

Vergaderjaar 2016–2017

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

AA

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN
DEFENSIE EN VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 september 2017

In overeenstemming met artikel 100 van de Grondwet, en onder verwijzing naar de eerdere artikel-100 brieven ter zake¹, informeren wij u hierbij over het besluit van het kabinet de Nederlandse bijdrage van ongeveer 100 militairen aan NAVO Resolute Support Mission (RSM) te verlengen tot en met 31 december 2018. Tevens verwijzen wij u naar de brief «Samenhang Nederlandse inspanningen in missies in 2018» die de Tweede Kamer op 4 sept jl. is toegegaan.

Essentie

De opbouw van een stabiel Afghanistan blijft van onverminderd belang voor de bestrijding van terrorisme en het verminderen van irreguliere migratie. Na de aanslagen op het World Trade Center en het Pentagon, besloot de internationale gemeenschap een einde te maken aan de vrijhaven die het Taliban regime in Afghanistan bood aan terroristen die het op het Westen hadden gemunt. Met de steun van de internationale gemeenschap zette Afghanistan sindsdien positieve stappen op verschillende vlakken, waaronder op het gebied van sociaaleconomische ontwikkeling, onderwijs, vrouwenrechten en goed bestuur. Deze positieve stappen betekenen echter niet dat Afghanistan vrij is van conflict en terrorisme. Wel is er een groot verschil met 2001: destijds trad de internationale gemeenschap met hulp van de Afghanen op tegen de Taliban, sinds 2015 is de Afghaanse eenheidsregering zelf verantwoordelijk voor de veiligheid. De huidige NAVO-inzet via Resolute Support Mission ondersteunt de Afghaanse autoriteiten om deze verantwoordelijkheid te dragen.

¹ Zie de artikel 100-brieven uit 2016 (Kamerstuk 29 521, nr. V) en uit 2015 (Kamerstuk 29 521, nr. P) en uit 2014 (Kamerstuk 29 521, nr. G).

De betrokkenheid van de internationale gemeenschap blijft vooralsnog nodig. Afghanistan en de internationale gemeenschap, inclusief Nederland, hebben de afgelopen zestien jaar grote offers gebracht. Dankzij deze inzet is het echter wel gelukt de alledaagse leefomstandigheden van de Afghanen te verbeteren en dreigingen en risico's terug te dringen. Er moet nog veel werk worden verzet, daarover bestaat geen twijfel.

De huidige veiligheidssituatie staat verdere sociaaleconomische ontwikkeling in de weg en belemmert economische groei. En dit alles is weer een oorzaak van de irreguliere migratie vanuit Afghanistan. Het is ook daarom cruciaal dat de veiligheid in Afghanistan verder verbetert. De Afghaanse strijdkrachten (*Afghan National Defence and Security Forces - ANDSF*) zijn erin geslaagd te voorkomen dat de Taliban langdurig steden of provinciale bestuurscentra in handen krijgt. Mede dankzij Nederlandse trainingen en steun aan de ANDSF slaagt de Afghaanse regering er steeds beter in om de veiligheid in het land zelf ter hand te nemen. Desondanks vormen de Taliban en, in mindere mate, de *Islamic State in Khorsan Province* (ISKP) een reële bedreiging voor de Afghaanse veiligheid. Zo voeren zij frequent aanvallen uit op regeringsdoelen. Ook zijn in de afgelopen maanden grote aanslagen gepleegd in Kaboel en andere delen van het land, waaronder een aanslag op de Duitse ambassade eind mei met meer dan 90 doden en bijna 500 gewonden, en de aanslagen op *camp Shaheen* in Mazar-e-Sharif.

Het tot stand brengen van een *Afghan-led* en *Afghan-owned* vredesproces is dan ook essentieel om duurzame stabiliteit en veiligheid te bewerkstelligen. De door President Ghani vastgestelde *roadmap* is hierin een goede stap voorwaarts.

Met inachtneming van het toetsingskader wordt hieronder ingegaan op de gronden voor deelneming, politieke- en veiligheidsaspecten, militaire aspecten, ontwikkelingssamenwerking, samenwerking op het gebied van migratie, de samenhang en de financiering.

Gronden voor deelneming

Een veilig en stabiel Afghanistan is niet alleen essentieel voor de Afghanen en de regio, maar ook voor Nederland en Europa. Met de inzet in RSM levert Nederland een bijdrage aan het voorkomen dat Afghanistan opnieuw een toevluchtsoord wordt voor terroristische organisaties die het op Westerse doelen hebben gemunt. Naar verwachting zal een stabiel Afghanistan gepaard gaan met een afname van de (irreguliere) migratie naar Europa. Bondgenootschappelijke solidariteit, die past bij de Nederlandse reputatie van betrouwbare partner in internationale fora, en onze samenwerking met Duitsland spelen eveneens een belangrijke rol bij dit kabinetsbesluit.

Politieke ontwikkelingen

Vredesproces

De Afghaanse eenheidsregering van president Ghani en Chief Executive (CEO) Abdullah onderstreept dat het vredesproces van groot belang blijft voor stabiliteit in Afghanistan en de regio. De afgelopen jaren zijn er verschillende pogingen geweest tot verzoening tussen de Afghaanse regering en de Taliban. Het eisenpakket van beide kanten is onveranderd gebleven. De Afghaanse regering eist dat de Taliban de Afghaanse Grondwet, inclusief vrouwenrechten, erkennen, hervormingen op het gebied van onderwijs accepteren, geweld afzweren en connecties met

terroristische groeperingen verbreken. De Taliban op hun beurt eisen de volledig terugtrekking van de internationale troepenmacht, opheffing van de VN-sancties tegen de Taliban en heropening van de officiële vertegenwoordiging van de Taliban in Doha, Qatar. Deze eisen zijn niet aanvaardbaar voor de Afghaanse regering en daarmee is op dit moment sprake van een strategische en politieke impasse.

