

Vergaderjaar 2013–2014

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

G

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE, VAN DEFENSIE EN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 september 2014

In overeenstemming met artikel 100 van de Grondwet informeren wij u over het besluit van het kabinet een bijdrage te leveren aan de NAVO-missie *Resolute Support* in Afghanistan. De start van *Resolute Support* is voorzien voor 1 januari 2015. Een cruciale voorwaarde hiervoor is de ondertekening van een *Bilateral Security Agreement* (BSA) tussen Afghanistan en de Verenigde Staten en een *Status of Forces Agreement* tussen Afghanistan en de NAVO. Dit kan snel na beëdiging van de nieuwe Afghaanse president gebeuren. Het kabinet zal de Tweede Kamer hierover schriftelijk informeren.

Met het oog op de benodigde voorbereidingen voor aanvang van *Resolute Support* heeft het kabinet het besluit tot deelneming echter reeds nu genomen. Daarmee scheidt het tevens duidelijkheid voor de NAVO en het betrokken personeel. De ontplooiing van de Nederlandse bijdrage zal pas plaatsvinden als bovengenoemde overeenkomsten zijn getekend en de NAVO het groene licht heeft gegeven voor de missie.

Essentie

Resolute Support gaat op 1 januari 2015 van start en is gericht op het trainen, adviseren en assisteren van de *Afghan National Security Forces* (ANSF). De missie ondersteunt de Afghaanse overheid door op institutioneel en regionaal niveau het leger en de politie te trainen, te adviseren en te assisteren. Van het trainen op het uitvoerende en lokale niveau, zoals ten tijde van de ISAF-missie, is geen sprake meer. Het doel van *Resolute Support* is een professioneel en zelfredzaam veiligheidsapparaat dat ook op lange termijn in staat is de veiligheid te handhaven en blijvend weerstand te bieden aan de opstandelingen.

De Nederlandse bijdrage aan *Resolute Support* richt zich op de regio Noord, met Duitsland als *Framework Nation*, inclusief een bijdrage aan de

NAVO-staven in Mazar-e-Sharif. Daarnaast voorziet het kabinet een kleine bijdrage aan de NAVO-staven in Kabul.

De totale Nederlandse bijdrage bedraagt maximaal 100 militairen en bestaat uit:

- Ongeveer tien personen voor de advisering van de ANSF, ook op het gebied van gender en de implementatie van VN Veiligheidsraadresolutie 1325;
- Medische capaciteit van ongeveer 25 personen ten behoeve van het NAVO-contingent in Mazar-e Sharif;
- Een transporteenheid van ongeveer 30 personen voor het transport, inclusief de beveiliging, van de adviseurs. Deze eenheid beschermt tevens de adviseurs op de trainingslocaties;
- Ondersteuning van de multinationale logistieke eenheid en het nationaal ondersteuningsdetachement, met ongeveer 20 personen. Zoals gebruikelijk is bij de start en de beëindiging van militaire missies extra personeel nodig in de ondersteuning;
- Stafofficieren in de NAVO-hoofdkwartieren in Kabul en Mazar-e Sharif (ongeveer vijftien personen).¹

Om de Nederlandse inzet per 1 januari 2015 mogelijk te maken, zijn op korte termijn enige voorbereidingen noodzakelijk. Het betreft onder meer (rij)opleidingen in Duitsland om met Duitse voertuigen te kunnen opereren.

De bovengenoemde Nederlandse bijdrage aan deze NAVO-missie geldt voor 2015. In dit eerste jaar is sprake van een «*hub and spoke*» model, dat wil zeggen een centrale aanwezigheid in Kabul (de «*hub*») en in vier regio's (de «*spokes*»). In 2016 gaat de missie over naar een «*Kabul-centric*» model, waarbij alleen nog op centraal institutioneel niveau wordt geadviseerd. De VS voorzien tijdens deze overgang van het regionale naar het centrale model een afname van hun aanwezigheid. Naar verwachting zal dan eveneens de omvang van de Nederlandse aanwezigheid en van de missie als geheel afnemen. Over de Nederlandse inzet in 2016 wordt de Tweede Kamer in een aanvullende brief in het najaar van 2015 geïnformeerd.

Het besluit deel te nemen aan *Resolute Support* wordt hieronder aan de hand van het Toetsingskader nader toegelicht.

Resolute Support

Gedurende de transitieperiode tot eind 2014 draagt de NAVO de verantwoordelijkheid voor de veiligheid in Afghanistan over aan de Afghaanse veiligheidstroepen. Op 31 december 2014 eindigt de huidige NAVO-missie *International Security Assistance Force* (ISAF) en vanaf dat moment zijn de *Afghan National Security Forces* (ANSF) zelf verantwoordelijk voor het handhaven van de veiligheid in Afghanistan. Tijdens de NAVO Top in Chicago is besloten dat de NAVO na 2014 nog een «*train, advise and assist*»-missie in Afghanistan zou uitvoeren.

De belangrijkste pijler van de ANSF is de *Afghan National Army* (ANA). Met de opbouw van het leger in Afghanistan is in de afgelopen periode vooruitgang geboekt. Het is beter opgeleid en heeft de beschikking over wapens en voertuigen. Ook heeft het Afghaanse leger ervaring opgedaan door de samenwerking met coalitie-eenheden. De Afghaanse politie, de *Afghan National Police* (ANP), is voor de bevolking het zichtbaarste

¹ De aantallen per onderdeel kunnen mogelijk nog wijzigen als gevolg van nader overleg met de NAVO.

instituut van de Afghaanse overheid. De ANP stijgt in aanzien, mede door de internationale inspanningen, maar kent nog serieuze problemen met corruptie en machtsmisbruik. Hoewel de ANSF in staat zijn gebleken op belangrijke momenten de veiligheid te handhaven, kampen zij nog met vele problemen. Wat betreft personele vulling liggen de ANSF op koers, maar de uitval blijft onverminderd hoog. De werving van vrouwen blijft achter en de werkomstandigheden voor vrouwen in leger en politie zijn niet optimaal, ondanks de uitgesproken wil daartoe door de Afghaanse regering.

