

Vergaderjaar 2023–2024

36 180

Doen waar Nederland goed in is – Strategie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Nr. 103

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2024

Op 7 juli 2022 heeft het kabinet middels een brief de Kamer geïnformeerd over de langetermijnvisie voor de Nederlandse inzet in Afghanistan (Kamerstuk 34 952, nr. 177). Sindsdien heeft het kabinet uitvoering gegeven aan deze langetermijnvisie. In deze brief geef ik, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, een update over hoe Nederland de Afghaanse bevolking heeft ondersteund. Specifiek besteed ik aandacht aan hoe er binnen de lastige context van Afghanistan toch resultaten worden behaald, in lijn met de toezegging die door mijn voorganger is gedaan tijdens de begrotingsbehandeling Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking op d.d. 31 januari 2024 om creatieve oplossingen te zoeken voor ondersteuning van de Afghaanse bevolking.

Context

Sinds de machtsovername van de Taliban in 2021 is Afghanistan relatief stabiel doordat de Taliban effectieve gebiedscontrole heeft afgedwongen. Tegelijk gaat de Afghaanse bevolking, met name vrouwen en meisjes, gebukt onder de harde hand van de Taliban. De politieke keuzes van de Taliban worden voornamelijk bepaald door de zeer conservatieve Emir Akhundzada Haibatullah, die zich in Kandahar bevindt. Op belangrijke thema's zoals het respecteren van vrouwenrechten en een inclusieve Afghaanse regering wordt geen vooruitgang geboekt. Sterker nog, er is een significante verslechtering te zien.

De afgelopen twee jaar is de mensenrechtensituatie in Afghanistan verder verslechterd. Er zijn aanhoudende berichten over lijfstraffen en willekeurige arrestaties, waar etnische en religieuze minderheden vaak het doelwit van zijn. Media en journalisten worden sterk beperkt in hun vrijheid. De Taliban sluiten vrouwen en meisjes structureel uit van deelname aan het sociale en economische leven. Zo mogen zij onder

andere niet deelnemen aan middelbaar en universitair onderwijs, publieke ruimten zoals parken niet bezoeken, en officieel niet werken voor ngo's en VN-organisaties. Dit laatste verbod wordt in de praktijk beperkt geïmplementeerd, zoals uiteengezet verderop in deze brief.

Daarnaast is de economische en humanitaire situatie in Afghanistan zeer zorgwekkend. De Afghaanse economie is de afgelopen twee jaar met 26% gekrompen en verwachting is dat krimp zal aanhouden, met als gevolg toenemende armoede, werkloosheid, voedselonzekerheid en maatschappelijke fragmentatie. Op humanitair vlak heeft meer dan de helft van de bevolking een vorm van humanitaire ondersteuning nodig, met name vrouwen en meisjes, gemarginaliseerde groepen en ontheemden. Zowel de economische als humanitaire situatie hebben mogelijke gevolgen voor migratiestromen, criminaliteit en bijvoorbeeld rekrutering voor terroristische groeperingen. Dit risico wordt versterkt door uitdagingen zoals de geforceerde terugkeer van Afghaanse migranten uit Pakistan, en regelmatige natuurrampen, zoals aardbevingen en overstromingen. Daarnaast heeft langdurige droogte in het land grote gevolgen voor de bestaanszekerheid.

Het kabinet heeft zich gecommitteerd om de Afghaanse bevolking te blijven steunen, ook omdat een stabiel Afghanistan in Nederlands belang is. Waar mogelijk heeft het kabinet daarom ingezet op onder andere mensenrechten, basisnoden, steun aan het maatschappelijk middenveld, opvang in de regio en humanitaire steun, onder strikte voorwaarden om het Taliban-regime niet te legitimeren. Zoals eerder met de Kamer gedeeld, is de Nederlandse inzet op basisnoden en steun aan het maatschappelijk middenveld strikt voorwaardelijk: steun mag niet (direct of indirect) via de Taliban worden verstrekt; er mag geen inhoudelijke bemoeienis van de Taliban plaatsvinden m.b.t. beleid, uitvoering en management; en gelijke toegang tot hulp dient zeker gesteld te zijn voor vrouwen en meisjes (Kamerbrief langetermijnvisie, dd. 7 juli 2022). Ook humanitaire hulp moet worden geleverd zonder inmenging door de Taliban en met de principiële «voor en door vrouwen»-benadering. Nederland en humanitaire partners opereren daarbij volgens de humanitaire principes en strikte (interne) monitorings- en controlemechanismen.

