

SAMENVATTING RAPPORT

**Commissie van onderzoek
wapeninzet Hawija**

SAMENVATTING RAPPORT

Commissie van onderzoek wapeninzet Hawija

Commissie van onderzoek wapeninzet Hawija

Mw. mr. W. Sorgdrager	voorzitter
Dhr. prof. dr. T.D. Gill	lid, extern juridisch adviseur
Dhr. cdre-vlieger b.d. R.W. Reefman MA	lid
Mw. drs. N. de Groot	projectdirecteur/secretaris
Dhr. drs. P.C.M. Koedijk	hoofdonderzoeker
Mw. drs. M.L. Henneman	onderzoeker en eindredacteur
Mw. G. Hofstee MA, MSc	onderzoeker
Dhr. E.J. Schumacher MA	onderzoeker
Mw. N.M. van Heusden	secretariaat

1. Aanleiding

Op 14 mei 2020 heeft de Tweede Kamer de motie-Belhaj aangenomen waarin het kabinet is verzocht om nader onderzoek te laten doen naar de aanval in 2015 van Nederlandse F-16's op een doelwit in de Noord-Irakese stad Hawija.

Nederland nam sinds oktober 2014 actief deel aan de oorlog tegen ISIS in Irak en Syrië in een internationale coalitie die de naam droeg *Operation Inherent Resolve* (OIR). Deze stond onder leiding van de Verenigde Staten. ISIS is de salafistische jihadistische groepering die zichzelf Islamitische Staat in Irak en al-Sham noemt en bekend is om het gebruik van extreem geweld en grove mensenrechtenschendingen. Nederland heeft met F-16's twee keer een bijdrage aan de luchtcampagne van de coalitie geleverd: van oktober 2014 tot en met juni 2016 (de eerste inzet periode) en van januari 2018 tot en met december 2018 (de tweede inzet periode). In totaal zijn 3000 missies uitgevoerd waarbij 2100 keer wapens zijn ingezet.

Bij de Nederlandse aanval op een doelwit in Hawija in de nacht van 2 op 3 juni 2015 zijn burgers omgekomen. Het geschatte aantal is minimaal 70. Het doelwit van de aanval was een faciliteit van ISIS om gepantserde zelfmoordvoertuigen samen te stellen. Als gevolg van de daarin aanwezige explosieven vond een secundaire explosie plaats die burgerslachtoffers veroorzaakte en daarnaast een groot aantal gebouwen en huizen in de omgeving verwoeste of beschadigde. Lokale en internationale media en ngo's hebben direct na deze aanval over de burgerslachtoffers gepubliceerd en spraken van tussen de 70 en 150 slachtoffers, zowel burgers als ISIS-strijders. Dat Nederland deze aanval had uitgevoerd is lang niet bekend gemaakt door het kabinet.

De Commandant der Strijdkrachten (CDS) heeft halverwege 2017 in een technische briefing de Tweede Kamer vertrouwelijk geïnformeerd over onderzoeken van het Openbaar Ministerie (OM) naar vermoedens van burgerslachtoffers in vier verschillende gevallen van wapeninzet, maar zonder een locatie, datum of aantallen burgerslachtoffers te melden. Leden van de Tweede Kamer hebben regelmatig bij de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken aangedrongen op meer transparantie over deze OIR-missie. Dit debat kwam op scherp te staan na mediaberichtgeving van NOS en NRC Handelsblad op 18 oktober 2019 over 70 burgerdoden door een Nederlands bombardement op het doelwit in het Irakese Hawija.

2. Verantwoording

Om recht te doen aan de kritiek van de Tweede Kamer op het proces van waarheidsvinding en het gebrek aan transparantie in de casus van Hawija, heeft minister Bijleveld van Defensie een onafhankelijke onderzoekscommissie ingesteld onder leiding van minister van Staat Winnie Sorgdrager. De onderzoeksopdracht in het Instellingsbesluit van 19 november 2020 voor de Commissie van Onderzoek Wapeninzet Hawija luidt:

- a. te onderzoeken hoe het kon dat er bij de wapeninzet in Hawija burgerslachtoffers zijn gevallen;
- b. te onderzoeken welke lessen voor de toekomst naar aanleiding hiervan te trekken zijn.

Om de hoofdvragen goed te beantwoorden heeft de Commissie een nauwgezette reconstructie gemaakt en een breed perspectief gehanteerd. Om vast te kunnen stellen welke lessen er zijn te trekken, was het volgens de Commissie nodig te onderzoeken hoe Defensie zelf na de wapeninzet informatie heeft verzameld over de gevolgen van de aanval en wat er vervolgens met deze informatie is gebeurd, ook richting de Tweede en Eerste Kamer.

De Commissie heeft de vrijheid genomen niet louter naar het moment van de wapeninzet in 2015 op het doelwit in Hawija te kijken, maar ook naar de start van de internationale coalitie tegen ISIS in 2014 en de jaren na de aanval. Om de vragen uit het Instellingsbesluit te kunnen beantwoorden heeft de

Commissie onderzoek gedaan naar de besluitvorming over deelname aan de internationale coalitie; in welke context die deelname plaatsvond; hoe de besluitvorming over wapeninzet tijdens OIR verliep; wat er gebeurde rondom de aanval, hoe deze is geanalyseerd en hoe erover is gecommuniceerd. Keer op keer stelde de Commissie zich de vraag wie deed wat, waar, wanneer en waarom. Op die manier wil de Commissie inzichtelijk maken hoe de wapeninzet tot stand is gekomen, welke maatregelen Defensie heeft genomen om burgerslachtoffers te voorkomen en hoe verantwoording is afgelegd over de gevolgen van die wapeninzet. Naast de twee onderzoeksvragen uit het Instellingsbesluit heeft de Commissie nog 15 onderzoeksvragen gesteld die terug te vinden zijn in hoofdstuk 2 van het onderzoek.

De Commissie heeft voor dit onderzoek diverse archieven kunnen raadplegen en 31 formeel vastgelegde en 26 achtergrond gesprekken gevoerd in Nederland, Denemarken, Irak en de Verenigde Staten. De Commissie heeft toegang gekregen tot Nederlandse gerubriceerde staatsgeheime informatie. Het ministerie van Defensie heeft bij aanvang van het onderzoek aan de Commissie uitdrukkelijk laten weten eraan te hechten *'dat alle relevante informatie wordt gewogen en zijn weg moet kunnen vinden naar het eindrapport en dat het eindrapport zoveel als mogelijk openbaar is'*. Wel heeft de Commissie die informatie prudent behandeld, met het oog op de persoonlijke veiligheid van de betrokken militairen en de Nederlandse strijdkrachten in het algemeen en vanuit operationele belangen die inzicht geven in de werkwijze van Defensie. Voor de Commissie is waarheidsvinding leidend geweest.

De Commissie heeft niet alle opgevraagde informatie tot haar beschikking gekregen. Dat had verschillende oorzaken; archieven waren onvolledig of slecht ingericht, of belangrijk materiaal was niet bewaard of gevraagde informatie werd, ondanks aandringen bij het ministerie van Defensie, niet geleverd.

Uitgangspunt van de Commissie is steeds geweest: zorgvuldigheid boven snelheid. Dat betekent dat de Commissie heeft gekozen voor het leidende belang van betrouwbaar, zorgvuldig en hoogstaand onderzoek bij dit inhoudelijk complexe en veelzijdige onderzoek. Dat verklaart de duur van het onderzoek, dat vier jaar in beslag heeft genomen. Daarnaast is hiervoor tevens een aantal praktische factoren aan te wijzen: de screening van alle medewerkers; het verkrijgen van een beveiligde onderzoekplek; het werken met gerubriceerde informatie; de coronaperiode; het toegang krijgen tot archieven en het toegankelijk maken van bronnen.

Opbouw van het rapport

Het rapport over de aanval op het doelwit in Hawija kent zes delen. De Commissie houdt daar waar kan de chronologie van de gebeurtenissen aan, maar kijkt soms terug naar het verleden om inzicht te krijgen in of verklaring te vinden voor bepaalde ontwikkelingen.

Alle delen van het rapport zijn hieronder samengevat. In deel VI van het rapport trekt de Commissie conclusies en doet ze een aantal aanbevelingen. Deze zijn integraal opgenomen in deze samenvatting.

Deel I Context

3. Plaats van handeling in Irak

De bewuste aanval van de Nederlandse luchtmacht speelt zich af in Irak tijdens de oorlog van de internationale coalitie tegen ISIS. In die oorlog geldt het humanitair oorlogsrecht (HOR) in combinatie met de nationale *Rules of Engagement* (ROE): de nationale geweldsinstructies van ieder land dat deelneemt aan de coalitie.

Op 25 juni 2014 heeft de Irakese regering de Verenigde Naties verzocht om militaire steun in de strijd tegen ISIS. ISIS bezet in Syrië en Irak grote delen van beide landen en roept eind juni het kalifaat uit over deze gebieden. De Verenigde Staten schieten Irak in augustus 2014 te hulp en doen een beroep op andere (waaronder NAVO-) landen in de wereld. Al snel sluiten ruim 80 landen zich aan bij OIR. Bij aanvang nemen 12 landen deel aan de luchtoperaties, waaronder Nederland. Grondtroepen zijn uitgesloten.

Hawija ligt in een traditioneel Soennitisch gebied. ISIS heeft deze regio in 2014 bezet en deze blijft van juni 2014 tot oktober 2017 onder controle van ISIS.

De wapeninzet in Hawija vindt plaats in wat in Irak een 'industriële zone' wordt genoemd. Een industriële zone in de Irakese context is niet vergelijkbaar met een westers industriegebied of bedrijventerrein, dat 's nachts verlaten is. Hawija en andere steden in dit gebied zijn gebouwd via 'zoning'-principes. Iedere zone heeft een bepaalde functie. Een industriële zone is aangewezen voor fabrieken en/of winkels. Eigenaren en hun werknemers kunnen daar ook deels wonen. Een industriële zone wordt bestempeld als *'mixed-use'*, waarbij bewoning, commercie en kleine industrie door elkaar bestaan. Er kunnen ook overheidsinstellingen zijn gehuisvest. Tijdens de oorlog tegen ISIS vinden ook vluchtelingen daar een onderkomen. Die vluchtelingen zijn opgemerkt door de *International Organization for Migration* (IOM), een aan de VN gelieerde organisatie, die dat publiceert in februari 2015. De organisatie probeert hulp te bieden voor opvang in samenspraak met de Irakese regering.

De 'industriële zone' in Hawija is omgeven door de woonwijken: Awan, Yarmouk en Hittin. Yarmouk en Hittin liggen op ongeveer 150 tot 250 meter van het doelwit dat in de nacht van 2 op 3 juni 2015 is aangevallen door de internationale anti-ISIS coalitie.

4. Humanitair oorlogsrecht

De internationale coalitie heeft als gevolg van het verzoek van de Irakese regering aan de Verenigde Naties op basis van het HOR een rechtsgrond om in Irak te opereren. De deelnemende landen van de coalitie moeten naast het (internationale) HOR zowel de Conventies van Genève als de eigen (nationale) *Rules of Engagement* (ROE) in acht nemen tijdens alle onderdelen van het militaire ingrijpen.

Het HOR kent de grondbeginselen militaire noodzaak en humaniteit en dat komt terug in de beginselen onderscheid en proportionaliteit. Het HOR legt vanuit het beginsel proportionaliteit een verbod op voor aanvallen waarvan de neveneffecten buitensporig zijn in verhouding tot het concreet militair voordeel dat verwacht wordt bij de aanval op het moment van de uitvoering. Het gaat dan om dood en letsel van burgers en schade aan burgerobjecten. Doelen mogen alleen aangevallen worden als het een militaire functie heeft en menselijk leed zoveel als mogelijk wordt voorkomen. Het beginsel van proportionaliteit in het HOR erkent wel dat het onvermijdelijk is dat burgers of bijvoorbeeld gebouwen die bescherming verdienen, kunnen en zullen worden geraakt bij een aanval op militaire doelen.

De internationale coalitie voert vooral luchtaanvallen uit in Irak en Syrië. De wapeninzetten worden voorafgegaan door een targetingproces dat uit zes fasen bestaat. In iedere fase geldt het HOR en de ROE en worden de beginselen onderscheid en proportionaliteit gehanteerd. Aanvallen die niet onderscheidend zijn, zijn volgens het HOR verboden.

Bij voorgenomen doelen wegen voor de proportionaliteitsafweging alleen effecten mee die redelijkerwijs voorzienbaar zijn. Die afweging is gebaseerd op de beschikbare informatie en de verwachtingen die militairen hebben bij het plannen en uitvoeren van de aanval. De erkende maatstaf hierbij is die van de 'redelijke commandant of combattant'. Daarmee wordt bedoeld dat de commandant een besluit neemt na zich zo goed mogelijk te hebben laten informeren over de waarschijnlijke effecten en verwachte opbrengst van de aanval.

Het HOR vereist dat er voorzorgsmaatregelen worden genomen in het kader van proportionaliteit. Dat gebeurt onder meer via het maken van een *Collateral Damage Estimate* (CDE). Een CDE is een computer-gestuurd berekeningssysteem om nevenschade van een wapeninzet te helpen voorspellen om zo een betere proportionaliteitsanalyse te kunnen maken.

Tijdens het targetingproces van OIR moet een *Red Card Holder* (RCH) van een land binnen de coalitie toetsen of een wapeninzet past binnen het HOR, de conventies van Genève en de eigen nationale ROE, alvorens een wapeninzet te aanvaarden. Deze RCH wordt bijgestaan door een juridisch adviseur, een LEGAD.

Ieder land kent ook een eigen toezichtsregime. Voor Nederland geldt bijvoorbeeld de verplichting om na iedere wapeninzet een *After Action Report* (AAR) te maken dat de detachementscommandant moet bespreken met een hulpofficier van Justitie van de Koninklijke Marechaussee. Die brengt op zijn beurt verslag uit aan het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie kan achteraf nog eens toetsen, indien daar aanleiding toe is, of de ROE en het HOR op de juiste wijze zijn toegepast.

Deel II Nederlandse deelname

5. Besluit tot deelname

Het kabinet heeft in de Artikel 100-brief van 24 september 2014 het besluit om mee te doen aan de internationale coalitie op een wijze toegelicht die qua terminologie voortborduurde op eerdere vredesmissies. Naast diplomatieke en humanitaire steun levert Nederland de inzet van militairen, in dit geval vooral van de Koninklijke luchtmacht. Nederland zal met een detachement van maximaal 250 manschappen één jaar deelnemen aan de luchtaanvallen met zes F-16's en 130 militairen ten behoeve van het opleiden van Irakese en Koerdische collega's. Nederland zal meedoen onder Amerikaanse commandostructuren.

De commissie constateert dat de bewuste Artikel 100-brief niets specifiek meldt over de risico's op burgerslachtoffers tijdens de luchtaanvallen. Ook blijft in de brief onbenoemd dat het om deelname aan een *oorlog* tegen ISIS gaat. De Artikel 100-brief benoemt uitsluitend risico's voor de persoonlijke veiligheid van Nederlands personeel, zowel in de lucht als op de grond en niet het risico op burgerslachtoffers als gevolg van acties van de coalitie.

