

Vergaderjaar 2024–2025

27 925

Bestrijding internationaal terrorisme

AR

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN, DE MINISTER VAN DEFENSIE EN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSHULP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 november 2024

In overeenstemming met artikel 100 van de Grondwet en met verwijzing naar eerdere artikel-100 brieven over de veiligheidsinzet in Irak¹ informeren wij u met deze aanvullende artikel 100-brief over het kabinetsbesluit de Nederlandse bijdrage in de vorm van *force protection* aan de NAVO Missie Irak (NMI) te verlengen voor een periode van zes maanden.

NMI is een militaire *non-combat* missie die de Iraakse autoriteiten adviseert over de versterking van de veiligheidssector, onder meer om Irak beter in staat te stellen weerstand te bieden aan (een terugkeer van) ISIS en andere (terroristische) bedreigingen voor de stabiliteit. Zoals bij uw Kamer bekend voert Nederland tot en met mei 2025 het commando van NMI, ondersteund door een helikopterdetachement en *force protection*. Door de *force protection*-inzet te verlengen met zes maanden, van januari 2025 tot en met juni 2025, is de infanteriecompagnie van circa 145 militairen voor de hele duur van het Nederlandse commando (tot en met mei 2025) beschikbaar voor NMI. Het gelijk trekken van deze nationale kaders draagt daarmee bij aan het waarborgen van de effectiviteit en veiligheid van de missie tijdens het Nederlands commando. Zo blijft Nederland een belangrijke rol spelen in het zorgdragen voor de veiligheid van de missie en het personeel, daarmee ook aan het vermogen van Irak om ISIS tegen te gaan en de bevordering van de internationale rechtsorde.

De in de eerdere Kamerbrief geschetste contextanalyse en strategie voor de geïntegreerde inzet in Irak, de politieke- en veiligheidssituatie, de gronden voor deelname en de rechtsbasis voor NMI zijn grotendeels nog

¹ Kamerbrief over de bredere veiligheidsinzet in Irak d.d. 7 juli 2023 (Kamerstuk 27 925, nr. 943) en Kamerbrief over het leveren van de Force Commander, ondersteunende staf en een eenheid transporthelikopters voor de NAVO Missie Irak vanaf mei 2024 d.d. 29 september 2023 (Kamerstuk 27 925, nr. 946).

van toepassing op deze aanvullende inzet. Aanvullend gaat deze brief in op relevante actuele politieke ontwikkelingen en de veiligheidssituatie, de militaire aspecten van het toetsingskader voor zover specifiek van toepassing op de aanvullende bijdrage, monitoring en evaluatie en financiën.

Contextanalyse

De politieke situatie in Irak is uitvoering beschreven in genoemde artikel 100-brieven over de veiligheidsinzet in Irak. Een aantal recente ontwikkelingen is evenwel relevant voor de context waarin deze aanvullende artikel 100-inzet plaatsvindt.

Binnenlandspolitieke ontwikkelingen

De binnenlandse politieke situatie in Irak blijft weerbarstig. Met de parlementaire verkiezingen in 2025 in aantocht blijven spanningen binnen de regeringscoalitie aanwezig. Binnen het *Shia Coordination Framework* (SCF) vond in augustus jl. een groot af luisterschandaal plaats, waarbij meerdere prominente politici door het *Prime Minister's Office* zouden zijn afgeluisterd. Na meer dan een jaar onenigheid tussen de soennitische partijen is begin november Mahmoud al-Mashhadani verkozen tot nieuwe parlamentsvoorzitter. Op 20 oktober jl. vonden regionale verkiezingen plaats in de Koerdische Autonome Regio (KAR). Deze zijn rustig en zonder grote politieke verschuivingen verlopen.

Mensenrechten

De mensenrechtensituatie in Irak blijft zorgelijk. Het Irakese parlement heeft recentelijk wetten aangenomen die kwetsbare groepen in Irak, zoals de LHBTIQ+ gemeenschap, verder onder druk zetten en ook op het gebied van vrouwen en meisjes zijn de ontwikkelingen zorgwekkend. Ook de kwetsbare positie van andere minderheden, inclusief Jezidi's en christenen, heeft de volledige aandacht van het kabinet.

Toekomst internationale aanwezigheid

Onder premier Sudani positioneert Irak zich steeds nadrukkelijker als een veilig en stabiel land met nadruk op soevereiniteit. Op verzoek van Irak heeft de VN-Veiligheidsraad op 31 mei jl. met resolutie 2732 besloten om het mandaat van de *United Nations Assistance Mission Iraq* (UNAMI) op 31 december 2025 te beëindigen. Op 17 september jl. liep ook het mandaat, en daarmee de werkzaamheden, van het *United Nations Investigative Team to Promote Accountability for Crimes Committed by Da'esh/ISIS* (UNITAD) af.

Op 27 september jl. kondigden de VS en Irak in een gezamenlijke verklaring aan dat ook de VS-geleide militaire missie van de anti-ISIS-Coalitie *Operation Inherent Resolve* (OIR) in Irak geleidelijk in twee fases zal worden omgevormd. Fase één voorziet beëindiging van de aanwezigheid van coalitietroepen op gezamenlijk nog nader te bepalen locaties in Irak, niet later dan eind september 2025. Deze fase gaat gepaard met de transitie naar een breed VS-Irak bilateraal veiligheidspartnerschap dat de Iraakse troepen ondersteunt en de druk op ISIS handhaaft. In fase twee voorzien beide partijen dat de VS in een nog nader te bepalen hoedanigheid tenminste tot september 2026 vanuit Irak de strijd tegen ISIS in Syrië zal voortzetten. Verdere details worden uitgewerkt in de VS-Irak *Higher Military Commission*. In voornoemde gezamenlijke verklaring committeert Irak zich wederom aan het blijven beschermen van de buitenlandse troepen die op uitnodiging van Irak in het land aanwezig zijn.

Het kabinet volgt deze ontwikkelingen nauwgezet en onderhoudt intensief contact met de VS en andere coalitiegenoten. Op 30 september jl. nam de Minister van Buitenlandse Zaken deel aan de jaarlijkse anti-ISIS-coalitie (AIC) ministeriële voor Ministers van Buitenlandse Zaken in Washington. Deze stond in het teken van het tienjarig bestaan van de AIC. Ook nam de Minister van Defensie deel aan een Defensie ministeriële voor troepen bijdragende landen van de anti-ISIS-coalitie en marge van de Defensie Ministeriële van de NAVO van 17–18 oktober jl. Bij beide aangelegenheden stonden de ontwikkelingen in Syrië en Irak hoog op de agenda.

Veiligheidssituatie

De aanslagen van Hamas in Israël op 7 oktober 2023 en het daaropvolgende conflict in Gaza en de bredere regio beïnvloeden de veiligheidssituatie in Irak.² Enkele aan Iran gelieerde milities die onderdeel vormen van de *Popular Mobilization Forces* (PMF) worden in verband gebracht met aanslagen zowel op locaties van de anti-ISIS-coalitie als op Israël. De betreffende milities voeren deze aanvallen uit enerzijds tegen Israël zelf anderzijds wegens de steun van de VS aan Israël in het conflict met Hamas. Daarnaast blijven de milities hiermee druk uitoefenen op de VS om een terugtrekking van Westerse coalitietroepen uit Irak te realiseren. Sinds februari zijn de aanvallen op locaties van de anti-ISIS-coalitie, enkele uitzonderingen daargelaten, opgeschort. Nederland en de missies volgen de veiligheidsontwikkelingen nauwgezet.

ISIS is in Irak ernstig verzwakt. De groepering heeft in het afgelopen jaar zowel tientallen leiders en strijders als tal van schuilplaatsen en wapen- en munitievoorraden verloren als gevolg van aanhoudende veiligheidsoperaties. ISIS pleegt in Irak maandelijks nog enkele, overwegend kleinschalige en eenvoudige aanslagen in met name rurale gebieden. Deze zijn voornamelijk gericht tegen Iraakse veiligheidstroepen. Hoewel de groepering nog steeds de strategische doelstelling heeft om de controle over het terrein en de bevolking in Irak te heroveren, ontbreekt het ISIS op dit moment aan voldoende gevechtskracht. De grens tussen Syrië en Irak is nog poreus. Hoewel de organisatie ook in Syrië ernstig is verzwakt, heeft ISIS daar het aantal veelal eenvoudige aanslagen weten op te voeren. In beide landen hanteert ISIS een strategie van kleinschalige en eenvoudige aanslagen, in combinatie met propaganda, om de steun van de achterban te behouden.

Strategie Nederlandse geïntegreerde inzet in Irak

Het kabinet streeft ernaar bij te dragen aan een stabiel en veilig Irak, waarin burgers beschermd worden en waarin gewerkt wordt aan duurzame ontwikkeling van de veiligheidssector. Een stabiel en veilig Irak blijft voor Nederland en de EU onverminderd van belang. Als belangrijk land in de regio kan instabiliteit in Irak leiden tot hernieuwd (gewapend) conflict en mogelijke heropleving van de terroristische dreiging, regionale escalatie en toename van irreguliere migratie. Het is daarom ook in het Nederlands belang dat de Iraakse autoriteiten beter in staat zijn dergelijke dreigingen het hoofd te bieden.

De Nederlandse bijdrage aan de diverse missies maakt deel uit van een bredere geïntegreerde benadering, waarbij vanuit een gezamenlijke analyse diplomatieke, militaire en ODA-inzet zo veel mogelijk in onderlinge samenhang worden ingezet, zodat deze elkaar versterken. De bestrijding van ISIS blijft voor Nederland, Irak en een brede internationale coalitie een prioriteit. Tijdens de recente AIC-ministeriële

² Kamerbrieven over de veiligheidssituatie in Irak d.d. 21 november 2023 (Kamerstuk 27 925, nr. 960) en d.d. 20 december 2023 (Kamerstuk 27 925, nr. 963).

bespraken coalitieleden het belang om de strijd tegen ISIS in Irak samen met Irak te blijven voortzetten. Zij verbonden zich aan aanhoudende steun om de veiligheid te bevorderen. Daarnaast blijft het kabinet zich inspannen voor het bewerkstelligen van accountability voor ISIS-misdrijven begaan tegen een grote groep slachtoffers, onder wie de Jezidi-gemeenschap. Nederland blijft zich ervoor inzetten dat de bewijzen verzameld door UNITAD toegankelijk en beschikbaar blijven. Dit besprak Minister Veldkamp ook met zijn Iraakse counterpart en marge van de Algemene Vergadering van de VN september jl.

Voorts zet het kabinet in op een brede migratiesamenwerking met Irak waarbij zowel problemen die irreguliere migratie uit Irak veroorzaken worden aangepakt, alsook de verantwoorde terugkeer van Iraakse burgers die illegaal in Nederland verblijven wordt gewaarborgd. De opbouw van een sterke rechtsstaat wordt onder andere ondersteund door de inzet voor gerechtigheid voor slachtoffers van ISIS-misdaden. Daarnaast blijft Nederland zich ook in EU-verband breed inzetten voor een stabiel en veilig Irak.

Ook in 2025 blijft het kabinet zich via diverse stabilisatieprojecten³ inspannen voor de verbetering van de veiligheid van de Iraakse burgers. Een voorbeeld is het nieuwe project met de *International Organization for Migration* (IOM) gericht op het ondersteunen van de gemeenschapspolitie en de behoeften van de lokale gemeenschap en burgers, met als focus het bevorderen van vertrouwen tussen de politie en gemeenschappen. Deze inspanningen dragen tevens bij aan de versterking van de Iraakse veiligheidssector.

Voor verdere uiteenzetting van de strategie van de Nederlandse geïntegreerde inzet wordt verwezen naar de eerdere Kamerbrief over de bredere veiligheidsinzet in Irak, die nog steeds van toepassing is.⁴

Gronden voor deelname, rechtsbasis, mandaat en doelstellingen

De gronden voor de militaire inzet in Irak zoals beschreven in de eerdere artikel 100-brief over brede veiligheidsinzet in Irak gelden onverminderd: 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 bestendinging van de bilaterale relatie met Irak. Ook verhoogt aanwezigheid de *situational awareness* van Nederland in Irak; dit is van toegevoegde waarde gezien de uiterst zorgelijke regionale ontwikkelingen.

De militaire inzet in Irak is gericht op versterking van de Iraakse veiligheidssector zodat deze beter weerstand kan bieden aan (een terugkeer van) ISIS en andere (terroristische) bedreigingen van de stabiliteit. Tijdens de eigenstandige monitoring van de missiebijdragen (zie verderop in deze brief) is tegelijkertijd vastgesteld dat een bijeffect van de internationale veiligheidsinzet waaraan Nederland militair bijdraagt is dat het Irak ondersteunt in het vermogen om weerstand te bieden tegen destabilisatie door andere geopolitieke mogelijkheden.

De rechtsbasis, het mandaat en de doelstellingen voor de NAVO-missie in Irak en de stationering van de *force protection*-compagnie zijn ongewijzigd ten opzichte van de eerdere artikel 100-brief over brede veiligheidsinzet in Irak.

³ Kamerbrief over de bredere veiligheidsinzet in Irak d.d. 7 juli 2023 (Kamerstuk 27 925, nr. 943).

⁴ Kamerstuk 27 925, nr. 943.

De voorziene Nederlandse bijdrage

Momenteel levert Nederland een versterkte bijdrage aan NMI in de vorm van de commandant en bijbehorende staf, een helikopterdetachement bestaande uit drie chinookhelikopters en 120 militairen, en circa 145 militairen voor mobiele *force protection*. Het helikopterdetachement is ook beschikbaar gesteld voor OIR.

Het nationaal kader voor de *force protection*-bijdrage aan NMI verloopt op 31 december 2024. Het kabinet verlengt het nationaal kader voor deze bijdrage met een half jaar tot en met juni 2025. De Nederlandse *force protection*-bijdrage is verantwoordelijk voor het veilig verplaatsen van de civiel en militaire adviseurs van de missie. Het ondersteunt daarbij in het behalen van de bredere doelstellingen van de missie. Nederland voorziet hiermee in een doorlopende behoefte van de missie; de behoefte aan verplaatsingen is groter dan de beschikbare capaciteit op dit moment.

Het kabinet kiest ervoor de *force protection*-bijdrage in stand te houden voor de duur van het Nederlandse commando van de missie. De commandant is het boegbeeld van de Nederlandse aanwezigheid binnen de missie. Met het gelijk trekken van de nationale kaders draagt Nederland bij aan het waarborgen van de effectiviteit en veiligheid van de missie ten tijde van het Nederlands commando. De Nederlandse bijdragen aan NMI worden zowel door de Iraakse autoriteiten als de NAVO zeer gewaardeerd en gezien als een belangrijke bijdrage van Nederland aan de *burden sharing* binnen de NAVO.

De Nederlandse commandant bevindt zich halverwege zijn termijn als commandant van NMI. In mei 2025 zal commandovoering van de missie conform afspraak aan een andere bondgenoot worden overgedragen. Gezien de transitie van OIR naar een volgende fase en de afhankelijkheid van NMI van OIR en de VS, ligt de prioriteit van de commandant bij de verzelfstandiging van de missie. De planning van de transitie biedt vooralsnog ruimte om de verzelfstandiging van NMI tijdig te voltooien.

Eind mei 2025 verloopt ook het nationaal kader van het helikopterdetachement.⁵ De transitie van OIR betekent dat het helikopterdetachement tot 1 april 2025 vluchten kan uitvoeren. Begin mei zal de *redeployment* van het helikopterdetachement zijn afgerond.

Nationale kaders voor de 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 de aanvullende periode van 1 januari 2025 tot en met 30 juni 2025. Daarna draagt Nederland de *force-protection*-taken over aan een andere NAVO-bondgenoot.

Doorlopende inzet OIR, EUAM en MoPA

De doorlopende nationale kaders voor de Nederlandse bijdrage aan OIR in de vorm van *Special Operations Forces*, militaire adviseurs bij het *Joint Operations Command Advisory Team* (JOCAT) North en de stafofficieren geplaatst bij de diverse hoofdkwartieren van OIR in Qatar, Koeweit en Tampa (VS) verlopen in juli 2025. De transitie van OIR heeft vooralsnog geen impact op deze doorlopende bijdragen van Nederland aan OIR. Ook

⁵ Kamerbrief over het leveren van de Force Commander, ondersteunende staf en een eenheid transporthelikopters voor de NAVO Missie Irak vanaf mei 2024 d.d. 29 september 2023 (Kamerstuk 27 925, nr. 946).

het huidige nationaal kader van de Nederlandse bijdragen aan de EU-adviesmissie Irak (EUAM) en de bilaterale bijdrage aan het hervormingsprogramma voor het *Ministry of Peshmerga Affairs* (MoPA) lopen in juli 2025 af. Dit betreffen geen artikel 100-bijdragen. Mede gelet op de transitie van OIR zal uw Kamer hierover op een ander tijdstip nader over worden geïnformeerd.

Operationele haalbaarheid

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 missie maakt gebruik van gepantserde burgervoertuigen die voorzien zijn van noodzakelijke beschermingsmiddelen. Voorbereidingen ten aanzien van luchttransport, infrastructuur en logistiek zijn getroffen.

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 te begeleiden bij hun werkbezoeken in Bagdad en directe omgeving. Sporadisch treedt het *force protection*-personeel op als «*guardian angel*» en beveiligt het de NMI-adviseurs ook op locatie.

Op basis van opdracht en dreigingsbeeld wordt het voertuigenpakket samengesteld. Op verschillende locaties verzoeken de Iraakse autoriteiten de *force protection*-teams om niet in militair uniform op te treden en opereren militairen in burgerkleding.

Ten aanzien van de conflictpartijen, klimaat en arbeidsomstandigheden en genderperspectief wordt verwezen naar de eerder artikel 100-brief over de bredere veiligheidsinzet in Irak d.d. 7 juli 2023.

De geweldsinstructie en bevelsstructuur

De geweldsinstructie van de NAVO is voldoende robuust om invulling te geven aan de *force protection*-taken. De eindverantwoordelijkheid (*Full Command*) is te allen tijde een nationale verantwoordelijkheid en berust bij de Commandant der Strijdkrachten (CDS), onder de politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Defensie. De operationele aansturing van de Nederlandse bijdrage wordt ingebed in de bestaande NAVO-commandostructuur.

De Nederlandse *Senior National Representative* is de *Red Card Holder*. Deze bewaakt namens de 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.

Geschiktheid en beschikbaarheid krijgsmacht

Nederland is in staat deze inzet met eigen personeel en middelen uit te voeren. De aangewezen eenheden worden voorbereid op het uitvoeren van de gevraagde taken.

Risico's

Veiligheidsrisico's

Sinds juli 2021 is ISIS er niet meer in geslaagd een aanslag te plegen in Bagdad. De dreiging tegen Nederlandse veiligheidsbelangen gaat in Bagdad en omstreken op dit moment voornamelijk uit van indirect vuur en drones afkomstig van aan Iran gelieerde sjiiitische milities. De dreiging van direct vuur is beperkt. Het risico op Iraanse en Russische spionage- en cyberactiviteiten tegen NMI en het daaraan verbonden personeel is groot. De missie neemt diverse maatregelen om de veiligheidsrisico's te mitigeren, variërend van verdedigingssystemen tegen drones of geïmproviseerde explosieven tot het gebruik van gepantserde voertuigen. In Bagdad is er ook kans op civiele onrust. Gezien de aanhoudende politieke en maatschappelijke spanningen is het mogelijk dat ook toekomstige demonstraties escaleren in (gewapend) geweld. Hoewel deze geweldsincidenten niet direct gericht zijn tegen westerlingen, is het mogelijk dat eventuele demonstraties effect hebben op de veiligheid en werkzaamheden van de Nederlandse presentie in Bagdad.

Risico op burgerslachtoffers

Conform het *non-combat* karakter van NMI past de *force protection*-compagnie enkel in het uiterste 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. In geval er wordt besloten tot een onderzoek naar een vermoeden van burgerslachtoffers, wordt de Kamer daarover – conform afspraak (Kamerstuk 27 925, nrs. 723, 727 en 746) – afzonderlijk geïnformeerd.

Financiën

De additionele uitgaven van deze verlenging worden geraamd op 18,3 miljoen euro. Dit is een grotendeels evenredige voortzetting van de kosten. Deze uitgaven worden gefinancierd uit het Budget Internationale Veiligheid.

Monitoring, evaluatie & leren van inzet

Als opvolging van de moties Bosman c.s. (Kamerstuk 27 925, nr. 699) en Kerstens/Van Ojik (Kamerstuk 27 925, nr. 697), is een raamwerk ontwikkeld voor de monitoring van Nederlandse artikel 100-bijdragen aan missies. Dit raamwerk bestaat uit een tussentijds monitoringsbezoek en continue monitoring, waarbij maximaal wordt aangesloten op bestaande informatiebronnen.

In augustus bracht een delegatie vanuit de Ministeries van Buitenlandse Zaken en van Defensie een monitoringsbezoek aan Irak. Hierbij is onder meer vastgesteld dat de Nederlandse bijdrage aan NMI door de Iraakse tegenhangers zeer gewaardeerd wordt en bijdraagt aan de missiedoelstellingen van NMI. Het bezoek toonde ook aan – zoals het kabinet eerder stelde – dat NMI voortgang boekt ten aanzien van de versterking van de Iraakse veiligheidssector en dat deze voortgang wordt gemonitord aan de hand van *Long Term Objectives*. Tegelijkertijd werd opnieuw duidelijk dat de voortgang traag gaat, en dat zowel uithoudingsvermogen als realisme nodig zijn voor het bereiken van duurzame verbeteringen. Tot slot is geconstateerd dat de veiligheidsinzet van Nederland en andere partners in missieverband in toenemende mate niet alleen moet worden gezien door de lens van tegengaan van ISIS, maar ook als onderdeel van een inzet om de invloed van onze geopolitieke rivalen in Irak te beperken.

Tegelijk zijn er ook aandachtspunten. Adviseurs en hun advieswerkzaamheden vormen de kern van de missie. De uitzendduur van een half jaar is voor militaire adviseurs echter te kort voor optimale impact. Ook zijn de adviseurs afhankelijk van de beschikbaarheid van tolken en kan de beschikbaarheid van voertuigen voor verplaatsingen een beperkende factor zijn. Het kabinet beziet hoe opvolging te geven aan deze aanbevelingen en zal uw Kamer hierover informeren in de volgende voortgangsrapportage (mei 2025).

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp

De Minister van Defensie,
R.P. Brekelmans

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp,
R.J. Klever