



Parlement buitenspel?

Democratische controle
op militaire operaties



AUTEURS: Willem Staes & Lene Jacobs

REDACTIE:

Nicole Van Bael, Fien De Meyer, Annemarie
Gielen, Karin Seberechts

DESIGN: Bart Behiels

DRUKKER: De Wrikker

Gepubliceerd door Vredesactie & Pax Christi
Vlaanderen in januari 2018

De inhoud van dit rapport kan worden aangehaald of gereproduceerd voor niet-commerciële doeleinden, mits de bron van de informatie correct is geciteerd. De auteurs waarderen een kopie of een link van de tekst waarin dit document wordt gebruikt of geciteerd te ontvangen. Hou er rekening mee dat voor sommige afbeeldingen het copyright elders kan liggen en gebruik ervan gebaseerd moet zijn op de copyright-voorwaarden van de oorspronkelijke bron.

Inhoudstafel

Inleiding	4
1. De rol van het federale parlement	5
1.1 Formele parlementaire bevoegdheden in België	5
1.2 Bedenkingen bij de formele parlementaire bevoegdheden in België	5
1.3 Voorstellen tot invoering van parlementaire controlemechanismen	6
1.4 Formele parlementaire bevoegdheden in andere landen	8
2. Parlementaire controle in de praktijk: inzet in Irak (2014-2015)	9
2.1 Parlementaire betrokkenheid voorafgaand aan de Irak-interventie	9
• Betrokkenheid bevoegde ministers en parlement	9
• Bedenkingen	10
2.2 Parlementaire betrokkenheid tijdens de Irak-interventie	11
• Gedachtewisselingen tussen regering en parlement	11
• Informatiedoorstroming na parlementaire vragen	12
• Informatiedoorstroming in Bijzondere Kamercommissie voor de Opvolging van Buitenlandse Zendingen	13
2.3 Rol van het parlement na afloop van de operatie	13
3. Inspiratie uit Nederland: een structureel kader voor parlementaire controle op militaire operaties	14
3.1 Artikel 100 & het Toetsingskader bij militaire uitzendingen	14
3.2 Casestudy: Eindevaluatie van de Nederlandse operatie in Uruzgan	16
• Conclusies van de Nederlandse Uruzgan evaluatie	16
• Lessen uit de Nederlandse Uruzgan evaluatie	17
4. Conclusie	24
• Aanbevelingen op basis van dit rapport	25
Referenties	26

Inleiding

“ Een parlement dat niet meer mag doen dan automatisch goedkeuren, verraadt een slechte democratische controle ”

Gwendolyn Rutten en Patrick Dewael (*Open Vld*), 18 mei 2011¹

Alexander De Croo, 19 juli 2011²

Op 26 december 2017 kwam er een voorlopig einde aan de Belgische inzet van F16s in Irak en Syrië. Deze inzet past in een bredere trend, waarbij Belgische F16s sinds begin jaren 2000 ten oorlog trokken in Afghanistan, Libië, Irak en Syrië.

Het brede publiek én het parlement weten echter weinig over de Belgische militaire operaties. De keuze van deelname aan buitenlandse operaties wordt door Defensie beschouwd als ‘*hoofdtak van het leger*’ met als argumentatie dat ‘*dit essentieel is om onze geloofwaardigheid hoog te houden*’. **Deze focus doet belangrijke vragen rijzen.** Bevordert de Belgische militaire inzet ook effectief de vrede en veiligheid in de wereld? Wat zijn de resultaten van de voorbije militaire interventies? Welke rol is er weggelegd voor het federale parlement bij beslissingen over een Belgische deelname aan buitenlandse operaties? In hoeverre is er sprake van parlementaire controle over lopende operaties en een evaluatie en leerproces na afloop van een operatie? Beschikt het parlement over voldoende instrumenten om zijn controletak grondig uit te voeren en benut het maximaal de instrumenten waarover het beschikt?

Het zijn vragen die grotendeels onbeantwoord blijven. Anno 2018 is er nauwelijks sprake van een geïnformeerd politiek en publiek debat over de Belgische deelname aan militaire operaties. Een gebrekkige parlementaire controle op buitenlandse militaire operaties is nochtans geen detail. Er staan letterlijk mensenlevens op het spel, zowel die van Belgische militairen als die van burgers op het terrein. Militaire operaties hebben ook een aanzienlijke budgettaire impact en belangrijke gevolgen voor de internationale relaties die ons land onderhoudt. Een behoorlijke parlementaire controle is essentieel opdat de regering verantwoording aflegt aan het parlement (en dus de bevolking), in plaats van in een schemerzone beslissingen over leven en dood te nemen.

Het lijkt dan ook voor de hand te liggen dat een militaire operatie vooraf uitvoerig wordt bediscussieerd in het parlement, dat de politieke en militaire doelstellingen helder worden afgelijnd, dat er tijdens de interventie regelmatig een omvattend verslag wordt uitgebracht aan de volksvertegenwoordigers zodat er tijdig kan worden bijgestuurd, en dat er achteraf een uitgebreide evaluatie komt van de politieke en militaire resultaten en de vooropgestelde doelen zodat we duidelijke lessen kunnen trekken. Een gezonde democratie legt immers verantwoording af voor de oorlogen die ze voert. Dankzij sterke parlementaire controle kan worden voorkomen dat een regering achter gesloten deuren beslissingen neemt over leven en dood. Parlementaire controle voor, tijdens en na een militaire operatie garandeert een degelijke opvolging en evaluatie van militaire operaties.

In België ontbreken zo’n sterke mechanismes. Dit rapport brengt in Deel I in kaart welke bevoegdheden het Belgisch parlement heeft om deelname aan militaire operaties op te volgen en te evalueren. In een casestudy kijken we naar de parlementaire controle op de operatie in Irak (2014 – 2015). Deel II focust op de situatie in Nederland, waar in tegenstelling tot België wel een structureel kader bestaat voor de doorstroom van informatie naar het parlement. Ook hier kijken we naar de parlementaire controle in de praktijk met een case-study over de Nederlandse Uruzgan-operatie in Afghanistan (2006 – 2010). Tenslotte worden een aantal beleidsaanbevelingen geformuleerd om de parlementaire controle op en evaluatie van Belgische militaire operaties te verbeteren.

1. De rol van het federale parlement

1.1 Formele parlementaire bevoegdheden in België

Volgens grondwetsartikel 167 beslist enkel de regering over deelname aan buitenlandse operaties en is ze hiervoor niet afhankelijk van parlementaire instemming. Het artikel bepaalt wel dat de Kamer van Volksvertegenwoordigers ingelicht moet worden, maar laat het aan de regering om te beslissen op welk moment en welke wijze ze dit wil doen.³ Het parlement kan dus slechts a posteriori de federale regering ter verantwoording roepen voor de deelname aan een militaire operatie.^{4 5}

Tijdens de operatie bestaat er geen enkel formeel mechanisme dat de informatiedoorstroming van regering naar parlement garandeert. Wel worden relevante thema's besproken en informatie meegedeeld aan de parlementsleden die zetelen in de drie bevoegde parlementaire commissies: de Commissie Buitenlandse Betrekkingen, de Commissie Landsverdediging en de Bijzondere Kamercommissie "opvolging van buitenlandse zendingen". Deze laatste werd begin jaren 2000 opgericht in navolging van aanbeveling 54 van de Rwandacommissie (1997). Die aanbeveling stelde dat 'wanneer ons land

deelneemt aan een buitenlandse missie, een commissie van de Commissie voor de Buitenlandse Aangelegenheden van de Senaat de ontwikkelingen op de voet moet volgen en het Parlement daarover inlichten'. De Bijzondere Commissie vergadert in principe éénmaal per maand en komt minstens samen bij de aanvang van elke operatie, bij de aflossing van de troepen, bij grote incidenten en bij het einde van een operatie. De Bijzondere Commissie heeft inzage in de beslissing van de ministerraad, de *rules of engagement* en de verslagen van de militaire inlichtingendiensten.⁶

Ten slotte beschikken alle parlementsleden over vier algemene instrumenten om controle uit te oefenen en de regering ter verantwoording te roepen tijdens lopende operaties: het interpellatierecht, het recht om vragen te stellen, de moties van wantrouwen, en de organisatie van parlementaire hoorzittingen of de oprichting van parlementaire onderzoekscommissies.

1.2 Bedenkingen bij de formele parlementaire bevoegdheden in België

Het overzicht van de formele middelen die het Belgische parlement ter beschikking heeft voor de opvolging van en de controle op militaire operaties schetst een somber beeld. Er is geen sprake van een bindende, parlementaire goedkeuring voor buitenlandse missies, noch van verplichte evaluaties tijdens en na afloop van de operatie. Bovendien bestaat er geen formeel en transparant kader op basis waarvan de regering het parlement periodiek inlicht over de specifieke doelstellingen, inhoud en gevolgen van militaire operaties. De parlementsleden moeten zelf inventief zijn en het gevoerde beleid doorlichten waar zij dat nodig achten, onder andere door middel van parlementaire vragen.

Ook de commissies zorgen niet noodzakelijk voor meer publieke controle. De meest relevante commissie, de Bijzondere Commissie "opvolging van buitenlandse zendingen", vormt hier een belangrijk hiaat. Uit gesprekken met verschillende leden blijkt dat de commissie te kampen heeft met verschillende gebreken:

- 1 **Oppervlakkige informatie:** de Bijzondere Commissie komt één keer per maand ongeveer één uur samen om alle lopende operaties te bespreken. Ter illustratie: Defensie was in 2017 actief in minstens zes grote

militaire operaties: activiteiten in het kader van het Readiness Action Plan van de NAVO in de Baltische staten, operatie EUNAVFORMED in de Middellandse Zee, Irak en Syrië, Mali, Niger en Afghanistan. Aangezien al deze operaties in één uur aan bod moeten komen, is de ruimte voor gedetailleerde en diepgaande informatie en kritische reflectie erg beperkt.

- 2 **Onmogelijkheid om informatie te controleren:** parlementsleden die deel uitmaken van de Bijzondere Commissie zijn expliciet gebonden aan een geheimhoudingsplicht. Door deze geheimhoudingsplicht is het onmogelijk om te verifiëren of de versochte informatie accuraat en compleet is. *'Het probleem is dat alle informatie in de commissie onder de geheimhoudingsplicht valt. Ook informatie die in se niet geclassificeerd of "gevoelig" is. Wanneer wordt informatie nuttig? Als je ze achteraf kan controleren bij andere bronnen, wat hier niet mogelijk is. Als minister Vandepuut zegt dat hij "volledig transparant" is in de bijzondere commissie, gaat het dus over schijntransparantie.'*, benadrukt een medewerker van een lid van de Bijzondere Commissie.⁷

3 Geen mechanismen tot bijsturing: de Bijzondere Commissie beschikt over geen enkel instrument om een lopende operatie bij te sturen. Parlementsleden die deel uitmaken van de Bijzondere Commissie ontvangen informatie en kunnen vragen stellen, maar daar houdt het op. Op geen enkele manier kunnen leden het gevoerde beleid bijsturen, laat staan dat de regering gedwongen kan worden om bepaalde beslissingen te herzien of bij te sturen. Dergelijk eenrichtingsverkeer versterkt enkel het machtsonevenwicht tussen uitvoerende en wetgevende macht.

4 Over-informele karakter: parlementsleden die deel uitmaken van de Bijzondere Commissie krijgen enkel mondelinge informatie tijdens de bijeenkomst van de commissie. Ze ontvangen geen uitgeschreven briefings op voorhand en er wordt geen verslag opgesteld van de bijeenkomst van de Bijzondere Commissie. Als parlementsleden al toegang krijgen tot gedetailleerde en technische informatie – denk aan coördinaten en vluchten – kunnen ze die enkel ter plekke inkijken maar is het niet toegestaan om notities te nemen. *'Als ik bepaalde technische informatie enkel mag inkijken maar niet mag opschrijven, wat ben ik er dan mee? Hoe kan ik dan achteraf controleren of de informatie klopt?'*, aldus een lid van de Bijzondere Commissie.⁸

Dit gebrek aan middelen voor het parlement om de deelname aan militaire operaties op te volgen en te controleren werd in het verleden meermaals aangekaart. In 1997 benadrukte de **Rwandacommissie** in haar eindrapport de noodzakelijke betrokkenheid van het parlement bij militaire operaties. Bovendien stelde de commissie dat *'na elke buitenlandse militaire operatie een grondige en uitgebreide debriefing moet plaatsvinden. De bevindingen*

dienen omgezet te worden in operationele richtlijnen voor volgende missies en overgezonden aan alle betrokken militaire instanties en aan de regering'.⁹

In 2010 was ook **het Rekenhof** kritisch over de gebrekkige informatiedoorstroming naar het parlement in zijn rapport "Leren van buitenlandse militaire operaties". *'De verantwoording (van Defensie) over de buitenlandse operaties aan het parlement kan beter. De huidige beleidsdocumenten zijn algemeen en de begroting van Defensie is niet voldoende transparant om het parlement inzicht te verschaffen in de inzet van middelen voor de buitenlandse operaties. Er ontbreekt een duidelijk verantwoordingskader dat de informatiedoorstroming naar het parlement over de buitenlandse operaties structureert'*, aldus het Rekenhof.¹⁰ Net als de Rwandacommissie stuurt het Rekenhof aan op een (publieke) evaluatie van buitenlandse operaties. *"Het Rekenhof is van oordeel dat een volwaardige evaluatie van buitenlandse missies een afdoende informatievoorziening aan het parlement impliceert (...) Het Rekenhof beveelt Defensie aan de integratie en de overkoepelende aansturing van de evaluatie te verbeteren."*

Recenter benadrukten ook **academische stemmen**, waaronder onderzoekers Yf Reykers en Daan Fonck (KU Leuven), dat het parlement onvoldoende middelen ter beschikking heeft om zijn controletaak effectief uit te voeren. Geen enkele bevoegde Kamercommissie heeft een eigen analyse-eenheid die parlementsleden grondig en onafhankelijk kan informeren, terwijl er nauwelijks budget is voor het bestellen van externe studies.¹¹ Het contrast met bijvoorbeeld het Duits en Europees parlement, die over eigen studiedepartementen beschikken, is groot. Reykers en Fonck hekelen daarnaast ook de verstikkende invloed van de Belgische "particratie", waarbij parlementsleden sterk in de pas moeten lopen van de partijhoofdkwartieren.¹²

1.3 Voorstellen tot invoering van parlementaire controlemechanismen

Ondanks deze sombere bevindingen lijken verschillende partijen overtuigd van de nood aan verandering. Zo werden de afgelopen jaren vanuit de Kamer van Volksvertegenwoordigers verschillende initiatieven gelanceerd om grondwetsartikel 167 aan te passen. Kamerleden Van der Maelen en Top (sp.a) dienden in 2016 een voorstel in waarin de Kamer van Volksvertegenwoordigers zijn *'voorafgaandelijke goedkeuring'* moet geven voor *'de deelname aan of verlenging van militaire operaties van ons land in het buitenland.'* Tim Vandenput en Luk Van Biesen (Open Vld) stelden in september 2016 voor om een formeel instemmingsrecht voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers in te schrijven in de Grondwet, waardoor deelname aan een militaire operatie afhankelijk is van parlementaire instemming. *'De democratische noodzaak van een sterkere parlementaire controle op het sturen van strijdkrachten naar het buitenland zal hoe dan ook moeten worden verzoend met een aantal internationale overlegregels. Deze bekommernis mag echter niet*

als excuus dienen om aan een dergelijke controle geen grondwettelijke grondslag te verlenen', aldus het voorstel van Open Vld. De Vlaamse liberalen, onder wie huidig federaal fractieleider Dewael en huidig partijvoorzitter Rutten, dienden in 2011 een soortgelijk voorstel in.¹³ In november 2014 diende de Ecolo-Groen fractie ook een voorstel in waarin deelname aan buitenlandse operaties afhankelijk is van parlementaire instemming.¹⁴

De afgelopen jaren werden ook verschillende voorstellen gelanceerd om de rol van het parlement bij een eventuele verlenging van een lopende operatie te versterken. Kamerleden Delpérée en Lutgen (cdH) dienden in 2016 een voorstel in dat bepaalt dat *'een interventie enkel kan worden verlengd met de goedkeuring van de Kamers.'* Het voorstel van Ecolo-Groen uit november 2014 vraagt eveneens dat de Kamer van Volksvertegenwoordigers na 4 maanden moet instemmen met een eventuele verlenging



Minister van Defensie Steven Vandeput - cc Arno Mikkor

van de operatie, naar analogie met de Franse artikel 35-procedure.