De leden van de Tweede Kamer hebben het onderwerp 'risico op burgerslachtoffers' wel direct aan de orde gesteld bij de technische briefing over de Artikel 100-brief op 29 september 2014 met de militaire top en ook bij het Algemeen Overleg hierover op 2 oktober 2014 in de Tweede Kamer. Beide keren wordt door zowel de militaire top als door de minister van Defensie benadrukt dat het bij een targetingproces van een wapeninzet om precisie-inzet gaat en om precisiebombardementen, maar dat dit geen garantie is dat er geen burgerslachtoffers vallen.

Inlichtingenpositie

Over de wijze van inzet van de F-16's en de inlichtingenpositie is de inhoud van de Artikel 100-brief summier. De brief gaat ook niet in op de gevolgen van het werken onder Amerikaanse leiding. De Amerikanen hebben aan het ministerie van Defensie wel aangegeven dat het van belang is om eigen experts in te brengen en die te stationeren in Qatar waar de *Coalition Target Development Working Group* de voorbereiding doet voor de wapeninzetten. Specifiek noemen de Amerikanen het inbrengen van eigen inlichtingen en het stationeren van Intel-experts en tevens experts die al dan niet tijdig een 'red card' kunnen trekken bij een wapeninzet. Daar zijn een Intel-expert, een RCH en een LEGAD voor nodig. Nederland stuurt wel een RCH naar Qatar, constateert de Commissie, maar geen Intel-expert van de MIVD en ook geen LEGAD.

Tijdens het debat op 2 oktober 2014 willen Kamerleden meer informatie over de inlichtingenpositie van Nederland bij de strijd tegen ISIS. Sinds de val van Srebrenica en het rapport van de Commissie Davids is er ruime steun voor een stevige, zelfstandige inlichtingenpositie tijdens deelname aan internationale coalities. De Commissie constateert dat de minister van Defensie Hennis daarover in de Tweede Kamer aangeeft dat Nederland toegang heeft tot informatie: 'Omdat we meedoen, zijn alle deuren open.' Ze meldt echter niet dat Nederland de Intel van landen als de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Canada, Nieuw-Zeeland en Australië, de zogeheten *Five-Eyes* Intel-gemeenschap, slechts beperkt mag inzien. Er is geen sprake van een zelfstandige inlichtingenpositie. Bij aanvang van de missie is daar wel discussie over geweest tussen de top van de MIVD en de militaire leiding omdat Nederland het targetingproces niet zelfstandig kan beoordelen. De Commissie heeft geen medewerking gekregen van het ministerie van Defensie en de MIVD om de gevraagde bronnen hierover te raadplegen.

6. Nederlandse geweldsinstructies

Nederland hanteert tijdens OIR naast het HOR de Nederlandse ROE, geweldsinstructies die mede gebaseerd zijn op die van de internationale anti-ISIS coalitie. Na advies van de volkenrechtelijk adviseur legt het kabinet zichzelf op om bij aanvang van OIR vooralsnog geen luchtaanvallen boven Syrië uit te voeren, wegens het ontbreken van internationaal mandaat. De Nederlandse ROE en de *Targeting Guidelines*, die tezamen de belangrijkste elementen van het HOR bevatten, komen tevens tegemoet aan het verzoek van de Irakese regering om bij de bombardementen zoveel mogelijk bewoonde gebieden te ontzien.

Nederland hanteert tijdens OIR het uitgangspunt van nul burgerslachtoffers bij luchtaanvallen. De betrokkenen van het ministerie van Defensie hebben aan de Commissie niet duidelijk kunnen maken hoe de instructie van nul burgerslachtoffers tijdens de operatie in Irak is ontstaan. Vast staat dat de Amerikanen vanaf het begin van OIR deze instructie ook hanteren, al staat dat niet in het HOR. Voor Nederland geldt dat deze instructie in ieder geval eerst mondeling aan de detachementscommandant is gedaan. Het aantal van nul burgerslachtoffers is op schrift komen te staan in de gerubriceerde bijlage over targeting bij de Procedure minimaliseren/melden burgerslachtoffers, die 19 december 2014 gereed is en officieel ondertekend op 22 januari 2015 door de minister van Defensie. De minister heeft de inzet van nul burgerslachtoffers ook steeds aan de Tweede Kamer gemeld.

7. Minimaliseren burgerslachtoffers

De Commissie constateert dat de Tweede Kamer vanaf de start van OIR het onderwerp 'voorkomen van burgerslachtoffers' blijft agenderen. Dat doet ook de ngo PAX die in oktober 2014 bij het ministerie van Buitenlandse Zaken aandringt op een *Civilian Harm Tracking Cell* voor Irak om zicht te krijgen op burgerslachtoffers door wapeninzetten van de coalitie.

Mede onder de druk van Kamerleden en PAX produceert het ministerie van Defensie tezamen met het ministerie van Buitenlandse Zaken de hierboven al vermelde Procedure minimaliseren/melden burgerslachtoffers.

Bij het maken van de Procedure minimaliseren/melden burgerslachtoffers is er aanvankelijk nog van uitgegaan om de Tweede Kamer meteen - al dan niet vertrouwelijk - te informeren bij burgerslachtoffers, maar daar is in de definitieve versie van afgezien. De betrokken bewindslieden kiezen voor een passieve woordvoeringslijn. Indien er burgerslachtoffers vallen zal per casus worden bezien of de Tweede Kamer vertrouwelijk wordt geïnformeerd.

Bij meldingen van burgerslachtoffers meldt de Procedure dat coalitielanden zelf onderzoek doen. Tegelijkertijd registreert CENTCOM niet alleen de melding van *civilian casualties* (CIVCAS), maar doet het ook een eigen onderzoek naar die casus. Er zijn dus twee parallel lopende meldingsprocedures. Als de Amerikanen (ook) een CIVCAS-onderzoek doen, is er de afspraak dat de Amerikanen het land dat ook onderzoek uitvoert, continu formeel op de hoogte houden.

De Procedure stelt verder dat iedere wapeninzet gemeld moet worden bij het Openbaar Ministerie door middel van een AAR, inclusief onbedoelde nevenschade en/of burgerslachtoffers. Bij de Procedure zit tevens een gerubriceerde bijlage over het targetingproces. Daarin staan de voornaamste aspecten van het targetingproces opgesomd en de afspraak van nul burgerslachtoffers bij wapeninzetten. Voordien stond dat laatste dus niet op schrift.

De gerubriceerde bijlage vermeldt tevens een rudimentaire compensatieregeling voor het geval dat Nederland burgerslachtoffers maakt. Die regeling verwijst naar afspraken zoals gehanteerd tijdens de Nederlandse operatie in Afghanistan. De bijlage meldt dat de Nederlandse Staat geen standaard procedures of geldbedragen kent.

8. Defensie, het OM en melden van burgerslachtoffers

Het OM hanteert het uitgangspunt dat de beoordeling van de rechtmatigheid van een wapeninzet op grond van het HOR primair de verantwoordelijkheid is van het ministerie van Defensie in de persoon van de commandant van de betrokken eenheid. Dit is conform Aanwijzing van het College van procureurs-generaal uit 2006. Het OM toetst achteraf, indien daar aanleiding toe is, of Defensie zich daadwerkelijk aan het HOR heeft gehouden. Conform de CDS-Aanwijzing 301 'Informatievoorziening en rapportages bij Vredesoperaties' uit 2014 die geldt tijdens OIR, moet de uitvoerend commandant vooraf, gedurende en na afloop, de geweldsaanwending op rechtmatigheid beoordelen.

In de bijlage van de Procedure minimaliseren/melden burgerslachtoffers is verwarring ontstaan over de rol van Defensie en van het Openbaar Ministerie en de vraag wie uiteindelijk toetst of een geweldsaanwending voldoet aan het HOR. Defensie meldt in de bijlage dat het *After Action Report* (AAR) voorgelegd moet worden aan het OM ter goedkeuring. Dit is echter een onjuiste interpretatie van zowel de eigen CDS-Aanwijzing 301 als de Aanwijzing van 2006 van het College van procureurs-generaal.

Volgens de regels van het OM en van het ministerie van Defensie moet een commandant van een betrokken eenheid een AAR maken dat een juist en volledig feitenrapport bevat met betrekking tot de geweldsaanwending en daarin ook aangeven of hij deze rechtmatig acht. Dat AAR wordt ter beschikking gesteld aan de Koninklijke Marechaussee, die als hulpofficier van Justitie bij een missie aanwezig is. Deze stuurt zijn verslag over een wapeninzet inclusief het AAR vervolgens door naar het OM in Nederland. In het AAR moeten ook vermoedens van burgerslachtoffers worden vermeld want het Openbaar Ministerie heeft sinds de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak Jaloud uit 2014 een extra verplichting om zogeheten feitenonderzoek doen bij burgerslachtoffers. De Commissie constateert dat de eigen CDS-Aanwijzing 301 en de wijze van invulling van een AAR deels onbekend zijn en niet volledig zijn doorgedrongen bij betrokken militairen. Ook constateert de Commissie dat in de onderzochte periode de ambtelijke en militaire top van Defensie ervan uitgaan dat het OM de rechtmatigheidstoets verricht terwijl die bij Defensie zèlf ligt. Het OM kijkt alleen achteraf of er wel of niet conform de wet is gehandeld. De Commissie concludeert dat er van een gedeeld protocol over de rechtmatigheid en over het melden van vermoedens burgerslachtoffers tussen OM en Defensie, in ieder geval bij aanvang van de OIR-operatie, geen sprake is.

Deel III Operation Inherent Resolve

9. OIR: het delen van inlichtingen

Operation Inherent Resolve is een wereldwijde coalitie die vanuit meerdere plaatsen in de wereld gecoördineerd wordt. Naast het hoofdkwartier CENTCOM in Tampa VS, waar Nederland een eigen *Senior National Representative* (SNR) heeft, is vooral het *Combined Air Operations Center* (CAOC) in Qatar van belang voor de wapeninzetten. In Bagdad zit ook een *Joint Operations Center* dat samenwerkt met de Irakese regering, zowel in verband met de vereiste toestemming voor luchtaanvallen als het verkrijgen van Irakese inlichtingen. Nederland heeft op al de genoemde locaties vertegenwoordigers.

Het Nederlandse detachement met onder andere de F-16's, is gelegerd in Jordanië. Iedere coalitie-partner heeft vervolgens in eigen land zijn hoofdkwartier. Voor Nederland is dit de Directie Operaties van het ministerie van Defensie in Den Haag (DOPS).

Daarnaast wordt OIR gevoed met informatie van de (militaire) veiligheidsdiensten in de betrokken landen. Voor Nederland is dit de MIVD. Het zijn de Amerikaanse inlichtingendiensten tijdens OIR die eerst de doelwitten moeten goedkeuren, het zogeheten *vetten*, voordat een targetingsproces helemaal wordt doorlopen. Tijdens de luchtaanvallen gelden Amerikaanse targetingsdoctrines. De hele operatie van OIR leunt verder zwaar op inlichtingen van de zogeheten *Five-Eyes* gemeenschap, die de bondgenoten op basis van vertrouwen gebruiken. De Amerikanen zijn uiteindelijk de meest prominente leverancier van inlichtingen. Uit het onderzoek van de Commissie blijkt dat de Amerikanen door een gebrek aan observatiemiddelen tijdens de oorlog tegen ISIS veel minder mogelijkheden hadden om bepaalde type doelen, zoals het doelwit in Hawija, langdurig te observeren.

De Commissie constateert op basis van haar bronnenonderzoek en interviews dat de MIVD in het begin van OIR geen enkele rol in het targetingsproces van de luchtaanvallen heeft gespeeld, dus ook niet bij de aanval in Hawija. De Amerikanen hebben bij aanvang wel gevraagd om Intel-mensen op het CAOC te plaatsen. Nederland heeft daar toen geen gehoor aan gegeven vanwege die *Five-Eyes* beperkingen met als gevolg dat de kwaliteit en beoordeling van inlichtingen gebruikt in het targetingsproces niet door de MIVD zijn gewogen; ook niet bij Hawija. Nederland leunt in de praktijk op basis van vertrouwen op informatie van de VS en de andere *Five-Eyes* landen. Als de *Five-Eyes* beperkingen begin 2015 incidenteel iets versoepelen waardoor een RCH bij wijze van spreken soms 'over de schouders' kon meekijken is de bezetting op het CAOC veranderd maar nog zonder een inlichtingen expert. De MIVD krijgt eerst in de loop van 2015 een tactische inlichtingenpositie in Erbil in Irak. Vanaf het begin van OIR heeft de MIVD alleen een positie in Syrië. Er zijn door de ministerraad in juli 2015 officiële afspraken gemaakt over het delen van tactische inlichtingen tijdens OIR. De MIVD raakt pas echt betrokken bij het targetingsproces op het CAOC in Qatar halverwege 2016, dus ver na de aanval in Hawija.

Op basis van het bronnenonderzoek en de gesprekken met betrokkenen constateert de Commissie dat er voorafgaand aan de missie geen analyse is gemaakt van wat de eigen inlichtingenbehoefte van Nederland tijdens de missie zou moeten zijn. Ook constateert de Commissie dat de betrokken militairen op het CAOC niet afdoende zijn geïnstrueerd hoe de inlichtingen van de *Five-Eyes* gemeenschap gewogen moeten worden en aan welke criteria moet worden voldaan wil Nederland een wapeninzet op basis van informatie van buitenlandse inlichtingendiensten goed kunnen wegen en beoordelen op rechtmatigheid en proportionaliteit.

10. De targetingprocedures binnen OIR

Het hele proces binnen OIR is ingericht op een targetingcyclus van 6 fasen. Tijdens alle 6 fasen is toetsing aan het HOR en de ROE aan de orde.

Bij het verzamelen van inlichtingen rondom een potentieel doelwit in fase 1 en 2 moet het *Pattern of Life* (PoL) en het *Pattern of Activity* (PoA) geobserveerd worden waarbij volgens de doctrine rekening moet worden gehouden met plaatselijke normen en waarden. Daarbij kan ook gebruik worden gemaakt van census data (bevolkingsdata) om de bevolkingsdichtheid in een gebied vast te stellen.

Ondanks diverse uitvragen heeft de Commissie geen eenduidige, heldere richtlijnen aangetroffen wat en hoelang er observaties moeten worden gedaan voor de PoL- en PoA-activiteiten noch hoe de gemandateerde RCH's deze informatie later tijdens de cyclus in fase 4 zouden moeten toetsen. Wel heeft de Commissie zelf geconstateerd dat het PoL ook mede vastgesteld kan worden op basis van openbare bronnen zoals bijvoorbeeld de aanwezigheid van vluchtelingen in bepaalde delen van de stad.

Het zijn de Amerikaanse inlichtingendiensten die zich in fase 2 moeten uitspreken over de accuraatheid van de inlichtingen en iedere (Amerikaanse) dienst moet apart instemmen met het doelwit. De door de inlichtingendiensten verzamelde informatie wordt vervolgens gebruikt bij het targetingproces en bij het bepalen van het type wapeninzet in fase 3.

In fase 3 moet ook voor iedere wapeninzet de nevenschade worden berekend met de CDE; een computerberekening die verschillende risico's van nevenschade van gering tot ernstig becijfert, aangegeven met cijfers van 1 (gering) tot en met 5 (ernstig). Hierbij wordt per niveau ook nog het onderscheid van *Low of High* aangegeven. *CDE-5 High* is bijvoorbeeld nevenschade met burgerslachtoffers. *CDE-5 Low* nevenschade zonder burgerslachtoffers.

