



# Terugkijken om vooruit te kijken

## Aanbevelingen voor verbeterde bescherming van burgers in Nederlandse militaire bijdragen

Sinds 2020 heeft ons consortium van academische en maatschappelijke organisaties regelmatig om de tafel gezeten met het Ministerie van Defensie om diens beleid en praktijk te verbeteren met betrekking tot het voorkomen en verminderen, en het adequaat reageren op, burgerleed veroorzaakt door Nederlands militair handelen. In 2023-24 vond dit 'Roadmapproces' een nieuwe vorm in een serie technische uitwisselingen over onderwerpen gerelateerd aan de bescherming van burgers en zogenoemde Civilian Harm Mitigation and Response (CHMR). Dit document geeft de aanbevelingen weer die het resultaat zijn van deze gesprekken. Ze zijn primair gericht aan het Ministerie van Defensie, dat naar verwachting later dit jaar zijn eigen advies over nieuw beleid zal uitbrengen aan de minister, maar ze zouden ook andere staten en veiligheidsactoren aan moeten moedigen om zelf stappen te zetten die de bescherming van burgers verbeteren.

De behoefte en nood tot gesprekken ontstond in 2020, kort nadat Nederlandse media berichtten over de Nederlandse verantwoordelijkheid voor twee luchtaanvallen in 2015 op [Mosul](#) en [Hawija](#), Irak, die tot respectievelijk 4 en tenminste 85 burgerdoden en grootschalige materiële schade en andere negatieve neveneffecten leidde, die vaak nog altijd [doorwerken](#). Nederland [erkende](#) zowel de burgerslachtoffers van Hawija als Mosul pas meer dan vier jaar na dato, wat wijst op aanzienlijke [gebreken rondom transparantie](#) en respons. Naar aanleiding van vijf parlementaire debatten en drie moties van wantrouwen besloot de toenmalige minister van Defensie tot een herziening van het Nederlandse burgerslachtofferbeleid. Dit luidde tevens formeel het begin in van het 'Roadmapproces'.

### Roadmapproces en bereikte mijlpalen

Hierin ondernam Defensie een eerste serie gesprekken met ons consortium, bestaande uit organisaties met expertise op het gebied van o.a. CHMR, burgerbescherming, monitoring en transparantie, legaliteit en legitimiteit. In 2021 brachten wij onze [aanbevelingen](#) uit en in 2022 deelde demissionair minister van Defensie Ollongren het '[stappenplan burgerslachtoffers](#)' met de Tweede Kamer: een beleidsplan bestaande uit tien stappen om Nederlandse praktijk rondom het voorkomen en verminderen, alsook het adequaat reageren op door Nederland veroorzaakt burgerleed te verbeteren. Het stappenplan is een belangrijke stap in de goede richting en heeft tot dusverre geleid tot de oprichting van een *Protection of Civilians*-taskforce binnen Defensie, het informeren van het parlement over burgerleedrisico's verbonden aan Nederlandse militaire inzet middels tenminste twee artikel 100-brieven, en de eerste praktische uitwerking van de herziene informatieprocedure nadat informatie naar buiten kwam over nog een mogelijk burgerleedincident in [Mosul](#) (2016) waarbij Nederland betrokken zou zijn.

### Blijvende aandachtspunten

Toen begonnen werd met de implementatie van het 10-stappenplan zocht Defensie opnieuw de kennis en het advies van onze organisaties op: een goed voorbeeld van constructieve samenwerking tussen het maatschappelijk middenveld en veiligheidsactoren. Gedurende een tweede serie gesprekken hebben onze uitwisselingen zich gericht op aspecten van CHMR waar we nog ruimte en noodzaak voor verbetering zien. Dit betreft met name het (verder) ontwikkelen van Nederlandse capaciteiten om directe en indirecte vormen van burgerleed te kunnen monitoren en onderzoeken; het institutionaliseren van betekenisvolle omgang met burgerleed, bijvoorbeeld middels erkenning en compensatie van slachtoffers; en het transparant reflecteren op risico's op burgerleed in Nederlandse militaire bijdragen die niet onder artikel 100 vallen. Nadat Nederland in november 2022 de politieke verklaring omtrent het gebruik van explosieve wapens in bevolkte gebieden ondertekende, hebben onze gesprekken zich ook gericht op de interpretatie en implementatie van deze verklaring. **Onze aanbevelingen, waarvan we hopen dat Defensie deze snel en effectief zal vertalen naar beleidsinitiatieven, reflecteren de door ons gegeven input op blijvende aandachtspunten met betrekking tot de bescherming van burgers tijdens Nederlandse militaire inzet.**

