

Vergaderjaar 2019–2020

27 925

Bestrijding internationaal terrorisme

Nr. 702

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 januari 2020

In deze brief reageren wij achtereenvolgens op de verzoeken van uw Kamer van 10 december jl. (Handelingen II 2019/20, nr. 34, Regeling van werkzaamheden), om een brief met een reactie op artikelen uit de *Washington Post* over Afghanistan¹ en van 1 november jl., om een brief over de actuele situatie in Afghanistan.

Washington Post artikelen

Op 9 december jl. publiceerde de *Washington Post* een serie artikelen en vertrouwelijke documenten over honderden interviews die de Amerikaanse *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction* (SIGAR) heeft gehouden met betrokkenen bij inzet van de Verenigde Staten in Afghanistan sinds 2001. De interviews zijn door de SIGAR afgenomen om lessen te trekken uit het Amerikaanse optreden in Afghanistan. Uit het onderzoekswerk van de SIGAR zijn sinds 2008 tientallen openbare rapporten voortgekomen waarin bevindingen en aanbevelingen voor verbetering zijn benoemd.

Uit de berichtgeving van de *Washington Post* komt het beeld naar voren dat de Amerikaanse overheid door de jaren heen positiever zou hebben gerapporteerd over de voortgang die in Afghanistan werd geboekt dan in werkelijkheid het geval was. Ook was er volgens sommige geïnterviewden geen coherente strategie en zouden Amerikaanse inspanningen corruptie in hand hebben gewerkt.

Het kabinet heeft met bijzondere aandacht kennis genomen van deze berichten, die de complexiteit onderstrepen waarmee het opereren in Afghanistan gepaard gaat. De berichten hebben specifiek betrekking op de

¹ <https://www.washingtonpost.com/graphics/2019/investigations/afghanistan-papers/afghanistan-war-confidential-documents/>.

inzet van de Verenigde Staten in Afghanistan. Dat neemt niet weg dat onderdelen hiervan ook relevant zijn voor Nederland. De Nederlandse militaire inzet heeft immers altijd in bondgenootschappelijk verband vorm gekregen. Wel heeft Nederland bij de invulling van die inzet stevast een eigen aanpak gehad die was gebaseerd op Nederlandse prioriteiten binnen de bondgenootschappelijke kaders. Zo waren de inspanningen gericht op een geïntegreerde inzet van diplomatieke-, militaire-, en ontwikkelingsactiviteiten en hanteerde Nederland stringente mitigerende maatregelen om de kans op corruptie en fraude met de financiële bijdragen aan Afghanistan te verkleinen.

Rapportages

Het kabinet onderstreept het belang van transparantie over wat er wel en niet goed gaat bij zowel militaire als andere inzet in het buitenland. Alleen dan kan er verantwoording worden afgelegd en kunnen lessen worden geleerd uit eerder gepleegde inzet. Voor de Amerikaanse inzet geldt dat uit het onderzoekswerk van de SIGAR sinds 2008 tientallen openbare rapporten zijn voortgekomen waarin vaak vele bevindingen en aanbevelingen voor verbetering zijn benoemd. Voor de Nederlandse inspanningen in Afghanistan zijn in het kader van de artikel 100 procedure regelmatig voortgangsrapportages naar de Kamer gestuurd. Ook zijn de Kamer zowel tussentijds als aan het einde van de missies in Uruzgan en Kunduz evaluaties toegegaan. Daarnaast is de post-missie beoordeling (PMB) van de Nederlandse geïntegreerde politietrainingsmissie in Kunduz tussen 2011 en 2013, die uw Kamer vandaag toe gaat, onderdeel van de openbare verantwoording. Ook uit de PMB blijkt het belang van evenwichtige rapportage van de negatieve en positieve kanten van de missieresultaten. Het kabinet adresseert deze en andere bevindingen in de beleidsreactie op de PMB die uw Kamer eveneens vandaag is toegekomen.

