

Vergaderjaar 2019–2020

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

AH

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

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 mei 2020

In overeenstemming met artikel 100 van de Grondwet, en onder verwijzing naar de eerdere artikel 100-brieven ter zake¹, sturen wij u hierbij mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid de toegezegde voortgangsrapportage over de Nederlandse inzet in Afghanistan.

Essentie

Tussen 22 en 29 februari jl. ervoer de Afghaanse bevolking voor het eerst sinds de driedaagse wapenstilstand in juni 2018 wat het betekent om in een vrediger land te leven. De zevendaagse geweldsvermindering die was afgesproken in aanloop naar de ondertekening van het akkoord tussen de Verenigde Staten (VS) en de Taliban werd grotendeels nageleefd en gaf hoop aan Afghaanse burgers. De versterkte *Afghan National Defence and Security Forces* (ANDSF), met steun van de NAVO-missie *Resolute Support* hebben bijgedragen aan het perspectief op een politieke oplossing van het conflict. Alle partijen lijken in te zien dat een eenzijdige militaire overwinning niet haalbaar is. Mede daarom koos de VS er in 2018 voor om directe onderhandelingen met de Taliban aan te gaan, die resulteerden in het akkoord.

De reductie van het troepenaantal van de NAVO-missie *Resolute Support* als gevolg van het VS-Taliban akkoord betekent een vermindering van de Nederlandse bijdrage met ongeveer 15 militairen. Een verdere troepenvermindering is aan voorwaarden gebonden en van volledige terugtrekking is daarom nu nog geen sprake. Wel spreekt de NAVO in het kader van *prudent planning* over de manier waarop een eventuele terugtrekking zou kunnen gebeuren. Nederland trekt hierin nauw op met Duitsland, dat

¹ Zie de artikel 100-brieven uit 2018 (Kamerstuk 27 925, nr. 630), 2017 (Kamerstuk 27 925, nr. 611), 2016 (Kamerstuk 27 925, nr. 601) en uit 2015 (Kamerstuk 27 925, nr. 541) en uit 2014 (Kamerstuk 29 521, nr. 254).

framework nation is van *Train, Advise and Assist Command – North* (TAAC-N).

De missie bevindt zich ook na de reductie nog in de eerste fase van het Operationele Plan, oorspronkelijk uit 2014, dat uitgaat van aanwezigheid in Kabul en in vier regionale centra in Afghanistan. Op basis van de veranderde behoeftstelling van de Afghaanse strijdkrachten (ANDSF) is de nadruk van *train, advise & assist* (TAA) activiteiten voor de conventionele eenheden eind 2019 verschoven naar institutionele versterking, waaronder advisering over personeelszorg en logistiek. De TAA van het Duits-Nederlandse *Special Operations Advisory Team* (SOAT) wordt ongewijzigd voortgezet.

Dat er een kans is op vrede wil niet zeggen dat het goed gaat met Afghanistan. De veiligheidssituatie is het afgelopen jaar niet verbeterd. Er vielen opnieuw veel slachtoffers. De veiligheidssituatie bemoeilijkt de uitvoering van *Resolute Support* als geheel en van de TAA-activiteiten van de Nederlandse adviseurs in het bijzonder. Soms is maar beperkte vooruitgang mogelijk vanwege de slechte veiligheidssituatie en de beperkingen die dat met zich meebrengt voor het contact met Afghaanse *counterparts*. De economische groei valt lager uit dan gewenst en ook het tegengaan van corruptie sorteert maar deels effect. Verder werd na de presidentsverkiezingen van 28 september 2019 pas op 17 mei 2020, na een maandenlange impasse, een politiek akkoord gesloten tussen president Ghani en zijn tegenkandidaat Abdullah Abdullah. Daar bovenop komen de zorg en onzekerheid die de COVID-19 pandemie met zich mee heeft gebracht, ook in Afghanistan.

Het is bekend dat de Afghaanse context weerbarstig is en dat vooruitgang een proces van lange adem is. Ondanks wijdverbreide oproepen uit binnen- en buitenland om de geweldsvermindering voort te zetten, hebben de Taliban de aanvallen op de Afghaanse strijdkrachten hervat. Dat is betreurenswaardig en slecht voor het verdere proces. Er is nog een lange weg te gaan om tot vrede te komen, met talloze uitdagingen en zonder garantie op succes. Niettemin biedt een inclusief intra-Afghaans vredesproces de grootste kans op het bereiken van een politiek vredesakkoord in Afghanistan. Het is aan de Afghaanse strijdkrachten om hier, met steun van *Resolute Support*, de veiligheidsvoorwaarden voor de scheppen. Daarbij wordt de Nederlandse inzet in Afghanistan voortgezet met inachtneming van de in deze voortgangsrapportage benoemde leerpunten, zoals de verschoven TAA focus van operaties naar institutionele versterking,

Gronden voor deelneming

De Nederlandse militaire inzet in Afghanistan vindt plaats in het kader van de grondwettelijke taak ter bevordering van de internationale rechtsorde. Het kabinet benadrukt dat de gronden voor deze inzet, zoals uiteengezet in de brief van 27 augustus 2018, nog altijd gelden.² De Nederlandse steun aan Afghanistan dient onze eigen belangen en die van de Afghaanse bevolking. De opbouw van een stabiel Afghanistan met veilige steden en een veilig platteland draagt ook bij aan onze veiligheid, bijvoorbeeld doordat Afghanistan niet langer een uitvalsbasis is voor terroristische aanvallen op doelen in het Westen. Ook het tegengaan van irreguliere migratie hangt voor een belangrijk deel samen met stabiliteit. Daarnaast zijn bondgenootschappelijke solidariteit en onze samenwerking met Duitsland nog steeds belangrijke factoren voor Nederland.

