

Vergaderjaar 2018–2019

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

27 925

Bestrijding internationaal terrorisme

Nr. 383

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VAN DEFENSIE, VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGS-SAMENWERKING EN VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 mei 2019

Onder verwijzing naar de eerdere artikel-100 brieven ter zake¹, sturen wij u hierbij de toegezegde voortgangsrapportage ten behoeve van een jaarlijks evaluatiemoment van de Nederlandse inzet in Afghanistan.

Essentie

Na veertig jaar van conflicten snakt de Afghaanse bevolking naar vrede. In 2018 hebben de Verenigde Staten een proces in gang gezet dat de beste kans tot nu toe heeft om te leiden tot een politiek akkoord tussen de belangrijkste Afghaanse partijen. Het bereiken van een politiek akkoord in Afghanistan zal nog geruime tijd duren en de implementatie van een eventueel akkoord wordt een grote uitdaging. Maar een inclusief, intra-Afghaans vredesproces dat gesteund wordt door de regio biedt volgens het kabinet de grootste kans op een duurzame vrede.

Voortzetting van de internationale betrokkenheid bij Afghanistan blijft cruciaal om de partijen in staat te stellen om het politieke proces verder te brengen. Ondanks het momentum op het politieke spoor, blijft de veiligheid van Afghanistan onder druk staan. De Afghaanse regering werkt daarom met ondersteuning van de NAVO-missie *Resolute Support* aan de verdere verduurzaming van de Afghaanse strijdkrachten (*Afghan National Defence and Security Forces – ANDSF*). Dat is hard nodig omdat groepen zoals de Taliban en *Islamic State in Khorasan Province* (ISKP) aanslagen blijven plegen en de strijd aanbinden met de Afghaanse regering. De ondersteuning van de NAVO en zijn partners met de missie *Resolute Support* blijft daarom noodzakelijk om de Afghaanse regering zo

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).

goed mogelijk in staat te stellen zelfstandig de veiligheid in Afghanistan te verzorgen.

Nederland heeft middels een *Train, Advise and Assist* (TAA)-programma een aandeel in de verdere ontwikkeling van de ANDSF. Dit heeft het afgelopen jaar tot zichtbare resultaten geleid. Het Duits-Nederlands *Special Operations Advisory Team* (SOAT) heeft een bijdrage geleverd aan de training van twee squadrons (A en B) van de *Afghan Territorial Force* 888 (ATF-888). Deze squadrons worden ingezet om speciale politietaken in Afghanistan uit te voeren, zoals tijdens de Afghaanse parlementsverkiezingen in oktober vorig jaar. Hierbij worden ze geadviseerd, geassisteerd en begeleid door het Duits-Nederlandse SOAT.

De Afghaanse regering wil schaarse capaciteiten zoals de *Afghan Special Security Forces* (ASSF) flexibeler kunnen inzetten, daar waar de veiligheidssituatie dat vereist. Dat betekent dat eenheden zoals ATF-888 daarom in staat moeten zijn om, gedurende een beperkte periode, buiten hun primaire *area of operations* op te kunnen treden, mocht de veiligheidssituatie hier om vragen. Indien ATF-888 expeditionair wordt ingezet, oftewel buiten Noord-Afghanistan, dan wil Nederland net als Duitsland deze ondersteuning kunnen bieden binnen het Duits-Nederlandse SOAT. Op verzoek vanuit de RS-bevelslijn kan soortgelijke ondersteuning ook worden verleend aan andere SOAT's bij hun TAA-activiteiten in Afghanistan. Bij alle operaties van het Duits-Nederlandse SOAT in Afghanistan gelden dezelfde randvoorwaarden, zoals ten aanzien van de medische voorzieningen en de beschikbaarheid van vuur- en luchtsteun.

Gronden voor deelneming

De gronden voor de Nederlandse inzet in Afghanistan zijn ongewijzigd. Onze aanwezigheid in Afghanistan dient de belangen van Afghanistan en van Nederland.

Internationale steun in Afghanistan blijft benodigd om de geboekte vooruitgang te bestendigen, zodat Afghanistan niet opnieuw een vrijhaven wordt voor internationaal terrorisme en een bron van regionale instabiliteit. Voorts geldt dat verbetering van de veiligheidssituatie in Afghanistan kan helpen bij het voorkomen van irreguliere migratie naar Europa.

De Nederlandse inzet in Afghanistan vindt plaats in het kader van de grondwettelijke taak ter bevordering van de internationale rechtsorde. Veiligheid is immers een gedeelde opgave van de internationale gemeenschap. Nederland neemt daarbij in nauwe samenwerking met internationale partners zijn verantwoordelijkheid. Bondgenootschappelijke solidariteit en onze samenwerking met Duitsland spelen in Afghanistan dan ook eveneens een belangrijke rol.

Politieke ontwikkelingen

Sinds de tweede helft van 2018 spreken de Verenigde Staten onder leiding van de Speciale Vertegenwoordiger voor Verzoening in Afghanistan, Zalmay Khalilzad direct met Taliban vertegenwoordigers in Qatar over het beëindigen van het conflict in Afghanistan. Inmiddels hebben er zes gespreksrondes plaatsgevonden.

Tijdens deze directe gesprekken is een kaderovereenkomst bereikt, waarvan de uitwerking kan dienen als basis voor gesprekken over een vredesakkoord tussen Afghaanse regering en de Taliban. De Taliban hebben een sterke onderhandelingspositie en hebben tot nu toe dan ook nauwelijks concessies gedaan. De Taliban zien de gesprekken met Khalilzad zeer waarschijnlijk als een kans via diplomatieke weg doelen te

bereiken die militair veel kostbaarder zouden zijn. De Taliban nemen de gesprekken met de VS echter serieus, maar directe gesprekken tussen de Taliban en de Afghaanse regering worden vooralsnog niet gevoerd. De komende tijd moet blijken of de Afghaanse regering en de Taliban een akkoord kunnen bereiken.

De Afghaanse regering heeft een *Leadership Council for Reconciliation* opgericht van ongeveer 35 leden, waarvan vijf vrouwen, die gesprekken moet gaan voeren met de Taliban. In deze raad zitten onder andere *Chief Executive Officer* (CEO) Abdullah en voormalig President Karzai. De *Council* zal de Afghaanse regering adviseren als vertegenwoordiging van de bevolking en beslissingen nemen over vrede. Wanneer en of er intra-Afghaanse onderhandelingen met de Taliban kunnen plaatsvinden is nog niet bekend. Het intra-Afghaanse overleg dat eerder gepland stond voor 19 tot 21 april 2019 in Doha is uitgesteld en er is vooralsnog geen nieuwe datum vastgesteld.

Daarnaast vond van 29 april tot 3 mei 2019 in Kaboel een *Consultative Peace Loya Jirga* plaats met ruim 3.200 deelnemers uit heel Afghanistan. De deelnemers spraken over richtlijnen voor toekomstige intra-Afghaanse gesprekken met de Taliban. Het is echter onduidelijk hoe breed deze uitkomsten worden gedeeld omdat verschillende oppositieleden niet deelnamen.

De Afghaanse regering is daarnaast voornemens om met de landen uit de regio alsmede andere internationale partners te spreken over het vredesproces tijdens een Kaboel III bijeenkomst, maar hiervoor is vooralsnog geen datum vastgesteld.

Zoals recent gemeld aan uw Kamer (Kamerstuk 27 925, nr. 648), verwelkomt het kabinet deze Amerikaanse inzet en alle inspanningen die leiden tot een inclusief, intra-Afghaanse vredesproces dat gesteund wordt door de regio. Het is uiteindelijk aan Afghanen zelf om hun vrede vorm te geven. Nederland zit niet aan tafel in Doha, maar ons land is wel sinds 2001 betrokken bij Afghanistan. We zetten ons daarom in voor een inclusieve vrede die recht doet aan de offers die Nederland hierbij heeft gebracht.

Binnen de EU, NAVO en andere internationale fora pleit Nederland voor een einde aan het geweld en het voorkomen van een vrijhaven voor terrorisme in Afghanistan. Samen met internationale partners onderstrepen we het belang van een uitkomst van het vredes- en verzoeningsproces waarbij de mensenrechten van alle Afghaanse burgers, inclusief vrouwen en minderheden, worden beschermd. In dat kader zal Nederland ook de belangen van slachtoffers van het conflict en een rechtvaardige vrede blijven benadrukken. Nederland staat hierin niet alleen; ook de Europese Unie schaaft zich achter deze boodschappen.²

Verkiezingen

Op 20, 21 en 27 oktober 2018 vonden in Afghanistan parlementsverkiezingen plaats, na herhaaldelijk uitstel. De Afghanen waren voor het eerst zelf verantwoordelijk voor de organisatie van en de veiligheid tijdens de parlementsverkiezingen. Exacte cijfers over de opkomst zijn niet bekend, maar de Afghaanse regering meldde dat naar schatting 4 miljoen kiezers van de circa 8,9 miljoen geregistreerde kiezers zijn gaan stemmen in ruim

² De Raad Buitenlandse Zaken nam op 8 april 2019 Raadsconclusies aan over Afghanistan en de inspanningen van de EU inzake het politieke proces. Zie ook: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/04/08/afghanistan-council-adopts-conclusions-on-the-afghanistan-s-peace-process/>.

5.000 stembureaus. Daarbij vonden vooral op 20 oktober diverse geweldsincidenten plaats, alhoewel dit aantal aanzienlijk lager was dan bij de vorige verkiezingen. De *Afghan National Security Defense Forces* (ANDSF) hebben dan ook indrukwekkend werk verricht.

Het verloop van de verkiezingen liet echter te wensen over. Zowel in de aanloop naar als tijdens de verkiezingsdagen zelf waren er veel problemen. In totaal zijn er door de *Independent Election Complaints Commission* 11.000 klachten geregistreerd. Deze klachten gingen onder andere over te late opening van stembureaus, onduidelijkheid over het gebruik van biometrische apparatuur en incomplete kies-en kiezersregistratielijsten. Het nieuwe parlement is op 26 april geïnstalleerd.

De Afghaanse regering wordt ondersteund door de VN-missie in Afghanistan om de geleerde lessen van de parlementsverkiezingen toe te passen op de presidentsverkiezingen later dit jaar. De oorspronkelijke datum voor de presidentsverkiezingen van 20 april 2019 zou volgens de Afghaanse regering en de oppositie te vroeg komen om de lessen te implementeren. De presidentsverkiezingen staan nu gepland op 28 september 2019.

Mensenrechten en gendergelijkheid

De mensenrechtensituatie in Afghanistan blijft zorgelijk. Het verbeteren van de mensenrechtensituatie blijft een proces van de lange adem en is nauw verbonden met het conflict. De VN-missie in Afghanistan (UNAMA) meldde dat het aantal burgerslachtoffers in Afghanistan in 2018 ten opzichte van 2017 is toegenomen. In totaal vielen er in 2018 10.993 burgerslachtoffers (3.804 doden, 7.189 gewonden) tegenover 10.453 burgerslachtoffers in 2017 (3.438 doden, 7.015 gewonden). Ook leven volgens UNAMA door de verslechtering van de veiligheidssituatie in Afghanistan meer mensen in armoede en is volgens UNICEF het aantal kinderen dat in 2018 naar school kan gaan, met name meisjes, gedaald ten opzichte van 2017. De meest recente cijfers van de Wereldbank zijn afkomstig uit 2017, maar de rapportages van de genoemde VN-instellingen laten zien dat de resultaten van de afgelopen 18 jaar niet onomkeerbaar zijn.

Ontwikkelingen rondom het vredesproces bieden zicht op een mogelijk einde aan het geweld en kansen voor verbetering van de situatie. Tegelijkertijd noden de onderhandelingen tot blijvende aandacht vanuit de internationale gemeenschap voor mensenrechten, en specifieke steun waar het gaat om het behoud en versterken van de positie van vrouwen, jeugd en minderheden. Afghaanse vrouwen vanuit het hele land laten hun stem horen om te bepleiten dat een vredesakkoord niet ten koste mag gaan van de positie van vrouwen.

Het is daarbij bemoedigend dat inmiddels steeds meer vrouwen dat vanuit een positie van invloed doen. Zo bekleden meer vrouwen dan ooit in de Afghaanse geschiedenis leidinggevende posities in ministeries en bedrijven. Ook werken er steeds meer vrouwen bij de overheid (ongeveer 25%) en in de veiligheidssector (inmiddels 4.800 vrouwen). De steun van de internationale gemeenschap is in dat opzicht cruciaal. In internationale fora, zoals de Geneve conferentie van oktober 2018, en tijdens het bezoek van de Nederlandse mensenrechtenambassadeur aan Afghanistan in februari 2019 spreekt Nederland zich hier consequent voor uit.

De Afghaanse regering heeft in 2018 voorzichtige positieve stappen gezet om hervormingen door te voeren. Afghanistan steeg hierdoor in 2019 van plek 183 naar de 167 op de *doing-business-ranking* en kreeg van de Wereldbank de vermelding *top-verbeteraar*. Corruptiebestrijding blijft daarnaast hoog op de agenda staan, bijvoorbeeld door de veroordeling van meer dan 100 hoge ambtenaren door het in 2017 opgerichte *Anti-Corruption Justice Centre*. Mede hierdoor steeg Afghanistan licht op de *Transparency International Index* naar plek 172 van de 180. Deze voorzichtige stijging laat tegelijkertijd zien hoe endemisch corruptie in Afghanistan is en dat de implementatie van wetgeving cruciaal blijft om corruptie aan te pakken.

Veiligheid

Sinds 2015 is de veiligheidssituatie in Afghanistan verslechterd, zoals ook uiteen wordt gezet in het Ambtsbericht van 1 maart jl.³ Het is duidelijk dat de Afghaanse overheid noch opstandelingen, zoals de Taliban, erin slagen om het conflict militair te beslechten. Beide partijen blijven militaire druk op elkaar uitoefenen om steviger te staan in een uiteindelijk onderhandelingsproces.

De Afghaanse regering blijft in staat om de grote steden en de belangrijkste bevolkingscentra onder controle te houden. Op het platteland echter weten de Taliban aan invloed te winnen en voeren zij dagelijks acties uit tegen de Afghaanse veiligheidstroepen waarbij veel slachtoffers vallen. Dankzij hun fysieke controle over het omliggende platteland kunnen de Taliban invloed uitoefenen op diverse provinciehoofdsteden, waaronder Maimanah en Kunduz. Ook slagen zij erin om kortstondig, grootschalige offensieven te voeren zoals in de provincie Ghazni in augustus 2018. Aanslagen van de Taliban, het in de Taliban opgenomen Haqqani netwerk en *Islamic State in Khorasan Province* (ISKP) zetten de veiligheidssituatie verder onder druk. Daartegenover staat dat de ANDSF vooral reactief optreden. Er is relatief weinig personeel beschikbaar voor offensieve operaties, omdat een groot deel van militairen en politieagenten permanent veiligheidsposten langs de hoofdroutes of bij belangrijke steden en dorpen bezet moet houden.

De Afghaanse overheid wordt hierdoor de afgelopen jaren gedwongen een proces van hervormingen van de krijgsmacht uit te voeren. Meer dan drieduizend oudere hoofdofficieren zijn met pensioen gestuurd of herplaatst op civiele plaatsen om plaats te maken voor jongere, progressievere militairen. Ieder jaar zullen honderden officieren de actieve militaire dienst verlaten. Dit verjongingsproces, dat gepaard gaat met verschillende uitdagingen, is een aanzet naar een meer dynamische en slagvaardiger krijgsmacht. De Afghaanse krijgsmacht wordt uitgedaagd om pro-actiever op te treden, terwijl zij tegelijkertijd geconfronteerd wordt met een veerkrachtige tegenstander. Vooral de afgelopen winter heeft de ANDSF, net als de Taliban, aanhoudend zware verliezen geleden. Vooral de Taliban, maar ook ISKP, hebben leger en politie voortdurend op meerdere plaatsen onder druk gezet, waardoor de ANDSF te weinig troepen beschikbaar heeft. Voortdurend inzet van de ANDSF beperkt bovendien de ruimte voor trainingen en voor verlof, wat een negatief effect heeft op het moreel.

³ Zie ook: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/ambtsberichten/2019/03/01/algemeen-ambtsbericht-afghanistan>.

Positiever is dat de Afghaanse speciale eenheden bij leger en politie in staat zijn om het verschil te maken. Wel bestaat juist hierdoor het risico van overbelasting van deze eenheden omdat ze vanwege hun slagkracht vaker worden ingezet. De modernisering en ontwikkeling van de Afghaanse luchtmacht verloopt volgens plan.

Situatie in het Noorden

Het gros van de Nederlandse troepen is actief in Noord-Afghanistan. De veiligheidssituatie in Noord-Afghanistan heeft zich de afgelopen periode in dezelfde richting ontwikkeld als in de rest van Afghanistan. De Taliban voerden bijvoorbeeld in het eerste kwartaal van 2019 bijna dagelijks (verstorende) aanvallen uit op controleposten en konvoeien van de ANDSF.

De meeste geweldsincidenten waren in Faryab, het westen van Balkh en de zogenaamde Kunduz-Baghlan corridor. In deze gebieden hebben de Taliban het initiatief en winnen zij terrein. Gedurende het najaar van 2018 en de daaropvolgende wintermaanden leden de ANDSF in het noorden van Afghanistan aanhoudend zware personele en materiele verliezen.

Islamic State Khorasan Province

De *Islamic State Khorasan Province* (ISKP) heeft de afgelopen twaalf maanden aanzienlijke verliezen geleden door de aanhoudende luchtaanvallen van de coalitie en gevechten met de Taliban. Daarnaast werden onder andere in de stad Kaboel tientallen ISKP-strijders en *facilitators* gearresteerd door Afghaanse veiligheidsinstanties.

Ondanks deze verliezen heeft ISKP nog steeds een machtsbasis in de oostelijke provincie Nangarhar. Bovendien lijkt de groepering in de provincie Kunar, eveneens in het oosten van Afghanistan, meer voet aan de grond te krijgen. In deze provincies was en is de controle van de Taliban en de Afghaanse overheid relatief zwak. Naast Oost-Afghanistan zijn er ook gebieden in het westen en noorden van het land waar sympathie bestaat voor ISKP. In deze regio's controleert ISKP echter geen grondgebied zoals dat in Nangarhar en Kunar wel het geval is.

ISKP is het meest actief en dreigend in de hoofdstad Kaboel en in en nabij Jalalabad, de hoofdstad van de provincie Nangarhar. Op deze locaties voert de groepering regelmatig (*hit-and-run*) aanvallen, aanslagen en liquidaties uit, waaronder complexe zelfmoordaanslagen. Deze acties worden vaak voorbereid vanuit Nangarhar en ondersteund door cellen en *facilitators* ter plaatse. De veelal nietsontziende bloedige aanslagen van ISKP in Kaboel en Jalalabad zijn voornamelijk gericht op de Afghaanse overheid en minderheden zoals sjiieten en soms hindoes.

Ontwikkelingssamenwerking

Nederland levert sinds 2001 een substantiële bijdrage aan de ontwikkeling van Afghanistan. Deze bijdrage sluit aan op de prioriteiten die de Afghaanse autoriteiten in samenwerking met de internationale gemeenschap hebben vastgelegd in het *Afghanistan National Peace and Development Framework* (ANPDF) en de *National Priority Programs* (NPPs).

Inzichtelijk maken van voortgang

Op 27 en 28 november 2018 vond in Geneve de Ministeriële Afghanistan Conferentie plaats. Tijdens de conferentie spraken Afghanistan en

internationale donoren over de sociaaleconomische ontwikkeling van Afghanistan. Indicatoren om de gezamenlijk vastgestelde ontwikkelingsdoelen te meten zijn vastgesteld in het *Geneva Mutual Accountability Framework* (GMAF)⁴, de opvolger van de in 2016 in Brussel overeengekomen *Self-Reliance Through Mutual Accountability Framework* (SMAF).

In aanloop naar de conferentie werd duidelijk dat tien van de 24 indicatoren uit de SMAF volledig zijn behaald. Vier indicatoren zijn voor 75% behaald, de rest voor 50% of minder. Zo heeft Afghanistan onder andere een anti-corruptie strategie ontwikkeld en vijf van de zogenoemde «inkomende genererende» ministeries rapporteren sindsdien over de implementatie van de strategie. Ook heeft Afghanistan progressie geboekt op het doorvoeren van IMF-hervormingen. De doelen die niet volledig behaald waren, waaronder de implementatie van het Nationale Actie Programma 1325, zijn opgenomen in de GMAF met een aangescherpte target. Hoewel tien indicatoren niet volledig zijn behaald, staat Afghanistan er sociaaleconomisch aanzienlijk beter voor dan 18 jaar geleden en blijft Afghanistan zich ontwikkelen. Nederland heeft in Genève de voortgang verwelkomd, maar gewezen op de actievere inzet die de Afghaanse overheid dient te plegen bij het bevorderen en het intensiveren van de inzet voor gelijke rechten van mannen en vrouwen en het tegengaan van corruptie.

Donorcoördinatie

De Nederlandse bijdrage aan de wederopbouw van Afghanistan is onderdeel van een internationale inspanning. Coördinatie van deze inspanningen is van groot belang met het oog op effectiviteit van de inzet. Zo leidt het Afghaanse Ministerie van Financiën sectorale dialogen om alle internationale inspanningen bij elkaar te brengen en voortgang te meten.

Ook coördineert Nederland direct met internationale partners, onder andere binnen het Nordic+ verband. Dit is een samenwerkingsverband van Denemarken, Finland, Noorwegen, Zweden en Nederland. Coördinatie vindt ook plaats in de EU. Nederland levert via de EU een belangrijke bijdrage aan de ontwikkeling van Afghanistan. Binnen het ontwikkelings-samenwerkingsinstrument 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.

Nederlandse accenten

De focus van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking met Afghanistan als onderdeel van het geïntegreerde Afghanistanbeleid is ongewijzigd. Speciale aandacht blijft uitgaan naar het speerpunt Veiligheid en Rechtsorde en gender is binnen het gehele programma een dwarsdoorsnijdend thema. Nederlandse inspanningen zijn onder meer gericht op het versterken van de rechtstaat in Noord-Afghanistan.

Ook ondersteunt Nederland vanuit het *Addressing Root Causes* (ARC)-fonds projecten die gericht zijn op bevordering van de toegang tot basisvoorzieningen voor kwetsbare bevolkingsgroepen in Afghanistan en bevordering van de werkgelegenheid voor jonge Afghanen. Deze projecten worden uitgevoerd door Cordaid en *Norwegian Refugee Council*

⁴ Een overzicht van alle GMAF afspraken is te vinden via https://unama.unmissions.org/sites/default/files/gmaf_final_26_nov_2018.pdf.

in samenwerking met andere organisaties. Tevens financiert Nederland een programma van de Aga Khan Foundation, dat zich richt op economische ontwikkeling van gemeenschappen met bijzondere aandacht voor vrouwen. De Aga Khan Foundation heeft een zeer goede reputatie in Afghanistan en werkt direct met lokale gemeenschappen. Ten slotte ondersteunt Nederland projecten van het *World Food Programme* (WFP) in Afghanistan. Deze projecten richten zich op het bieden van een inkomen en toekomstperspectief en beogen tevens bij te dragen aan het voorkomen van irreguliere migratie binnen Afghanistan en naar andere landen. Terugkeerders en ontheemden zijn bovendien onderdeel van de doelgroep van het WFP.

Naast de focus op Veiligheid en Rechtsorde inventariseert Nederland of (extra) inzet op water en landbouw en Private Sector Development toegevoegde waarde heeft. De Nederlandse Ontwikkelingsbank FMO heeft op dit moment EUR 13 miljoen in Afghanistan geïnvesteerd.

Humanitaire hulp

De humanitaire situatie in Afghanistan verslechterde in 2018, onder andere als gevolg van aanhoudende droogte. Het aantal mensen in Afghanistan dat voedsel-onzeker was steeg mede daardoor snel. Nederland droeg in 2018 via diverse kanalen bij aan humanitaire hulpverlening in Afghanistan.

Nederland besteedde meer dan de helft van het wereldwijde humanitaire budget (totaal 220 miljoen euro in 2018) 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, onder andere in Afghanistan.

Daarnaast droeg Nederland via de *Dutch Relief Alliance*, een consortium van Nederlandse NGO's, 5,7 miljoen euro bij aan hulpverlening in Afghanistan. Tot slot werd via het Wereldvoedselprogramma van de VN 3 miljoen euro beschikbaar gesteld voor hulpverlening ten gevolge van de grote droogte in Afghanistan.

LOTFA

Nederland ondersteunt het *Law and Order Trust Fund for Afghanistan* (LOTFA) sinds 2002. LOTFA richt zich enerzijds op de verdere professionalisering van het Afghaanse politieapparaat en het Afghaanse Ministerie van Binnenlandse Zaken. Anderzijds wordt het fonds ingezet voor de salarisbetaling aan agenten. De jaarlijkse bijdrage van 15 miljoen euro is een belangrijk onderdeel van het Nederlandse geïntegreerde beleid in Afghanistan en het OS-speerpunt Veiligheid en Rechtsorde.

Bij de inzet voor de wederopbouw van Afghanistan hanteert Nederland strikte voorwaarden en zet het kabinet in op uitgebreide monitoring. Zoals aan de Tweede Kamer gemeld (Kamerstuk 27 925, nr. 611) besloot Nederland in 2017 om de bijdrage aan LOTFA tijdelijk op te schorten, omdat het programma een groot kasoverschot had en omdat uit voorlopig onderzoek van de Wereldbank bleek dat een aantal agenten dat salarisbetaling ontving, niet kon worden geverifieerd. Als co-voorzitter van de *Oversight and Coordination Body* en *lead donor* van LOTFA heeft Nederland het voortouw genomen om hier verandering in aan te brengen.

Sinds april 2018 worden uit het LOTFA alleen salarissen aan personeel betaald dat is geverifieerd aan de hand van biometrische gegevens (zie

Kamerstuk 27 925, 630). Vervolgens zijn mede dankzij Nederlandse inspanningen in november 2018 nieuwe *terms of reference* voor het fonds aangenomen. Hiermee kan LOTFA worden ingezet voor een bredere, geïntegreerde hervorming van de gehele Afghaanse justitie-keten (politie, OM, rechterlijke macht en gevangeniswezen), en het resterende kasoverschot effectief en duurzaam kan worden aangewend.

Hiermee zijn de redenen voor opschorting van de bijdrage weggenomen. Nederland heeft daarom besloten om in 2019 conform eerdere toezegging 15 miljoen euro aan LOTFA bij te dragen. Nederland vraagt binnen LOTFA specifiek aandacht voor de rol van vrouwen binnen de Afghaanse politie. Het gaat dan zowel om aantallen als om het waarborgen van hun veiligheid. Meer vrouwen bij de politie verlaagt de drempel voor vrouwen om naar de politie te gaan en aangifte te doen van bijvoorbeeld huiselijk geweld.

Samenwerking op het gebied van migratie

Afghanistan is een van de belangrijkste herkomstlanden voor Nederland en Europa voor wat betreft de asielinstroom. De meerderheid van de asielaanvragen wordt zowel in Nederland als elders in de EU afgewezen. Daarom is de Afghaanse medewerking aan (gedwongen) terugkeer noodzakelijk. Het kabinet blijft dit op politiek niveau bij de Afghaanse regering aankaarten, zowel bilateraal als in EU-verband.

De bilaterale terugkeersamenwerking is arbeidsintensief en leidt vooralsnog tot onvoldoende resultaat. In 2018 werd met medewerking van de Afghaanse autoriteiten de terugkeer gerealiseerd van ongeveer twintig Afghanen op gedwongen basis en van ongeveer dertig Afghanen op vrijwillige basis. Het betreft een fractie van het totale aantal Afghanen dat vanuit Nederland zou moeten terugkeren. Een belangrijke uitdaging vormt het realiseren van adequate opvang in Afghanistan voor alleenstaande minderjarige asielzoekers, waarvan er relatief veel in Nederland verblijven. In EU-verband wordt Afghanistan ondersteund bij het bieden van opvang voor vluchtelingen, binnenlands ontheemden en terugkeerders. Hierbij is tevens aandacht voor de grote aantallen terugkeerders uit de regio, met name uit Pakistan en Iran, die gastgemeenschappen en voorzieningen onder druk zetten.

In 2019 starten daarnaast twee meerjarige projecten met Nederlandse financiering in Afghanistan met als doel potentiële migranten in staat te stellen een goede afweging te maken van de risico's van irreguliere migratie en de mogelijke legale en veilige alternatieven. Voor de uitvoering van deze programma's zijn de organisaties *Internews* en *Danish Refugee Council* verantwoordelijk.

Mandaat

Resolute Support Mission

Op voorstel van de commandant van Resolute Support heeft de NAVO-verschuivingen aangebracht in de missie om te komen tot meer een adaptieve, expeditieaire en doelgerichte organisatie. Zo wordt de personele bezetting van het hoofdkwartier van Resolute Support per 1 juli 2019 teruggebracht en zal *Train, Advise and Assist* (TAA) binnen de verschillende regio's worden uitgevoerd waar de behoefte bij de Afghaanse strijdkrachten het grootst is.

Separaat van de genoemde ontwikkelingen binnen Resolute Support, is de internationale staf van de NAVO een prudente planning gestart voor

mogelijke post-conflict scenario's. De Bondgenoten hebben hiertoe een opdracht gegeven in verband met de ontwikkelingen op het politieke spoor.

Rechtsgrond

De rechtsgrond voor Resolute Support wordt gevormd door de expliciete schriftelijke instemming van Afghanistan, vervat in de *Status of Forces Agreement* tussen Afghanistan en de NAVO. Dit document geldt tot 2024.

Mandaat Resolute Support

Het mandaat van Resolute Support is *conditions-based*. De betrokkenheid van de NAVO wordt vastgesteld op basis van de mate waarin de ANDSF aan de gestelde voorwaarden voor zelfstandigheid voldoet.

Deelnemende landen

In totaal nemen 39 landen deel aan *Resolute Support*, waarvan er 21 in *Train, Advise, Assist Command-North* (TAAC-N) zijn vertegenwoordigd.

Invloed

Als lid van de NAVO oefent Nederland invloed uit op de vorm en uitvoering van *Resolute Support* (RS). Daarnaast zijn de stafofficieren in de hoofdkwartieren van RS en TAAC-N op dagelijkse basis betrokken bij de uitvoering, planning en besluitvorming ter plaatse.

Militaire aspecten van Nederlandse bijdrage aan Resolute Support

Nederlandse bijdrage en vereist militair vermogen

De huidige Nederlandse inzet bedraagt, onderverdeeld in drie delen, ongeveer 160 militairen:

1. Conventionele eenheden in TAAC-N: circa 95 militairen, waaronder adviseurs, medische staf, *force protection* en logistieke ondersteuning.
2. Conventionele eenheden in het NAVO-hoofdkwartier in Kaboel: circa 11 militairen en vier politiefunctionarissen.
3. *Special Operations Forces* in TAAC-N: circa 50 militairen.

Wijze van optreden conventionele Nederlandse eenheden in TAAC-N

De Nederlandse bijdrage aan TAAC-N is gericht op de verzelfstandiging van de ANDSF. 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). Een adviseur voert doorgaans 6 TAA-taken per week uit. Onder een TAA-taak wordt een ochtend of middag verstaan waarbij de adviseur ter plaatse advies geeft aan een Afghaanse functionaris. In 2018 zijn door de Nederlandse adviseurs zo'n 1.500 taken uitgevoerd. TAA vindt onder andere plaats op het gebied van operationele planning, logistiek, bedrijfsvoering en *gender*. TAAC-N opereert in de negen noordelijke provincies van Afghanistan onder leiding van *Framework Nation* Duitsland. De Nederlandse eenheden binnen TAAC-N maken gebruik van Duitse voertuigen en bijbehorend materieel. Zij opereren het overgrote deel van de tijd in de provincie Balkh, nabij Mazar-e Sharif en incidenteel in Kunduz of enkele andere provincies in het noorden van Afghanistan.

Zo is op verzoek van de commandant van TAAC-N het Nederlandse *Force Protection* peloton dat geplaatst is in Mazar-e Sharif, van 6 april tot 4 mei

2019 ingezet op het vliegveld van Maimanah, in de provincie Faryab. Dit ter ondersteuning van een team van RS-adviseurs dat daar training gaf om het leiderschap van specifieke Afghaanse landmachtseenheden ter plaatse op een hoger niveau te brengen ten einde hen beter in staat te stellen zelfstandig de veiligheid in de regio te handhaven. Het Nederlandse personeel voerde in de zogenaamde *safe haven* beveiligingstaken uit en trad eveneens op als *Guardian Angel* voor de trainers. Dit vond plaats op het vliegveld van Maimanah en conform de reguliere werkzaamheden in Mazar-e Sharif.

Wijze van optreden conventionele eenheden in Kaboel

Vanaf januari 2019 zijn zes functionarissen van de Koninklijke Marechaussee (twee personen) en de Nationale Politie (vier personen) toegevoegd aan het *Police Institutional Advisory Team* (PIAT) van het hoofdkwartier Resolute Support. Door de optimalisatie van het hoofdkwartier Resolute Support zullen enkele functionarissen van werklocatie wisselen of krijgen een andere functie. Een Nederlandse functie is opgeheven.

De Nederlanders in Kaboel worden in hun dagelijkse behoeften grotendeels ondersteund door de NAVO, onder andere op het gebied van transport, logistiek, medische ondersteuning en bescherming.

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. In de eerste maanden werd de invulling van het SOAT verder afgestemd met de Duitsers en werd bijgedragen aan de training van het A-squadron van de *Afghan Territorial Force* (ATF)-888. In september 2018 zijn het eerste squadron van ATF-888 en het eerste gedeelte van de staf operationeel geworden. Vanaf dat moment zijn TAA-activiteiten uitgevoerd met het A-squadron en is tevens bijgedragen aan de training van het B-squadron. Het ging hierbij om een instructieprogramma voor ongeveer 60 cursisten.

Het Duits-Nederlandse SOAT heeft het A-squadron begeleid bij diverse operaties, waaronder de ondersteuning aan de parlementsverkiezingen van 20 oktober 2018. Daarnaast heeft ATF-888 ook onafhankelijke operaties uitgevoerd. Gedurende deze periode is door de Afghaanse *Crisis Response Unit* 222 ondersteuning geleverd in de vorm van kennisoverdracht aan ATF-888. Vanaf april 2019 maakt ook B-squadron deel uit van ATF-888. Naast de TAA-activiteiten met ATF-888 zal het Duits-Nederlandse SOAT de komende tijd ook de verdere training van het C-squadron bij de *Special Police Advanced Training Wing* ondersteunen

Uw Kamer is op 12 december 2018 geïnformeerd dat in 2019 naar verwachting speciale politie-eenheden uit andere delen van Afghanistan tijdelijk worden ingezet in Noord-Afghanistan indien de situatie daar om vraagt (Kamerstuk 28 676, nr. 307). Nederlandse trainers, kunnen, net als de Duitse trainers, ondersteuning verlenen aan deze eenheden in geval van inzet in Noord-Afghanistan. Daarmee is voorkomen dat er een verschil ontstaat in de ondersteuning die de Nederlandse en Duitse trainers binnen het SOAT kunnen leveren. Het betreft hier met de ATF 888 vergelijkbare eenheden die zijn gestationeerd in andere delen van het land en daar ondersteund worden door RSM-partners zoals Noorwegen of het Verenigd Koninkrijk.

De Afghaanse regering wil schaarse capaciteiten zoals de *Afghan Special Security Forces* (ASSF) flexibeler kunnen inzetten, daar waar de veilig-

heidssituatie dat vereist. Het *General Command of Police Special Units* (GCPSU) heeft aangegeven dat eenheden zoals ATF-888 daarom in staat moeten zijn om, gedurende een beperkte periode, buiten hun primaire *area of operations* op te kunnen treden, mocht de veiligheidssituatie hier om vragen. Afghaanse eenheden zoals ATF-888 hebben bij zogenoemde «expeditionaire inzet» belang bij ondersteuning van hun internationale partnereenheid bij de voorbereiding, de ontplooiing, de operatie ter plaatse en de verplaatsing terug.

Indien ATF-888 expeditionair wordt ingezet, dus buiten Noord-Afghanistan, dan wil Nederland net als Duitsland deze ondersteuning kunnen bieden binnen het Duits-Nederlandse SOAT. Op verzoek vanuit de RS-bevelslijn kan soortgelijke ondersteuning ook worden verleend aan andere SOAT's bij hun TAA activiteiten in Afghanistan. Bij alle operaties van het Duits-Nederlandse SOAT in Afghanistan gelden dezelfde randvoorwaarden, zoals ten aanzien van de medische voorzieningen en de beschikbaarheid van vuur- en luchtsteun.

Bijdrage aan Afghan National Army (ANA) Trust Fund

Via het *ANA Trust Fund* leveren 33 NAVO-bondgenoten en partners financiële assistentie aan de Afghaanse regering bij investeringen in de verdere verzelfstandiging van de Afghaanse veiligheidssector. Nederland heeft een bijdrage van 5 miljoen euro per jaar uit het Stabiliteitsfonds toegezegd aan het fonds tot 2024. Mede vanwege de opschorting van de Nederlandse bijdrage aan het *Law and Order Trust Fund*, heeft Nederland in 2018 een additionele bijdrage van 2 miljoen euro geleverd. Met de Nederlandse bijdrage zijn onder andere geletterdheidstrainingen voor de *Afghan Special Security Forces* (ASSF) en medische voorzieningen voor de ANDSF gefinancierd.

Gevolgen voor veiligheid in Nederland

De (intensivering van de) Nederlandse bijdrage aan Resolute Support heeft op dit moment geen gevolgen voor het dreigingsbeeld in Nederland. Verhoogde (media-) aandacht voor de Nederlandse inzet in Afghanistan kan hier verandering in brengen, zeker in het geval van incidenten. Indien sprake is van een verhoging van de dreiging zal uw Kamer hierover via de geëigende kanalen worden geïnformeerd.

Bevelstructuur

De reguliere adviseurs in TAAC-N zijn ingebed in de multinationale eenheden van TAAC-N.

Het SOAT valt binnen Resolute Support onder het NATO *Special Operations Component Command Afghanistan* (NSOCC-A). Dit hoofdkwartier heeft de leiding over alle speciale operaties met Afghaanse partnereenheden die worden uitgevoerd in opdracht van de Afghaanse Ministeries van Binnenlandse Zaken en Defensie.

Om de uitgebreide Nederlandse aanwezigheid te ondersteunen is een contingentscommando (CONTCO) opgericht als belangenbehartiger van de Commandant der Strijdkrachten (CDS). Het CONTCO treedt op als *red card holder* voor de reguliere Nederlandse bijdrage. De commandant NLD SOCOM fungeert namens de CDS als *red card holder* voor de Nederlandse *Special Operations Forces*.

Risico's

Veiligheid

De veiligheidssituatie in Afghanistan staat onder druk door de opstandelingen. Afghaanse overheidsinstanties, veiligheidstroepen, maar ook coalitietroepen in en rondom Mazar-e Sharif zijn doelwitten voor dergelijke aanvallen. Raketaanvallen, (zelfmoord)aanslagen, of *insider attacks* blijven mogelijk. Er is voor de Nederlandse adviseurs dan ook altijd sprake van uitgebreide voorzorgsmaatregelen en beveiliging. De Nederlandse militairen zijn getraind en uitgerust om met deze dreiging te kunnen omgaan.

Zoals bij uw Kamer bekend is, geldt daarnaast voor het Duits-Nederlandse SOAT dat de Afghaanse speciale eenheden die zij begeleiden uiteindelijk risicovolle acties moeten uitvoeren, zoals *High Risk Arrests* en het optreden bij *High Profile Attacks*. Zij moeten daarbij ook hoog in het geweldsspectrum kunnen optreden. Hierdoor kan een grotere dreiging uitgaan tegen de Afghaanse eenheid en hun begeleiders. Hoewel eenheden van *Resolute Support* niet offensief optreden (*non-combat missie*), mogen zij wel zichzelf en de Afghaanse eenheid verdedigen als sprake is van een vijandelijke daad of het voornemen daartoe (*hostile act, hostile intent*). De reactie moet te allen tijde proportioneel zijn.

Tijdens operaties zorgen onbemande systemen voor zicht op de omgeving voor de veiligheid van de eenheid. In geval van uiterste noodzaak tot zelfverdediging kan een *Joint Terminal Attack controller* (JTAC) van het Nederlandse SOAT doelen aanwijzen die met luchtsteun van coalitiepartners kunnen worden uitgeschakeld.

Mission safety capaciteit is toegevoegd aan het CONTCO vanaf april 2019 en ondersteunt de detachementen bij het identificeren van de risico's die zijn verbonden aan het gebruik van de faciliteiten, voorzieningen, middelen en materieel, die de militairen ter beschikking hebben. Daarnaast ondersteunt deze veiligheidsfunctionaris bij het toezicht houden op de beheersing van onderkende risico's.

Medisch

Als gevolg van de aanwezigheid van ziektes, lokale hygiënische omstandigheden en extreme klimatologische omstandigheden, zijn de gezondheidsrisico's vooral in de zomermaanden hoog. Door aanvullende voorbereidende en preventieve maatregelen worden deze gezondheidsrisico's zo klein mogelijk gehouden.

Vooral in de wintermaanden is sprake van ernstige luchtvervuiling in MeS en Kaboel. In Kaboel is al eerder gemeten en zijn maatregelen genomen om deze overlast te verminderen (gedragsprotocol, maskers en luchtzuiveringsapparatuur). In MeS vinden metingen plaats. Op basis van de uitslagen van deze metingen zullen maatregelen worden genomen.

De medische verzorging wordt zowel door eigen als door partnervoorzieningen geleverd. In alle gevallen is de garantie van tijdige medische zorg een voorwaarde voor militaire operaties. In MeS is binnen TAAC-N een Nederlandse arts op de internationale *Role 1* aanwezig voor eerstelijns zorg en een *Role 2 enhanced* medische faciliteit, met een Nederlands chirurgisch team, voor levensreddende chirurgie. Voor gewonden-transport beschikt men over diverse gepantserde voertuigen en MEDEVAC-helikopters.

Het SOAT heeft personeel met een aanvullende medische opleiding in de gelederen. Medische afvoer wordt per operatie gepland met de daarvoor beschikbare middelen. Een patiënt krijgt behandeling van een *Forward Surgical Team*, van het *Role 2* op kamp Marmal of van een *Damage Control Surgery Unit* (DCSU) elders. Hiermee is voorzien in de benodigde medische capaciteit om te kunnen voldoen aan tijdige medische zorg.

In Kaboel is op diverse plaatsen (HQ en NKC) een *Role 1* ingericht door een partnerland. En op het vliegveld een multinationale *Role 2* (HKIA). Tijdens verplaatsingen naar de advieslocaties wordt zorg verleend door (para)medisch personeel (MEDIC of CLS) ingedeeld bij de KSF en medisch personeel van de *Quick Reaction Force* (QRF).

Inlichtingenpositie

Ter ondersteuning van *force protection* beschikt het SOAT over een eigen inlichtingencapaciteit. Deze is ingebed in de bredere inlichtingenorganisatie van *Resolute Support*. Op basis van de gegevens vanuit die inlichtingenorganisatie en de beoordeling van de eigen inlichtingencapaciteit kan het voorkomen dat activiteiten niet of anders worden uitgevoerd.

Gevolgen voor de gereedheid en de geoefendheid

Vanwege de komst van het SOAT is de ondersteuning van de Nederlandse bijdrage aan *Resolute Support* uitgebreid (zowel qua logistiek, *force protection* als medische ondersteuning). Ook is er een contingentscommando (CONTCO) opgericht. Deze uitbreiding komt grotendeels uit eenheden van het Commando Landstrijdkracht (CLAS). De missie heeft ondanks de kleine schaal, maar vanwege het langdurige karakter, een significante impact op schaars technisch en specialistisch personeel bij het CLAS.

Het SOAT is flexibel in opzet en ondersteunt en begeleidt de *Afghan Special Security Forces* (ASSF) met een *train-the-trainer* benadering. De taakstelling en grootte van de *Special Operations Forces*-eenheid maakt, dat de missie past in het operationeel gereedstellingstraject van de Nederlandse *Special Operations Forces*.

Financiën

De Nederlandse deelname aan *Resolute Support* heeft in 2018 totaal ongeveer 18 miljoen euro gekost. Voor de additionele uitgaven m.b.t. de Nederlandse inzet in Afghanistan in 2019 is momenteel 39 miljoen geraamd. De verhoging van 10 miljoen euro ten opzichte van de eerdere begroting van 2019 heeft te maken met de operationele behoeften van het SOAT en nieuwbouw van het kamp. De totale raming omvat naast de voortzetting van de conventionele trainingsmissie en de inzet van het SOAT en het PIAT ook de uitgaven in het kader van de bouw van het SOAT kamp en de daaraan gerelateerde personele exploitatie van ca. 18,5 miljoen euro. In de eerste paar maanden van 2019 is ongeveer 8,6 miljoen euro van het budget gerealiseerd. Het merendeel van de uitgaven voor de bouw van het logistieke complex en het SOAT-kamp worden conform de bouwplanning in de tweede helft van 2019 verwacht. De additionele uitgaven worden gefinancierd uit het Budget Internationale Veiligheid (BIV) voor crisisbeheersingsoperaties.

De Nederlandse bijdrage aan de ontwikkeling van Afghanistan wordt in 2020 geconsolideerd circa 50 miljoen euro per jaar. Deze uitgaven worden gefinancierd uit de begrotingen van Buitenlandse Zaken en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

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

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus