

Ministerie van Defensie

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

Onze referentie

BS2022012814

Bij beantwoording datum, onze referentie en betreft vermelden.



Ministerie van Defensie

> Retouradres Postbus 20701 2500 ES Den Haag

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

Hierbij bied ik u de antwoorden aan op de feitelijke vragen van de vaste commissie voor Defensie over het Stappenplan inzake burgerslachtoffers bij inzet in het kader van artikel 100 van de Grondwet (Kamerstuk 29 521 nr. 442). Deze vragen werden ingezonden op 23 mei 2022 met kenmerk 29521-442/2022D20690.

DE MINISTER VAN DEFENSIE

drs. K.H. Ollongren

Antwoorden op de vragen van de vaste commissie voor Defensie over het Stappenplan inzake burgerslachtoffers bij inzet in het kader van artikel 100 van de Grondwet (Kamerstuk 29 521 nr. 442) (ingezonden 23 mei 2022 met kenmerk 29521-442/2022D20690).

Nr Vraag

- 1 Aangezien u stelt dat ook na afloop van een inzet transparantie over Nederlandse wapeninzet van belang is, bent u bereid openheid te geven over Nederlandse verantwoordelijkheid voor burgerslachtofferincidenten in de NAVO-acties in Joegoslavië in 1999, de Kosovo-oorlog? Kunt u uw antwoord toelichten?**
- 2 Klopt het dat de Nederlandse regering zelf nooit enige betrokkenheid heeft erkend bij luchtaanvallen tijdens de Kosovo-oorlog die resulteerden in burgerdoden? Zo ja, waarom was dat? Wat was, tijdens de NAVO-acties in 1999, het transparantiebeleid betreffende de Nederlandse verantwoordelijkheid voor burgerdoden?**
- 3 Bent u bekend met het rapport van Human Rights Watch over betrokkenheid van de NAVO bij luchtaanvallen op Joegoslavië die resulteerden in burgerdoden¹? Bent u tevens bekend met de erkenning door de Koninklijke Luchtmacht van verantwoordelijkheid voor een luchtaanval die waarschijnlijk resulteerde in een burgerdode²? Heeft dit incident, zoals beschreven door de Luchtmacht, betrekking op incident nummer 51 uit het rapport van Human Rights Watch? Zo nee, betreft het dan een ander incident uit dit rapport?**
- 4 Kunt u aangeven voor welke van de in totaal negentig burgerslachtofferincidenten in de Kosovo-oorlog, zoals opgesomd in het rapport van Human Rights Watch, Nederland verantwoordelijkheid draagt? Zo nee, waarom niet?**

Antwoord op vragen van 1 t/m 4.

Zorgvuldige beantwoording van deze vragen neemt meer tijd in beslag. Ik zeg u daarom toe om deze vragen afzonderlijk schriftelijk te beantwoorden.

- 5 Kunt u aangeven hoeveel burgerdoden Nederland heeft veroorzaakt tijdens de missie in Uruzgan, Afghanistan, van 2006 tot 2010? Als u dit niet (precies) kan, bent u dan bereid onderzoek hiernaar te (laten) doen? Kunt u uw antwoord toelichten?**

Dit is niet mogelijk en heeft meerdere redenen.

¹ Bron: <https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/natbm002.pdf>

² Bron: Het Parool, "Zo veilig mogelijk aanvallen helpt bij de verwerking," 8 juli 1999

