

Vergaderjaar 2021–2022

27 925

Bestrijding internationaal terrorisme

Nr. 867

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 november 2021

In navolging van het verzoek van de Vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken en zoals reeds toegezegd in de Kamerbrief «Stand van zaken Afghanistan» (d.d. 11 oktober 2021, Kamerstuk 27 925, nr. 860) informeert het kabinet in deze brief de Kamer over toekomstige inzet en hulp aan Afghanistan. Deze brief is mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken.

Zoals aangegeven in de Kamerbrief «aangaande de toekomstige inzet en hulp aan Afghanistan» (Kamerstuk 27 295, nr. 783) van 18 juni jl. besloeg de Nederlandse inzet t.a.v. Afghanistan onder de toenmalige, internationaal erkende regering het diplomatieke, veiligheids-, OS- en migratieveld. Een Nederlandse militaire bijdrage is in de huidige omstandigheden niet denkbaar en wordt dan ook niet behandeld in deze brief. Wel noopt de nieuwe situatie om te kijken naar mogelijkheden voor diplomatieke, OS-, mensenrechten- en migratie-inzet.

In deze brief schetst het kabinet eerst de bredere context en rationale van inzet in Afghanistan. Daarna wordt ingezoomd op de mogelijke contouren van OS-inzet in Afghanistan, waarbij het kabinet achtereenvolgens ingaat op humanitaire hulp, mogelijke steun aan het maatschappelijk middenveld en mensenrechten, mogelijke steun aan basisdiensten, en opvang in de regio. Hierbij zal het kabinet ook ingaan op de motie van het lid Agnes Mulder (Kamerstuk 32 735, nr. 330) en motie-Kuzu (Kamerstuk 27 925, nr. 816). Over de stand van zaken van de diplomatieke inzet, evenals over de uitvoering van diverse moties aangaande evacuaties en evaluaties, zal het kabinet gelijktijdig een aparte Kamerbrief sturen.

Gezien de blijvend fluïde situatie in Afghanistan, beperkt het kabinet zich in eerste instantie tot een horizon van maximaal zes tot twaalf maanden. Deze tijdspanne kan worden aangepast wanneer de omstandigheden daartoe aanleiding geven. De Kamer zal in beide gevallen schriftelijk worden geïnformeerd over eventuele wijzigingen.

Context en rationale van inzet in Afghanistan

De situatie in Afghanistan sinds de overname van de Taliban is zorgwekkend. Het kabinet monitort de situatie zo goed als mogelijk in nauwe samenwerking met maatschappelijke organisaties en met gelijkgezinde landen. Het kabinet zet zich diplomatiek, zowel bilateraal als in multilateraal verband, in voor de volgende prioriteiten: 1) veilige doorgang voor Nederlandse ingezetenen en Afghanen die Afghanistan willen verlaten; 2) hulpverlening aan de Afghaanse bevolking; en 3) mensenrechten en in het bijzonder de positie van vrouwen en meisjes. Daarnaast moet voorkomen worden dat Afghanistan een uitvalsbasis wordt voor internationaal terrorisme. Nadere informatie over de politieke en veiligheidssituatie in Afghanistan en de Nederlandse diplomatieke inzet zal in de hierboven genoemde stand van zakenbrief worden verstrekt.

Naast het diplomatieke spoor kijkt het kabinet ook naar humanitaire en OS-steun voor de Afghaanse bevolking. Vóór de machtsovername door de Taliban werd ongeveer 75% van de Afghaanse overheidsuitgaven uit OS-middelen gefinancierd. Ook Nederland droeg hieraan bij, voornamelijk via het *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (ARTF), beheerd door de Wereldbank. Een significant deel hiervan kwam ten goede aan de Afghaanse gezondheids- en onderwijssectoren. De meeste donorlanden, waaronder Nederland, hebben ontwikkelingssteun t.a.v. Afghanistan na de machtsovername door de Taliban *on hold* gezet. Als donorlanden zouden besluiten om hun ontwikkelingssteun voor langere tijd stop te zetten, dreigen basisvoorzieningen als onderwijs en gezondheidszorg weg te vallen. Dit zou grote gevolgen hebben voor de dagelijkse situatie van veel Afghanen.