Zoals beschreven in de artikel 100-brief uit 2016, werd een volgende stap op weg naar vrede gezet met het tekenen van een overeenkomst tussen de Afghaanse eenheidsregering en *Hizb-e-Islami Gulbuddin* op 22 september van dat jaar.² Hoewel bij sommigen de verwachting bestond dat deze overeenkomst een blauwdruk kon vormen voor overeenkomsten met andere *insurgency groups*, zijn er sindsdien geen soortgelijke ontwikkelingen geweest.

Nederland, de EU en andere partners blijven beklemtonen dat een duurzame oplossing alleen kan worden bereikt in een proces dat door Afghanen zelf wordt geleid, waarvoor Afghanen eigenaarschap voelen, en waarbij verzoening centraal staat. Buurlanden van Afghanistan, in het bijzonder Pakistan, en regionale spelers, zoals China en Rusland, hebben grote invloed op Afghanistan en het vredesproces. Het is dan ook essentieel dat deze landen hier een constructieve bijdrage aan leveren. Nederland staat daarom positief tegenover initiatieven zoals de in 2016 gestarte gesprekken («*quadrilateral talks*») tussen Afghanistan, Pakistan, de Verenigde Staten en China over stabiliteit en vrede in Afghanistan. Momenteel liggen deze gesprekken stil. Om de gesprekken tussen met name Afghanistan en Pakistan weer op gang te brengen heeft de Chinese Minister van Buitenlandse Zaken Wang Yi in juni 2017 met beide landen gesproken om hen in de richting van de onderhandelingstafel te bewegen. Nederland en EU-partners dragen deze boodschap actief uit in gesprekken met de regionale spelers.

Hervormingsagenda en verkiezingen

De samenwerking binnen de Afghaanse eenheidsregering moet beter. Noodzakelijke hervormingen, zoals afgesproken tussen de Afghaanse regering en de internationale gemeenschap in het *Self-Reliance through Mutual Accountability Framework* (SMAF), lopen hierdoor vertraging op. Onder de Afghaanse bevolking groeit een zekere onvrede over het functioneren van de Afghaanse overheid en de democratische instituties, omdat beloofde resultaten langzamer komen dan verwacht, de veiligheidssituatie op sommige punten verslechtert en er zware aanslagen aanhouden. Mede namens Nederland roept de EU President Ghani en CEO Abdullah op de eenheid te bewaren en haast te maken met de hervormingen.

De ontevredenheid over de eenheidsregering heeft geleid tot de oprichting van nieuwe politieke coalities. Deze bestaan gedeeltelijk uit facties die deel uitmaken van de eenheidsregering. Ook heeft voormalig *Chief of Intelligence* Rahmatullah Nabil een politieke partij gelanceerd. De nieuwe politieke actoren eisen meer aandacht voor de veiligheidssituatie in Afghanistan. Naar verwachting zullen zij de druk op de eenheidsregering om te hervormen verder opvoeren in aanloop naar de parlementsverkiezingen.

Bemoedigend is dat de *Independent Election Committee* (IEC) een datum heeft genoemd voor de verkiezingen voor het parlement (*Wolesi Jirga*) en de districtsraden (*Wilayati Shura*). De verkiezingen staan gepland voor

² Zie Kamerstuk 29 521, nr. V.

7 juli 2018. Wel zijn er vooralsnog veel onduidelijkheden over de veiligheidsrisico's en de technische aspecten van de verkiezingen. Zorgvuldig georganiseerde verkiezingen zijn van groot belang voor het vertrouwen onder de Afghaanse bevolking en de legitimiteit van het parlement. De IEC werkt daarom, met steun van het UNDP, stapsgewijs aan een transparanter en beter verloop van deze verkiezingen dan de presidentsverkiezingen in 2014. Het kabinet zal de verkiezingen ondersteunen door onafhankelijke waarnemers beschikbaar te maken.

Mensenrechten en gendergelijkheid

Een ander punt van aandacht voor de Afghaanse regering blijft het verbeteren van de mensenrechtensituatie. De regering boekt hierbij vooruitgang. Zo heeft zij op 20 juli 2017 een belangrijke stap gezet door onder meer genocide, misdaden tegen de menselijkheid en seksueel misbruik van minderjarige jongens («*Bacha Bazi*») op te nemen in een wetsontwerp voor de herziening van het wetboek van strafrecht. De president heeft met een Presidentieel decreet het wetsontwerp aangenomen en het is nu aan het parlement om de herziening te behandelen. Door het presidentiële decreet zal de herziening van het wetboek van strafrecht op 15 februari 2018 voorlopig in werking treden.