Zoals in antwoord op eerdere vragen t.a.v. Chora is aangegeven (Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021-2022, nr. 946) is uw Kamer op 5 juli 2021 geïnformeerd (Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2020-2021, nr. 2812) dat van de slachtoffers niet is vast te stellen of dit het gevolg was van acties van de Taliban of van de coalitietroepen. Tevens is aangegeven dat in Uruzgan geen ordentelijke bevolkingsregistratie bestond en doden in de moslimgemeenschap binnen vierentwintig uur werden begraven (Kamerstuk 27 925, nr. 272). Ook is gemeld dat het bij gevechtscontacten tijdens operaties niet altijd mogelijk was vast te stellen of slachtoffers onder de bevolking waren gevallen (Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2020-2021, nr. 2812). Bijvoorbeeld omdat niet kon worden vastgesteld of een slachtoffer een burger was of een vijandelijke strijder. De Nederlandse militairen verrichtten in Uruzgan hun werk onder zware omstandigheden. Het was daarbij moeilijk, soms zelfs onmogelijk, om na wapeninzet een gedetailleerde *Battle Damage Assessment* (BDA) op de grond uit te (laten) voeren. Ook hield het ministerie van Defensie geen systematische registratie bij van het aantal slachtoffers ten gevolge van Nederlands optreden, omdat dit vanwege de situatie ter plekke niet doenlijk was.

6 Kunt u aangeven in welke mate het door Nederland in de militaire operatie tegen IS toegepaste geweld bestond uit precisiemunitie? Zo nee, waarom niet?

Om de kans op nevenschade zo veel als mogelijk te beperken wordt telkens zorgvuldig afgewogen welk soort munitie wordt ingezet. In de luchtcampagne van de anti-ISIS coalitie is door Nederland enkel gebruik gemaakt van precisiemunitie. Zie verder het antwoord op vraag 12.

7 Wat verstaat u onder een coalitie? Is dit alleen een coalition of the willing of vallen missies onder VN-, NAVO- of EU-vlag hier ook onder?

Onder een coalitie wordt ieder samenwerkingsverband van landen verstaan waarbinnen Nederland een militaire bijdrage levert in het kader van artikel 100 van de Grondwet. Dit betreft dus zowel gelegenheidscoalities zoals de anti-ISIS coalitie als bestaande samenwerkingsverbanden zoals VN, NAVO en EU.

8 Klopt het dat de Kamer voorafgaand aan een missie geïnformeerd wordt over de mate waarop de Nederlandse besluitvorming bij militaire actie afhangt van buitenlandse inlichtingen? Zo nee, kunt u het huidige proces toelichten?

Defensie wordt transparanter over onze wapeninzet bij missies in het kader van artikel 100 van de Grondwet en over de risico's die met wapeninzet gepaard gaan. Voortaan zal in de paragraaf van de artikel-100 brief over het risico op burgerslachtoffers onder meer de positie van de Nederlandse 'Red Card Holder' en de positie van Nederland in de commando- en informatie/inlichtingenlijn van de desbetreffende coalitie worden beschreven. Daarbij zal voor zover mogelijk worden

aangegeven over welk type informatie/inlichtingen Nederland in algemene zin gedurende de missie kan beschikken, op basis waarvan tot wapeninzet kan worden overgegaan mits dat onderdeel is van de taakopdracht. Daarnaast wordt in algemene zin binnen de informatiehuishouding van Defensie actief geïnvesteerd in de eigenstandige beoordeling en appreciatie van het geheel aan informatie en inlichtingen dat Nederland in een doelontwikkelproces ter beschikking staat.

- 9 Klopt het dat de mogelijkheid bestaat dat er geen compensatieregime beschikbaar is en er dus bij een militaire missie geen afspraken worden gemaakt over compensatie in het geval van burgerslachtoffers? Zo nee, kunt u dat toelichten?**

- 10 Welk compensatieregime is leidend op het moment dat verschillende landen in een coalitie stappen?**

Antwoord op vragen 9 en 10

Indien een land een verzoek doet tot militaire steun is het op grond van het algemene internationaalrechtelijke beginsel van soevereiniteit van een staat aan het betreffende land zelf, hoe wordt omgegaan met schade die als gevolg van dat verzoek wordt veroorzaakt. Hieruit vloeit voort dat de burgers van dat land in eerste instantie terecht kunnen bij de eigen autoriteiten. Dit is in zulke gevallen het leidende regime.

