

Vergaderjaar 2019–2020

27 925

Bestrijding internationaal terrorisme

35 363

Interpellatie-Karabulut over het onderzoeksrapport van CENTCOM over de luchtaanval op Hawija

Nr. 707

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 maart 2020

Hierbij treft u, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, een stand van zaken aan over de uitvoering van verschillende moties en toezeggingen die zijn gedaan in het kader van transparantie over burgerslachtoffers bij luchtaanvallen in de strijd tegen ISIS, en de uitvoering van een aantal moties ter zake. Ook wordt ingegaan op de vragen die op 11 februari jl. door het lid Belhaj (D66) in de regeling van werkzaamheden zijn gesteld. (Handelingen II 2019/20, nr. 52, Regeling van Werkzaamheden).

De moties en toezeggingen zien achtereenvolgens op:

- de feiten over de wapeninzet in Hawija (nacht van 2 op 3 juni 2015);
- de vergoedingen voor slachtoffers en nabestaanden van Hawija en Mosul (nacht van 20 op 21 september 2015);
- de transparantie over de Nederlandse inzet in de luchtcampagne tegen ISIS in algemene zin;
- het toekomstige transparantiebeleid.

Feiten wapeninzet Hawija

Op 19 december jl. vond er een interpellatiedebat (Handelingen II 2019/20, nr. 39, item 49) plaats over mediaberichtgeving waaruit zou blijken dat er door CENTCOM wél een *Closure Report* is opgesteld over de wapeninzet in Hawija. Ook zou uit mediaberichtgeving blijken dat CENTCOM – in tegenstelling tot de informatie die mijn Ministerie van CENTCOM had ontvangen – sinds 1,5 jaar een aantal van 70 burgerslachtoffers ten gevolge van deze wapeninzet meerekent in het totale aantal burgerslachtoffers ten gevolge van acties van de anti-ISIS coalitie.¹

¹ Zoals vermeld in het maandelijks overzicht van mogelijke burgerslachtoffers als gevolg van coalitieoptreden.

Ik heb in het debat mijn ongenoegen geuit over de ontstane onduidelijkheid. Ik heb toegezegd mijn Amerikaanse counterpart, *Secretary of Defense* Mark Esper te vragen de informatie te verifiëren die het Ministerie van Defensie tot dan toe van CENTCOM over de wapeninzet had ontvangen. En marge van de *Munich Security Conference* (12–15 februari jl.) heb ik de heer Esper gesproken over de brief die ik hem in dit kader heb gestuurd. Deze brief en het antwoord daarop treft u aan in de bijlage².

Het antwoord dat namens de heer Esper is gegeven, bevestigt de volgende feiten over de wapeninzet in Hawija:

- *De evaluatie van het incident is in september 2015 voltooid en afgesloten;*
Zoals in het interpellatiedebat is aangegeven had CENTCOM in aanloop naar het debat desgevraagd al bevestigd dat er geen sprake is van een *Closure Report*. De brief die het ministerie op 16 december jl. van CENTCOM hierover ontving treft u tevens aan in de bijlage³. Dat er geen sprake was van een *Closure Report* was reeds aan de Kamer gemeld in de brief van 25 november jl. (Kamerstuk 27 925, nr. 673). Er wordt nu aangegeven dat ten tijde van het aanvullende onderzoek naar het *targeting proces*, het zogenaamde AR 15–6-onderzoek, een *CIVCAS Closure Report* geen vereiste was voor onderzoek naar meldingen van burgerslachtoffers.
- *De inschatting van 70 burgerslachtoffers is afkomstig uit nieuwsberichten;*
Zoals aangegeven in de brief van 25 november jl. (Kamerstuk 27 925, nr. 673) circuleerde er na de wapeninzet verschillende aantallen mogelijke burgerslachtoffers. De uren en dagen na deze wapeninzet waren met veel onzekerheden omgeven. De eerste berichten in de internationale media over de wapeninzet in Hawija verschenen al op 3 en 4 juni 2015. In de periode daarna volgden meer (media)berichten die verschillend waren van karakter. In het AR 15–6-onderzoek wordt uiteindelijk aangehaald dat «*open-source media outlets report about 70 non-combatant deaths*». De uiteenlopende berichtgeving in de internationale media kon echter niet door de anti-ISIS coalitie worden geverifieerd.
- *In het informele AR 15–6-onderzoek heeft men niet tot een conclusie kunnen komen over het specifieke aantal burgerslachtoffers dat, meer waarschijnlijk dan niet, het gevolg was van de luchtaanval.*
Zoals aangegeven in de brief van 25 november jl. (Kamerstuk 27 925, nr. 673) heeft CENTCOM uiteindelijk nooit een nauwkeurige vaststelling kunnen maken van het aantal burgerslachtoffers. Tot op de dag van vandaag is nog altijd niet zeker hoeveel burgerslachtoffers er precies zijn te betreuren in Hawija.

Op de volgende punten wijkt het antwoord af van de informatie die eerder van CENTCOM is ontvangen:

- *De wapeninzet in Hawija is opgenomen in de maandelijkse rapporten over burgerslachtoffers van CJTF-OIR⁴ en andere statistieken die gebaseerd zijn op CJTF-OIR-evaluaties van burgerslachtoffers. Als gevolg van een administratieve fout van CJTF-OIR werd de wapeninzet in Hawija pas op 5 december jl. vermeld in het maandelijkse overzicht;*
- *Hoewel het diagram in figuur 2 van het rapport «Civilian Casualty Review»⁵ uit 2018 wordt aangeduid als «Maandelijks bevestigde burgerslachtoffers voor Irak en Syrië (OIR-rapportage), geven de cijfers*

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁴ *Combined Joint Taskforce – Operation Inherent Resolve*, aangestuurd door CENTCOM.

⁵ *National Defense University*, 17 april 2018, pagina 3, figuur 2: *Monthly Confirmed CIVCAS for Iraq and Syria (OIR Reporting)*.

in het diagram het aantal burgerslachtoffers weer dat «meer waarschijnlijk dan niet» is gevallen;

In december 2019 gaf CENTCOM in de richting van het Ministerie van Defensie nog aan dat de wapeninzet in Hawija geen onderdeel was van het totaal aantal, omdat dit zou bestaan uit door CENTCOM *bevestigde* burgerslachtoffers. Dit antwoord heb ik in het interpellatiedebat letterlijk voorgelezen: «CENTCOM reports only confirmed numbers of CIVCAS, however it does not exclude the possibility of more («at least»»). The Hawija investigation found that non-combatant deaths were likely but was unable to confirm the specific number of CIVCAS.» Langs deze lijn zijn derhalve op 18 december jl. ook de vragen van het lid Karabulut (inclusief die over het diagram) beantwoord (Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 1180). Nu wordt door de Amerikaanse Minister van Defensie gesteld dat de wapeninzet wel onderdeel is van het totaal dat, naar nu wordt gesteld, wordt samengesteld uit «meer waarschijnlijk dan niet»⁶ in plaats van *bevestigd* geachte vermoedens/meldingen van mogelijke burgerslachtoffers. Voorts wordt aangegeven dat de wapeninzet daardoor wel onderdeel is van het genoemde diagram.

Mede gelet op het belang dat ik hecht aan transparantie, juist waar het gaat over het onderwerp burgerslachtoffers, betreur ik dat deze informatie afwijkt van de informatie die eerder van CENTCOM is ontvangen en is gemeld in het interpellatiedebat, omdat nu blijkt dat de aanval in Hawija wel deel uitmaakt van het totaal aantal en het diagram. Ik ben uitgegaan van de informatie die ik via de officiële kanalen van CENTCOM ontving. Het antwoord van de VS doet verder niet af aan de informatie die over deze wapeninzet eerder is verstrekt in de brieven van 4 november jl. (Kamerstuk 27 925, nr. 670) en 25 november jl. (Kamerstuk 27 925, nr. 673).

