

23 september 2011

**Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
(door tussenkomst van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie)**

De ingestelde commissie van onafhankelijke experts heeft tot taak een eindoordeel te geven over de kwaliteit van de eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, in de periode 2006 tot en met 2010, en hierover te rapporteren aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. De commissie biedt u deze rapportage hierbij aan.

De commissie beseft dat de Nederlandse deelname aan de ISAF-missie in veel opzichten bijzonder is. Dat bijzondere karakter komt onder meer tot uitdrukking in de omvang en de kosten van de missie, in het grote internationale profiel dat Nederland daarmee kreeg als *lead nation*, in de 3D-benadering en, niet in de laatste plaats, in het besef dat er veel slachtoffers en gewonden zijn gevallen, zowel aan Nederlandse als aan Afghaanse zijde. Dit bijzondere karakter van de missie onderstreept het belang van een deugdelijke evaluatie waarmee de regering verantwoording aflegt over gevoerd beleid en behaalde resultaten en lessen trekt die van belang zijn voor lopende en toekomstige missies.

1. Werkwijze van de commissie

Het Toetsingskader 2009 eist dat na beëindiging van de Nederlandse inzet in een missie een evaluatie plaatsvindt. De eindevaluatie ISAF heeft voor het Ministerie van Defensie ook het karakter van een beleidsdoorlichting en dient daarom te voldoen aan de eisen die de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie (RPE) stelt aan de onafhankelijkheid van de evaluatie. De RPE biedt verschillende mogelijkheden voor het borgen van onafhankelijkheid. Eén van deze mogelijkheden is het betrekken van onafhankelijken bij de opzet en uitvoering van het onderzoek.

Na benoeming van de commissie is het plan van aanpak voor de evaluatie door de commissie getoetst en vervolgens door betrokken bewindslieden vastgesteld. De commissie heeft het redactieteam – bestaande uit medewerkers van betrokken ministeries – geadviseerd, onder meer door opeenvolgende tussenversies van het evaluatierapport te bespreken en te becommentariëren.

De betrokkenheid van de commissie bij de opzet (plan van aanpak) en uitvoering (becommentariëren van tussenversies) van de evaluatie heeft de onafhankelijkheid van deze evaluatie versterkt. De opdrachtgevers en het redactieteam zijn echter verantwoordelijk voor en hebben een doorslaggevende stem in zowel de opzet als de uitvoering van de evaluatie. De eindversie van het evaluatierapport is vastgesteld door de bewindslieden, zij zijn politiek verantwoordelijk voor de tekst. Ook de verificatie van de volledigheid en juistheid van de in de eindevaluatie gepresenteerde feiten behoort niet tot de taakopdracht van de commissie.

2. Kwaliteit van de evaluatie

In deze paragraaf plaatst de commissie kanttekeningen bij de methodologie, het proces, de reikwijdte en de inhoud van de evaluatie en geeft zij een oordeel over de deugdelijkheid van de evaluatie.

2.1. De methodologische kwaliteit van de evaluatie

In deze paragraaf beoordeelt de commissie de methodologische deugdelijkheid van de evaluatie op basis van de zes kwaliteitscriteria die zijn vastgelegd in de *Terms of Reference* voor de commissie en die aansluiten bij de internationale normen en principes.

Onafhankelijkheid

De eindevaluatie is in belangrijke mate gebaseerd op documenten en respondenten die als gegevensbronnen afhankelijk zijn van belanghebbenden bij de evaluatie. Aanvullende externe gegevensbronnen waren slechts beperkt beschikbaar en zijn op aandringen van de commissie meer betrokken bij de evaluatie. Er is door het redactieteam geen aanvullend onderzoek in Afghanistan en onder de Afghaanse bevolking verricht.