Wanneer Nederland een militaire bijdrage levert aan een missie in het kader van artikel 100 van de Grondwet, wordt het juridisch kader gevormd door ofwel het humanitair oorlogsrecht, ofwel de mensenrechten, ofwel een combinatie van beide. In het geval van onrechtmatig handelen door schending van het toepasselijk recht, hebben nabestaanden en slachtoffers recht op een – juridisch verplichte – schadevergoeding. Voor overige gevallen geldt dat Nederland kan besluiten om op vrijwillige basis over te gaan tot compensatie als dat in de rede ligt.

Nederland zal zich ervoor inspannen dat er ook binnen de desbetreffende coalitie een adequaat algemeen compensatieregime van kracht is. Als dat het geval is, is dat regime leidend. Mocht er om nu nog onbekende redenen geen adequaat compensatieregime zijn vanuit de coalitie, zal Nederland in voorkomende gevallen in gesprek treden met de coalitie over mogelijkheden tot compensatie. Als dat niet tot het gewenste resultaat leidt is het aan Nederland om tot compensatie over te gaan, dan wel tot een – juridisch verplichte – schadevergoeding, dan wel tot een vrijwillige compensatie als dat in de rede ligt.

- 11 Zijn de juridische kaders van andere coalitiepartners belangrijk voor Nederland om te beoordelen of Nederland mee wil doen in een coalitie? Zo nee, waarom niet?**

Ja. In elke coalitie is het mogelijk dat niet alle landen partij zijn bij dezelfde voor de inzet relevante verdragen of dezelfde interpretaties hanteren van de relevante juridische kaders. Hoewel dat geen reden hoeft te zijn om deelname van Nederland in een coalitie te belemmeren, is het wel van belang dat alle leden van een coalitie bewust zijn van elkaars standpunten over de juridische kaders. De verschillen tussen de coalitieleden worden vervolgens meegewogen in de toedeling van specifieke opdrachten of wapeninzet door de coalitie.

- 12 Worden er, in gedachte stap 2 en 5, afspraken gemaakt over het type wapens die coalitiepartners gaan inzetten bij een gezamenlijke militaire missie? Zo nee, waarom niet? Zo ja, deelt u de mening dat hierbij gekeken moet worden naar het beperken van het gebruik van Explosieve Wapens in Dichtbevolkte Gebieden?**

Uitgangspunt is dat alle wapeninzet moet voldoen aan de eisen van het juridisch kader dat op de operatie van toepassing is. Zo bevat het humanitair oorlogsrecht de verplichting om geen wapeninzet te laten plaatsvinden als de verwachtbare nevenschade aan burgers en burgerobjecten onevenredig zou zijn aan het directe en concrete militaire voordeel van de wapeninzet.

Op 17 juni vond de laatste consultatieronde plaats over een tekst voor een politieke verklaring omtrent het gebruik van explosieve wapens in dichtbevolkte gebieden. De Nederlandse inzet in het onderhandelingsproces was onder andere gericht op betere naleving van de bestaande verplichtingen onder het humanitair oorlogsrecht om burgerslachtoffers te voorkomen. Een grote groep landen, waaronder Nederland en NAVO-bondgenoten, heeft aangegeven de tekst te steunen met de intentie de verklaring te ondertekenen.

- 13 Zal er na het eindverslag van commissie Sorgdrager (n.a.v. de motie Belhaj, Kamerstuk 27 925 Nr. 753) nog een moment zijn waarop het Nederlandse beleid voor de deelname in internationale militaire missies kan worden gewijzigd?**

Het aspect burgerslachtoffers is één van de zaken die van belang zijn bij het besluit van het kabinet tot deelname aan missies inzet in het kader van artikel 100 van de Grondwet. Met dit stappenplan wil ik, met het oog op toekomstige inzet, een nieuwe impuls geven aan ons denken over, en handelen naar, de bescherming van de burgerbevolking in een gewapend conflict en de daarbij behorende transparantie. Het denken over dit onderwerp en het gesprek daarover met de Kamer is wat mij betreft een continu proces, waarbij relevante ontwikkelingen en *lessons learned* zullen worden betrokken.