Naast het verifiëren van informatie over deze wapeninzet is, conform de motie van het lid Karabulut (Kamerstuk 35 363, nr. 1), aan dhr. Esper het verzoek overgebracht of de rapporten van de door CENTCOM uitgevoerde onderzoeken naar de wapeninzet in Hawija in hun volledigheid openbaar dan wel vertrouwelijk met de Kamer kunnen worden gedeeld. Het antwoord van de VS daarop is negatief. De antwoordbrief vermeldt wel dat er meerdere verzoeken zijn ontvangen om documenten over de wapeninzet openbaar te maken in het kader van de Amerikaanse *Freedom of Information Act* en dat de VS zich inspant om daarop tijdig te reageren.

Voorafgaand aan de wapeninzet bekende risico's

Het lid Belhaj (D66) heeft in de regeling van werkzaamheden van 11 februari jl. vragen gesteld over de risico's op materiële nevenschade en/of burgerslachtoffers die voorafgaand aan de wapeninzet in Hawija bij het Ministerie van Defensie bekend waren. Bij de inschatting van deze risico's speelden twee elementen een rol: de *Collateral Damage Estimate* (CDE) en de inschatting van experts van de impact van mogelijke secundaire explosies. Beide zijn onderdeel van het *targeting proces* van de Coalitie zoals beschreven in de brief van 4 november jl. (Kamerstuk 27 925, nr. 670).

De CDE wordt vermeld in de bijlage van een interne nota gedateerd 16 januari 2015, die openbaar is gemaakt in het kader van de beant-

⁶ Volgens het maandelijks overzicht is dit een vertaling van *credible*. Zoals vermeld in de beantwoording van vragen van het lid Karabulut (Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 1180). staat in het maandelijks overzicht hierover het volgende: «An assessment of «credible» means that our team investigated the allegation and determined that, based on available evidence, more likely than not, the death was the result of Coalition action.»

woording van schriftelijke vragen van het lid Karabulut (SP) (Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 1667). De CDE is een door software gegeneerde inschatting van de te verwachte materiële nevenschade en/of burgerslachtoffers bij het gebruik van een specifiek soort wapen op een specifiek coördinaat (doel). Bij deze berekening wordt alle relevante informatie betrokken die op dat moment bij de Coalitie beschikbaar is. De achterliggende methodologie is verder gerubriceerd. De CDE berekent echter niet wat de impact is van mogelijke *secundaire* explosies, terwijl de ervaring leerde dat bij aanvallen op dit soort fabrieken er secundaire explosies konden optreden. Daarom is er door experts een aanvullende beoordeling gemaakt van de impact van mogelijke secundaire explosies, op basis van de destijds ingeschatte hoeveelheid in de fabriek opgeslagen explosieven en eerdere ervaring met het aanvallen van dit soort fabrieken. Uit die analyse bleek dat de te verwachte materiële nevenschade vanwege de kans op mogelijke secundaire explosies weliswaar groter was dan de CDE had berekend, maar dat deze schade niet buiten het industriegebied zou optreden. Daarnaast werd ingeschat dat bij een nachtaanval er *enkel* sprake zou zijn van materiële nevenschade.

Op basis van de CDE en de inschatting van de impact van mogelijke secundaire explosies was de verwachting dat bij deze aanval geen burgerslachtoffers zouden vallen. Daarop heeft de Nederlandse *Red Card Holder*, na overleg met de Nederlandse *Legal Advisor*, besloten dat de aanval door Nederland kon worden uitgevoerd. Zoals aan de Kamer is gemeld, bleek achteraf dat in de fabriek veel meer explosieven lagen dan bij Nederland bekend was of kon worden ingeschat op basis van de op dat moment beschikbare inlichtingen van de anti-ISIS coalitie. Hierdoor werd ook een groot aantal andere gebouwen in de omgeving van het industriegebied vernietigd en waren er, zoals gemeld in de brief van 25 november jl. (Kamerstuk 27 925, nr. 673), zeer waarschijnlijk burgerslachtoffers te betreuren.