Resolute Support is een missie van twee jaar en kent drie fasen. Fase 1 betreft het «*hub and spokes*» model. In deze fase zal de NAVO ruim 11.000 troepen inzetten; centraal in Kabul (de *hub*) en verdeeld over vier landelijke regio's in Afghanistan (de *spokes*). De vier regio's zijn: «Noord» rond de stad Mazar-e Sharif; «West» rond Herat; «Zuid» rond Kandahar en «Oost» rond Bagram. De transitie van fase 1 naar fase 2 start op 1 oktober 2015 en dient afgerond te zijn per 31 december 2015. Gedurende deze transitie worden de training-, advies- en assistentie-activiteiten in de regio's beëindigd. In fase 2 wordt daarmee alleen nog op institutioneel niveau geadviseerd; het «*Kabul centric*» model. In het laatste kwartaal van 2016 wordt *Resolute Support* afgerond met fase 3 waarin de NAVO-troepenmacht zich terugtrekt uit Afghanistan (*redeployment*).

In *Resolute Support* bezoeken adviesteams dagelijks de te adviseren staven en instituties van leger en politie. In tegenstelling tot de ISAF-missie zal er geen sprake zijn van NAVO-presentie op lokaal niveau en zal de NAVO niet betrokken zijn bij de uitvoerende aspecten van operaties van de ANSF. De adviesteams hebben een coachende rol en adviseren op basis van vraagstukken die door de Afghanen zelf worden aangedragen.

Mandaat

De rechtsgrond voor *Resolute Support* zal worden gevormd door de expliciete schriftelijke instemming van de regering van de Islamitische Republiek Afghanistan, die vervat wordt in de nog te ondertekenen *Bilateral Security Agreement* (BSA) tussen Afghanistan en de VS en de *Status of Forces Agreement* tussen Afghanistan en de NAVO.

Gronden voor deelneming

De internationale gemeenschap heeft de afgelopen tien jaar ingezet op het verbeteren van de kwaliteit van leger en politie, op het verbeteren van de mensenrechtensituatie, in het bijzonder vrouwenrechten, en op het verbeteren van het rechtssysteem in Afghanistan. Deze inspanningen hebben hun vruchten afgeworpen. Zo is een veiligheidsapparaat opgebouwd dat steeds sterker en professioneler is geworden. Dat bleek onder meer uit de professionele en effectieve wijze waarop het Afghaanse veiligheidsapparaat de recente presidentsverkiezingen heeft beveiligd. De afgelopen tien jaar is ook de economische en humanitaire situatie in Afghanistan verbeterd en worden infrastructuur, onderwijs, gezondheidszorg en landbouw stap voor stap opgebouwd. Dit is een proces van lange adem, dat alleen kan beklijven in een veilige en stabiele omgeving. Niettemin is de situatie in Afghanistan nog broos en zijn de ontwikkelingen nog niet onomkeerbaar. Het veiligheidsapparaat moet ook op de lange termijn in staat worden gesteld zijn taak te vervullen. De verdere capaciteitsopbouw en de professionalisering van politie en leger zijn dan ook belangrijke voorwaarden voor veiligheid en het herstel van een rechtsstaat in Afghanistan. Dit draagt ook bij aan het voorkomen dat

Afghanistan weer een vrijplaats wordt voor terroristische elementen die zowel de Afghaanse bevolking als de internationale rechtsorde bedreigen.

De internationale gemeenschap heeft veel geïnvesteerd in het Afghaanse veiligheidsapparaat. Waar de afgelopen jaren veel is geïnvesteerd in het trainen en opleiden van rekruten en het lager kader van leger en politie, is een investering in het hoger kader en instituties nodig om de investeringen te laten beklijven.

Door te investeren in het adviseren van leger en politie en de bijbehorende institutionele structuren neemt de kans toe dat Afghanistan in staat zal zijn deze structuren in stand te houden na het vertrek van de internationale troepenmacht. Nederland heeft belang bij een stabiel Afghanistan en een goed functionerende rechtsorde.

Een tweede overweging deel te nemen aan *Resolute Support* is bij te dragen aan de verdere consolidering van de positieve ontwikkelingen op het gebied van mensenrechten, economische groei en de opbouw van de rechtsstaat. Ook Nederland heeft zich hiervoor ingezet en een bijdrage aan *Resolute Support* draagt bij aan consolidatie van onze eerdere inspanningen.

De Nederlandse bijdrage komt ten slotte tegemoet aan de bondgenootschappelijke solidariteit binnen NAVO en past bij de Nederlandse reputatie van betrouwbare partner in internationale fora. Deelneming is voorts van belang in het kader van de trans-Atlantische betrekkingen. Door bij te dragen aan *Resolute Support* in het noorden van Afghanistan, waar Duitsland verantwoordelijk is, wordt verder invulling gegeven aan de (militaire) samenwerking met Duitsland, één van onze strategische partners.

Bescherming burgerbevolking

De Nederlandse bijdrage aan *Resolute Support* is indirect gericht op de bescherming van de burgerbevolking. Een beter werkend veiligheidsapparaat, dat het belang van een goed functionerende rechtsstaat inzielt, kan ervoor zorgen dat burgers beter worden beschermd. Enerzijds door te zorgen voor een fysiek veilige omgeving, anderzijds door ervoor te zorgen dat de rechten van burgers worden beschermd zodat, indien burgers slachtoffer worden van een misdrijf, zij vertrouwen hebben in het veiligheidsapparaat.

Politieke context

Afghanistan bevindt zich in een fase van politieke transitie. Deze gaat gepaard met vooruitgang op het vlak van sociale ontwikkeling. De economische situatie in Afghanistan heeft zich sinds 2001 enige tijd verbeterd, vooral in urbane gebieden. De economische groei is echter de laatste jaren afgenomen. De regering kampt met stevige tekorten. De vooruitgang op politiek en sociaal gebied is fragiel en deels omkeerbaar in deze periode van transitie en terugtrekking van internationale troepen. Uitdagingen, zoals de dreiging van terrorisme, regionale onrust, aanhoudende corruptie, zwakke instituties en de nog altijd zorgelijke mensenrechtensituatie, in het bijzonder de positie van vrouwen, vragen nog steeds de aandacht. Afghanistan staat nog steeds voor de enorme taak op deze uitdagingen de juiste antwoorden te vinden en heeft daarbij behoefte aan steun van de internationale gemeenschap.