De complexe realiteit in Afghanistan is door de jaren heen veelvuldig benadrukt in de debatten met en rapportages aan uw Kamer². Vanaf de beginjaren van de Nederlandse betrokkenheid in Afghanistan was duidelijk dat de ontwikkeling van het land een proces van lange adem zou zijn. In de brief waarin uw Kamer werd geïnformeerd over de Nederlandse bijdrage aan ISAF in 2005 werd aangegeven dat het niet realistisch was om te verwachten dat »na de twee jaar in Uruzgan veiligheid, stabiliteit en voorspoedige economische ontwikkelingen zullen kunnen bestaan zonder hulp van buiten». ³ Bij de verlenging van de bijdrage in Uruzgan in 2007 werd gesteld dat de missie veel vergde en dat, ondanks de realistische doelstellingen, de werkelijkheid een gemengd beeld geeft. ⁴ Daarbij werden naast de behaalde resultaten ook tegenvallers concreet benoemd: «(gebrek aan) presentie Afghaanse politie en leger in Uruzgan, provinciaal bestuur, tempo uitbreiding inktvlek, grote veerkracht van de Taliban, drugsbestrijding, aanhoudende corruptie.» Ook is daarbij vermeld dat Afghanistan bij gelijke economische groei «pas over 15 jaar het huidige economische niveau [zal] hebben bereikt van landen als Kameroen of Bangladesh.» ⁵ In de toelichting op het besluit om bij te dragen aan de Resolute Support Missie (RSM) in september 2014 werd de vooruitgang in Afghanistan beschreven als »fragiel en deels omkeerbaar in deze periode van transitie en terugtrekking van internationale troepen». ⁶ Bij de verlenging van die bijdrage in 2016 is onder andere gemeld: «de

² Kamerstuk 27 925, nrs. 279, 315, 437 en 484 en Kamerstuk 29 521, nr. 254.

³ Kamerstuk 27 925, nr. 193.

⁴ Kamerstuk 27 925, nr. 279.

⁵ Kamerstuk 27 925, nr. 279.

⁶ Kamerstuk 29 521, nr. 254.

veiligheidssituatie in Afghanistan blijft de komende tijd zorgelijk. In de afgelopen jaren hebben de Taliban en andere gewapende groeperingen hun invloedsgebieden uitgebreid en zijn ze effectiever en daadkrachtiger geworden.»⁷ In de voortgangsrapportage over de Nederlandse inzet in Afghanistan van 24 mei 2019 werd benadrukt dat de veiligheidssituatie sinds 2015 is verslechterd en dat aanslagen van de Taliban, het in de Taliban opgenomen Haqqani netwerk en Islamic State in Khorasan Province (ISKP) deze verder onder druk zetten.⁸

Strategie

De internationale betrokkenheid bij Afghanistan heeft sinds 2001 meerdere fases gekend. Het doel van een vredig en stabiel Afghanistan is in die periode onveranderd gebleven. Ook de doelstelling dat Afghanistan niet nogmaals een vrijplaats voor internationaal terrorisme mocht worden is een constante. De manier waarop die doelstellingen zijn nagestreefd is door de jaren heen wel aan veranderingen onderhevig geweest. Het is onvermijdelijk dat er in een dergelijk lange periode wijzigingen in strategie plaatsvinden. Deze werd ingegeven door de ontwikkelingen in Afghanistan. Ook veranderende politieke verhoudingen in Afghanistan, de Verenigde Staten en Nederland speelden hierin een rol.

De Nederlandse militaire aanpak in Afghanistan maakt onderdeel uit van een geïntegreerde benadering, die in verschillende evaluaties positief is beoordeeld. Inzet hierbij is altijd geweest om diplomatieke-, militaire-, en ontwikkelingsinspanningen zo goed mogelijk op elkaar aan te laten sluiten. Een aanzienlijk gedeelte van de ontwikkelingssamenwerking is daarbij ingezet voor het versterken van veiligheid en rechtsorde, waarbij het vergroten van de toegang tot recht en human security centraal stonden.

Corruptie

Het onderzoekswerk van SIGAR gaat ook in op corruptie in Afghanistan. De inspanningen van de Verenigde Staten en de internationale gemeenschap op het gebied van ontwikkeling en capaciteitsopbouw bij de Afgaanse overheid zouden volgens SIGAR corruptie in de hand hebben gewerkt.

Uw Kamer is meermaals geïnformeerd over de hardnekkigheid van corruptie in Afghanistan⁹. Donoren waaronder Nederland stellen de problemen rondom corruptie en anti-corruptiemaatregelen nadrukkelijk aan de orde in gesprekken met de Afgaanse overheid. Zo werden tijdens de Tokio-conferentie in 2012 afspraken gemaakt tussen de Afgaanse overheid en de donorgemeenschap over verplichte hervormingen op verschillende terreinen, waaronder anti-corruptie. Deze afspraken werden in 2018 opgevolgd met concrete afspraken over anti-corruptie maatregelen in het zogenaamde *Geneva Mutual Accountability Framework*.

In deze context hecht Nederland eraan een kritische donor te zijn. 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 opereert Nederland via centrale fondsen. Ongeveer de helft van de Nederlandse ontwikkelingsbij-

⁷ Kamerstuk 27 925, nr. 601.

⁸ Kamerstuk 29 521, nr. 383.

⁹ Kamerstuk 27 925, nrs. 254, 398, 415 en 472.

drage (voor 2019 totaal ongeveer 60 mln euro) wordt via zogeheten *Multi Partner Trust Funds* besteed. Deze fondsen kennen verschillende internationale organisaties die optreden als administrator en *trustee*. Zo wordt het *Afghan Reconstruction Trust Fund* (ARTF) beheerd door de Wereldbank, wordt het *Law and Order Trust Fund* (LOTFA) door de UNDP beheerd en verlopen bijdragen aan het *Afghan National Army Trust Fund* (ANA-TF) via de NAVO. 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, waar corruptie een hardnekkig en terugkerend fenomeen is, malversaties plaatsvinden binnen programma's en projecten die (mede) door Nederland worden gefinancierd.

In reactie op uw verzoek van 1 november jl. schetsen wij hieronder de politieke ontwikkelingen in Afghanistan sinds maart 2019.

Vredesproces

Na negen gespreksrondes bereikten de Amerikaanse Speciaal Gezant voor Afghanistan verzoening, Zalmay Khalilzad en de Taliban op 5 september 2019 een conceptovereenkomst. Deze overeenkomst werd gesteund door regionale actoren als Pakistan, China en Rusland en omvatte een voorlopig akkoord over Amerikaanse troepenterugtrekking en de strijd tegen terrorisme. Op 7 september maakte de Amerikaanse President Trump kenbaar dat hij niet tot ondertekening van de overeenkomst bereid was. Daarop zijn formele besprekingen tussen de VS en de Taliban opgeschort. Op 7 december jl. vond een herstart van de gesprekken tussen de VS en de Taliban plaats in Doha, Qatar.

De Taliban, de Afghaanse regering en regionale actoren, alsmede de EU en de VN hebben aangegeven de totstandkoming van een akkoord tussen de VS en de Taliban te verwelkomen, als opstap naar een inclusief, intra-Afghaans vredesproces. Het is op dit moment nog niet duidelijk of en wanneer de formele gesprekken worden afgerond.

Presidentsverkiezingen

Op 28 september 2019 vonden presidentsverkiezingen in Afghanistan plaats. De opkomst was relatief laag en het proces in aanloop naar de uitslag verliep rommelig. Zo brachten slechts 2,6 miljoen van de ongeveer 9 miljoen geregistreerde kiezers hun stem uit, en is een gedeelte van de uitgebrachte stemmen niet biometrisch geverifieerd. Niettemin was het houden van deze verkiezingen van groot belang voor de Afghaanse democratie. Na een lang proces van hertellingen zijn op 22 december 2019 de voorlopige uitslagen bekend gemaakt. Zittend President Ghani kreeg 50,64% van de stemmen. De huidige CEO Abdullah Abdullah is tweede geworden met 39,52% van de stemmen. Er zijn inmiddels ruim 16.000 bezwaren ingediend bij de klachtencommissie (*Electoral Complaints Commission*, ECC). Na verwerking van deze bezwaren maakt de onafhankelijke kiescommissie (IEC) de definitieve resultaten bekend. Indien geen van de kandidaten in de eerste verkiezingsronde meer dan 50% van de stemmen behaalt, volgt er een tweede ronde tussen de twee kandidaten met de meeste stemmen in de eerste ronde.

Nederlandse inzet

Het kabinet benadrukt dat de gronden voor de Nederlandse inzet in Afghanistan, zoals uiteengezet in de Kamerbrief over de inzet in 2018–2021 (Kamerstuk 27 925, nr. 630) niet zijn veranderd. De verdere

opbouw van een stabiel Afghanistan met veilige steden en een veilig platteland blijft essentieel voor de Afghaanse bevolking. Nederland draagt bij aan het bestendigen en ondersteunen van de sociaaleconomische ontwikkeling van Afghanistan, met aandacht voor mensenrechten, gendergelijkheid, rechtsstaatontwikkeling en ontmijning. Ook de bestrijding van terrorisme en het tegengaan van irreguliere migratie blijven actuele redenen voor de Nederlandse inzet in Afghanistan. Tot slot spelen bondgenootschappelijke solidariteit en onze samenwerking met Duitsland een belangrijke rol voor Nederland. Blijvend commitment van de NAVO en de internationale gemeenschap in Afghanistan is nodig om de juiste voorwaarden te scheppen voor een Afghaans vredesproces dat kan leiden tot duurzame vrede.

Het kabinet is van mening dat het door de VS gecreëerde momentum voor vrede in Afghanistan niet verloren mag gaan en steunt alle inspanningen die leiden tot een inclusief, intra-Afghaans vredesproces dat gesteund wordt door de regio. De gewenste einduitkomst is een inclusief akkoord dat leidt tot duurzame vrede. Daarbij vraagt Nederland aandacht voor het belang van een einde aan het geweld, de onwenselijkheid dat Afghanistan opnieuw een vrijhaven voor terrorisme wordt en het belang van *Transitional Justice* en rechtvaardigheid voor de slachtoffers van het conflict. Nederland zet daarbij samen met internationale partners in op een uitkomst van het vredes- en verzoeningsproces waarbij de mensenrechten van alle Afghaanse burgers, inclusief vrouwen en minderheden, worden beschermd. Het kabinet staat in nauw contact met bondgenoten en volgt de ontwikkelingen rondom het vredesproces op de voet.

Conclusie

Afghanistan staat er in 2020 beter voor dan in 2001, toen het land nog in handen was van extremisten en terroristen en van de grond af moest worden opgebouwd. De internationale inzet heeft ervoor gezorgd dat het land stappen kon zetten op het gebied van sociaaleconomische ontwikkeling, onderwijs, vrouwenrechten, goed bestuur en de opbouw van een eigen veiligheidsapparaat. De inspanningen hebben er tevens toe geleid dat Afghanistan niet langer een uitvalsbasis is voor terroristische aanvallen op doelen in het Westen. Maar de vooruitgang is relatief en op sommige vlakken zijn in recente jaren juist stappen achteruit gezet. Dat geldt met name voor de veiligheidssituatie. Nadat de verantwoordelijkheid voor veiligheid in 2014 werd overgedragen aan de Afghaanse autoriteiten, en het aantal internationale troepen was teruggebracht van een piek van 130.000 naar ongeveer 16.000, heeft de Taliban aan terrein gewonnen, zoals ook eerder aan uw Kamer gemeld¹⁰. De opbouw van de Afghaanse strijdkrachten (*Afghan National Defence and Security Forces*, ANDSF) is voortgezet, maar heeft de verslechtering van de veiligheidssituatie niet kunnen voorkomen. De ANDSF zijn nog niet in staat volledig zelfstandig de veiligheid in het land te garanderen.

Zoals eerder aangegeven onderstreept de berichtgeving door de Washington Post de complexiteit waarmee het opereren Afghanistan gepaard gaat. Dat neemt niet weg dat de Nederlandse gronden voor inzet blijven bestaan. Voortzetting van de steun van de internationale gemeenschap in Afghanistan is juist op dit belangrijke moment nodig om de

¹⁰ Kamerstuk 27 925, nrs. 601 en 611.

voorwaarden voor vrede te scheppen, waaronder een duurzaam en zelfredzaam veiligheidsapparaat. Het tot stand brengen hiervan blijft in de weerbarstige context van Afghanistan een proces van lange adem.

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