# Overzicht van onze aanbevelingen

1. Creëer een toegankelijke en geactualiseerde **websitepagina** over de Nederlandse benadering van Protection of Civilians (PoC, burgersbescherming) en Civilian Harm Mitigation and Response (CHMR, het voorkomen en verminderen van en reageren op burgerleed).
2. Ontwikkel een duidelijke, **overheidsbrede beschrijving** van de rollen en verantwoordelijkheden voor PoC en CHMR binnen en tussen de diverse Nederlandse ministeries en departementen.
3. Institutionaliseer **formeel overleg** en samenwerking tussen het Ministerie van Defensie en academici en het maatschappelijk middenveld over CHMR-gerelateerde onderwerpen.
4. Hanteer, publiceer en operationaliseer **een brede interpretatie van burgerleed** die verder reikt dan alleen burgerdoden en -gewonden.
5. Draag er zorg voor dat CHMR-standaarden worden toegepast en als sleutelzaak worden beschouwd over de **volle breedte van Nederlandse militaire inspanningen** en door Defensie gehanteerde hoofdtaken.
6. Implementeer op zo snel en sterk mogelijke wijze de [politieke verklaring](#) over het gebruik van explosieve wapens in bevolkte gebieden.
7. Publiceer, voor zover als mogelijk, de bevindingen van de **nulmeting CHM** en eventuele vervolgstudies om transparantie te waarborgen.
8. Ontwikkel en implementeer doorlopend kennis over PoC en CHMR in het operationele domein en in individuele **opleidingen** en collectieve **trainingen** van de krijgsmacht.
9. Zet binnen toekomstige militaire coalities actief in op **coalitiebrede CHMR-standaarden en -afspraken** en ontwikkel minimale vereisten met betrekking tot CHMR die een voorwaarde zijn voor Nederlandse militaire deelname.
10. **Standaardiseer** – ook in situaties waar Nederlandse militaire inzet or assistentie niet binnen artikel 100 valt – **het informeren van de Tweede Kamer** over potentiële risico's met betrekking tot burgerleed.
11. Deel op (minstens) maandelijkse basis **gedetailleerde data** over dodelijke gewelddadige inzet.
12. Ontwikkel en implementeer **een toegankelijk meldpunt** waar burgers en maatschappelijke organisaties met informatie over (mogelijk) door Nederland veroorzaakte burgerslachtoffers terecht kunnen, zoals in december 2023 werd [toegezegd](#) aan de Tweede Kamer.
13. Creëer een operationele '**CHM cell**' die in het operatiegebied informatie over (mogelijk) door Nederlandse gewelddadige inzet veroorzaakt burgerleed monitort, onderzoekt en analyseert.
14. Publiceer duidelijke **richtlijnen**, inclusief minimale informatievereisten en vereiste procedures, die verduidelijken wanneer informatie over mogelijk burgerleed leidt tot een vooronderzoek en een intern onderzoek.
15. Ontwikkel en implementeer een **formele procedure voor communicatie** met (mogelijke) slachtoffers van Nederlandse gewelddadige inzet en/of hun nabestaanden.
16. Institutionaliseer tijdige, gepaste en adequate **respons** voor situaties waar Nederlandse gewelddadige inzet tot burgerleed heeft geleid.

# Onze aanbevelingen aan Defensie

**Aanbeveling 1:** Creëer een toegankelijke en geactualiseerde websitepagina over de Nederlandse benadering van Protection of Civilians (PoC, burgerbescherming) en Civilian Harm Mitigation and Response (CHMR, het voorkomen en verminderen van en reageren op burgerleed). De website bevat idealiter alle relevante beleidsdocumenten zoals artikel 100-brieven, een begrippenlijst met belangrijke definities en andere belangrijke militaire documenten zoals de (aanstaande) Handleiding Humanitair Oorlogsrecht.

## **Praktijkvoorbeelden:**

- *De website van het Department of Defense van de Verenigde Staten heeft een aparte pagina gewijd aan CHMR, dat een behulpzaam overzicht bevat van relevant beleid en relevante rapporten en instructies met betrekking tot dit onderwerp.*
- *Het Verenigd Koninkrijk omvat in zijn Joint Service Publication 985 on Human Security een behulpzaam overzicht van alle andere, vergelijkbare publicaties die verband houden met dit onderwerp.*

**Aanbeveling 2:** Ontwikkel een duidelijke, overheidsbrede beschrijving van de rollen en verantwoordelijkheden voor PoC en CHMR binnen en tussen de diverse Nederlandse ministeries en departementen en publiceer dit op bovengenoemde website.