Vergoedingen

Aansprakelijkheid en schadeafhandeling

In de brief van 4 november jl. (Kamerstuk 27 925, nr. 670) is de aansprakelijkheid en schadeafhandeling in het geval van materiële schade en/of burgerslachtoffers reeds toegelicht in formele, juridische zin. In de brief wordt beschreven dat de rechtsgrond voor optreden van de F-16 inzet in Irak het verzoek tot militaire steun van Irak in de strijd tegen ISIS was. Alle landen die actief zijn binnen de anti ISIS-coalitie en militaire inzet plegen in Irak, handelen daarmee met instemming van Irak. De Iraakse autoriteiten werden in het doelontwikkelingsproces betrokken en moesten toestemming geven om doelen aan te vallen. Op grond van algemene internationaalrechtelijke beginselen is het daarmee in eerste instantie aan Irak zelf hoe wordt omgegaan met schade die als gevolg van het verzoek tot militaire steun wordt veroorzaakt. Hieruit vloeit tevens voort dat Iraakse burgers in eerste instantie terecht kunnen bij de Iraakse autoriteiten. De verantwoordelijkheid van Irak in dezen is gebaseerd op de algemeen geldende rechtsregels daaromtrent in het internationaal recht. Voor staatsaansprakelijkheid en de verdeling daarvan is derhalve geen specifiek verdrag tussen Nederland en Irak vereist.

Het lid Belhaj (D66) heeft in dit verband in de regeling van werkzaamheden van 11 februari jl. vragen gesteld over de inhoud van een interne nota gedateerd 16 januari 2015, die openbaar is gemaakt in het kader van de beantwoording van schriftelijke vragen van het lid Karabulut (SP) (Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 1667) In deze nota staat aangegeven dat het Ministerie van Defensie per geval beziet of er een compen-

satieregeling moet worden uitgewerkt. In de bijlage van de nota wordt echter aangegeven dat indien er sprake is van burgerslachtoffers er compensatieregelingen worden vastgesteld, als ware dit een automatische. Tegelijkertijd wordt ook het onderscheid aangegeven tussen de verschillende vormen van compensatie die van toepassing kunnen zijn (juridisch verplichte schadevergoeding of vrijwillige vergoeding oftewel ex-gratia). De Kamer is in de brief van 4 november jl. (Kamerstuk 27 925, nr. 670) over deze verschillende vormen van compensatie geïnformeerd.

De inhoud van de genoemde nota (plus bijlage) heeft geleid tot de vraag waarom het Ministerie van Defensie destijds niet is overgegaan tot het vaststellen van compensatieregelingen. Zoals hierboven beschreven geldt dat in formele, juridische zin het in eerste instantie aan Irak zelf is hoe wordt omgegaan met schade die als gevolg van het verzoek tot militaire steun wordt veroorzaakt. In de genoemde nota (plus bijlage) wordt echter geanticipeerd op de situatie in de praktijk, waarbij wordt signaleerd dat er geen verdrag is met Irak over schadeafhandeling, en dat dit er waarschijnlijk ook niet zou gaan komen. Zoals aangegeven is voor de staatsaansprakelijkheid en de verdeling daarvan echter geen specifiek verdrag tussen Nederland en Irak vereist. Hieruit volgt dat het ontbreken van dergelijk verdrag met Irak Nederland niet automatisch dwingt om zelf compensatieregelingen vast te stellen. Het Ministerie van Defensie beoordeelt dit altijd per geval. Er is daarbij geen sprake van standaardprocedures of geldbedragen.

De brief van 4 november jl. (Kamerstuk 27 925, nr. 670) licht vervolgens toe dat er geen sprake is van civielrechtelijke aansprakelijkheid en deze gevallen nooit aanleiding hebben gegeven om over te gaan tot het uitkeren van een schadevergoeding. Enkel als er sprake is van onrechtmatig geweldgebruik en daarmee van civielrechtelijke aansprakelijkheid, zou dit aanleiding vormen om over te gaan tot het uitkeren van een schadevergoeding door Nederland. Zowel in het geval van Mosul als Hawija is het Ministerie van Defensie echter van mening dat er geen sprake is van onrechtmatig geweldgebruik.