Die berekeningen zijn voor de Amerikaanse legerleiding van OIR belangrijk omdat het bekend is dat ISIS zijn militaire objecten steeds meer in verstedelijkt gebied opstelt om de bevolking te gebruiken als menselijk schild. Volgens de Amerikaanse doctrines is een doelwit waarbij sprake is van *human shields* automatisch in de CDE-berekening ingedeeld als een *CDE-5 High* object.

Een CDE-berekening is een schatting. Niet alles kan worden meegewogen. Zo sluit de Amerikaanse targeting doctrine secundaire explosies uit van de CDE-berekening. Alleen als er inlichtingeninformatie is over de hoeveelheid explosief materiaal kan dat worden meegewogen. De doctrine stelt in elk geval dat de commandant niet louter op de berekeningen mag afgaan, en als het om secundaire explosies gaat hij ook zijn kennis, ervaring en gezond verstand moet gebruiken.

Uit het onderzoek van de Commissie blijkt dat Nederlandse RCH pas in een laat stadium in het targetingproces betrokken raakt, namelijk in fase 4, als ook het goedkeuringsproces loopt. Dan moet de RCH een wapeninzet al dan niet aanvaarden. De *Senior National Representative* op het hoofdkwartier van CENTCOM in de VS heeft kennis van de eerste drie fasen van het targetingproces, maar heeft geen inzicht in *Five-Eyes* informatie. Op hun beurt hebben de Nederlandse betrokkenen op het CAOC ook geen inzicht in de Intel van de eerste drie fasen van het targetingproces. In fase 4 krijgen zij - weliswaar beperkt - inzicht.

De Nederlandse RCH's op het CAOC zijn gemandateerd om 'ja' te zeggen bij een verzoek tot wapeninzet als de CDE-berekening uitkomt op *CDE-5 Low*. Dat is een aanval met nevenschade maar zonder burgerslachtoffers.

11. Nederlandse inzet OIR

Het detachement in Jordanië waar de F-16's zijn gestationeerd bestaat uit ongeveer 250 militairen en wordt elke drie maanden afgelost. De detachementen, *Air Task Force Middle East*, krijgen de afkorting ATF-ME, te beginnen met één en dan iedere drie maanden een opvolgend nummer.

Bij aanvang van de Nederlandse missie in oktober 2014 neemt de commandant van het detachement gelegerd in Jordanië de RCH-rol op zich om wapeninzetten goed te keuren. Omdat hij geen beveiligde verbindingen met het CAOC in Qatar heeft, leveren de Amerikanen de informatie steeds in *hard copy* bij hem af. Die rol wordt eind december 2014 overgedragen aan een gemandateerde RCH op het CAOC. Nederland stationeert aanvankelijk daar één gemandateerde RCH, zonder *Legal Advisor* (LEGAD). De keuze om de LEGAD in Jordanië te plaatsen en niet op het CAOC is vanwege de daar geldende *Five-Eyes* beperkingen voor Intel-informatie. Deze LEGAD heeft tot en met de aanval in Hawija geen rol in het targetingsproces gespeeld; wel bij het opstellen van het *After Action Report* na wapeninzetten. Pas vanaf eind juni 2015 is er een LEGAD op het CAOC gekomen, na de versoepeling van het kunnen raadplegen van *Five-Eyes* inlichtingen. In het voorjaar van 2015 is er een tweede gemandateerde RCH naar het CAOC gestuurd.

Nederland vliegt zowel AI als CAS-missies; bij een *Close Air Support*-missie is sprake van luchtsteun aan grondeenheden. Een *Air Interdiction*-missie betreft statische doelen zoals commandocentra, logistieke opslag, wapenopslag en dergelijke waarbij wapens op zeer grote hoogte worden afgeworpen. Bij een CAS-missie heeft de vlieger ook een RCH-rol; hij kan op het laatste moment afzien van wapeninzet en in sommige situaties zelf een afgeworpen wapen wegsturen van het doel mocht hij burgers op de grond zien. Bij een AI-missie is die rol van de vlieger als RCH niet mogelijk; alle overwegingen vinden plaats in de planfase. De wapeninzet op het doelwit in Hawija was een AI-missie.

Nederland heeft tijdens OIR als enige naast de Verenigde Staten de beschikking over *Small Diameter Bombs* (SDB) die vanwege de aard van het wapen meer ingezet worden in stedelijk of bewoond gebied. De SDB zijn precisiebommen die tot minder nevenschade moeten leiden. Dit type bommen gebruikt OIR dikwijls voor een bepaald soort doelwitten in stedelijk gebied, bijvoorbeeld wapendepots en fabrieken waar *vehicle-borne improvised explosive device* (VBIED), oftewel bomauto's, gemaakt worden.

In de brieven die de betrokken bewindslieden in 2014 en 2015 aan de Tweede Kamer sturen, spreken zij niet expliciet over deelname aan een oorlog. In de Tweede Kamer benadrukt het kabinet dat het targetingsproces heel precies en nauwkeurig verloopt waarbij het minimaliseren van onbedoelde nevenschade, waaronder burgers en burgerobjecten, voor alle coalitiepartners de hoogste prioriteit heeft. Tevens meldt het kabinet dat de vlieger ook een rol heeft als RCH om burger-slachtoffers te voorkomen. Maar, merkt de Commissie op, dit geldt alleen voor zogeheten CAS-missies, niet voor AI-missies als Hawija.

Deel IV Hawija

12. De aanval in Hawija

Uit het onderzoek van de Commissie blijkt dat het beoogde doelwit in Hawija vanaf december 2014 vanuit Langley in de Verenigde Staten is gelokaliseerd en geobserveerd. Op dat moment is de targeting-cyclus met 6 fasen gestart. Het is voor de Amerikaanse *targeteers* duidelijk dat het doelwit zich bevindt in een stedelijk gebied, in een industriële zone met drie woonwijken in een halve cirkel er omheen. De Commissie heeft niet kunnen vaststellen hoe lang en hoe vaak er door inlichtingendiensten is geobserveerd om een goed beeld te krijgen van *Pattern of Life* en *Pattern of Activity* en wat er precies is vastgesteld. Wel heeft de CIA gewezen op de *residential neighbourhood*. Deze inlichtingendienst is net als alle andere Amerikaanse inlichtingendiensten akkoord gegaan met de wapeninzet om het doelwit in Hawija aan te vallen. De Commissie heeft middels interviews en onderzoeksliteratuur vastgesteld dat de industriële zone gedeeltelijk bewoond is en dat er ook vluchtelingen zijn gehuisvest.

De Commissie heeft vastgesteld dat er aanvankelijk 5 zware 500 ponders bommen zijn ingepland voor het doelwit. Vanwege de *Collateral Damage Estimate* berekening van *CDE-5 High* (een wapeninzet met nevenschade én burgerslachtoffers) zijn deze bommen vervangen door één 500 pond bom en 5 lichtere 250 pond *Small Diameter Bombs*, waardoor de computerberekening een *CDE-5 Low* laat zien; een wapeninzet met nevenschade maar zonder burgerslachtoffers.

Het bewuste doelwit is volgens de inlichtingendiensten in gebruik voor fabricage van VBIED's en als wapenopslagplaats en verzamelplaats voor voertuigen om van daaruit deze weer te distribueren. Er zijn zes keer (resten van) HME, *home made explosives*, gedetecteerd in de periode december 2014 tot en met mei 2015. Er is geen informatie beschikbaar over de aanwezige hoeveelheid explosieven in de gebouwen van het doelwit. Het doelwit is volgens de informatie alleen als militair object in gebruik. De *Joint Target Coordination Board*, een belangrijk beslissingsorgaan binnen OIR, ziet geen juridische obstakels om het doelwit aan te vallen. De Amerikaanse commandant van OIR geeft zijn fiat na beoordeling van de CDE met toepassing van de doctrine voor het meewegen van secundaire explosies. Dat wil zeggen dat hij dit risico heeft meegewogen op basis van zijn ervaring en gezond verstand. De voormalige Irakese minister van Defensie heeft in zijn rol als sectorcommandant aan de Commissie verklaard mede zijn fiat te hebben gegeven voor deze aanval en het hoofdkwartier in Bagdad heeft het daarna bevestigd. De datum van die goedkeuring heeft de Commissie niet kunnen achterhalen.

De Commissie constateert dat door de beoogde inzet van *Small Diameter Bombs* alleen de VS of Nederland in aanmerking komen voor de wapeninzet. Doordat de VS in Syrië actief is met wapeninzetten, is Nederland verzocht de aanval uit te voeren. De betrokken vliegers en de RCH's weten dat het om een doelwit in bewoond gebied gaat, maar de vliegers zeggen niet exact geweten te hebben waar de woonkernen zich bevonden. De RCH's zijn wel bekend met de woonwijken die op een paar honderd meter van hun doelwit liggen en een van hen verklaart dat er een moskee in het gebied ligt. Nederland heeft zelf een verzoek gedaan om de aanval te verplaatsen van 21:00 uur in de avond naar middernacht met de verwachting dat er dan geen burgers door de industriële zone lopen.

De detachementscommandant geeft aan geheel te hebben vertrouwd op de aangeleverde informatie van de Amerikanen. Geen van de Nederlandse betrokkenen bij de aanval heeft op dat moment kennis van de informatie van de CIA meegekregen over de *residential neighbourhood*. Deze staat niet vermeld op de instructies die de vliegers meekrijgen, het zogeheten TARPAC. Daarin staat wel informatie vermeld dat het doelwit een VBIED-faciliteit is waar *home made explosives* zijn waargenomen.

De vliegers van de twee F-16's laten in de nacht van 2 op 3 juni 2015 de wapens los. Zodra de bommen het doel treffen nemen de vliegers en de militairen, die via een onbemand vliegtuig meekijken op het

CAOC, een primaire en een *mega* secundaire explosie waar. Vliegers en aanwezigen op het CAOC hebben nog nooit zo een *mega* secundaire explosie waargenomen bij VBIED-aanvallen. Gezien de omvang van de explosies denkt iedereen op het CAOC meteen aan mogelijke burgerslachtoffers. De vliegers ook. Bij een vermoeden van burgerslachtoffers is het gebruik binnen OIR dat het land dat de aanval uitvoert, zelf een onderzoek instelt en dat het CAOC ook een onderzoek start. De CAOC-director of een van zijn Amerikaanse collega's, heeft het aanbod gedaan aan de Nederlandse gemandateerde RCH's om het CIVCAS-onderzoek voor hen uit voeren. Een CIVCAS-onderzoek is niet langer per se een nationale aangelegenheid voor een coalitiegenoot. In het geval van Hawija doen de Amerikanen het.

13. Acties na de aanval

De detachementscommandant verklaart tegenover de Commissie dat hij na het zien van de beelden van de aanval meteen rekening houdt met de mogelijkheid dat de *mega* secundaire explosie burgerslachtoffers heeft veroorzaakt. Het Defensie Operatie Centrum is in de nacht van 2 op 3 juni 2015 op de hoogte gesteld van de wapeninzet. In het dagelijkse Intern Memorandum van de Directie Operaties is de aanval genoemd, echter zonder het vermoeden van burgerslachtoffers. De informatie wordt bewust summier gehouden.

De detachementscommandant heeft de plaatsvervangend directeur van de Directie Operaties in de vroege ochtend van 3 juni telefonisch geïnformeerd over het vermoeden van burgerslachtoffers.

De betrokken militairen hebben bij de Commissie over secundaire explosies verklaard dat er bij wapeninzetten op VBIED's en wapenmunitiedepots vanaf de start van OIR tot aan de aanval op het doelwit in Hawija zich weleens secundaire explosies hebben voorgedaan, maar dat die tot dan toe beperkt van omvang zijn geweest en ook geen additionele nevenschade hebben veroorzaakt. De nevenschade van de wapeninzet van Hawija overtreft elke verwachting.

In het *Mission Report* dat de vliegers moeten opstellen na een wapeninzet stelt de Commissie vast dat de vliegers wel noteren dat '*due to large secondary explosions damage was observed around the target area*', maar bij het antwoord op de vraag naar nevenschade of burgerslachtoffers, stelselmatig (per wapen) een categorisch 'NO' invullen in plaats van - wat logischer zou zijn bij de bestaande vermoedens - 'UNK' ('*Unknown*'). De detachementscommandant vermeldt in het *After Action Report* wel de schade aan gebouwen door '*2 large secondary explosions*', maar noteert niet zijn vermoeden van burgerslachtoffers omdat volgens hem hard bewijs daarover ontbreekt.

Het Nederlandse detachement laat een andere F-16 in de ochtend van 3 juni 2015 een *Battle Damage Assessment* (BDA) maken om onder andere de nevenschade vast te leggen. Ondanks de zware vermoedens van burgerslachtoffers zijn de beelden van deze Nederlandse BDA niet bewaard gebleven door het ministerie van Defensie. Defensie heeft verklaard dat deze de volgende dag zijn 'overschreven'. Op 4 juni 2015 zijn de beelden nog wel beschikbaar. Deze BDA wijst uit dat er meer nevenschade is dan verwacht. Het door de Amerikanen gemaakte BDA en de analyse met beelden van de video, ook gemaakt op de ochtend van 3 juni, zijn wel bewaard gebleven.

Direct na de aanval berichten lokale en internationale media op 3 en op 4 juni 2015 dat bij deze gebeurtenis tussen de 70 en 150 doden zijn gevallen, burgers en ISIS-leden. CENTCOM zelf brengt een summier persbericht uit op 3 juni en ziet af van meer publiciteit vanwege de vermoedens van burgerslachtoffers. De Commissie stelt vast dat in de vroege ochtend op 3 juni 2015 de detachementscommandant telefonisch contact opneemt met de PD-DOPS waarin hij meldt dat het aannemelijk is dat er burgerslachtoffers zijn gevallen. De P-CDS hoort dat vervolgens om 08:00 uur. Dit is het eerste moment dat er aan de militaire leiding melding wordt gemaakt van het vermoeden van burgerslachtoffers. Maar in de dagelijkse directie Operaties briefing op die ochtend, blijft de melding van de burgerslachtoffers achterwege omdat dit '*gevoelige*' informatie is. In het 'ochtendberaad met de minister' om 10:00 uur (de minister is daar dit keer niet bij aanwezig in verband met een plenair debat in de Tweede Kamer)

meldt de P-CDS wel de aanval en de onverwacht grote secundaire explosie, maar het woord burgerslachtoffers is niet gevallen. De minister van Buitenlandse Zaken is op 3 juni 's avonds door zijn eigen staf geïnformeerd. Op 4 juni zijn beide ministers door hun staf uitgebreider over de aanval en het vermoeden van burgerslachtoffers geïnformeerd. Ook de Stuurgroep Missies en Operaties van 4 juni 2015 bespreekt ook de aanval. Aan deze Stuurgroep nemen deel de ministeries van Algemene Zaken, Defensie en Buitenlandse Zaken, als ook Justitie en Veiligheid, en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

De minister van Buitenlandse Zaken krijgt van zijn eigen ambtenaren nog een speciaal spoedbulletin met informatie over de wapeninzet en de mogelijke burgerslachtoffers, mede in verband met zijn overleg op de avond van 4 juni met de minister van Defensie. Daarin staat al vermeld dat de Amerikanen op basis van berekeningen van ná de aanval vermoeden dat er 18.000 kilo springstof heeft gelegen. Tevens staat vermeld dat het doelwit niet in bewoond gebied ligt. De Commissie merkt op dat dit onjuist is want zowel bij de *targeteers* op het CAOC, de gemandateerde RCH's en de Nederlandse vliegers is bekend dat het om een aanval in bewoond gebied gaat.

De Commissie constateert dat de ministeries van Defensie en van Buitenlandse Zaken in navolging van de Amerikanen westerse woordkeuzen gebruiken, namelijk 'industriegebied' of 'industriële complex', als het om de industriële zone gaat waar het doelwit zich bevond. Hierdoor ontstaat de suggestie dat het om een niet-bewoond gebied gaat. Dit miskent de culturele context van de stedenplanning van zones in Irak. De Commissie heeft, zoals hierboven al vermeld, geconstateerd dat in een industriële zone zowel gewoond als gewerkt wordt.

De minister van Buitenlandse Zaken heeft in 2019 na de Nederlandse publiciteit over de aanval op het doelwit in Hawija gezegd dat hij geen herinnering had aan de vermoedens over burgerslachtoffers in Hawija. De Commissie acht het weinig plausibel, op basis van de bronnen van Buitenlandse Zaken en op basis van de internationale publiciteit, dat de minister van Buitenlandse Zaken vier jaar later geen herinnering had aan de vermoedens over burgerslachtoffers in Hawija. Wel zijn de aantallen in juni 2015 deels nog ongewis.

De Commissie constateert dat zowel het ministerie van Defensie als het ministerie van Buitenlandse Zaken er niet voor kiezen om het parlement te informeren over de wapeninzet, ook niet vertrouwelijk, zolang niet met zekerheid vaststaat dat er burgerslachtoffers zijn gevallen. Daarom komt er geen publiciteit over de aanval. De mediaberichtgeving van lokale en internationale media wordt deels gekarakteriseerd als propaganda van ISIS.

14. Het After Action Report

Na iedere aanval moet de detachementscommandant een *After Action Report* (AAR) opstellen. Het AAR over Hawija is heel summier gehouden, constateert de Commissie, ook als men het AAR vergelijkt met de instructie van de CDS-Aanwijzing 301. Het valt de Commissie op dat het onderdeel over de feitelijke toedracht (*Execution*) van de wapeninzet in het AAR van ATF-ME niet is uitgesplitst volgens de aandachtspunten in het format van die Aanwijzing. De detachementscommandant heeft in het AAR van de aanval op het doelwit in Hawija bijvoorbeeld het vermoeden van burgerslachtoffers niet opgenomen. De detachementscommandant heeft bij de Commissie verklaard dat hij dat niet heeft meegenomen in het AAR vanwege het ontbreken van hard bewijs; hij bedoelt daarmee geen zichtbare doden. Hij is van mening dat alleen feitelijkheden in het AAR gemeld moeten worden. Dat staat op die manier niet in de CDS-Aanwijzing. De detachementscommandant heeft het AAR besproken met zijn LEGAD en met hem de omvangrijke schade en het vermoeden van burgerslachtoffers gedeeld. De Commissie constateert dat bij het detachement in Jordanië de Procedure minimaliseren/melden burgerslachtoffers niet bekend is bij de detachementscommandant noch bij de LEGAD. In deze Procedure staat wel

vermeld dat in het AAR ook moet worden beschreven *'of er enige kans is op onbedoelde nevenschade en/of CIVCAS.'*

De detachementscommandant moet zijn AAR bespreken met de aanwezige KMar/hovj. De Commissie constateert dat de lezingen van de detachementscommandant en de KMar/hovj over hun overleg niet eenduidig zijn. De detachementscommandant zegt dat hij het vermoeden van burgerslachtoffers heeft gemeld aan de KMar/hovj en dat deze daarover met het OM in Arnhem zou hebben gebeld. De KMar/hovj ontkent bij de Commissie dat het vermoeden van burgerslachtoffers is uitgesproken en dat hij daarover met het OM in Arnhem heeft gebeld. De vertegenwoordigers van het OM ontkennen tegenover de Commissie dat er in juni 2015 telefonisch contact met de KMar/hovj is geweest vanuit Jordanië over mogelijke burgerslachtoffers.

Het OM neemt na de ontvangst van het AAR over Hawija geen verdere stappen omdat het AAR van deze ATF-ME-missie daartoe geen aanknopingspunt biedt.

15. Het Amerikaanse BDA

Het is gebruikelijk dat de Amerikanen, als leider van de coalitie, van iedere wapeninzet zelf ook een *Battle Damage Assessment* maken om te kunnen beoordelen of de wapeninzet het gewenste militair effect heeft gehad. Zij hebben immers als enigen inzicht op het gehele targetingproces.

Het BDA van de Verenigde Staten is uitgevoerd op de ochtend van 3 juni 2015. De analyse daarvan is op 5 juni 2015 beschikbaar. Het BDA laat zien dat het militair object is vernietigd maar dat er ook schade is in een wijdere omtrek van het doelwit, waaronder getroffen burgerobjecten, onder andere in de woonwijk Hittin. Op basis van hun eerste berekeningen zou er bij het object 18.000 kilo aan springstof hebben gelegen. Op meerdere kaarten, gemaakt op basis van video-opnamen, is aangegeven hoeveel gebouwen zijn vernietigd en hoeveel er beschadigd zijn van licht tot en met zwaar. Rondom het doelwit zelf: *'111 x BLDGS confirmed destroyed, 75 x BLDGS confirmed severe damage, 86 x BLDGS confirmed moderate damage, and 160 x BLDGS confirmed light damage, and 9 x BLDGS confirmed no damage.'* Over een van de nabijgelegen woonwijken die op ongeveer 150 meter van het doelwit ligt, staat benoemd: *'25 x BLDGS confirmed destroyed, 52 x BLDGS confirmed severe damage, 68 x BLDGS confirmed moderate damage, and 103 x BLDGS confirmed light damage.'*

Het BDA van de VS in samenhang met de mediaberichten op 3 en 4 juni 2015 is aanleiding voor de leiding van CAOC en van CENTCOM om te starten met een zogeheten CIVCAS *Credibility Assessment Report* (CCAR), een onderzoek om vermoedens over burgerslachtoffers te verifiëren. De Amerikanen nemen de berichten in de media van burgerslachtoffers serieus, hoewel de leidinggevende Amerikaanse generaal op het CAOC, op dat moment nog geen bewijs van burgerslachtoffers heeft gezien.

Het Amerikaanse BDA is via de Nederlandse *Senior National Representative* op het hoofdkwartier CENTCOM in Tampa direct op 5 juni 2015 in zijn geheel aan het ministerie van Defensie ter beschikking gesteld inclusief de mededeling van het starten van een CCAR-onderzoek.

16. Defensie op zoek naar feiten

Op basis van haar onderzoek heeft de Commissie vastgesteld dat de detachementscommandant nog in de nacht van 3 juni 2015 direct na de wapeninzet op het doelwit in Hawija bij het ministerie van Defensie vermoedens over burgerslachtoffers heeft uitgesproken. Volgens de Procedure minimaliseren/melden burgerslachtoffers moet er meteen na een melding van burgerslachtoffers een onderzoek starten. De leiding van de Directie Operaties besluit dat de zogeheten DOPS/J3A, een stafofficier die zelf een zeer ervaren F16-vlieger is en het dagelijks aanspreekpunt is bij de Directie Operaties voor de OIR-missie, naar het CAOC zal gaan. Hij moet zoveel mogelijk nadere informatie inwinnen over het verloop

van de wapeninzet. Dit is een *fact finding mission* en geen formeel onderzoek, zo hebben betrokkenen verklaard bij de Commissie. Voor zijn vertrek heeft Defensie op 5 juni 2015 al weet van de uitkomsten van het genoemde Amerikaanse BDA. De DOPS/J3A krijgt een paar dagen later tijdens zijn bezoek aan het CAOC informeel het concept-CCAR te zien waar de conclusie van luidt dat burgerslachtoffers geloofwaardig (*'credible'*) zijn.

Na de *fact-finding mission* op het CAOC worden de bevindingen gedeeld op 9 juni 2015 in een extra briefing met de minister van Defensie. Het Amerikaanse BDA met de cijfers van alle vernietigingen en beschadigingen worden getoond, waaronder ook die van de woonwijk Hittin, evenals de conceptbevindingen van het CCAR-onderzoek. Tijdens deze briefing is ook de MIVD voor het eerst aangesloten. Op verzoek van de Directie Operaties heeft de MIVD na de aanval de beschikking gekregen over de Nederlandse en Amerikaanse BDA en is de Dienst gevraagd om op basis van de geslagen krater uit te rekenen hoeveel springstof daar kan hebben gelegen. Waar de Amerikanen op het CAOC aanvankelijk nog uitgaan van 18.000 kilo springstof, komt de MIVD op basis van de krater tot een veel hogere schatting namelijk 50.000 tot 100.000 kilo springstof.

De Commissie constateert dat de minister tijdens de extra briefing van 9 juni verschillende keren vraagt of de vermoedens over burgerslachtoffers bevestigd zijn. De ambtelijke en militaire top antwoordt dat meer onderzoek dat moet uitwijzen, al zeggen de hoogste militairen wel dat op basis van de waargenomen schade het onwaarschijnlijk is dat er geen burgerslachtoffers zijn gevallen. Op basis van het onderzoek constateert de Commissie dat Defensie een afwachtende houding blijft aannemen over de burgerslachtoffers en alleen een *fact finding mission* doet naar de aanval, dus geen formeel onderzoek, en zich laat leiden door Amerikaans initiatief. Deze passieve houding zal zich vanaf dat moment ook blijven voordoen richting de Staten-Generaal.

17. Het CIVCAS Credibility Assessment Inquiry

Het CAOC start bij ieder vermoeden van burgerslachtoffers een onderzoek dat uitmondt in een CIVCAS *Credibility Assessment Report*.

Het definitieve CCAR-rapport over burgerslachtoffers in Hawija wordt op 15 juni 2015 vrijgegeven met de conclusie dat burgerslachtoffers geloofwaardig zijn. De opsteller van het rapport adviseert om nader onderzoek te doen naar het targetingproces en om daarin de doelontwikkeling, de inlichtingen en de goedkeuringsfase onder de loep te nemen. Hoewel het CCAR-onderzoek op basis van openbare bronnen het aantal 74 doden noemt, zowel burgers als ISIS-strijders, is het getal 70 vastgelegd in een militaire statistiek. Het CCAR-onderzoek is namelijk aanleiding om op 17 juni 2015 aan de database CIDNE, de *Combined Information Data Network Exchange*, ter zake van *'assessment killed'* het getal 70 toe te voegen. Het aantal van 70 burgerslachtoffers wordt door CENTCOM op dat moment nog niet vrijgegeven. Dat gebeurt twee jaar later wel, op 30 april 2017, en vanaf dat moment is het getal 70 burgerslachtoffers meegeteld in de statistieken van OIR.

De Commissie constateert dat de Directie Operaties van het ministerie van Defensie de gehele, ongelakte en ondertekende versie van het CCAR ontvangt op zowel 15 als op 18 juni 2015. Op basis van het onderzoek van de Commissie blijkt dat noch de P-CDS en de CDS, noch de minister van Defensie het CCAR-onderzoek na binnenkomst hebben gezien, maar de CDS verklaart bij de Commissie wel over het onderzoek te zijn geïnformeerd. Ook de juridische top van het ministerie van Defensie heeft het CCAR ontvangen maar verbindt geen acties aan de uitkomsten dit onderzoek. De minister van Buitenlandse Zaken is twee weken na de ontvangst van het CCAR vertrouwelijk door een ambtenaar geïnformeerd over de conclusie. De Commissie constateert dat beide ministeries hier een afwachtende, passieve houding aannemen.

Het Pentagon in de Verenigde Staten trekt naar aanleiding van het CCAR-onderzoek wel een conclusie. Op 24 juni 2015 kondigt het Pentagon aan dat er een uitgebreid onderzoek komt naar de aanval op het

doelwit in Hawija en start een zogeheten *Army Regulation 15-6* onderzoek naar het targetingproces en de wapeninzet in Hawija. Dat onderzoek zal op 20 augustus 2015 worden afgerond.

Volgens een Amerikaanse jurist van CENTCOM is het gangbaar dat een AR 15-6 onderzoek in nauwe coördinatie en afstemming plaatsvindt indien een tweede natie bij een wapeninzet betrokken is. Uit het onderzoek van de Commissie blijkt dat het ministerie van Defensie geen betrokkenheid heeft gehad bij het AR 15-6 onderzoek en dit zelf ook niet heeft gewild.

18. Informatie aan de Tweede Kamer vanaf juni 2015

De Tweede Kamer stelt in 2015 bij verschillende brieven en rapportages over de strijd tegen ISIS veel vragen aan de betrokken bewindslieden. De Kamervragen naar aanleiding van de 'Voortgangsrapportage Nederlandse bijdrage in de strijd tegen ISIS' van begin april 2015 worden pas op 23 juni 2015 beantwoord. De Kamer wil weten of Nederland betrokken is bij luchtaanvallen waar mogelijk burgerslachtoffers zijn gevallen. De minister beantwoordt, ten onrechte, dat er bij luchtaanvallen '*Voor zover op dit moment bekend*' geen sprake is van Nederlandse betrokkenheid bij burgerslachtoffers door luchtaanvallen in Irak. Defensie is dan al op de hoogte van de uitkomsten van het Amerikaanse BDA van 5 juni 2015 waarop cijfers staan hoeveel gebouwen er vernietigd zijn en hoeveel er zwaar of licht beschadigd zijn, ook in de woonwijken eromheen. Ook de uitkomst van het CCAR-onderzoek dat burgerslachtoffers bij de aanval op het doelwit in Hawija geloofwaardig zijn, is dan al bekend.

In de besloten technische briefing van 25 juni 2015 van legerleiding en ambtelijke top van Defensie en Buitenlandse Zaken met de Tweede Kamer is het onderwerp dat er burgerslachtoffers zijn gevallen bij een Nederlandse wapeninzet, niet aan de orde geweest. Wel beweert Defensie daar dat de beoordeling van de legitimiteit van de wapeninzet bij het Openbaar Ministerie ligt en dat is, zoals eerder door de Commissie geconstateerd, onjuist.

Tijdens het Algemeen Overleg van 30 juni 2015 met de Tweede Kamer heeft de minister van Defensie opnieuw benadrukt dat wapeninzet met precisie gebeurt. Als het gaat om nevenschade, in dit geval burgerslachtoffers, zegt de minister dat die '*eigenlijk [moet] uitkomen op nul*' en dat Defensie tot nu toe '*eigenlijk*' geen burgerslachtoffers heeft gemaakt. De minister zegt bovendien: '*Het is niet zo dat je gelijk een complete wijk of regio platlegt. Dat komt door die smart weapons waarover ik sprak.*' Na een interruptie van een Kamerlid trekt ze die uitspraak nul burgerslachtoffers terug want '*Je kunt het inderdaad niet met zoveel stelligheid vaststellen*', aldus de minister.

In de maand juni 2015 krijgt het ministerie van Buitenlandse Zaken via de ambassade in Bagdad een aanbod van het *International Committee of the Red Cross* (ICRC) om te helpen bij het monitoren van burgerslachtoffers na aanvallen. Het ICRC deelt op 11 juni 2015 een vertrouwelijke lijst met de Nederlandse ambassade in Bagdad waarop ook (onbevestigde) aantallen burgerslachtoffers van Hawija staan. Op basis van haar onderzoek constateert de Commissie dat het ministerie van Buitenlandse Zaken onder andere hierover wel een afspraak heeft gehad met het ICRC op de ambassade in Bagdad op 7 september 2015, maar het is onduidelijk welke opvolging er aan de onderwerpen is gegeven. Ook het ICRC zelf heeft, ondanks een verzoek van de Commissie, daarover geen aanvullende informatie gegeven.