De VN en andere internationale organisaties hebben recent herhaaldelijk gewaarschuwd voor een instorting van Afghanistan en sterk stijgende noden onder de Afghaanse bevolking als de internationale gemeenschap geen actie onderneemt. Volgens de VN vormt Afghanistan momenteel één van de grootste humanitaire crises ter wereld, met 23 miljoen mensen die per november in acute voedselonzekerheid verkeren, tegenover 13 miljoen in dezelfde periode vorig jaar. Met de winter in aantocht, de aanhoudende droogte en het geblokkeerde financiële systeem zal dit aantal nog verder toenemen. Het kabinet neemt de waarschuwingen van de VN en andere organisaties zeer serieus en onderzoekt daarom ook hoe Afghanen verder kunnen worden gesteund bij het lenigen van de eerste levensbehoeften. Hierbij speelt mee dat een instorting van de infrastructuur op gebied van basisvoorzieningen, met alle mogelijke gevolgen van dien (nog verder toenemende humanitaire noden, irreguliere migratiestromen, mogelijke speelruimte voor terroristen), niet in het belang is van Europa. Het onderzoeken van mogelijkheden voor de ondersteuning van de Afghaanse bevolking in samenwerking met internationale en lokale partners is dan ook cruciaal.

Dergelijke mogelijke OS-steun brengt dilemma's met zich mee. Ook als er niet direct geld aan de Taliban wordt betaald, betekent steun voor basisdiensten dat internationale donoren taken financieren die de Taliban, als zelfbenoemde autoriteiten in Afghanistan, zouden moeten uitvoeren. Daarmee kan het beeld ontstaan dat de Taliban door deze steun (deels) van haar verantwoordelijkheden wordt ontslagen. Dit is volgens het kabinet onwenselijk.

Het geschetste alternatief, waarin basisdiensten stilvallen en Afghanistan kan imploderen, is voor het kabinet echter evenmin een gewenste situatie. Het kabinet acht de gevolgen van een dergelijke instorting voor Afghanen

en Europa dusdanig groot dat het zich genoodzaakt ziet om actie te ondernemen. In nauwe afstemming met internationale organisaties en gelijkgezinde donoren onderzoekt het kabinet daarom de mogelijkheden te komen tot een samenhangend pakket van diverse steunmiddelen dat de juiste balans vindt tussen het voorzien in behoeften van Afghanen enerzijds en het mitigeren van onwenselijke bijeffecten anderzijds. Het kabinet is van mening dat de Europese Unie hierbij, ook in communicatie naar internationale partners, namens lidstaten een leidende rol zou moeten spelen.

In de volgende paragrafen reflecteert het kabinet in meer detail op mogelijkheden voor het verstrekken van humanitaire hulp, mogelijke steun aan het maatschappelijk middenveld en mensenrechten/rechtsorde, mogelijke steun aan verstrekking van basisdiensten, en opvang in de regio in de komende zes tot twaalf maanden. Hierbij geldt als dwarsdoorsnijdend uitgangspunt dat de Nederlandse overheid zich sterk maakt voor speciale focus op vrouwen en meisjes voor wat betreft a) besluitvormingsprocessen ten behoeve van vrede en veiligheid, b) tegengaan en straffen van geweld, c) gelijke ontwikkelingskansen en d) inclusie in het maatschappelijk leven.