- 14 Kan de Kamer voorafgaand aan de debatten over de voortgang of evaluatie missies geïnformeerd worden over de vervolgstappen na uw brief met Kamerstuk 29 521 nr. 442?**

De prioriteit ligt nu bij het uitvoeren van dit stappenplan. Een aantal korte termijn stappen heeft betrekking op nieuwe artikel-100 inzet en zal in dat kader worden geïmplementeerd.

- 15 Luchtaanvallen worden vaak gekenmerkt door het feit dat er geen of weinig Nederlandse militairen op de grond aanwezig zijn. Hoe wordt bij dit soort aanvallen gewaarborgd dat er toch voldoende informatie wordt vergaard over de daadwerkelijke impact van de aanval en het aantal gevallen burgerslachtoffers? Worden er na een dergelijke aanval altijd militairen ter plaatse gestuurd om de hiervoor gestelde vragen te onderzoeken? Welke andere manieren zijn er om het aantal burgerslachtoffers en de impact van luchtaanvallen te onderzoeken?**

Defensie kijkt naar het verbreden van het eigen onderzoekskader inzake onderzoek naar vermoedens van burgerslachtoffers. Daarnaast wordt er in algemene zin continu en actief geïnvesteerd in een verbeterde samenwerking op informatie- en inlichtingenvlak met bondgenoten, en in de eigenstandige beoordeling en appreciatie van het geheel aan informatie en inlichtingen dat Nederland ter beschikking staat.³

Het antwoord op deze vraag is verder volledig afhankelijk van de toekomstige missies waaraan Nederland een militaire bijdrage gaat leveren in het kader van artikel 100 van de Grondwet en de context waarin deze missies gaan plaatsvinden. Het is niet mogelijk om daar in algemene zin op vooruit te lopen.

- 16 Vindt u dat de informatiepositie van de Nederlandse 'Red Card Holder' tijdens militaire operaties verbeterd moet worden? Zo ja, hoe kan hierin worden voorzien? Staan bondgenoten ervoor open de 'Red Card Holder' eerder in het proces dat leidt tot een aanval te betrekken? Zo ja, wat wordt dan daartoe ondernomen?**

De Kamer is reeds geïnformeerd (Kamerstuk 27925, nr. 725) dat per 1 juli 2020 de relevante instructie en aanwijzingen van de Commandant der Strijdkrachten voor de *Red Card Holder* zijn aangescherpt, conform de motie-Voordewind c.s. (Kamerstuk 27925, nr. 720). Daarmee wordt de *Red Card Holder* nog explicieter dan voorheen gewezen op het belang van het actief vragen naar dit soort informatie, op basis waarvan hij/zij een deskundige afweging maakt of een aanval door Nederland kan worden uitgevoerd.

Daarnaast zal voortaan in de paragraaf van de artikel-100 brief over het risico op burgerslachtoffers onder meer de positie van de Nederlandse '*Red Card Holder*' en de positie van Nederland in de commando- en informatie/inlichtingenlijn van de desbetreffende

³ Conform de motie-Stoffer c.s. (Kamerstuk 27925, nr. 718).

coalitie worden beschreven. Daarbij zal voor zover mogelijk worden aangegeven over welk type informatie/inlichtingen Nederland in algemene zin gedurende de missie kan beschikken, op basis waarvan tot wapeninzet kan worden overgegaan mits dat onderdeel is van de taakopdracht.

17 Is het mogelijk dat Nederland meedoet aan een militaire operatie zonder een onderzoeks- en/of compensatieregime dat erop gericht is onderzoek te doen naar (mogelijke) slachtoffers van eigen geweld en hen te compenseren?

Nee. Binnen de geldende omstandigheden zal sprake zijn van een Nederlands onderzoeks- en compensatieregime, evt. in aanvulling op dat van de desbetreffende coalitie. Zie verder het antwoord op vragen 10 en 15.

18 Voortbouwend op de toezeggingen die in de Kamerbrief zijn gedaan, gaat u minimale transparantiestandaarden ontwikkelen die Nederland altijd zal hanteren en waaraan een potentiële toekomstige militaire coalitie zal moeten voldoen als het Nederlandse deelname wenst? Zo nee, waarom niet?