In februari 2017 dienden sp.a, PS en Ecolo/Groen een wetsvoorstel in tot invoering van **een verplicht Toetsingskader**, naar analogie met de Nederlandse artikel 100-procedure (zie verder). Dergelijk kader moet als leidraad dienen bij de beslissing tot deelname aan een operatie en als basis voor een grondige eindevaluatie van de operatie. De inhoudelijke bespreking van dit wetsvoorstel staat begin 2018 gepland. Ook Kamerlid Tim Vandenput (Open Vld) verklaarde (juni 2016) dat hij *'graag een soortgelijk stelsel als in artikel 100 van de Nederlandse Grondwet wil opnemen in de Belgische Grondwet'*.¹⁵

Ten slotte lijkt ook de huidige regering, althans op papier, overtuigd van de noodzaak van meer informatiedoorstroming. Het federaal regeerakkoord (oktober 2014) beloofde dat de *'regering samen met het parlement een nieuw, modern en transparant mechanisme zal zoeken voor de doorstroming van informatie aangaande lopende operaties, eventuele wijzigingen ervan en de militaire*

partnerschappen, dit met eerbiediging van de nodige graad van vertrouwelijkheid.' Het regeerakkoord voorziet tevens in een eindevaluatie na buitenlandse militaire operaties.¹⁶ Ondanks al deze voorstellen en goede voornemens blijft het wachten op de invoering van zo'n nieuw, modern en transparant mechanisme voor de doorstroming van informatie. Sterker nog, de beschikbare informatie over lopende operaties is onder deze regering alleen maar afgenomen. Zo verdwenen de wekelijkse overzichten van de lopende operaties die tot november 2014 gepubliceerd werden op de website van Defensie. Sindsdien werden er nog enkele verslagen gepubliceerd op onregelmatige tijdstippen en met veel minder gegevens. Met verschillende vragen naar openbaarheid van bestuur vroeg Vredesactie in 2016 en 2017 de informatie op die tot 2014 standaard gepubliceerd werd op de website van Defensie voor lopende en afgelopen operaties. Defensie antwoordde op alle vragen dat het om geclassificeerde informatie ging. Verder werd van geen enkele van de recent afgelopen operaties in Afghanistan (2003-2014), Libië (2011) en Irak (2014-2015), een eindevaluatie gepubliceerd.

1.4 Formele parlementaire bevoegdheden in andere landen

In België kan de regering beslissen om deel te nemen aan een militaire operatie in het buitenland, zonder enige vorm van voorafgaand parlementair of publiek debat. België behoort daarmee tot de groep Europese landen die het slechtst scoren op het vlak van formele parlementaire "war powers", naast Polen, Portugal en het Verenigd Koninkrijk.¹⁷¹⁸ In veel van onze buurlanden werd sinds eind jaren 1990 de parlementaire betrokkenheid bij deelname aan militaire operaties vergroot.¹⁹ In **Denemarken, Duitsland, Finland, Ierland, Slowakije, Spanje, Zweden** en **Zwitserland** moet het parlement voorafgaandelijke toestemming geven voor de deelname aan militaire operaties in het buitenland. Dit is geregeld in de Grondwet of via specifieke nationale wetten. In **Oostenrijk** moet een bijzondere commissie toestemming geven voor de deelname aan buitenlandse operaties.

- **Denemarken:** De Deense Grondwet stelt dat 'uitgezonderd in het geval van verdediging tegen een gewapende aanval tegen het Koninkrijk of de Deense troepen, zal de Koning geen militaire kracht gebruiken tegen een andere staat zonder de toestemming van het Parlement.'
- **Duitsland:** Een militaire ontplooiingswet uit 2004 stelt dat 'de inzet van gewapende troepen de voorafgaande goedkeuring vereist van het parlement. Deze algemene voorziening is niet van toepassing op voorbereidende maatregelen en op humanitaire missies tijdens dewelke wapens worden gedragen uit zelfverdediging. (...) Het parlement mag de terugtrekking van troepen vragen.'
- **Finland:** De Finse Grondwet stelt dat 'de President beslist over zaken van oorlog en vrede, met de instemming van het Parlement.'
- **Ierland:** De Ierse Grondwet bepaalt dat 'oorlog niet zal worden verklaard en de staat niet zal participeren in enige oorlog, tenzij met de instemming van Daíl Éireann.'
- **Nederland:** De Nederlandse Grondwet verplicht de regering de Staten-Generaal in te lichten voor ze deelneemt aan een militaire operatie in het buitenland. Deel II van dit rapport gaat dieper in op de situatie in Nederland.
- **Slovakije:** De Slovaakse Grondwet stelt: 'De jurisdictie van de Nationale Raad omvat, bovenal (...) (k) het beslissen over de oorlogsverklaring wanneer de Slovaakse Republiek wordt aangevallen of in geval van verplichtingen die voortvloeien uit internationale

verdragen inzake algemene verdediging tegen agressie; (l) het geven van toestemming om gewapende troepen in te zetten buiten het territorium van de Slovaakse Republiek.'

- **Spanje:** De Spaanse Grondwet, daarin bevestigd door een Militaire ontplooiingswet van 2004 stelt dat 'het de plicht is van de Koning, na toestemming van het Parlement, om oorlog te verklaren en vrede te maken.'
- **Zweden:** 'Zweedse gewapende troepen kunnen worden ingezet in de strijd of overgeplaatst worden naar het buitenland enkel indien (1) de Riksdag hiertoe toestemt; (2) de actie toegelaten is onder *an act of law* dat de voorwaarden zet voor dergelijke actie; (3) de plicht om dergelijke actie te nemen volgt uit een internationaal akkoord of verplichting die goedgekeurd werd door de Riksdag.'
- **Zwitserland:** 'De Bundesversammlung moet voorafgaande toestemming geven voor elke inzet die meer dan 100 troepen omvat of langer duurt dan drie weken. In dringende gevallen mag de Bundesrat a posteriori parlementaire toestemming vragen.'

Hoewel niet formeel verplicht, groeit ook in het **Verenigd Koninkrijk** en **Canada** de gewoonte om de beslissing tot deelname aan buitenlandse operaties *vooraf* voor te leggen aan het parlement.²⁰ Zo vroeg toenmalig Premier Cameron in 2013 parlementaire toestemming voor Britse luchtaanvallen op Syrië. Na een negatieve stemming in het Britse Lagerhuis zag Cameron af van dergelijke luchtaanvallen. In **Frankrijk** moet het parlement na vier maanden formeel instemmen met een eventuele verlenging van de deelname aan een operatie.

Verscheidene Europese landen, zoals Nederland²¹, Duitsland²² en het Verenigd Koninkrijk²³, vragen ook een onafhankelijk juridisch advies over het volkenrechtelijk mandaat van een specifieke militaire operatie. Dit is niet het geval in België. Het belang van zo'n solide volkenrechtelijke basis voor deelname aan een militaire operatie is allesbehalve vrijblijvend. Juridische overwegingen zullen enkel aan belang winnen nu het Internationaal Strafhof (ICC) vanaf 17 juli 2018 ook de bevoegdheid krijgt om daden van "agressie" te vervolgen.²⁴

2. Parlementaire controle in de praktijk: inzet in Irak (2014-2015)

Uit voorgaande analyse blijkt dat het Belgisch parlement nauwelijks formele bevoegdheden heeft van waaruit zij de deelname aan militaire operaties kan opvolgen of controleren. Maar hoe worden beslissingen tot oorlogsvoering dan genomen en gecontroleerd in de praktijk? Op welke manier heeft 'het publiek' – vertegenwoordigd door het parlement – inzage in en controle op hoe en waar ons land oorlog voert? In deze casestudy bekijken we hoe de besluitvorming voor de operatie in Irak van 2014-2015 tot stand kwam. We analyseerden de parlementaire werkzaamheden vóór, tijdens en na de militaire operatie in Irak.

Op 26 september 2014 startte België zijn deelname aan de Internationale Coalitie tegen IS in Irak, Operation Desert Falcon. De deelname zou uiteindelijk pas na negen maanden (tijdelijk) worden beëindigd. Volgens cijfers van huidig minister van Defensie Vandeput bedroeg de totale kostprijs van de inzet van zes F-16's tijdens deze periode 52,4 miljoen euro.²⁵ De Belgische F-16's voerden 163 aanvallen uit tijdens 796 vluchten boven Irak, waardoor de Belgische bijdrage binnen de Internationale Coalitie tegen IS 5,5 % bedroeg.²⁶ Naast luchtsteun stuurde België in de periode van 1 maart tot 20 september 2015 ook een trainingsdetachement van ongeveer 35 militairen naar Irak.

2.1 Parlementaire betrokkenheid voorafgaand aan de Irak-interventie

Betrokkenheid bevoegde ministers en parlement

In september 2014 vonden drie formele overlegmomenten plaats tussen parlement en regering: één bijeenkomst van de Commissie voor Buitenlandse Betrekkingen (10 september 2014) en twee bijeenkomsten van de Verenigde Commissies voor de Buitenlandse Betrekkingen en de Landsverdediging (18 en 24 september 2014). Hoewel parlementaire (in)stemming voor militaire buitenlandse missies niet verplicht is volgens de Grondwet, zorgde het feit dat de regering zich toen in lopende zaken bevond ervoor dat een formele instemming van het parlement toch gevraagd werd. De plenaire vergadering van de Kamer van Volksvertegenwoordigers hield daarom een laatste debat op 26 september 2014 en stemde over de deelname van één maand aan de Internationale Coalitie. Niet alleen vormde de Irak-interventie dus een uitzondering op de normale, formele gang van zaken bij deelname aan militaire missies. Uit de volgende analyse zal eveneens blijken dat een voorafgaande parlementaire instemming geen automatische garantie biedt voor meer parlementaire controle op de missie, noch voor evaluatie ervan.

Zowel minister van Buitenlandse Zaken Reynders als toenmalig minister van Defensie De Crem lichtten enkele thema's toe in de voorafgaande overlegmomenten tussen parlementsleden en regering. Minister van Ontwikkelingssamenwerking Labille blonk echter uit door afwezigheid, hoewel de regering een "geïntegreerde benadering" beloofde toe te passen in Irak. Minister

Reynders sprak onder meer over het feit dat België in augustus 2014 twee miljoen euro aan humanitaire hulp vrijmaakte voor OCHA, de humanitaire arm van de VN. Ook stuurde België volgens Reynders een C-130 met hulpgoederen naar Noord-Irak, richtte het een *Foreign Terrorist Fighters (FTFs) Taskforce* op en steunde het initiatieven om een VN-onderzoekscommissie naar Irak te sturen en om de situatie in Irak en Syrië door te verwijzen naar het Internationaal Strafhof. Minister Reynders pleitte eveneens voor de aanname van een VN-Veiligheidsraadresolutie die verdere legitimiteit gaf aan het militaire optreden in Irak, en verduidelijkte dat de Belgische operationele inzet beperkt was tot Iraaks grondgebied.

Toenmalig minister van Defensie De Crem was aanwezig tijdens de twee bijeenkomsten van de verenigde commissies en de plenaire vergadering op 26 september 2014. Tijdens de commissievergaderingen op 18 en 24 september gaf hij aan dat Defensie in staat was om zes F-16's voor een onbepaalde duur in te zetten (met grondsteun van 120 militairen). De luchtsteunopdrachten zouden gaan van het neutraliseren van doelen op de grond tot het verzamelen van tactische inlichtingen over IS-strijders. De Crem gaf ook aan dat Defensie de meest geschikte plaats voor ontplooiing van de F-16's onderzocht, evenals de mogelijkheden tot samenwerking in een *European Participating Air Forces Expeditionary Air Wing* (EEAW). Wat betreft de omvang van de inzet, verklaarde De Crem dat Defensie in staat was om tot twee C-130's (30 militairen) voor een bepaalde duur en één C-130 voor een onbepaalde duur in te zetten, evenals drie ploegen special forces (35 personen) voor een onbepaalde duur

voor "train, advise and assist" opdrachten, "gerichte actie" en speciale verkenningsoopdrachten. Daarnaast gaf De Crem ook meer uitleg over de mogelijke inzet van luchttransportcapaciteiten en *capability building*-operaties. De totale kostprijs van de inzet van de F-16's, 2 C-130's en een detachement special forces (voor een periode van één maand) werd geraamd op 5,78 miljoen euro.²⁷



Belgisch parlement - cc François Lambregts

Op 24 september 2014 deelde De Crem tevens mee dat de regering de dag ervoor een formele Amerikaanse vraag had gekregen voor deelname aan de militaire operatie tegen IS. De minister van Defensie gaf aan dat het kernkabinet vervolgens het licht op groen had gezet 'voor een inzet boven Iraaks grondgebied voor een initiële duur van één maand, **gevolgd door een evaluatie van de operatie en van het beslissingsproces met het oog op een eventuele verlenging**' (onderlijning toegevoegd - nvdr). Daarnaast besliste het kernkabinet om bijzondere aandacht te besteden aan bijzondere humanitaire maatregelen voor de Iraakse bevolking.²⁸ De Crem preciseerde ook dat de inzet van zes F-16-toestellen 3,8 miljoen euro per maand zou kosten (voor een periode van 3 maanden), en dat de doelstelling van de eerste fase van de operatie was om 'de opmars van IS te stoppen door in het gebied gerichte aanvallen uit te voeren.'²⁹

Tijdens deze voorafgaande debatten kregen de betrokken Kamerleden de kans om vragen te stellen. Terugkerende thema's waren de strijd tegen radicalisering, de bescherming van minderheden, het afsnijden van de financiering van IS, de betrokkenheid en rol van de buurlanden, de nood aan politieke en diplomatieke inspanningen, en de inzet van extra humanitaire maatregelen. Uiteindelijk nam de plenaire vergadering van de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 26 september 2014 een resolutie aan die de 'regering verzoekt om voor de duur

van één maand actief deel te nemen aan de internationale strijd tegen IS in Irak'.* De resolutie bevatte ook de vraag om 'de betrokkenheid van de Kamer blijvend te waarborgen en om opnieuw te overleggen wanneer nieuwe omstandigheden de duur, de aard en het territorium van de Belgische inzet zouden wijzigen', evenals alle nodige inspanningen te leveren 'op politiek-diplomatiek, financieel, economisch en sociaal-humanitair vlak om een duurzame oplossing voor de crisis te vinden'. Tot slot vroeg de resolutie ook om de veiligheid van Belgische militairen maximaal te verzekeren, te anticiperen op een mogelijke verhoging van het binnenlandse dreigingsniveau, te blijven ijveren voor brede regionale steun aan de Internationale Coalitie tegen IS, en het internationaal humanitair recht en de mensenrechten te respecteren.³⁰

Bedenkingen

Hoewel het parlement uiteindelijk formeel instemde met de inzet in Irak voor één maand, moeten enkele kanttekeningen gemaakt worden bij deze formele instemmingsprocedure.

Vooreerst valt de snelheid waarmee de beslissing werd genomen op. Minister De Crem stelde dat het kernkabinet het licht op groen had gezet voor de militaire operatie nadat ze de formele Amerikaanse vraag tot deelname had gekregen op 23 september. Bovendien bevonden de Belgische F16's zich al in Griekenland voordat het parlement groen licht gaf voor de inzet van gevechtsvliegtuigen. Het enige moment waarop het volledige parlement vervolgens kon debatteren over de Belgische inzet, vond plaats op dezelfde dag waarop het parlement overging tot stemming, namelijk op 26 september 2014. Deze bevindingen doen vermoeden dat de instemming door het parlement slechts een formaliteit was die zonder te veel heisa moest verlopen.

Niet enkel de snelle timing valt op, ook de oppervlakkigheid van het overleg. Een analyse van de parlementaire debatten terzake toont dat in slechts **27,6 %** van de tussenkomsten een concrete vraag gesteld werd over de specifieke bijdrage van België aan de operatie. Dit terwijl de informatie die door de regering verschaft werd in de commissies en het plenaire debat erg vaag was. De regering stelde ook geen concrete doelstellingen voorop, noch maatstaven aan de hand waarvan het succes van de missie kon worden gemeten. Op geen enkel moment werden onafhankelijke experts uitgenodigd om hun licht te laten schijnen over de situatie in Irak. Ondanks het feit dat operatie *Desert Falcon* kaderde in de internationale operatie *Inherent Resolve*, verschaften de betrokken ministers evenmin duidelijkheid over de specifieke doelstellingen van de internationale operatie.** Met andere woorden: België nam deel aan een internationale coalitie maar weigerde zich uit te spreken over de korte- en lange-termijndoelstellingen van deze coalitie en over de onderlinge afspraken tussen de coalitiepartners.

* De resolutie werd uiteindelijk aangenomen met 114 stemmen. De Ecolo/Groen fractie onthield zich, terwijl de twee PVDA/PTB vertegenwoordigers tegen stemden.

** Twee jaar later, in 2016, vroeg Vredesactie in een vraag om openbaarheid van bestuur naar de doelstelling van de lopende operatie. Defensie antwoordde dat 'dit behoort tot de administratie van de coalitie en niet tot die van de Belgische Defensie'.

Het parlement stemde bovendien in met de inzet van F-16's zonder dat er enige duidelijkheid bestond over de Belgische *rules of engagement*.³¹

De door het parlement aangenomen resolutie werd ook niet geproduceerd door het parlement, maar geschreven door adviseurs van minister van Buitenlandse Zaken Reynders en minister van Defensie De Crem. De tekst van de resolutie was vervolgens voorwerp van onderhandeling tussen de verschillende voorzitters van de partijen, en werd goedgekeurd vóóraler de gemengde Kamercommissie Buitenlandse Betrekkingen en Landsverdediging zich boog over de kwestie. Ondanks het feit dat deze onderhandelingen ruimte lieten voor enkele wijzigingen aan de inhoud van de resolutie*, is het opmerkelijk dat de basistekst en

krachtlijnen van dergelijke parlementaire goedkeuring geformuleerd werden door kabinetsmedewerkers van de betrokken ministers. Bovendien liet het parlement enkele cruciale voorstellen links liggen. Zo werd het voorstel van Ecolo/Groen om een nieuwe parlementaire instemming te organiseren bij wijziging of verlenging van de missie verworpen. Ook het verzoek van diezelfde fractie om te werken met een voorafgaandelijke politieke roadmap werd niet geïncorporeerd. Waarom toonde het parlement zo weinig interesse in maatregelen die hun inspraak en controle zou kunnen verhogen? Was dit omdat ze op de hoogte was van de strakke timing die de regering voor ogen had? Of waren de amendementen gewoonweg niet interessant voor de fracties die deze verworpen?

2.2 Parlementaire betrokkenheid tijdens de Irak-interventie

Op 23 oktober 2014 besliste de ministerraad om de inzet in Irak te verlengen tot 31 december 2014. De ministerraad stipuleerde tegelijkertijd dat er *'een politieke en militaire evaluatie zal worden opgemaakt vooraleer eventueel beslist wordt de Belgische bijdrage te verlengen in 2015'*.³² Ondanks het feit dat dergelijke omvattende evaluatie van politieke en militaire inspanningen uitbleef, werd op 18 december 2014 formeel beslist om de militaire deelname nogmaals te verlengen tot 30 juni 2015.³³

Een militaire operatie van één maand waarmee het parlement initieel had ingestemd, werd zo uiteindelijk omgezet in een operatie die negen maanden zou duren. Dit verloop roept ernstige vragen op. Op welke manier werd het parlement betrokken bij de beslissingen tot verlenging van de missie? In hoeverre werden de Kamerleden tijdens de negen maanden durende interventie op de hoogte gebracht van het verloop van de missie, of deden ze zelf pogingen om controle uit te oefenen? En in welke mate werd de lopende operatie tussentijds geëvalueerd en werd het parlement hierover ingelicht?

Gedachtewisselingen tussen regering en parlement

Gedurende de Belgische militaire inzet in Irak tussen september 2014 en juni 2015, werden slechts twee publieke gedachtewisselingen georganiseerd in het parlement die specifiek gewijd waren aan de Irak-interventie. Deze vergaderingen werden gehouden op 24 oktober en 19 november 2014 in de Verenigde Commissies voor Buitenlandse Betrekkingen en Landsverdediging. Daarnaast organiseerde de Kamercommissie Buitenlandse Betrekkingen op 4 november 2014 en 24 maart 2015

ook hoorzittingen over de situatie van minderheden in Irak en Syrië³⁴ en over de toestand in Iraaks Koerdistan³⁵.

24 oktober 2014

Daags nadat de regering beslist had de operatie in Irak te verlengen tot eind 2014, bespraken de Verenigde Commissies de beslissing tot verlenging.³⁶ Het parlement werd dus niet a priori ingelicht of gehoord over de verlenging van de Belgische militaire inzet. Nochtans stemde het parlement op 26 september slechts in met een inzet van één maand en bovendien verzocht de instemmingsresolutie de regering specifiek om parlementaire betrokkenheid te garanderen wanneer omstandigheden de duur van de operatie zouden wijzigen. Niet alleen werd de beslissing tot verlenging genomen zonder voorafgaand parlementair debat, ook ontbrak een grondige evaluatie waarop de verlenging gebaseerd werd. Op de commissievergadering was er alvast geen sprake van een dergelijke evaluatie. Er werd geen enkele poging ondernomen om tot een analyse van de politieke inspanningen van België of de Internationale Coalitie te komen. De toelichting van de militaire inspanningen was bovendien eerder summier en oppervlakkig. De nieuwe minister van Defensie Vandeput stelde enkel dat het plan van de Internationale Coalitie vier fases omvatte: IS tot stilstand brengen, het uitvoeren van tegenoffensieven tegen IS, de integrale neutralisatie van IS-strijders en de consolidering van een *'stevige Iraakse staat'*. De minister deelde tevens mee dat Belgische F-16's instonden voor twaalf procent van alle internationale luchtoperaties. Ook over andere aspecten was de minister kort: *'er valt geen enkel beveiligingsincident te betreuren'*, *'de inzetregels worden strikt nageleefd'*, en *'Defensie is in staat om haar bijdrage tot ten minste 31 december 2014 te verlengen'*. Geen enkele van deze uitspraken werd gestaafd met concrete feiten of bewijzen. Ten slotte lieten

* Sp.a/PS – lid van de ontslagnemende regering – konden samen met de Ecolo/Groen fractie o.a. het mandaat beperken tot het Iraaks grondgebied en een duur van één maand. Tevens werd het amendement van Ecolo/Groen aanvaard dat pleitte voor bescherming van de mensenrechten.

zowel premier Michel als minister van Buitenlandse Zaken Reynders verstek gaan voor deze belangrijke commissiebespreking, wat aantoonde hoe de politieke dimensie ondergeschikt werd gemaakt aan de militaire dimensie.

Het valt ook op dat geen enkel parlementslid van de meerderheid aanstoot nam aan het gegeven dat de regering het parlement buitenspel zette en een tussentijdse evaluatie uit de weg ging. Kamerlid Veli Yuksel (CD&V) herinnerde de regering wel aan de politiek-diplomatieke, financieel-economische en sociaal-humanitaire bepalingen in de resolutie van 26 september 2014 en vroeg om een meer omvattende evaluatie van de militaire interventie, maar kreeg hierop geen duidelijk antwoord. Kamerlid Damien Thierry (MR) verdedigde de afwezigheid van minister Reynders en stelde dat het 'vanzelfsprekend' is dat begin 2015 'de missie zal worden geëvalueerd omtrent de politieke, humanitaire en de financiële aspecten ervan'. Dergelijke evaluatie vond echter nooit plaats.

19 november 2014

Op 19 november 2014 vond opnieuw een bijeenkomst plaats van de verenigde commissies. Minister van Defensie Vandepuut stelde dat hij 'weinig nieuws te melden heeft in vergelijking met de jongste vergadering van de verenigde commissies van 24 oktober 2014.' Vandepuut kondigde wel aan dat hij de ministerraad zou voorstellen om de inzet van F-16's opnieuw te verlengen tot 30 juni 2015 en dat er midden december 2014 een evaluatie van de militaire inzet beschikbaar zou zijn.³⁷ Met andere woorden: Vandepuut zou de ministerraad voorstellen om de missie met nog eens zes maanden te verlengen, opnieuw zonder de huidige inzet grondig te evalueren. Daarnaast nam ook minister van Buitenlandse Zaken Reynders het woord: hij beperkte zich tot een algemene omschrijving van de strategie van de Internationale Coalitie (aanpak van *Foreign Terrorist Fighters*, afsnijden financiering IS, humanitaire respons en contrapropaganda) en benadrukte het belang van een inclusieve Iraakse regering. Reynders vermeldde ook dat de Europese Unie een strategie aan het ontwikkelen was voor Irak en Syrië. Welke specifieke acties België sinds september ondernam om 'op politiek-diplomatisch, financieel, economisch en sociaal-humanitair vlak een duurzame oplossing voor de crisis te vinden' – zoals gevraagd in de parlementaire instemmingsresolutie –, of welke specifieke input België zou geven voor de opmaak van de nieuwe Europese strategie, vermeldde Reynders niet. Er was dus geen sprake van een ernstige parlementaire evaluatie van de Belgische politieke inspanningen.

Opnieuw stelden de parlementsliden van de meerderheid zich weinig vragen bij het gebrek aan tussentijdse evaluatie en uitvoering van de parlementaire resolutie van 26 september 2014. Enkel CD&V vroeg minister Reynders om zijn betoog te concretiseren en om regelmatig op de hoogte gehouden te worden van de evolutie op het terrein vanuit politiek, diplomatiek en militair oogpunt. Oppositiepartijen sp.a en PS klaagden het gebrek aan evaluatie en bredere strategie aan, en stelden zich vragen bij het gebrek aan concrete budgettaire raming van de verlenging van de militaire operatie. Ook oppositiepartij Ecolo/Groen vroeg Reynders te verduidelijken welke

concrete niet-militaire inspanningen België zou nemen. Sp.a-kamerlid Dirk Van der Maelen vroeg een gedetailleerd overzicht van de humanitaire hulp aan Syrië en Irak. Het antwoord van de minister bevatte enkel cijfers over de humanitaire hulp aan Syrië, maar cijfers over de humanitaire inspanning in Irak ontbraken.

Op 18 december 2014 werd formeel beslist om de militaire inzet te verlengen tot 30 juni 2015, zonder dat een omvattende evaluatie van de politieke en militaire inspanningen werd vrijgegeven.

Informatiedoorstroming na parlementaire vragen

Naast de twee specifieke gedachteswisselingen tussen regering en parlement, kwam de Irak-interventie slechts ad hoc aan bod na parlementaire vragen, gesteld in commissies of tijdens plenaire zittingen. Bij analyse van deze vragen valt de povere interesse van de politieke fracties op. Hierdoor was een grondige opvolging van de militaire inzet in Irak onmogelijk. Tussen 26 september 2014 en 30 juni 2015 werden slechts 54 parlementaire vragen gesteld over Irak, een gemiddelde van 6 parlementaire vragen per maand.

Ten eerste vroeg het parlement zelden om een omvattende (tussentijdse) evaluatie van de deelname aan de Internationale Coalitie. Slechts één fractie vroeg - via een mondelinge vraag - naar een tussentijdse balans van de militaire operaties. Hoewel vier fracties vragen stelden over een mogelijke verlenging van de operatie na 30 juni 2015, reppen de helft van deze fracties met geen woord over de noodzaak van een evaluatie *vooraleer* te beslissen over dergelijke verlenging.

Ook de inhoud van de vragen die werden gesteld tijdens de periode van de Irak-interventie toont ernstige gebreken. Op geen enkel moment werd gevraagd wat de strategische en tussentijdse tactische doelstellingen van de Belgische operatie of de bredere Internationale Coalitie waren. Er werden geen vragen gesteld over welke indicatoren werden gebruikt om concrete vooruitgang op het terrein te meten, en slechts één fractie vroeg wat de Belgische exit-strategie was. Op geen enkel moment vroeg het parlement meer informatie over de prioriteiten die de regering naar voren zou schuiven bij de ontwikkeling van de Europese Strategie voor Irak en Syrië, of deed het hier zelf voorstellen toe. Binnen de meerderheidspartijen werd ook op geen enkel moment een uitgebreide stand van zaken gevraagd van de volledige uitvoering van de parlementaire resolutie van september 2014. Ten slotte viel ook op hoe weinig aandacht thema's als humanitaire hulp en ontwikkelings samenwerking kregen. Slechts 9,3 % van de gestelde vragen hadden betrekking op ontwikkelings samenwerking en humanitaire hulp. Gedurende de 9 maanden waarin België deelnam aan de Internationale Coalitie tegen IS in Irak werd slechts door 2 fracties (Groen/Ecolo en MR) een *gedetailleerd* overzicht gevraagd van de Belgische inspanningen op het vlak van humanitaire hulp, ontwikkelings samenwerking of conflictpreventie in Irak.