**Praktijkvoorbeeld:** *Hoofdstuk 2 in de Department of Defense Instruction (DoD-I) on Civilian Harm Mitigation and Response van de VS omvat een uitgebreid overzicht van de diverse entiteiten en hun verantwoordelijkheden met betrekking tot de implementatie van specifieke componenten in de DoD-I.*

**Aanbeveling 3:** Institutionaliseer formeel overleg en samenwerking tussen het Ministerie van Defensie en academici en het maatschappelijk middenveld over CHMR-gerelateerde onderwerpen door middel van regelmatige overleggen en de oprichting van kanalen – naast het al op te richten ‘loket burgerslachtoffers’ – waarmee urgente zaken opgebracht kunnen worden.

## **Praktijkvoorbeelden:**

- *Het Roadmapproces zelf is een goed voorbeeld van een regelmatig somenkomen tussen Defensie en het maatschappelijk middenveld om bestaande praktijk, uitdagingen en aanbevelingen met betrekking tot CHMR te bespreken, maar wordt idealiter geformaliseerd.*
- *Het VS Department of Defense hanteert zowel formele als informele kanalen waarmee het met het maatschappelijk middenveld in dialoog kan treden over de ontwikkeling en implementatie van beleid. Hiertoe behoren specifiek hiervoor opgezette mailadressen, reguliere overleggen met hoge ambtenaren en andere kanalen waarmee organisaties urgente vragen en zorgen kunnen delen. Dit is bovendien vastgelegd middels recente beleidsafspraken in onder andere de DoD-I on CHMR.*

**Aanbeveling 4:** Hanteer, publiceer en operationaliseer een brede interpretatie van burgerleed die verder reikt dan alleen burgerdoden en -gewonden en ook de indirecte gevolgen van geweldsinzet omvat.

**Praktijkvoorbeeld:** *De DoD-I on CHMR van de VS bevat op pagina 49 een definitie van burgerleed ('civilian harm') die zowel directe als indirecte gevolgen meeweegt.*

**Aanbeveling 5:** Draag er zorg voor dat CHMR-standaarden worden toegepast en als sleutelzaak worden beschouwd over de volle breedte van Nederlandse militaire inspanningen en door Defensie gehanteerde hoofdtaken: van militaire assistentie tot crisisbestrijding en territoriale verdediging, van missies tot operaties, zowel individueel als in coalitieverband

**Aanbeveling 6:** Implementeer op zo snel en sterk mogelijke wijze de [politieke verklaring](#) over het gebruik van explosieve wapens in bevolkte gebieden om burgers te beschermen tegen het leed dat hierdoor wordt veroorzaakt. Draag actief bij aan de promotie van de declaratie en de toezeggingen daarin en streef naar het universeel maken van diens normen, onder andere door grenzen te stellen aan het gebruik van explosieve wapens in bevolkte gebieden.

**Aanbeveling 7:** Publiceer, voor zover als mogelijk, de bevindingen van de nulmeting CHM en eventuele vervolgstudies om vergelijkbare leerprocessen bij andere krijgsmachten en instituten te stimuleren, om samenwerking met externe organisaties te faciliteren en om transparantie te waarborgen.

**Aanbeveling 8:** Ontwikkel en implementeer doorlopend kennis over PoC en CHMR in het operationele domein en in individuele opleidingen en collectieve trainingen van de krijgsmacht. Ontwikkel trainingsmodules, onderwijscurricula en scenariotrainingen met daarin duidelijke PoC- en CHMR-elementen; en ontwikkel op CHMR-georiënteerde loopbaanmogelijkheden binnen de krijgsmacht.

**Praktijkvoorbeeld:** Het *Civilian Harm Mitigation and Response Action Plan* van de VS zet onder doelstelling 3 duidelijke vereisten uiteen met betrekking tot het ontwikkelen van aandacht voor CHMR in militaire trainingen en oefeningen. Het actieplan vordert daarnaast op tot het ontwikkelen van CHMR-georiënteerde loopbanen.