Inzet op humanitaire hulp

In Afghanistan heerst al langer een humanitaire crisis en zoals hierboven beschreven lopen de humanitaire noden in hoog tempo op. Zoals bericht in de Kamerbrief «Stand van zaken Afghanistan» van 14 september jl. (Kamerstuk 27 925, nr. 808) heeft het kabinet 23,5 miljoen euro toegezegd voor noodhulpverlening aan de Afghaanse bevolking, wat het de grootste Nederlandse bijdrage aan een specifieke humanitaire crisis in 2021 maakt. Daarmee geeft het kabinet ook uitvoering aan de motie van het lid Agnes Mulder (Kamerstuk 32 735, nr. 330) over humanitaire hulp aan de Afghaanse bevolking. De geormerkte bijdrage van 23,5 miljoen euro is een aanvulling op reeds bestaande ongeormerkte steun aan het Rode Kruis, evenals aan VN-organisaties en -fondsen die in Afghanistan actief zijn (zoals het CERF, UNICEF en WFP). Op 2 december a.s. lanceert de VN de *Global Humanitarian Overview* voor 2022 met een inschatting van de wereldwijde humanitaire noden. Het kabinet zal mede op basis hiervan zoals ieder jaar de beschikbare humanitaire middelen verdelen en de Kamer hierover apart berichten.

Bovendien maakt het kabinet zich op diplomatiek terrein hard voor onafhankelijke en onbelemmerde humanitaire hulpverlening wereldwijd, ook in Afghanistan. Nederland zet binnen meerdere fora in op respect voor humanitaire toegang, de humanitaire principes (onafhankelijkheid, onpartijdigheid, neutraliteit en menselijkheid) en het internationaal humanitair oorlogsrecht door alle betrokken partijen in Afghanistan. Nederland blijft samen met gelijkgezinde landen de naleving van deze principes monitoren en zich op diplomatiek terrein inzetten op de naleving ervan (zie ook Kamerstuk 27 925, nr. 808).

Ten slotte draagt ook de Europese Unie bij aan humanitaire hulpverlening in de Afghaanse context. De EU heeft het budget voor humanitaire hulpverlening en steun aan Afghaanse burgers in Afghanistan en buurlanden al verhoogd van 57 miljoen euro naar 300 miljoen euro, als onderdeel van het op 12 oktober jl. aangekondigde pakket van 1 miljard euro aan steun voor Afghanistan en de omliggende landen.

Zoals aangegeven in de Kamerbrief «aangaande de toekomstige inzet en hulp aan Afghanistan» (Kamerstuk 27 295, nr. 783) van 18 juni jl., heeft toenmalig Minister Kaag in november 2020 een toezegging gedaan voor maximaal 200 miljoen euro ontwikkelingssteun over de periode 2021–2024. Het zwaartepunt van die Nederlandse ontwikkelingsinzet was gericht op versterking van de Afghaanse stabiliteit, veiligheid en rechtsorde. Deze inzet is na de machtsovername van de Taliban *on hold* geplaatst.

Het is op dit moment onzeker in hoeverre reeds lopende projecten nog hun doelstellingen kunnen bereiken. Het kabinet heeft daarom een uitgebreide consultatieronde opgezet met (lokale) partnerorganisaties, waarin wordt gekeken in hoeverre hun activiteiten, al dan niet in aangepaste vorm, doorgang zouden kunnen vinden in de nieuwe politieke context. Eventuele voortzetting van steun zal in ieder geval afhankelijk zijn van strikte voorwaarden, waarover het kabinet al eerder contact gehad heeft met partnerorganisaties en die ook vermeld zijn in de «Geannoteerde agenda Informele Raad Buitenlandse Zaken Ontwikkelingssamenwerking 11 oktober 2021» van 6 oktober jl. (Kamerstuk 21 501-04, nr. 241) Dit betreft onder andere garanties dat toegang tot de geboden diensten voor vrouwen en meisjes zeker is gesteld, dat steun direct, zonder tussenkomst van de Taliban kan worden geleverd, en er geen inhoudelijke bemoeienis van de Taliban plaatsvindt met beleid en uitvoering van de dienstverlening. In dit kader is het van belang dat de financiering niet mag leiden tot verhoogde onveiligheid van uitvoerders en ontvangers van de geboden hulp.