Een sterke(re) positie van vrouwen in de Afghaanse samenleving blijft een grote uitdaging. Ondanks de kwetsbare sociale en maatschappelijke positie van vrouwen, vooral in de plattelandsgebieden, zijn er echter wel positieve ontwikkelingen te noemen. Als onderdeel van het Afghaanse Nationaal Actieplan Vrouwen, Vrede en Veiligheid, heeft President Ghani dit jaar acht vrouwelijke en zeer ervaren activisten genomineerd voor de *High Peace Council* (HPC). Samen met de vier vrouwen die al deel uitmaakten van de HPC, komt het totaal nu op 12 vrouwen van de in totaal 61 leden tellende HPC.

Ook is het aantal meisjes dat naar school gaat verder gestegen naar meer dan 3,5 miljoen, wat neer komt op ongeveer 39 procent van het totale aantal schoolgaande kinderen. Ter vergelijking: in 2001 ging nog geen 3 procent van de meisjes in Afghanistan naar school. Deze lijn zet zich overigens voort in het hoger onderwijs, het aantal vrouwen op universiteiten neemt jaarlijks toe. De verwachting is dat deze aantallen, met blijvende steun van de Afghaanse regering en de internationale gemeenschap, verder zullen toenemen.

Bestrijding van corruptie

Op het gebied van corruptiebestrijding is vooruitgang geboekt met het in 2016 opgezette *Anti Corruption and Justice Centre*. Verschillende corrupte ambtenaren zijn inmiddels ontslagen, aangeklaagd of vervolgd wegens nepotisme en het verduisteren van gelden. Zij worden vervangen door jonge en hooggekwalificeerde werknemers die worden benoemd op basis van hun verdiensten in plaats van connecties. Door middel van conditionaliteit binnen samenwerkingsprogramma's en in diplomatieke en politieke contacten vraagt het kabinet consequent aandacht voor de bestrijding van corruptie. Corruptie blijft een hardnekkig probleem binnen de Afghaanse overheid.

Veiligheid

De veiligheidssituatie in Afghanistan blijft een bron van zorg: in de afgelopen maanden is de veiligheidssituatie verslechterd. Vooral in de rurale gebieden vinden meer gevechten plaats tussen de ANDSF en Taliban dan vorig jaar. Daarbij hebben de Taliban het aantal gebieden

onder hun controle weten uit te breiden. Ook is het aantal aanslagen toegenomen, en zijn er, in vergelijking met vorig jaar, meer grotere aanslagen op internationale doelen gepleegd, waaronder de reeds genoemde op de Duitse ambassade. De *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA) meldt dat in het eerste halfjaar van 2017 1.662 burgers zijn omgekomen in het conflict – een toename van 2 procent ten opzichte van 2016.³ Hoewel de Taliban tot op heden niet langdurig provinciale hoofdsteden of belangrijke bestuurscentra in handen hebben gekregen, hebben zij en andere gewapende groeperingen, zoals *Islamic State Khorasan Province* (ISKP), ook in het afgelopen jaar hun invloed in vooral rurale gebieden uitgebreid. Ongeveer 40 procent van het Afghaanse grondgebied is in handen of staat onder sterke invloed van de Taliban. Verdere intensivering van interprovinciale samenwerking tussen Talibanfacties verhoogt de effectiviteit en daadkracht van de Taliban.

De Taliban werpen zich in propaganda nadrukkelijk op als alternatief voor de Afghaanse overheid en zij beweren prioriteit te geven aan sociale ontwikkeling en veiligheid voor burgers. De nadruk op civiel bestuur is indicatief voor de groeiende gebiedscontrole in het hele land, en dan – zoals gezegd – vooral in de rurale gebieden. Daarnaast is het opvallend dat de Taliban in hun aankondiging van het nieuwe vechtseizoen in april 2017, voor het eerst hebben verklaard naast regeringsdoelwitten ook coalitietroepen zullen aanvallen.

Positief is dat de ANDSF beter in staat is weerstand te bieden aan de Taliban. Zij slagen er echter nog niet in zelfstandig de Taliban verder terug te dringen. De ANDSF kampen met structurele problemen, zoals ontoereikende personele capaciteit, een laag moreel bij sommige eenheden, corruptie en onvoldoende leiderschap. In een poging het tij te keren heeft de Afghaanse overheid een meerjarenplan opgesteld, de «ANDSF-roadmap». De ANDSF moeten in 2017 de rurale gebieden verlaten en zich concentreren op de verdediging van de grote bevolkingscentra. Aangezien de ANDSF dan minder verspreid worden ingezet en dus minder wordt belast, moet op deze wijze ruimte ontstaan voor een aantal structurele verbeteringen, zoals een verdubbeling van het aantal speciale eenheden. De huidige veiligheidssituatie is ook hierbij niet behulpzaam.

Situatie in het Noorden

Ook de veiligheidssituatie in het noorden, waar het grootste deel van de Nederlandse troepen actief is, staat onder druk, maar is in vergelijking met andere provincies nog relatief stabiel. De Taliban blijven pogen controle over belangrijke doorgaande wegen en districtscentra onder controle te krijgen. Het afgelopen jaar hebben de Taliban de druk opgevoerd in de Noordelijke provincies Kunduz, Faryab en Baghlan en wisten zij verschillende districten tijdelijk in te nemen. Een aantal van die districten werd door de ANDSF heroverd, mede dankzij de steun van Amerikaanse eenheden en de Afghaanse luchtmacht. Daarnaast zijn zowel de Taliban als ISKP actiever geworden in de noordelijke regio.