Informatiedoorstroming in Bijzondere Kamercommissie voor de Opvolging van Buitenlandse Zendingen

Het enige mechanisme waar een periodiek overleg bestaat is de Bijzondere Kamercommissie voor de Opvolging van Buitenlandse Zendingen. Deze commissie kwam tussen september 2014 en juni 2015 elke maand achter gesloten deuren samen. Tijdens deze maandelijkse bijeenkomsten werd telkens gedurende één uur informatie verschaft over de Belgische inzet in Irak, naast informatie over onder meer de operaties in Afghanistan, Oost-Europa, Mali, de Democratische Republiek Congo en Libanon. De commissieleden kregen informatie over het aantal ingezette manschappen en materiaal, de belangrijkste gebeurtenissen van de afgelopen maand en de geboekte terreinwinst. Parlementsleden kregen ook inlichtingen over het aantal vliegreun, het aantal sorties, hoe vaak er wapens werden ingezet en welke wapens dat waren, het type doelwitten en de locaties.

Uit verschillende gesprekken met commissieleden blijkt dat deze Bijzondere Commissie slechts beperkte informatiedoorstroming en parlementaire controle garandeert. Dit is niet enkel het gevolg van de verregaande geheimhouding die geldt binnen de Commissie. Volgens verschillende commissieleden werd er bovendien nooit informatie gegeven over de strategische en tactische doelstellingen van de Belgische operatie of de bredere Internationale Coalitie, noch over de gehanteerde indicatoren om concrete en duurzame vooruitgang op het terrein te meten. Specifieke informatie over de Belgische en/of internationale exit-strategie ontbrak, net als een grondige analyse van specifieke bedreigingen voor de veiligheid van Iraakse burgers en specifieke remedies hiervoor. Er was evenmin sprake van tussentijdse evaluaties of gedetailleerde informatie over de kostprijs en kosteneffectiviteit van de Belgische militaire inzet. Ook aspecten van militaire haalbaarheid; een analyse van het vereiste militaire vermogen; de formulering van een "concept of operations" (militaire doelstellingen, te bereiken eindsituatie, taakstelling en wijze van optreden van de militaire eenheid); en de militaire risico's kwamen niet of nauwelijks aan bod.³⁸

2.3 Rol van het parlement na afloop van de operatie

De eerste Belgische deelname aan luchtoperaties van de Internationale Coalitie tegen IS in Irak werd beëindigd op 30 juni 2015. Ook na afloop van de Belgische inzet in Irak toonde het parlement weinig interesse in een grondige follow-up en evaluatie van de Belgische inspanningen. Tussen 1 juli 2015 en 31 december 2015 werden in totaal slechts 26 parlementaire vragen gesteld die betrekking hadden op de Irak-interventie – een gemiddelde van 6,5 vragen per maand. Slechts 23 % van deze vragen gingen over ontwikkelingssamenwerking of humanitaire hulp.

Hoewel er bij de start verschillende keren een evaluatie na afloop werd beloofd, is die er nooit gekomen. Dergelijke evalueatie werd nochtans beloofd in het regeerakkoord van oktober 2014. Het parlement liet dit niet aan zijn hart komen: slechts één politieke fractie vroeg een gedetailleerde evaluatie van de inspanningen op politiek, ontwikkelings- en humanitair vlak. Het gebrek aan zo'n evaluatie valt extra op in het licht van de tweede militaire operatie in Irak. In december 2015 besliste de ministerraad immers om tussen 1 juli 2016 en 1 juli 2017 opnieuw zes F-16's in te zetten in Irak. Opvallend: de Verenigde Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen en voor de Landsverdediging kwam pas vijf maanden later, op 18 mei 2016, samen om deze beslissing te bespreken. Er gingen zo vijf maanden verloren, een periode die ruimschoots voldoende was geweest voor een grondige evaluatie van de voorbije operatie. Of om debatten en hoorzittingen te organiseren die volksvertegenwoordigers zouden toelaten een inzicht te krijgen in de situatie ter plaatse. Zo zouden zij in staat zijn geweest om in de aanloop naar de nieuwe

Irak-operatie effectief controle uit te oefenen op de plannen van de regering. Op 15 en 22 juni 2016 werd een voorstel van parlementaire resolutie 'over de inzet van de Belgische Defensie tegen Islamitische Staat in Irak en in Syrië' besproken. De resolutie werd op 30 juni 2016 aangenomen in plenaire sessie, één dag voor de aanvang van de tweede Belgische operatie in Irak.

Verrassend genoeg werd het gebrek aan een evaluatie van de eerste militaire operatie slechts één keer aangehaald tijdens de parlementaire debatten over een nieuwe militaire operatie in Irak (en Syrië). *'Toen wij de resolutie hebben goedgekeurd om Daesh in Irak aan te vallen, hebben wij gepleit voor een evaluatie. Het klopt dat wij daarover in de commissie voor de Opvolging van de Buitenlandse Zendingen regelmatig hebben gesproken, maar er is geen grondige alomvattende evaluatie geweest'*, aldus kamerlid Veli Yuksel (CD&V) op 18 mei 2016.³⁹

De timing en de gebrekkige voorafgaande betrokkenheid van het parlement tonen opnieuw dat de rol van het parlement na afloop van de eerste Irak-operatie en in aanloop naar de tweede slechts symbolisch is geweest. Ondanks eerdere beloftes was er geen doorstroming van informatie over de resultaten noch een evaluatie van de eerste Irak-operatie. Het parlement speelde geen enkele rol van betekenis bij de beslissing om opnieuw F-16's naar Irak te sturen in 2016. Het federale parlement liet de regering toe om opnieuw ten oorlog te trekken in Irak, zonder dat eerst de impact en gevolgen van de eerdere Belgische inzet in hetzelfde land grondig werd geëvalueerd.

3. Inspiratie uit Nederland: een structureel kader voor parlementaire controle op militaire operaties

3.1 Artikel 100 & het Toetsingskader bij militaire uitzendingen

In Nederland bestaat er, net zoals in België, geen formeel parlementair **instemmingsrecht** voor deelname aan militaire operaties. Sinds 2000 is er wel een **informatieplicht** aan het parlement als de regering wil deelnemen aan bepaalde types van militaire operaties. Deze verloopt volgens een vast stramien. **Ten eerste** deelt de Nederlandse regering het parlement via een "kennisgevingsbrief" mee dat ze gaat onderzoeken of een Nederlandse bijdrage wenselijk en mogelijk is. Als de uitkomst hiervan positief is, moet de regering in een **tweede** stadium het parlement vooraf informeren aan de hand van een vastgelegd "toetsingskader". Deze informatieplicht is vastgelegd in artikel 100 van de Nederlandse grondwet. Na overleg met het parlement informeert de regering, in een derde **stap**, de actor die op de operatie aanstuurt welke militaire eenheden onder welke voorwaarden worden aangeboden. Ze bezorgt vervolgens de reactie op dit aanbod opnieuw aan het parlement. In een **vierde** fase, de voorbereiding en uitvoering van de operatie, wordt het parlement regelmatig geïnformeerd over de voortgang van de operatie. In een **vijfde** en laatste stadium bezorgt de regering een jaarlijkse tussentijdse evaluatie van alle lopende operaties, terwijl er na afloop een eindevaluatie wordt opgesteld waarin zowel de politieke als de militaire verwezenlijkingen van de operatie worden geanalyseerd.

Dit wettelijk vastgelegde "**Toetsingskader**" bestaat sinds 1995 en werd in 2001 formeel verbonden met het nieuwe artikel 100 van de Nederlandse Grondwet. Het werd in 1995 geïntroduceerd door de toenmalige ministers van defensie en buitenlandse zaken, naar aanleiding van de chaotische besluitvorming rond de Nederlandse deelname aan de internationale troepenmacht in Bosnië. Hoewel de eerste versie van het Toetsingskader er al lag voor de genocide in Srebrenica*, is het parlement vooral sinds de gebeurtenissen in Joegoslavië een prominente rol gaan spelen in de controle van Nederlandse militaire inzet. Zo is de regering tijdens talrijke Kamerdebatten meermaals

ter verantwoording geroepen over het verloop van militaire operaties en het handelen van de regering hieromtrent. Ook het Srebrenica-rapport van het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (NIOD) uit 2002 en het in januari 2010 gepresenteerde Irak-rapport van de Commissie Davids zijn er gekomen onder parlementaire druk.⁴⁰

Het is een flexibel instrument dat in 2009 en 2014 werd aangepast. Op grond van het Toetsingskader bezorgen de Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie elk jaar een tussentijdse evaluatie van lopende operaties aan het parlement. Na afloop van de operatie wordt steeds een eindverslag opgesteld. In sommige gevallen, zoals over de Nederlandse inzet in Uruzgan (Afghanistan), werd de eigen evaluatie begeleid en beoordeeld door een commissie van onafhankelijke deskundigen.⁴¹

Het Nederlandse Toetsingskader werd voor de laatste keer aangepast in 2014 en behandelt momenteel volgende aspecten:⁴²

- 1 Gronden voor deelneming:** deelname aan militaire operaties is gericht op de handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde, inclusief het voorkomen of beëindigen van ernstige en massale schendingen van fundamentele mensenrechten en het verlenen van humanitaire hulp tijdens een gewapend conflict. Sinds 2014 moet ook de vraag worden gesteld in hoeverre de deelname aan een operatie bijdraagt aan de bescherming van de burgerbevolking.
- 2 Politieke aspecten:** dit omvat onder meer een beoordeling van de politieke context van een conflict; de politieke opstelling, inzet en motieven van de conflictpartijen; het karakter van het conflict en de risico's van spill-over; een analyse van eerdere onderhandelingen en internationale betrokkenheid; de vraag of er een

* In juli 1995 brachten Servische milities 8000 moslimmannen om in Srebrenica, de Bosnische enclave die op dat moment onder bescherming stond van de Nederlanders.

bestand van kracht is en of dit wordt nageleefd; een politieke risicoanalyse van de situatie; en de rol van de militaire operatie in het politieke proces.

- 3 Ontwikkelingssamenwerking:** Aandacht voor zaken als de hervorming van de veiligheidssector; programma's over *disarmament, demobilisation and reintegration* (DDR); de positie van vluchtelingen en vrouwen; ondersteuning van het openbaar bestuur (lokaal, regionaal en nationaal); de toegang van de bevolking tot natuurlijke hulpbronnen; ondersteuning van sociale sectoren als onderwijs en gezondheidszorg; ondersteuning van de economische sector; en ondersteuning van andere vormen van "human security".
- 4 Mandaat:** deelname aan operaties moet in overeenstemming zijn met het internationaal recht, terwijl in het specifieke mandaat de politieke en militaire doelstellingen van de operatie worden geformuleerd.
- 5 Deelnemende landen:** het nastreven van een evenwicht tussen de militaire doeltreffendheid van een militair samenwerkingsverband enerzijds, en de wenselijkheid om zoveel mogelijk landen te betrekken bij de uitvoering van de operatie anderzijds. Ook factoren als solidariteit, geloofwaardigheid, spreiding van verantwoordelijkheden, risico's en lasten, en aard en omvang van de bijdragen van andere landen spelen een rol.
- 6 Invloed:** een analyse van de kanalen via dewelke Nederland voldoende invloed kan uitoefenen op de (nadere) invulling van het mandaat, de wijze van uitvoering en de duur van de operatie.
- 7 Militaire haalbaarheid:** een analyse van de opstelling en capaciteiten van de conflictpartijen, evenals het klimaat en de terreinomstandigheden; een analyse van het vereiste militaire vermogen (omvang, samenstelling, uitrusting en bewapening, logistieke ondersteuning); de formulering van een "concept of operations" (militaire doelstellingen, te bereiken eindsituatie, taakstelling en wijze van optreden van de militaire eenheid); de formulering van de "rules of engagement" (de geweldinstructies); en een duidelijke formulering van de bevelsstructuur.
- 8 Militaire risico's:** onder meer de risico's verbonden aan de uitvoering van de operatie, en de risico's veroorzaakt door klimatologische, sanitaire en medische omstandigheden. Het opstellen van noodplannen (*contingency planning*) en de planning van eventuele ontzetting van militaire eenheden of individuele militairen. Bijzondere aandacht moet sinds 2014 ook besteed worden aan de nazorg van individuele militairen.

9 Geschiktheid en beschikbaarheid: hierbij wordt onder meer rekening gehouden met het benodigde voortzettingsvermogen, de overige taken van het leger en de uitzendbelasting van het personeel.

10 Duur van de deelneming: het opstellen van een specifieke regeling voor de aflossing en uiteindelijk vertrek van de militaire eenheden. De verlenging van deelname aan een operatie vereist een expliciet gemotiveerd besluit.

11 Gender: een analyse van de participatie van vrouwen, impact op vrouwen en andere aspecten van genderbeleid.

12 Samenhang: de regering moet bijzondere aandacht verlenen aan de onderlinge samenhang van de politieke-, militaire- en ontwikkelingsaspecten, om het integrale karakter van de operatie te verzekeren.

13 Financiën: een specifieke indicatie van de kostprijs van de deelname aan de militaire operatie.

De Nederlandse ervaring met het toetsingskader kan een belangrijke bron van inspiratie zijn voor het Belgische debat over de parlementaire controle op militaire operaties, daarom gaan we er in dit laatste deel van het rapport dieper op in. Het Toetsingskader op zich biedt de garantie dat er tijdig (voor er tot een deelname beslist wordt) informatie doorstroomt naar de Tweede Kamer, het middenveld en het brede publiek. De tijdige beschikbaarheid van deze informatie is een eerste voorwaarde voor het parlement om zijn controlefunctie te kunnen uitoefenen.

Als de regering haar plannen plichtsgetrouw afweegt ten opzichte van de aandachtspunten, krijgen de parlementsleden ook een volledig beeld van alle aspecten van de operatie. De lijst aandachtspunten en de verschillende herzieningen van die lijst sinds 1995 hebben het mogelijk gemaakt om een aantal belangrijke aspecten te verankeren in de besluitvorming over militaire operaties. Bijvoorbeeld het belang van de geïntegreerde benadering (de inbedding van een militaire actie in een haalbaar politiek plan) of de bescherming van burgers. Het toevoegen van nieuwe aandachtspunten gebeurt al dan niet aan de hand van lessen die getrokken worden uit voorgaande operaties.

Omdat het Toetsingskader de leidraad is bij het opstellen van alle relevante documenten over militaire operaties – de analyse vooraf, de jaarlijkse tussentijdse evaluatie en de eindevaluatie na afloop – biedt het belangrijke kansen voor alle betrokken partijen om te leren uit de fouten van het verleden. Het zorgt voor een geïnformeerd debat tijdens een operatie, vaak de bron voor essentiële bijstellingen, en maakt het mogelijk achteraf lessen te trekken uit de opgedane ervaringen.

Maar net als bij elk evaluatie- of monitoringsinstrument zijn er ook valkuilen. In het beste geval wordt het Toetsingskader – en de bijbehorende artikel-100brieven en evaluaties – gebruikt als leerinstrument. Dan komen bij evaluatie alle aannames bij de start van een operatie, de geformuleerde doelstellingen, de implementatie van leerpunten uit het verleden, de verschillende aandachtspunten enz. grondig en zonder taboes aan bod. op die manier wordt er gebruik gemaakt van een brede waaier aan bronnen en krijgen alle betrokken partijen een stem, ook de kritische stemmen of de moeilijker bereikbare groepen (bv. de plaatselijke bevolking). In het slechtste geval wordt het hele proces

gebruikt als legitimatieoefening voor het regeringsbeleid. Dat kan bijvoorbeeld door de aandachtspunten slechts in vage, algemene bewoordingen te bespreken, door doelstellingen erg breed te formuleren, door af te zien van de concretisering van gestelde doelen in meetbare indicatoren, of door een beperkte selectie bronnen te gebruiken.

Om een beter zicht te krijgen op de werking van het Toetsingskader in de praktijk en de lessen die we kunnen leren uit de Nederlandse ervaring, bespreken we in het volgende hoofdstuk de evaluatie van de Nederlandse operatie in de Afghaanse provincie Uruzgan en de lessen die er uit de evaluatie getrokken kunnen worden.

3.2 Casestudy: Eindevaluatie van de Nederlandse operatie in Uruzgan

Van 1 augustus 2006 tot 1 augustus 2010 was Nederland als *lead nation* verantwoordelijk voor de Zuid-Afghaanse provincie Uruzgan, binnen de NAVO-missie ISAF (*International Security and Assistance Force*). De Nederlandse operatie in Uruzgan kostte in totaal 2 miljard euro en bestond uit 1200 militairen, inclusief een F-16 detachement met 6 toestellen.

De doelstelling van de operatie zoals geformuleerd in de artikel 100-brief van 2005 was het *'in staat stellen van de Afghaanse overheid om grotendeels op eigen kracht veiligheid, goed bestuur en ontwikkeling te kunnen verzorgen'*. Nederland zou de stabiliteit en veiligheid in Uruzgan verbeteren door middel van het *'vergroten van de steun van de lokale bevolking voor de Afghaanse autoriteiten en het verminderen van de steun voor de Taliban en aanverwante groeperingen'*. De *'Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010'* werd gepubliceerd op 23 september 2011. De evaluatie werd opgesteld door de bevoegde ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie. Ze besprak zowel politieke als militaire aspecten, waarmee ze voor een groot stuk de structuur van het Toetsingskader volgde. De evaluatie werd opgebouwd rond twee hoofdvragen: *'In hoeverre zijn de doelstellingen van de Nederlandse bijdrage aan ISAF, gegeven de uitgangspunten en aannames, in de periode 2006 – 2010 gerealiseerd?'* en *'Welke lering kan worden getrokken uit de Nederlandse deelname aan ISAF?'*

De subonderzoeksvragen waren:

- 1 **Welk beleid** lag ten grondslag aan de Nederlandse deelname aan ISAF op gebied van veiligheid, goed bestuur en sociaaleconomische ontwikkeling?
- 2 Op welke wijze is **uitvoering gegeven aan het beleid** op het gebied van veiligheid, goed bestuur en sociaaleconomische ontwikkeling?
- 3 **Wat is bereikt** in termen van de realisatie van doelstellingen op het gebied van veiligheid, goed bestuur en sociaaleconomische ontwikkeling?

Daarnaast werd een ophijsting gegeven van de financiële aspecten van de missie.

Omdat de operatie in Uruzgan uitzonderlijk was voor de Nederlandse ervaring, werd beslist om niet enkel te evalueren aan de hand van de elementen uit het Toetsingskader, maar het hele evaluatieproces te laten begeleiden door een onafhankelijke commissie van experts. Hun eindoordeel werd gelijktijdig met de evaluatie zelf gepubliceerd. De commissie bestond uit Prof. Dr. Arie de Ruijter (voorzitter van de commissie, hoogleraar antropologie), Pieter Cornelis Feith (diplomaat), Jan Gruiters (voorzitter IKV Pax Christi) en Luitenant-generaal Marcel Urlings (voormalig bevelhebber landstrijdkrachten).

Conclusies van de Nederlandse Uruzgan evaluatie

'De doelstellingen van de Afghaanse overheid en de internationale gemeenschap zijn geformuleerd in het Afghanistan Compact uit 2006. Deze doelstellingen zijn in het algemeen niet gehaald. De te ambitieuze doelen en de weerbarstige en complexe omgeving zijn hier debet aan'⁴³, aldus het rapport. We bespreken hieronder kort de deelconclusies voor de aspecten veiligheid, goed bestuur en socio-economische ontwikkeling.

De doelstelling op vlak van **veiligheid** klonk als volgt: *'het bevorderen van stabiliteit en veiligheid door het vergroten van de steun van de lokale bevolking voor de Afghaanse autoriteiten, en het verminderen van de steun voor de Taliban en aanverwante groeperingen.'*⁴⁴ De aanwezigheid van het Afghaanse leger groeide in de provincie Uruzgan, mede dankzij Nederlandse inspanningen. Maar de zelfstandigheid van de Afghaanse veiligheidsdiensten die werd nagestreefd in de Artikel-100brief werd niet gerealiseerd, waardoor extra beslag gelegd werd op de Nederlandse eenheden. Het gebied onder controle van ISAF en de Afghaanse veiligheidsdiensten omvatte in 2010 slechts de helft van de bevolking van de provincie.

De deelconclusie voor het onderdeel 'Veiligheid' was negatief.

Voor de doelstelling 'Goed bestuur' zou de Nederlandse missie werken aan de legitimiteit van het Afghaanse overheidsapparaat, mensenrechten moesten een grotere rol spelen, corruptie worden aangepakt, de democratie meer speelruimte krijgen en het vredesdividend zichtbaar worden voor de bevolking. Het rapport concludeerde dat er goede eerste stappen gezet zijn, echter met bescheiden resultaten. De capaciteitsopbouw van het bestuur in Uruzgan verliep moeizaam, veel functies werden niet goed of traag vervuld. De heersende elite en de drugshandel profiteerden van de status quo, terwijl de perceptie van de bevolking over het Afghaanse bestuur nauwelijks verbeterde. Bij de bespreking van de uitvoering van de doelstellingen werd opgemerkt dat het Nederlandse beleid werd ondermijnd door het ontbreken van de Afghaanse politieke wil op het hoogste niveau om een effectief bestuur tot stand te brengen. Daarnaast speelde mee dat er geen traditie bestond van een centraal overheidsgezag door de van oudsher tribale samenlevingsvorm in Afghanistan. De deelconclusie voor het onderdeel 'Goed bestuur' was negatief.

Voor het derde onderdeel 'Sociaal-economische ontwikkeling' was de doelstelling de 'bevordering van de wederopbouw als belangrijkste component van een strategie gericht op stabiliteit en vredesopbouw'⁴⁵. De meeste projecten waren gericht op de drie grote bevolkingscentra Tarin Kowt, Deh Rawood en Chora. Door de snelle rotaties was er grote druk om binnen de periode van vier of zes maanden concrete resultaten te boeken. De bedoeling was dat de korte projecten zoveel mogelijk werden opgevolgd door lange termijn ontwikkelingsprojecten door andere actoren zoals de Afghaanse overheid of NGO's. Doordat andere actoren nauwelijks actief waren in de provincie heeft Nederland zich in meer sectoren dan voorzien moeten inzetten. Civiele organisaties en nationale programma's moesten actief benaderd en overtuigd worden om in de provincie te gaan werken. Daardoor nam een klein aantal actoren een monopoliepositie in en was er sprake van toenemende corruptie vanwege de grote beschikbaarheid van donorgelden. De conclusie voor het onderdeel sociaaleconomische ontwikkeling was niet eenduidig. Enerzijds toonden de cijfers een zekere vooruitgang: het aantal gezondheidsfaciliteiten en operationele scholen steeg en de toegankelijkheid van de provincie vergrootte, bijvoorbeeld door de aanleg van een twintig kilometer lange asfaltweg tussen Tarin Kowt en Chora. Anderzijds is het maar de vraag of dit duurzame resultaten zijn die ook na het vertrek van de Nederlanders zouden doorwerken.

Lessen uit de Nederlandse Uruzgan evaluatie

Het evaluatierapport werd erg kritisch onthaald in Nederland. Niet enkel de commissie van experts die het evaluatieproces beoordeelde, maar ook verschillende academici, journalisten, ambtenaren en militairen hebben

punten van kritiek geformuleerd. Sinds de publicatie van het rapport in 2011 gaan er stemmen op om een aantal aspecten die niet aan bod kwamen in de evaluatie alsnog te onderzoeken. Midden 2017 werd door een meerderheid in de Tweede Kamer de vraag gesteld aan de ontslagnemende regering om, 7 jaar na afloop van de missie, opnieuw een evaluatie te maken die de stand van zaken van de Nederlandse inspanningen in Uruzgan in kaart brengt⁴⁶. Het lijkt erop dat de regering niet in zal gaan op deze vraag.

Op basis van het evaluatierapport en de verschillende onderzoeken en stukken die sindsdien gepubliceerd zijn over de Nederlandse Uruzgan operatie en evaluatie kunnen we zes lessen onderscheiden.

A. Zonder duidelijk geformuleerde doelstellingen vooraf is het onmogelijk om een zicht te krijgen op de resultaten

“ De doelstellingen zoals die zijn geformuleerd in de artikel 100-brieven waren eerder *impressionistisch en ambitieus dan concreet en realistisch en bovendien niet vertaald in duidelijke resultaatindicatoren.*”⁴⁷

– onafhankelijke commissie van experts*

De eindevaluatie brengt een momentopname in beeld van de, voornamelijk kwantitatieve, resultaten van de missie in 2010 voor de verschillende beleidsdomeinen. Bij de start in 2006 was het Afghaanse politieapparaat zwak, tegen 2010 leidden de Nederlanders 1000 Afghaanse politieagenten op. Maar 'de verbeterde veiligheidssituatie is evenwel fragiel en niet onomkeerbaar'⁴⁸. De resultaten op vlak van goed bestuur werden geëvalueerd als "bescheiden". "Het fundamenteel verbeteren van de effectiviteit van het formele lokale bestuur vergt echter meer tijd dan de missieduur."⁴⁹ De inspanningen op vlak van socio-economische ontwikkeling werden positiever beoordeeld, maar daar is de vraag of ze duurzaam waren en stand hielden na het vertrek van de Nederlanders.

De meest fundamentele kritiek op het rapport betrof wat het niet in beeld bracht. Het rapport gaf wel een oplijsting van het geformuleerde beleid en een overzicht van de implementatie van dat beleid, maar er werd niet gekeken naar de *outcome* (de doeltreffendheid van het beleid voor Afghaanse doelgroepen) of de impact (de duurzame resultaten in de Afghaanse samenleving). De commissie van experts koos voor een zuinige formulering wanneer ze in de eindbeoordeling sprak van 'waardevolle aanzetten tot analyse en synthese'. De commissie van experts raadde ook aan de *outcome* en impact van de missie in een later stadium te onderzoeken⁵⁰.

* De commissie die door de regering werd aangesteld om het evaluatieproces te monitoren, zie pg 16

Tijdens de militaire operatie werd regelmatig in de publieke opinie gedebatteerd over de Nederlandse inzet. Zeker toen de eerste Nederlandse slachtoffers vielen, klonk de vraag : is deze missie zinvol? De twijfel over de duurzame impact van de missie bleef sindsdien hardnekkig terugkomen in discussies over deze en andere missies. Vrij Nederland schetste eind 2016 een bedroevend beeld van de situatie in Afghanistan: 'In Uruzgan is van de Nederlandse aanwezigheid weinig meer te merken. De machtige stammen zitten weer in het zadel, in de provincie is geen buitenlandse hulpverlener meer te vinden, het telefoonbereik wordt steeds minder, de opiumteelt bloeit als nooit tevoren, regelmatig komt het tot hevige gevechten, waarbij de gouverneur en zijn mensen afgelopen zomer zelfs tijdelijk op de vlucht gingen'⁵¹

Er zijn buiten de regering om een paar pogingen geweest om in kaart te brengen wat de missie nu heeft opgeleverd. Op eigen initiatief trekt de Nederlandse architect Jan Willem Petersen in 2015 naar Uruzgan, om een zicht te krijgen op de impact van de Nederlandse inspanningen. Zijn conclusie was dat er veel bewerkstelligd was door de Nederlanders, maar dat er anno 2015 maar een vijfde van de projecten naar behoren werkte. Een deel van de projecten werkte gebrekkig en ongeveer de helft had geen

duurzame impact gehad. Petersen zet ook vraagtekens bij de evaluatie die de regering uitvoerde. "Nederland heeft kort na afloop van de missie een kwantitatieve evaluatie uitgevoerd, met bijvoorbeeld het aantal gerealiseerde scholen, maar zulke cijfers geven geen inzicht in het functioneren van projecten. Dergelijke evaluaties zijn minder gericht op de werkelijke impact van projecten of de eigenlijke nalatenschap van de wederopbouwmissies - die zijn immers zo snel na afloop van de inzet slechts ten dele waar te nemen."⁵².

Ook journalist Sinan Can, die in 2016 naar Uruzgan trok voor het project 'Onze missie in Afghanistan'⁵³ kwam tot een gelijkaardige conclusie. Uit plaatselijk onderzoek in Tarin Kowt en Chora, twee bevolkingscentra waar de Nederlandse missie zich op focuste, bleek dat er verschillende problemen opdoken bij projecten die Nederland initieerde. Corruptie bij de toewijzing van bouwcontracten resulteerde bijvoorbeeld in schoolgebouwen die maar half werden afgewerkt. In het beste geval zorgden leerkrachten zelf nog voor ramen om de winter door te komen, andere gebouwen stonden er half of gebrekkig afgewerkt en verlaten bij. Hoe verder verwijderd van de "inktvlekken"* waar de missie zich op concentreerde, hoe slechter de bouwprojecten er aan toe zijn⁵⁴.

Conclusie: Zonder duidelijk geformuleerde doelstellingen vooraf is het onmogelijk om achteraf een zicht te krijgen op de resultaten.

De belangrijkste les van de evaluatie uit 2011 is dat ze geen zicht geeft op de doeltreffendheid van de operatie. Dat had enerzijds te maken met de vage formulering van de doelstellingen vanaf de start van de operatie, anderzijds met het gebrek aan monitoring. Als de doelstellingen waren: 'het bevorderen van de stabiliteit en de veiligheid', 'werken aan de legitimiteit van het Afghaanse overheidsapparaat', of 'het bevorderen van de mensenrechten', wanneer zijn die dan behaald? De doelstellingen die de regering formuleerde voor de operatie waren onvoldoende concreet, waardoor monitoring van de haalbaarheid of voortgang al voor de start tot mislukken gedoemd was. Zonder degelijke tussentijdse monitoring bleek het ook achteraf onmogelijk om een zicht te krijgen op de duurzaamheid van de behaalde resultaten. De vraag is niet hoeveel politiemensen werden opgeleid tussen 2006 en 2010, de vraag is hoeveel er nog aan het werk zijn vijf of tien jaar later.