Het kabinet blijft streven naar een internationaal zo breed mogelijk gedragen set voorwaarden, zodat partnerorganisaties zo min mogelijk geconfronteerd worden met verschillende voorwaarden van verschillende donoren. Dergelijke voorwaarden gelden specifiek voor ontwikkelingssteun en zijn dus van een andere aard dan de vijf *benchmarks* voor (politiek) engagement met de Taliban, die overeengekomen zijn tijdens de informele Raad Buitenlandse Zaken (Gymnich) op 2 en 3 september in Ljubljana (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2402) en die vermeld zijn in de Kamerbrief van 14 september jl. (Kamerstuk 27 925, nr. 808).

Het kabinet is zich ervan bewust dat partnerorganisaties de eensluidende diplomatieke steun van de internationale gemeenschap nodig hebben om aan de voorwaarden van onafhankelijke, *needs based* hulpverlening te kunnen voldoen. Gezien de waarde die het kabinet hecht aan de activiteiten van partnerorganisaties, zullen eerder lopende activiteiten in principe ondersteund blijven, zowel financieel als diplomatiek, behalve als dat in de nieuwe situatie niet langer mogelijk blijkt of als organisaties niet kunnen voldoen aan de door het kabinet gestelde voorwaarden. Het kabinet zet zich in om binnen enkele weken uitsluitsel te geven aan de betreffende organisaties en zal de Kamer over de uitkomsten hiervan informeren. Voor organisaties wier activiteiten geen doorgang meer kunnen vinden, zal het kabinet uiteraard zorgdragen voor een zorgvuldige afwikkeling van de subsidierelatie.

Voor wat betreft inzet op mensenrechten en rechtsorde vraagt de motie van het lid Kuzu (Kamerstuk 27 925, nr. 816) de regering scenario's uit te werken waarbij Nederland ngo's, zowel nationaal als internationaal, die werken in Afghanistan en bijdragen aan het bevorderen van de internationale rechtsorde kan blijven ondersteunen. Conform voorstaande wordt nagegaan hoe steun aan partnerorganisaties, zoals de Afghaanse onafhankelijke mensenrechtencommissie, onder de eerder genoemde

voorwaarden kan worden hervat. Door de machtsovername door de Taliban zien (vrouwelijke) mensenrechtenverdedigers, journalisten, vrouwen en meisjes, en etnische en religieuze minderheden zich in het nauw gedreven. De regering houdt daarom oog voor initiatieven om hen te ondersteunen, waarbij veiligheid van betrokkenen te allen tijde voorop zal moeten staan. Concrete ondersteuning gericht op de nationale rechtstaat in Afghanistan (denk aan: democratische processen, onafhankelijk rechtssysteem, rechtsgelijkheid) lijkt zonder medewerking van de de-facto machthebbers vrijwel onmogelijk.

Ten aanzien van *accountability* en het tegengaan van straffeloosheid voor ernstige mensenrechtenschendingen is de instelling van een Speciaal Rapporteur voor mensenrechten in Afghanistan door de VN-Mensenrechtenraad relevant. De benoeming van de Speciaal Rapporteur wordt vastgesteld tijdens de eerstvolgende Mensenrechtenraad (februari/maart 2022). In aanloop naar dit moment zou Nederland via het kantoor van de VN-Hoge Commissaris voor de Mensenrechten kunnen bijdragen aan een goede invulling van het mandaat. Ook is door verschillende ngo's kennis en ervaring opgedaan met monitoring en vastleggen van bewijs zonder effectieve toegang tot het land/gebied – een situatie die naar verwachting ook van toepassing zal zijn op Afghanistan onder Taliban-bewind. Wanneer blijkt dat de steun aan bestaande partnerorganisaties veilig en onder de gewenste voorwaarden kan worden voortgezet, kan worden overwogen om ook deze organisaties en andere ngo's op het terrein de internationale rechtsorde te ondersteunen.

Inzet op steun voor basisdiensten

In internationaal verband wordt gesproken over de wenselijkheid en mogelijkheden om met een OS-bijdrage aan de verlening van basisdiensten in de onderwijs- en gezondheidssector, buiten de Taliban om, een instorting van deze sectoren in Afghanistan te voorkomen. Het kabinet blijft in nauw contact met multilaterale instellingen over de mogelijke ontwikkeling van of omvorming van een al bestaand, door een internationale organisatie beheerd, fonds dat directe steun kan verlenen aan de Afgaanse bevolking. Voorbeelden hiervan zijn het *Afghan Reconstruction Trust Fund* van de Wereldbank en het door de VN recent opgerichte *Special Trust Fund for Afghanistan* (STFA). De precieze reikwijdte en inhoud van deze fondsen wordt momenteel nog in internationaal verband besproken.

Het kabinet stelt voorop dat mogelijke tijdelijke steun voor basisdiensten niet betekent dat de Taliban van haar eigen verantwoordelijkheden ontheven mag worden. Bovendien moet de hulp voldoen aan specifieke voorwaarden voor dienstverlening. Nederland trekt zoveel mogelijk samen met gelijkgezinde partners op in het formuleren van deze voorwaarden. Voor Nederland is daarbij van belang dat steun alleen via multilaterale organisaties of ngo's wordt verstrekt, niet (direct of indirect) via de Taliban; dat er geen inhoudelijke bemoeienis van de Taliban plaatsvindt m.b.t. beleid, uitvoering en management; en dat gelijke toegang zeker gesteld is voor vrouwen en meisjes. Hierbij geldt voor het kabinet als uitgangspunt dat de steun tijdelijk zal zijn, voor een periode van maximaal 12 maanden. In de tussentijd zal het kabinet zich in nauwe samenspraak met internationale partners beraden over de (ontwikkelings-)relatie die Nederland en Europese partners daarna met Afghanistan onderhouden.

Het kabinet is van mening dat inzet op steun voor basisdiensten idealiter in EU-verband plaatsvindt. Het kabinet volgt dan ook nauwgezet de uitwerking van het op 12 oktober jl. aangekondigde pakket steunmaatre-

gelen voor Afghanistan en de omliggende landen, waarbinnen 250 miljoen euro gereserveerd is voor OS-bijdragen (door de EU «humanitair+» genoemd). Het kabinet zal in gesprekken over de uitwerking en toekenning van deze fondsen het belang van bovenstaande voorwaarden uitdragen. Indien het kabinet besluit om een bijdrage te leveren aan het verstrekken van basisdiensten, zal de Kamer hierover schriftelijk worden geïnformeerd.

Inzet op opvang in de regio

Op dit moment is er geen sprake van het op gang komen van grote nieuwe vluchtelingenstromen vanuit Afghanistan naar de regio. Desalniettemin acht het kabinet het van groot belang alvast voorbereidingen te treffen voor een dergelijk scenario. Uitgangspunt daarbij is dat opvang in eerste instantie duurzaam in de regio dient plaats te vinden. Om landen in de regio te ondersteunen heeft Nederland een bijdrage van EUR 3,5 mln. toegezegd aan het *Regional Refugee Preparedness and Response Plan* dat is opgesteld door UNHCR, zoals al eerder aan uw Kamer gemeld. Hiermee geeft het kabinet tevens uitvoering aan de motie van het lid Van Haga over het actief inzetten op opvang van Afghaanse vluchtelingen in de eigen regio (Kamerstuk 27 925, nr. 825).

De reeds bestaande samenwerking met de VN-Vluchtelingenorganisatie (UNHCR) en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), gericht op intern ontheemden en recent naar Afghanistan teruggekeerden, staat net als alle Nederlandse ontwikkeling samenwerking inspanningen in Afghanistan *on hold* maar blijft relevant. Het kabinet spreekt met partners over aanpassing van doelstellingen en werkwijzen waar nodig, conform bovengenoemde voorwaarden voor dienstverlening.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
Th.J.A.M. de Bruijn