Het redactieteam bestond uit medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken en Defensie die niet (direct) betrokken zijn geweest bij de uitvoering van de missie. Het redactieteam is verantwoording verschuldigd aan de opdrachtgevers maar heeft, voor zover de commissie dat kan beoordelen, zonder druk van de kant van belanghebbenden bij de uitvoering van de missie zijn werk kunnen doen en is daarbij niet belemmerd door belangenconflicten. De betrokkenheid van de commissie bij het redactieproces heeft de vrijheid van handelen voor het redactieteam en de reikwijdte van de evaluatie verruimd.

Objectiviteit

De zorgvuldigheid van selectie van gegevensbronnen en de mate van volledigheid en nauwkeurigheid waarmee gegevens zijn geanalyseerd en verwerkt, is door de commissie moeilijk vast te stellen omdat de commissie geen inzage heeft gehad in alle gebruikte gegevensbronnen. Een gedetailleerd notenapparaat dat verwijst naar de vindplaatsen van gegevens ontbreekt.

De commissie heeft in de loop van het proces aangedrongen op het gebruik van aanvullende en verschillende gegevensbronnen en methoden omdat triangulatie de objectiviteit van informatie kan vergroten. In veel gevallen bleek dat voor essentiële aspecten van de evaluatie geen of onvoldoende op Uruzgan toegespitste informatie beschikbaar of bruikbaar was. Op verzoek van de commissie is door het redactieteam aanvullende informatie uit enkele andere bronnen opgenomen.

Transparantie

De probleemstelling is kernachtig en concreet geformuleerd in hoofdonderzoeksvragen, maar niet vertaald in criteria aan de hand waarvan de missie beoordeeld kan worden. Er is een beperkt aantal deelvragen geformuleerd die een heldere operationalisering van de onderzoeksvragen vormen. Voor aanvang van de missie zijn echter geen bruikbare maatstaven geformuleerd om tot een beoordeling van de missie te komen.

Validiteit

De evaluatie volgt de logica van beleidsinterventies vanuit Den Haag en heeft daardoor onvermijdelijk een *top-down* perspectief. De opsomming, omschrijving en begrenzing van de evaluatie sluiten aan op (elementen van) het Toetsingskader 2009 en baseren zich op de artikel 100-brieven en de daarop gebaseerde resultaatgebieden zoals veiligheid, bestuur en ontwikkeling. De beleidsmatige achtergronden zijn, voor zover relevant in het toetsingskader en de artikel 100-brieven, in de eindevaluatie gerecapituleerd.

Het institutionele krachtenveld waarbinnen de missie plaats vond - zowel in Nederland (parlement, media, samenleving) als internationaal (NAVO, ISAF-coalitie, Afghaanse regering, regionale actoren) - komt slechts beperkt naar voren.

Voor de validiteit is het van belang om indicatoren op verschillende resultaatniveaus zoveel als mogelijk specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden te definiëren. In het Afghanistan Compact zijn deze indicatoren terug te vinden maar deze hebben noch tijdens de uitvoering van de missie, noch in de evaluatie, een rol van betekenis gespeeld. In retrospectief bleken deze indicatoren overigens ook verre van realistisch. Het gebrek aan een systematische monitoring op basis van heldere, van tevoren vastgestelde indicatoren voor de resultaatgebieden veiligheid, goed bestuur en sociaaleconomische ontwikkeling maakt een adequate evaluatie problematisch.

Betrouwbaarheid

De gehanteerde onderzoeksmethoden en –technieken zijn beschreven. In eerdere evaluaties van missies is nooit sprake geweest van betrokkenheid van de doelgroep of aanvullend veldonderzoek. Het *civil assessment* vormde, zij het bij aanvang van de missie te laat uitgevoerd, een essentiële bron van informatie en biedt een meer Afghaans perspectief op de realiteit.

De conclusies uit de evaluatie zijn per definitie tijd en plaatsgebonden maar bevatten elementen die van belang en toepasbaar zijn voor lopende en toekomstige missies.