² Kamerstuk 27 925 nr. 630

Voortzetting van de steun van de internationale gemeenschap aan Afghanistan is juist nu van groot belang. Dit draagt bij aan het scheppen van de juiste voorwaarden voor een intra-Afghaans vredesproces dat kan leiden tot duurzame vrede.

Politieke ontwikkelingen

Vredesproces

Op 29 februari 2020 bereikten de VS en de Taliban na ruim een jaar directe besprekingen, en na een succesvolle week van vermindering van geweld, een akkoord over een conditionele troepenterugtrekking van Amerikaanse en buitenlandse troepen. Er zaten geen andere partijen dan de VS en de Taliban aan tafel bij de onderhandeling van het akkoord. Dit was een stellige eis van de Taliban om aan onderhandelingen te beginnen en duidt erop dat de Taliban zich in een sterke onderhandelingspositie bevonden. Parallel aan de onderhandelingen tussen VS en Taliban zijn de VS en de Afghaanse regering een op bovenstaand akkoord gebaseerde gemeenschappelijke verklaring overeengekomen, waarin onder andere de conditionele troepenterugtrekking is benoemd en de VS blijvende steun aan de Afghaanse veiligheidssector uitsprak.

In het VS-Taliban akkoord staan afspraken over een conditionele Amerikaanse troepenreductie van 13.000 naar 8.600 binnen 135 dagen na ondertekening van het akkoord. De NAVO-inzet wordt volgens het akkoord proportioneel teruggebracht. Daarnaast is een voorwaardelijke volledige terugtrekking van alle Amerikaanse en buitenlandse militairen binnen 14 maanden na ondertekening van het akkoord afgesproken. Het uitgangspunt van de VS gedurende de onderhandelingen is altijd een *conditions based withdrawal* geweest. De belangrijkste voorwaarden uit het akkoord zijn afspraken over contraterorisme. Daarnaast zijn een gevangenenruil en de start van intra-Afghaanse vredesonderhandelingen verplichtingen voor de Taliban.

De intra-Afghaanse onderhandelingen hadden volgens het VS – Taliban akkoord op 10 maart 2020 moeten starten. Dit is op het moment van schrijven echter nog niet gebeurd vanwege onenigheid over de samenstelling van de Afghaanse onderhandelingsdelegatie en een gevangenenruil. De VS en Taliban hebben afgesproken dat vóór de start van de intra-Afghaanse onderhandelingen de Taliban 1.000 overheidsgevangenen moeten vrijlaten en de Afghaanse regering 5.000 Talibanleden moet vrijlaten. Onderhandelingen tussen de Afghaanse regering en de Taliban over de invulling van een gevangenenruil hebben tot 15 mei 2020 geleid tot vrijlating van 1.011 Talibanleden door de regering en 253 overheidsgevangenen door de Taliban.

Nederland, de EU, de VN, de NAVO en andere internationale partners zien het door de VS gesloten akkoord als eerste stap op weg naar een intra-Afghaans vredesproces dat uiteindelijk moet leiden tot een politieke oplossing en een duurzame vrede in het land. Nederland heeft altijd benadrukt dat Afghanistan geen vrijhaven voor terrorisme mag zijn en het is van belang dat dit gewaarborgd blijft. Desondanks is de weg naar duurzame vrede nog lang en onzeker. Zo zat de Afghaanse regering niet aan tafel bij gesprekken tussen de VS en de Taliban en zijn er geen clausules over mensenrechten opgenomen in het akkoord. Ook zijn er geen afspraken gemaakt over de voortzetting van intra-Afghaanse onderhandelingen nadat deze zijn gestart. Daarnaast moeten de Taliban nog bewijzen een betrouwbare onderhandelingspartner te zijn.

Nederland onderhoudt nauw contact met NAVO-bondgenoten over de operationele invulling van de door de VS gemaakte afspraken. Daarnaast zet Nederland zich in bilaterale gesprekken met de Afghaanse overheid in voor een inclusieve en duurzame vrede waarbij verworvenheden van de afgelopen 19 jaar behouden blijven, zoals vrouwenrechten en ontwikkelingen op het gebied van rechtsstatelijkheid. Ook vraagt Nederland aandacht voor de slachtoffers van het conflict.

Binnenlandspolitieke situatie

De onafhankelijke verkiezingscommissie IEC maakte op 18 februari 2020 de definitieve uitslag van de op 28 september 2019 gehouden Afghaanse presidentsverkiezingen bekend. President Ghani behaalde met 50,6% van de stemmen een absolute meerderheid en is als winnaar aangewezen. Zijn belangrijkste tegenkandidaat, voormalig *Chief Executive Officer* Abdullah Abdullah, behaalde 39,5% van de stemmen.

Abdullah accepteerde de verkiezingsuitslag niet en liet zichzelf op dezelfde dag als Ghani inaugureren tot president. Door het benoemen van een aantal gouverneurs en andere functionarissen ondernam hij stappen richting een parallelle overheid. De internationale gemeenschap heeft deze stappen van Abdullah veroordeeld. Op 17 mei jl. tekenden Ghani en Abdullah uiteindelijk een politiek akkoord, waarmee Abdullah het presidentschap van Ghani erkent.

De internationale gemeenschap, waaronder Nederland, verwelkomt het akkoord tussen Ghani en Abdullah. In aanloop naar het akkoord heeft de internationale gemeenschap meermaals kritiek geuit op de voortdurende politieke impasse. Middels een gezamenlijke verklaring op 16 april jl. riepen de EU-delegatie en de vertegenwoordigde lidstaten in Kaboel, waaronder Nederland, op tot het vormen van een inclusieve regering³. Nederland benadrukt zowel in bilateraal als multilateraal verband dat eenheid aan de zijde van de Afghaanse autoriteiten van cruciaal belang is voor het intra-Afghaanse vredesproces.

Mensenrechten

De mensenrechtensituatie in Afghanistan is zorgelijk. Het verbeteren van de mensenrechtensituatie blijft een proces van de lange adem en is nauw verbonden met het conflict. Afghanistan heeft op het gebied van mensenrechten, de positie van het maatschappelijk middenveld en persvrijheid een positieve ontwikkeling doorgemaakt sinds 2001, zeker in vergelijking met buurlanden. In debatten op televisie en op de radio worden politici, de Taliban en de regering openlijk bekritiseerd. Desalniettemin blijft Afghanistan een van de gevaarlijkste landen voor journalisten en mensenrechtenverdedigers om te opereren, met name in gebieden die niet door de regering worden gecontroleerd. Nederland zet zich o.a. financieel, via trainingen en in bilaterale gesprekken in om de positie van journalisten en mensenrechtenverdedigers te verbeteren.

De VN-missie in Afghanistan (UNAMA) meldde dat het aantal burgerslachtoffers in Afghanistan in 2019 ten opzichte van 2018 licht is gedaald. In totaal vielen er in 2019 10.392 burgerslachtoffers (3.403 doden, 6.989 gewonden), tegenover 10.994 burgerslachtoffers in 2018 (3.803 doden, 7.191 gewonden).⁴ Dit is het laagste aantal burgerslachtoffers sinds 2013,

³ https://eeas.europa.eu/delegations/afghanistan/77656/press-release-european-union-heads-missions-and-ambassador-norway-urgency-reach-political_en

⁴ https://unama.unmissions.org/sites/default/files/afghanistan_protection_of_civilians_annual_report_2019_-_22_february.pdf

maar nog altijd zorgelijk. Nederland vraagt bij de Afghaanse autoriteiten en in NAVO verband consequent aandacht voor het voorkomen van burgerslachtoffers. Ook wordt via *Resolute Support* aandacht besteed aan mensenrechten bij het trainen en adviseren van de veiligheidsdiensten.

De positie van vrouwen op politiek, economisch en maatschappelijk gebied is aanzienlijk verbeterd sinds 2001. Deze verbeteringen zijn echter niet onomkeerbaar. Daarnaast zijn juist vrouwen kwetsbaar voor conflictgerelateerd geweld. Afghanistan heeft in 2015 het nationale actieplan ter implementatie van VN resolutie 1325 over *Women, Peace and Security* opgesteld, maar de implementatie hiervan blijft achter. Dit is meermaals aangekaart door de Ambassade in gesprekken met het Afghaanse autoriteiten, waaronder het Ministerie van Financiën, dat verantwoordelijk is voor het bewaken van de voortgang op afgesproken indicatoren binnen het *Geneva Mutual Accountability Framework* (GMAF).

Veiligheid

Algemeen

Het afgelopen jaar was de veiligheidssituatie in Afghanistan onveranderd slecht. De Taliban wisten niet alleen geleidelijk terrein te winnen op de ANDSF maar ook de bestuurlijke macht en invloed over de bevolking te vergroten. Hoewel beide partijen niet in staat zijn het conflict militair te beslechten, verzwakken de ANDSF door de vele en aanhoudende aanvallen van de Taliban. Ondertussen beperken de Taliban de eigen verliezen door de manier van optreden continue aan te passen.

In aanloop naar de geweldsvermindering voerden de Taliban de militaire druk op de Afghaanse overheid op om hun onderhandelingspositie in de verwachte intra-Afghaanse onderhandelingen te verbeteren. Dit was na afloop van de periode van geweldsvermindering wederom het geval.

De grote steden en de belangrijkste bevolkingscentra blijven grotendeels onder controle van de Afghaanse overheid. Wel voerden de Taliban enkele grootschalige aanvallen uit, zoals op de provinciehoofdstad van Kunduz in augustus 2019. De Taliban veroverden geregeld districtscentra, veelal in afgelegen of moeilijk toegankelijke gebieden. Doorgaans was de overname tijdelijk. Daarnaast vallen de Taliban verspreid over het gehele land de Afghaanse veiligheidstroepen aan. Het gaat daarbij dagelijks om vele tientallen acties, zowel kleinschalige als meer omvangrijke. Aanzienlijke gebieden staan inmiddels onder controle van de Taliban. Deze gebieden zijn nauwelijks toegankelijk voor overheidsfunctionarissen. De Taliban voeren hier beperkt bestuurlijke taken uit, zoals belastingheffing en rechtspraak.

ANDSF

De ANDSF zijn niet in staat gebleken de opmars van de Taliban tegen te houden. Door de constante druk op hun locaties, treden de ANDSF vooral defensief en statisch op. De offensieve operaties die het Afghaanse leger en de politie uitvoerden hadden doorgaans beperkte en tijdelijke effecten. De ANDSF hebben het aantal kleine controleposten, die kwetsbaar zijn voor aanvallen van de Taliban, onder andere op advies van *Resolute Support* verminderd. Het doel was om vanaf grotere bases offensiever op te treden. In de praktijk bleken zij echter ook vanaf de grotere bases voornamelijk statisch op te treden. Daarmee heeft de reductie van het aantal kleine controleposten het beoogde effect niet gehaald.

Door ondervulling en een groot personeelsverloop is de capaciteit van de ANDSF ontoereikend om op alle plaatsen waar de Taliban offensieven ontplooiën voldoende eenheden ter plaatse te krijgen. Het grote personeelsverloop komt onder andere door operationele verliezen, natuurlijk verloop en desertie. Dit staat de operationele geoefendheid en gereedheid in de weg, met als gevolg dat veel eenheden van de ANDSF het vereiste niveau niet kunnen behalen of vasthouden. Daarnaast hebben de vele slachtoffers een negatieve invloed op het moreel van de overige personeelsleden.

Waar reguliere eenheden beperkt succes boeken, lukt dit speciale eenheden van leger en politie, zoals het door Nederlandse militairen gesteunde *Afghan Territorial Force-888 (ATF-888)*, vaak wel. De speciale eenheden zijn bij hun operaties veelal nog afhankelijk van Westerse ondersteuning, zoals luchtsteun. Verder zijn zij in aantal te beperkt om de tekortkomingen van de reguliere eenheden teniet te doen.

Situatie in het Noorden

Het merendeel van de Nederlandse troepen is actief in Noord-Afghanistan. De veiligheidssituatie heeft zich in Noord-Afghanistan de afgelopen periode grotendeels op vergelijkbare wijze ontwikkeld als in de andere delen van Afghanistan. Het aantal geweldsincidenten door de Taliban in het noorden is sterk gestegen, waar het noorden enkele jaren geleden relatief weinig geweld kende.

De meeste geweldsincidenten vonden plaats in het westen van de provincie Balkh, in de zogenaamde Kunduz-Baghlan corridor, en in de provincie Faryab. Hier staan de ANDSF in Noord-Afghanistan het meest onder druk en hebben zij sinds juni 2019 grote verliezen geleden. De Taliban wisten hun invloed en controle in dit gebied gestaag uit te breiden.

Islamic State Khorasan Province

In het najaar van 2019 leed *Islamic State Khorasan Province (ISKP)* zware verliezen tegen de Taliban en de ANDSF in de provincies Nangarhar en Kunar, waar zij haar machtsbasis heeft. Een deel van de ISKP-strijders en hun families hebben zich destijds overgegeven aan de Afghaanse overheid. Hoewel zijn invloed is verminderd, is ISKP niet verslagen. Zo pleegden ISKP in maart vier aanslagen in Kabul, deels gericht tegen religieuze minderheden zoals sjiiitische Hazara's en sikhs.

De grootste dreiging gaat van ISKP uit in Kabul, waar de groepering verschillende actieve cellen heeft die aanslagen voorbereiden. Naast grote aanslagen die veel media-aandacht genereren, voert ISKP in Kabul ook kleinere aanvallen uit zoals liquidaties. In andere delen van Afghanistan zijn lokaal sympathisanten van ISKP te vinden. Zij hebben echter een marginale invloed op de veiligheidssituatie en beheersen geen grondgebied. De Taliban verzetten zich tegen een grotere rol voor ISKP in Afghanistan.

Nederlandse bijdrage aan Resolute Support

Het mandaat voor de huidige Nederlandse inzet behelst ongeveer 160 militairen, onderverdeeld in drie delen:

1. Conventionele eenheden in Train, Advise, Assist Command – North (TAAC-N): ongeveer 95 militairen, waaronder adviseurs, medische staf, force protection en logistieke ondersteuning.

2. Conventionele eenheden in het hoofdkwartier van Resolute Support in Kabul: ongeveer 11 militairen en vier politiefunctionarissen.
3. Special Operations Forces (SOF) in TAAC-N: ongeveer 50 militairen.

Sinds de voortgangsrapportage van 24 mei 2019 zijn ten aanzien van een aantal aandachtspunten uit het Toetsingskader 2014 geen veranderingen opgetreden. Dit is onder andere het geval voor de deelnemende landen, invloed en bevelstructuur. Ook de rechtsgrond voor en het mandaat van Resolute Support zijn ten opzichte van de voortgangsrapportage van 24 mei 2019 onveranderd. Verder zijn de medische voorzieningen op dezelfde wijze geborgd als in de vorige voortgangsrapportage beschreven.⁵ De ontwikkelingen die zich sindsdien voordoen op de overige aandachtspunten uit het Toetsingskader staan hieronder beschreven.

Mandaat

In navolging van het akkoord tussen de VS en de Taliban wordt het totale troepenaantal van Resolute Support bijgesteld. Dit gebeurt parallel aan Amerikaanse troepenreductie in de eerste 135 dagen na sluiting van het akkoord. Tot medio juli 2020 wordt het troepenplafond van de missie bijgesteld van 16.000 naar ongeveer 12.000 troepen. Dit aantal is vergelijkbaar met het troepenniveau dat de missie voor 2017 had en een aanpassing van de structuur van de missie is dan ook niet nodig.

De missie bevindt zich ook na de reductie nog in de eerste fase van het Operationele Plan. Hierin is Resolute Support gestoeld op een *hub and spokes* model met een aanwezigheid in Kabul (de *hub*) en vier regionale centra in Afghanistan (de *spokes*): Mazar-e Sharif (Noord), Herat (West), Kandahar (Zuid) en Lagham (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 Kabul gebeurt.

Militaire aspecten van Nederlandse bijdrage aan Resolute Support

Gevolgen akkoord VS en Taliban

De initiële reductie van het troepenaantal van Resolute Support betekent voor Nederland een vermindering met ongeveer 15 militairen. Dit zijn zowel conventionele eenheden als *Special Operations Forces*. De reductie vindt zo veel mogelijk plaats tijdens reguliere rotatiemomenten en moet medio juli zijn voltooid.

Het akkoord tussen de VS en de Taliban voorziet in een volledige terugtrekking van de Amerikaanse militaire aanwezigheid en buitenlandse troepen binnen 14 maanden na dagtekening van het akkoord. Deze tijdlijn voor terugtrekking is erg ambitieus en zoals eerder beschreven aan voorwaarden gebonden. Op dit moment wordt nog niet aan alle voorwaarden voldaan en is van volledige terugtrekking nog geen sprake. Wel spreekt de NAVO in het kader van *prudent planning* over de manier waarop een eventuele terugtrekking zou kunnen gebeuren. Daarbij wordt in acht genomen dat (volledige) redeployment tijd kost en beslag legt op schaarse logistieke capaciteiten. Eveneens wordt in acht genomen dat bondgenoten van elkaar afhankelijk zijn voor de uitvoering van hun operaties. Zo is Nederland afhankelijk van Amerikaanse *enablers* en van de samenwerking Duitsland, dat *framework nation* is van TAAC-N.