De samenwerkingsrelatie met Afghanistan zal steeds meer de vorm krijgen van een reguliere ontwikkelingsamenwerkingsrelatie.

Aandachtspunt daarbij is de verschuivende balans van een door de NAVO en VS gedomineerde politiek-militaire agenda naar een politieke-OS agenda waarin een leidende rol voor de VN is weggelegd. Daarbij is het van belang dat, met het oog op een voorspoedige overdracht, de samenwerking tussen *Resolute Support* en andere organisaties soepel verloopt en de VN een meer coördinerende en leidende rol op zich neemt in de periode waarin de NAVO haar aanwezigheid afbouwt.

Presidentsverkiezingen

Sinds vorig jaar domineren de presidentsverkiezingen 2014 het politieke landschap van Afghanistan. Na twee termijnen komt er een einde aan het Presidentschap van Karzai. De hoge opkomst bij de eerste ronde van de Presidentsverkiezingen op 5 april jl. was hoopgevend. Vooral veel Afghaanse jongeren en vrouwen hebben hun stem laten horen. Afghanen maakten een duidelijke keuze voor een democratische transitie en tegen de Taliban. Het verkiezingsproces is technisch beter verlopen dan in 2009 en grote veiligheidsincidenten zijn uitgebleven, hetgeen grotendeels is toe te schrijven aan het verbeterde functioneren van leger en politie.

Desondanks hebben berichten over grootschalige fraude in de tweede ronde ertoe geleid dat er nog geen definitieve uitslag is. Op 12 juli kwamen Abdullah Abdullah en Ashraf Ghani na bemiddeling van de Amerikaanse Minister van Buitenlandse Zaken Kerry overeen dat alle acht miljoen uitgebrachte stemmen, onder toezicht van de VN, gecontroleerd worden op fraude. Ook kwamen zij overeen een nationale eenheidsregering te vormen, met de nog te creëren functie van premier voor de verliezer. Het proces van de hertelling verloopt moeizaam. Hoewel beide kandidaten tegenover Kerry hebben aangegeven de uitkomst van dit proces te zullen accepteren, heeft op 27 augustus eerst Abdullah en vervolgens ook Ghani, op aanraden van de VN, zich teruggetrokken uit het audit-proces. Er wordt tussen teams van beide kandidaten intensief onderhandeld over de te vormen regering van nationale eenheid, terwijl de audit zonder deelname van beide kampen wordt voortgezet onder toezicht van de VN. Belangrijkste nog onopgeloste kwestie is de rol en autoriteit van de nieuw te creëren *Chief Executive Officer*, die de facto reeds de rol van premier dient te krijgen totdat deze in de Grondwet kan worden verankerd. De internationale gemeenschap hoopt dat voor de NAVO-top van 4 en 5 september in Wales bekend is wie de nieuwe Afghaanse president is.

In april 2015 worden parlementsverkiezingen gehouden. Het is voor de democratische ontwikkeling en stabiliteit van Afghanistan van groot belang dat deze verkiezingen met zo min mogelijk geweld gepaard gaan en inclusief verlopen. Hiervoor zal de inzet van de ANSF wederom hard nodig zijn.

Verzoening

Het verzoeningsproces tussen de Afghaanse regering en de Taliban (en andere opstandelingen) verloopt moeizaam. De Taliban onthoudt zich formeel van direct overleg met de Afghaanse overheid. Er zijn meerdere pogingen ondernomen om de verschillende partijen nader tot elkaar te laten komen. Zo hebben bilaterale gesprekken tussen Pakistan en Afghanistan en trilaterale overleggen tussen Pakistan, Afghanistan en – in wisselende samenstelling – een derde land (Verenigd Koninkrijk, Turkije, Duitsland) plaatsgevonden. Dit heeft niet geleid tot directe gesprekken tussen de Taliban en de Afghaanse overheid. Ondersteunende actoren, zoals de *High Peace Council*, blijven zich inzetten voor verzoening tussen

de verschillende partijen, hetgeen uiteindelijk noodzakelijk is voor duurzame vrede.

Regionale context

Afghanistan deelt ruim 5.000 km grens met zes buurlanden. Regionale samenwerking blijft daarom cruciaal voor de bevordering van stabiliteit, veiligheid en economische en sociale ontwikkeling in Afghanistan en de regio. Een voorbeeld van regionale samenwerking is het *Heart of Asia*-proces, dat in 2011 is opgezet door Turkije en Afghanistan. Aan dit regionale initiatief nemen alle landen in de regio deel, met uitzondering van Oezbekistan. Dit heeft geleid tot regelmatige politieke consultaties tussen Afghanistan en de buurlanden. De afgelopen jaren is economische toenadering zichtbaar rondom de aanleg van de TAPI-gaspijplijn (Turkmenistan, Afghanistan, Pakistan, India). De relatie met Turkmenistan, Oezbekistan en Tadzjikistan is goed, maar de samenwerking is beperkt.

Voor regionale stabiliteit is een betere verhouding tussen Pakistan en Afghanistan een onmisbare schakel. De verhoudingen tussen beide landen blijven gespannen, ondanks voorzichtige erkenning van Pakistaanse zijde van de aanwezigheid van de Pakistaanse Taliban in het Noorden van Pakistan en de beperkte bestrijding daarvan. De internationale gemeenschap moedigt toenadering tussen Afghanistan, Pakistan en andere landen in de regio aan om stabiliteit in Afghanistan en de regio te bevorderen.

Veiligheid

Algemeen/opstandelingen

Mede dankzij de inspanningen van ISAF is het aantal gewelddadige incidenten sinds 2010 afgenomen. Desondanks is de algehele veiligheidssituatie in Afghanistan de afgelopen periode verslechterd. ISAF hanteert de term «fragiele stabiliteit» om de veiligheidssituatie in het land te omschrijven. Zo hebben de opstandelingen hun invloed in de meer rurale gebieden van Afghanistan weten uit te breiden. Behalve op gewelddadige wijze, zijn er aanwijzingen dat ook op andere wijze terreinwinst wordt geboekt. Een belangrijke oorzaak hiervoor zijn de niet-aanvalsverdragen die Taliban-commandanten lokaal met ANSF sluiten.

