



DEFENSIE KONDIGT BELEIDSVERANDERINGEN OMTRENT BURGERSLACHTOFFERS AAN: EEN POSITIEVE ONTWIKKELINGEN MAAR ZWAKTES BLIJVEN

De Nederlandse minister van Defensie heeft onlangs nieuwe beleidsmaatregelen aangekondigd met betrekking tot burgerleed ten gevolge van Nederlandse militaire inzet, na [een serie overleggen](#) met een consortium van maatschappelijke organisaties en academische instellingen. Hoewel de aangekondigde plannen een duidelijke verbetering laten zien, maken wij ons als consortium zorgen over een aantal zwaktes en gemiste kansen

Op 7 april 2022 heeft minister van Defensie Kajsa Ollongren een [brief](#) aan de Tweede Kamer gestuurd met daarin de stappen die haar ministerie op korte en (middel)lange termijn wil nemen met betrekking tot burgerslachtoffers tijdens militaire inzet op grond van artikel 100 van de Nederlandse Grondwet. Deze plannen richten zich niet alleen op transparant rapporteren over burgerslachtoffers, maar hebben ook betrekking op interne (militaire) procedures en besluitvorming, en op monitoring, evaluatie en het afleggen van verantwoording. De minister spreekt voorts de ambitie uit om zich op al deze terreinen continu te blijven ontwikkelen. Deze toezeggingen zijn een welkome ontwikkeling nadat tekortkomingen van het ministerie op dit gebied de afgelopen jaren aan het licht zijn gekomen door berichtgeving over burgerslachtoffer door Nederlandse militaire inzet in onder andere [Hawija](#) (Irak) en [Chora](#) (Afghanistan).

In de brief van de minister wordt verder verwezen naar de rol die onze organisaties (gezamenlijk 'het consortium') hebben gespeeld bij het tot stand brengen van deze beleidswijzigingen. Door middel van een reeks workshops en discussies heeft het consortium input en advies gegeven met betrekking tot transparantie over burgerslachtoffers en hoe burgerleed te minimaliseren. De onlangs aangekondigde voorstellen zijn mede op deze discussies gebaseerd.

Algemene indruk

De getoonde ambitie en de door de minister aangekondigde concrete stappen zijn een positieve ontwikkeling. Wij waarderen dat we de afgelopen twee jaar de mogelijkheid hebben gehad om onze expertise met betrekking tot het monitoren en mitigeren van burgerleed, transparante rapportage en de bevordering van parlementair toezicht, te delen met Defensie. We herkennen veel van de aangekondigde plannen terug uit deze gesprekken en zijn van mening dat dit belangrijke eerste stappen in de goede richting zijn. Verder waarderen wij het voorstel van de minister om ook in de nabije toekomst over deze onderwerpen in gesprek te blijven. Maar om een blijvende positieve impact te hebben, moet er meer worden gedaan om diverse zwaktes en gemiste kansen in het huidige stappenplan aan te pakken. De plannen in de brief schieten op verschillende manieren tekort ten opzichte van de eerder door ons consortium gegeven [aanbevelingen](#).

Korte termijnplannen: sterktes en zwaktes

Stap 1 in de Kamerbrief betreft het toevoegen van paragrafen over burgerleed aan toekomstige Artikel 100-brieven. De minister stelt voor om voortaan paragrafen aan de brief toe te voegen waarin wordt beschreven:

- Welke factoren een negatieve invloed kunnen hebben op het risico op burgerleed tijdens operaties en hoe deze risico's kunnen worden beperkt;

- hoe de Nederlandse informatiepositie en besluitvorming eruit gaat zien als het gaat om het mogelijk optreden van burgerleed door eigen wapeninzet;
- wat eventuele toekomstige compensatie- en transparantieregimes van de coalitie zullen zijn, evenals eventuele aanvullende Nederlandse regimes;
- welk transparantieniveau het kabinet in de informatievoorziening over de inzet verwacht te kunnen realiseren.

Dit zijn belangrijke aanvullingen op het besluitvormingsproces voorafgaand aan Nederlandse militaire inzet: ze stimuleren een eerlijk en open politiek debat over het risico op burgerleed *voorafgaand* aan inzet, en verduidelijken welke informatie over burgerleed wel of niet zal worden gedeeld. **Tegelijkertijd laat het ministerie na om een ondergrens qua transparantie te formuleren die Nederland altijd zal hanteren en waaraan een voorgenomen nieuwe coalitie of partnerschap moet voldoen als het op Nederlandse participatie wil kunnen rekenen.** Het risico is hierbij dat Nederland opnieuw aan een militair partnerschap of coalitie deelneemt dat tekortschiet waar het gaat om transparante rapportage over burgerleed aan parlement en publiek (zie stap 2).

In **stap 2** is de ambitie uiteengezet om “vooraf [te] communiceren over de mate van transparantie over Nederlandse wapeninzet in missies”. Dit is een belangrijke stap voor ons consortium omdat het betrekking heeft op het eerdere falen van Nederland en haar coalitiepartners om minimale transparantie toe te passen tijdens recente militaire inzet in bijvoorbeeld Operation Inherent Resolve (OIR). **Toch neemt dit voorstel de zorg niet weg dat regels van een toekomstige coalitie alsnog zwaarder kunnen wegen dan de Nederlandse ambities voor transparantie.** Dit kan opnieuw leiden tot een situatie zoals in OIR, waar Nederland beweerde dat afspraken in de Coalitie het vrijgeven van gegevens verhinderden, terwijl de Coalitie aangaf dat de mate van transparantie een keuze van individuele landen was. Wij zijn ervan overtuigd dat Nederland deze tekortkoming moet oplossen voordat het aan een coalitieoorlog begint of ermee doorgaat. In **stap 3** verplicht het ministerie zich tot een periodieke toetsing van de gehanteerde mate van transparantie, zowel tijdens als na militaire inzet.

Positief is dat dit onnodige classificatie van informatie over burgerslachtoffers kan voorkomen. Verder begrijpen we de uitgesproken noodzaak om het niveau van transparantie te bepalen aan de hand van overwegingen over personele, operationele en nationale veiligheid. **We zien echter het risico dat verwijzing naar deze drie veiligheidsfactoren opnieuw kan leiden tot het (onnodig) achterhouden van informatie die belangrijk is voor getroffen burgers en democratisch toezicht.** We stellen daarom voor dat de besluitvorming over transparantie door een onafhankelijk persoon of commissie wordt gedaan, zodat er geen onduidelijkheid kan bestaan over wie hierin het laatste woord heeft.

Wij waarderen **stappen 4 en 5** over het belang van het onderwerp burgerslachtoffers bij de evaluatie van missies en over de algemene betrokkenheid van het ministerie van Defensie bij beleidsvorming over de bescherming van burgers tijdens gewapende conflicten. **Echter, de negatieve impact van missies op burgers kan alleen worden geëvalueerd en beperkt als Nederland zich inzet om eigen capaciteit op te bouwen om zelf burgerleed te kunnen monitoren en rapporteren en/of gegevens over hun doelen deelt met derden om hen daarbij te helpen (zie volgende paragraaf).**

Lange termijnplannen: gemiste kansen

Naast de korte termijnplannen wordt in de Kamerbrief een aantal ambities voor de langere termijn genoemd die verder ontwikkeld moeten worden. We erkennen het belang van alle genoemde ambities die worden genoemd, maar het is in onze ogen zorgwekkend dat de ontwikkeling van een aantal van deze stappen op de lange baan wordt geschoven in plaats als korte termijnambitie te worden geprioriteerd. **Zo zou het een onmiddellijke prioriteit van het ministerie moeten zijn om voortaan informatie over wapeninzet en mogelijke burgerslachtoffer-incidenten te delen volgens open data-standaarden.** Zo kunnen wij als onderzoekers en controlerende organisaties democratisch toezicht uitoefenen. **Het moet ook een onmiddellijke prioriteit zijn om interne capaciteit op te bouwen voor het monitoren, onderzoeken en reageren op beschuldigingen van burgerleed.** Door hierin geen prioriteiten te stellen, kan Nederland zichzelf in een situatie

brengen waarin zeer weinig kennis kan worden gecreëerd over de impact van haar militaire acties op de burgerbevolking. **Zonder deze informatie blijft transparante rapportage aan het parlement en evaluatie van burgerleed tijdens en na missies buiten bereik, en is er een reëel vooruitzicht dat een 'Hawija' opnieuw plaats kan vinden.**

Airwars, Intimacies of Remote Warfare, Open State Foundation & PAX