Wel kan Nederland een vrijwillige vergoeding aanbieden. Het aanbieden van een vrijwillige vergoeding was niet eerder mogelijk omdat dit had geleid tot het openbaar worden van de exacte locatie, datum en het vermoedelijke aantal burgerslachtoffers van deze aanvallen. Zoals in de brief van 4 november jl. (Kamerstuk 27 925, nr. 670), waarin de Nederlandse betrokkenheid openbaar werd gemaakt, staat beschreven was openbaarmaking van deze informatie naar het oordeel van het kabinet gedurende de hele inzetperiode omwille van veiligheidsredenen niet mogelijk. In de brief van 25 november jl. (Kamerstuk 27 925, nr. 673) wordt aangegeven dat er welwillend zal worden gekeken naar de mogelijkheden voor een vrijwillige vergoeding aan (de nabestaanden van) de slachtoffers en/of voor de gemeenschappen die het betreft.

Vrijwillige vergoedingen Mosul

Bij het aanbieden van een vergoeding aan de nabestaanden van de wapeninzet in Mosul gaat het om individuele gevallen waarover het Ministerie van Defensie in het openbaar normaliter geen mededelingen doet. Dit is reeds aangegeven in antwoord op vragen van het lid Karabulut (SP) over de wapeninzet in Mosul (Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 925) In dit geval hecht ik er echter aan te vermelden dat ik recentelijk goedkeuring heb gegeven voor het aanbieden van een vrijwillige vergoeding aan de bij het ministerie bekende nabestaanden, waarbij het bedrag in verhouding is met vrijwillige vergoedingen dan wel uitgekeerde schadevergoedingen die door het Ministerie van Defensie in andere zaken

zijn aangeboden dan wel uitgekeerd. Inmiddels is sprake van een nieuwe situatie waarbij de Nederlandse Staat door een van de nabestaanden aansprakelijk is gesteld voor de consequenties van deze aanval. Het ministerie heeft aan betreffende nabestaande aangeboden om in gesprek te treden.

Vrijwillige vergoedingen Hawija

Voor wat betreft de wapeninzet in Hawija worden in lijn met de gewijzigde motie van de leden Belhaj en Voordewind (Kamerstuk 27 925, nr. 671) op dit moment door een interdepartementale werkgroep onder leiding van het Ministerie van Defensie opties in kaart gebracht voor een vrijwillige vergoeding aan (de nabestaanden van) de slachtoffers en de gemeenschap. Aangezien het hier een complexe zaak betreft kan ik op dit moment niet inschatten wanneer alle opties in kaart zijn gebracht en wanneer daarover kan worden besloten. Zorgvuldigheid staat hierbij voorop. In dat kader is reeds advies ingewonnen bij enkele VN-organisaties, ICRC, ngo's en partnerlanden. Ook is er door de Nederlandse ambassadeur in Bagdad contact gelegd met lokale autoriteiten in Hawija. De Kamer zal in geval van relevante ontwikkelingen over de voortgang van dit proces nader worden geïnformeerd.

In reactie op de motie van het lid Belhaj c.s. (Kamerstuk 27 925, nr. 678) is aangegeven dat als Nederlands overheidspersoneel ter plaatse zou gaan in het kader van het aanbieden van vergoedingen, er ook gekeken kan worden wat er nog aan feiten boven water kan worden gebracht, zonder daarover hoge verwachtingen te willen wekken. Randvoorwaardelijk is echter dat aanwezigheid ter plaatse verantwoord moet zijn in termen van de veiligheid van onze eigen mensen, of de veiligheid van medewerkers van een organisatie die handelt in opdracht van Nederland. Als eerste stap in dit proces is daarom een veiligheidsanalyse opgesteld, die wordt betrokken bij het in kaart brengen van de haalbaarheid van opties. Dit geldt ook voor de impact van COVID-19 in het gebied.

Transparantie inzet in luchtcampagne tegen ISIS in algemene zin

Zoals in de brief van 25 november jl. (Kamerstuk 27 925, nr. 673) is aangegeven zal het Ministerie van Defensie zoals verzocht over de gehele eerste inzetperiode (oktober 2014 tot en met juni 2016) dezelfde mate van transparantie betrachten die is geïntroduceerd bij aanvang van de tweede inzetperiode (januari tot en met december 2018). Dit betekent dat over de eerste inzetperiode met terugwerkende kracht het aantal missies, locaties, type doel en wapeninzet openbaar zal worden, op het detailniveau van het openbare «Weekoverzicht Defensieoperaties» 2018. Deze informatie is inmiddels gepubliceerd op de website van het Ministerie van Defensie.

Zoals de Kamer bekend is zijn naast de vier gevallen waarover de Kamer in april 2018 (Kamerstuk 27 925, nr. 629) reeds is geïnformeerd er geen andere gevallen van de anti-ISIS coalitie bij het Ministerie van Defensie bekend waarbij er mogelijk sprake was van burgerslachtoffers ten gevolge van Nederlandse wapeninzet. Over vermeende Nederlandse betrokkenheid bij andere aanvallen deed het ministerie tot voor kort enkel *in rechte* een uitspraak. Daarbij is aangegeven dat er geen sprake was van Nederlandse betrokkenheid. In het kader van verhoogde transparantie geeft het ministerie deze duidelijkheid sinds kort ook als het ministerie hier door derden (bijvoorbeeld door media en/of ngo's) naar wordt gevraagd. Dit geldt voor de aanvallen die staan genoemd in het maandelijkse overzicht van CENTCOM, waarnaar het onderzoek naar mogelijke burgerslachtoffers is afgerond, en waarbij CENTCOM inschat dat de aanval, meer waarschijnlijk dan niet, burgerslachtoffers tot gevolg had.

Op de vragen die tot nu toe via deze weg aan het ministerie zijn gesteld is aangegeven dat, voor zover bij het ministerie bekend, er geen sprake was van Nederlandse betrokkenheid.

Toekomstig transparantiebeleid

Zoals in de brief van 25 november jl. (Kamerstuk 27 925, nr. 673) is aangegeven zal in de toekomst bij gevallen waarbij door het Ministerie van Defensie onderzoek wordt gestart naar een vermoeden van mogelijke burgerslachtoffers als direct gevolg van Nederlandse wapeninzet in het kader van artikel 100 van de Grondwet, de Tweede Kamer standaard en zo snel mogelijk vertrouwelijk over dit onderzoek worden geïnformeerd. Ook zal de Kamer vertrouwelijk worden geïnformeerd over de uitkomst van dit onderzoek. Daarbij zal de Kamer worden meegenomen in de overwegingen van mijn ministerie over de mate van openbare transparantie die op dat moment in het kader van de veiligheid geoorloofd wordt geacht. Zoals is aangegeven in de procedurevergadering van de vaste Kamercommissie voor Defensie d.d. 29 januari jl. wordt er op dit moment gewerkt aan een gezamenlijk ambtelijk voorstel van het Ministerie van Defensie en de staf van de vaste Kamercommissie voor Defensie om dit proces praktisch vorm te geven. De vaste Kamercommissie zal spoedig van een voorstel worden voorzien.

Het Ministerie van Defensie is tevens op ambtelijk niveau in gesprek met een aantal organisaties die het ministerie eerder voorstellen hebben aangereikt over onder andere het toekomstige transparantiebeleid. Het is mijn voornemen om dit gesprek voort te zetten. Daarbij zal ook de motie van het lid Diks over onderzoeken van incidenten bij militaire inzet in coalitieverband (Kamerstuk 35 363, nr. 4) worden betrokken.

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