Resultaten en creatieve oplossingen

De context waarin de Nederlandse steun aan de Afghaanse bevolking plaatsvindt is, zoals hierboven omschreven, complex. Het maatschappelijk middenveld en partnerorganisaties opereren in ingewikkelde omstandigheden en hebben te maken met barrières die door de Taliban worden opgeworpen. Dit maakt inzet niet makkelijk. Tegelijkertijd is veel nog wel mogelijk. In de praktijk is er enige bewegingsruimte om positieve uitkomsten te realiseren, en blijken VN-instellingen en ngo's binnen deze complexe context toch resultaten te kunnen bereiken. Zo zorgt de relatieve stabiliteit in het land sinds de machtsovername ervoor dat partners veel betere toegang hebben tot rurale gebieden die voor de machtsovername te onveilig waren. Ook bestaan er grote verschillen per provincie en tussen lokale autoriteiten in hoeverre het conservatieve beleid dat vanuit Kandahar wordt opgelegd wordt uitgevoerd, en weten partners lokaal uitzonderingen uit te onderhandelen met de autoriteiten ter plaatse.

Basisnodeninzet

Het kabinet ondersteunt de lediging van basisnoden in multilateraal verband, o.a. via de EU, het *Afghanistan Resilience Trust Fund* (ARTF) van de Wereldbank en de *Asian Development Bank* (AsDB). Deze initiatieven

hebben als doel bij te dragen aan de zelfredzaamheid van de Afghaanse bevolking. Er worden resultaten behaald op het gebied van levensonderhoud en gezondheidszorg. Via het ARTF zijn ongeveer 2.700 *cash-for-work* projecten opgezet om werkgelegenheid te bieden. Deze projecten, zoals het onderhouden van kleinschalige wegen, het schoonmaken van irrigatiekanalen en het planten van bomen, zijn geselecteerd door de gemeenschap. Hierdoor zijn 68.000 mensen aan werk geholpen, wat heeft geresulteerd in 1,2 miljoen arbeidsdagen. Ook wordt ingezet op essentiële gezondheidszorg. Ruim 500.000 kinderen hebben het Pentavalent-vaccin toegediend gekregen. Daarnaast zijn er ruim drie miljoen groeicontroles uitgevoerd en werden voedingsadviezen gegeven voor baby's en jonge kinderen tot 0–23 maanden.

Ook op het gebied van onderwijs heeft het ARTF resultaten weten te behalen. Zo zijn ruim 5.000 *community based* scholen geopend, waar 160.000 kinderen onderwijs ontvangen, waarvan meer dan de helft meisjes. Op deze wijze ontvangen deze meisjes, ondanks de beperkingen, toch onderwijs.

Het kabinet ondersteunt daarnaast het Asian Development Fund (AsDF), een speciaal fonds van de AsDB voor kwetsbare landen in de regio. Sinds 15 augustus 2021 draagt dit fonds bij aan basisnodenprojecten in Afghanistan via verschillende VN-organisaties.¹ Zo werden door middel van een groot door het AsDF-gefinancierd project, 1,7 miljoen Afghaanse burgers (waarvan 49% vrouwen) gesteund met voedselhulp en *livelihoods*-programma's. Daarbij kregen 5,2 miljoen Afghaanse burgers (waarvan 62% vrouwen) toegang tot basisgezondheidszorg en essentiële ziekenhuisdiensten.

Naast de steun aan basisnoden heeft Nederland samen met partners gezocht naar creatieve manieren om Afghaanse vrouwen en meisjes toch onderwijs te kunnen bieden, zo steunt Nederland bijvoorbeeld beurzen voor Afghaanse vrouwen in het buitenland en onderwijs op afstand.

Opvang in de regio

In mei 2022 werd de motie Piri en Van der Lee (Kamerstuk 27 925, nr. 906) aangenomen waarin het kabinet werd verzocht om met gelijkgezinde landen een aanpak te maken voor de bescherming van Afghaanse vluchtelingen. In de jaarlijkse migratierapportage zal breder over de aanpak gecommuniceerd worden.