**Aanbeveling 9:** Zet binnen toekomstige militaire coalities actief in op coalitiebrede CHMR-standaarden en -afspraken en ontwikkel minimale vereisten met betrekking tot CHMR die een voorwaarde zijn voor Nederlandse militaire deelname. Deze zouden duidelijke standaarden moeten omvatten – te beschrijven in de artikel 100-brieven – met betrekking tot de toegang tot en het delen van informatie, afspraken over targeting-drempelwaardes en -processen, en afspraken over het onderzoeken van en reageren op burgerleedincidenten.

**Aanbeveling 10:** Standaardiseer – ook in situaties waar Nederlandse militaire inzet of assistentie niet onder artikel 100 valt (bijvoorbeeld training van buitenlandse troepen, het verlenen van inlichtingen, het bijdragen van eigen troepen of materieel) – het informeren van de Tweede Kamer over potentiële risico's met betrekking tot burgerleed, alsook daarmee samenhangende maatregelen en afspraken rondom het rapporteren over en reageren op burgerslachtofferincidenten.

**Aanbeveling 11:** Deel op (minstens) maandelijkse basis gedetailleerde data over dodelijke gewelddinzet. Dit omvat: data over het aantal wapeninzetten uitgesplitst in geografische locatie, het type wapenplatform en het type munitie. Publiceer deze data als open data die technologisch en juridisch herbruikbaar is voor bijvoorbeeld monitoringsorganisaties, ngo's en de media. Wanneer Nederland in coalitieverband optreedt, dient het de andere coalitieleden aan te moedigen om hetzelfde te doen. In uitzonderlijke gevallen en met toestemming van de Tweede Kamer kan er een termijn worden afgesproken om tijdelijk informatie achter te houden.

**Aanbeveling 12:** Ontwikkel en implementeer een toegankelijk meldpunt waar burgers en maatschappelijke organisaties met informatie over (mogelijk) door Nederland veroorzaakte burgerslachtoffers terecht kunnen, zoals in december 2023 werd [toegezegd](#) aan de Tweede Kamer. Dit meldpunt moet (1) in relevante talen beschikbaar zijn; (2) onderdeel zijn van een holistische benadering CHMR (i.e., het dient bij te dragen aan het monitoren en onderzoeken van, en reageren op burgerslachtofferincidenten); (3) duidelijk aan gebruikers vermelden hoe hun informatie wordt verwerkt, welke informatie zij (tenminste) moeten verstrekken en welke vervolgstappen zij kunnen verwachten en binnen welke tijdsperiode; en moet (4) aansluiten op de context van conflictgebieden waar Nederland opereert. Zodra het meldpunt operationeel is, dient Defensie (a) op regelmatige basis data te publiceren over het gebruik ervan (i.e., het aantal ontvangen meldingen, het aantal meldingen dat leidt tot een onderzoek) en (b) het bestaan ervan op adequate wijze te promoten onder beoogde gebruikers.

**Aanbeveling 13:** Creëer een operationele *Civilian Harm Mitigation Cell* die in het operatiegebied informatie over (mogelijk) door Nederlandse geweldsinzet veroorzaakt burgerleed monitort, onderzoekt en analyseert teneinde operationele praktijken te identificeren en te veranderen die (kunnen) leiden tot een afname van burgerleed. Daarnaast dient de CHM Cell de commandant en/of het Ministerie van Defensie van aanbevelingen te voorzien over hoe te reageren op reeds veroorzaakt burgerleed, daarmee een positieve bijdrage leverend aan militair-strategische doelen. De CHM Cell analyseert directe en indirecte vormen van burgerleed om bij te dragen aan het nemen van verantwoordelijkheid voor door Nederland veroorzaakt leed, alsook om lessen te leren die de bescherming van burgers verbeteren in toekomstige conflictsituaties.

#### **Praktijkvoorbeelden:**

- *De ISAF Civilian Casualty Tracking Cell (opgevolgd door het Civilian Casualty Mitigation Team)*
- *De AMISOM Civilian Casualty Tracking, Analysis and Response Cell*
- *De Civilian Casualty Tracking Provisional Group van de Oekraïense krijgsmacht*
- *De Civilian Casualties Identification, Tracking and Analysis Cell van de G5 Sahel Joint Force.*

**Aanbeveling 13a:** De CHM Cell combineert openbare informatie, externe bronnen en militaire inlichtingen waar mogelijk met onderzoek ter plaatse. Wanneer dat laatste niet mogelijk wordt geacht, wordt beschreven hoe eventuele, daarmee samenhangende tekortkomingen van het onderzoek worden gemitigeerd. De CHM Cell kan zowel zelfstandig optreden als bijdragen aan eventuele coalitiebrede onderzoeksactiviteiten en -mechanismen en zal proactief proberen de eigen data over burgerleed te deconflicteren met de data van andere organisaties zoals VN-missies of monitoringsorganisaties.

**Aanbeveling 13b:** Ontwikkel een centrale database voor CHMR-gerelateerde data met daarin incident-specifieke informatievereisten. Het systeem dient zo opgezet te worden dat het informatie over burgerleed op schaal kan verwerken en incidenten niet als eenmalige gebeurtenissen behandelt. Het datasysteem bevat tenminste (1) gedigitaliseerde en gestandaardiseerde informatievelden uit de After Action Reports en andere relevante, incident-specifieke data; (2) unieke referentiecodes voor elk incident om monitoring te faciliteren; (3) een connectie met en integratie van eventuele data die door coalitiepartners is bijgehouden; en (4) ingebouwde testfuncties voor transparantie om openbare informatievoorziening te faciliteren.

**Aanbeveling 13c:** Implementeer een mechanisme waarmee informatie snel en efficiënt vanuit de CHM Cell met het *Protection of Civilians*-team binnen Defensie gedeeld kan worden.

**Aanbeveling 14:** Publiceer duidelijke richtlijnen, inclusief minimale informatievereisten en vereiste procedures, die verduidelijken wanneer informatie over (mogelijk) door Nederland veroorzaakt burgerleed leidt tot een vooronderzoek en een intern onderzoek. Wanneer de Tweede Kamer geïnformeerd wordt over voltooide vooronderzoeken en interne onderzoeken dient Defensie – voor zover mogelijk – duidelijk te maken hoe en op basis waarvan het tot zijn conclusie is gekomen.

**Aanbeveling 14a:** Wanneer de minister van Defensie de vaste commissie voor Defensie in de Tweede Kamer op vertrouwelijke basis informeert over een intern onderzoek naar mogelijk door Nederland veroorzaakt burgerleed, dient de minister ook een openbare brief te versturen die duidelijk maakt wanneer een vertrouwelijk proces is gestart en geëindigd.

**Aanbeveling 14b:** Publiceer regelmatige (maandelijkse) overzichten over meldingen over burgerleed in reeds afgesloten en in actuele missies. De publicatie omvat de status van de melding in lijn met daarvoor overeengekomen en openbaar gemaakte categorieën (bijvoorbeeld ‘bevestigd’, ‘onbevestigd’ en ‘onwaarschijnlijk’), het aantal doden en gewonden met daarbij informatie over de identiteit, locatie, het geslacht en de leeftijd van de slachtoffers. Ook wanneer openbare informatievoorziening over burgerleed voor eender welke reden wordt uitgesteld, dient dit alsnog binnen een tijdsperiode te gebeuren die betekenisvol en acceptabel is voor slachtoffers en/of hun nabestaanden. Deze overzichten en andere statistieken met betrekking tot burgerleed dienen altijd en op consistente wijze te worden meegewogen in de jaarlijkse- en eindevaluaties van missies. Jaarlijkse- en eindevaluaties dienen ook op burgerleed te reflecteren dat in deze missies door militaire partners worden veroorzaakt.

**Aanbeveling 15:** Ontwikkel en implementeer een formele procedure voor communicatie met (mogelijke) slachtoffers van Nederlandse geweldsinzet en/of hun nabestaanden. Communicatie moet in ieder geval plaatsvinden wanneer Defensie een intern onderzoek start en afrondt, ongeacht de uitkomst van het onderzoek.

**Aanbeveling 16:** Institutionaliseer tijdige, gepaste en adequate respons voor situaties waar Nederlandse geweldsinzet heeft geleid tot burgerleed door het creëren van een overzicht van, en instructies met betrekking tot beschikbare en gepaste reacties, bijvoorbeeld door het oprichten van een nationaal fonds voor vrijwillige compensatiebetalingen.

**Praktijkvoorbeeld:** De VS hebben – zoals bepaald en beschreven in de *National Defense Authorization Act 2020*, sectie 1312, pagina 1076 – fondsen gegarandeerd voor mogelijke burgerslachtoffers door Amerikaanse militaire operaties. De kanttekening hierbij is dat diverse maatschappelijke organisaties desondanks zorgen hebben over de criteria die de VS hierbij hanteert en de beperkte mate waarin het daadwerkelijk geldbedragen uitkeert.

