Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2022–2023

27 925 Bestrijding internationaal terrorisme

Nr. 943

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VAN DEFENSIE EN VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2023

In overeenstemming met artikel 100 van de Grondwet en met verwijzing naar de Kamerbrief «Kennisgeving onderzoek naar mogelijkheid en wenselijkheid militaire bijdrage aan NAVO-missie in Irak» (Kamerstuk 29 521, nr. 447, d.d. 17 juni 2022) en de Kamerbrief «Samenhangende Nederlandse inzet in het kader van de collectieve verdediging en in missies en operaties ter bevordering van de internationale rechtsorde 2022–2025» (Kamerstuk 29 521, nr. 446, d.d. 17 juni 2022), informeren wij u hierbij mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid over het besluit de Nederlandse geïntegreerde bijdrage en de brede veiligheidsinzet in Irak tot en met 31 juli 2025 te verlengen.

Het kabinet heeft besloten tot een aanvullende inzet van een infanteriecompagnie ten behoeve van *Force Protection* voor de NAVO-missie in Irak (NMI). Dit is een inzet van circa 145 militairen voor de duur van tenminste één jaar van 1 januari 2024 tot en met 31 december 2024. Het kabinet verlengt daarnaast de huidige inzet van adviseurs ten behoeve van NMI, de Europese Adviesmissie in Irak (EUAM) en de hervorming van het *Ministry of Peshmerga Affairs* (MoPA) in Irak tot en met 31 juli 2025. Nederland blijft binnen dezelfde periode betrokken binnen *Operation Inherent Resolve* (OIR) met militaire adviseurs en stafofficieren. De *Force Protection*-compagnie, die het kabinet eerder beschikbaar had gesteld ten behoeve van OIR, heeft in mei jl. haar beveiligings- en bewakingstaken overgedragen aan bondgenoten.

Het kabinet maakt tevens van deze gelegenheid gebruik uw Kamer te informeren over de stand van zaken met betrekking tot een mogelijk Nederlands commandovoering ten behoeve van NMI. Op 13 december jl. informeerde het kabinet uw Kamer (Kamerstuk 29 521, nr. 455) over het onderzoek naar de wenselijkheid en mogelijkheid van het voeren van het commando over NMI met bijbehorende luchttransportcapaciteit (transporthelikopters) in de periode mei 2024 tot mei 2025. De helikopters

kst-27925-943
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2023

worden binnen NMI ingezet voor transport van personeel en materieel. Het onderzoek naar de militaire haalbaarheid loopt nog. Op 5 juni heeft het Ministerie van Defensie hiertoe een bod uitgebracht bij de NAVO. De NAVO zal beslissen over toekenning. Over de inhoud en uitkomst van dit bod en het onderzoek naar de militaire haalbaarheid en mogelijkheid wordt uw Kamer naar verwachting na de zomer over geïnformeerd. In geval van commandovoering zullen de geraamde uitgaven voor NMI hoger uitvallen. Een eventueel commandovoering moet worden bezien in samenhang met de intensivering van de Nederlandse inzet in NMI, waarover u in deze brief wordt geïnformeerd. Dit past bij de verantwoordelijkheid die Nederland neemt in Irak.

De Minister van Defensie maakt tevens van deze gelegenheid gebruik uw Kamer te informeren over de toezegging van 30 maart jl. om te bezien of de bestaande meldstructuren bij vermoedens van burgerslachtoffers inzichtelijker en toegankelijker te maken zijn.[1] Om dat zorgvuldig te doen vindt overleg met verschillende partners plaats, waaronder externe partijen. Daarvoor is meer tijd nodig. Uw Kamer zal dit najaar worden geïnformeerd.

Deze brief bevat een contextanalyse, de strategie van de Nederlandse geïntegreerde inzet in Irak en de gronden voor deelname, rechtsbases en mandaten voor de Nederlandse inzet. NMI en de Nederlandse voorziene bijdrage aan NMI, de doorlopende inzet ten behoeve van NMI, OIR, EUAM en MoPA komen aan bod. Ook wordt ingegaan op de militaire aspecten en de onderkende risico's. Ten slotte wordt stilgestaan bij de monitoring van de voortgang van de bijdrage en de financiële aspecten van de inzet.

Contextanalyse

Na decennia van dictatuur en onderdrukking, oorlogen met Iran en Koeweit en internationale sancties, zorgde in 2003 de door de VS-geleide *Operation Iraqi Freedom* voor de val van Saddam Hussein. De *Coalition Provisional Authority* zette onder meer de de-Ba'athificatie van het Iraakse ambtenarenapparaat en de ontbinding van het Iraakse leger in gang en de besprekingen over nieuwe Iraakse Grondwet (2005). Er werd daarin vastgesteld dat regerings- en bestuursposten worden verdeeld tussen de belangrijkste etnisch-religieuze groeperingen (Sjiieten, Soennieten en Koerden) om de dominantie van één bevolkingsgroep te voorkomen.

Het decennium erna kenmerkte zich door georganiseerd verzet tegen de buitenlandse troepenpresentie, onderlinge spanningen en systematisch geweld tussen de verschillende sektarische bevolkingsgroepen en interne politieke verdeeldheid. In 2014 culmineerde het toenemende geweld in de opkomst van ISIS en de bezetting van grote delen van het Iraakse grondgebied. Naast de strijd van een internationale coalitie tegen ISIS, riep de Iraakse ayatollah Al-Sistani in een fatwa in juni 2014 de Iraakse burgers op om zich aan te sluiten bij de gewapende strijd tegen ISIS. Dit leidde tot de oprichting van een netwerk van gewapende burgermilities, de zogenaamde *Popular Mobilization Forces* (PMF). De strijd tegen ISIS en terroristische activiteiten vanuit ISIS resulteerden in de verwaarlozing en vernietiging van een groot deel van de fysieke infrastructuur en de veiligheidssector. Het sociale weefsel van Irak werd beschadigd.