In de provincie Balkh blijven locaties van Afghaanse overheidsinstanties, veiligheidstroepen en ook coalitietroepen gewilde doelwitten voor aanvallen van de Taliban. Tot nu toe is de situatie in Balkh stabiel geweest dan in andere provincies, hoewel ook hier meer en zwaardere aanslagen voorkomen. In april voerden de Taliban een zware aanslag uit op de Afghaanse militaire basis *Camp Shaheen* bij Mazar-e Sharif. Ten minste 144 militairen vonden de dood en tientallen militairen raakten

³ Zie het volledige halfjaarlijkse rapport van UNAMA: <https://unama.unmissions.org/protection-of-civilians-reports/>.

gewond. In juni viel op dezelfde legerbasis een Afghaanse militair zijn Amerikaanse trainers aan, waarbij zeven Amerikaanse militairen en één Afghaanse militair gewond raakten.

Islamic State Khorasan Province (ISKP)

Naast de Taliban en andere groeperingen is ook ISKP actief in Afghanistan. Bij ISKP sluiten zich vooral strijders aan die niet (meer) gelieerd zijn aan de Taliban. Daarnaast is in het noorden een aantal strijders zich ISKP gaan noemen, waardoor steeds meer – al aanwezige – strijders onder de ISKP-vlag strijden. Ondanks felle weerstand van zowel de Taliban als de Afghaanse overheid weet ISKP zich op dit moment nog te handhaven in een aantal districten in de oostelijke provincies Nangarhar en Kunar. De Taliban zien de aanwezigheid van ISKP als bedreiging voor hun eigen invloedssfeer.

ISKP vervult als relatief nieuwe speler voorsnog een bijrol in de strijd tegen de Afghaanse overheid en westerse invloeden. Desondanks heeft de groepering aantrekkingskracht op strijders en is zij in staat ontregelende acties uit te voeren. Zo lukt het de organisatie in toenemende mate aanslagen te plegen in de Afghaanse hoofdstad Kaboel. Bij een ISKP-aanval op het militaire hospitaal in Kaboel vielen dit jaar bijvoorbeeld tientallen doden en gewonden. Ook heeft ISKP op 31 juli een complexe aanval uitgevoerd op de Iraakse ambassade in Kaboel. De beweging lijkt zich hiermee te willen profileren als serieuze ISIS-branché in de hoop op meer financiële steun vanuit het Midden-Oosten. Verder probeert ISKP voet aan de grond te krijgen in noordwestelijke provincies zoals Jowzjan, Sar-e Pul, Faryab en Ghor.

Ontwikkelingssamenwerking

Tijdens de *Brussels Conference on Afghanistan* van oktober vorig jaar heeft het kabinet zich opnieuw geëmmiteerd aan de wederopbouw van Afghanistan.⁴ Nederland levert zowel bilateraal als via de EU een belangrijke bijdrage aan de ontwikkeling van Afghanistan. Binnen het Ontwikkelingssamenwerkingsinstrument van de Europese Unie is voor de periode 2014–2020 1,4 miljard euro beschikbaar voor Afghanistan. De programmering van de EU binnen het «Meerjarig Indicatief Programma» voor Afghanistan richt zich onder andere op het versterken van de landbouwsector, de gezondheidszorg en de rechtsstaat, waarbij gender een dwarsdoorsnijdend thema is.

Bilateraal zal Nederland, conform het kabinetsbesluit van september 2016, tot 2020 60 miljoen euro per jaar bijdragen aan de wederopbouw van Afghanistan, met een afbouw naar 50 miljoen euro in 2020. De Nederlandse inzet zal gericht blijven op het speerpunt Veiligheid en Rechtsorde met aandacht voor sociaaleconomische ontwikkeling en de thema's vrouwen- en mensenrechten.

Een substantieel deel van de Nederlandse bijdrage gaat naar het *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (ARTF) van de Wereldbank. Nederland ondersteunt dit fonds sinds de oprichting in 2002. Het ARTF, dat is gekoppeld aan de begroting, is het belangrijkste instrument voor de financiering van de wederopbouw van Afghanistan. De activiteiten sluiten daardoor aan de prioriteiten die de Afghaanse overheid heeft gesteld. Het betreft onder andere onderwijs, landbouw, private sector ontwikkeling, gezondheidszorg, migratie en gender. Daarnaast vindt capaciteitsopbouw

⁴ Zie het verslag van de *Brussels Conference on Afghanistan* (Tweede Kamerstuk: 27 925, nr. 602).

van overheidsinstellingen plaats, bijvoorbeeld op het terrein van beheer van overheidsfinanciën en het tegengaan van corruptie.

Een recent rapport van de Wereldbank toont aan dat er sinds 2002 significante vooruitgang is geboekt in de Afghaanse gezondheidssector, onder meer met behulp van het ARTF. De kindersterfte (0–5 jaar) daalde met 60 procent, van 137 sterfgevallen per 1000 kinderen in 2002 naar 55 sterfgevallen in 2016. Het aantal geboortes begeleid door gekwalificeerd medisch personeel steeg van 14 procent in 2002 naar 58 procent in 2016. Het aantal functionerende gezondheidscentra steeg van 14 procent in 2002 naar 87 procent in 2016. Ook is op het gebied van onderwijs in Afghanistan belangrijke vooruitgang geboekt. Het aantal leraren is gestegen van 21.000 op een schoolpopulatie van 5 miljoen in 2001, naar meer dan 185.000 op een schoolpopulatie van 8,7 miljoen (waarvan 39 procent meisjes) in 2016.