Waarschijnlijk zullen de opstandelingen gedurende het resterende deel van het jaar hun invloed verder uitbreiden op voornamelijk het platteland. Dat zal verder ten koste gaan van de veiligheidssituatie. De invloed van de opstandelingen buiten de bevolkingscentra en het feit dat zij plaatselijk en tijdelijk in staat blijken grootschalige aanvallen op de Afghaanse veiligheidstroepen uit te voeren, duidt op aanzienlijke capaciteiten. De opstandelingen ervaren sinds het terugtrekken van ISAF minder dreiging van *targeting*-operaties die in het verleden de bewegingsvrijheid van Taliban-commandanten beperkten. Het feit dat commandanten van opstandelingen nu in hun operatiegebied aanwezig zijn stelt de opstandelingen in staat effectiever te opereren dan in voorgaande jaren. De druk op de ANSF-eenheden zal, gelet op de ontwikkelingen op de korte en middellange termijn, waarschijnlijk alleen maar verder toenemen.

De provincie Balkh, waarin de stad Mazar-e-Sharif zich bevindt, kent een aanzienlijke ANSF-presentie, omdat de regionale hoofdkwartieren van zowel de politie als het leger zich hier bevinden. Ondanks de aanwezigheid van deze hoofdkwartieren en verschillende veiligheidseenheden, heeft de ANSF niet in alle veertien districten van de provincie een duidelijke footprint.

De veiligheidssituatie in Noord-Afghanistan was relatief stabiel in de periode 2009-zomer 2013, toen ISAF nog actief was in de meeste provincies in het noorden. Met name de provincie Balkh – de culturele en economische motor van het noorden – wordt gezien als één van de relatief stabielere en veiligere provincies van Afghanistan. Sinds 2012 stijgt het aantal incidenten in Balkh echter elk jaar ten opzichte van het voorgaande jaar. Vooral in de eerste helft van 2014 nam het aantal incidenten aanzienlijk toe, al bedraagt het aantal geweldsincidenten in het noorden minder dan 10 procent van het landelijke totaal. Van het relatief lage aantal incidenten in Balkh ligt het zwaartepunt in het gebied ten westen van Mazar-e-Sharif. De activiteiten van de opstandelingen in de stad Mazar-e-Sharif en de directe omgeving zijn beperkt.

Ten opzichte van de situatie in 2011 heeft de Afghaanse overheid in grote delen van het noorden invloed verloren. Dit verlies geldt voornamelijk voor de buitengebieden. De ruimte die de overheid achterliet, wordt echter niet overal ingevuld door de opstandelingen. Lokale milities hebben in bepaalde gebieden meer invloed verworven, waardoor de overheid voor de veiligheid in die gebieden grotendeels afhankelijk is van de steun van *powerbrokers* en hun milities.

Mensenrechten

Mensenrechten, en specifiek vrouwenrechten, zijn hoekstenen van het Nederlandse beleid in Afghanistan. Ten opzichte van de situatie tijdens het Taliban-regime (voor 2001) is de mensenrechtensituatie in Afghanistan aanzienlijk verbeterd. In de Grondwet van 2004 is respect voor mensenrechten verankerd en het aantal actieve maatschappelijke organisaties en private media groeit.

Desalniettemin zijn er nog altijd vele uitdagingen op mensenrechtengebied en de situatie blijft over het algemeen zorgelijk, bijvoorbeeld wat betreft de diepgewortelde discriminatie en marginalisatie van vrouwen en meisjes. De Afghaanse overheid heeft in maart 2014 gerapporteerd over de uitvoering van de *Elimination of Violence Against Women (EVAW)*-wet in 32 provincies. Volgens rapporten van UNAMA, UN Women en de *Afghan Independent Human Rights Commission (AIHCR)* zijn de door het Afghaanse Ministerie van Vrouwenzaken gerapporteerde gevallen slechts het puntje van de ijsberg en de implementatie van de wet verloopt moeizaam. Echter, de Afghaanse overheid heeft aangegeven werk te maken van de aanbevelingen gepresenteerd in het EVAW-implementatierapport. De internationale gemeenschap, waaronder Nederland, zal voortgang blijven monitoren.

Mensenrechtenorganisaties zijn bezorgd dat de verworven rechten van vrouwen bij de transitie niet overreid zullen blijven en wijzen er op dat geweld tegen vrouwen toeneemt. De bescherming van vrouwen en meisjes tijdens en na de transitieperiode is een verantwoordelijkheid van de ANSF.

Het zwakke rechtssysteem is een belemmerende factor in de ontwikkeling van het land, evenals de beperkte bewegingsvrijheid die mensenrechtenverdedigers hebben. Versterking van de bewustwording rondom elementaire mensenrechten in Afghanistan is derhalve nauw verbonden met de kwaliteit van het bestuur en capaciteitsopbouw van het maatschappelijk middenveld, onder andere als «waakhond». Het maatschappelijk middenveld, de onafhankelijke mensenrechtencommissie (AIHCR) en de internationale gemeenschap hebben de Afghaanse overheid opgeroepen de inzet te vergroten om de mensenrechtensituatie

te verbeteren, geweld tegen vrouwen tegen te gaan en de cultuur van straffeloosheid te doorbreken.

Gender

Vrouwen en meisjes vormen de meest kwetsbare groep binnen de Afghaanse bevolking. Het is van belang dat het leger en de politie ten aanzien van deze groep in lijn met internationale afspraken onder VN Veiligheidsraadresolutie 1325 serieus invulling geven. Enerzijds betreft dat de toereikende bescherming van vrouwen en meisjes, anderzijds betreft dat de werving van vrouwen voor leger en politie en het creëren van veilige werkomstandigheden voor deze vrouwen. De Nederlandse bijdrage aan *Resolute Support* kan helpen toezien op deze aspecten, conform de kabinetsreactie op de motie De Caluwé inzake de Nederlandse steun aan politievrouwen in fragiele staten.