In 2022 werd EUR 30 miljoen beschikbaar gesteld voor dit doel via UNHCR en UNICEF Pakistan. De concrete focus van de programmering is verder uitgewerkt in 2023 en richt zich op het bevorderen van inclusie, bescherming, huisvesting, onderwijs, schoon water en sanitaire voorzieningen, gendergelijkheid en werkgelegenheid voor Afghaanse vluchtelingen, ontheemden en gastgemeenschappen in de regio. In 2023 is er EUR 40 miljoen beschikbaar gesteld voor de opvang van Afghaanse vluchtelingen in de regio en zijn programma's uitgebreid met IOM, UNFPA, en GIZ.

Ontmijning

Er liggen veel landmijnen en andere explosieve oorlogsresten in Afghanistan. Wegen, vruchtbare landbouwgrond en de omgeving van huizen en scholen zijn onveilig, waardoor burgers minder toegang hebben

¹ Sinds 15 augustus 2021 heeft de bank USD 805 miljoen geëncouraged aan projecten in Afghanistan.

tot voedsel, water, onderwijs en andere basisbehoeften. In 2023 werd met Nederlandse financiering door onze partners circa 3,2 miljoen m² land geschoond van landmijnen en andere explosieve oorlogsresten. Ontmijningspartners rapporteren dat het land na ruiming snel weer in gebruik wordt genomen voor het verbouwen van gewassen en het hoeden van vee. In 2023 ontvingen met Nederlandse steun 11.070 Afghanen voorlichting over de risico's van landmijnen en andere explosieve oorlogsrechten. Met Nederlandse steun aan ontmijningsorganisaties kunnen Afghaanse mannen én vrouwen bereikt worden.

Humanitaire inzet

Nederland is zich blijven inzetten voor humanitaire hulpverlening, conform het humanitair imperatief en de motie Agnes Mulder (d.d. 5 oktober 2021, Kamerstuk 32 735, nr. 330). Daarmee ondersteunt Nederland de levering van onder meer voedsel- en hulppakketten, alsook de levering van tijdelijke opvang, (gender-gerelateerde) bescherming, medische noodzorg, en mentale en psychosociale steun (in lijn met motie Boswijk en Ceder, Kamerstuk 36 410 XVII, nr. 33).

Deze humanitaire hulpverlening verloopt conform het Nederlandse humanitaire beleid, zoals toegelicht in de Kamerbrief Humanitaire Hulp en Diplomatie 2024 (Kamerstuk 36 180, nr. 97). De ongeoormerkte bijdragen via de Rode Kruis / Rode Halve Maan-beweging en diverse VN-organisaties en -fondsen worden aangevuld met een aantal crisis-specifieke bijdragen. In Afghanistan lopen de crisis-specifieke bijdragen via het *Afghanistan Humanitarian Fund*, het Nederlandse Rode Kruis (NRK) en de *Dutch Relief Alliance* (DRA). In 2024 ontvangen deze partners respectievelijk EUR 15 miljoen, EUR 300.000 en EUR 7,7 miljoen. De bijdrage aan de DRA is voor een meerjarig hulpprogramma (2024–2026, met een totaalbudget van EUR 21,8 miljoen).

De Nederlandse humanitaire partners geven aan dat hun hulp de Afghaanse bevolking goed weet te bereiken, ondanks de moeilijke operationele omstandigheden in het land. Zo weten hulporganisaties op lokaal niveau uitzonderingen uit te onderhandelen voor de inzet van hun vrouwelijke hulpverleners. In de hulpverlening is uiteraard oog voor hulp aan vrouwen en kinderen, evenals aan gemarginaliseerde groepen. Sommige hulporganisaties werken bijvoorbeeld samen met vrouwelijke vrijwilligers om ervoor te zorgen dat ook *female headed-households* worden bereikt.

Deze creatieve werkwijzen worden aangevuld door de Europese Commissie, die een humanitaire luchtbrug verzorgt sinds de machts-overname van de Taliban in augustus 2021. Tot nu toe werden via dit mechanisme ruim 30 humanitaire cargovluchten uitgevoerd, met in totaal meer dan 1.340 ton aan humanitaire goederen aan boord. Ook levert de Europese Commissie reguliere (financiële) humanitaire hulp. In 2024 gaat het om humanitaire ondersteuning met een budget van EUR 113 miljoen.

Mensenrechten en maatschappelijk middenveld

Nederland is manieren blijven zoeken om mensenrechten in Afghanistan te ondersteunen ondanks toenemende restricties in het land. Zo steunt Nederland een project dat bijdraagt aan programmering door vrouwen op radiozenders met een totaal bereik van zo'n 20 miljoen Afghanen, en kansen biedt voor jonge vrouwelijke journalisten. Daarnaast zet Nederland in op verantwoording voor mensenrechtenschendingen door het ondersteunen van documentatie en monitoring.

Nederland ondersteunt en versterkt daarnaast het Afghaanse maatschappelijk middenveld middels verschillende projecten die zich richten op lokale vredesprocessen, het creëren van economische mogelijkheden voor vrouwen, en op geestelijke gezondheidszorg en psychosociale steun (MHPSS). Zo biedt een van de partners technische trainingen aan vrouwen binnen de landbouwsector, om hen de mogelijkheid te bieden om bestaanszekerheid op te bouwen. Deze trainingen richten zich o.a. op de productie en verwerking van diverse gewassen. Een ander project waar Nederland aan bijdraagt, richt zich op lokale vredesprocessen. De sociale cohesie binnen de gemeenschap wordt versterkt door trainingen aan te bieden in vreedzame conflictoplossingen. Het MHPSS-project combineert geestelijke gezondheidszorg en psychosociale steun met vredesopbouw. Verbeterd mentaal welzijn zal bijdragen aan minder geweld en conflict in de samenleving. Een belangrijke activiteit is het oprichten van mentale ondersteuningsgroepen voor vrouwen, mannen, meisjes en jongens, waarbij ze worden getraind in vreedzame conflictoplossing.

Duurzame inzet binnen voorwaarden

Hoewel er wel degelijk resultaten bereikt worden, blijft het een punt van discussie tussen donoren, VN-organisaties en ngo's hoe duurzaam de steun aan de Afghaanse bevolking is zolang het land geen instituties heeft die ontwikkeling ondersteunen. Aangezien de internationale gemeenschap de Taliban niet wil legitimeren als vertegenwoordiger van de Afghaanse bevolking, is ontwikkelingssamenwerking complex. Waar in andere landen intensief wordt samengewerkt met de overheid om duurzame ontwikkeling te bewerkstelligen, is dat in Afghanistan geen optie. Tegelijkertijd hecht de internationale gemeenschap wel belang aan het duurzaam ondersteunen van de Afghaanse bevolking. In dit licht heeft de Wereldbank een nieuwe aanpak ontwikkeld – «*approach 3.0*», en ontwikkelde ook de Asian Development Bank (AsDB) een nieuwe aanpak.

Wereldbank «Approach 3.0» en het ARTF

De Wereldbank heeft op 15 februari 2024 *Approach 3.0* aangenomen. Onder deze benadering heeft de Wereldbank de focus in Afghanistan, naast het ondersteunen van basisnoden, uitgebreid naar het stimuleren van de private sector. Dit gebeurt o.a. door het verstrekken van microkredieten aan kleine ondernemingen. Een versterkte private sector kan ingezet worden om de Afghaanse bevolking te voorzien van basisnoden en in hun levensonderhoud. Daarmee wordt hulp op een meer duurzame wijze ingericht.

Naast financiële bijdragen van donoren aan het ARTF, heeft de Wereldbank op 15 februari 2023 besloten dat het ARTF wordt aangevuld met bestaande middelen van de International Development Association (IDA).² Hierdoor kan additioneel geld ter ondersteuning van de Afghaanse bevolking worden vrijgemaakt.

