (medische) voertuigen zouden worden geleverd. De exacte datum waarop voor het eerst werd gemeld dat dit pick-up trucks betrof heeft het ministerie niet kunnen vaststellen.

Ten aanzien van de kwestie van steun in Zuid-Syrië is destijds gekozen om weg te blijven van termen die duiden op typische overheidstaken zoals grensbewaking, teneinde de perceptie te voorkomen dat Nederland de bevoegdheid van de gematigde oppositie om dergelijke autoriteit uit te oefenen in juridische zin erkende. Nederland erkende de gematigde oppositie immers alleen als «legitieme vertegenwoordigers van het volk» en niet van de staat Syrië.

Waarom zijn de regering en de afzonderlijke bewindspersonen terughoudend geweest in het delen van informatie met de Kamer en waarom is van actieve informatieverstrekking aan de Kamer maar zeer beperkt sprake geweest, zoals het rapport concludeert?

42. Antwoord van het kabinet:

Op 15 december 2014 gaf het kabinet in een Kamerbrief (Kamerstuk 27 925, nr. 526) een terugkoppeling van de fact finding-missie met het oog op een mogelijk steunprogramma, gevolgd door een brief over voorziene (niet-letale) steun aan Syrische gematigde gewapende groeperingen in april 2015 (Kamerstuk 27 925, nr. 534). Na deze aankondiging heeft het ministerie de Kamer op de hoogte gehouden van de Nederlandse inzet, in de eerste plaats middels de reguliere Kamerbrieven over de bestrijding van internationaal terrorisme. Na de toegenomen belangstelling van uw Kamer voor het NLA-programma, is de informatievoorziening frequenter en uitgebreider geworden. Ik deel daarbij de observatie van de Commissie dat in het overleg met uw Kamer de rubricering «staatsgeheim» van bepaalde informatie een complicerende rol heeft gespeeld in deze informa-

tievoorziening. Als beschreven door de Commissie heeft het ministerie zich ervoor ingespannen met het vertrouwelijk informeren van de Kamer de parlementaire controle op dit deel van het programma mogelijk te maken.

Hoewel het ministerie met de hierboven geschetste informatievoorziening heeft getracht de Kamer in staat te stellen zijn controlerende functie uit te voeren, had deze, als ook in de kabinetsreactie (Kamerstuk 32 623, nr. 322) gesteld, anders moeten.

De leden van de SP-fractie en het lid Omtzigt constateren dat de commissie concludeert dat de aard van het programma en de daarmee gepaard gaande risico's niet worden uitvergroet maar afgezwakt. Dit bemoeilijkt niet alleen zuivere interne besluitvorming, maar ook de parlementaire controle op het beleid. Deelt de Minister de conclusie dat de aard van het programma is afgezwakt? Deelt de Minister de conclusie dat dit de parlementaire controle heeft bemoeilijkt? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe is deze controle bemoeilijkt?

43. Antwoord van het kabinet:

De Commissie constateert dat de informatievoorziening aan de Tweede Kamer in de beginfase weliswaar een overzicht gaf van de voornemens, bedoelingen en risico's, maar dat het beeld erg abstract en algemeen bleef. Daarbij zou de informatie die met de Kamer gedeeld werd het beeld oproepen van een «illusie van controle»: risico's zijn bekend en worden gemitigeerd. De Commissie stelt voorts vast dat de Tweede Kamer in de beginfase over het algemeen weinig doorvroeg op het programma en de risico's. De geruststellende bewoordingen in de kabinetsbrieven zouden niet hebben bijgedragen aan de alertheid van de Kamer.

In de kabinetsreactie (Kamerstuk 32 623, nr. 322) erkent het ministerie dat de risico's duidelijker hadden moeten worden verwoord en het belang van tijdige, juiste en volledige informatievoorziening aan de Kamer.

De leden van de SP-fractie en het lid Omtzigt constateren dat de commissie stelt dat er bij strikte toepassing van de criteria geen enkele groepering in aanmerking zou komen voor steun. Deelt de Minister deze conclusie? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom werden de criteria niet strikt toegepast? Kan de Minister aangeven of en, zo ja, wanneer de Kamer is geïnformeerd dat de criteria niet strikt werden toegepast?

44. Antwoord van het kabinet:

Met het NLA-programma werd uiting gegeven aan een breed gedeeld verlangen in de Kamer en de Nederlandse samenleving om iets te doen aan het bloedvergieten in Syrië. In de uiterst complexe context die toen gold in Syrië, is getracht de selectie van te steunen groeperingen zo goed mogelijk vorm te geven. Zie voor meer informatie omtrent de selectie van de groeperingen hoofdstuk 5.2.1 en 5.2.2 van het rapport van de Commissie.

Met de Commissie ben ik van mening dat de selectiecriteria die werden gehanteerd achteraf gezien moeilijk toetsbaar waren in de praktijk, onder andere omdat zij ruimte boden voor interpretatie. Idealiter was de mate van risico die hierbij toelaatbaar werd geacht, inclusief de kanttekening dat volledig waterdichte monitoring in een conflictgebied niet mogelijk is, onderwerp

geweest van debat toen de criteria in april 2015 werden gedeeld met uw Kamer (Kamerstuk 27 925, nr. 534).

De leden van de SP-fractie en het lid Omtzigt constateren dat de commissie schrijft dat samenwerking met extremistische groeperingen «gebruikelijk» was. Is dat ook de conclusie van de Minister? Zo nee, waarom niet?

45. Antwoord van het kabinet:

In Syrië bestond ten tijde van het NLA-programma een complexe conflictsituatie, met honderden gewapende groepen. Als verwoord in antwoorden op Kamervragen in september 2018 (Kamerstuk 32 623, nr. 229): «in de complexe conflictsituatie zoals die in Syrië destijds bestond, met honderden gewapende groepen, werden door Syrische gematigde strijdgroepen voor bepaalde offensieven en op specifieke locaties, allianties aangegaan met extremistische groepen. Deze samenwerking had een pragmatisch en incidenteel karakter; door coördinatie van de aanvallen kon een offensief van ISIS of het regime beter het hoofd worden geboden.» Het betrof, kortom, geen operationele samenwerking. Zie ter zake ook pagina's 68–69 van het rapport.

Houdt de Minister staande dat de door Nederland gesteunde groepen in Syrië niet betrokken zijn geweest bij mensenrechtenschendingen of oorlogsmisdaden? Hoe beoordeelt de Minister in dit verband de conclusie van de commissie dat het een illusie is te veronderstellen dat er in deze oorlog gewapende groeperingen waren die schone handen konden blijven houden en dat dat ook geldt voor de door Nederland gesteunde groeperingen?

46. Antwoord van het kabinet:

Als eerder aan de Kamer gemeld (Kamerstuk 32 623, nr. 229) zijn enkele NLA-ontvangers, nadat zij steun ontvingen, beschuldigd van het overtreden van regels van het humanitair oorlogsrecht. Het Syrië-team heeft dergelijke signalen opgenomen met de groepen wanneer die signalen binnenkwamen. Verschillende aantijgingen bleken niet altijd makkelijk verifieerbaar. Met de groepen werd gesproken over mensenrechten en enkele commandanten hebben mensenrechtentrainingen gevolgd. Dat kan schendingen niet altijd voorkomen. Wel is samen met partners als het Verenigd Koninkrijk gepoogd met de groepen een pad in te slaan waarbij naleving van het humanitair oorlogsrecht, in de complexe conflictsituatie die gold, centraal stond. Zie ter zake ook pagina's 68–69 van het rapport.

Als ook gesteld in antwoord op vraag 44 ben ik met de Commissie van mening dat de criteria op basis waarvan te steunen groeperingen werden geselecteerd, achteraf gezien moeilijk toetsbaar en toepasbaar waren in de praktijk. Idealiter was de mate van risico die hierbij toelaatbaar werd geacht, inclusief de kanttekening dat volledig waterdichte monitoring in een conflictgebied niet mogelijk is, onderwerp geweest van debat toen de criteria in april 2015 werden gedeeld met uw Kamer (Kamerstuk 27 925, nr. 534).

Klopt het dat betrokkenheid bij oorlogsmisdaden en mensenrechtenschendingen van door Nederland gesteunde groepen in de praktijk werd geduld als dit een incidenteel karakter had? Zo ja, wanneer is deze interpretatie van het beleid de Kamer gemeld?

47. Antwoord van het kabinet:

Nee, zie ook het antwoord op vraag 46. Wel had, zoals eerder gesteld door mijn voorganger, de monitoring achteraf gezien scherper en frequenter moeten.

Hoe beoordeelt de Minister dat de fout van de commissie over de positie van het OM ten opzichte van een van de door Nederland gesteunde groepen, namelijk dat ten onrechte de indruk is gewekt dat het OM van standpunt was veranderd? Wat zegt dit volgens de Minister over het onderzoek van de commissie-Cammaert? Deelt de Minister de opvatting dat de stelling dat er geen enkele indicatie was dat er groepen gesteund waren die door het OM als terroristisch gekwalificeerd waren, niet blijkt te kloppen?

48. Antwoord van het kabinet:

In aanvulling op mijn brief van 9 december 2022 met betrekking tot de aanbieding van het rapport van de Commissie van onderzoek NLA-programma in Syrië (Kamerstuk 32 623, nr. 321) alsmede de kabinetsreactie op dit onderzoek van 20 december 2022, heb ik uw Kamer op 18 januari 2023 een brief met bijlage gestuurd die ik op 12 januari 2023 ontving van de voorzitter van de onderzoekscommissie, houdende een bijstelling in de tekst van de bijlage M van het rapport (Kamerstuk 32 623, nr. 323).

Zoals aangegeven in mijn brief van 18 januari 2023 verandert de kabinetsreactie door deze bijstelling niet. Het rapport bevat waardevolle lessen ter verdere verbetering van eventuele toekomstige NLA-programma's. Voorbeelden betreffen de communicatie over de volkenrechtelijke aspecten, de sturing op beleid en uitvoering, de rubricering van informatie en de communicatie met de Tweede Kamer. Het kabinet heeft met instemming kennisgenomen van de conclusie van de Commissie dat geen aanwijzingen zijn gevonden die erop duiden dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken groeperingen heeft gesteund die als jihadisten of terroristen kunnen worden aangemerkt.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van de Kabinetsreactie op het rapport van de Commissie van onderzoek naar het NLA-programma Syrië (commissie-Cammaert) en de daarbij behorende stukken.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de Minister in de brief van 7 april 2015 schrijft dat: «Een van de risico's van het steunen van gewapende groepen is dat deze steun in ongewenste handen valt. Dit risico wordt gemitigeerd door alleen zorgvuldig doorgelichte groepen in aanmerking te laten komen voor steun. Om te beginnen neemt het kabinet groepen in overweging die door partners – aan de hand van een zogenoemde vetting-procedure – als voldoende betrouwbaar zijn beoordeeld. In aanvulling op deze voorselectie hanteert het kabinet een eigen vetting-procedure, die erin voorziet groepen te toetsen aan een aantal voor het kabinet doorslaggevende criteria. Het betreft onder andere criteria om uit te sluiten dat operationele samenwerking met extremistische groepen aan de orde is, om zeker te stellen dat deze groepen een inclusieve politieke oplossing nastreven en om te garanderen dat groepen geëncouraged zijn aan de naleving van het humanitair oorlogsrecht.»

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat uit het onderzoek van de commissie-Cammaert blijkt dat er in de praktijk wel degelijk

samengewerkt werd door de door Nederland gesteunde groepen met extremistische groepen. Dit was in de realiteit van de situatie in Syrië ook niet te voorkomen, zo is duidelijk geworden. De vraag is of de Minister de Kamer niet van deze realiteit op de hoogte had moeten stellen. Deze leden willen weten waarom dit niet is gebeurd.

49. Antwoord van het kabinet:

Als aangegeven in antwoorden op Kamervragen in september 2018 (Kamerstuk 32 623, nr. 229): «in de complexe conflict situatie zoals die in Syrië destijds bestond, met honderden gewapende groepen, werden door Syrische gematigde strijd-groepen voor bepaalde offensieven en op specifieke locaties, allianties aangegaan met extremistische groepen. Deze samenwerking had een pragmatisch en incidenteel karakter; door coördinatie van de aanvallen kon een offensief van ISIS of het regime beter het hoofd worden geboden.» Het betrof, kortom, geen operationele samenwerking. Zie ter zake ook pagina's 68–69 van het rapport.

Als beschreven in de kabinetsreactie (Kamerstuk 32 623, nr. 322), waren de dilemma's die nu voorliggen naar aanleiding van het rapport idealiter in aanloop naar en tijdens het programma besproken in plaats van erna. Dit geldt ook voor bovenstaande, en wordt als les meegenomen voor de toekomst.

Vragen en opmerkingen van het lid van de BBB-fractie

Het lid van de fractie BoerBurgerBeweging heeft kennisgenomen van de documenten omtrent het NLA-programma. Hier zijn nog een aantal vragen over.

Het lid van de fractie BoerBurgerBeweging constateert dat er uit het rapport valt op te maken dat er in de besluitvorming sprake was van een hybride karakter. Meerdere directies hadden dus hun verantwoordelijkheid. Door deze complexe structuur is er niemand eindverantwoordelijk. Dit fenomeen (geen eindverantwoordelijke) zien we niet voor het eerst bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In de kabinetsreactie is te lezen dat hier nadrukkelijker op gestuurd zal worden. Waarom wordt er per definitie bij de hele rijksoverheid niet gestuurd op één verantwoorde-lijke per dossier?

50. Antwoord van het kabinet:

Met de Commissie ben ik van mening dat de eindverantwoorde-lijkheid voor programma's met een hybride karakter stevig(er) in de organisatie dient te worden belegd. Dit advies geldt des te meer voor een matrixorganisatie als het Ministerie van Buiten-landse Zaken. Als Minister van Buitenlandse Zaken ben ik dan ook van mening dat de eindverantwoordelijkheid voor programma's op het snijvlak van beleidsterreinen en directies nadrukkelijk(er) dient te worden belegd bij één van de betrokken directeuren of bij een daarvoor specifiek benoemd persoon die onder de verantwoordelijkheid van één van de DG's valt (bijvoor-beeld een projectdirecteur met een taskforce). Zie ter zake ook de kabinetsreactie (Kamerstuk 32 623, nr. 322).

Het lid van de fractie BoerBurgerBeweging constateert dat de Neder-landse overheid bepaalde gewapende groeperingen steunt. In het rapport staat dat er weinig controle en toezicht is op dit soort groeperingen. Daarbij wordt ook gesteld dat er niet gekeken (kan) worden of deze groeperingen voldoen aan de voorwaarde die Nederland stelt om hulp te

krijgen. Hoe groot is hier het risico dat Nederland steun gegeven heeft of nog steeds geeft aan verkeerde groeperingen?

51. Antwoord van het kabinet:

Met het NLA-programma werd uiting gegeven aan een breed gedeeld verlangen in de Kamer en de Nederlandse samenleving om iets te doen aan het bloedvergieten in Syrië. In de uiterst complexe context die toen gold in Syrië, is getracht de selectie van te steunen groeperingen zo goed mogelijk vorm te geven. Zie voor meer informatie omtrent de selectie van de groeperingen hoofdstuk 5.2.1 en 5.2.2 van het rapport van de Commissie.

Als beschreven door de Commissie vormde «gematigdheid» de belangrijkste voorwaarde waar het te steunen groeperingen betrof. Hieruit vloeiden selectiecriteria voort die bij aanvang van het NLA-programma aan de Kamer zijn gemeld (Kamerstuk 27 925, nr. 534). De Commissie schrijft in haar rapport dat deze selectiecriteria op papier geschikt leken, maar in de praktijk moeilijk toetsbaar waren, onder meer omdat zij ruimte lieten voor interpretatie. Het ministerie trekt hier lering uit voor de toekomst. Dit gezegd hebbende heeft het kabinet met instemming kennisgenomen van de constatering van de Commissie dat geen aanwijzingen zijn gevonden die erop duiden dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken groeperingen heeft gesteund die als jihadisten of terroristen kunnen worden aangemerkt. Thans is geen sprake van programma's waarin niet-letale steun wordt geleverd aan gewapende groeperingen.

Volgend hierop is dat Nederland afhankelijk is van informatie/inlichtingen van bondgenoten. Is het kabinet zich ervan bewust dat deze landen, met hun informatievoorsprong, ons kunnen beïnvloeden?