Het evaluatierapport vermeldt en verklaart de tekortkomingen (beperkte gegevensbronnen) en beperkingen (attributievraagstuk) van deze evaluatie.

De commissie heeft het ontwerp van de evaluatie kunnen toetsen en toegezien op het verloop van de evaluatie door opeenvolgende versies te bespreken en van kanttekeningen te voorzien.

Bruikbaarheid

De conclusies in het evaluatierapport geven voldoende antwoord op alle onderzoeksvragen en deelvragen. De aanbevelingen (lessen) zijn over het algemeen praktisch uitvoerbaar en liggen veelal binnen het bereik van betrokken bewindslieden. De kwaliteit van de aanbevelingen (geleerde lessen) is op hoofdlijnen redelijk maar de formulering is niet altijd voldoende specifiek. Een nadere operationalisering (en rapportage over de voortgang daarvan) is daarom wenselijk gelet op het belang voor lopende en toekomstige missies.

2.2. Inhoudelijke kanttekeningen bij de methodologische kwaliteit

De commissie wil ook enkele meer inhoudelijke opmerkingen plaatsen bij de methodologische kwaliteit van de eindevaluatie.

Ten eerste: deze evaluatie bevat, zeker in vergelijking met eerdere vergelijkbare evaluaties, waardevolle aanzetten tot analyse en synthese. De commissie spreekt over een aanzet omdat de evaluatie vooral ingaat op de *input* (de doelmatigheid van de bedrijfsvoering) en de *output* (de doeltreffendheid van beleid) van de Nederlandse bijdrage aan ISAF. De evaluatie geeft echter nog geen beeld van de *outcome* (de doeltreffendheid van beleid voor Afghaanse doelgroepen) en de impact (de duurzame resultaten in de Afghaanse samenleving). De *outcome* en impact van de Nederlandse deelname aan de ISAF-missie zouden in een later stadium onderzocht kunnen en misschien wel moeten worden. In een dergelijk onderzoek zouden analyse en synthese van *outcome* en impact een sterke nadruk moeten krijgen. De commissie is zich ervan bewust dat het – gegeven het dynamische, open, gelaagde en complexe karakter van de situatie in Afghanistan – uitermate lastig is een dergelijk onderzoek goed op te zetten en uit te voeren. Toch kunnen pas na aanvullend onderzoek meer definitieve uitspraken volgen over de mate van duurzaam succes van de Nederlandse bijdrage aan de ISAF-missie.

Ten tweede: de evaluatie volgt de logica van beleidsinterventies en is daardoor onvermijdelijk top-down van karakter. 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. Niet alleen bij de vorming en ontwikkeling maar ook bij de evaluatie van beleid zou het perspectief van de bevolking beschikbaar dienen te zijn en betrokken te worden. Dat vergt een *bottom-up* perspectief dat niet in de plaats van het *top-down* perspectief komt maar naar het oordeel van de commissie daarop wel een belangrijke en onmisbare aanvulling vormt. De gebruikte TLO-assessments vormen in dit opzicht een waardevolle bijdrage.

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.

Ten derde: het ontbreken van vooraf geformuleerde concrete (nationale) doelstellingen die zijn te operationaliseren in specifieke, meetbare, realistisch en tijdgebonden resultaat- en procesindicatoren, vormde een obstakel bij het monitoren en evalueren van de uitvoering van de missie. Het gaat hierbij zowel om doelstellingen van de internationale coalitie alsook nationale doelstellingen die inhoud geven aan de nationale aansturing van de missie (hier wordt nadrukkelijk niet bedoeld op de, soms vergaande, Haagse operationele bemoeienis).

Ook wijst de commissie op het ontbreken van een adequaat monitoringsysteem dat de voortgang van veranderingsprocessen en doelbereiking in beeld brengt. Bij nieuwe en nog lopende missies moet aan de formulering en monitoring van deugdelijke resultaat- en procesindicatoren (*benchmarking*) dringend aandacht worden besteed. Vanzelfsprekend mag hierbij niet worden uitgegaan van een maakbare samenleving. Het proces van staatsvorming in fragiele staten verloopt onvoorspelbaar, chaotisch en pijnlijk langzaam.