B. Zicht op de plaatselijke context is essentieel voor het welslagen van een missie

“ We gingen daar een president helpen die onmogelijk een geloofwaardige neutrale staat kon gaan vertegenwoordigen. Het land was tot op het bot verdeeld tussen stammen, zeker in Uruzgan. En Karzai was daarin niet anders. En er was geen strategie voor de regionale invloed voor landen als Pakistan en Iran. In Afghanistan begreep iedereen dat de taliban vanuit Pakistan, waar ze getraind en bewapend werden met onder andere Saoedisch geld, eenvoudig Afghanistan konden infiltreren. Maar ISAF had daar geen antwoord op. Dat heeft ervoor gezorgd dat het draagvlak in Afghanistan afnam. ”

– Qader Shafiq, Nederlands-Afghaans dichter en auteur

* De inktvlekken methode vertrekt van de vaststelling dat een bepaald gebied te groot is om te controleren door een gegeven troepenmacht. Daarom wordt in het begin vanuit inktvlekken gewerkt: kleinere, meestal dichtbevolkte gebieden die een aantal belangrijke socio-economische functies bevatten. Gaandeweg worden de gebieden uitgebreid naar een groter territorium. De militaire strategie werd bedacht door een Franse generaal en werd oa. toegepast in de Franse kolonies in Vietnam en Marokko.

De commissie van experts merkte in haar eindverslag op dat de evaluatie *top-down* was gebeurd. Dat ligt enerzijds voor de hand voor een beleidsdoorlichting, maar verbaast ook omdat iedereen het belang van de betrokkenheid van de plaatselijke bevolking erkent. Die betrokkenheid vergt een *bottom-up* perspectief waarbij kennis over de plaatselijke context geïntegreerd wordt in alle stadia van de projectcyclus: tijdens de voorbereiding, de implementatie, het bestendigen van de resultaten en de evaluatie. Toch was kennis over de plaatselijke context maar erg beperkt aanwezig.

In sommige gevallen liet de situatie ter plaatse gewoonweg niet toe de missie vorm te geven zoals beleidsmakers in Den Haag het graag hadden gehad, stelde Marten De Boer, diplomaat voor Buitenlandse Zaken in Uruzgan

en verantwoordelijk voor de opbouwwerkzaamheden: *"De NAVO verzocht Nederland om een militaire missie, dat was het uitgangspunt. De Tweede Kamer zei dat als het enigszins kan, moet het een wederopbouwmissie worden. De taliban en Al Qaida zijn weg, nu is het tijd voor wederopbouw. Maar de taliban waren verdreven uit de hoofdstad Kaboel. De wortels van de taliban waren er nog, ze komen voort uit de bevolking."*⁵⁵

Ook wanneer men zich bewust was van de discrepantie tussen de doelstellingen zoals geformuleerd in Den Haag en de realiteit op het terrein, bleek het moeilijk om bij te sturen, gaat De Boer verder: *"De verhouding tussen militaire uitgaven en ontwikkeling was scheef maar het kon ook niet goed. Er was weinig capaciteit in Afghanistan, er was een ware braindrain door tientallen jaren oorlog."*⁵⁶

Conclusie: Zicht op de plaatselijke context is essentieel voor het welslagen van een missie

"De evaluatie stelt terecht: "Om duurzame resultaten te bewerkstelligen was het essentieel om de bevolking bij alle stadia van de projectcyclus te betrekken". De commissie vraagt zich af of dit bij de vorming en uitvoering van beleid in alle opzichten daadwerkelijk gelukt is."⁷¹ Dat stelde de commissie van onafhankelijke experts in haar eindconclusie. Een verkeerd of onvolledig beeld van de plaatselijke context, de dynamieken die spelen, de lokale actoren en machtsverhoudingen, de gebruiken en tradities, enzovoort, hypothekeerden de missie bij zowel het ontwerp als de uitvoering. Een duidelijk zicht op de plaatselijke context is essentieel om doelstellingen te formuleren, een plan uit te tekenen en om de resultaten van de missie te evalueren. Als de regering bij het formuleren van de politieke ambitie in de artikel 100-brieven geen of onvoldoende rekening houdt met de plaatselijke context, is er geen enkele manier om in te schatten of de doelstellingen realistisch zijn. De commissie van experts concludeerde daarom: "Het is van belang dat bij soortgelijke missies de aansluiting van de aanpak, uitvoering en evaluatie op de noden, belangen en keuzes van lokale gemeenschappen een voornaam aandachtspunt vormt in het Toetsingskader en de artikel 100-brieven."⁷²

C. Laat ook kritische gegevensbronnen aan bod

*"Als ik – als een van de makers van dat rapport – al zoveel moeite heb met het begrijpen van de data die aan het rapport ten grondslag ligt, hoe kunnen andere mensen zich daar dan op verlaten? Hoe kunnen politieke beslissingen op basis van dit soort moeilijk te begrijpen werkelijkheden en data genomen worden?"*⁵⁷

– voormalig TLO-medewerker en mede-auteur van het rapport over de situatie in Uruzgan dat de regering bestelde nav de evaluatie van de Uruzgan missie

Een volgend punt van kritiek gaat over de bronnen waarop de regering zich baseerde in haar evaluatierapport. Leden van de Tweede Kamer stelden zich bijvoorbeeld vragen bij het feit dat er geen externe experts werden geconsulteerd.

Ook waren veel van de gebruikte documenten niet publiek beschikbaar. Daarnaast merkte de commissie van onafhankelijke experts op dat verschillende documenten en respondenten als gegevensbronnen afhankelijk bleken van belanghebbenden bij de evaluatie.⁵⁸ Het is ook moeilijk vast te stellen in hoeverre de selectie bronnen die gebruikt werd voor de evaluatie volledig was, omdat een gedetailleerd notenapparaat ontbreekt.

De Nederlandse regering gaf onderzoeksbureau TLO (het Afghaanse *The Liaison Office*) opdracht in kaart te brengen wat er tussen 2006 en 2010 is veranderd in Uruzgan. Deze rapportage is een belangrijk onderdeel geworden van de politieke verantwoording van de missie, onder andere omdat zij een van de weinige publiek beschikbare documenten is die de resultaten van de Nederlandse inzet op het terrein in kaart bracht. Maar er kwam veel kritiek op het TLO rapport, onder meer omdat het besteld werd door de Nederlandse ambassade in Afghanistan, die verschillende versies becommentarieerde voor er een definitieve versie gepubliceerd werd. Dat deed vragen rijzen over de onafhankelijkheid van het gebeurde onderzoek. Daarbij kwam de Afghaanse realiteit: *"Uruzgan, en Afghanistan in het algemeen, kent geen obsessieve registratietraditie zoals wij die hebben, en al zeker geen cijfermatige. Er*

is bijvoorbeeld geen betrouwbare bevolkingscensus. Als je een evaluatie wil doen, heb je echter wel een ijkpunt nodig” getuigt een voormalig TLO medewerker anoniem in een interview met Ludo Hekman⁵⁹. “Neem het percentage van meisjes dat in Uruzgan naar school gaat: 6,2%. Publicatie van zo’n getal laat weinig los over het feit dat zo’n getal gebaseerd is op heel veel schattingen, omdat bevolkingsgetallen niet bestaan. (...) Maar omdat het Nederlandse publiek en de Nederlandse missie, en de hele internationale missie, meisjesonderwijs een van de allerbelangrijkste zaken vinden, publiceren we dit getal prominent in het rapport.”

Behalve het gebrek aan onafhankelijk onderzoek dat een beeld kon geven van de situatie in Uruzgan – en dat liefst

op verschillende tijdstippen, zodat het mogelijk werd een zicht te krijgen op de evolutie doorheen de tijd – was er ook beschikbare informatie die niet gebruikt werd. Zo riep de informatie over de ontwikkeling van de veiligheidssituatie vragen op bij Jan Gruiters, lid van de onafhankelijke commissie van experts: “Informatie over de veiligheid in Uruzgan, zoals de periodieke Security Ratings van de VN en van het Afghanistan National NGO Safety Office zijn door het reactieteam terzijde gelegd met het argument dat deze informatie onvoldoende geverifieerd dan wel onvoldoende toegesneden is op de inktvlekken binnen Uruzgan. Deze security ratings geven een opvallend pessimistisch beeld van de veiligheid in de gehele provincie.”⁶⁰

Conclusie: Laat ook kritische gegevensbronnen aan bod

Het is niet evident om de situatie in een afgelegen, landelijke Afghaanse provincie in kaart te brengen. De plaatselijke overheid of NGO's zijn in de recente geschiedenis maar amper aanwezig geweest in Uruzgan. Betrouwbaar cijfermateriaal ontbreekt. Maar die moeilijkheid was gekend vanaf het begin van de missie. Het gebrek aan ijver waarmee de bevoegde ministeries op zoek zijn gegaan naar gegevens die het mogelijk maakten om hun inspanningen ter plaatse te monitoren, de selectiviteit waarmee ze de beschikbare gegevens gebruikten, de afhankelijkheid van bepaalde bronnen en het ontbreken van een overzicht van de gebruikte bronnen in het evaluatierapport, deden ernstige vragen rijzen bij het hele rapport. Na afloop is de belangrijkste vraag waarschijnlijk of de ministeries in staat zijn om zichzelf en hun eigen beleid naar eer en geweten te evalueren. Werd de kritiek van de commissie van experts voldoende benut? Was het beter geweest dat de evaluatie, gedeeltelijk of in het geheel, gebeurde door een volledig onafhankelijke actor?

D. De regering moet de politieke strategie formuleren waarbinnen het leger opereert

“Strategie is net als spruitjes. We weten dat spruitjes gezond zijn, maar we vinden het niet lekker. En als we het kunnen vermijden, dan doen we dat. Het uitspreken van zo’n strategie betekent ook dat je je daaraan committeert. En daar gaat het nog wel eens mis.”⁶¹

– Richard van Harskamp, commandant van de vierde rotatie van de Taskforce Uruzgan.

Het ligt voor de hand dat de bedenkingen over de strategie nauw samenhangen met die over de resultaten en gegevensbronnen. De doelstellingen waren vanaf het begin van de missie onvoldoende concreet, er werden geen indicatoren vastgelegd die tussentijds gemonitord konden worden, waardoor een tussentijdse bijsturing of het in kaart brengen van de resultaten achteraf moeilijk tot onmogelijk bleek. “Het gaat hierbij zowel om doelstellingen van de internationale coalitie alsook nationale doelstellingen die inhoud geven aan de nationale aansturing van de missie” stelde de onafhankelijke commissie in haar eindbeoordeling.

“Oorlog is slechts een voortzetting van het beleid met andere middelen”, het is een beroemde quote van de Pruisische strateeg Carl Von Clausewitz. Het vat ook samen hoe we in Westerse democratieën over oorlog denken: de politiek beslist waarom we het leger uitsenden, het leger beslist hoe. Het was duidelijk dat bij de Nederlandse operatie in Uruzgan zo’n strategisch plan ontbrak. Welke politieke doelen wilde de Nederlandse regering bereiken? Welke militaire ondersteuning zou daarbij noodzakelijk zijn? Welke middelen had Nederland daarvoor nodig en hoe moesten die worden aangewend? Journalist Ludo Hekman sprak voor het project *Onze missie in Afghanistan* met de verschillende commandanten die de missie leidden. Theo Vleugels, commandant van de eerste rotatie: “De normale volgorde is dat je op basis van een strategisch document een campaignplan krijgt. Met daarin: over twee jaar willen we hier staan, dus dit ga jij doen. (...) Ik kan dan op basis daarvan zeggen: Ok, als je wil dat ik dat doe, dan heb ik dit nodig”⁶² Maar zo’n proces is er voor de operatie in Uruzgan nooit geweest. Er was geen ‘campaign plan’ waarmee de verschillende commandanten aan de slag konden gaan. Dat wil zeggen dat elke commandant zijn eigen focus kon en moest bepalen en dat de accenten die de vorige legde, verloren gingen bij de volgende.

Waarom lieten de politieke verantwoordelijken na om een duidelijk strategisch plan te formuleren voor een missie van dit formaat, waarbij de inzet van mensen en middelen zo groot is? Uit de interviews die Mirjam Grandia afnam voor haar proefschrift *Deadly Embrace? The Decision Paths to Uruzgan and Helmand* blijkt niet alleen het gebrek aan strategie, maar ook het gebrek aan politieke wil om zo’n

strategie te formuleren: "Most civil respondents pointed to the fact that they were not accustomed to drafting strategies at all and, in addition, did not believe that setting concrete goals would be helpful since it would imply accountability"⁶³ De gewoonte om strategische doelen te stellen was blijkbaar niet ingeburgerd bij de bevoegde civiele administraties en werd zelfs actief ontweken omdat het formuleren van concrete, meetbare doelstellingen zou inhouden dat verantwoordelijken ter verantwoording geroepen konden worden.

Richard van Harskamp, commandant van de vierde rotatie, bevestigde die conclusie: "Inzet in een operatie als Afghanistan betekent niet per definitie succes, het betekent ook dat je kan mislukken. Er zijn in een inzetgebied altijd mensen die je tegenwerken, die andere bedoelingen hebben. That's all in the game. Daarom vinden we strategie een moeilijk begrip. Als we dan toch doelstellingen voor een missie beschrijven, dan zie je dat die niet zo SMART* zijn als de bedrijfskunde boekjes ons proberen te leren. Zo kun je altijd zeggen: ja, maar, dat hebben we wel ongeveer bereikt."⁶⁴

Niet alleen bij het formuleren van de strategische doelen, ook bij het operationaliseren doken problemen op. Jan Gruiters, voorzitter van IKV Pax Christi en lid van de onafhankelijke commissie van experts: "Binnen de inktvlekken kon meer dan de helft van de bevolking van Uruzgan rekenen

op bescherming die per definitie tijdelijk en beperkt was. Dat roept onvermijdelijk de vraag op of de beschikbaar gestelde troepensterkte in Uruzgan niet te gering was voor het effectief uitvoeren van een counterinsurgency waarbij bescherming van de burgerbevolking een voorname succesfactor is."⁶⁵ De bescherming die de Nederlanders in samenwerking met hun collega's van het Afghaanse leger konden bieden aan de Afghaanse bevolking was in realiteit gebrekkig, plaatsafhankelijk en tijdelijk. Als het de bedoeling was om de steun van de bevolking voor de Afghaanse overheid te vergroten (en die voor de taliban te ondermijnen) door te tonen dat Nederlandse militairen samen met hun Afghaanse collega's konden instaan voor de veiligheid van de bevolking, zou die vaststelling tot een belangrijke bijsturing hebben moeten leiden.

Ook de commissie komt in haar eindbeoordeling terug op de discrepanties tussen de operationele strategie en de realiteit op het terrein. De realiteit van het beperkte aantal grondtroepen bijvoorbeeld, heeft ervoor gezorgd dat de afhankelijkheid van luchtsteun groot was. Tegelijkertijd zijn de meeste burgerslachtoffers die ISAF maakte in Afghanistan gevallen door luchtsteun. Niet alleen is het voorkomen van burgerslachtoffers een verplichting onder het Internationaal Humanitair Recht, burgerslachtoffers ondermijnen ook de counterinsurgency-strategie die er nu net op gericht is burgers zo goed mogelijk te beschermen⁶⁶.

Conclusie: De regering moet de politieke strategie formuleren waarbinnen het leger opereert

De vaststelling dat er bijna bewust geen, of enkel vage politieke doelstellingen geformuleerd worden om het moeilijker te maken politiek verantwoordelijken ter verantwoording te roepen, is verontrustend. We gaan er in onze Westerse democratieën nogal gemakkelijk van uit dat het leger onder democratische controle staat. Dat het de politiek is die de doelstellingen formuleert, controleert, bijstuurt en evalueert. De regering beslist waarom we gaan, het leger hoe. De Nederlandse ervaringen in Uruzgan wekken de indruk dat er nauwgezet toegekeken moet worden op die taakverdeling.

E. Bekijk de operatie in het grotere geheel

“ Vanuit een internationaal politiek perspectief gezien is enkel het succes van de ISAF-missie als geheel van beslissende betekenis. Succes in de provincie Uruzgan is immers niet alleen in zeer hoge mate afhankelijk van succes op nationaal niveau maar bovendien van weinig betekenis indien de ISAF-missie in Afghanistan mislukt ”⁶⁷

– Jan Gruiters, voorzitter van IKV Pax Christi (nu PAX) en lid van de onafhankelijke commissie van experts

Het evaluatierapport van een Nederlandse missie keek enkel naar de Nederlandse activiteiten, maar de vraag of de missie zinvol was kun je niet beantwoorden door enkel naar de Nederlandse inzet te kijken. Wat heeft de ISAF missie in haar geheel voor de Afghanen verwezenlijkt? Welke verschillende actoren speelden welke rol? Welke bijdrage heeft Nederland binnen dat geheel geleverd? Wat gebeurde er voor en na het vertrek van de Nederlanders?

Het is niet zo dat die elementen helemaal nergens in het rapport aan bod kwamen. Bij de bespreking van de deelconclusies bijvoorbeeld, wordt vaak verwezen naar de rol die andere actoren gespeeld hebben bij de verwezenlijking van de vooropgestelde doelstellingen. Zowel om tegenvallende als goede resultaten te verklaren. Maar de inbedding van de Nederlandse missie in het geheel van de ISAF operatie komt slechts gebrekkig aan bod.

* SMART is een afkorting uit de management wereld die duidt op een specifieke formulering van doelstellingen. SMART staat voor Specific, Measurable, Assignable, Realistic, Time-related

Conclusie: Bekijk de operatie in het grotere geheel

De commissie van experts stelt in haar eindbeoordeling: "Het evaluatierapport geeft niets minder maar ook niets meer dan een eerste beeld van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Nederlandse bijdrage aan de ISAF-missie in Uruzgan gedurende de vier jaren van onze aanwezigheid aldaar. Succes van de Nederlandse bijdrage in Uruzgan dat beklijft, is in hoge mate afhankelijk van het welslagen van de ISAF-missie als geheel."⁷⁴ Uit de paar vermeldingen van de institutionele context in het evaluatierapport blijkt de enorme impact die de verschillende andere actoren hebben gehad op het welslagen van de Nederlandse missie. Net daarom verbaast het dat dit slechts oppervlakkig aan bod komt. Ook op de inbedding van de Nederlandse inspanningen in de internationale en Afghaanse inspanningen op lange termijn geeft het rapport onvoldoende zicht. Als er ooit een nieuwe evaluatie van de Uruzgan operatie zou komen, is dit een van de belangrijke elementen die zullen bepalen of de resultaten van de Nederlandse inzet duurzaam zijn geweest voor de Afghaanse bevolking.

F. Heb aandacht voor invloed van de binnenlandse politieke context op de missie

“Beslissingen in Den Haag gaan niet uit van de mensen daar maar vanuit politiek. Opbouwmissies mogen niet een speelbal zijn van de Nederlandse politieke context.”

– Marten De Boer, oud-diplomaat en destijds als ambtenaar voor Buitenlandse Zaken verantwoordelijk voor de opbouwmissie in Uruzgan

Bij de evaluatie van een militaire operatie lijkt het plaatje soms verraderlijk eenvoudig. "In 2006 vertrokken de Nederlanders naar Uruzgan, ze gingen er helpen de provincie weer op te bouwen na het talibanregime en de Amerikaanse invasie van 2001, laten we eens kijken hoe dat is gelukt". We gaan er al te gemakkelijk van uit dat deze theorie ook overeenkomt met de praktijk: op basis van een grondige, objectieve analyse van de situatie ter plaatse wordt over de haalbaarheid van een bepaald missieplan beslist. Net omdat het in werkelijkheid anders loopt, is het van belang dat de politieke dynamiek die de gang van zaken beïnvloedt, in kaart gebracht wordt. Dat wil zeggen dat alle officiële en officieuze politieke doelstellingen open en bloot op tafel komen en dat er kritisch gekeken wordt naar de *theory of change*.

Was het een vecht- of een wederopbouwmissie? De NAVO verzocht om een vechtmis­sie, de Tweede Kamer wilde liefst een wederopbouwmissie. Van het totale budget van **2,5 miljard euro ging slechts 159 miljoen naar wederopbouw en de rest naar veiligheid**. "In de publieke communicatie werd het volledig gegooid op de wederopbouw. Maar de hoofdreden om die missie te willen was dat we een grote rol wilden spelen in Afghanistan, en dat we daarmee wilden laten zien dat we een goede bondgenoot waren. Je kunt niet zeggen dat je schoolschriftjes gaat brengen

terwijl er een hoop militairen sneuvelen" vertelt Bert Bakker, destijds Kamerlid voor D66.⁶⁸

Zo ziet het plaatje er meteen een pak complexer uit. Was het de bedoeling om de Afghanen te helpen, de vrouwenrechten te verdedigen, meisjes in de schoolbanken te krijgen? Of was het de bedoeling om, door een zware verantwoordelijkheid op te nemen binnen de missie in Afghanistan, te tonen aan de NAVO en de VS dat Nederland een goede bondgenoot is? "We overgieten alles met een morele saus. We gaan niet om een helder militair doel te bereiken, maar om een goed bondgenoot te zijn en om mensen te helpen," stelde Christ Klep, militair historicus en auteur van het boek 'Uruzgan, Nederlandse militairen op missie, 2005-2010'. Ook Martijn Kitzen, ex-militair en historicus, benadrukte dat de politiek open kaart moet spelen over dit soort operaties. „Zeg: we zetten nu militairen in om de situatie ginds te stabiliseren. We werken samen met de mensen die ter plaatse de macht hebben, ook al staan hun normen en waarden ver van ons af“⁶⁹

Volgens verschillende commentatoren leidde het onvermogen om een realistisch beeld te schetsen van het opzet en verloop van de missie tot het abrupte einde ervan. De Nederlanders vertrokken in 2010 uit Afghanistan. Dat was ook de politieke belofte van onder andere de PvdA, die deze belofte wilde nakomen tegenover een achterban die een steeds grotere afkeer kreeg van de dure operatie, ver weg, die weinig resultaat leek te boeken en integendeel Nederlandse mensenlevens kostte. Maar voor de operatie zelf kwam het vertrek volgens velen te vroeg. Marten de Boer: "Als het een wederopbouwmissie is, dan had je moeten zeggen, we gaan met de missie door en trekken militairen geleidelijk terug. Wederopbouw kan niet in vier jaar, zeker niet in zo'n omgeving. Wij zorgden dat nieuwe onderwijzers uit Uruzgan, ook onderwijzeressen, voor drie jaar een pedagogische academie volgden. Het ministerie van onderwijs tekende een contract dat ze na hun opleiding terug moesten naar Uruzgan. Wij gingen weg voordat die goed en wel aan het werk waren"⁷⁰

Open kaart spelen over alle politieke motieven, de officiële en de officieuze, staat ook toe om de *theory of change** waar de missie vanuit gaat, te beoordelen. Dat lijkt een noodzakelijke stap om lessen te leren uit het verleden.

Conclusie: Aandacht voor invloed van de binnenlandse politieke context op de missie

*“De commissie adviseert om in vergelijkbare evaluaties de effecten van de politieke besluitvorming en discussies op de uitvoering van de missie te betrekken in de evaluatie voor zover deze effecten van invloed zijn op de operationele uitvoering en het maatschappelijk draagvlak van de missies.”*⁷³ In elke stap van het proces speelden verschillende actoren een rol, elk met hun eigen doelstellingen en agenda, elk met een eigen boodschap naar hun eigen achterban. De binnenlandse context waarin de politiek verantwoordelijken hebben geopereerd, had een enorme invloed op de missie in Uruzgan. Die binnenlandse context heeft een grotere impact op de missie dan eerst gedacht. Een eerlijke evaluatie van een militaire missie moet ook de binnenlandse politieke dynamiek en de invloed ervan op het vormgeven van de missie bespreken. Ook moeten alle doelstellingen van de deelname aan een militaire operatie geëxpliciteerd worden zodat ze tegen elkaar kunnen afgewogen worden.

* De **Theory of Change** is een methodologie voor planning, participatie en evaluatie die wordt gebruikt in de ontwikkelings-samenwerking, non-profit en overheidssectoren om sociale verandering te bevorderen. Volgens deze methoden worden eerst de lange-termijndoelen gedefinieerd en vervolgens achterwaarts in kaart gebracht wat de randvoorwaarden zijn om die doelen te bereiken. *Theory of Change* verklaart het proces van verandering door causale verbanden te schetsen, d.w.z. de resultaten op de korte termijn, middellange en langere termijn. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de gewenste en de eigenlijke uitkomsten van een proces.



Nederlands minister van Defensie Jeanine Hennis ontvangt Belgisch minister van Defensie Steven Vandeput - cc Nederlands Ministerie van Defensie

4. Conclusie

België trok sinds begin jaren 2000 verschillende keren ten oorlog in Afghanistan, Libië, Irak en Syrië. **Die groeiende focus op deelname aan buitenlandse militaire operaties doet belangrijke vragen rijzen.** Welke rol is er weggelegd voor het federale parlement bij beslissingen over een Belgische deelname aan buitenlandse operaties, de opvolging van lopende missies, en de evaluatie en het leerproces na afloop van de operatie?

Het antwoord op die vragen zijn geen details. Militaire operaties hebben een enorme impact. Op het beleid dat België kan voeren, op de begroting, op de mensenlevens van militairen en burgers, op vrede en veiligheid hier en elders. Net omwille van die hoge inzet is een grondige democratische controle op de militaire operaties waaraan België deelneemt van enorm belang. In de woorden van Open Vld-voorzitter Rutten: *'Een parlement dat niet meer mag doen dan automatisch goedkeuren, verradt een slechte democratische controle'*.

Dit rapport toont echter aan dat het slecht gesteld is met de parlementaire controle op Belgische militaire operaties.

Het federale parlement heeft geen instemmingsrecht bij de start van een operatie, besteedt het schrijven van parlementaire resoluties over deelname uit aan de regering, wordt niet grondig en systematisch geïnformeerd over lopende operaties en politieke en militaire doelstellingen, en heeft geen enkel instrument om een grondige evaluatie van een afgelopen operatie te eisen. In België bestaat er nog steeds geen duidelijk verantwoordingskader dat de informatiedoorstroming naar het parlement over buitenlandse operaties structureert, hoewel het federale regeerakkoord beloofde dat *'de regering samen met het parlement een nieuw, modern en transparant mechanisme zal zoeken voor de doorstroming van informatie aangaande lopende operaties'*. Die beperkte bevoegdheden staan in contrast met onze buurlanden, waar de betrokkenheid van het parlement bij militaire operaties net werd vergroot.

Bovendien werd geen enkele van de militaire operaties van de afgelopen twee decennia grondig en openlijk geëvalueerd na afloop van de operatie. Dit totale gebrek aan evaluatiemechanismen na afloop van een operatie verhindert dat nuttige lessen geleerd kunnen worden uit het verloop van een militaire operatie. Het is bovendien in strijd met het regeerakkoord (2014) en negeert de aanbevelingen van de Rwanda-commissie (1997) en de aanbevelingen van een rapport van het Rekenhof (2010).

Bovendien worden de erg beperkte controlemechanismen waarover het parlement wél beschikt systematisch onderbenut, zoals blijkt uit de *casestudy* over de besluitvorming nav de operatie in Irak. Tijdens het voorafgaandelijke parlementaire debat werd slechts in 27,6 % van de parlementaire tussenkomsten een concrete vraag gesteld over welke specifieke actie de regering plande te nemen. Het parlement stemde in met de militaire operatie zonder dat het op de hoogte was van de *rules of engagement* van de operatie. Er was geen structurele doorstroom van informatie naar het parlement op basis waarvan de operatie opgevolgd of bijgestuurd kon worden. De regering kwam tot twee keer toe terug op een belofte om inzet in Irak grondig te evalueren, maar werd hiervoor niet ter verantwoording geroepen door het parlement. Zowel tijdens als na afloop van de operatie toonde het parlement nauwelijks interesse in een grondige controle van de Belgische inzet in Irak.

Het kan nochtans anders. Zowel in Denemarken, Duitsland, Finland, Ierland, Slovaakse, Spanje, Zweden en Zwitserland moet het parlement voorafgaandelijke toestemming geven voor de deelname aan militaire operaties in het buitenland. De Belgische situatie staat ook in schril contrast met de situatie in Nederland, waar er wel formele mechanismen bestaan om de Tweede Kamer te betrekken bij militaire operaties. Om te verzekeren dat de informatie die de regering aan de Tweede Kamer verstrekt tijdig bezorgd wordt en volledig is, werd in 2001 het *'Toetsingskader bij militaire uitzendingen'* formeel verbonden aan het artikel 100 van de Grondwet. Dit Toetsingskader bepaalt enerzijds hoe de regering de Tweede Kamer zal informeren tijdens de verschillende fasen van de besluitvorming en bevat anderzijds een lijst met aandachtspunten die ze hanteert bij die informatieverstrekking. Op grond van dit Toetsingskader bezorgen de Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie ook elk jaar een tussentijdse evaluatie van lopende operaties aan het parlement, en wordt na afloop van de operatie steeds een eindverslag opgesteld.

Zoals zo vaak toont de praktijk zich ook hier weerbarstiger dan de theorie. Uit een *casestudy* die de eindevaluatie van de Nederlandse Uruzgan operatie belicht, trekken we zes verschillende lessen uit de Nederlandse ervaring. Want zelfs het ideale, institutioneel vastgelegde kader kan niet garanderen dat er slecht geïnformeerde beslissingen genomen worden die alsnog tot militaire of politieke fiasco's leiden.

Aanbevelingen op basis van dit rapport:

- **Voer een Belgisch Toetsingskader in** dat garandeert dat de informatiedoorstroom naar het parlement voor, tijdens en na militaire operaties tijdig en volledig is.
- **Pas artikel 167 van de Grondwet aan** zodat deelname aan militaire operaties afhankelijk wordt van voorafgaandelijke goedkeuring door het parlement.
- **Creëer een ad hoc Kamercommissie voor belangrijke operaties** die zowel de politieke als de militaire aspecten van één specifieke operatie omvat.
- **Omschrijf nauwkeurig welke informatie achter gesloten deuren besproken moet worden** en motiveer dit uitdrukkelijk en gedetailleerd.
- **Ontwikkel een structureel kader** voor de (wekelijks of maandelijks) van informatie over lopende operaties naar het parlement en breder publiek (bv via de website van defensie).
- **Ontwikkel "Lessons Learnt" mentaliteit:** Voorzie, per operatie en aan de hand van een nieuw Toetsingskader, een gedetailleerde jaarlijkse tussentijdse evaluatie en een eindevaluatie die zowel de politieke als militaire aspecten omvat. Betrek externe experts bij dergelijke evaluaties.
- **Versterking analysecapaciteit:** Investeer middelen in de creatie van een parlementair studiedepartement Internationale Veiligheid, dat op onafhankelijke wijze individuele parlementsleden kan ondersteunen.

Referenties

- 1 Kamer van Volksvertegenwoordigers (18 mei 2011): 'Voorstel van verklaring tot herziening van artikel 167, § 1, tweede lid, van de Grondwet', p 4.
- 2 Belgische Senaat (19 juli 2011): 'Voorstel van verklaring tot herziening van artikel 167, § 1, tweede lid, van de Grondwet'.
- 3 Ruys, T. (2009): 'Kroniek van een nakende grondwetswijziging? Parlementaire controle op het inzetten van strijdkrachten in het buitenland'. *Rechtskundig Weekblad 2009-2010*, p 514.
- 4 Born, H. en Hanggi, H. (2005): 'The Use of Force under International Auspices: Strengthening Parliamentary Accountability'. *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*.
- 5 'Belgisch parlement en militaire interventies: speler in de marge?', *Internationale Spectator*, p 1.
- 6 'Huishoudelijk reglement van de bijzondere commissie belast met de opvolging van de buitenlandse missies (aangenomen door de commissie op 7 oktober 2014)'.
- 7 Interview auteurs met medewerker lid Bijzondere Commissie voor de Opvolging van Buitenlandse Zendingen, december 2017. Een vragenlijst werd ook bezorgd aan de individuele leden van de Bijzondere Commissie.
- 8 Interview auteurs met lid Bijzondere Commissie voor de Opvolging van Buitenlandse Zendingen, december 2017. Een vragenlijst werd ook bezorgd aan de individuele leden van de Bijzondere Commissie.
- 9 Belgische Senaat (6 december 1997): 'Parlementaire commissie van onderzoek betreffende de gebeurtenissen in Rwanda. Verslag namens de onderzoekscommissie uitgebracht door de heren Mahoux en Verhofstadt'.
- 10 Rekenhof (2010): 'Leren van buitenlandse militaire operaties. Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers', p 22.
- 11 'Belgisch parlement en militaire interventies: speler in de marge?', *Internationale Spectator*, p 3; Reykers, Y. en Fonck, D. (2016): 'Who is controlling whom? An analysis of the Belgian federal parliament's executive oversight capacities towards the military interventions in Libya (2011) and Iraq (2014-2015)', *Studia Diplomatica*, p 96.
- 12 Reykers, Y. en Fonck, D. (2016): 'Who is controlling whom? An analysis of the Belgian federal parliament's executive oversight capacities towards the military interventions in Libya (2011) and Iraq (2014-2015)', *Studia Diplomatica*, p 104.
- 13 Kamer van Volksvertegenwoordigers (18 mei 2011): 'Voorstel van verklaring tot herziening van artikel 167, § 1, tweede lid, van de Grondwet', p 4.
- 14 Kamer van Volksvertegenwoordigers (4 november 2014): 'Voorstel van verklaring tot herziening van artikel 167, § 1 van de Grondwet', p 4.
- 15 Kamer van Volksvertegenwoordigers (27 juni 2016): 'Voorstel van resolutie over de deelneming van België aan de internationale coalitie tegen IS in Irak en in Syrië. Verslag namens de Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen en de Commissie voor de Landsverdediging uitgebracht door de heren Stéphane Crusnière en Richard Miller, p 12.
- 16 'Regeerakkoord', 9 oktober 2014, p 209.
- 17 Born, H. en Hanggi, H. (2005): 'The Use of Force under International Auspices: Strengthening Parliamentary Accountability'. *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*.
- 18 Born, H. en Hanggi, H. (2005): 'The Use of Force under International Auspices: Strengthening Parliamentary Accountability'. *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*.
- 19 Voor een uitgebreider overzicht, zie Wagner, W., Peters, D. en Glahn, C. (2010): 'Parliamentary War Powers around the World, 1989-2004. A New Dataset'. *DFAC Occasional Papers*, 25.
- 20 'UK Cabinet Office, *The Cabinet Manual*', oktober 2011, para 5.38.
- 21 Zie bijvoorbeeld 'Kamerbrief inzake advies van de extern volkenrechtelijk adviseur, Prof. Dr. P.A. Nolkaemper, over luchtaanvallen op IS(IS) doelen in Irak en Syrië', 24 september 2014; 'Kamerbrief inzake nader advies extern volkenrechtelijke adviseur geweldgebruik tegen ISIS in Syrië', 26 juni 2015.
- 22 Zie bijvoorbeeld Wissenschaftliche Dienste, Staatliche Selbstverteidigung gegen Terroristen, 30 november 2015.
- 23 Zie bijvoorbeeld 'Legal basis for UK Military Action in Syria', 1 December 2015.
- 24 'Nooit meer (straffeloos) oorlog?', 16 december 2017, De Standaard. Voor een uitgebreide analyse van de daad van "agressie" onder het Statuut van Rome, zie Krebs, C. En Barriga, S. (eds.) (2017): 'The crime of aggression: A Commentary'.
- 25 Kamer van Volksvertegenwoordigers (20 april 2015): 'Schriftelijke vragen en antwoorden', p 170.
- 26 'Bilan Operatie Desert Falcon', 20 juli 2015, Defensie.
- 27 Kamer van Volksvertegenwoordigers (30 september 2014): 'Gedachtewisseling. Debriefing over de te Parijs op 15 september 2014 gehouden internationale conferentie over Irak en de eventuele verlenging van België aan de internationale coalitie. Verslag namens de Verenigde Commissies voor de Buitenlandse Betrekkingen en de Landsverdediging uitgebracht door mevrouw Gwenaëlle Grovonijs en de heer Peter Buysrogge', p 5-10.
- 28 Kamer van Volksvertegenwoordigers (24 september 2014): 'Gedachtewisseling. De toestand in Irak en de eventuele deelneming van België aan de internationale coalitie', p 6-7.
- 29 Kamer van Volksvertegenwoordigers (24 september 2014): 'Gedachtewisseling. De toestand in Irak en de eventuele deelneming van België aan de internationale coalitie', p 18-19.
- 30 Kamer van Volksvertegenwoordigers (25 september 2014): 'Voorstel van resolutie betreffende de toestand in Irak en de deelneming van België aan de internationale coalitie tegen IS', p 4-5.
- 31 Reykers, Y. En Fonck, D. (2016): 'Who is controlling whom? An analysis of the Belgian federal parliament's executive oversight capacities towards the military interventions in Libya (2011) and Iraq (2014-2015)'. *Studia Diplomatica*, p 100-101, p 104; 'Parlement holt zichzelf voorbij met steun voor F-16's in Irak', 30 september 2014, De Standaard.
- 32 'Beslissingen van de Ministerraad', 23 oktober 2014, <http://premier.fgov.be/nl/beslissingen-van-de-ministerraad>.
- 33 'Belgische operationele inzet in 2015', 18 december 2014, Presscenter.
- 34 Kamer van Volksvertegenwoordigers (14 november 2014): 'Gedachtewisseling over de toestand van de minderheden in Irak en Syrië'.
- 35 Kamer van Volksvertegenwoordigers (4 mei 2015): 'Gedachtewisseling met de heer Delavar Ajiëy, hoofd van de

- missie van de Koerdische regionale regering bij de Europese Unie.
- 36 Kamer van Volksvertegenwoordigers (13 november 2014): 'Gedachtewisseling. De verlenging van de Belgische deelname aan de internationale coalitie tegen de Islamitische Staat', p 5-6.
- 37 Kamer van Volksvertegenwoordigers (23 december 2014): 'Gedachtewisseling. Evaluatie van de Belgische deelname aan de internationale coalitie tegen Islamitische Staat', p 9-10.
- 38 Interviews auteurs met leden Bijzondere Commissie voor de Opvolging van de Buitenlandse Zendingen.
- 39 18 mei 2016, p 44.
- 40 'Parlementaire instemming bij de inzet van de krijgsmacht', januari 2011, J.J.W.C. VAN DINTHER
- 41 Kamerbrief 2012, p 3.
- 42 Zie 'Toetsingskader 2014', goo.gl/5LQL1M
- 43 'Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006 – 2010', pg 102
- 44 'Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006 – 2010', pg 102
- 45 'Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006 – 2010', pg 105
- 46 'Kabinet ziet weinig in evaluatie Uruzgan', *De Telegraaf*, 14 september 2017, <https://www.telegraaf.nl/nieuws/350731/kabinet-ziet-weinig-in-evaluatie-uruzgan>
- 47 Brief van de commissie van onafhankelijke experts, 23 september 2011, pg 5
- 48 'Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006 – 2010', pg 104
- 49 'Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006 – 2010', pg 105
- 50 Brief van de commissie van onafhankelijke experts, 23 september 2011
- 51 'Jammer', vindt oud-diplomaat Marten de Boer. 'We zijn veel te abrupt uit Uruzgan vertrokken', *Bette Dam*, 4 december 2016, <https://www.vn.nl/bette-dam-marten-de-boer/>
- 52 'Grip op resultaten van Nederlandse missie ontbreekt', BNNVARA & NPO, 2016, <https://missieafghanistan.bnnvara.nl/alleberichten/2016/12/5/grip-op-de-resultaten-van-nederlandse-missie-ontbreekt>
- 53 'Onze missie in Afghanistan', BNNVARA & NPO, 2016, <https://missieafghanistan.bnnvara.nl/>
- 54 'Onze missie in Afghanistan' deel 1, BNNVARA & NPO, 2016, https://www.npo.nl/2doc-onze-missie-in-afghanistan/12-12-2016/VARA_101381565
- 55 'Ons vertrek heeft bijgedragen aan de mislukking van Uruzgan', BNNVARA & NPO, 2016, <https://missieafghanistan.bnnvara.nl/alleberichten/2016/11/29/ons-vertrek-heeft-bijgedragen-aan-de-mislukking-van-uruzgan->
- 56 idem
- 57 'Verdieping: 'Onafhankelijkheid is een ingewikkeld begrip hoor'', Ludo Hekman, 11 december 2016, <https://missieafghanistan.bnnvara.nl/alleberichten/2016/12/11/verdieping-onafhankelijkheid-is-een-ingewikkeld-begrip-hoor>
- 58 Brief van de commissie van onafhankelijke experts, 23 september 2011
- 59 'Verdieping: 'Onafhankelijkheid is een ingewikkeld begrip hoor'', Ludo Hekman, 11 december 2016, <https://missieafghanistan.bnnvara.nl/alleberichten/2016/12/11/verdieping-onafhankelijkheid-is-een-ingewikkeld-begrip-hoor>
- 60 'ISAF-evaluatie. Bescheiden maar omkeerbare verbeteringen in Uruzgan en onzekere toekomst voor Afghanistan' Jan Gruiters, 2011
- 61 'Uruzgan: Was er wel een plan?', Ludo Hekman, 13 februari 2017, <https://missieafghanistan.bnnvara.nl/alleberichten/2017/2/13/uruzgan-er-was-geen-plan>
- 62 idem
- 63 'Deadly Embrace? The Decision Paths to Uruzgan and Helmand', Mirjam Grandia, pg 140
- 64 'Uruzgan: Was er wel een plan?', Ludo Hekman, 13 februari 2017, <https://missieafghanistan.bnnvara.nl/alleberichten/2017/2/13/uruzgan-er-was-geen-plan>
- 65 'ISAF-evaluatie. Bescheiden maar omkeerbare verbeteringen in Uruzgan en onzekere toekomst voor Afghanistan' Jan Gruiters, 2011
- 66 Brief van de commissie van onafhankelijke experts, 23 september 2011
- 67 'ISAF-evaluatie. Bescheiden maar omkeerbare verbeteringen in Uruzgan en onzekere toekomst voor Afghanistan' Jan Gruiters, 2011
- 68 'Niets geleerd van Srebrenica', Joeri Boom, *groene.nl*, 4 mei 2011, <https://www.groene.nl/artikel/niets-geleerd-van-srebrenica>
- 69 'Dezelfde slimme Nederlandse strategie werkte in Atjeh én Uruzgan', Dirk Vlasblom, *nrc.nl*, 15 januari 2017, <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/01/15/dezelfde-slimme-nederlandse-strategie-werkte-in-atjeh-en-uruzgan-5988138-a1538958>
- 70 'Ons vertrek heeft bijgedragen aan de mislukking van Uruzgan', BNNVARA & NPO, 2016, <https://missieafghanistan.bnnvara.nl/alleberichten/2016/11/29/ons-vertrek-heeft-bijgedragen-aan-de-mislukking-van-uruzgan->
- 71 Brief van de commissie van onafhankelijke experts, 23 september 2011
- 72 Brief van de commissie van onafhankelijke experts, 23 september 2011
- 73 Brief van de commissie van onafhankelijke experts, 23 september 2011, pg 4
- 74 Brief van de commissie van onafhankelijke experts, 23 september 2011, pg 4

Vredesactie is een pluralistische vredesbeweging die radicaal pleit voor een maatschappij waarin conflicten worden opgelost zonder geweld of het dreigen ermee. Vredesactie is een motor voor het ontwikkelen van een geweldloze strategie en actie. Empowerment en pacifisme zijn volgens ons twee zijden van dezelfde medaille. We zijn politiek ongebonden en aangesloten bij de wereldwijde beweging 'War Resisters International'.

www.vredesactie.be | contact@vredesactie.be | +32 (0)3 281 68 39 | Patriottenstraat 27 2600 Berchem

Pax Christi Vlaanderen is de Vlaamse afdeling van de internationale vredesbeweging Pax Christi. Deze is ontstaan na de Tweede Wereldoorlog en telt nu ruim 100 lidorganisaties in een 60-tal landen. Pax Christi voert actie, schrijft artikels en dossiers, zet experts aan het werk, interpelleert politici, licht de media in en blijft zichzelf: geweldloos, politiek ongebonden en evangelisch geïnspireerd.

www.paxchristi.be | paxchristi@paxchristi.be | +32 (0)3 225 10 00 | Italiëlei 98a 2000 Antwerpen

[VREDESACTIE]