In algemene zin geldt dat de Iraakse samenleving zich kenmerkt door complexe verhoudingen. De verdeling van bevolkingsgroepen langs etnisch-religieuze lijnen, de banden tussen politieke partijen en de

[1] Kamerstuk 29 521, nr. 458: Kamerbrief Uitkomst transparantietoets Nederlandse inzet in de luchtcampagne OIR en start onderzoek naar mogelijke burgerslachtoffers d.d. 30 maart jl.

verschillende informele milities en het ontbreken van een overheidsmonopolie op geweld werken de fragmentatie van de veiligheidssector in de hand. De invloed van omliggende landen speelt hier op in.

Sinds het territoriaal verslaan van ISIS in 2019 heeft het land de eerste voorzichtige stappen gezet op de weg die moet leiden tot wederopbouw, verzoening, economische ontwikkeling, en aanpak van waterschaarste en klimaatverandering. Deze stappen moeten worden gezet in een fragiele politieke situatie. Premier al-Sudani kwam in oktober 2022 aan de macht met steun van partijen die gelieerd zijn aan het overwegend pro-Iraanse *Shia Coordination Framework* (SCF). Een aantal van de partijen binnen de SCF heeft hechte banden met de PMF, wat de nauwe verwevenheid tussen politiek en veiligheid in Irak illustreert. In de Iraakse samenleving heerst onvrede over gebrek aan sociaaleconomisch perspectief, hardnekkige corruptie, etnisch-religieuze verdeeldheid en voortdurende straffeloosheid.

Bovenstaande context noopt tot realisme bij het formuleren van Nederlandse doelstellingen en de kans op voortgang daarop, en daarmee ten aanzien van de effectiviteit van de missies en de Nederlandse bijdrage daaraan.

Koerdische Regio in Irak

De KAR in Noord-Irak is in hoge mate zelfstandig met een eigen regering (*Kurdistan Regional Government*, KRG). Deze heeft vergaande autonome bevoegdheden ten opzichte van de centrale regering in Bagdad, waaronder het hebben van eigen strijdkrachten. De Koerden zijn onderling echter verdeeld, voornamelijk in twee politieke partijen, de Koerdische Democratische Partij (KDP) en de Patriottische Unie van Koerdistan (PUK). Een niet-bindend onafhankelijkheidsreferendum in september 2017, waar negentig procent van de Koerden vóór stemde, werd door de internationale gemeenschap niet erkend. De aanhoudende interne verdeeldheid zorgt voor spanningen, die soms gepaard gaan met geweldsincidenten en de verhoudingen met Bagdad compliceren. De grootste punten van aandacht in de relatie met Bagdad zijn de verdeling van olie-inkomsten, uitbetaling van ambtenarensalarissen, de status van de betwiste gebieden[2] en integratie van de Koerdische Peshmerga in de federale Iraakse krijgsmacht.

Internationaal

Irak streeft een gebalanceerd buitenlandbeleid na, maar kent een complexe relatie met zijn buurlanden. Irak en Iran hebben nauwe historische, politieke, economische en religieus-culturele banden. Meerdere Iraakse politieke partijen onderhouden banden met Iran. Iran heeft het afgelopen jaar naar aanleiding van de protesten in eigen land drone- en raketaanvallen uitgevoerd op Iraans-Koerdische doelwitten in de KAR waar vermeende dissidente groepen zouden verblijven. Turkije is een belangrijke regionale handelspartner voor Irak. Tegelijkertijd voert Turkije regelmatig militaire grond- en luchtoperaties uit tegen de Koerdische Arbeiderspartij (PKK) op Iraaks en KAR-grondgebied. De VS is en blijft met zijn grote troepenpresentie een belangrijke bondgenoot van Irak. De onderlinge relatie wordt vormgegeven door een brede strategische dialoog.

[2] Gebieden waarvan zowel de KRG als de Iraakse centrale regering claimen dat deze onder hun bestuur zouden moeten vallen. Deze gebieden strekken zich uit van het westen van de provincie Ninewa tot het oosten van de provincie Diyala.

Irak manifesteert zich steeds nadrukkelijker als bemiddelaar in de regio. Zo faciliteerde Irak onderhandelingsrondes tussen Saoedi-Arabië en Iran, die onder gezag van China op 6 april jl. leidden tot een akkoord om diplomatieke betrekkingen tussen de twee landen te herstellen. Ten slotte heeft de oorlog in Oekraïne negatieve invloed op Iraakse voedsel- en brandstofprijzen. Irak neemt omwille van de bilaterale betrekkingen met Rusland geen stelling in de oorlog en roept de partijen op tot dialoog.

Recente ontwikkelingen

In aanvulling op de recente ontwikkelingen beschreven in de meest recente voortgangsrapportage[3]:

De regering van premier al-Sudani zit nu bijna negen maanden in het zadel. Ondanks het ambitieuze regeerprogramma kende de regering een moeizame start en staat al-Sudani's positie onder constante druk vanuit een aantal regeringspartijen. Er zijn weinig concrete resultaten geboekt in de corruptiebestrijding, het leveren van basisvoorzieningen en de bescherming van mensenrechten. Wel is een nieuwe kieswet aangenomen, keurde het Iraakse parlement na maanden van politieke onenigheid op 12 juni jl. de begroting goed en hebben er meerdere personeelswisselingen op ministerieel en hoogambtelijk niveau plaatsgevonden De invloedrijke sjiitische politicus Moqtada al-Sadr kondigde op 30 augustus 2023 zijn vertrek aan uit de politiek. Op 14 april jl. deelde hij mee ook zijn politieke beweging en alle daaraan gelieerde activiteiten, met uitzondering van de religieuze activiteiten, voor een jaar op te schorten.

In de KAR staan verkiezingen gepland voor 18 november 2023. Het is echter onzeker of deze zullen plaatsvinden. De KDP en de PUK kunnen het vooralsnog niet eens worden over een nieuwe kieswet, terwijl het Federale Hooggerechtshof op 24 mei uitspraak doet over de legitimiteit van de verlenging van de parlementszitting. Een negatief oordeel heeft mogelijk gevolgen voor de interne instabiliteit.