52. Antwoord van het kabinet:

Zoals aangegeven in de kabinetsreactie (Kamerstuk 32 623, nr. 322) onderschrijft het kabinet het door de Commissie geschetste belang van een zo volledig mogelijke eigenstandige informatiepositie rondom niet-letale steun. In het licht van de eerdergenoemde weerbarstige context is realisme hierbij op zijn plaats; afhankelijkheid en onzekerheid zijn onvermijdelijk. Als Nederland niet zelf ter plekke aanwezig kan zijn, is het soms wel mogelijk terug te vallen op informatie van bondgenoten. Zonder aanwezigheid in het veld laat ook deze informatie zich echter moeilijk verifiëren. Duidelijkheid over deze risico's is noodzakelijk, in de besluitvorming en in de communicatie.

Het lid van de fractie BoerBurgerBeweging constateert dat het bij de Directie Juridische Zaken en bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken bekend was dat het NLA-programma het non-interventiebeginsel en mogelijk ook het geweldsverbod zou schenden. Is er nu bekend waar dit gebeurd is en in welke omvang? Daarbij stelt het kabinet, op basis van een interpretatieruimte, dat het NLA-programma binnen de grenzen van het internationaal recht is gebleven. Waar wordt dit op gebaseerd?

53. Antwoord van het kabinet:

Met de Commissie is het kabinet van mening dat daar waar rechtsgebieden minder eenduidig zijn in de toepassing, zoals in het geval van het non-interventiebeginsel, het internationaal recht interpretatieruimte biedt. Het kabinet blijft op basis van deze interpretatieruimte bij de constatering dat het NLA-programma binnen de grenzen van het internationaal recht,

waaronder het non-interventiebeginsel, is gebleven. Het NLA-programma was ook in lijn met het geweldverbod, zoals opgenomen in artikel 2, lid 4 van het Handvest van de Verenigde Naties. Het NLA-programma bestond immers niet uit steun die kan worden opgevat als geweldgebruik in de zin van het VN Handvest.

Het lid van de fractie BoerBurgerBeweging constateert dat het Nederlandse buitenlandbeleid als doel heeft de landsbelangen te beschermen, Nederlandse burgers in het buitenland te ondersteunen, en de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen. Hoe rijmt het kabinet dit met de schending van het non-interventiebeginsel en het geweldverbod?

54. Antwoord van het kabinet:

Het NLA-programma beoogde om in een weerbarstige context een bijdrage te leveren aan de internationale rechtsorde en stabiliteit. Daarmee werd tegemoet gekomen aan een breed gedeeld verlangen in de Kamer en de Nederlandse samenleving om iets te doen tegen het bloedvergieten van het Assad-regime en ISIS. Het kabinet is van mening dat het NLA-programma binnen de grenzen van het internationaal recht is gebleven. Door gebruik te maken van de volkenrechtelijke interpretatieruimte heeft Nederland bijgedragen aan rechtsontwikkeling op dit terrein en daarmee aan de bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde.

Verder constateert het lid van de fractie BoerBurgerBeweging dat de commissie in het rapport schrijft dat de informatievoorziening richting de Kamer niet goed was. Was de regering hiervan op de hoogte? Zo ja, wanneer?

55. Antwoord van het kabinet:

Op 15 december 2014 gaf het kabinet in een Kamerbrief (Kamerstuk 27 925, nr. 526) een terugkoppeling van de fact finding-missie met het oog op een mogelijk steunprogramma, gevolgd door een brief over voorziene (niet-letale) steun aan Syrische gematigde gewapende groeperingen in april 2015 (Kamerstuk 27 925, nr. 534). Na deze aankondiging heeft het ministerie de Kamer op de hoogte gehouden van de Nederlandse inzet, in eerste plaats middels de reguliere Kamerbrieven over bestrijding van internationaal terrorisme. Na toegenomen belangstelling van uw Kamer voor het NLA-programma, is de informatievoorziening aan uw Kamer frequenter en uitgebreider geworden. Ik deel daarbij de observatie van de Commissie dat in het overleg met uw Kamer de rubricering «staatsgeheim» van bepaalde informatie een complicerende rol heeft gespeeld in deze informatievoorziening. Als beschreven door de Commissie heeft het ministerie zich ervoor ingespannen met het vertrouwelijk informeren van de Kamer de parlementaire controle op dit deel van het programma mogelijk te maken.

Hoewel het ministerie met de hierboven geschetste informatievoorziening heeft getracht de Kamer in staat te stellen zijn controlerende functie uit te voeren, had deze, als ook in de kabinetsreactie (Kamerstuk 32 623, nr. 322) gesteld, anders moeten.