In 2014 is door de internationale donoren besloten de bijdragen aan het ARTF afhankelijk te maken van politieke, sociale en economische hervormingen door de Afghaanse regering, zoals afgesproken in het *Self-Reliance through Mutual Accountability Framework* (SMAF). De ongeoordeelde bijdrage van 20 miljoen euro per jaar wordt voortgezet tot en met 2020. Daarvan is 5 miljoen euro conditioneel aan de voortgang op gebied van hervormingen.

Nederland ondersteunt sinds de oprichting van het fonds in 2002 het *Law and Order Trust Fund for Afghanistan* (LOTFA). LOTFA richt zich op de professionalisering van het politieapparaat en het Afghaanse Ministerie van Binnenlandse Zaken, en de salarisbetaling van agenten. De jaarlijkse bijdrage is een belangrijk onderdeel van het Nederlandse geïntegreerde beleid in Afghanistan en het speerpunt Veiligheid en Rechtsorde. Het programma heeft echter een kasoverschot en onlangs is uit voorlopig onderzoek gebleken dat een groot aantal agenten dat salarisbetaling ontvangt, niet kan worden geverifieerd aan de hand van biometrische gegevens. Daarop is besloten de Nederlandse bijdrage voor 2017 uit te stellen totdat deze problemen zijn aangepakt. Naar aanleiding van een voorstel van Nederland wordt gewerkt aan een betalingssysteem op basis van een geverifieerd personeelsoverzicht. Nederland is het komende half jaar covoorzitter van de *Oversight and Coordination Body*. In deze rol zal Nederland actief bijdragen aan het oplossen van de genoemde problemen.

Ook worden voortgezet de bijdragen aan het *Afghanistan Urban Peace-building Programme* van *UN Habitat*, aan de samenwerking tussen de Wageningen Universiteit en het *National Agriculture Education College* en aan het *World Food Program* programma «*Food for Assets and Disaster Relief*». Nederland financiert een programma van het Duitse *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* ter ondersteuning van de rechtsstaat met specifieke aandacht voor vrouwenrechten. Dat programma ondersteunt ook de informele juridische sector. De ambassade in Kaboel ontwikkelt momenteel een nieuw programma met het *Aga Khan Development Network* dat zich richt op de economische ontwikkeling van gemeenschappen in het noorden van Afghanistan. Dit programma heeft als doel de sociaaleconomische positie van vrouwen te verbeteren.

Nederland ondersteunt ook verschillende activiteiten gericht op *Internally Displaced Persons* (IDP's) en op Afghanen die terugkeren uit Pakistan en Iran. De Nederlandse bijdrage voor het lenigen van humanitaire noden via de *Dutch Relief Alliance*, bedraagt in 2017 4,5 miljoen euro. Nederland is één van de grootste donoren op het gebied van ontminning in Afghanistan. Mede dankzij de Nederlandse bijdrage aan de *HALO Trust* zullen

naar verwachting alle geregistreerde gebieden waar mijnen of onontploffte munitie aanwezig zijn, voor 2023 hiervan te ontdoen.

Samenwerking op het gebied van migratie

In 2016 was de Afghaanse nationaliteit de vier na grootste herkomstsnationaliteit voor asielaanvragen in Nederland. De meerderheid van de Afghaanse asielaanvragen in Nederland wordt afgewezen. Nederland en Afghanistan hebben bilaterale afspraken over samenwerking op het gebied van terugkeer en het tegengaan van irreguliere migratie. Naast het tegengaan van irreguliere migratie zet Nederland zich ook in op het aanpakken van oorzaken van migratie. Onlangs zijn verschillende *Addressing Root Causes*-projecten opgezet. Hierbij worden Afghanen geholpen om in hun eigen economische behoeften te voorzien. Nederland draagt bijvoorbeeld bij aan scholing en werkgelegenheid in Afghanistan.

Complementair aan deze bilaterale samenwerking zijn de inspanningen in het kader van de «*Joint Way Forward*» (JWF), die tussen de EU met Afghanistan is overeengekomen. De in oktober 2016 ondertekende JWF bevat afspraken over de aanpak van irreguliere migratie en de terugkeer van uitgeprocedeerde Afghaanse asielzoekers. President Ghani heeft daarbij volledige medewerking aan de terugkeerafspraken toegezegd. Ook Nederland heeft hiervoor op politiek niveau verschillende keren aandacht gevraagd. Hoewel de EU en de EU-lidstaten op verschillende punten verbetering bepleiten, wordt in het algemeen vooruitgang gezien in de samenwerking met Afghanistan op dit gebied. Zo is het aantal Afghanen dat vrijwillig is teruggekeerd significant toegenomen. In het kader van JWF ondersteunt de EU Afghanistan voorts op het gebied van werkgelegenheidscreatie, opvang, landallocatie en capaciteitsversterking van de overheid om zowel vrijwillige als gedwongen terugkeer te ondersteunen. Conform de toezegging van de Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking tijdens het algemeen overleg op 22 december 2016, besteedt Nederland speciale aandacht aan de structurele en toereikende opvang van terugkerende alleenstaande minderjarigen. De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en de ambassade Kaboel onderzoeken samen met de betrokken Afghaanse ministeries, de mogelijkheden hiervoor. De EU en Nederland zullen de uitvoering van de JWF nauwgezet blijven volgen en de Afghaanse autoriteiten blijven wijzen op het belang van deze samenwerking.