Ten vierde: De evaluatie focust vooral op de prestaties van de Nederlandse civiele en militaire aanwezigheid in Uruzgan. Voor een verantwoording van de Nederlandse bijdrage aan de ISAF-missie is dat minimaal noodzakelijk. De toespitsing op de Nederlandse prestaties in Uruzgan geeft echter geen zicht op de bijdrage van andere landen in Uruzgan (o.a. Australië), de bredere politiek-militaire context waarbinnen de Nederlandse bijdrage plaatsvindt en op de resultaten van de gehele ISAF-missie in Afghanistan. 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. De politieke en militaire realiteit is dat over het verloop en het realiseren van de doelstellingen van de ISAF-missie, bijna tien jaar na de start van de missie, nog geen definitieve uitspraken zijn te doen.

Ten vijfde: de evaluatie geeft een beeld van de totale kosten van de Nederlandse deelname aan de ISAF-missie. Het is onvoldoende mogelijk gebleken kostensoorten toe te rekenen aan specifieke resultaatgebieden waardoor uitspraken over de doelmatige besteding van middelen binnen deze resultaatgebieden niet mogelijk zijn. Op dit vlak zijn verbeteringen wenselijk.

Het evaluatierapport maakt naar het oordeel van de commissie voor wat betreft Defensie een terecht onderscheid tussen de kosten van de missie en de kosten van de instandhouding van de krijgsmacht. Deze laatste kosten hangen immers niet samen met het participeren in de ISAF-missie maar met het gegeven dat Nederland een krijgsmacht heeft.

2.3. Het evaluatieproces

De commissie meent dat het proces van evalueren, voor zover de commissie daar zicht op heeft, goed is verlopen. De commissie is goed ondersteund in haar controlerende taak.

2.4. De reikwijdte van de evaluatie

Het toetsingskader en de artikel-100 brieven vormen het kader voor de evaluatie. Daardoor vallen enkele thema's buiten het bereik van deze evaluatie die naar het oordeel van de commissie wel relevant zijn.

Ten eerste: 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 voorzover deze effecten van invloed zijn op de operationele uitvoering en het maatschappelijk draagvlak van de missies.

Ten tweede: Het communicatie- en mediabeleid dient bij te dragen aan een reëel verwachtingsniveau ten aanzien van de missie en een helder en eenduidig beeld te schetsen van het doel en karakter van de missie en de bereikte resultaten. Een onafhankelijke evaluatie van het strategisch communicatie- en mediabeleid tijdens de ISAF-missie zou naar het oordeel van de commissie alsnog serieus overwogen moeten worden.

2.5.Opmerkingen bij de inhoud van de evaluatie

De commissie wil enkele aspecten van de evaluatie markeren die naar haar oordeel minder scherp naar voren komen en van belang zijn voor toekomstige missies.

Ten eerste wil de commissie in aansluiting op het AIV-rapport “Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten - de noodzaak voor een samenhangende aanpak” het belang van realiteitszin en concreetheid onderstrepen. Doelstellingen moeten realistisch en zo concreet mogelijk worden geformuleerd. Bovendien moet er bereidheid zijn de doelstellingen tussentijds bij te stellen als de omstandigheden daarom vragen. 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. Bij de aanvang van de missie was de politieke ambitie tot op zekere hoogte verklaarbaar vanwege onbekendheid met de situatie in Uruzgan, maar bij de verlenging van de missie had duidelijk kunnen zijn dat het realiseren van de verwachtingen een welhaast onmogelijke opgave was. Naar het oordeel van de commissie was in de artikel 100-brieven tevens sprake van een onevenwichtigheid tussen doel-aanpak-middelen. De voor de *Task Force Uruzgan* beschikbaar gestelde troepensterkte in Uruzgan (ongeveer 950 militairen) was gering voor het effectief uitvoeren van een *counter insurgency*. Afghaanse burgers in Uruzgan konden daardoor maar beperkt en tijdelijk rekenen op bescherming, ook na uitbreiding van de sterkte van de Task Force Uruzgan.

Tevens blijkt dat in geheel Afghanistan door de geringe beschikbaarheid van grondtroepen de afhankelijkheid van luchtsteun groot is. Luchtsteun is de afgelopen jaren de voornaamste oorzaak geweest van burgerslachtoffers door ISAF; dit ondanks steeds verder aangescherpte *directives*. Echter, het beschermen van burgers en voorkomen van burgerslachtoffers (de zogenoemde *collateral damage*) is nu juist van doorslaggevend belang in de *counter insurgency* strategie en bovendien vereist gelet op de verplichtingen die voortvloeien uit onder meer het Internationaal Humanitair Recht.

Tegen deze achtergrond adviseert de commissie in de artikel 100-brieven:

- a. de doelstellingen realistisch en zo concreet mogelijk te formuleren;
- b. de doelstellingen te vertalen in relevante resultaatindicatoren die gebruikt worden voor periodieke monitoring en evaluatie;
- c. de samenhang tussen doel-aanpak-middelen en de reële kans op doelbereiking expliciet te onderbouwen;
- d. expliciete aandacht te besteden aan de wijze waarop voorafgaande aan en tijdens missies verplichtingen met betrekking tot de bescherming van burgers worden nageleefd en zijn vertaald in richtlijnen voor protectiestrategieën, -mandaten en -rapportages, mede in aansluiting op VN-resoluties (o.a. resolutie 1894) en verklaringen van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties betreffende het beleidsthema ‘bescherming van burgers in gewapend conflict’.

Deze aandachtspunten zullen naar het oordeel van de commissie verankerd moeten worden in een aangepaste versie van het Toetsingskader.

Ten tweede wil de commissie het belang van een eenduidige, consistente en lange termijn politieke en militaire strategie onderstrepen. Op internationaal niveau is er ten aanzien van de te volgen politieke-militaire strategie in Afghanistan op essentiële onderdelen geen sprake van eenheid

geweest in de geëvalueerde periode. Dat tast de effectiviteit van opereren aan, zoals ook in Uruzgan zichtbaar werd als gevolg van de verschillen in de mandaten van OEF en ISAF en in de benadering van *powerbrokers*. Door het gebrek aan eenheid binnen ISAF kan na de overdracht aan de V.S. en Australië de duurzaamheid van de Nederlandse inspanningen in gevaar komen, zoals ook in het TLO-assessment "*The Dutch Engagement in Uruzgan: 2006 to 2010*" is aangegeven. De regering moet daarom voorafgaande aan het besluit tot deelname aan een soortgelijke missie afwegen of er sprake is van voldoende overeenstemming met partners over de samenhangende aanpak die Nederland voorstaat. Daarenboven moet er de bereidheid bestaan aan de zijde van het ontvangende land, in dit geval Afghanistan, om zijn verplichtingen zo goed mogelijk na te komen.

Ten derde wil de commissie het belang van een samenhangende benadering en de verdere ontwikkeling daarvan onderstrepen. De 3D benadering is nog volop in ontwikkeling. Dat geldt ook voor de *counter insurgency* strategie. Er bestaat geen blauwdruk voor de 3D-benadering maar ook geen alternatief, zeker niet in fragiele contexten zoals Uruzgan. Wel wil de commissie benadrukken dat succes tenminste drie eisen stelt aan zowel een 3D-benadering als een *counter insurgency*.

- a. Het primaat van een politieke en niet een militaire oplossing voor het conflict stelt eisen aan de politiek en de diplomatie en veronderstelt een bereidheid tot onderhandeling en samenwerking met *powerbrokers* en onderhandeling met *gewapende tegenstanders*, uitgezonderd extremisten die uit zijn op vernietiging van de internationale rechtsorde.
- b. Het scheiden van opstandelingen van de bevolking teneinde opstandelingen te isoleren vergt de bescherming van de burgerbevolking en een minimaal gebruik van militair geweld. Dat veronderstelt dat de krijgsmacht beschikt over adequate protectiestrategieën en -*capabilities*. Zo is het van belang voldoende militairen beschikbaar te stellen voor de bescherming van burgers en een flexibel personeelsplafond te hanteren waardoor, indien noodzakelijk, opgeschaald kan worden. Tevens is het gewenst dat de duur van de rotatie van personeel aansluit bij de noodzakelijk geachte opbouw van lokale kennis en contacten met de bevolking.
- c. Het besef dat resultaten eerst na langere tijd zichtbaar worden en beklijven vergt "strategisch geduld" van regering en parlement en een bereidheid de inzetduur niet te koppelen aan een *end date* maar aan een *end state*. Het vraagt ook een politieke bereidheid doelstellingen zo nodig tussentijds bij te stellen.

2.6. Eindoordeel van de commissie over de kwaliteit van de evaluatie

De commissie baseert haar oordeel op de in paragraaf 2 genoemde elementen en de hierboven uiteengezette kanttekeningen. Naar het oordeel van de commissie is de kwaliteit van de evaluatie redelijk.

3. Afsluitend

De commissie dankt betrokken bewindslieden voor het geschonken vertrouwen en het redactieteam voor de samenwerking. De commissie hoopt dat de evaluatie een bijdrage levert aan de verantwoording van één van de meest zwaarwegende politieke besluiten: het uitzenden van militaire en civiele medewerkers naar een oorlogsgebied.

Inspanningen gericht op het realiseren van collectieve veiligheid en menselijke waardigheid passen in een lange Nederlandse traditie. Het doorbreken van de vicieuze cirkels van ongebreideld geweld, structurele armoede en zwak bestuur blijkt echter keer op keer immens complex. Veranderingsprocessen in fragiele staten verlopen bovendien pijnlijk traag, onvoorspelbaar en zelden lineair. Toch kan de internationale gemeenschap, waartoe Nederland behoort, deze problemen niet negeren, omdat de cyclus van geweld en armoede de menselijke waardigheid van burgers in fragiele staten bedreigt en de effecten daarvan zich over buurlanden verspreiden en de voedingsbodem vormen voor verstrekkende netwerken van radicalen en criminelen.

Nederland zal ongetwijfeld ook in de toekomst een bijdrage leveren aan de bevordering van de internationale rechtsorde. De Nederlandse krijgsmacht zal daarbij - in samenwerking met Nederlandse diplomaten en ontwikkelingswerkers – opnieuw een belangrijke rol spelen. Inzet van de krijgsmacht vraagt om zorgvuldige (politieke) besluitvorming en politiek en maatschappelijk draagvlak, draagvlak dat alleen op peil kan blijven als missies een reële kans op succes hebben.

Ongeacht de kritische kanttekeningen die de commissie heeft gemaakt in haar rapportage, heeft de commissie veel respect voor de wijze waarop in vaak zeer risicovolle omstandigheden op professionele wijze invulling is gegeven aan de missie, vooral in de provincie Uruzgan, door militairen, diplomaten en ontwikkelingswerkers. Vooral met het oog op al die inspanningen en de zware tol die ons land heeft betaald in slachtoffers en gewonden, acht de commissie een zorgvuldige bestudering en bespreking van het evaluatierapport en het trekken van lessen voor de toekomst van groot belang.

Hoogachtend,

Prof. Dr. A. de Ruijter (voorzitter),
Jhr. P.C. Feith,
J. Gruiters MSM,
Luitenant-generaal b.d. M.L.M. Urlings