Het mandaat van *Resolute Support* voorziet uitdrukkelijk in de implementatie van VN Veiligheidsraadresolutie 1325 via curricula, training en advisering. NAVO heeft zich recentelijk via een actieplan opnieuw gecommitteerd aan de integrale uitvoering van 1325 in alle missies, een beleid dat Nederland actief steunt. In lijn met het NAVO 1325 actieplan, maakt senior gender-expertise deel uit van de Nederlandse bijdrage. Een Nederlandse senior genderadviseur zal werkzaam zijn in de NAVO staf in Mazar-e-Sharif.

Ontwikkelingssamenwerking²

In navolging van de afspraken over de verantwoordelijkheid voor de veiligheid in Afghanistan die zijn gemaakt tussen Afghanistan en de internationale gemeenschap tijdens de Afghanistan Conferentie in Bonn (2011), heeft Afghanistan ook een meer leidende rol in de invulling van de ontwikkelingsrelatie. Een nieuwe, meer zakelijke, relatie is vormgegeven tijdens de Tokio Conferentie (2012), waar een hernieuwde en sterkere basis werd gelegd voor de samenwerking tussen Afghanistan en de internationale gemeenschap ter ondersteuning van duurzame groei en de ontwikkeling van Afghanistan in de periode 2015–2024, de zogenoemde «*Transformation Decade*». Tijdens deze conferentie hebben Afghanistan en internationale donoren, inclusief Nederland, afspraken gemaakt over wederzijdse verplichtingen in deze periode.

Voortzetting van ontwikkelingssteun is daarbij gekoppeld aan economische en politieke hervormingen in Afghanistan. Deze Tokio-afspraken met Afghanistan, vastgelegd in het *Tokyo Mutual Accountability Framework* (TMAF), zijn voorzien van concrete doelstellingen en indicatoren. Eind 2014 zullen tijdens de ministeriële conferentie in Londen de indicatoren worden geactualiseerd en bijgesteld. Het kabinet zal de Tweede Kamer informeren over de uitkomsten van deze conferentie.

Gezien de Tokio-afspraken en de transitie zal Nederland zo veel mogelijk budgetsteun verlenen via *multi donor trust funds* van bijvoorbeeld de Wereldbank en de VN. Het werken via trust funds is volgens het kabinet wenselijk voor meer internationaal gecoördineerde en afgestemde hulp. Het voorkomt versnippering, biedt schaalvoordelen en geeft meer gewicht in beleidsoverleg. Daarnaast stelt het de Afghaanse overheid beter in staat een leidende rol te vervullen en vereenvoudigt het de internationale dialoog met de Afghaanse overheid over onderwerpen die Nederland aan het hart gaan, zoals de rechtsstaat en mensenrechten. Werken via trust

² Met deze paragraaf wordt mede invulling gegeven aan de toezegging tijdens het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer over de politietrainingsmissie in Afghanistan d.d. 21 maart 2013 over hoe betrokkenheid en inspanning van donoren ook op lange termijn verzekerd blijft.

funds past ook bij de filosofie van de gemaakte afspraken in de *New Deal for Engagement in Fragile States*, een partnerschap gesloten in 2011 tussen fragiele staten en donoren waarbij ontwikkelingssamenwerking meer gestuurd en bepaald wordt door het ontvangende land binnen de overeengekomen kaders. Afghanistan is één van de zeven *New Deal* pilotlanden.

Nederland blijft bijdragen aan het *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (ARTF), het fonds waarmee de Wereldbank investeert in de economie, infrastructuur, onderwijs en gezondheidszorg en capaciteitsopbouw in Afghanistan. Echter, met ingang van dit jaar maakt Nederland de bijdrage aan het ARTF, door middel van een prestatiebonus, deels afhankelijk van de resultaten van de Afghaanse regering, zoals vastgelegd in het TMAF. Bovendien financiert Nederland uit nationale fondsen als de wederopbouwtennder, het Nationaal Actie Plan-1325 en *Funding Leadership and Opportunities for Women* (FLOW), een aantal programma's in Afghanistan gericht op het verbeteren van de toegang tot basisvoorzieningen, werkgelegenheid, goed bestuur en participatie van vrouwen in de politiek, veiligheidssector en in verzoenings- en transitieprocessen.

De Afghaanse overheid kan nog niet zelf zorgdragen voor de financiering van de ANSF en zij drijft vooral op buitenlandse financiële en praktische steun. Nederland heeft zich daarom, net als andere donoren, tijdens de NAVO-top in Chicago (2012) gecommitteerd aan financiering van leger en politie op de langere termijn. Nederland zal blijven bijdragen aan het *Law and Order Trust Fund* (LOTFA) van UNDP. Hierdoor kunnen salarissen van Afghaanse politieagenten worden betaald en hervormingen worden doorgevoerd bij het Afghaanse Ministerie van Binnenlandse Zaken. Ook ondersteunt het fonds projecten op het gebied van *community policing* en is het van belang voor de werving, training en verbetering van de werkomstandigheden van (meer) vrouwelijke agenten en voor het vrouwvriendelijker maken van het Afghaanse politieapparaat. De bijdrage van 2014 aan LOTFA komt ten laste van het Budget Internationale Veiligheid (BIV)³.

De totale LOTFA-bijdrage van 75 miljoen euro wordt betaald in vijf jaar, in plaats van de oorspronkelijk voorziene drie jaar. Daarmee toont Nederland langer betrokkenheid richting de Afghaanse overheid en wordt tegelijkertijd ruimte vrijgemaakt in het Stabiliteitsfonds om bij te dragen aan het ledigen van noden in andere brandhaarden, zoals in Syrië en de Centraal Afrikaanse Republiek. Nederland zal tussen 2015 en 2019 daarom per jaar 15 miljoen euro bijdragen aan het LOTFA. Naast de bijdrage aan de politie wordt vanuit non-ODA middelen ook een bijdrage gegeven aan het Trustfund voor het Afghaanse leger (ANA TF). Hiervoor is in de jaren 2015–2017 jaarlijks 5 miljoen euro voorzien.