In augustus 2015 publiceert ngo Airwars een rapport over de aanval in Hawija en noemt die aanval het meest ernstige incident tot op dat moment in de internationale strijd tegen ISIS. Volgens Airwars zijn daarbij vermoedelijk 70 burgerslachtoffers gevallen. De Tweede Kamer stelt er vragen over en de minister van Buitenlandse Zaken antwoordt eind augustus dat CENTCOM altijd onderzoek doet indien er het vermoeden is van burgerslachtoffers en dat er vijf onderzoeken zijn voltooid. In een van die onderzoeken staat de conclusie dat er twee burgerslachtoffers zijn gevallen en dat CENTCOM daarover heeft gepubliceerd. Verder meldt de minister dat er nog zeven lopende onderzoeken door CENTCOM zijn, waar hij op dat moment niets over kan zeggen.

De op dat moment dienstdoende OIR-generaal MacFarland voorziet het AR 15-6 onderzoek over het targetingsproces van de wapeninzet in Hawija op 25 september 2015 van een oordeel. Het rapport met de conclusies en zijn oordeel is niet meteen vrijgegeven aan Nederland. De *Senior National Representative* op CENTCOM in de Verenigde Staten doet in het najaar wel een aantal pogingen om die conclusies te verkrijgen, maar tevergeefs. Nederland ontvangt het AR 15-6 onderzoek als niet-*Five-Eyes* land pas bijna 4 maanden later, op 22 januari 2016. De Commissie oordeelt dat in Den Haag ook geen prioriteit is gegeven aan het verkrijgen van het AR 15-6 onderzoeksrapport. Bovendien bevreedt het de Commissie dat in een internationaal coalitieverband hier geen eenduidige afspraken over zijn gemaakt terwijl er wel degelijk coördinatie en afstemming over dergelijk onderzoek had kunnen plaatsvinden. In tegenstelling tot het CCAR-onderzoek dat Defensie ongelakt heeft ontvangen, is het AR 15-6 onderzoek naar het targetingsproces door de *Five-Eyes* beperkingen deels gelakt en bevat het ook niet de bijbehorende 24 bijlagen.

19. Het Amerikaanse onderzoek Army Regulation 15-6

De Commissie constateert op basis van haar archiefonderzoek dat het ministerie van Defensie twee verschillende versies van het AR 15-6 onderzoeksrapport heeft ontvangen, elk met een andere graad van rubricering. De eerste versie die Defensie ontvangt op 22 januari 2016 bevat alleen de samenvatting van de *Investigating Officer* zonder 24 bijlagen en is de passage van de CIA over de informatie over de *residential neighbourhood* in de buurt van het doelwit, weggelakt. Deze en andere passages zijn pas door een beroep op de *Freedom of Information Act* (FOIA) wel zichtbaar geworden. In 2020 is met dit beroep op de FOIA door Amerikaanse en Nederlandse journalisten het AR 15-6 onderzoek met alle 24 bijlagen vrijgegeven. Dit is de tweede door Defensie ontvangen versie van het AR 15-6 onderzoeksrapport. De Commissie noemt deze versie in het onderzoek de FOIA-versie. De Defensie- en de FOIA-versie AR 15-6 heeft de Commissie beide in haar onderzoek betrokken.

De AR 15-6 *Investigating Officer* komt tot de conclusie dat burger-slachtoffers aannemelijk zijn als gevolg van een grote secundaire explosie. Hij concludeert dat de mogelijkheid van secundaire explosies zijn gewogen tijdens het targetingsproces door de Amerikaanse commandant. Hoe hij tot die conclusie komt, is voor de Commissie niet te controleren, onder andere vanwege weggelakte passages. Ook navraag door de Commissie bij de Amerikanen heeft niets opgeleverd. Het blijft onduidelijk hoe de aanwezige (materialen voor) explosieven van het doelwit zijn meegenomen in de wegging om het doelwit aan te vallen. Ook vindt de Commissie niet helder wat het onderzoek concludeert over de observaties van het *Pattern of Life* en *Pattern of Activity*, zowel qua lengte van de observaties als over wat er feitelijk op de grond is waargenomen. Ook hier zijn passages weggelakt. De *Investigating Officer* concludeert dat het HOR en de ROE tijdens het targetingsproces zijn toegepast en dat er een overvloed aan bewijs is dat er burger-slachtoffers zijn gevallen. Hij noteert daar geen videobeelden van stoffelijke overschotten voor nodig te hebben. Alleen al vanwege de omvang van de explosie in de buurt van burgerobjecten en de schadebeoordeling van de BDA is het logisch om te concluderen dat er burger-slachtoffers zijn gevallen als gevolg van de secundaire explosie.

De *Investigating Officer* beveelt aan om VBIED-doelen in bewoond gebied, waarbij de hoeveelheid en het type aanwezige explosieven moeilijk te bepalen zijn, van een andere procedure te voorzien. Hij tekent aan dat er bij dit soort doelen redelijkerwijs een kans op secundaire explosies is. Om het aantal burger-slachtoffers te beperken beveelt hij aan om (VB)IED-doelen in bewoond gebied voortaan te bestempen als een *CDE High* gevoelig doelwit. Dergelijke doelen moeten een zogeheten STAR-procedure krijgen. Dat is een targetingsprocedure die met nog meer behoedzaamheid is omgeven waar de commandant om toestemming moet vragen op hoger niveau. Een tweede aanbeveling van de *Investigating Officer* is om het targetingsproces aan te passen bij doelen in bewoond gebied met een kans op secundaire explosies. Er moet daarop meer controle komen, bijvoorbeeld door bepaalde type inlichtingen

te presenteren aan de commandant, als het gaat om noodzaak en proportionaliteit van de aanval. De op dat moment dienstdoende OIR-generaal MacFarland neemt deze laatste bevinding van het AR 15-6 onderzoek over. Over de aanbeveling van de STAR-procedure bij VBIED-doelwitten in bewoond gebied laat hij zich nader adviseren door zijn staf.

De Commissie constateert dat Nederland als uitvoerder van de aanval van de Amerikanen geen goed en afdoende inzicht heeft gekregen in het AR 15-6 onderzoek. Het verontrust de Commissie dat de Verenigde Staten ondanks afspraken over afstemming over een AR 15-6 onderzoek, een bondgenoot niet hebben betrokken bij dit onderzoek en bepaalde informatie onthouden. Defensie heeft ook zelf bewust die afstemming niet gezocht. Defensie heeft wel pogingen gedaan het onderzoek in handen te krijgen maar heeft niet politiek geëscaleerd vanuit Nederland richting Verenigde Staten.

Na binnenkomst van het AR 15-6 onderzoeksrapport bij het ministerie van Defensie op 22 januari 2016 heeft de directeur DOPS opdracht gegeven om een intern onderzoek uit te voeren naar de wapeninzet en werd door Defensie besloten om een afspraak te maken met het OM voor het aanbieden van het AR 15-6 onderzoeksrapport. De Commissie heeft onderzocht of dit een formeel onderzoek was conform de *Aanwijzing SG A/989 Protocol Interne Onderzoeken Defensie* van april 2013. In de Aanwijzing SG staat beschreven waaraan zo een intern (ook wel genoemd: huishoudelijk) onderzoek moet voldoen.

De Commissie constateert dat de onderzoeksopdracht niet omschreven is, de reikwijdte van het onderzoek beperkt is, de betrokken militairen niet zijn gehoord en geen duiding wordt gegeven aan de afwegingen die de hoogste VS-commandant conform doctrine moet maken in verband met eventuele secundaire explosies. Het onderzoek is vastgelegd in een memorandum en niet in een rapport zoals vereist. De onderzoeker heeft zich voornamelijk gebaseerd op beschikbare Amerikaanse bronnen. De Commissie oordeelt dat het een informeel - intern onderzoek is. Ook de plaatsvervangend directeur DJZ verklaart bij de Commissie dat het onderzoek van directeur DOPS geen formeel onderzoek was conform de SG-Aanwijzing. Er was volgens hem geen sprake van een formele opdracht maar een ad hoc besluit. Er waren geen procedures of richtlijn voor.

Deel V Onderzoek en communicatie

20. Acties en reacties in 2016 over Hawija

De betrokken bewindslieden zien geen aanleiding om de Tweede Kamer te informeren over het AR 15-6 onderzoek. Na een aanval in september 2015 vindt er ook een CCAR-onderzoek plaats naar een wapeninzet op 2 villa's in Mosul waar Nederland bij betrokken is en waarbij burgerslachtoffers zijn gevallen. Het ministerie van Defensie heeft dat CCAR-onderzoek al in huis maar ook over dit onderzoek wordt de Tweede Kamer niet geïnformeerd. Het CCAR-onderzoek naar Mosul concludeert dat het bestaan van burgerslachtoffers geloofwaardig is.

De Tweede Kamer krijgt met de Voortgangsrapportage van april 2016 wel van de bewindslieden te horen dat er twee onderzoeken lopen naar aanvallen met mogelijke burgerslachtoffers, maar niet om welke het gaat. Wel beloven de bewindslieden dat de Tweede Kamer zal worden geïnformeerd over de uitkomsten zodra die onderzoeken klaar zijn. Het gaat om de onderzoeken naar Hawija en Mosul waar naar de opvatting van de Commissie bij Defensie op dat moment al voldoende informatie over bekend is om die met de Tweede Kamer, al dan niet vertrouwelijk, te kunnen delen.

Na de ontvangst van het AR 15-6 onderzoek start het ministerie van Defensie een intern onderzoek op basis van de conclusies. Ook daarover wordt de Tweede Kamer niet (vertrouwelijk) geïnformeerd. De Commissie heeft al geconcludeerd dat dit geen formeel onderzoek is conform de Aanwijzing SG A/989 Protocol Interne Onderzoeken Defensie. De Commissie constateert dat de onderzoeker zich voornamelijk heeft gebaseerd op beschikbare Amerikaanse bronnen. De conclusie van het intern onderzoek komt deels overeen met die van het AR 15-6 onderzoek; burgerslachtoffers zijn aannemelijk.

In de zomer van 2016 is een vertrouwelijke technische briefing aan de Tweede Kamer beloofd door de minister van Defensie, over de wapeninzetten in relatie tot burgerslachtoffers, maar die vindt pas een jaar later plaats.

21. Openbaar Ministerie onderzoekt de aanval in Hawija

Het ministerie van Defensie overhandigt op 1 maart 2016 het AR 15-6 onderzoek aan het OM, dat onaangenaam verrast is. Er kan immers nu pas - veel te laat - door de KMar gestart worden met een feitenonderzoek. De KMar verhoort alle betrokkenen bij de aanval. Het valt de Commissie op dat in de verklaringen bij de KMar en bij de Commissie opnieuw de suggestie is opgeworpen, net als in het memorandum aan de CDS van 30 juni 2016, dat er bij de planfase van de aanval op het doelwit in Hawija rekening is gehouden met het risico op *secondary explosions*, door naar aanvallen op vergelijkbare doelen in het verleden te kijken.

Die uitspraak sluit niet aan op wat de Commissie uit alle documentatie over de aanval op het doelwit in Hawija heeft kunnen concluderen en blijkt ook niet uit de verklaringen van de meeste Nederlandse directbetrokkenen. Bovendien strookt het ook niet met de Amerikaanse targeting doctrines. Die afwezigheid ligt bij de hoogste commandant. Bij aanvallen op VBIED-locaties zeggen de betrokkenen bij de KMar mede gehandeld te hebben op basis van vier eerdere ervaringen maar het is de Commissie niet gebleken dat dergelijke ervaringen systematisch worden geanalyseerd, overgedragen aan nieuwe detachementen en vervolgens betrokken worden bij volgende wapeninzetten. In februari 2017 rondt de KMar het OM-onderzoek af.

Het duurt tot begin 2018 voordat het OM zijn conclusies bekend maakt. Op 13 februari 2018 brengt het OM per brief van de hoofdofficier arrondissementsparket Oost-Nederland de resultaten van vier onderzoeken naar burgerslachtoffers over aan het ministerie van Defensie. De conclusie over Hawija

luit dat het aannemelijk is dat er burgerslachtoffers zijn gevallen en dat de wapeninzet conform de ROE en het HOR is uitgevoerd.

22. Informatievoorziening aan de Tweede Kamer in 2017

In 2017 neemt de druk op het kabinet toe om transparanter te zijn over de gevolgen van wapeninzetten van Nederland tijdens OIR en meer informatie te geven over eventuele burgerslachtoffers door die wapeninzetten. De beloofde vertrouwelijke technische briefing aan de Tweede Kamer, geschiedt uiteindelijk op 1 juni 2017.

Het onderwerp van de briefing is 'mogelijke slachtoffers als gevolg van de Nederlandse inzet in de strijd tegen ISIS.' Naast de twee reeds aan de Kamer gemelde onderzoeken, informeert de CDS de aanwezige Kamerleden over een derde onderzoek naar een situatie waar Nederland mogelijk burgerslachtoffers heeft gemaakt en wijst hij op nog twee andere zaken met vermoedens van burgerslachtoffers die het OM heeft opgepakt. De CDS zegt niets over aantallen burgerslachtoffers, hij meldt alleen het type doelwit; een VBIED-locatie en een vermeend hoofdkwartier. Volgens hem is de toename van burgerslachtoffers tijdens OIR een gevolg van de strijd in verstedelijkt gebied en de tactiek van ISIS om burgers als menselijk schild te gebruiken.

De vertrouwelijke informatie uit de technische briefing lekt uit naar de media en tijdens het Algemeen Overleg op 13 juni 2017 wordt informatie uit de briefing openbaar. De Tweede Kamer dringt opnieuw aan op transparantie waarop de minister van Defensie verwijst naar de maandelijkse rapportages die CENTCOM over aantallen 'civiele doden' tegenwoordig publiceert. Zij benadrukt dat het kabinet een afweging maakt wat wel of niet volledig openbaar wordt gemaakt. Daarbij staan voor het kabinet de nationale veiligheid van Nederland en de veiligheid van de mensen ter plaatse in Jordanië en Irak voorop.

23. Informatievoorziening aan de Kamer vanaf 2018

De Commissie constateert in dit hoofdstuk dat vanaf 2018 het kabinet en specifiek het ministerie van Defensie grote moeite heeft om invulling te geven aan de belofte aan de Tweede Kamer om transparanter te worden over burgerslachtoffers. Op 13 april 2018 informeren de drie bij OIR betrokken ministers (Defensie, Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking) middels de 'Voortgangsrapportage Nederlandse bijdrage in de strijd tegen ISIS' de Tweede Kamer over de uitkomsten van de vier feitenonderzoeken die het OM heeft uitgevoerd. Wanneer en waar blijft achterwege, wel dat bij drie van de vier wapeninzetten waarschijnlijk burgerslachtoffers zijn gevallen. Ook is in de Voortgangsrapportage gemeld dat Nederland aan de internationale coalitie een voorstel heeft gedaan voor een centraal coalitiemeldpunt voor mogelijke burgerslachtoffers of hun nabestaanden. CENTCOM zal in ieder geval in samenwerking met onder andere de ngo Airwars (onderzoeken van) meldingen over burgerslachtoffers maandelijks gaan publiceren.

In september 2018 krijgt de Tweede Kamer een brief van de betrokken ministers over 'Bestrijding internationaal terrorisme'. Nederland zal tot eind 2019 met militaire aanwezigheid met de internationale coalitie blijven meedoen maar dan alleen nog als trainingsmissie. De F-16's zullen op 31 december 2018 teruggetrokken worden.

In 2019, er is dan een nieuwe ministersploeg aangetreden, belooft de net aangetreden minister Bijleveld van Defensie de Tweede Kamer om na het zomerreces een brief te sturen over transparantiebeleid. Defensie heeft echter meer tijd nodig, meldt de minister in september 2019.

Op 18 oktober 2019 publiceren NRC en NOS in een gezamenlijk onderzoeksproject over 70 doden door een Nederlandse luchtaanval op het doelwit in Hawija in Irak. Nog diezelfde middag vraagt een groot

deel van de Tweede Kamer openheid van de minister van Defensie over dit bombardement, ook omdat de Kamerleden vermoeden dat deze aanval een van de vier genoemde onderzoeken is die het Openbaar Ministerie heeft afgerond.

Op 4 november 2019 zet de minister van Defensie in tien pagina's uiteen wat er in Hawija gebeurd is. Voor het eerst noemt de minister in het openbaar dat er door de wapeninzet op het doelwit in Hawija ongeveer 70 slachtoffers zijn gevallen, zowel ISIS strijders als burgers voegt zij daaraan toe. Ook erkent zij in de brief dat de Tweede Kamer in 2015 onjuist is geïnformeerd dat er tot op dat moment geen burgerslachtoffers waren gevallen. De brief meldt ook de vier burgerdoden van de 2 villa's in Mosul. Minister Bijleveld geeft tevens aan dat Nederland rechtmatig in Hawija en Mosul heeft gehandeld en dat slachtoffers en nabestaanden zich moeten wenden tot Irakese autoriteiten voor schadeclaims. Een dag later volgt er een feitenrelaas over Hawija en op 25 november 2020 kondigt de minister van Defensie per brief aan de Tweede Kamer aan dat er een nieuwe norm komt over het informeren van de Tweede Kamer indien sprake is van burgerslachtoffers.

Het feitenrelaas, de brieven en de debatten in de maand november 2019 plus de aanhoudende berichtgeving in de media leiden weer tot nieuwe vragen. In eerste instantie vooral over het aantal 70, waarvan de minister had aangegeven ISIS-strijders én burgerslachtoffers en dat CENTCOM het aantal nooit bevestigd heeft. Dat is onjuist. Uiteindelijk krijgt de Tweede Kamer te horen dat het aantal van 70 burgerslachtoffers al op 30 april 2017 is vastgelegd in de statistieken die CENTCOM gebruikt en later, vanaf 5 december 2019, is het aantal ook daadwerkelijk gekoppeld aan de data van de wapeninzet in Hawija. De lijst met vragen en thema's wordt alleen maar langer als de Kamerleden via het ministerie van Defensie op 21 april 2020 de Amerikaanse onderzoeken, het CCAR en het AR 15-6, deels gelakt krijgen toegestuurd. De vragen gaan over het targetingproces, de rol van de CIA tijdens het targetingproces, secundaire explosies, het type explosieven dat in de opslagloodsen zouden hebben gelegen, de *Collateral Damage Estimate*, de inlichtingenpositie van Nederland tijdens OIR en de rol van de RCH en de LEGAD, de vermeende weigering van de aanval door een van de bondgenoten, de Amerikaanse onderzoeken CCAR en AR 15-6 zelf, de rol van CENTCOM, de rol van het ministerie van Defensie en het Openbaar Ministerie, de transparantie over het melden van burgerslachtoffers gedurende OIR, de contacten met het ICRC en de aanwezigheid van vluchtelingen in Hawija.

24. Communicatie over de aanval in Hawija

Op basis van alle antwoorden die het ministerie van Defensie, ook met hulp van het ministerie van Buitenlandse Zaken, aan het parlement heeft gegeven constateert de Commissie op basis van haar onderzoek dat er deels juiste, maar met regelmaat ook onvolledige en onjuiste informatie is verstrekt. Ook zijn er door Kamerleden, journalisten en ngo's hypothesen geuit waarom het is misgegaan bij de aanval in Hawija; deze hebben eveneens tot vragen aan de bewindslieden geleid. De Commissie is die hypothesen ook nagegaan. Naast het onjuist informeren over 70 burgerslachtoffers springt een aantal zaken eruit.

Bijvoorbeeld omtrent de vraag of Defensie zelf onderzoek heeft verricht (en welk type onderzoek) naar de wapeninzet op het doelwit in Hawija. De minister heeft aan de Kamer gemeld dat er 'direct' na de wapeninzet onderzoek is gedaan. Direct is volgens de commissie onjuist, omdat Defensie pas in 2016 na ontvangst van het AR 15-6 onderzoeksrapport een intern onderzoek heeft gedaan. In juni 2015 is slechts een eerste *fact finding mission* gedaan. Defensie heeft een afwachtende houding aangenomen en heeft zich steeds verschuild achter de Amerikaanse onderzoeken. Defensie heeft nooit een onderzoek gedaan conform de eigen Aanwijzing SG A/989.

De Kamer wil ook weten of een andere bondgenoot de missie in Hawija heeft geweigerd; dit heeft ngo Airwars in maart 2020 gesuggereerd. De minister antwoordt dat haar niet bekend is dat een ander land de aanval zou hebben geweigerd. De Commissie acht op grond van de vooraf gekozen inzet van *Small Diameter Bombs* voor de wapeninzet op het doelwit in Hawija een veronderstelde weigering door een andere bondgenoot niet plausibel. Alleen de Verenigde Staten en Nederland hebben tijdens OIR de beschikking over *Small Diameter Bombs*.

De Tweede Kamer heeft vragen gesteld over secundaire explosies, over de *Collateral Damage Estimate* vooral vanwege de kwalificering CDE-5. De Kamer wil ook weten waarom niet bekend is geweest wat voor type explosieven er lagen. De Commissie constateert dat het ministerie van Defensie over de risicobeoordeling van secundaire explosies onjuiste informatie aan de Tweede Kamer heeft gegeven. Het ministerie stelt dat er een risicobeoordeling is gemaakt door 'experts', voorafgaand aan de aanval, op basis van de destijds ingeschatte hoeveelheid explosieven en eerdere ervaringen met aanvallen op dit soort fabrieken. Uit het onderzoek blijkt dat er geen experts bij de berekening betrokken zijn geweest. In het geval van Hawija was er volgens CENTCOM-vertegenwoordigers geen aanleiding om experts te raadplegen omdat er volgens hen geen informatie was dat er zoveel explosief materiaal lag. Volgens hen was Hawija een uitschieter. De CENTCOM-vertegenwoordigers verklaren in het gesprek met de Commissie dat van tevoren geen informatie beschikbaar was die erop wees dat er zo een grote explosie zou plaatsvinden. Volgens hen is er veel tijd en energie in gestoken om zoveel mogelijk te weten te komen over het doelwit, maar zij wijzen de Commissie er wel op dat tijdens de oorlog tegen ISIS er veel minder observatiemiddelen zijn geweest om bepaalde doelen langdurig te observeren.

De Commissie wijst in dit verband op een aantal andere zaken. Volgens de geraadpleegde bronnen en betrokkenen in Nederland en de Verenigde Staten zijn er niet tot het allerlaatste moment inlichtingen verzameld in het targetingproces. Bovendien was vooraf niet bekend hoeveel en wat voor type explosieven in de loodsen lagen, behalve dat gedurende het inlichtingenproces restanten zijn gedetecteerd voor de productie van *home made explosives*. De hoeveelheid is pas achteraf berekend op basis van de analyse van de Amerikaanse BDA en de berekening van de MIVD. De Commissie wijst erop dat vertegenwoordigers van CENTCOM toegeven dat er tijdens deze oorlog minder mogelijkheden waren om bepaalde doelen langdurig te observeren en er geen eenduidige standaard was voor PoL-observatie. Het is wel correct dat in het targetingproces sterk is geleund op de door de Amerikanen verzamelde inlichtingen. De Nederlandse militairen hebben die op basis van vertrouwen gebruikt.

De minister heeft op juiste wijze geantwoord op vragen over de inlichtingen en de inlichtingenverzameling. Nederland was geheel afhankelijk van de *Five-Eyes* gemeenschap en kon dus niet alle gerubriceerde informatie zelf beoordelen, al is er weinig tekst en uitleg gegeven, al dan niet vertrouwelijk, wat dit voor de praktijk van de RCH betekende. De Commissie heeft wel gesignaleerd dat de inlichtingenpositie op het CAOC door Nederland bij aanvang van OIR niet met voldoende experts is ingevuld.

De informatie van de CIA over de nabijheid van '*residential neighbourhood*' zou volgens ngo's tot aarzelingen hebben geleid bij de *targeteers* over het doelwit in Hawija. De Commissie komt tot een andere constatering. Ten eerste omdat de CIA zelf heeft ingestemd met het bombarderen van het doelwit. Ten tweede omdat de informatie over de *residential neighbourhood* juist wel is meegenomen in de wijze waarop het doel is aangevallen: de eerste wapeninzet met zware bommen is veranderd in een wapeninzet met *Small Diameter Bombs*.

Over de inlichtingenpositie van Irak zelf is tijdens een bezoek van de Commissie in Irak uitgelegd dat ook de inlichtingenpositie in Hawija van Irakese diensten daar niet sterk is geweest. Volgens een van de geïnterviewden is er nooit sprake geweest van een '*smooth flow of information*' van Hawija naar de hoofdstad Bagdad. Suggesties dat inlichtingen zijn achtergehouden of niet doorgegeven, zijn daardoor moeilijk te achterhalen of te bewijzen.

De minister van Defensie heeft de Tweede Kamer per brief op 30 juni 2020 laten weten de inlichtingenpositie van Nederland te verbeteren. De instructie en aanwijzingen van de CDS over Intel-informatie en het risico van burgerslachtoffers zullen worden aangescherpt. De RCH moet bijvoorbeeld actief doorvragen op Intel-informatie. Ook investeert Defensie in het verbeteren van het doelontwikkelingsproces en het verbeteren van de capaciteiten van de Nederlandse *Target Support Cell te Volkel* en worden daar competenties inclusief leermodules voor ontwikkeld.

De Tweede Kamer is niet juist geïnformeerd over de rol van de LEGAD in relatie tot de gemandateerde RCH ten tijde van het targetingproces van het doelwit in Hawija. Dat geldt ook voor de rol van de vlieger tijdens een AI-missie. Defensie heeft steeds gesteld dat de vlieger tot op het laatste moment kan optreden als RCH. Dat is bij een CAS-missie het geval maar niet bij een AI-missie als Hawija.

Uit veel gesprekken van de Commissie met betrokkenen vanuit Defensie is gebleken dat de beeldvorming over OIR te rooskleurig is geweest en dat Defensie te weinig aandacht had voor de risico's. Het ging om deelname aan een oorlog en dat is richting het parlement niet zo benoemd.

De Commissie constateert dat de Tweede Kamer op basis van informatie van het ministerie van Defensie heeft verondersteld dat er een formele procedure ten grondslag lag aan de taak en de rolverdeling tussen Openbaar Ministerie en het ministerie van Defensie. Die procedure was er niet. Defensie opereerde alsof de rechtmatigheid van een wapeninzet steeds achteraf door het OM werd beoordeeld. Dat is onjuist.

25. Compensatie en transparantie

Onder druk van de Tweede Kamer heeft de minister van Defensie in oktober 2020 toegezegd een vrijwillige vergoeding aan de gemeenschap van Hawija te verstrekken vanwege het leed en de materiële schade die is ontstaan door het bombardement. Individuele vergoedingen wijst de minister van Defensie af. In mei en juli 2021 start Nederland in Hawija met twee projecten om de infrastructuur, basisvoorzieningen en werkgelegenheid te herstellen. Voor deze compensatie is 4,5 miljoen euro uitgetrokken en besteed. De projecten zijn in oktober 2022 en februari 2023 afgerond.

De Commissie constateert na twee bezoeken in Irak, waarvan een in Hawija, dat die projecten door betrokkenen in Hawija als een druppel op de gloeiende plaat zijn ervaren.

De Commissie merkt op dat bij deelname aan internationale militaire missies er in de toekomst (vooraf) goede regelingen voor financiële vergoedingen moeten komen voor het geval er onbedoeld burgerslachtoffers en/of nevenschade zijn veroorzaakt.

Op 9 oktober 2020 heeft de minister van Defensie uiteindelijk haar transparantieplan naar de Tweede Kamer gestuurd en in 2022 heeft de dan aangetreden minister van Defensie Ollongren dit verder verdiept met een vijf-stappenplan:

- Meer aandacht voor burgerslachtoffers in een Artikel 100-brief;
- Vooraf communiceren over de missie en de mate van transparantie van de wapeninzet;
- Periodieke toetsing van het transparantieniveau;
- Het onderwerp burgerslachtoffers krijgt een meer prominente rol bij evaluaties van missies, en;
- Defensie zal meer betrokkenheid tonen in de beleidsvorming over bescherming van de burgerbevolking in een gewapend conflict.

Deel VI Conclusies en aanbevelingen

In het laatste, zesde deel, trekt de Commissie conclusies en doet het een aantal aanbevelingen.

26. Conclusies

De Commissie is gevraagd onderzoek te doen naar de burgerslachtoffers van Hawija en of daaruit lessen of aanbevelingen zijn te trekken.

De hoofdvragen aan de Commissie van dit onderzoek uit het Instellingsbesluit luiden:

'Hoe het kon dat er bij de wapeninzet in Hawija burgerslachtoffers zijn gevallen.'

en

'Welke lessen voor de toekomst naar aanleiding hiervan te trekken zijn.'

Om beide vragen te kunnen beantwoorden heeft de Commissie zichzelf vijftien extra vragen gesteld, om een beter antwoord te kunnen geven op beide hoofdvragen. De Commissie komt tot de volgende hoofdconclusie en zes deelconclusies.

Hoofdconclusie

De Commissie concludeert dat er bij de aanval op het ISIS-doelwit (loodsen met (zelfmoord) bomauto's) in Hawija, de aanwezigheid van een grote hoeveelheid springstof onopgemerkt is gebleven door de inlichtingendiensten. Door dit gebrek aan inlichtingen zijn er tenminste 70 burgerslachtoffers gevallen. Dit aantal is zo hoog omdat het bombardement heeft plaatsgevonden in bewoond gebied en omdat de grote hoeveelheid aanwezige springstof in de gebombardeerde loodsen een secundaire explosie heeft veroorzaakt tot ver buiten het beoogde doelwit.

Het doelwit is vanaf december 2014 tot vlak voor de wapeninzet in juni 2015 geobserveerd, maar de Amerikaanse militairen hebben de Commissie verteld dat observaties tijdens OIR niet langdurig of systematisch zijn geweest, mede door gebrek aan voldoende observatiemiddelen en -mogelijkheden. Dit had als gevolg dat er bijvoorbeeld een gebrek aan inlichtingen was over de hoeveelheid explosieven op de VBIED-locatie. De *targeteers* wisten dat het doelwit in Hawija in bewoond gebied lag. Zij moeten ook rekening houden met het *Pattern of life* en het *Pattern of activity* bij een wapeninzet.

Door het ontbreken van langdurige of systematische observaties zijn ook het *Pattern of Life* en *Pattern of Activity* in en om de industriële zone van Hawija, onvoldoende controleerbaar voor de Commissie vastgelegd. *Pattern of Life* en *Pattern of Activity* leggen activiteiten en patronen vast van het dagelijks leven en houden daarbij rekening met de plaatselijke normen en waarden. Op basis van openbare bronnen trekt de Commissie de conclusie dat zowel bij de Nederlandse als bij de Amerikaanse militairen bekend had moeten zijn dat in de zogeheten industriële zone in Hawija zowel gewerkt als gewoond werd. Op het moment van de wapeninzet was het aantal inwoners in deze industriële zone zelfs hoger vanwege de vluchtelingen die dáár gehuisvest waren. De vluchtelingenstroom, die in 2014 in Irak op gang kwam door het geweld van ISIS, ging vooral richting Hawija. De daar gestrande vluchtelingen zijn in februari 2015 vermeld door de aan de VN gelieerde internationale vluchtelingenorganisatie IOM. Zij hebben dit actief internationaal naar buiten gebracht en daarbij de hulp gevraagd van de Irakese regering voor de opvang. Deze feiten over deels bewoond gebied en vluchtelingen, waren ook zonder informatie van inlichtingendiensten te achterhalen. De internationale coalitie had dit kunnen weten.

De wapeninzet voor het doelwit in Hawija is wel aangepast door de Amerikaanse targeteers door te kiezen voor een andere samenstelling van type bommen. In eerste instantie kwam de CDE op *5 High* uit, dat betekent nevenschade met burgerslachtoffers. Door aanpassing van de bommen en een aanval in de avond of nacht, kwam de nieuwe Amerikaanse berekening van de nevenschade uit op een *CDE-5 Low* met nevenschade die beperkt zou blijven tot twee gebouwen die direct naast de VBIED-fabriek stonden. Nederland heeft ervoor gezorgd, vanwege de locatie in bewoond gebied, de aanval van 21:00 uur 's avonds te verplaatsen naar middernacht. Voor de Amerikaanse commandant is de beperkte hoeveelheid inlichtingeninformatie, ook over de aanwezige explosieven en de nabijgelegen woonwijk, kennelijk geen reden geweest om af te zien van de wapeninzet. De Commissie concludeert dat de commandant daarmee bewust een risico heeft genomen. Het doelwit en daarmee de potentiële impact die ISIS met de VBIED's kon veroorzaken in Irak, waarbij dikwijls veel (burger)doden en slachtoffers vielen, was voor de commandant van zwaarwegend belang om dit militaire doelwit uit te nemen.

De Commissie concludeert dat het Nederlandse detachement dat de missie heeft uitgevoerd, geheel vertrouwd op de inlichtingen van de Amerikanen. Door de samenstelling van het team op het CAOC kon deze de Amerikaanse inlichtingen nauwelijks eigenstandig goed afwegen. De Commissie oordeelt dat de Nederlandse gemandateerde RCH's die de wapeninzet hebben beoordeeld op hun mandaat en op de Nederlandse ROE, wél zorgvuldig hebben gehandeld door bij de Amerikanen te verzoeken om het tijdstip van de aanval van 21:00 uur te verplaatsen naar vlak voor middernacht. De kans dat er dan burgers op straat liepen was kleiner in hun redenering; daarmee namen zij een extra voorzorgsmaatregel.

De Commissie oordeelt ook dat de RCH's alleen de laatste fasen van het targetingsproces konden beoordelen op grond van hun mandaat en de Nederlandse ROE. Zij konden nooit toetsen of in alle fasen van dit proces het HOR is toegepast door de Amerikanen. Daar moesten zij op vertrouwen. De Commissie concludeert dat de Nederlandse bezetting op het operatiecentrum CAOC bij de start tot aan de wapeninzet in Hawija, niet voldoende doordacht was ingericht en uitgevoerd. Ondanks informatie van de Verenigde Staten over de gewenste bezetting op het CAOC, aangeleverd door de *senior national representative*, ontbraken zowel een Intel-functionaris van de MIVD als een LEGAD op het CAOC, die de wapeninzetten van Nederland hadden kunnen beoordelen op respectievelijk de kwaliteit van de inlichtingen en de toetsing aan het HOR en de eigen militaire geweldsinstructies (ROE). Met deze bezetting op het CAOC is een bewust risico genomen. Als er met de juiste bezetting op het CAOC was gestart, hadden de beschikbaar gestelde Amerikaanse inlichtingen en de gekozen wapeninzet op een meer zorgvuldige wijze beoordeeld kunnen worden.

Het Amerikaanse AR 15-6 onderzoek over het targetingsproces concludeert dat de militaire leiding aan alle wettelijke verplichtingen van het HOR heeft voldaan. De Commissie brengt in herinnering dat het HOR erkent dat het onvermijdelijk is dat burgers kunnen en zullen worden geraakt door aanvallen op militaire doelen. Wel rust er bij de militairen de verplichting dit zoveel mogelijk te vermijden. Het is geen verplichting van het HOR om de burgerbevolking, individuele burgers en objecten volledig te vrijwaren van de neveneffecten van aanvallen als het verwachte militair voordeel bij uitschakeling van het gekozen doelwit substantieel zal zijn. Of er in dit geval een juiste afweging is gemaakt voor de wapeninzet in Hawija, is aan de rechter om te beoordelen.

Deelconclusies

De Commissie heeft niet louter naar de wapeninzet gekeken maar ook naar de wijze waarop het kabinet aan de internationale coalitie heeft meegedaan en wat er na het bombardement in Hawija is gebeurd.

Op basis van het onderzoek concludeert de Commissie verder:

1. Het kabinet besloot mee te doen aan een oorlog, maar meldde dit niet in die bewoordingen aan de Staten-Generaal.

De inzet voor *Operation Inherent Resolve* is bij aanvang in een snelkookpan tot stand gekomen. Het kabinet heeft de aard van de strijd tegen ISIS onvoldoende aan het parlement toegelicht. De Artikel 100-brief spreekt alleen over 'strijd' tegen ISIS, het beschermen van de burgerbevolking en het bevorderen van de internationale rechtsorde. Net als bij voorgaande internationale (vredes)operaties koos het kabinet ook bij OIR voor de lijn: inzet van militairen, diplomaten en ontwikkelings samenwerking. Dit werkt verhullend; het ging om deelname aan een oorlog.

Door de nadruk te leggen op het gebruik van precisiewapens, het steeds benoemen van een 'zorgvuldig' targetingsproces en het criterium van nul burgerslachtoffers, heeft het kabinet, ondanks vragen van Kamerleden over het risico op burgerslachtoffers, het beeld uitgedragen van een 'schone' oorlog. Echter, de harde werkelijkheid van een oorlog is dat er altijd burgerslachtoffers vallen; dit is onderbelicht gebleven.

2. De bezetting van de missie op het CAOC-hoofdkwartier bij het targetingsproces was onvoldoende, evenals de voorbereiding van deze militairen.

Het deelnemen aan een oorlogssituatie vergt specifieke kennis en kunde en betekent dat er personele bezetting nodig is op meerdere hoofdkwartieren. De Commissie concludeert dat er, ondanks Amerikaanse informatie over de gewenste bezetting, onvoldoende goed is overwogen wie waar gestationeerd moest worden. De bezetting op het operatiecentrum CAOC waar de wapeninzetten werden beoordeeld en verdeeld tussen de coalitiepartners, was bij aanvang niet op sterkte. Dat is pas halverwege 2015 en in 2016 aangepast. Bij aanvang ontbraken een LEGAD en een Intel-functionaris op het CAOC en was er ook maar één gemandateerde *Red Card Holder*. Ook is gebleken uit het onderzoek van de Commissie dat betrokkenen die zowel op het CAOC als op de luchtmachtbasis in Jordanië zijn ingezet, onvoldoende voorbereiding en kennis hebben meegekregen hoe de wapeninzetten beoordeeld moesten worden aan de hand van bestaande of net ontwikkelde Richtlijnen, op *Rules of Engagement*, op humanitair oorlogsrecht en op *Five-Eyes* inlichtingen informatie.

3. Nederland heeft tijdens de oorlog in Irak volledig vertrouwd op inlichtingen van de Amerikanen. Nederland heeft verzuimd om een eigen inlichtingenpositie op te bouwen en kon daardoor onvoldoende eigen afwegingen maken.

De minister en de top van Defensie hebben de leden van de Tweede Kamer steeds gemeld dat Defensie 'in control' was en dat Nederland via voorbereidingsteams heeft kunnen 'meeschrijven' aan de OIR 'campagne'. 'Omdat we meedoen, zijn alle deuren open.' Bovendien hield de minister van Defensie de Tweede Kamer voor dat Nederland, ondanks beperkingen van de kant van de Amerikanen, toegang zou hebben tot inlichtingen gedurende de missie in Irak tegen ISIS. Nederland kon de Intel van landen als de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Canada, Nieuw-Zeeland en Australië; de *Five-Eyes* Intel-gemeenschap, slechts beperkt inzien. Feitelijk heeft Nederland deze inlichtingen op basis van vertrouwen moeten gebruiken. Het controleren en wegen van deze inlichtingen is het eerste half jaar zonder LEGAD en Intel-functionaris op het CAOC geschied en is alleen door gemandateerde *Red Card Holders* gebeurd. Onderdelen van Amerikaanse of *Five-Eyes* informatie uit het targetingsproces van Hawija, zijn

niet gedeeld met de Nederlandse betrokken militairen. De Commissie concludeert, kijkend naar een vergelijkbaar land als Denemarken, dat het beoordelen van dergelijke inlichtingeninformatie wel had gekund met de juiste bezetting.

Nederland beschikte toen ook niet over eigen *intelligence* over het doelwit om het én zelfstandig te kunnen beoordelen én om op basis van *intelligence* over de (leef)omgeving rondom het doelwit, een afgewogen oordeel te kunnen vellen. Toezeggingen aan de Staten-Generaal al voor 2014, om een eigen inlichtingenpositie op te bouwen, hebben bij aanvang geen gestalte gekregen. Er was geen sprake van een zelfstandige inlichtingenpositie.

Deze afhankelijkheid van de Verenigde Staten is ook zichtbaar in de positie van Defensie bij de gang van zaken bij het verkrijgen van het Amerikaanse AR 15-6 onderzoek naar het targetingproces van het doelwit in Hawija. Alleen het CCAR-onderzoek heeft het ministerie van Defensie in zijn totaliteit gekregen maar heeft er niets mee gedaan en om onduidelijke redenen in een lade laten liggen. Het ministerie heeft als coalitiegenoot en bevriende natie bovendien nooit het volledige officiële, ongecensureerde, AR 15-6 onderzoek ontvangen. De Commissie vindt het onbegrijpelijk dat het ministerie van Defensie daar niet meer werk van heeft gemaakt. Op basis van de *Freedom of Information Act* ontvingen journalisten uitgebreidere documenten van de Amerikaanse overheid dan het ministerie van Defensie in eerste instantie kreeg toegestuurd. De Commissie vindt ook dat Nederland, op basis van de geldende samenwerkingsprotocollen, zélf het initiatief had moeten nemen om betrokken te zijn bij het AR 15-6 onderzoek.

De Commissie oordeelt dat het ministerie van Defensie zijn eigen regelgeving links heeft laten liggen om te achterhalen of en waardoor er zoveel burgerslachtoffers zijn gevallen in Hawija. Het heeft zich daarmee de mogelijkheid ontzegd om direct te reconstrueren wat er is gebeurd voor, tijdens en na de wapeninzet en daarover verantwoording af te leggen en daarvan snel te leren. Bij een vermoeden van nevenschade met burgerslachtoffers had meteen een eigen formeel onderzoek moeten starten. Het ministerie heeft wel een *fact-finding mission* op het CAOC gedaan en na de ontvangst van het Amerikaanse AR 15-6 onderzoek een jaar later, een intern onderzoek. Deze beide acties dragen niet het predicaat 'formeel onderzoek' conform Aanwijzing SG A/989. Zowel de *fact finding mission* als het intern onderzoek voldoen niet aan de criteria van deze Aanwijzing. Deze eigen regelgeving over het melden van (vermoedens) van burgerslachtoffers in een AAR en het doen van formeel onderzoek naar (vermoedens) van burgerslachtoffers, was bovendien grotendeels onbekend bij betrokkenen van het detachement. De Commissie oordeelt dat zij van een professionele organisatie als Defensie een meer zorgvuldige wijze van omgang met de eigen regelgeving verwacht.

De Commissie concludeert dat het ministerie van Defensie onzorgvuldig met bronnenmateriaal is omgegaan door de videobeelden van het Nederlandse *Battle Damage Assessment* te overschrijven waardoor het onmogelijk is om controle achteraf uit te oefenen. Bovendien heeft Defensie verzuimd om cruciaal bronnenmateriaal te archiveren.

4. Het kabinet heeft het parlement na de aanval in Hawija onvoldoende geïnformeerd over het feit dat daar burgerslachtoffers bij zijn gevallen en heeft daardoor de verantwoordelijkheid voor het melden van burgerslachtoffers jaren voor zich uitgeschoven.

Het kabinet heeft verzuimd aan de Staten-Generaal te melden dat door de Nederlandse wapeninzet burgers zijn omgekomen. Dit had bijvoorbeeld vertrouwelijk kunnen gebeuren als het om de veiligheid van zowel de krijgsmacht als de natie ging. De Commissie brengt in dit verband ook in herinnering de les die het kabinet Balkenende trok na het verschijnen van het rapport van de Commissie Davids om het parlement vaker vertrouwelijk te informeren over missies.

Het ministerie van Defensie heeft zijn eigen richtlijnen niet opgevolgd om het vermoeden van burgerslachtoffers te melden aan het Openbaar Ministerie. De richtlijn schrijft voor om in een *After Action Report* een vermoeden van burgerslachtoffers te uiten en op te schrijven. Dat is achterwege gebleven. Wel heeft de detachementscommandant vanuit Jordanië mondeling het vermoeden van burgerslachtoffers gemeld aan de top van het departement, maar dit vermoeden heeft hij niet vermeld in het AAR dat naar het OM is gegaan. Daardoor heeft het OM zijn verantwoordelijkheid niet kunnen nemen om een feitenonderzoek te doen.

Het ministerie van Defensie heeft het niet melden van slachtoffers lang verdedigd vanuit het ontbreken van 'hard' bewijs direct na de aanval. Echter, de Commissie oordeelt dat de verwoesting die te zien is op foto's voor en na de aanval, duidelijk laat zien dat de schade veel verder reikt dan het bewuste doelwit. Niet alleen de industriële zone zelf was geraakt maar ook omringende woonwijken. Burgerslachtoffers waren geloofwaardig, al direct na de aanval, zo hebben hoge Nederlandse militairen toegegeven bij de Commissie. De Commissie concludeert dat Defensie daar niet adequaat en niet met urgentie op heeft gereageerd.

Irakese en internationale media hebben al op 3 en 4 juni 2015 gemeld dat er minstens 70 burgerdoden waren gevallen. De minister en de top van het departement bestempelden deze berichten als onbetrouwbaar omdat het ISIS-propaganda zou zijn, ondanks het feit dat gerenommeerde media als Reuters ook niet-ISIS bronnen aanhaalden, zoals militairen van het Irakese leger. Pas vier jaar later zijn de minister van Defensie en de andere betrokken kabinetsleden in actie gekomen. Dat gebeurde in oktober 2019 na berichten van Nederlandse media over de 70 burgerdoden en de schade in Hawija en ook in 2019 na de aankondiging van een rechtszaak van nabestaanden uit Hawija tegen de Staat der Nederlanden. Niet alleen Defensie, ook andere betrokken departementen zoals Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken, wilden de burgerslachtoffers niet melden.

De Commissie oordeelt dat het kabinet de verantwoordelijkheid voor het melden van burgerslachtoffers heeft weggeschoven. Dit past niet bij de professionaliteit van departementen als Defensie, Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken. Geen van alle wilde de feiten onder ogen zien. Deelnemen aan een oorlog vergt van militaire leiding, ambtelijke top en van het kabinet, om te handelen bij slecht nieuws.

5. Het kabinet heeft voor en na de aanval in Hawija de Tweede Kamer keer op keer onvolledig en onjuist geïnformeerd.

De minister en de top van Defensie hebben onvolledige en onjuiste informatie aan de Tweede Kamer gegeven over het type F-16-missies, het proces van wapeninzet en over de burgerslachtoffers. Zo heeft Defensie steeds over het bombardement op het doelwit in Hawija volgehouden dat de LEGAD (de juridisch adviseur), een rol heeft gespeeld in het besluitvormingsproces over de aanval. Dat is onjuist. Op het operatiecentrum CAOC is tot aan de aanval op het doelwit in Hawija geen LEGAD actief geweest. De LEGAD is gestationeerd geweest in Jordanië en is nooit betrokken geweest bij dit besluitvormingsproces.

Op het CAOC zijn twee gemandateerde *Red Card Holders* gestationeerd die met hulp van een verbindingsofficier beperkt hebben kunnen toetsen of een aanval binnen de Nederlandse ROE paste. Zij hebben nooit volledige toegang gehad tot inlichtingeninformatie.

De minister en de top van Defensie hebben de Tweede Kamer voorgehouden dat de vlieger in laatste instantie ook nog kan optreden als een *Red Card Holder*. Dat is onjuist bij *Air Interdiction*-missies. De missie naar het doelwit in Hawija was een *Air Interdiction*-missie waarbij wapens van grote afstand

worden ingezet. De vlieger kan geen aanvullende beoordeling maken, omdat hij geen zicht heeft en al helemaal niet in de nacht, op wat er zich op de grond afspeelt.

Tevens hebben de minister en de top van Defensie naar aanleiding van de secundaire explosie bij het bombardement op Hawija gemeld dat er naast de CDE-berekening, ook een analyse door experts is uitgevoerd op mogelijke secundaire explosies. Dat is onjuist. Dergelijke analyses zijn niet gedaan door de gemandateerde RCH's noch door andere experts, ook niet van de kant van de Verenigde Staten. Later is door Defensie aan de Tweede Kamer gemeld dat het accorderen van de wapeninzet op het doelwit in Hawija mede is geschied op basis van ervaring met vier eerdere Nederlandse VBIED-missies waarbij geen secundaire explosies hebben plaatsgevonden. Die missies zijn echter nooit inhoudelijk en systematisch in kaart gebracht, concludeert de Commissie.

Defensie wist al tien dagen na de aanval, op 15 juni 2015, dat burgerslachtoffers volgens een eerste Amerikaans onderzoek 'geloofwaardig' waren en in januari 2016 'aannemelijk'. Dit was na de ontvangst van het Amerikaanse AR 15-onderzoek. Defensie heeft dit nooit aan de Tweede Kamer meegedeeld en dit in voortgangsrapportages over de OIR-missie onbenoemd gelaten met als argument de veiligheid van zowel de vliegers van het detachement als van Nederland zelf.

Het benoemen van het aantal 70 burgerslachtoffers werd angstvallig vermeden door Defensie. De Amerikanen legden dit wel officieel vast in een database op 30 april 2017 en in de openbare statistieken van OIR op 5 december 2019, maar de minister van Defensie en de minister-president hielden vol dat CENTCOM nooit het aantal van 70 burgerslachtoffers had bevestigd. Pas in januari 2020 erkende de minister dat de 70 burgerslachtoffers wel in de CENTCOM-statistieken staan.

De minister van Defensie heeft de Tweede Kamer voorgehouden dat er naar aanleiding van de wapeninzet in Hawija direct een formeel onderzoek is geweest door het eigen ministerie. Dat is onjuist en ook het intern onderzoek uit 2016 was geen formeel onderzoek conform Aanwijzing SG A/989.

6. De compensatie voor Hawija: te laat en te weinig

Door het onbenoemd laten door betrokken bewindslieden van de burgerslachtoffers als gevolg van de door Nederland uitgevoerde aanval in Hawija, is niet serieus beoordeeld of en hoe (nabestaanden van) burgerslachtoffers en/of schade in Hawija gecompenseerd zouden moeten worden. Er is bij aanvang van de missie in Irak wel een rudimentaire compensatieregeling tot stand gekomen. Daarbij is geen rekening gehouden met het scenario: een groot aantal burgerslachtoffers. De rol van het claim centrum bij het ministerie van Defensie is niet van tevoren uitgewerkt. Er is geen werk gemaakt van voorgenomen en vastgelegde afspraken over schadeherstel.

Mede door druk van de Tweede Kamer is pas in 2021 een bedrag van ruim vier miljoen euro besteed voor het gedeeltelijk herstellen van schade door het bombardement. Dit betreft herstel van delen van de verwoeste fysieke infrastructuur. De commissie is van oordeel dat deze compensatie door Nederland, ruim zes jaar na de aanval, te laat en te weinig is geweest.

27. Aanbevelingen

1. Wees open over het karakter van deelname aan internationale missies.

Schets in de Artikel 100-brief een realistischer beeld over een komende missie. Het gaat immers dikwijls om een conflict- en/of oorlogssituatie. Benoem man en paard. En zorg ervoor dat in het Toetsingskader van de Artikel 100-brief ook de risico's op het maken van burgerslachtoffers expliciet benoemd worden.

2. Wees gedurende een missie vooraf, tijdens en erna transparant en eerlijk over (het vermoeden van) burgerslachtoffers.

In januari 2021 is Defensie een dialoog gestart met een aantal ngo's en andere organisaties om het transparantiebeleid over burgerslachtoffers binnen missies en operaties te verbeteren. De Tweede Kamer is op 7 april 2022 geïnformeerd over een stappenplan dat is voortgekomen uit de hierboven genoemde dialoog. Medio juli 2024 is de themapagina burgerslachtoffers gelanceerd op de website van het ministerie van Defensie waar deze stappen verder uitgewerkt worden.

De Commissie onderschrijft het stappenplan en onderkent dat Defensie inmiddels voortgang heeft gemaakt. Wel roept de Commissie op om een aantal stappen concreter te maken en te versterken. Het gaat dan specifiek om:

- Publiceer als ministerie van Defensie na elke wapeninzet, rekening houdend met veiligheids- overwegingen, en specificeer daarbij de datum/tijd, locatie en aard van het doel en eventuele nevenschade en of (het vermoeden van) burgerslachtoffers.
- Beleg binnen het ministerie van Defensie helder in een procedure op welke wijze de Tweede en Eerste Kamer bij (het vermoeden van) burgerslachtoffers wordt geïnformeerd en sluit daarbij aan bij de kamerbrief van 23 juni 2020. Meld vermoedens van burgerslachtoffers binnen een maand (vertrouwelijk) aan de Staten-Generaal.
- Onderzoek welke delen van het Amerikaanse *Civilian Harm Mitigation and Response Action Plan* voor Nederland interessant zijn om aansluiting bij te zoeken of zelfstandig te implementeren.
- Beperk het op te richten meldpunt burgerslachtoffers niet alleen voor registratie, monitoring en evaluatie van slachtoffers. Zorg er tevens voor dat het voor slachtoffers duidelijk is of en hoe leed en nevenschade wordt afgehandeld.

3. Zorg voor een goed voorbereide missie met de juiste experts op de juiste posities, en zorg ervoor dat zij voldoende zijn geïnformeerd en voorbereid.

Neem verzoeken om specifieke expertise op bepaalde locaties te detacheren vanaf de start serieus als het om beoordeling van targetingprocessen gaat. Borg naast vlieg-expertise ook Intel-expertise en juridische-expertise. Zorg dat zij allen de ROE en de extra gemaakte instructies van de missie kennen voor vertrek, ook bijvoorbeeld procedures voor het melden van (vermoedens van) burgerslachtoffers.

4. Versterk de inlichtingenpositie van Nederland.

Verminder de afhankelijkheid van inlichtingen van de Verenigde Staten en andere *Five-Eyes* landen wanneer Nederland meedoet met wapeninzetten van een internationale coalitie. Hier wordt al jaren door het parlement op aangedrongen. Ook de Commissie Davids constateerde al dat het toenmalige kabinet leunde op inlichtingendiensten uit de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Toen werd toegezegd dat het kabinet geen beslissingen meer zou nemen, louter op informatie van buitenlandse inlichtingendiensten en de weging door de eigen inlichtingendiensten evenwichtig weer te geven. Tijdens OIR heeft Nederland voor de wapeninzetten geheel op inlichtingen van de Verenigde Staten en andere *Five-Eyes* landen moeten vertrouwen. De Commissie vindt dit onwenselijk. Zorg dat bij toekomstige missies Nederland beter in staat is om aangebrachte inlichtingen op waarde te schatten en te

beoordelen. En zorg dat Nederland beter is aangesloten bij het targetingproces van wapeninzetten. De Commissie stelt het volgende voor:

- Zorg ervoor dat de MIVD haar inlichtingenpositie bij internationale missies verstevigt en tevens een bijdrage kan leveren in het beoordelen van voorstellen voor wapeninzetten.
- Voeg naast de LEGAD (juridisch adviseur) ook een Intel-expert van de MIVD toe aan de RCH. De inlichtingenexpert kan de RCH adviseren over de kwaliteit en toereikendheid van ontvangen inlichtingen.
- Nederland kent sinds 2017 een *Target Support Cell*. Zorg ervoor dat deze bij toekomstige Nederlandse luchtoperaties een rol heeft om met aangeleverde inlichtingen een *collateral damage estimate* uit te voeren voor de beoogde wapeninzetten. De *Target Support Cell* is een waardevolle bijdrage binnen het doelbestrijdingsproces en draagt mogelijk bij aan een meer open uitwisseling van inlichtingen en kan de RCH ondersteunen bij de besluitvorming van de wapeninzet.
- Indien er onderzoek moet plaatsvinden naar de aannemelijkheid van burgerslachtoffers en Nederland is daarbij betrokken, zorg er dan voor dat Nederland mede onderzoeker is en dat er tenminste een hooggeplaatste militair zitting neemt in het onderzoeksteam. Maak tevens afspraken over toegang tot bronnen en publicatie. Indien de uitwisseling van informatie, bijvoorbeeld het delen van onderzoeksrapporten tussen coalitiegenoten stroef verloopt, moeten betrokkenen sneller escaleren naar ministerieel niveau.

5. Borg de onderzoekverplichting bij (vermoedens van) burgerslachtoffers bij het ministerie van Defensie en bij het Openbaar Ministerie.

Pas binnen het ministerie van Defensie de eigen regelgeving toe indien er sprake is van (vermoedens) van burgerslachtoffers en er dus een formeel onderzoek moet plaatsvinden. Verplicht het ministerie van Defensie om dergelijk eigen onderzoek meteen te melden aan het Openbaar Ministerie.

Zorg dat er een verplichting komt voor het ministerie van Defensie om bij een vermoeden van burgerslachtoffers zo spoedig mogelijk contact op te nemen met het Openbaar Ministerie, desnoods nog voordat een AAR is vastgesteld.

Zorg voor een afstemmingsprotocol tussen het ministerie van Defensie en het Openbaar Ministerie indien beide onderzoek doen naar hetzelfde voorval. Het OM-onderzoek is prioritair ten opzichte van het eigen Defensie-onderzoek.

Het Openbaar Ministerie moet een goede informatiepositie hebben voor onderzoek. Maak vooraf in een internationale coalitie afspraken hoe er kan worden omgegaan met gerubriceerde Intel van coalitiepartners indien er burgerslachtoffers vallen. Ondanks dat alle afspraken uit het verleden tussen Defensie en Openbaar Ministerie zijn vastgelegd in de 'Instructie handelwijze bij geweldsaanwending door militairen' van 1 maart 2023, kan het Openbaar Ministerie met de huidige gang van zaken zijn taak niet naar behoren uitvoeren. Zorg dat op een of andere wijze alle relevante gerubriceerde bronnen van coalitiepartners toegankelijk worden voor het Openbaar Ministerie bij onderzoek naar burgerslachtoffers.

De feitenonderzoeken naar geweldsaanwendingen die het Openbaar Ministerie de afgelopen jaren heeft uitgevoerd vonden plaats in het kader van niet-grootschalige internationale missies zoals OIR. Verken en werk een voorstel uit hoe het Openbaar Ministerie feitenonderzoek naar mogelijke burgerslachtoffers eenvoudig en praktisch moet uitvoeren bij deelname aan een grootschalige langdurige oorlog.

6. Ontwikkel database wapeninzet.

Zorg ervoor dat toekomstige wapeninzet mede gebaseerd kan worden op geanalyseerde feiten van eerdere wapeninzetten en ervaringen. CDE-berekeningen en risico-afwegingen, die gebaseerd zijn op geanalyseerde en gedocumenteerde ervaringen, verhogen de accuraatheid van de te verwachten nevenschade. De Commissie beveelt aan een database te ontwikkelen met daarin opgenomen de besluitvorming tot wapeninzet, de keuze van het wapen, de CDE-berekening, de proportionaliteitsafweging en de effecten van de wapeninzet, eventuele nevenschade en burgerslachtoffers.

7. Maak bij iedere missie een heldere regeling voor compensatie.

Ontwikkel en maak vooraf aan deelname van internationale missies beleid voor compensatie. Regel daarin wat wel en wat niet wordt vergoed en hoe nabestaanden of slachtoffers in contact komen met Nederland. Houd een zorgvuldige maar korte afhandeltermijn zodat er tempo wordt gemaakt na de calamiteit. De Commissie beveelt aan om daarvoor het meldpunt burgerslachtoffers te benutten.

8. Verbeter archivering en regel derubricering.

In een democratie controleert het parlement het kabinet en de overheid. Bij ernstige zaken waarbij het parlement de waarheid boven water wil krijgen is niet alleen een toegankelijk archief onontbeerlijk maar ook omgang met gerubriceerde informatie. Nu het wetsvoorstel modernisering archiefwet 2021 bij de Tweede Kamer ligt ter behandeling, pleit de Commissie voor aanscherping van deze wet. Ook deze Commissie, net als andere commissies die waarheidsvinding over calamiteiten moesten onderzoeken, is op problemen gestuit zoals het niet bewaren van essentieel bronnenmateriaal; slordig archiveren of zelfs niet archiveren. Sinds het einde van het analoge tijdperk is digitale archivering nog steeds niet op orde. Ook het beleid rondom gerubriceerde staatsgeheimen ontbreekt.

Deze commissie roept het kabinet en de Tweede Kamer op om:

- Rubricering van staatsgeheimen wettelijk beter te regelen in verband met de parlementaire controle en werk te maken van een stelsel van periodieke toetsing van de noodzaak van derubricering. De Commissie Davids heeft bijvoorbeeld in 2009 al voorgesteld om de taak van derubricering neer te leggen bij de Algemeen Rijksarchivaris in samenwerking met OCW.
- Prioriteit te geven aan de noodzaak van een professionele archivering binnen het Rijk waar al jarenlang pleidooien voor zijn gedaan.