Bij de inzet van Nederland en de EU op het gebied van migratie wordt ook rekening gehouden met de grootschalige terugkeer van Afghaanse migranten uit Pakistan en Iran. De opvang en herintegratie van terugkerende migranten (meer dan 700.000 in 2016) doen de (voedsel)prijzen en werkloosheid stijgen. Daarnaast legt het grote druk op de publieke voorzieningen, zoals scholen en medische centra met name in Kaboel, Kunduz en oostelijke provincies zoals Nangarhar. Het absorptievermogen van deze regio's blijkt vooralsnog groot, onder meer door opvang en integratie in bredere familie- en clanstructuren. Dat neemt niet weg dat op de langere termijn het absorptievermogen onder druk kan komen te staan en dat werkgelegenheid en allocatie van land uitdagingen vormen. Nederland ondersteunt de Afghaanse overheid hierbij via onder andere de EU, UNHCR, het WFP en Nederlandse hulporganisaties, zoals Cordaid. Duurzame opvang en herintegratie van migranten zijn van belang om de stabiliteit in Afghanistan te garanderen, alsook om te voorkomen dat de migranten opnieuw tot vertrek besluiten.

Mandaat

Ontwikkelingen Resolute Support Mission

Tijdens de speciale NAVO-bijeenkomst van de staatshoofden en regeringsleiders op 25 mei 2017 hebben de bondgenoten het belang van voortdurende betrokkenheid van de NAVO bij Afghanistan onderstreept.⁵ De NAVO levert met de *Resolute Support Mission* een belangrijke bijdrage aan het trainen, adviseren en assisteren van het Afghaanse leger en de politie, zodat zij zelf steeds beter in staat zijn de Taliban te bestrijden en voor de veiligheid in Afghanistan zorg te dragen. De ANDSF zijn echter nog niet op het gewenste niveau. De huidige eerste fase van de missie zal dan ook in 2018 worden voortgezet.⁶

Met behulp van de NAVO heeft Afghanistan gewerkt aan een ANDSF-*roadmap*. Deze routekaart beschrijft de geplande ontwikkeling van de ANDSF voor de komende vier jaar (2017–2020). Daarbij ligt de nadruk op de uitbouw van de *special forces* (SF) en de verdere verzelfstandiging van de Afghaanse luchtmacht. Door de ontwikkeling van regionale en provinciale *joint* hoofdkwartieren moet de coördinatie tussen de *Afghan National Army* (ANA) en *Afghan National Police* (ANP) verbeteren. Bovenal wordt toegewerkt naar een algemene capaciteitsversterking van de ANDSF als geheel en een heldere verdeling van rollen en taken van de verschillende onderdelen van de ANDSF, waarbij duidelijker onderscheid zal worden gemaakt tussen civiele en militaire taken. Met deze *roadmap* is de Afghaanse overheid tevens gecommitteerd aan hervormingen, anti-corruptie beleid, en de verdere professionalisering en versterking van de ANDSF.

Inrichting Resolute Support Mission

Op 9 februari jl. riep de commandant van *Resolute Support*, generaal Nicholson, op tot een uitbreiding van de troepenaantallen en het trainen van de ANDSF op lagere niveaus dan het korpsniveau. Inmiddels heeft de NAVO die oproep gehonoreerd met het verhogen van de geautoriseerde troepensterkte met 500 tot ruim 13.500 troepen. Daarnaast heeft *Deputy Allied Supreme Commander Europe* (DSACEUR) aangekondigd dat, naast trainingen van het midden en hogere kader, eenheden ook op bataljonsniveau kunnen worden getraind. Dit heeft tot gevolg dat er naast extra trainers ook extra *force protection* en medische steun nodig zijn voor de missie.

Tijdens de NAVO defensie-ministeriële van 29 juni jl. hebben verschillende bondgenoten en partners, zoals Australië, Denemarken, Portugal en het VK een uitbreiding van hun bijdrage aangekondigd. Andere, waaronder Duitsland, Georgië en Zweden, kondigden een verlenging van hun bijdrage aan.

Op 21 augustus jl. heeft de Amerikaanse regering haar visie voor Zuid-Azië en Afghanistan publiek gemaakt. De VS zetten hun steun aan de Afghaanse regering en de ANDSF voort, aangezien een Amerikaans vertrek uit Afghanistan «voorstelbare en onaanvaardbare gevolgen» zou

⁵ Zie ook het verslag van de speciale bijeenkomst (Tweede Kamerstuk: 28 676, nr. 273) en de bijbehorende communiqués.

⁶ In de eerste fase is *Resolute Support* gestoeld op een *hub and spokes model* met een aanwezigheid in Kaboel (de *hub*) en vier regionale centra in Afghanistan (de *spokes*): Mazar-e Sharif (Noord), Herat (West), Kandahar (Zuid) en Bagram (Oost). Op basis van de ontwikkeling van de ANDSF en de algehele veiligheidssituatie in Afghanistan wordt bezien of en wanneer er kan worden overgegaan naar fase 2 van *Resolute Support*, waarbij de ondersteuning door de NAVO primair vanuit Kaboel gebeurt (*Kabul-centric model*).

hebben voor de veiligheid van de VS. De Amerikaanse regering verwees daarbij onder meer naar het risico dat Afghanistan opnieuw een vrijhaven voor internationaal terrorisme zou kunnen worden in een instabiele regio waar ook nucleaire wapens aanwezig zijn. De VS hebben de NAVO-bondgenoten ook gevraagd hun inzet in Afghanistan voort te zetten en dringen bij de Afghaanse regering aan vorderingen met de hervormingen waaraan Afghanistan zich heeft gecommitteerd.

De Amerikaanse regering ziet geen volledig militaire oplossing om duurzame stabiliteit en veiligheid in Afghanistan te komen. Strategische militaire interventies zullen echter nodig zijn om de Taliban tot een vredesproces te dwingen. Dit proces moet door Afghanen worden geleid, waarbij de uiteindelijke uitkomst recht moet doen aan de offers die de VS en partners in Afghanistan hebben gebracht. Ook spreken de VS regionale actoren aan om het vredesproces te ondersteunen. De Amerikaanse regering hanteert daarbij een hardere lijn ten aanzien van Pakistan en vraagt India expliciet een grotere rol op zich te nemen als het gaat om de sociaaleconomische ontwikkeling van Afghanistan.

Militair zullen de VS, in overeenstemming met RSM, de aandacht verplaatsen van een «*time-based*» naar een «*conditions-based*»-benadering. Verder krijgen het Amerikaanse Ministerie van Defensie en de commandanten ter plaatse nadrukkelijker een leidende rol om de koers in het inzetgebied te bepalen.

Rechtsgrond

De rechtsgrond voor de *Resolute Support Mission* wordt nog steeds gevormd door de expliciete schriftelijke instemming van Afghanistan, vervat in de *Bilateral Security Agreement* (BSA) tussen Afghanistan en de VS en de *Status of Forces Agreement* tussen Afghanistan en de NAVO. Beide documenten gelden tot 2024.

Mandaat Resolute Support

De NAVO-ministers van Defensie stelden op 29 juni jl. vast dat betrokkenheid van de internationale gemeenschap in ieder geval nog nodig is tot en met 2020. De ministers hebben daarom steun uitgesproken voor de voortzetting van *Resolute Support* tot 2020.

Deelnemende landen

In totaal nemen 41 landen deel aan *Resolute Support*. In TAAC-N zijn 21 landen vertegenwoordigd.

Invloed

Als lid van de NAVO oefent Nederland invloed uit op de vorm en uitvoering van *Resolute Support*. Daarnaast zijn de stafofficiëren in de hoofdkwartieren van *Resolute Support* en *Train Advise Assist Command-North* (TAAC-N) op dagelijkse basis betrokken bij de uitvoering en besluitvorming ter plaatse.

Militaire aspecten van Nederlandse bijdrage aan Resolute Support

Nederlandse bijdrage en vereist militair vermogen

Nederland levert ongeveer honderd militairen aan de *Resolute Support Mission*, verdeeld over verschillende elementen van de missie. Het merendeel van de militairen behoort tot TAAC-N in Mazar-e-Sharif, waar

Duitsland de *framework nation* is. Ongeveer tien personen zijn betrokken bij de advisering van de ANDSF, onder andere op het gebied van operationele planning, logistiek, bedrijfsvoering en gender. Daarnaast is een eenheid van ongeveer dertig militairen belast met het transport en het beveiligen van Nederlandse adviseurs en die van andere partners tijdens de trainingen. Aanvullend levert een Nederlandse component de medische capaciteit ten behoeve van TAAC-N in Mazar-e-Sharif. Na het recente verzoek om extra bijdragen van DSACEUR heeft Nederland een chirurgisch team van zeven personen aangeboden. Op logistiek vlak levert Nederland ongeveer 20 militairen voor het *National Support Element* (NSE) ter ondersteuning van de multinationale logistieke eenheid. Tot slot zijn stafofficieren werkzaam in het TAAC-N hoofdkwartier in Mazar-e-Sharif en in het *Resolute Support* hoofdkwartier in Kaboel.

Bijdrage aan Afghan National Army (ANA) Trust Fund

De NAVO verleent de Afghaanse regering via het *ANA Trust Fund* ook in 2018 financiële assistentie bij investeringen in de veiligheidssector. In overeenstemming met de toezegging van Minister-President Rutte vorig jaar tijdens de NAVO-top in Warschau, zal Nederland in 2018 een bijdrage van 5 miljoen euro leveren aan het NAVO *ANA Trust Fund*.⁷

Haalbaarheid

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* goedkeurt. Dit is ongewijzigd sinds de artikel 100 brief van 2016.

Wijze van optreden

Het optreden van de Nederlandse adviseurs wijzigt inhoudelijk niet. Samen met hun NAVO-collega's adviseren zij op de hoofdkwartieren van het Afghaanse leger en de politie in de regio Mazar-e-Sharif onder andere over operaties, opleidingen en bedrijfsvoering. De Nederlandse adviseurs assisteren daarnaast hun Afghaanse collega's bij de planning en uitvoering van de hervormingen bij de veiligheidstroepen.

Indien daaraan binnen TAAC-N behoefte is, en in overeenstemming met de aankondiging van DSACEUR, kunnen de activiteiten van de Nederlandse instructeurs ook worden gericht op de lagere niveaus van de Afghaanse strijdkrachten. Dit betekent dat, naast het korpsniveau ook het bataljonsniveau kan worden geadviseerd. Het gaat daarbij om trainingen op het gebied van operationele planning of het uitvoeren van hervormingen. Zoals ook in de artikel 100 brief van 30 september 2016 is gesteld⁸, kan het voorkomen dat advieswerkzaamheden buiten Mazar-e-Sharif worden uitgevoerd. Dit gebeurt alleen als aan alle militaire en medische voorwaarden voor veilig opereren is voldaan.

⁷ Nederland heeft tijdens de NAVO-top op 8-9 juli 2016 in Warschau toegezegd tot 2020 een jaarlijkse bijdrage van EUR 5 miljoen te leveren aan het ANA Trust Fund. Zie ook het verslag van de NAVO-top (Tweede Kamerstuk: 28 676, nr. 252).

⁸ Zie Kamerstuk 29 521, nr. V.

De Nederlandse inzet is ingebed in het TAAC-N van *Resolute Support*. Duitsland is de *lead nation* in deze zogenoemde noordelijke *spoke* van de missie. De *Senior National Representative* (SNR) fungeert als vertegenwoordiger van de Commandant der Strijdkrachten (CDS) en als Nederlandse *red card holder* in het inzetgebied.

Risico's

De veiligheidssituatie in Afghanistan verslechtert en blijft sterk onder druk staan door de verschillende offensieven van opstandelingen. De dreiging van aanslagen in Mazar e-Sharif is sinds vorig jaar toegenomen. Afghaanse overheidsinstanties, veiligheidstroepen, maar ook coalitie-troepen in en rondom Mazar-e-Sharif blijven gewilde doelwitten voor dergelijke aanvallen.

Rond Mazar-e-Sharif blijven (zelfmoord)aanslagen, raketaanvallen of *insider attacks* mogelijk. De recente aanslag op *camp Shaheen* laat zien dat de Taliban niet terugdeinzen voor grof geweld op bases waar zich ook coalitietroepen bevinden en dat zij goed ontwikkelde aanvalsmethoden toepassen. Er is voor de Nederlandse adviseurs dan ook altijd sprake van uitgebreide voorzorgsmaatregelen en beveiliging. Op alle locaties wordt voorzien in afdoende medische verzorging door eigen, multinationale en *host nation* voorzieningen. In alle gevallen is tijdige zorg, conform de daartoe gestelde eisen, uitgangspunt in de planning van operaties. Binnen de Medical Taskforce in TAAC-N is een Nederlandse Role 1 voor eerste-lijns zorg ingericht. Tevens is op Camp Marmal een Role 2 *enhanced* medische faciliteit aanwezig en is, in samenwerking met de bondgenoten, evacuatie gegarandeerd.

Gevolgen voor de gereedheid en de geoefendheid

De brief «Samenhang Nederlandse inspanningen in missies in 2018» gaat reeds in op de impact van inzet op de gereedheid en geoefendheid van de krijgsmacht. De jaarlijkse inzetbaarheidsrapportage die uw Kamer op Prinsjesdag zal toegaan, gaat hier uitvoeriger op in. Specifiek voor *Resolute Support* geldt dat deze missie een relatief groot beslag legt op schaarse (onder)officieren uit diverse vakgebieden.

Duur van Nederlandse deelname

Het kabinet heeft besloten de huidige bijdrage vanaf 1 januari 2018 voor de duur van een jaar voort te zetten tot en met 31 december 2018.

Nazorg

Op alle uitgezonden Nederlandse militairen zijn de geldende regelingen van toepassing. De verlenging van de inzet leidt niet tot een inbreuk op de uitzendbescherming van militairen.

Samenhang

De complexiteit en veelvormigheid van de uitdagingen waarmee Afghanistan wordt geconfronteerd, vragen om een geïntegreerde en langdurige inzet van de internationale gemeenschap. Alleen door op zowel militair, politiek als sociaaleconomisch vlak vooruitgang te boeken kan een duurzame verbetering van de situatie in Afghanistan worden bewerkstelligd. De Nederlandse inzet is tevens onderdeel van een meerjarige, bredere inspanning van de internationale gemeenschap, met

waaronder andere grote donoren zoals de VS, Japan en Australië. Daarnaast past de Nederlandse inzet binnen de brede inspanningen van de EU. Onderlinge samenhang versterkt de inzet van individuele donoren en bevordert de effectiviteit en duurzaamheid van de wederopbouw.

Het uiteindelijk doel is en blijft een stabiel en economisch zelfstandig Afghanistan. Nederland is al zo'n zestien jaar actief betrokken bij de ontwikkeling van Afghanistan en heeft in die jaren grote offers gebracht. Van meet af aan is getracht zoveel mogelijk samenhang aan te brengen in de interventies op het gebied van veiligheid, rechtsorde, het versterken van overheidsstructuren, sociaaleconomische ontwikkeling, migratie en het bevorderen van het politieke proces. Ook in 2018 zal het kabinet een geïntegreerd Afghanistanbeleid voeren.

Financiën

De additionele uitgaven voor de verlenging van de Nederlandse bijdrage aan *Resolute Support* zijn geraamd op 14 miljoen euro. Deze additionele uitgaven worden geheel gefinancierd uit het Budget Internationale Veiligheid (BIV) voor crisisbeheersingsoperaties. De specifiek aan deze missie gerelateerde additionele uitgaven voor nazorg worden gefinancierd uit de bestaande voorziening voor nazorg in het BIV.

De Nederlandse bijdrage aan de ontwikkeling van Afghanistan zal in 2018 ongeveer 60 miljoen euro bedragen. In de komende jaren zal deze bijdrage geleidelijk worden verlaagd tot ongeveer 50 miljoen euro in 2020. Deze uitgaven worden gefinancierd uit de begrotingen van Buitenlandse Zaken en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

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

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