Tot slot onderzoekt het kabinet momenteel de mogelijkheden het rechtsstaatprogramma in Kunduz voort te zetten, conform de aangehouden motie Sjoerdsma. Voor dit programma is van 2015–2017 maximaal ongeveer 2 miljoen euro per jaar beschikbaar. De modaliteiten zullen vanaf september nader worden uitgewerkt. Wanneer hierover besluiten zijn genomen, zal de Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking de Tweede Kamer bij gelegenheid nader informeren.

³ Hiermee wordt invulling gegeven aan de toezegging tijdens het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer over de Politietrainingsmissie Afghanistan d.d. 21 maart 2013 om na de zomer terugkomen op de vraag of de in Chicago toegezegde bijdrage voor leger en politie ten laste komt van het Budget Internationale Veiligheid (BIV).

Samenhang

De ontwikkeling van Afghanistan kan niet los gezien worden van de mate van stabiliteit in het land en in de regio. Door het adviseren en trainen van het veiligheidsapparaat en bijbehorende instituties wordt beoogd de slagkracht te vergroten, wat positief kan bijdragen aan het vergroten van de stabiliteit. Alleen in een relatief stabiel klimaat kunnen de internationale en Nederlandse inspanningen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten hun vruchten afwerpen en is economische groei mogelijk.

Er is, in tegenstelling tot de politietrainingsmissie in Kunduz, geen sprake van een eigen, Nederlandse geïntegreerde missie. Er is daarom geen geïntegreerde civiel-militaire aansturing, noch is er sprake van een geïntegreerd missie-ontwerp. De totale inzet van de Nederlandse regering in Afghanistan, waar een bijdrage aan *Resolute Support* deel vanuit maakt, blijft echter wel een geïntegreerde inzet, waarbij de politieke, ontwikkelingssamenwerking- en defensie-inspanningen elkaar zoveel mogelijk aanvullen. De Nederlandse bijdrage aan *Resolute Support* is onderdeel van de geïntegreerde aanpak in Afghanistan van de internationale gemeenschap.

Samenwerking met internationale organisaties

Een groot aantal internationale en nationale organisaties is actief in Afghanistan. De twee internationale organisaties waar *Resolute Support* het meest actief mee zal samenwerken, zijn de *European Police Mission in Afghanistan* (EUPOL) en de *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA).

De Raad Buitenlandse Zaken zal in het najaar van 2014 een besluit nemen over de verlenging van de EU-politietrainingsmissie, die op 15 juni 2007 van start is gegaan. De intentie is de missie met twee jaar te verlengen tot eind 2016. Wat betreft regionale presentie wordt aansluiting gezocht bij *Resolute Support*. In 2015 zal er nog sprake zijn van regionale presentie in Mazar-e-Sharif en Herat. Met ingang van 1 januari 2016 zal EUPOL alleen nog in Kabul vertegenwoordigd zijn. Over een mogelijke voortzetting van de Nederlandse personele bijdrage aan EUPOL zal de Tweede Kamer te zijner tijd nader worden geïnformeerd.

UNAMA is in 2002 ingesteld door de VN-Veiligheidsraad. Aan het hoofd van UNAMA staat de *Special Representative of the Secretary-General (SRSG) for Afghanistan*, Jan Kubis, benoemd in 2011. Het UNAMA mandaat is op 18 maart 2014 verlengd tot 17 maart 2015. UNAMA is verantwoordelijk voor het leiden en coördineren van de internationale civiele inzet in Afghanistan.

Hoewel de missies van NAVO, EU en UNAMA een eigen mandaat en eigen aandachtspunten kennen, is Nederland van mening dat waar mogelijk zoveel mogelijk moet worden samengewerkt en overlap dient te worden vermeden. De afgelopen jaren zijn reeds positieve stappen gezet in de operationele samenwerking tussen deze organisaties. De komende twee jaar zullen bepalend zijn voor een goede transitie van werkzaamheden naar zowel de Afgaanse overheid, als naar internationale organisaties.

Deelneming andere landen

Naast een groot aantal NAVO-landen zullen ook «partnerlanden» actief zijn binnen de missie. Er is dus een breed internationaal draagvlak voor de nieuwe missie, dat zich niet beperkt tot de NAVO. De grootste bijdrage

wordt geleverd door de Verenigde Staten, met bijna 9.000 troepen. De andere *Framework Nations*, te weten Italië, Turkije en Duitsland, leveren eveneens een aanzienlijke bijdrage aan *Resolute Support*. De meeste landen welke reeds een ISAF-bijdrage leveren voor de *Regional Command North*, zullen naar verwachting hun bijdrage (in een gewijzigde vorm) voortzetten. Tijdens de *Force Generation Conference* van 9 juli 2014 hebben deze en andere landen een bijdrage aan *Resolute Support* toegezegd onder voorwaarde van nationale politieke besluitvorming en ondertekening van de BSA en de *Status of Forces Agreement*.

Operationele aspecten

De operatie in de regio Noord is beperkt tot de omgeving van de stad Mazar-e Sharif. De benodigde sterkte voor regio Noord bedraagt ruim 1.200 militairen. Duitsland levert als *Framework Nation* ruim 600 militairen voor de regio Noord. Op het nabije NAVO-kamp «Marmal» wordt het *Train Advice & Assist Command- North* (TAAC-N) gevestigd. Voor legering, opslag en werkplaatsen wordt gebruik gemaakt van 120 gepantserde containers, die momenteel nog in Afghanistan aanwezig zijn. Vanuit TAAC-N gaan op dagelijkse basis teams van adviseurs naar de diverse hoofdkwartieren van de Afghaanse veiligheidstroepen.

De NAVO maakt gebruik van twee adviesteams. Het eerste adviesteam adviseert het politieapparaat. Zij bezoeken dagelijks de regionale hoofdkwartieren van de ANP, de *Afghan Civil Order Police* (ANCOP), de *Afghan Border Police* (ABP) en het Regionale Operatie Coördinatie Centrum, die allen in de directe nabijheid van Mazar-e-Sharif liggen. Het tweede adviesteam bezoekt dagelijks de hoofdkwartieren van de ANA, zoals die van het 209e Legerkorps en diverse opleidingscentra van het leger. Naast de dagelijkse adviserende taak behoort ook het verzorgen van staf- en scenariotrainingen tot het takenpakket van de teams. Gemiddeld zullen dagelijks ongeveer 60 NAVO-adviseurs de Afghaanse hoofdkwartieren bezoeken.

Een transporteenheid van de NAVO draagt zorg voor veilig transport van de adviseurs van en naar de hoofdkwartieren. Deze eenheid verzorgt ook de bewaking (de zogenaamde *guardian angel*-taak) tijdens het verblijf op de hoofdkwartieren. Ze beschermen de NAVO-adviseurs tegen aanslagen en ontvoeringen. Indien de transporteenheid toch het doelwit wordt van een aanslag door bijvoorbeeld een bermbom of beschieting, wordt een gevechtseenheid (de *Quick Reaction Force*, QRF) vanaf het NAVO-kamp gestuurd. De QRF kan de eenheid ontzetten en eventueel voorzien in geneeskundige hulp of bergingssteun voor beschadigde voertuigen.

Ter ondersteuning en coördinatie van de missie bevinden zich op het NAVO-kamp ook een hoofdkwartier, een veldhospitaal, een helikopterdetachement en een logistieke eenheid. Daarnaast levert de NAVO een detachement ten behoeve van de bedrijfsvoering van het (deels civiele) vliegveld. Nederland voert geen zelfstandige operaties uit in *Resolute Support*. Er is dan ook geen sprake van een separaat Nederlands operatieconcept.

Adviseurs

Nederland levert ongeveer 10 adviseurs voor de adviesteams. Het ANA-adviesteam richt zich primair op de begeleiding van de nabij Mazar-e Sharif gelegerde staf van het 209e ANA Legerkorps. Het adviesteam voor het politieapparaat treedt ook op in de directe omgeving van Mazar-e Sharif en begeleidt de staven van de provinciale politie van Balkh en de

regiostaven van de Afghaanse grenspolitie (ABP) en oproerpolitie (ANCOP).

Het optreden van de adviseurs wordt gekenmerkt door het «meekijken over de schouder» in plaats van het optreden «schouder aan schouder» zoals tijdens de ISAF-missie. De adviseurs richten zich voornamelijk op het begeleiden van de bedrijfsvoering van de ANSF. De uitvoering is geheel in handen van de Afghanen. De adviseurs zullen middels staf- en scenariotrainingen en het persoonlijk begeleiden van Afghaanse leidinggevendenden invulling geven aan de adviestaken, waaronder het in de praktijk brengen van VN Veiligheidsraad resolutie 1325.

Medische capaciteit

Om het NAVO-contingent op Mazar-e Sharif medisch te ondersteunen wordt een medische eenheid van ongeveer 25 personen met een veldhospitaal ontplooid. Nederland zal in deze eenheid deelnemen met zowel algemene als specialistische medische capaciteit. Tevens levert Nederland personele capaciteit ten behoeve van medische evacuaties. Hierbij wordt, in het kader van *Smart Defence*, gebruik gemaakt van Duitse voertuigen en materieel. Dit materieel is reeds in het inzetgebied aanwezig. Daarmee is geen strategisch transport van zwaar Nederlands materieel nodig. Wel dient hiervoor een extra opleidingstraject te worden doorlopen om de Nederlandse militairen bekend te maken met het Duitse materieel.

Transporteenheid van de adviesteams

Nederland levert een bijdrage op het gebied van transport inclusief de beveiliging van de adviesteams. Nederland draagt bij aan deze eenheid en neemt tevens de leiding van de eenheid op zich. Nederland maakt gebruik van Duitse voertuigen. Duitsland draagt lokaal zorg voor de instandhouding van het Duitse materieel dat de Nederlandse militairen gebruiken. De Nederlandse militairen maken gebruik van hun eigen persoonlijke bewapening en persoonsgebonden uitrusting.

Stafofficieren hoofdkwartieren

Het is van belang dat Nederland vertegenwoordigd is in de gehele bevelvoeringsketen van de missie. Nederland levert daartoe ongeveer 15 stafofficieren aan de NAVO-hoofdkwartieren in Kabul en Mazar-e Sharif.

Multinationale ondersteuning en nationaal ondersteuningsdetachement

In totaal worden hier ongeveer 20 personen voor ingezet. Een groot deel van de logistieke ondersteuning van het NAVO-contingent op Mazar-e Sharif wordt verzorgd vanuit een multinationale logistieke eenheid: de *forward support base* (FSB). Naast logistieke taken verzorgt deze eenheid ook de bedrijfsvoering van het (deels civiele) vliegveld. De FSB dekt ook delen van de nationale logistieke taken af. Doelstelling van deze eenheid is het voorkomen dat alle landen een groot aantal militairen moet indelen in hun eigen National Support Element (NSE) om hun nationale contingent te ondersteunen. Hiermee wordt de basis logistieke ondersteuning efficiënt ingericht. De FSB heeft een zeer breed takenpakket, van transport van personeel en materieel tot het voorzien in brandstof en voeding. De eenheid is uitgerust met materieel afkomstig uit meerdere landen. De exacte invulling van de Nederlandse deelneming in de FSB is nog onderdeel van onderhandeling met diverse partners.

Nederland levert tevens een *National Support Element* (NSE). Dit NSE zal de logistieke taken uitvoeren die een nationale verantwoordelijkheid blijven en daarom niet bij de FSB kunnen worden ondergebracht.

De nationale inlichtingenondersteuning wordt geleverd door een detachement van de MIVD dat zowel vanuit Nederland als in Afghanistan zal werken. De doelstelling is de eigenstandigheid van de Nederlandse inlichtingenpositie te borgen en daarmee zeker te stellen dat het Nederlandse contingent wordt voorzien van tijdige en kwalitatief voldoende inlichtingen.

Bevelsstructuur

De zeggenschap over de Nederlandse troepen zal te allen tijde een nationale verantwoordelijkheid blijven en berusten bij de CDS, onder de politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Defensie. Behoudens het NSE en de bijdrage vanuit de MIVD is de Nederlandse bijdrage ingebed in de NAVO-bevelsstructuur van RS en in het bijzonder die van TAAC-N. Om nationale zeggenschap over de multinational ingebede Nederlandse troepenverbanden te borgen wordt een *Senior National Representative* (SNR) aangewezen. De SNR fungeert als «ogen en oren» van de CDS en ziet erop toe dat de inzet van de Nederlandse troepen gebeurt binnen het mandaat, de *rules of engagement* en de specifieke Nederlandse richtlijnen. In deze hoedanigheid vervult de SNR de rol van *Red Card Holder*.

Invloed

De Nederlandse bijdrage is bescheiden van aard en de invloed van Nederland op de missie zal dit reflecteren. Met bovenstaande bijdrage is Nederland echter kwantitatief en kwalitatief voldoende vertegenwoordigd in de kern van de missie in de regio Noord. Met de Nederlandse vertegenwoordiging in staf van TAAC-N wordt inzicht verkregen in de plannen en besluitvorming van TAAC-N en kan Nederland ook invloed uitoefenen in de besluitvorming. Dit wordt aangevuld met de Nederlandse capaciteit in het hoofdkwartier van RS in Kabul, waarmee Nederland vertegenwoordigd is in de gehele lijn van planning, besluitvorming en bevelvoering. Nederland heeft als NAVO lid ook via reguliere NAVO kanalen invloed.

Operationele risico's

Medische risico's

Ter mitigatie van medische risico's en borging van de medische norm en kwaliteitsstandaard binnen de daarvoor geldende reactietijden, wordt binnen de *Medical Taskforce* TAAC-N een Nederlandse Role 1 voor eerstelijns zorg ingericht. Hierin zit een Algemeen Militair Verpleegkundige en een Algemeen Militair Arts. Daarnaast is op Camp Marmal een Role 2 *enhanced* medische faciliteit aanwezig. Nederland levert hieraan een substantiële bijdrage. Voorts is in helikopter *Medevac*-capaciteit voorzien. In de samenwerking met andere Europese landen is medische zorg van goede kwaliteit gegarandeerd.

Gewapend contact met vijandelijke groeperingen en IED's

Gewapend contact valt met name tijdens verplaatsingen niet geheel uit te sluiten. Ten opzichte van onze eigen eenheden zijn de vijandelijke groeperingen doorgaans minder goed uitgerust en getraind. Om bestand te zijn tegen deze beperkte dreiging is de transporteenheid voorzien van

Duitse gepantserde voertuigen en voldoende eigen bewapening
Daarnaast kan de transporteenheid versterking inroepen van de eerder genoemde QRF en luchtsteun (escalatiedominantie).

Ook aanslagen met IED's zijn in Afghanistan niet uit te sluiten. Omdat over verharde wegen wordt gereden is de berrmbomdreiging beperkt. Er wordt wel rekening houden met IED's in voertuigen en zelfmoordaanslagen. Het gebruik van de gepantserde Duitse voertuigen biedt voldoende bescherming. Daarnaast worden tijdens verplaatsingen actieve en passieve beschermende maatregelen genomen.

Geweldsinstructie (rules of engagement)

De geweldsinstructie voor de militairen in *Resolute Support* wordt afgeleid van de expliciete schriftelijke instemming van de regering van de Islamitische Republiek Afghanistan, waarin zij de NAVO-missie en het mandaat voor *Resolute Support* goedkeuren. Voor *Resolute Support* heeft de NAVO *rules of engagement* opgesteld die voldoende mogelijkheden bieden om de opgedragen taken uit te voeren. De militairen behouden te allen tijde de bevoegdheid voor zelfverdediging. De status van het personeel wordt vastgesteld in de *Status of Forces Agreement* tussen Afghanistan en de NAVO.

Insider attack / Green-on-Blue dreiging

De afgelopen jaren is een stijging te zien van incidenten waarbij leden van de Afghaanse veiligheidstroepen zich keerden tegen leden van de internationale troepenmacht, veelal Amerikaanse militairen. Tijdens de voorbereiding voor uitzending zal dan ook met name voor de adviseurs veel aandacht worden geschonken aan culturele sensitiviteit. Daarnaast worden de militairen van de transport- en beveiligingseenheid ingezet als bewakers (*guardian angel*) van de adviseurs. Zij begeleiden en bewaken de adviseurs tijdens hun werk op de Afghaanse staven.

Monitoring en evaluatie

De verantwoordelijkheid voor het bepalen van de doelen en het meten van de voortgang is de verantwoordelijkheid van de NAVO. De doelen van *Resolute Support* zijn vastgelegd in het *Concept of Operations* en Nederland heeft geen zelfstandige doelstellingen geformuleerd.

De Nederlandse militaire bijdrage aan *Resolute Support* wordt geëvalueerd volgens de systematiek van het Toetsingskader. Dit houdt in dat het parlement iedere derde woensdag in mei kan beschikken over een tussentijdse evaluatie van de lopende operaties waaraan Nederlandse militaire eenheden deelnemen. De bijdrage aan *Resolute Support* maakt een onderdeel uit van deze jaarlijkse rapportage. Daarnaast zal na de beëindiging van de Nederlandse inzet een eindevaluatie worden opgesteld. In de eindevaluatie komen militaire en politieke aspecten alsmede financiële aspecten en de samenhang van de militaire inzet met de Nederlandse activiteiten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking aan de orde.

Financiën

De geraamde additionele uitgaven voor de militaire bijdrage aan *Resolute Support* bedragen 15 miljoen euro in 2015. In 2014 zijn de additionele uitgaven voor de ontplooiing van de missie geraamd op 1 miljoen euro. Uitgaande van het mandaat bedragen de geraamde additionele uitgaven voor *redeployment* en herstelwerkzaamheden aan het materieel in 2016

7,4 miljoen euro. Daarnaast zijn de uitgaven voor (na)zorg van militairen voor de totale periode ongeveer 0,75 miljoen euro. De additionele uitgaven voor de totale militaire bijdrage kunnen worden gefinancierd uit het Budget Internationale Veiligheid (BIV) voor crisisbeheersingsoperaties. In de raming is op dit moment uitgegaan van een *redeployment* na fase 1 («*hub and spokes*»- fase), in 2016.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen