

Vergaderjaar 2020–2021

27 925

Bestrijding internationaal terrorisme

Nr. 783

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juni 2021

Tijdens het Commissiedebat over de aanvullende artikel 100-inzet Resolute Support Missie Afghanistan, op 22 april jl., heeft het kabinet toegezegd voor het zomerreces een Kamerbrief te sturen over de toekomstige inzet en hulp aan Afghanistan, na het beëindigen van de huidige militaire inzet van de NAVO (Kamerstuk 27 925, nr. 780). Met deze brief, mede namens de Minister en Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, wordt opvolging gegeven aan deze toezegging.

In deze brief gaat het kabinet eerst in op het Nederlandse belang in Afghanistan en de recente context, om vervolgens in te gaan op de voorgenomen inzet ten aanzien van de Nederlandse politieke-, veiligheids-, ontwikkelings- en migratie-inzet in Afghanistan.

Bij de totstandkoming van deze brief is gesproken met verschillende ngo's die actief zijn in Afghanistan, deze gesprekken vonden zowel in Den Haag, als Kaboel plaats. Aan deze overleggen namen ook vertegenwoordigers van de Afghaanse diaspora deel.

Nederland en Afghanistan

Nederland levert sinds 2001 een substantiële bijdrage aan de ontwikkeling van Afghanistan. Dat gebeurt via een geïntegreerde benadering, waarbij de diplomatieke, defensie- en ontwikkelingsinspanningen in samenhang moeten worden gezien. Daarnaast sluit de bijdrage aan op de prioriteiten die de Afghaanse autoriteiten in samenwerking met de internationale gemeenschap hebben vastgesteld.

Nederland heeft belang bij een stabiel Afghanistan, zoals in diverse Kamerbrieven vermeld (o.a. Kamerstuk 29 521, nr. 407). Het voorkomen dat Afghanistan opnieuw een vrijhaven wordt voor internationaal terrorisme, het wegnemen van grondoorzaken van irreguliere migratie en het bijdragen aan een stabiel en veilig Afghanistan, liggen aan de basis

van twintig jaar Nederlandse inzet in Afghanistan. Daarnaast werd met de militaire inzet tegemoet gekomen aan de bondgenootschappelijke solidariteit binnen de NAVO, passend bij de internationale inspanningen van Nederland.

Bovenstaande doelstellingen en belangen gelden nog steeds. De Nederlandse geïntegreerde inzet is gestoeld op het lange termijn streven naar een stabiel Afghanistan, met een zelfstandige en duurzame veiligheidssector en responsieve instituties met respect voor mensen- en vrouwenrechten. Gebrek aan stabiliteit, veiligheid, democratie en mensenrechten in Afghanistan hebben ook consequenties voor Nederland.

Met twintig jaar Nederlandse inzet in Afghanistan zijn grote militaire offers gebracht en is veel geïnvesteerd. Hiermee zijn belangrijke resultaten geboekt. De huidige Afghaanse veiligheidssector is nagenoeg van de grond af aan opgebouwd, de toegang tot het onderwijs is verbeterd en de Afghaanse levensverwachting is toegenomen. In Afghanistan zetelt inmiddels een democratisch verkozen regering, er is sprake van media-vrijheid en er bestaat een actief maatschappelijk middenveld.

Deze resultaten zijn echter nog niet onomkeerbaar en de Afghaanse noden blijven hoog. Ook de gehoopte mate van economische groei, benodigd voor een volledig zelfredzaam Afghanistan, blijft nog achter. Dit is versterkt door de COVID-19 pandemie. Daarom blijft voor een stabiel Afghanistan internationale ondersteuning van de Afghaanse autoriteiten en van het maatschappelijk middenveld noodzakelijk, juist nu het land zich op een kruispunt bevindt. Het kabinet wenst om die reden betrokken te blijven bij Afghanistan, op een manier die mogelijk en verantwoord is. Dit is onder andere afhankelijk van de ontwikkelingen in het land, zoals binnenlandspolitiek, het verloop van het vredesproces, de veiligheids-situatie, en de aanwezigheid van relevante partners.

In het geval van een wijziging in het Afghaanse politieke bestuur zal voor het maken van afwegingen over het al dan niet continueren van (een deel van) de Nederlandse inzet, cruciaal zijn hoe deze tot stand komt. Een wijziging in het politieke bestuur, als gevolg van een inclusief en vreedzaam intra-Afghaans vredesproces, zal zeer waarschijnlijk een positief effect hebben op de duurzaamheid van de Nederlandse inzet, de wijze waarop en de context waarin deze vorm krijgt.

Het kabinet wil benadrukken dat er op dit moment ten aanzien van Afghanistan vele onzekerheden bestaan. De rol van de Taliban in het toekomstige Afghanistan en de betrokkenheid van internationale partners zal zich moeten uitkristalliseren, naar gelang de ontwikkelingen in het land.

Voor de gehele Nederlandse inzet geldt dat voortdurend zal moeten worden afgewogen of deze duurzaam kan worden vormgegeven, verantwoord kan worden uitgevoerd, politiek wenselijk is en in samenwerking met internationale partners tot stand kan blijven komen, zodat resultaten voor Afghanistan gezamenlijk kunnen worden geboekt. Mochten de ontwikkelingen in Afghanistan naar aanleiding van deze afwegingen invloed hebben op de Nederlandse inzet, dan wordt uw Kamer hierover nader geïnformeerd.

Context

De situatie in Afghanistan is erg onvoorspelbaar en ontwikkelt zich momenteel niet in positieve zin. De risico's van groeiende invloed van de

Taliban zijn bekend, zoals ten aanzien van onafhankelijke rechterlijke macht, ruimte voor het maatschappelijk middenveld, vrijheid van meningsuiting en gelijke rechten voor vrouwen en meisjes. De Afghaanse regering blijft afhankelijk van de internationale gemeenschap voor de continuering van de uitvoering van overheidstaken. De vredesonderhandelingen blijven de beste kans bieden op een stabiel, veilig en vreedzaam Afghanistan, maar maken nog weinig voortgang. De druk op de Afghaanse strijdkrachten en politie (*Afghan National Defence and Security Forces* – ANDSF) door de Taliban blijft onverminderd groot. Daarnaast vinden veel gerichte aanslagen plaats op prominente Afghanen, journalisten en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld. Deze partijen zijn cruciaal voor het waarborgen van de verworvenheden van de afgelopen twintig jaar en het bestendigen van de lokale weerbaarheid.

De Taliban en de Afghaanse regering hadden in mei een driedaags staakt-het-vuren afgekondigd rondom het Suikerfeest. Het aantal geweldsincidenten is na afloop ervan echter weer toegenomen. Een verdere verslechtering van de veiligheidssituatie, na het beëindigen van de internationale militaire presentie, is waarschijnlijk. Vooral nog vindt de ontwikkelingsinzet doorgang zoals voorzien, mede dankzij blijvende aanwezigheid van partners en conflictsensitieve programmering.

De Afghaanse regering pleit voor blijvende aanwezigheid van internationale partners, mede gezien de signaalwerking die hier vanuit gaat over het vertrouwen in een vredige Afghaanse toekomst. De VS hield een soortgelijk pleidooi, en zegde Afghanistan na de aangekondigde beëindiging van de militaire inzet 300 miljoen dollar extra ontwikkelingssteun toe. Eerder werd dit bedrag nog voorwaardelijk toegezegd en verbonden aan betekenisvolle voortgang van het vredesproces. Ook de Taliban lijken het signaal af te geven open te staan voor blijvende, civiele, internationale aanwezigheid, na de beëindiging van de huidige militaire inzet. Het is echter de vraag hoe de Taliban zich zal gaan verhouden tot het nationale bestuur van Afghanistan en de internationale gemeenschap. Het antwoord op deze vraag is, een bepalende factor voor de stabiliteit, de verdere ontwikkeling van Afghanistan en de betrokkenheid van de internationale gemeenschap daarbij.

Voorgenomen inzet

Politieke inzet

De politieke inzet van Nederland krijgt vorm via bilaterale en multilaterale kanalen vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag, de Nederlandse ambassade in Kaboel en de Permanente Vertegenwoordigingen bij de EU, VN en de NAVO. Bij de politieke inzet speelt het vredesproces een cruciale rol. Nederland roept de partijen op het vredesproces voor te zetten en een einde te maken aan het geweld. Daarbij onderstreept Nederland het belang van inclusiviteit, het aanpakken van de grieven van alle slachtoffers van het conflict (*victim centered justice*) en het behoud van de verworvenheden van de afgelopen twintig jaar – in het bijzonder ten aanzien van de gelijke rechten voor vrouwen en meisjes. Voorts benadrukt Nederland het belang van een constructieve rol van landen in de regio, zoals Pakistan en Turkije, voor het welslagen van het vredesproces.

Daarnaast wil het kabinet blijven opkomen voor mensenrechtenverdedigers, journalisten en het maatschappelijk middenveld. Dit doet Nederland zowel in internationale verklaringen van bijvoorbeeld de EU en Nordic+ (samenwerkingsverband tussen: Denemarken, Finland, Noorwegen, Zweden en Nederland), als in bilaterale en multilaterale

gesprekken met de Afghaanse regering. Nederland blijft de Afghaanse autoriteiten tevens aanspreken op hun verantwoordelijkheid voor de veiligheid van alle burgers, inclusief systematisch bedreigde groepen.

In multilateraal verband stuurt Nederland aan op een proactieve rol van de EU in Afghanistan. Aangezien de EU, met haar lidstaten, de grootste donor is in Afghanistan, is een dergelijke rol passend. Op dit moment brengt de EU beleidsopties voor een toekomstige inzet in kaart. Nederland dringt daarbij aan op meer diplomatieke betrokkenheid van de EU bij het vredesproces en als ontwikkelingspartner van Afghanistan. Naast de EU heeft ook de VN een belangrijke rol te spelen in de ondersteuning van het vredesproces. Nederland bepleit daarom een stevige rol van de VN in de toekomstige internationale inzet in Afghanistan. Het mandaat van de huidige politieke VN-missie UNAMA loopt af in september 2021; de concrete invulling van de toekomstige VN-rol in Afghanistan moet nog worden bepaald.

De inzet is dat de Nederlandse ambassade aanwezig blijft in Kaboel, mits de veiligheidssituatie dit toestaat. Een operationeel civiel vliegveld, zoals het bestaande internationale vliegveld van Kaboel, is hiervoor cruciaal, net zoals een veilige locatie van waaruit de ambassade haar taken adequaat kan uitvoeren.

Veiligheidsinzet

De Nederlandse veiligheidsinzet in Afghanistan blijft ook na het einde van de *Resolute Support* (RS) missie van de NAVO gericht op het steunen van de Afghaanse strijdkrachten en politie. Deze zijn sinds 2002 nagenoeg van de grond af aan opgebouwd, mede dankzij de jarenlange NAVO-inzet. Hierdoor beschikt Afghanistan over een veiligheidsapparaat dat aanzienlijk professioneler en beter uitgerust is dan twintig jaar geleden. De mate waarin de ANDSF op eigen benen kan staan hangt af van de veiligheidssituatie, en van volledige zelfstandigheid is nog geen sprake. Zo wordt 74% van de Afghaanse defensiebegroting gefinancierd met internationale steun. Een van de voorwaarden om de resultaten te bestendigen, die met de opbouw van het Afghaanse veiligheidsapparaat zijn bereikt, is het voortzetten van deze financiële steun.

De effectiviteit van de ANDSF hangt echter niet alleen af van financiële ondersteuning. Daarom wordt in NAVO-verband nog gesproken over mogelijke andere vormen van steun, die de ANDSF op afstand, kan worden geboden. Zo biedt het NAVO-Afghanistan *Enduring Partnership*-kader momenteel al de mogelijkheid om individuen van de ANDSF op kleine schaal trainingen te laten volgen buiten Afghanistan. In hoeverre een dergelijk model op grotere schaal kan worden toegepast, wordt momenteel door de NAVO onderzocht. Mochten uit oriënterende gesprekken concrete voorstellen volgen met betrekking tot eventuele Nederlandse inzet, dan wordt uw Kamer hierover nader geïnformeerd.

De Nederlandse veiligheidsinzet in Afghanistan zal op de korte termijn primair verlopen via de nieuwe invulling van de NAVO-Afghanistan relatie. Net als in 2015, met de transitie van de *International Security Assistance Force* (ISAF) naar RS, gaat de NAVO-steun aan Afghanistan met de beëindiging van RS een nieuwe fase in. Hoewel de huidige militaire aanwezigheid wordt beëindigd, blijft de NAVO vooralsnog betrokken, via een civiele presentie in Kaboel. De huidige *Senior Civilian Representative* (SCR) zal aanblijven, en zowel het takenpakket als kantoor van de SCR worden uitgebreid. Als hoogste NAVO-vertegenwoordiger in het land zal de SCR fungeren als liaison richting de Afghaanse autoriteiten. Het kantoor van de SCR moet daarnaast zorg dragen voor

coördinatie van de verdere NAVO-samenwerking met Afghanistan. Een deel van het personeel van het kantoor van de SCR zal bestaan uit vrijwillige civiele bijdragen van NAVO-bondgenoten. Nederland is voornemens om hier vooralsnog met één civiel adviseur een bijdrage aan te leveren, mits aan de randvoorwaarden voor een dergelijke uitzending wordt voldaan.

Het kantoor van de SCR krijgt verder een belangrijke rol in coördinatie van de financiële steun aan de ANDSF. Het *Afghan National Army Trust Fund* (ANA-TF) is, naast de aanzienlijke bilaterale steun van de VS (via het *Afghanistan Security Forces Fund* – ASFF), het voornaamste mechanisme voor financiële ondersteuning aan het Afghaanse leger. De Nederlandse bijdrage aan dit fonds betreft vijf miljoen euro per jaar. Tijdens de NAVO-top in 2018 hebben Nederland en de overige bondgenoten toegezegd deze financiële steun in beginsel tot en met 2024 voort te zetten. Nederland is voornemens deze toezegging na te komen, mits dit op verantwoorde wijze mogelijk blijft. Na beëindiging van RS zal het NAVO SCR Office in samenwerking met de VS (*Defense Security Management Office Agency*) het beheer en de coördinatie van het fonds voortzetten. De precieze invulling van monitoring van het fonds na de beëindiging van RS wordt in NAVO-verband nog uitgewerkt. In deze gesprekken benadrukt Nederland het belang van gedegen monitoring.

Het einde van de missie heeft tot gevolg dat ondersteuning van de missie voor het internationale vliegveld, communicatiemiddelen en medische faciliteiten weg zal vallen. Deze capaciteiten zijn echter voor de internationale gemeenschap in Kaboel essentieel om de werkzaamheden in Afghanistan voort te kunnen zetten. Om hier geen gaten te laten vallen, is de NAVO voornemens om voor continuïteit te zorgen door financiële bijdragen aan het operationeel houden van het civiele internationale vliegveld in Kaboel, behoud van de bestaande communicatiemiddelen en het opzetten van een medische faciliteit voor de internationale gemeenschap. Deze gelden als overbrugging tot invulling voor de lange termijn is geregeld. Nederland draagt bij aan het faciliteren van deze continuïteit via reguliere NAVO-bijdragen. Bondgenoten bestuderen momenteel de manier waarop op de lange termijn kan worden voorzien in continuïteit van communicatiemiddelen, de voorziening van een medische faciliteit voor de internationale gemeenschap en de veiligheid van het vliegveld. Mochten de ontwikkelingen daartoe aanleiding geven, zullen we uw Kamer hierover informeren.

Ontwikkelingsinzet

Sinds 2001 zet Nederland zich in voor de stabilisering, democratisering en wederopbouw van Afghanistan. Vanaf het begin was duidelijk dat dit een proces van lange adem zou worden. De afgelopen jaren zijn veel resultaten geboekt als gevolg van de internationale ontwikkelingsinspanning. Zo steeg het aantal schoolgaande kinderen van 1 naar ruim 9 miljoen, 40% van deze kinderen zijn meisjes. Ook nam de gemiddelde Afghaanse levensverwachting toe van 44 naar 60 jaar en groeide de Afghaanse economie. Overheidsinkomsten namen toe en het gemiddelde Afghaanse inkomen steeg zelfs met 75% tussen 2002–2018. Zoals gesteld zijn deze resultaten echter niet onomkeerbaar en blijven de Afghaanse noden hoog.

In november 2020 sprak Minister Kaag daarom tijdens de internationale donorconferentie Afghanistan de intentie uit om Afghanistan met een ontwikkelingsinzet te blijven steunen. Nederland zegde tijdens de donorconferentie een maximale reservering van 200 miljoen euro aan ontwikkelingssteun voor Afghanistan toe, voor de periode 2021–2024.

Vooralsnog is de inzet deze toezegging gestand te doen. Deze steun is destijds verbonden aan voorwaarden, zoals voortgang op hervormingen – waaronder anti-corruptiebeleid – en behoud van verworvenheden – in het bijzonder voor gelijke rechten voor vrouwen en meisjes. Deze voorwaarden zijn vastgelegd in het *Afghanistan Partnership Framework*.¹ Dit raamwerk kent een *joint review mechanism*, waarmee voortgang wordt bewaakt en monitoring van de internationale ontwikkelingsinspanning wordt gewaarborgd. De internationale voorwaardelijkheid is ook uitgedragen via het «*Key elements for sustained international support to Peace and Development in Afghanistan*» paper, ondertekend door de grootste donoren en tot stand gekomen onder leiding van de EU.²

Het zwaartepunt van de Nederlandse ontwikkelingsinzet is gericht op versterking van de Afghaanse stabiliteit, veiligheid en rechtsorde. Zo ondersteunt Nederland de opbouw en versterking van de politie- en justitiële sector via een financiële bijdrage aan het door UNDP beheerde *Law and Order Trust Fund* (LOTFA). Ook wordt samengewerkt met UN HABITAT en *community development councils* om Afghaanse burgers te ondersteunen in het vergroten van de veiligheid van hun eigen gemeenschap en draagt Nederland bij aan humanitaire ontmijning. Via een bijdrage aan het *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (ARTF), beheerd door de Wereldbank, draagt Nederland ook bij aan de sociale ontwikkeling in Afghanistan. Daarmee wordt ook bijgedragen aan het wegnemen van grondoorzaken van irreguliere migratie. Gender vormt binnen de gehele inzet een dwarsdoorsnijdend thema.

Hoewel besluiten over de ontwikkelingsinzet eigenstandig worden genomen, kan deze niet los worden gezien van de Afghaanse veiligheidssituatie. Een ontwikkelingsinzet vereist immers een context waarin programma's veilig, verantwoord en effectief kunnen worden geïmplementeerd. Om te besluiten over het voortzetten van de ontwikkelingssteun in Afghanistan, moet steeds worden afgewogen of:

- de ontwikkelingsinzet op duurzame wijze kan worden gedaan en of hier op kan worden voortgebouwd;
- de veiligheidssituatie zo is dat activiteiten op verantwoorde wijze kunnen worden geïmplementeerd;
- het politiek wenselijk is om de ontwikkelingsinzet voort te zetten;
- andere donoren en partners aanwezig zijn en blijven en zo gezamenlijk resultaten kunnen worden geboekt in Afghanistan.

Bovenstaande uitgangspunten vormen het afwegingskader voor het al dan niet voortzetten van de Nederlandse ontwikkelingsinzet in Afghanistan. Hierbij wordt rekening gehouden met verschillende scenario's. De twee voornaamste variabelen hierbij zijn (de legitimiteit van) het politieke bestuur van Afghanistan en de veiligheidssituatie. Ter voorbereiding op de verschillende scenario's is een analyse uitgevoerd van de Nederlandse ontwikkelingsinzet in Afghanistan, waarbij per ontwikkelingsprogramma is geïnventariseerd in welke mate uitvoering afhankelijk is van de Afghaanse regering en of de verwachting is dat de uitvoeringspartner in Afghanistan aanwezig zal blijven bij een verslechterde veiligheidssituatie. Daarnaast zijn mogelijkheden tot *third-party* monitoring in kaart gebracht en is per project bekeken hoe groot het Nederlandse financieringsaandeel is.

¹ <https://um.fi/documents/35732/0/Afghanistan+Partnership+Framework+2020.pdf/6875b99d-0223-b5e1-360d-614420af2a90?t=1606127229249>

² https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/88816/key-elements-sustained-international-support-peace-and-development-afghanistan_en

Hieruit blijkt een aantal risico's dat zich mogelijk kan voordoen in de uitvoering van de Nederlandse ontwikkelingsinzet. Zo kan er sprake zijn van een sterke mate van afhankelijkheid van de beschikbaarheid van een legitieme Afghaanse regering in de uitvoering van een programma. Een ander risico is dat er geen mogelijkheid is tot monitoring in een verslechterende veiligheidssituatie. Daarnaast treedt Nederland binnen sommige projecten op als (één van de) hoofddonor(en), waardoor eventuele opschorting van een programma grote gevolgen heeft voor de continuïteit van een samenwerking en het realiseren van de beoogde resultaten. Deze risico's worden nauw gemonitord en in overleg met partners worden mitigerende maatregelen geformuleerd.

Indien de veiligheidssituatie verslechtert moet scherp worden gezien of een ontwikkelingsinspanning nog duurzaam is en of voortgebouwd kan worden op eerdere resultaten en verworvenheden. Een verslechterde veiligheidssituatie kan daarnaast gevolgen hebben voor de aanwezigheid van andere donoren en internationale partners, met wie Nederland gezamenlijk optrekt in het realiseren van ontwikkelingsresultaten. Ten slotte bestaat de kans dat een ontwikkelingsinspanning niet meer verantwoord kan plaatsvinden, doordat risico's voor partnerorganisaties niet langer acceptabel zijn of doordat monitoring onvoldoende plaats kan vinden.

Zoals eerder genoemd, geldt voor een wijziging in het politieke bestuur van Afghanistan, dat de wijze waarop deze tot stand komt, cruciaal is voor het maken van afwegingen over de continuering van (een deel van) de Nederlandse ontwikkelingsinspanning.

De beëindiging van de huidige militaire inzet verandert uiteraard niets aan het humanitair imperatief en de noodzaak om, waar en wanneer nodig, humanitaire hulp te bieden langs de lijnen van de humanitaire principes.

Migratie-inzet

Het Nederlandse belang bij de migratie inzet Afghanistan blijft onverminderd groot. Net als voor de bredere Nederlandse ontwikkelingsinzet geldt dan ook dat de intentie is deze inzet voort te zetten. Naast de bovengenoemde inzet op het wegnemen van grondoorzaken, faciliteert Nederland de vrijwillige terugkeer van niet-regulier verblijvende Afghanen vanuit Nederland naar Afghanistan. Ook financiert Nederland programma's met de VN Vluchtelingenorganisatie (UNHCR) en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) die teruggekeerde Afghaanse migranten uit Iran en Pakistan, en binnenlands ontheemden in Afghanistan, ondersteunen met re-integratie en bescherming.

Afghanistan blijft een belangrijk herkomstland van asielzoekers, zowel in Nederland als in andere EU-lidstaten. In het kader van terugkeersamenwerking heeft Nederland naar tevredenheid lopende bilaterale afspraken met de Afghaanse regering. Deze afspraken worden aangevuld door de *Joint Declaration on Migration Cooperation* tussen de EU en Afghanistan. Tegelijkertijd is er ook nog winst te behalen, met name op het vinden en organiseren van adequate opvang in Afghanistan voor alleenstaande minderjarige asielzoekers.

In oktober 2021 zal een nieuw ambtsbericht voor Afghanistan verschijnen. Op basis daarvan zal het asielbeleid opnieuw worden beoordeeld, afgezet tegen de actuele veiligheidssituatie.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A.M. Kaag

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