Tot slot breidt de Wereldbank onder «*Approach 3.0*», waar dit noodzakelijk is voor ondersteuning van de Afghaanse bevolking, contacten met de *de facto autoriteiten* over technische onderwerpen uit. De Wereldbank is zich bewust van mogelijke risico's verbonden aan het uitbreiden van contact, zoals het normaliseren van het Taliban-regime. Daarom hebben Nederland en andere landen de boodschap uitgedragen dat de gesprekken geen politiek karakter mogen hebben en alleen moeten gaan over technische onderwerpen ten behoeve van de inzet. Dit is in lijn met wat het kabinet in de Kamerbrief Langetermijnvisie Afghanistan

² IDA is het loket van de Wereldbank die de armste landen ter wereld bedient.

(Kamerstuk 34 952, nr. 177) heeft aangegeven t.a.v. het onderhouden van operationele contacten met de *de facto autoriteiten*.³ Het betreft nadrukkelijk geen financiering of overdracht van goederen. De Wereldbank hanteert hoge normen voor al haar financiering. Indien deze ernstig in het geding komen, kan de Bank overgaan tot het volledig stopzetten van de financiering.

Naast de voorstellen tot verduurzaming van de hulp, is in «*Approach 3.0*» het CASA-1000 project van de Wereldbank hervat. Dit is een infrastructuurproject die gestart is voor de machtsovername van de Taliban en gefinancierd is door de Wereldbank. Dit betreft een energiedam, waarbij Kirgizië en Tadzjikistan elektriciteit exporteren, via Afghanistan, naar Pakistan. Door het afronden van het Afghaanse gedeelte van de dam, wordt voorkomen dat de andere drie landen in financiële problemen komen. De afronding van dit project wordt onder toezicht van de Wereldbank afgebakend. Dat wil zeggen dat er geen financiële baten van het CASA1000 project naar de Taliban vloeien.

Asian Development Bank

De AsDB verleent via VN-organisaties steun aan de bevolking van Afghanistan op het gebied van basisnoden en *sustainable livelihood development*. Evenals bij de Wereldbank is ook binnen de AsDB ingezet op een uitbreiding van het type steun dat aan de Afghaanse bevolking gegeven wordt. Naast projecten voor basisnoden, ontwikkelt AsDB projecten op het gebied van bredere *sustainable livelihood development*, bijvoorbeeld kleinschalige infrastructuur rondom dorpen zoals irrigatiekanalen.

Voorwaarden en monitoring

Het kabinet heeft de inzet van de Wereldbank en AsDB om zich te richten op duurzamere vormen van ondersteuning aan de Afghaanse bevolking verwelkomd. Daarbij wordt de noodzaak tot het handhaven van de bestaande voorwaarden en rode lijnen benadrukt. Hierbij gaat extra aandacht uit naar de principiële benadering, waarbij steun gegeven kan worden aan vrouwen en door vrouwen.

Het kabinet hecht belang aan goede monitoring van Nederlandse steun in Afghanistan, al zijn de mogelijkheden beperkt. De Nederlandse ambassade voor Afghanistan, gevestigd in Doha, is continu in gesprek met multilaterale instellingen, ngo's en andere donoren over de voortgang van projecten en mogelijke barrières. Ook wordt er met enige regelmaat naar Afghanistan afgereisd om projecten te bezoeken en in gesprek te gaan met de daar aanwezige organisaties.

Tot slot

Het kabinet heeft zich gecommitteerd aan het steunen van de Afghaanse bevolking, met name vrouwen en meisjes. Samen met andere donoren, partnerorganisaties, ngo's en multilaterale instellingen is de afgelopen periode gewerkt om resultaten te realiseren in deze moeilijke omstandig-

³ Nederland erkent de Taliban niet als vertegenwoordiging van de Afghaanse bevolking (in lijn met motie De Roon, Kamerstuk 27 925, nr. 836) en zet zich er, conform de moties Brekelmans (Kamerstukken 28 676, nr. 380 en Kamerstuk 27 925, nr. 905) in internationaal verband voor in dat de Taliban niet als officiële vertegenwoordiging van de Afghaanse bevolking erkend wordt. Het onderhouden van operationele contacten met vertegenwoordigers van de Taliban blijft noodzakelijk.

heden. Zoals uit de voorbeelden hierboven blijkt, is het wel mogelijk om de Afghaanse bevolking te bereiken, waar nodig op creatieve wijze. De verdere inzet in Afghanistan is aan een nieuw kabinet.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.N.A.J. Schreinemacher