Nee. De mate van transparantie over Nederlandse wapeninzet in missies is immers afhankelijk van de toekomstige missies en de context waarin deze missies gaan plaatsvinden. Ook kan niet alle informatie over Nederlands militair optreden in een missie zonder meer openbaar worden gemaakt. Dit maakt dat er per missie een inschatting zal worden gemaakt welke informatie we verwachten vrij te kunnen geven over onze wapeninzet, en welke overwegingen daaraan ten grondslag liggen. Het gaat om het treffen van de juiste balans tussen het streven naar transparantie en het beschermen van de personele, operationele en nationale veiligheid. Dat zal ook worden afgewogen al naar gelang het type militair optreden (er zijn immers fundamentele verschillen tussen het optreden op zee, in de lucht of op land) en eventuele afspraken in de coalitie waarin Nederland op dat moment opereert.

Voorafgaand aan missies zal worden gecommuniceerd over de mate van transparantie over Nederlandse wapeninzet. Dit transparantieniveau zal gedurende de inzet periodiek worden getoetst, evenals na afloop zodat informatie met terugwerkende kracht vrijgegeven kan worden zodra de veiligheidssituatie dat toestaat. Bij de periodieke toetsing zal aansluiting worden gezocht bij het bestaande monitoring- en evaluatieregime van artikel 100 missies.

19 Klopt het dat in het huidige beleid de Kamer in ieder geval spoedig wordt geïnformeerd als door Nederlands toedoen burgerslachtoffers zijn gevallen, inclusief een indicatie van het aantal slachtoffers, maar dat u de mogelijkheid openhoudt het parlement vertrouwelijk te informeren?

Ja. Ik verwijs hierbij naar de procedure die voor dit soort situaties in 2020 met uw Kamer reeds is vastgesteld (Kamerstuk 27925, nr. 723,

727 en 746) In deze procedure zijn termijnen opgenomen en is vastgelegd welke omstandigheden een rol spelen in de keuze om de Kamer vertrouwelijk in plaats van openbaar te informeren.

20 Overweegt u het aanstellen van een onafhankelijke commissie, die erop toe kan zien dat informatie over burgerslachtoffers niet onnodig wordt achtergehouden?

Nee. Ik verwijs hierbij naar de procedure die voor dit soort situaties in 2020 met uw Kamer reeds is vastgesteld (Kamerstuk 27925, nr. 723, 727 en 746), waarin reeds waarborgen zijn opgenomen.

21 Aan welke onafhankelijke partijen denkt u voor de evaluatie van missies?

Ik verwijs u hierbij naar de relevante moties en Kamerbrieven over dit onderwerp: de moties Bosman en Kerstens/Van Ojik (d.d. 11 februari 2020) en de daaraan gerelateerde toezeggingen inzake monitoring en evaluatie van artikel 100-missies, zoals omschreven in de Kamerbrief van 20 mei 2020 (Kamerstuk 27 925, nr. 699).

22 Vindt u dat evaluaties van militaire operaties ook standaard het aantal burgerslachtoffers in kaart moeten (proberen te) brengen, bij voorkeur ook door onderzoek ter plaatse? Zo nee, waarom niet?

Dergelijk onderzoek wordt uitgevoerd door de desbetreffende coalitie en/of het ministerie van Defensie zelf. Stap 4 van het stappenplan ziet op een prominentere rol voor het onderwerp burgerslachtoffers in de evaluatie van missies, i.c. het volwaardig meewegen van dit aspect in de eindevaluatie van missies. Dat kan zowel het formuleren van conclusies over de mate van succes van een inzet, als het trekken van lessen voor toekomstige inzet ten goede komen. Dit betreft echter niet het doen van onderzoek naar (een vermoeden van) burgerslachtoffers.

23 Gaat Defensie voortaan standaard bijhouden hoeveel burgerslachtoffers vallen door inzet van eigen geweld, evenals ander leed en schade die veroorzaakt worden? Wordt hier extra capaciteit voor vrijgemaakt?

24 Betekent dat voortaan informatie over (vermoedens van) burgerslachtoffers beter met derden gedeeld gaat worden ook dat dit standaard gaat gebeuren? Zo nee, waarom niet?

Antwoord op vragen 23 en 24

Ieder gerede vermoeden van burgerslachtoffers ten gevolge van Nederlandse wapeninzet in het kader van artikel 100 van de Grondwet wordt door het ministerie van Defensie onderzocht. Dit is in 2020 herbevestigd in de procedure over het informeren van de Tweede Kamer over onderzoeken naar burgerslachtoffers (Kamerstuk 27925, nr. 723, 727 en 746). Bij ieder onderzoek wordt gegarandeerd dat de

benodigde capaciteit daarvoor beschikbaar is. Afhankelijk van de casus kan ervoor worden gekozen om extra capaciteit vrij te maken en/of aan te trekken.

De genoemde procedure garandeert dat de Tweede Kamer geïnformeerd wordt over de start, verloop en uitkomst van elk onderzoek. Uitgangspunt is dat dit in het openbaar gebeurt, waardoor ook derden daar kennis van kunnen nemen, tenzij dit naar het oordeel van de minister van Defensie op dat moment niet mogelijk is. In dat geval kan de Kamer vertrouwelijk worden geïnformeerd. Indien de minister van Defensie daartoe besluit, committeert deze zich aan het sturen van een openbare brief inzake het betreffende onderzoek zodra dit mogelijk wordt geacht. Op deze manier wordt gegarandeerd dat de informatie altijd zo snel als mogelijk openbaar wordt.

25 Waarom wacht u ermee om pas op (middel)lange termijn over te gaan op het publiekelijk ontsluiten van informatie volgens gangbare open datastandaarden? Kan dat eerder? Zo nee, waarom niet?

Het publiekelijk ontsluiten van informatie volgens gangbare open standaarden is een rijksbrede ambitie die veel verder strekt dan informatie over Nederlandse wapeninzet in het kader van artikel 100 van de Grondwet. Defensie sluit aan bij de rijksbrede initiatieven op dit gebied, onder meer via de *Chief Data Officer* en met het programma Defensie Open op Orde. Open datastandaarden worden dankzij zulke initiatieven gaandeweg geïmplementeerd. In de tussentijd zal informatie over Nederlandse wapeninzet in het kader van artikel 100 van de Grondwet indien nodig op ad-hoc basis zo goed als mogelijk volgens open datastandaarden worden ontsloten zoals sinds 24 maart 2020 bijvoorbeeld het geval is m.b.t. de Nederlandse F-16-inzet in de anti-ISIS coalitie.⁴

26 Welke stappen gaat u zetten om ervoor te zorgen dat het maatschappelijk middenveld kan bijdragen aan het ontwikkelen van de stappen voor de (midden)lange termijn, zoals beschreven in uw brief?

De dialoog over dit thema met een aantal relevante organisaties⁵ (hierna het consortium) zal worden voortgezet. Onlangs heb ik zelf kennisgemaakt met de vertegenwoordigers van het consortium. Gezamenlijk met de organisaties zal gekeken worden naar de precieze vorm waarin het gesprek over het stappenplan voortgezet kan worden.

27 Hoe gaat de Kamer op de hoogte gehouden worden van de te zetten stappen voor de (midden)lange termijn? Gaat hierover regelmatig gerapporteerd worden?

⁴ <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2020/03/24/weekoverzichten-nederlandse-f-16-inzet-anti-isis-coalitie-online>.

⁵ Airwars, Amnesty International, Center for Civilians in Conflict, Open State Foundation, PAX for Peace en het Intimacies of Remote Warfare Program van de Universiteit Utrecht.

Waar nodig zal ik de Kamer schriftelijk informeren over de voortgang van het stappenplan.

- 28 Welke opties zijn er nu om eigen onderzoeksmiddelen in te zetten? Op welke manier worden deze op middellange termijn aangevuld?**

Zie het antwoord op vraag 15.