Veiligheidssituatie

Een deel van de Iraakse regeringspartijen bestaat uit politieke vertegenwoordigingen van aan Iran gelieerde sjiitische milities die gekant zijn tegen Westerse militaire aanwezigheid. Enkele van hen worden in verband gebracht met aanslagen op materieel en locaties van de anti ISIS-Coalitie. De aan Iran gelieerde sjiitische milities staakten hun vijandelijkheden tegen de Westerse presentie de afgelopen maanden grotendeels. Dit is waarschijnlijk om de nieuwe regering een kans te geven resultaat te boeken met betrekking tot een eventueel vertrek van Westerse troepen uit Irak. Mogelijk zullen deze milities hun aanvallen hervatten wanneer in hun ogen op dit vlak onvoldoende voortgang wordt geboekt. De Iraakse regering is evenwel nog sterk afhankelijk van de aanwezigheid van en samenwerking met de anti-ISIS-Coalitie, onder andere voor de strijd tegen ISIS en het ondersteunen van de opleidings-en trainingsorganisatie van de Iraakse strijdkrachten. Premier al-Sudani heeft er belang bij de samenwerking met het Westen voort te zetten. De aanwezigheid en samenwerking wordt in contacten met de Iraakse autoriteiten regelmatig besproken en de wenselijkheid van voortzetting is de afgelopen maanden meermaals door de regering bevestigd. Zowel de missies als de Nederlandse ambassade volgen de ontwikkeling van de veiligheidssituatie nauwgezet.

[3] Kamerstuk 27 925, nr. 940: voortgangsrapportage d.d. 17 mei 2023.

ISIS is in Irak ernstig verzwakt door onder meer het verlies van honderden strijders en tientallen leiders. Daarnaast is de groepering talloze schuilplaatsen en wapen- en munitievoorraden verloren als gevolg van aanhoudende veiligheidsoperaties. ISIS pleegt nu maandelijks nog enkele tientallen, overwegend kleinschalige en eenvoudige aanslagen gericht tegen andere (niet-Sunni) sektarische groepen en Iraakse veiligheidstroepen in rurale gebieden. Het is aannemelijk dat de groepering de komende jaren niet als oogmerk heeft de controle over het terrein en de bevolking in Irak te herkrijgen, omdat het hiertoe geen gevechtskracht meer heeft. De groepering ontbeert tevens de capaciteit om gevangen ISIS-strijders in Irak te bevrijden. De grens tussen Syrië en Irak is nog poreus. ISIS in Irak hoeft echter niet op een substantiële versterking vanuit Syrië te rekenen, omdat ISIS in Syrië eveneens ernstig verzwakt is. In beide landen hanteert ISIS een overlevingsstrategie van kleinschalige, eenvoudige aanslagen, in combinatie met propaganda, om de steun van de achterban te behouden.

Strategie Nederlandse geïntegreerde inzet in Irak

Een stabiel en veilig Irak blijft voor Nederland onverminderd van belang. Irak bevindt zich in een uiterst instabiele regio aan de grens van Europa. Hoewel ISIS territoriaal verslagen is, kan verdere instabiliteit leiden tot hernieuwd conflict en een mogelijke heropleving van de terroristische dreiging, het oplopen van regionale spanningen en verdere toename van irreguliere migratie. Het is daarom ook in het Nederlandse en Europese belang dat de Iraakse autoriteiten beter in staat zijn om dergelijke dreigingen het hoofd te bieden. Ondanks de complexiteit van de context en de risico's die daarmee gepaard gaan blijft het kabinet zich, daarom de komende jaren inzetten voor de stabiliteit en ontwikkeling van Irak.

De strategische doelen van Nederland in Irak zijn het bevorderen van de internationale rechtsorde door bij te dragen aan een stabiel Irak, waarin burgers beschermd worden en waarin gewerkt wordt aan duurzame ontwikkeling van de veiligheidssector. Met de in deze brief uiteengezette veiligheidsinzet beoogt het kabinet een in absolute termen bescheiden doch betekenisvolle bijdrage hieraan te leveren.

De Nederlandse bijdrage aan de diverse missies maakt deel uit van de bredere geïntegreerde benadering, waarbij vanuit een gezamenlijke analyse diplomatieke, militaire en OS-inzet zo veel mogelijk in onderlinge samenhang worden ingezet, ook ten behoeve van de bredere relatie met Irak. Hierbij werkt het kabinet waar mogelijk met internationale partners. Om invulling te geven aan deze strategische doelen spant het kabinet zich in langs verschillende lijnen: (1) bijdrage aan de bescherming van de burgerbevolking en (2) preventie van hernieuwd (gewapend) conflict en versterking van de Iraakse veiligheidssector.[4] Deelname aan internationale missies vindt vrijwel altijd plaats in een weerbarstige context en gaat gepaard met grote uitdagingen en onzekerheden. Zoals in de contextanalyse benoemd spelen hierbij veel factoren een rol en valt een deel daarvan buiten de invloedssfeer van Nederland, de betreffende missie en/of partners en bondgenoten. Daarom is bescheidenheid op zijn plaats bij het formuleren van de ambities en de mate van controle die Nederland kan uitoefenen tot resultaten te komen.

Bijdragen aan de bescherming van de burgerbevolking

Met diverse stabilisatieprojecten blijft het kabinet zich in 2024 inspannen voor de verbetering van veiligheid van de Iraakse burgers, onder meer

[4] Kamerstuk 27 925, nr. 919: artikel 100-brief d.d. 28 oktober 2022.

door het ondersteunen van de lokale politie, gericht op de benodigdheden van de lokale gemeenschap en burgers. Dit heeft ook invloed op het versterken van de veiligheidssector. Wegens het aflopen van twee door het *United Nations Development Program* (UNDP) beheerde programma's in 2023, onderzoekt het kabinet de mogelijkheden voor het opzetten van een nieuw *Security Sector Reform*-programma in 2024.

In 2024 heeft het kabinet het voornemen organisaties te blijven steunen die zich inzetten voor het wegnemen van spanningen in lokale gemeenschappen, door onder meer traumaverwerking, psychosociale steun en het creëren van een gevoel van veiligheid voor burgers. Sociale cohesie is van belang voor het tot stand brengen en waarborgen van duurzame legitieme stabiliteit. Aandacht voor de meest kwetsbaren blijft binnen de Nederlandse inzet het uitgangspunt, waaronder Jezidi vrouwen en kinderen. Daarnaast blijft het kabinet ook in 2024 steun leveren aan de *International Organization for Migration* (IOM) ten behoeve van de implementatie (inclusief verbetering van procedures) van de *Yezidi Survivors Law*.

Nederland draagt in 2024 opnieuw bij aan ontmijning en veilige terugkeer van ontheemden via het humanitaire ontmijningsprogramma van partnerorganisatie *Mine Action Group International.* Naast het verwijderen van mijnen en niet-ontplofte munitie bieden deze programma's ook slachtofferhulp en risicovoorlichting.

Op het terrein van traumaverwerking en de strijd tegen straffeloosheid ondersteunt Nederland onder andere de opbouw van Iraakse onderzoeks- en analysecapaciteit om bewijslast tegen ISIS te verzamelen. Zo steunt Nederland organisaties als *Impunity Watch*, die psychologische steun biedt aan slachtoffers en getuigen van ISIS-misdaden, en het bewijsvergaringsmechanisme *United Nations Investigative Team to Promote Accountability for Crimes Committed by Da'esh/ISIS* (UNITAD). Met de steun aan UNITAD levert Nederland een belangrijke bijdrage aan het bewerkstelligen van accountability voor ISIS-misdrijven begaan tegen een breed scala aan slachtoffergroepen, waaronder tegen de Jezidi-gemeenschap.

Zoals in voorgaande jaren blijft Nederland zich ook in 2024 inzetten in Irak voor het ondersteunen van langdurig (intern) ontheemden en kwetsbare gastgemeenschappen. Met het oog op het bieden van ontwikkelingsperspectief, zoals onderwijs en de kans op werk en inkomen, probeert Nederland de stabiliteit in de regio te bevorderen. Voor het kabinet ligt de focus met name op het versterken van de positie van jongeren, vrouwen en meisjes. Nederland doet dit met onder meer via «*Prospects*», een grootschalig, meerjarig partnerschap met UNHCR, UNICEF, de *International Labour Organization*, de Wereldbank en de *International Finance Corporation*. Voor de periode 2024–2027 bekijkt het kabinet de mogelijkheden voor een bijdrage van ongeveer 40 miljoen euro aan het *Prospects*-programma; ongeveer tien miljoen euro per jaar.

Preventie van hernieuwd (gewapend) conflict en versterking van de Iraakse veiligheidssector

De internationale missies in Irak hebben als inzet om, binnen de mogelijkheden en met inachtneming van alle onzekerheden die daarmee gepaard gaan, een bijdrage te leveren aan het duurzaam verslaan van ISIS en het vergroten van de veiligheid en stabiliteit in het land en de regio.[5] Met de inzet van militairen binnen NMI, OIR en MoPA wil Nederland een bijdrage

[5] Kamerstuk 27 925, nr. 919: artikel 100-brief d.d. 28 oktober 2022 en voorgaande brieven.

leveren aan de professionalisering van de Iraakse veiligheidssector. Daarnaast levert Nederland via EUAM een bijdrage aan het hervormen van de civiele aspecten van de Iraakse veiligheidssector via EUAM. Deze brief gaat verder in op de Nederlandse bijdragen aan NMI, OIR, EUAM en MoPA.

De militaire presentie in Irak is tegelijkertijd beperkt van omvang, dit betekent dat realisme ten aanzien van de gewenste te bereiken resultaten van belang is. Met de overgang van OIR naar de normaliseringsfase is de omvang van de coalitietroepen veel kleiner geworden. Ook de andere missies (NMI, EUAM en de VN Assistentiemissie UNAMI) hebben een significante rol en tegelijkertijd een bescheiden omvang. Vanzelfsprekend ligt de primaire verantwoordelijkheid voor het bereiken van deze doelen bij de Iraakse autoriteiten. Tegelijkertijd is het helder dat de Iraakse autoriteiten deze verantwoordelijkheid vooralsnog niet geheel zelfstandig kunnen dragen, en behoefte houden aan de aanwezigheid van de internationale missies. Het is zaak steeds scherp oog te houden voor deze precaire balans.

Binnen de anti-ISIS-coalitie speelt Nederland op het civiele spoor nog altijd een voortrekkersrol, onder andere via het co-voorzitterschap van de *Foreign Terrorist Fighters* (FTF)-werkgroep. Via deze werkgroep zet Nederland in op het uitwisselen van *best practices* om terrorisme tegen te gaan.

Het kabinet onderhoudt frequent en intensief contact met verschillende (internationale) partners, zoals de NAVO en de EU, en met de Iraakse autoriteiten. Op een meer dagelijkse basis wordt nauw samengewerkt door de diplomaten, aanwezige militairen, civiele experts en politiefunctionarissen die Nederland bijdraagt aan de missies.

Gronden voor deelname, rechtsbases en mandaten

Gronden voor de militaire inzet in Irak zijn het bevorderen van de internationale rechtsorde door bij te dragen aan een stabiel en veilig Irak en het zijn van een betrouwbare partner die zijn fair share bijdraagt aan de NAVO. Daarnaast draagt deelname aan de verschillende missies in Irak bij aan de bestendiging en uitbreiding van de bilaterale relatie met Irak. Ook verhoogt aanwezigheid de *situational* awareness van Nederland in Irak; dit is van belang voor effectief optreden in de regio.

De stationering van de *Force Protection*-compagnie NMI vindt plaats op uitnodiging van Irak. Het mandaat van NMI wordt gevormd door het schriftelijke verzoek van de Iraakse regering aan de NAVO (d.d. 5 mei 2016 en 12 februari 2020) om steun bij het versterken van de Iraakse veiligheidssector. De rechtsgrond voor optreden van Nederlandse militairen in Irak in het kader van OIR is het Iraakse verzoek aan de VN tot (militaire) steun van 25 juni 2014 en 20 september 2014. Ook EUAM is aanwezig in Irak op verzoek van de Iraakse autoriteiten. De Hoge Vertegenwoordiger van de EU ontving in 2017 het verzoek voor steun bij het versterken van de civiele aspecten van de veiligheidssector.

NMI en de Nederlandse voorziene bijdrage

NMI is een *non-combat*-missie gericht op advisering op institutioneel niveau, opgericht in juli 2018. De missie integreert civiel en militair personeel, en werkt nauw samen met andere internationale actoren zoals de EU, OIR en de VN. NMI complementeert de bredere internationale inspanning om Irak te ondersteunen in het bestrijden van terrorisme, de terugkeer van ISIS te voorkomen, en stabiliteit te bevorderen. Om dit te

bereiken adviseert de NAVO de Iraakse veiligheidsinstellingen, waaronder het Ministerie van Defensie. De missie adviseert ook Iraakse militaire opleidingsinstituten in de omgeving van Bagdad.

De doelstelling van NMI is tweeledig: (1) ervoor zorgen dat Irak door versterking van de Iraakse veiligheidssector weerstand kan bieden aan (een terugkeer van) ISIS en andere (terroristische) bedreigingen van de stabiliteit en (2) Irak bijstaan in het succesvol aansturen van de veiligheidssector en deze toekomstbestendig inrichten met behulp van NAVO-criteria als uitgangspunt.

Als lid van de NAVO oefent Nederland invloed uit op aansturing van de missie via beleids-, diplomatieke en militaire kanalen. Door middel van strategische detacheringen, zoals de positie van *Senior Civilian* (de hoogste civiele functionaris binnen NMI) en uitzendingen van civiele experts heeft Nederland bovendien een goede informatiepositie en relatief veel invloed binnen de missie. Daarnaast is de Nederlandse *Senior National Representative* (SNR) de *Red Card Holder*. Deze bewaakt namens de Commandant der Strijdkrachten (CDS) dat opdrachten in het inzetgebied passen binnen het Nederlandse nationale kader. Het Ministerie van Defensie borgt daarnaast dat Nederlandse militairen worden ingezet conform de nationale richtlijnen.

De voortgangsrapportage laat zien dat, hoe uitdagend ook, er wel sprake is van voortgang op de doelstellingen.[6] De herziening en uitbreiding van gezamenlijke langetermijndoelen van NMI en het Iraakse Ministerie van Defensie mei jl. is een resultaat op zich en getuigen van wederzijds commitment en steun vanuit de Iraakse autoriteiten voor de aanwezigheid van de NAVO-missie in Irak. NMI startte dit jaar met de advisering van de *Army Aviation School*, waarmee inmiddels 15 van de 21 trainingsinstituten die onder het Ministerie van Defensie vallen door NMI worden geadviseerd.

De overeengekomen gezamenlijke langetermijndoelen zijn in leven geroepen om enerzijds Iraaks eigenaarschap te waarborgen en anderzijds de voortgang te kunnen monitoren. Desondanks blijft het duurzaam resultaten boeken lastig door de complexiteit, en vergt het een lange adem.

Doelstelling van de Nederlandse bijdrage

Met de Nederlandse bijdrage aan NMI streeft het kabinet naar het bijdragen aan het behalen en beschermen van cruciale randvoorwaarden (de veiligheid van de missie en de staf) om de bredere doelstellingen van NMI te kunnen behalen. Dit geschiedt via het uitvoeren van mobiele bewakings- en beveiligingstaken door *Force Protection*-eenheden ter ondersteuning van NMI-adviesteams in en rondom Bagdad. De voornaamste taak van de *Force Protection*-eenheden is het veilig verplaatsen van NMI-adviseurs bij hun werkbezoeken. Hiermee creëren zij de randvoorwaarden zodat de adviseurs veilig hun werk kunnen uitvoeren.

Daarnaast is het de doelstelling om Iraakse veiligheidsinstellingen op institutioneel niveau te adviseren om veranderingen en verbeteringen in de Iraakse veiligheidssector op gang te brengen. Een voorbeeld daarvan is de bijdrage van een Nederlandse militair adviseur die de Iraakse strijdkrachten begeleidt en adviseert op het gebied van opleiding en training.

---

[6] Kamerstuk 27 925, nr. 940: Voortgangsrapportage d.d. 17 mei jl.

Nationale kaders voor de aanvullende Nederlandse bijdrage aan NMI

Nederland levert een infanteriecompagnie van de Koninklijke Landmacht met bijbehorende *Combat Service Support* en (logistieke) ondersteuning van in totaal circa 145 militairen voor tenminste de periode 1 januari 2024 tot en met 31 december 2024. Voorafgaand aan deze periode zullen logistieke voorbereidingen op het gebied van personeel, materieel en infrastructuur in Irak plaats vinden. Bij beëindiging van de bijdrage zal na afloop van deze periode een *redeployment* van logistiek en materieel noodzakelijk zijn.

Doorlopende inzet NMI, OIR, EUAM en MoPA

Naast de additionele bijdrage van de *Force-Protection* compagnie aan NMI wordt de huidige inzet in Irak voortgezet tot en met 31 juli 2025. Deze paragraaf staat stil bij wat deze doorlopende inzet inhoudt en gaat achtereenvolgens in op NMI, OIR, EUAM en MoPA.

NMI

De bijdrage aan NMI van maximaal twintig militairen en civiele experts wordt voortgezet.

Anti-ISIS-Coalitie – OIR

OIR kwam tot stand als antwoord op de opmars van ISIS in 2014. De missiedoelstellingen van OIR zijn gericht op het duurzaam verslaan van ISIS, het ondersteunen van de Iraakse regering op het gebied van stabilisatie en op het vergroten van de regionale stabiliteit. Sinds de overgang naar de vierde en laatste fase van de militaire campagne, de zogenaamde normalisatiefase vanaf januari 2022, heeft ook OIR de focus verlegd van gevechtshandelingen naar capaciteitsopbouw en strategische advisering van de Iraakse en Koerdische strijdkrachten. De *Force Protection*-compagnie, die het kabinet beschikbaar had gesteld ten behoeve van OIR, heeft in mei jl. haar beveiligings- en bewakingstaken overgedragen aan bondgenoten. De doorlopende Nederlandse inzet ten behoeve van OIR bestaat uit *Special Operations Forces* (SOF), militaire adviseurs en stafofficieren.

SOF

Nederland blijft met maximaal twaalf adviseurs in Bagdad deelnemen aan de begeleiding van de Iraakse SOF-partnereenheid *Counter-Terrorism Service* (CTS). Dit aantal is afhankelijk van de concrete behoefte van CTS en de beschikbaarheid van de Nederlandse SOF-capaciteit. Het Nederlandse SOF-trainingsdetachement levert een bijdrage aan de afstemming, invulling en uitvoering van het opleidings- en trainingsprogramma van de Iraakse *Special Forces*.

Militaire adviseurs JOCAT-North

Nederland behoudt een adviserende bijdrage aan *Joint Operations Command Advisory Team* in (JOCAT) *North* in Erbil met maximaal vijf adviseurs. Het JOCAT heeft als doel om in de KAR bij te dragen aan de versterking van de veiligheidssector. De adviseurs geven sturing aan de versterking van de Peshmerga op diverse militair-operationele aspecten, zoals planning en logistiek.

Stafofficieren

Nederland blijft ook maximaal vijf stafofficieren aan OIR leveren. Deze zijn geplaatst op de diverse hoofdkwartieren van OIR in Qatar, Koeweit en Tampa (VS). Op deze manier dragen zij bij aan de aansturing en uitvoering van de missie en versterken zij de informatiepositie van Nederland. Ook wordt de inzet van de (logistieke) ondersteuning via het Nederlandse *National Support Element* (NSE) in Erbil voortgezet met maximaal vijf militairen.

EUAM Irak

Waar de bijdragen aan NMI en aan hervormingen in de KAR zich richten op de militaire aspecten van de Iraakse veiligheidssector, heeft EUAM als mandaat het adviseren van de Iraakse autoriteiten over het hervormen van de civiele veiligheidssector en implementatie van civiel-gerelateerde aspecten van de Iraq *National Security Strategy*. EUAM richt zich op thema's als contra-terrorisme, mensenrechten, georganiseerde misdaad en veiligheidswetgeving. Nederland draagt met drie civiele experts en vooralsnog twee politiefunctionarissen bij aan de missie. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid is voornemens dit jaar nog twee extra politie-functionarissen bij te dragen; om dit te realiseren wordt het nationaal kader voor EUAM opgehoogd naar maximaal zeven personen. Door het leveren van het plaatsvervangend hoofd heeft Nederland relatief veel invloed in de missie.

Bilaterale bijdrage aan het Ministry of Peshmerga Affairs

Nederland is via de *Multinational Advisory Group* (MNAG) op bilaterale basis betrokken bij de institutionele hervorming van het MoPA in de KAR. Dit betreft een samenwerkingsverband met de VS, VK en Duitsland. Met deze inzet beoogt het kabinet bij te dragen aan het hervormen van het MoPA – en daarmee de *Iraqi Security Forces* – tot een moderne en goed georganiseerde veiligheidsorganisatie. Daarnaast is het doel via deze inzet bij te dragen aan de depolitisering van de *Peshmerga*-strijdkrachten ten behoeve van democratisering en stabiliteit. MNAG-adviseurs voorzien het MoPA op operationeel en institutioneel niveau van advies. Nederland blijft met een militair adviseur bijdragen aan het MoPA-programma.

Operationele haalbaarheid

Hieronder volgt een toelichting op de volgende elementen: *opstelling van conflictpartijen, klimaat en de terreinomstandigheden, genderperspectief, het vereiste militaire vermogen, de wijze van optreden, de geweldsinstructie en de bevelstructuur*. Opstelling van conflictpartijen, klimaat en genderperspectief gelden daarnaast ook voor de doorlopende militaire bijdragen.

Opstelling van conflictpartijen

De verdeling van de Iraakse bevolking langs etnisch-religieuze lijnen en de gefragmenteerde veiligheidssector maakt dat het niet eenvoudig is te doorgronden wat precies de daadwerkelijke belangen zijn van de verschillende veiligheidsactoren, en dat het lastig kan zijn om partijen bij elkaar te krijgen. De concurrentie tussen zowel formele instellingen als informele belangengroeperingen leidt tot spanningen en inefficiëntie binnen het Iraakse veiligheidssysteem, wat van invloed is op de effectiviteit van de missies en de Nederlandse bijdrage daaraan, en dus op het behalen van de Nederlandse doelstellingen.

Klimaat en de terreinomstandigheden

Geografische omstandigheden, klimaat en lokale infrastructuur vormen geen onoverkomelijke belemmeringen voor de operationele haalbaarheid van de inzet. Hoge temperaturen en luchtkwaliteit (zand en stof) kunnen weliswaar van invloed zijn op het voortzettingsvermogen van personeel en materieel, maar de impact hiervan kan worden gemitigeerd. Op het gebied van personeel wordt dit bereikt door een acclimatisatieperiode in de voorbereiding op te nemen. Adequate kleding en uitrusting en persoonlijke *drills* dragen hier ook aan bij. Op het gebied van materieel wordt de impact van het klimaat op voertuigen gemitigeerd door de voertuigen lokaal in te huren inclusief een onderhoudscontract.

Genderperspectief

Bij de voorbereiding en uitvoering van de Nederlandse bijdrage wordt expliciet aandacht besteed aan het *Action plan for the implementation of the NATO/EAPC policy on Women, Peace and Security* 2021–2025, hetgeen in lijn is met het Defensie Actieplan 1325 dat op 10 december 2020 (Kamerstuk 35 570 X, nr. 80) met uw Kamer is gedeeld. Zo wordt er voor uitgezonden personeel gestreefd naar genderdiversiteit. Tevens wordt ter voorbereiding op de missie een aanvullende training en instructie gevolgd over gender gerelateerde aspecten relevant voor deze bijdrage.

Het vereiste militaire vermogen

Deze inzet betreft een *non-combat* missie, waar activiteiten zullen worden afgeschaald bij verhoogde dreiging. Het vereiste militaire vermogen is hier ook op afgestemd. Dat betekent dat de militairen uitgerust zijn met wapens die in eerste instantie gericht zijn op persoonlijke bescherming en dat van het te vervoeren personeel. De voertuigen zijn gepantserd uitgevoerd en voorzien van noodzakelijke beschermingsmiddelen. Om het benodigde aantal taken per dag uit te kunnen voeren is een eenheid ter grootte van een compagnie benodigd.

Voor deze inzet is een adequate ondersteuning randvoorwaardelijk, met name op gebied van strategisch luchttransport en infrastructuur. Vanwege externe afhankelijkheden kan een snelle en tijdige aanvoer pas kort voor de inzetperiode vastgesteld worden. Er wordt onderzocht of ter mitigatie structureel transport kan worden georganiseerd met behulp van bondgenoten. Infrastructureel verwacht het kabinet dat er ter plaatse opslag- en leefvoorzieningen moeten worden aangelegd of aangepast. Dat betekent dat voorafgaand aan de daadwerkelijke inzet van de *Force Protection*-eenheid, maar nadat het debat met de Kamer over deze inzet is gevoerd, Nederlandse militairen ter plaatse voorbereidende bouwwerkzaamheden zullen verrichten.

De wijze van optreden (Concept of Operations)

De mobiele *Force Protection*-eenheid voert vanaf Camp Union III in Bagdad bewakings- en beveiligingstaken uit door NMI-adviseurs in gepantserde burgervoertuigen te begeleiden bij hun werkbezoeken in Bagdad en directe omgeving. Daarnaast kan de *Force Protection*-eenheid sporadisch worden ingezet om de NMI-adviseurs op locatie te beveiligen. De adviseurs leveren een actieve bijdrage aan de capaciteitsopbouw van de Iraakse veiligheidsinstituten. Op verschillende locaties verzoeken de Iraakse autoriteiten de *Force Protection*-teams om niet in militair uniform op te treden en zullen militairen in burgerkleding opereren. Op Camp Union III zijn er beperkingen in de infrastructuur, waardoor de eenheid en

het National Support Element van elkaar gescheiden worden. Op Camp Union III worden faciliteiten voor bevoorrading en instandhouding ingericht.

De geweldsinstructie en bevelsstructuur

De NAVO hanteert voor deze missie een geweldsinstructie die ook van toepassing is op de Nederlandse eenheden. Deze is voldoende robuust om invulling van de taken van de missie mogelijk te maken. De eindverantwoordelijkheid (Full Command) is te allen tijde een nationale verantwoordelijkheid en berust bij de CDS, onder de politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Defensie. De aangeboden capaciteit wordt voor wat betreft de operationele aansturing in de bestaande NAVO-commandostructuur ingebed.

Geschiktheid en beschikbaarheid krijgsmacht

Gepantserde civiele voertuigen en persoonlijke wapens vormen het belangrijkste materieel voor de inzet en hiervoor bestaan geen beperkingen die een negatief effect hebben op de operationele gereedheid van zowel de eenheid als de rest van de organisatie. De voertuigen worden lokaal ingehuurd en het personeel wordt getraind op inzet met dit type voertuig. Op het gebied van operationele gereedheid van de *Force Protection*-eenheid betreft de grootste uitdaging schaarste aan bepaalde typen munitie. Wel is het aantal oefeningen beperkt om ter plaatse de schietvaardigheid op peil te houden. Dit voldoet echter aan de betreffende regelgeving en naar verwachting heeft dit geen noemenswaardig effect op de inzetbaarheid van de eenheid.

De voorgenomen inzet in een relatief lage dreigingsomgeving vermindert de operationele gereedheid van een infanterie-eenheid voor reguliere inzet in het hoge deel van het geweldsspectrum. Door de rotatieduur te beperken tot vier maanden wordt dit effect gemitigeerd. Doordat eenheden elkaar na een rotatie van vier maanden afwisselen, stroomt de eenheid na afloop weer in het reguliere gereedstellingsproces.

Op het gebied van personele capaciteit heeft deze inzet vooral impact op enkele schaarse categorieën personeel zoals verbindings- en geneeskundig specialisten, munitie- en materieelbeheerders, en automonteurs. Met het stopzetten van de *Force Protection*-taak in Erbil ten behoeve van OIR in mei 2023 is er niet zozeer sprake van toename, maar van gelijkblijvende druk op deze schaarse capaciteiten. Deze bijdrage heeft een positieve impact op de personele gereedheid. Een internationale inzet is van belang voor het personeel, omdat het bijdraagt aan motivatie en ervaring.

Risico's

Veiligheidsrisico's
De dreiging tegen Nederlandse veiligheidsbelangen gaat in Bagdad en omstreken op dit moment voornamelijk uit van indirect vuur en gewapende drones afkomstig van aan Iran gelieerde sjiitische milities. De dreiging van direct vuur van deze groeperingen is beperkt. ISIS is er sinds juli 2021 niet meer in geslaagd een succesvolle aanslag te plegen in Bagdad. Een sterke statelijke dreiging gaat uit van Iraanse en Russische spionage- en cyberactiviteiten tegen NMI en het daaraan verbonden personeel.

In Bagdad vormt ook civiele onrust een dreiging. In de afgelopen jaren zijn demonstraties in Bagdad meer dan eens uitgelopen op gewelddadige

confrontaties tussen opponenten onderling en met Iraakse ordehandhavers. Gezien de aanhoudende politieke en maatschappelijke onrust en onvrede is het mogelijk dat ook toekomstige demonstraties escaleren in (gewapend) geweld. Deze geweldsincidenten zijn waarschijnlijk niet direct gericht tegen westerlingen. Het is echter mogelijk dat demonstraties effect hebben op de veiligheid en werkzaamheden van de Nederlandse presentie van (burgers en) militairen in Bagdad. De *Force Protection*-compagnie kan enkel geweld toepassen ter zelfverdediging.

Medische risico's, klimatologische omstandigheden, arbeidsomstandigheden

Er wordt voorzien in Nederlandse medische voorzieningen om de eerstelijns gezondheidszorg te waarborgen. Bovendien zijn er op de locaties in Bagdad afdoende medische voorzieningen – voornamelijk Amerikaanse medische installaties – om de eenheden te kunnen ondersteunen. Bij de opdrachten van de *Force Protection*-eenheid zijn de NAVO-tijdslijnen haalbaar, waarbij in sommige gevallen gebruik moet worden gemaakt van ondersteuning van de Amerikaanse medische afvoerketen.

Er is een verhoogd risico op letsel als gevolg van de klimatologische omstandigheden in Irak. Het voornaamste risico betreft hitteziekte. Een afdoende acclimatisatie programma conform Nederlandse richtlijnen vormt de belangrijkste beheersmaatregel. De legering op Camp Union III kent enkele gebreken waardoor kleine infrastructurele aanpassingen zijn benodigd. Deze zullen zoals gemeld in aanloop naar de inzet van de Nederlandse *Force Protection*-eenheid worden doorgevoerd, waardoor deze arbeidsrisico's afdoende zijn gemitigeerd.

Risico op burgerslachtoffers

Conform het *non-combat* karakter van NMI past de *Force Protection*-compagnie enkel in uiterst geval geweld toe ter bescherming van het eigen personeel en/of de NMI-adviseurs. Door de defensieve wijze van optreden wordt het risico op burgerslachtoffers laag ingeschat. Defensie minimaliseert de risico's door te trainen op de juiste toepassing van ethiek, *Rules of Engagement* en geweldsinstructie, waarbij de-escalatie en het voorkomen van burgerslachtoffers centraal staan. Binnen de beperkte dreiging van direct vuur door vijandelijke groeperingen of bij potentiële civiele onrust bestaat het restrisico dat burgers onverhoopt betrokken raken (bijv. *cross-fire*) in situaties waarbij de compagnie zich genoodzaakt ziet geweld te gebruiken. Vanwege de geringe kans op geweldsaanwending volstaat het om wekelijks over activiteiten te communiceren via de online «weekoverzichten Defensieoperaties» en reguliere voortgangsrapportages. Mocht er toch sprake zijn van geweldsaanwending wordt dit daarin vermeld. Als dit leidt tot onderzoek naar een vermoeden van burgerslachtoffers dan wordt de Kamer daarover – conform afspraak (Kamerstuk 27 925, nrs. 723, 727 en 746) – afzonderlijk geïnformeerd.

Nazorg

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

Monitoring, evaluatie & leren van inzet

Op basis van geleerde lessen van eerdere missiebijdragen is een raamwerk ontwikkeld voor de monitoring en evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan de diverse missies in Irak. Bij de monitoring wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij reeds bestaande (voortgangs-)rapportages en informatiebronnen van Nederland en de missies, en zullen er zowel kwantitatieve als kwalitatieve meetinstrumenten worden gehanteerd. Er wordt, indien mogelijk, specifiek aandacht besteed aan de mate waarin de Nederlandse bijdrage aansluit bij en bijdraagt aan de operatiedoelstellingen van de missies.

Kwantitatieve indicatoren zijn bij uitstek geschikt om de directe bijdrage (*outputs*) van de Nederlandse bijdrage te meten, bijvoorbeeld het aantal verplaatsingen van de *Force Protection*-eenheden of het aantal gesprekken dat adviseurs hebben gehad met Iraakse partners en tegenhangers. Kwalitatieve indicatoren worden voornamelijk gebruikt om de resultaten met betrekking tot de operatiedoelstellingen van de Nederlandse bijdrage te meten (*outcomes*). Die worden gemeten aan de hand van bestaande verslagen en rapportages. Bij het evalueren van deze *outcomes* is het van belang oog te hebben voor het feit dat een causaal verband tussen de Nederlandse bijdrage en de veiligheid en stabiliteit in Irak niet te bewijzen valt. In zekere zin kan hetzelfde worden gezegd van het optreden van NMI. De brede veiligheidssituatie in Irak wordt immers bepaald door een veelheid van actoren en de regionale context, en er is geen vergelijking mogelijk met een scenario waarin NMI niet actief zou zijn geweest.

De verzamelde informatie uit monitoring en evaluatie zal gebruikt worden om het «organisatieleren» te vergroten. Dit organisatieleren betreft twee delen: het verzamelen van data die zorgen voor eventuele bijsturing of aanpassing van de Nederlandse bijdrage en het toepassen van geleerde lessen bij toekomstige bijdragen aan missies, ook als onderdeel van de geïntegreerde benadering die Nederland nastreeft. Deze wijze van monitoring, evaluatie en leren gebeurt naast de parlementaire verplichtingen gekoppeld aan de artikel 100-procedure, zoals de jaarlijkse voortgangsrapportage.

Als de inzet wordt beëindigd volgt een onafhankelijk uitgevoerde eindevaluatie, conform moties Bosman c.s. (d.d. 11 februari 2020, Kamerstuk 27 925, nr. 699) en van de leden Kerstens en Van Ojik (d.d. 11 februari 2020, Kamerstuk 27 925, nr. 697).

Financiën

De totale geraamde uitgaven voor de militaire inzet in Irak in 2024 komen uit op 49 miljoen euro en worden gefinancierd uit het Budget Internationale Veiligheid. Civiele inzet wordt gefinancierd vanuit het meerjarige budget dat via het stabiliteitsfonds is gereserveerd voor de civiele missie

pool (BZ) en vanuit de voor politie-inzet gereserveerde HGIS middelen. De kosten voor uitzendingen vanuit de civiele missiepool en politie-inzet (JenV) zijn in totaal geraamd op circa 1 miljoen euro per jaar.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

De Minister van Defensie,
K.H. Ollongren

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.N.A.J. Schreinemacher