⁵ Kamerstuk 29 521 nr. 383

Nederland onderhoudt hierover nauw contact met Duitsland en andere bondgenoten.

Nederland blijft in NAVO-verband aandringen op *conditions-based* besluitvorming over de missie, waarbij ook wordt benadrukt dat naast de afspraken over contraterroreisme ook voortgang op het politieke proces een belangrijke overweging moet zijn.

Gevolgen COVID-19

De Tweede Kamer is op 24 maart geïnformeerd dat de commandant van Resolute Support kort daarvoor opdracht had gegeven om het personeel dat niet essentieel is voor de voortzetting van de missie tijdelijk terug te trekken.⁶ Het achterblijvende personeel is van essentieel belang om een basis in bedrijf te houden en om militaire apparatuur en goederen te beschermen. Essentiële processen zijn bijvoorbeeld medische zorg en *force protection*. Voor Nederland betreft de terugtrekking op dit moment ongeveer 35 personen, zowel in Mazar-e-Sharif als in Kabul. Zij zijn tijdelijk herplaatst in Nederland, en zullen weer worden ingebracht wanneer de restricties worden opgeheven. Deze maatregel is onlangs verlengd en is tot 19 juli van kracht.

Personeel dat inroteert in Resolute Support moet vooraf twee weken in quarantaine hebben doorgebracht. Hiertoe heeft het Defensie diverse locaties ingericht in Nederland.

Met de terugtrekking van niet-essentieel personeel is het onvermijdelijk dat het operationele tempo afneemt of zelfs tijdelijk stopt. Dit geldt in het bijzonder voor *Train, Advise and Assist*-activiteiten door conventionele en de SOF-adviseurs. De adviseurs voeren hun taak waar mogelijk uit middels telefonisch contact en video teleconferencing (vtc). Fysieke ontmoetingen tijdens de werkzaamheden worden beperkt tot het absoluut noodzakelijke. Behoud van het essentiële personeel stelt de missies in staat het tempo te verhogen wanneer de restricties worden opgeheven. Met deze tijdelijke maatregel is de continuïteit voor de langere termijn gewaarborgd.

1. Wijze van optreden conventionele eenheden in TAAC-N

In samenwerking met de andere deelnemers aan TAAC-N zetten Nederlandse adviseurs zich in om Afghaanse eenheden te trainen, te assisteren en te adviseren (TAA). TAA vindt onder andere plaats op het gebied van operationele planning, logistiek, bedrijfsvoering en gender. De focus van TAA is eind 2019 verschoven van operaties naar het verbeteren van de zogenoemde *institutional viability*. Dit heeft te maken met de (eerderegenoemde) constatering dat het moreel van de ANDSF laag is, de uitval van personeel hoog en het voortzettingsvermogen niet in lijn met de vraag uit operaties en bedrijfsvoering. Daarom is in de gewijzigde focus is meer aandacht voor personeelszorg, de leefomstandigheden en robuuste logistiek.

In opdracht van de commandant van TAAC-N is het Nederlandse *force protection* peloton dat geplaatst is in Mazar-e Sharif regelmatig voor een periode van twee weken ingezet op het vliegveld van Maimanah, in de provincie Faryab. Dit gebeurde ter ondersteuning van een team van adviseurs dat daar training gaf om het leiderschap van Afghaanse landmachtseenheden ter plaatse naar een hoger niveau te brengen. Het Nederlandse personeel voerde in de zogenoemde *safe haven* beveiliging.

⁶ Kenmerk 2020D11584

ligingstaken uit en trad eveneens op als *guardian angel* voor de trainers. Dit vond plaats op het vliegveld van Maimanah en op dezelfde manier als de reguliere werkzaamheden in Mazar-e Sharif.

2. Wijze van optreden conventionele eenheden in Kabul

In het hoofdkwartier van Resolute Support vult Nederland vanaf medio 2019 een sleutelfunctie in de *Executive Advisory Group*. De EAG adviseert het *Office of the National Security Council* op het Afghaanse presidentieel paleis, gericht op het ontwikkelen van een zelfstandig veiligheidsapparaat. Daarnaast zijn nog andere stafofficieren actief in het hoofdkwartier.

In het *Police Institutional Advisory Team* (PIAT) adviseren en assisteren twee militairen van de Koninklijke Marechaussee en twee medewerkers van de Nationale Politie de Afghaanse Nationale Politie op het gebied van training en capaciteitsopbouw bij het opzetten van een duurzaam, professioneel Afghaans politieapparaat dat zich richt op bewaken, handhaven van de openbare orde en het opsporen van plegers van strafbare feiten. Om de aansluiting met bredere advisering aan het *Ministry of Interior* te verbeteren, valt het PIAT sinds december 2019 onder de *Ministerial Advisory Group – Interior* (MAG-I).

3. Wijze van optreden Special Operations Forces

Nederland levert sinds juli 2018 een bijdrage aan het Duits-Nederlandse *Special Operations Advisory Team* (SOAT) in Mazar-e-Sharif, met als doel de oprichting van een nieuwe eenheid van de Afghaanse speciale politie. Sindsdien zijn alle vier de squadrons van *Afghan Territorial Force* (ATF)-888 en een gedeelte van de staf operationeel geworden en ingezet.

Het Duits-Nederlandse SOAT heeft het ATF-888 begeleid bij diverse operaties, waaronder gedurende de presidentsverkiezingen van 28 september 2019. Daarnaast heeft ATF-888 zelfstandig operaties uitgevoerd. De afgelopen periode heeft ATF-888 de systematiek voor instandhouding van de eenheid opgezet. In deze systematiek hebben de eenheden achtereenvolgens een trainingsperiode, een operationele periode en een verlofperiode.

Na het akkoord tussen de VS en de Taliban zijn de TAA-activiteiten tot een minimum teruggebracht. Daardoor, en door de maatregelen in het kader van de uitbraak van COVID-19, is de omvang van het Duits-Nederlandse SOAT tijdelijk sterk gereduceerd. Op het moment dat de COVID-maatregelen niet langer van kracht zijn, is het binationale SOAT in staat de TAA-activiteiten weer te intensiveren.

Processing, Exploitation and Dissemination-capaciteit

Zoals gemeld heeft Nederland gehoor gegeven aan een verzoek van het Amerikaanse hoofdkwartier CENTCOM om de Nederlandse *Processing, Exploitation and Dissemination* (PED-)capaciteit, naast de huidige inzet in de strijd tegen ISIS in Irak, in te kunnen zetten voor Resolute Support.⁷ De PED-capaciteit is sindsdien wekelijks binnen de missie ingezet en voorziet daarmee in een behoefte aan tijdige beschikbaarheid van gevalideerde inlichtingeninformatie.

⁷ Kamerstuk 28 676 nr. 321

Gevolgen voor de gereedheid en de geoefendheid

De Nederlandse bijdrage aan Resolute Support is in de rapportageperiode nagenoeg gelijk gebleven. Voor het leveren van het benodigde schaarse specialistische personeel zijn er afgelopen periode werkbare oplossingen gevonden zoals het tijdelijk invliegen van personeel op basis van een werkbezoek. De jaarlijkse inzetbaarheidsrapportage die de Tweede Kamer op Prinsjesdag toekomt, gaat uitvoeriger in op de gevolgen van inzet voor de gereedheid.

Ontwikkelingssamenwerking

Nederland levert sinds 2001 een substantiële bijdrage aan de ontwikkeling van Afghanistan. De nadruk ligt hierbij op een geïntegreerde benadering, waarbij de diplomatieke-, defensie- en ontwikkelingsinspanningen in samenhang worden gezien. Daarnaast sluit de bijdrage aan op de prioriteiten die de Afghaanse autoriteiten in samenwerking met de internationale gemeenschap hebben vastgesteld. Afghanistan bevindt zich in de zogeheten *transformation decade*. In deze periode van 2015 tot 2024 moet Afghanistan zelfredzaam worden. Daarom brengen donoren in deze periode bilaterale bijdragen geleidelijk omlaag en wordt Afghanistan ondersteund in het genereren van eigen inkomsten.

In november 2018 vond de ministeriële Genève conferentie plaats waarbij een *joint communiqué* en het GMAF werden vastgesteld. Hierin zijn principes en indicatoren vastgelegd voor de Afghaanse overheid en de donorgemeenschap voor het besteden van ontwikkelingshulp en het doorvoeren van noodzakelijke hervormingen. Hierin is onder meer aandacht voor het stroomlijnen van donorbijdragen, *private sector development*, goed bestuur en anti-corruptiemaatregelen en de monitoring van noodzakelijke hervormingen. De planning is dat eind 2020 opnieuw een ministeriële donorconferentie plaatsvindt. Nederland zal aan de conferentie deelnemen en zal hierbij gevraagd worden de financiële bijdrage voor de komende jaren bekend te maken.

De Nederlandse bijdrage aan Afghanistan is onderdeel van een internationale inspanning waarbij coördinatie van belang is. De Afghaanse overheid voert daarom onder leiding van het Afghaanse Ministerie van Financiën sectorale dialogen om alle internationale inspanningen bij elkaar te brengen en voortgang te monitoren. Nederland coördineert ook direct met internationale partners, onder andere binnen het Nordic+ verband. Dit is een samenwerkingsverband van Denemarken, Finland, Noorwegen, Zweden en Nederland. Vanaf 1 juni 2020 zal Nederland voor zes maanden binnen dit verband als voorzitter optreden.

Nederlandse accenten

De focus van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking in Afghanistan is nog altijd Veiligheid en Rechtsorde (V&R), met gender en migratie als dwarsdoorsnijdende thema's.

Een voorbeeld van de Nederlandse V&R inzet is de samenwerking met UN HABITAT. In het *Afghanistan Urban Safety and Security Program* worden binnen 110 gemeenschappen in Afghaanse steden *community development councils* (CDC's) opgezet. Deze CDC's worden getraind over veiligheid in hun gemeenschappen en bijvoorbeeld het belang van *community policing*. Daarnaast ontvangen zij financiering voor door hen zelf ontwikkelde projecten ter bevordering van de veiligheid in de gemeenschappen. Nederland werkt ook samen met de ngo HALO trust aan de ontminning van Afghanistan. HALO verwijdert landmijnen en

niet-ontploffte munitie zoals IEDs, maar biedt ook slachtofferhulp en voorlichting. Met de Nederlandse bijdrage heeft HALO in 2019 meer dan 1,3 miljoen m² grond vrijgemaakt van landmijnen. Hiervan hadden 11.746 Afghanen direct baat, waarvan bijna 7000 vrouwen en meisjes. Daarnaast werden 1.085 *explosive ordnance risk education* sessies verzorgd.

Via het *Addressing Root Causes* (ARC)-programma draagt Nederland bij aan het wegnemen van grondoorzaken van migratie en het voorkomen van ongeïnformeerde, irreguliere migratie. In Afghanistan zijn deze projecten gericht op de bevordering van de toegang tot basisvoorzieningen voor kwetsbare bevolkingsgroepen en van de werkgelegenheid voor jonge Afghanen.

Het is bekend dat het bewerkstelligen van vooruitgang in de Afghaanse context zeer complex is. Dit illustreert de samenwerking met het Duitse Ministerie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling en het *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) in het kader van het *Rule of Law* programma. Dit programma brengt de formele en informele juridische sector samen en poogt deze relatie te formaliseren. Om deze resultaten te bereiken was onder andere de aanneming van een verzoeningswet (*Law on reconciliation*) voorzien. Tot op heden is deze wet echter niet aangenomen. Daarnaast heeft de veiligheidssituatie geleid tot een terugtrekking van uitgezonden personeel en de vermindering van monitoringsmogelijkheden. In gesprekken tussen de Nederlandse ambassade in Kabul en GIZ wordt gekeken hoe hier in de toekomst het beste mee om te gaan.

Naast bilaterale programma's draagt Nederland ook bij aan *Multi-Partner Trust Funds* (MPTFs). Via het *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (ARTF) steunt Nederland de sociaaleconomische ontwikkeling van Afghanistan en capaciteitsopbouw van de Afghaanse overheid. In 2019 is besloten dat Nederland voorlopig voor de laatste keer heeft bijgedragen aan de betaling van politiestalarissen via het *Law and Order Trust Fund for Afghanistan* (LOTFA). Naar aanleiding van hervormingen binnen het LOTFA is voor 2020 besloten tot een aanpassing van de Nederlandse bijdrage, die beter aansluit bij het V&R-speerpunt. Voor 2020 is een bijdrage van 5 miljoen euro voorzien aan het zogeheten *justice window*. Het doel is dat hieruit onder andere projecten op het gebied van rechtsstaatelijkheid worden gefinancierd.

Nederland levert ook via de EU een belangrijke bijdrage aan de ontwikkeling van Afghanistan. Binnen het ontwikkelingssamenwerkingsinstrument van de EU is 1,4 miljard euro beschikbaar voor Afghanistan voor de periode 2014–2020. De programmering van de EU richt zich onder andere op het versterken van de landbouwsector, de gezondheidszorg en de rechtsstaat, waarbij gender een dwarsdoorsnijdend thema is.

Gevolgen van VS-Taliban akkoord voor Nederlandse ontwikkelingsinzet

De door de VS gemaakte afspraken met de Taliban betreffen alleen de militaire inzet. Vooralsnog heeft dit geen effect op de Nederlandse ontwikkelingsinspanning. Het is echter niet uit te sluiten dat ontwikkelingen in Afghanistan aanleiding geven tot wijziging van de Nederlandse ontwikkelingsinzet. Nederland houdt de ontwikkelingen in Afghanistan daarom, ook vanuit ontwikkelingsperspectief, nauwlettend in de gaten.

Het VS-Taliban akkoord benoemde de start van intra-Afghaanse vredesonderhandelingen. In dit kader draagt Nederland bij internationale en Afghaanse partners uit dat voortzetting van bilaterale steun afhankelijk is van de uitkomst van het vredesproces – waarbij geen concessies worden

gedaan op verworvenheden als mensenrechten, en vrouwenrechten in het bijzonder.

Humanitaire hulp

De humanitaire situatie in Afghanistan verslechterde in 2019 aanzienlijk, als gevolg van instabiliteit en afwisselende droogte én overstromingen. Het aantal mensen in Afghanistan dat voedsel onzeker was steeg mede daardoor in rap tempo. De VN voorziet dat in 2020 een kwart van de Afghaanse bevolking afhankelijk is van humanitaire hulp. Nederland droeg in 2019 via de *Dutch Relief Alliance* (een consortium van Nederlandse ngo's) en de internationale beweging van het Rode Kruis bij aan humanitaire hulpverlening in Afghanistan.

Nederland besteedde meer dan de helft van het wereldwijde humanitaire budget (ca. 220 miljoen euro in 2019) via ongeoormerkte bijdragen aan de belangrijkste humanitaire VN-organisaties en het Internationale Comité van het Rode Kruis. Hiermee zijn deze organisaties in staat om snel en flexibel in te springen op humanitaire noden waar die zich voordoen, waaronder in Afghanistan.

Omdat de situatie in Afghanistan het afgelopen jaar zo ernstig is verslechterd heeft Nederland voor 2020 ook een bijdrage van 4 miljoen euro gedaan aan het *Afghanistan Humanitarian Fund* van OCHA.

Migratiesamenwerking

Afghanistan blijft een belangrijk land van herkomst voor asielzoekers in Nederland en Europa, de meerderheid van deze aanvragen wordt echter afgewezen. Uitgeprocedeerde asielzoekers hebben geen recht om in Nederland te blijven. Het heeft de voorkeur dat terugkeer op vrijwillige wijze gebeurt. In dat geval kan aanspraak worden gemaakt op terugkeerondersteuning via de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). In 2019 werd met medewerking van de Afghaanse autoriteiten gedwongen terugkeer van ongeveer twintig uitgeprocedeerde Afghanen gerealiseerd. De grootste uitdaging is het uitblijven van medewerking van de Afghaanse autoriteiten bij gedwongen terugkeer van alleenstaande minderjarige asielzoekers.

Grote aantallen Afghanen worden opgevangen in landen in de regio, zoals Iran en Pakistan. Aangezien een deel van deze Afghanen wil terugkeren, financiert Nederland sinds 2019 een programma ter ondersteuning van de terugkeerders naar Afghanistan uit deze landen.

Om potentiële migranten in staat te stellen een betere afweging te maken tussen de risico's van irreguliere migratie en legale en veilige alternatieven, financiert Nederland sinds 2019 twee landelijke bewustwordingscampagnes in Afghanistan, deze worden uitgevoerd door *Internews Europe* en de *Danish Refugee Council*.

Tenslotte financiert Nederland de IOM voor het uitvoeren van een project dat kennis van de Afghaanse diaspora in Nederland inzet ter ontwikkeling van Afghanistan.

Corruptie

Corruptie vormt een hardnekkig probleem in Afghanistan, waarover de Tweede Kamer meermaals is geïnformeerd.⁸ Nederland stelt zich daarom op als kritische donor. Nederland doet geen bijdragen zonder voorwaarden en zet, ondanks de weerbarstige veiligheidssituatie, in op goede monitoring van voortgang van bilaterale ontwikkelingsprojecten, onder meer door middel van jaarplannen, rapportages en veldbezoeken.

Om corruptie en fraude met de eigen bijdragen aan Afghanistan te voorkomen, wordt een groot deel van de Nederlandse bijdrage via MPTFs besteed. Deze fondsen kennen verschillende internationale organisaties die optreden als administrator en *trustee*. Daarnaast speelde Nederland een actieve rol in het doorvoeren van hervormingen in het LOTFA om hardnekkige corruptie te bestrijden en te voorkomen. Ondanks deze inspanningen kan niet volledig worden uitgesloten dat er in de Afghaanse context malversaties plaatsvinden binnen programma's en projecten die (mede) door Nederland worden gefinancierd.

Risico's en aandachtspunten

COVID-19

Naast onmiddellijke gevolgen voor de militaire inzet brengt COVID-19 ook risico's met zich mee voor de algehele Nederlandse inzet in Afghanistan op de middellange termijn, en voor het land zelf. Dit is nog met veel onzekerheid omgeven. Het zal sterk afhangen van het verdere verloop van de pandemie en hoe de verspreiding in Afghanistan zich voortzet. Wel moet er rekening gehouden worden met langdurige beperkingen voor de missie waardoor TAA maar op beperkte schaal mogelijk blijft.

Daarnaast schalen op OS-gebied sommige uitvoeringspartners hun aanwezigheid in Afghanistan af vanwege de gezondheidsrisico's. Dit zal mogelijk leiden tot vertragingen in de implementatie van de huidige OS-inzet. Ook kijken partners naar mogelijkheden om hun inzet te richten op COVID-19 bestrijding en kunnen sommige voorgenomen activiteiten geen doorgang meer vinden nu de samenleving steeds verder op slot komt te zitten. Ten slotte zal met het afschalen van Ambassades en een verminderde aanwezigheid van de internationale gemeenschap de mogelijkheid tot directe monitoring, of monitoring door derden, van projecten en programma's afnemen.

Vredesproces en verdere troepenafbouw

Er bestaat een kans dat de intra-Afghaanse besprekingen toch niet van start gaan, of dat deze niet het gewenste resultaat opleveren. Daaraan gekoppeld is het mogelijk dat bondgenoten bij het uitblijven van voortgang op het politieke spoor zullen kiezen voor een verdere troepen afbouw zonder dat er zicht is op een vredesakkoord. Gezien de onderlinge afhankelijkheden van de militaire bijdragen is het waarschijnlijk dat dergelijke ontwikkelingen gevolgen zouden hebben voor de voortzetting van de *Resolute Support* missie. Nederland zet zich in NAVO-verband en bilateraal in om deze risico's te mitigeren en de kans hierop te verkleinen.

Veiligheid

De strijd tussen de opstandelingen en de Afghaanse overheid zet de veiligheidssituatie in de gebieden waar de Nederlandse troepen actief zijn

⁸ Kamerstuk 27 925 nr. 254, nr. 398, nr. 415, nr. 472

onder druk. De Taliban richten hun aanvallen primair op Afghaanse overheidsinstanties en veiligheidstroepen. De Taliban hebben zich, sinds het akkoord met de VS, onthouden van aanvallen op coalitietroepen. Desondanks kunnen coalitietroepen nog wel het slachtoffer worden van aanvallen wanneer zij samen zijn met Afghaanse veiligheidspersoneel. Daarnaast blijven *insider attacks* van leden van de ANDSF tegen coalitie-militairen mogelijk. De Nederlandse militairen zijn getraind en uitgerust om met deze dreiging te kunnen omgaan. Er is voor de Nederlandse adviseurs ook altijd sprake van uitgebreide voorzorgsmaatregelen en beveiliging wanneer zij TAA activiteiten uitvoeren.

Het personeel van het Duits-Nederlandse SOAT wordt ingezet om Afghaanse speciale eenheden te begeleiden. Deze eenheden voeren risicovolle operaties uit en treden daarmee op in situaties potentieel hoog in het geweldsspectrum. Dit kan resulteren in een hogere dreiging voor de begeleiders. Ook hier geldt dat het Nederlandse personeel voldoende is getraind en uitgerust om adequaat met deze dreiging om te gaan.

Beperkingen TAA

Het niveau en de frequentie van contacten van de conventionele adviseurs met de Afghaanse counterparts ten behoeve van wie zij TAA activiteiten uitvoeren is beperkt. Dit komt onder meer door de benodigde voorzorgsmaatregelen en beveiliging wanneer de adviseurs TAA activiteiten uitvoeren. De capaciteitsopbouw verloopt door deze beperkingen moeizamer dan in andere landen waar regelmatig contact met de lokale counterparts mogelijk is.

Financiën

De Nederlandse deelname aan Resolute Support heeft in 2019 totaal ongeveer 39,5 miljoen euro gekost. Voor de Nederlandse militaire inzet in Afghanistan in 2020 is momenteel 30 miljoen euro geraamd. De verhoging van 6 miljoen euro ten opzichte van de begroting van 2020 (Kamerstuk 35 300-X) heeft te maken met de operationele behoeften van het SOAT en de vertraging die eind 2019 is optreden bij de nieuwbouw van het kamp. In de eerste drie maanden van 2020 is ongeveer 4,5 miljoen euro van het budget gerealiseerd. De additionele uitgaven worden gefinancierd uit het Budget Internationale Veiligheid (BIV) voor crisisbeheersingsoperaties.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

De Minister van Defensie,
A.Th.B. Bijleveld-Schouten

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag