

Vergaderjaar 2022–2023

27 925

Bestrijding internationaal terrorisme

AO

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN, DE MINISTER VAN DEFENSIE EN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 mei 2023

Deze brief vormt de beleidsreactie van het kabinet op de onafhankelijke eindevaluatie van de Nederlandse bijdrage aan de NAVO-missie *Resolute Support* (RSM) in Afghanistan. Met het beëindigen van RSM kwam een einde aan twintig jaar grootschalige internationale militaire aanwezigheid in Afghanistan. De snelle machtsovername van de Taliban in augustus 2021 en de tragische ontwikkelingen in het land sindsdien, werpen een forse schaduw over de missie. Deze gebeurtenissen dwingen Nederland en de internationale gemeenschap tot zelfreflectie. Het kabinet heeft in lijn met de moties Van Dijk (Kamerstuk 27 925, nr. 772) en Van der Lee (Kamerstuk, 27 925, nr. 775) het NIOD Instituut voor Oorlogs-, Holocaust- en Genocidestudies gevraagd om in samenwerking met het Nederlands Instituut voor Militaire Historie een historisch onderzoek te verrichten naar de algehele militaire, diplomatieke en civiele inzet in Afghanistan van 2001 tot 2021 (Kamerstuk 27 925, nr. 912). De Nederlandse evacuatieoperatie vanuit Kaboel wordt daarnaast apart onderzocht door de Commissie Ruys (Kamerstuk 27 925 nr. 897). De IOB-evaluatie en deze kabinetsreactie zijn specifiek gericht op RSM en de lessen die uit deze missie getrokken moeten worden.

De inzet in RSM vond plaats van begin 2015 tot september 2021 en bestond uit defensiepersoneel en politiefunctionarissen. In lijn met het besluit om eindevaluaties van artikel-100 missies standaard door een onafhankelijke partij te laten uitvoeren (Kamerstuk 27 925, AB van 20 mei 2020), is de eindevaluatie uitgevoerd door de onafhankelijke evaluatiedienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken: de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB).

Vooropgesteld: het kabinet waardeert ten zeerste de inzet van alle militairen en politiefunctionarissen die uitgezonden zijn geweest naar RSM. In zeer uitdagende omstandigheden hebben zij Nederland een belangrijke dienst bewezen, waarvoor het kabinet hen dankt.

Het kabinet dankt IOB voor haar eindevaluatie, die waardevolle bevindingen en aanbevelingen bevat voor de besluitvorming over en monitoring van toekomstige Nederlandse bijdrage aan missies. Het kabinet onderschrijft het belang van het blijven evalueren en het blijven leren van lessen van de Nederlandse inzet. IOB concludeert in haar rapport dat de Nederlandse gronden voor deelneming aan RSM te ambitieus waren en dat over de voortgang van de missie met name in de beginjaren te positief werd gerapporteerd door de NAVO en Nederland.

Deze beleidsreactie begint met een schets van de context waarin de Nederlandse bijdrage aan de missie tot stand kwam en heeft plaatsgevonden. Aansluitend worden de aanbevelingen (in het rapport lessen genoemd) geadresseerd die IOB op basis van de bevindingen heeft gedaan. Het kabinet onderschrijft de meeste lessen volledig (1a, 1b, 3, 4a, 4b en 5b) en drie lessen (2, 4c en 5a) ten dele.

Het kabinet hecht er belang aan te benadrukken dat deelname aan internationale missies vrijwel altijd in een weerbarstige context plaatsvindt en gepaard gaat met grote uitdagingen en onzekerheden, zeker in fragiele staten. Het behalen van resultaten is daardoor een proces van lange adem. Dit proces wordt beïnvloed door veel factoren die buiten de invloedssfeer van Nederland, de betreffende missie en/of partners en bondgenoten liggen. Het kabinet beseft dat bescheidenheid gepast is met betrekking tot de ambities en de resultaten die door middel van dergelijke inzet kunnen worden behaald, evenals de mate van controle die Nederland kan uitoefenen. Desalniettemin acht het kabinet het noodzakelijk om een bijdrage te blijven leveren aan dergelijke missies ter bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit. Dit dient niet alleen de veiligheidsbelangen van Nederland, maar ook van Europa.

Context

Toen RSM in januari 2015 van start ging, bouwde de missie voort op veertien jaar van internationale inspanningen om de Afghaanse regering te ondersteunen, onder andere bij de opbouw van een zelfstandig functionerend veiligheidsapparaat. De eindevaluatie en deze beleidsreactie gaan specifiek over RSM, maar de bredere context en voorgeschiedenis van internationale steun aan Afghanistan waren bepalend voor de totstandkoming en het verloop van de missie. RSM had als doel om Afghanistan verder te begeleiden richting volledig zelfstandige veiligheidsverantwoordelijkheid en zodoende internationale steun geleidelijk af te kunnen bouwen. Na meer dan tien jaar grootschalige militaire aanwezigheid was het draagvlak voor voortzetting daarvan tanende, onder andere in de Verenigde Staten, die verreweg de grootste militaire bijdrage leverde aan de voorganger van RSM: de *International Security Assistance Force* (ISAF). Tussen 2002 en 2014 was een Afghaanse krijgsmacht opgebouwd van bijna 340.000 personen. De transitie naar een trainings- en adviesmissie die daarop voortbouwde, werd als meest haalbare optie gezien gegeven de in 2014 geldende belangen en beperkingen die in het IOB rapport worden beschreven. Dat dit in de complexe context van Afghanistan een enorme opgave betrof en daarom een kwestie van lange adem zou zijn, was duidelijk en is in communicatie over de missie aan het parlement veelvuldig benadrukt (Kamerstuk 29 521, nr. G, nr. V, nr. AH, nr. AM, Kamerstuk 27 925 nr. 559, nr. 702).

De internationale inspanningen in Afghanistan hebben niet bereikt wat in de eerste jaren na de Amerikaanse interventie in 2001 werd beoogd. Dat RSM onvoldoende effectief was, kwam volgens IOB gedeeltelijk door interne tekortkomingen. Een aantal van de problemen waar de missie tegenaan liep, zat verweven in het politieke en veiligheidssysteem dat

gedurende de veertien jaar ervoor vorm had gekregen. Ook blijkt het streven om Afghanistan binnen één generatie de transitie te laten doormaken naar een stabiele democratie, centraal geregeerd vanuit Kaboel, achteraf veel te ambitieus te zijn geweest. In die context is het ondanks meermaals bijsturen van de internationale inspanningen, bijvoorbeeld via de overgang van ISAF naar RSM of door de focus op training van de luchtmacht en speciale eenheden na 2017, niet gelukt een zelfstandig en effectief Afghaans veiligheidsapparaat op te bouwen. De missie vormde echter slechts één onderdeel van de brede internationale inzet in en steun aan Afghanistan. Deze inzet kreeg bijvoorbeeld ook vorm via grootschalige programma's op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. De Nederlandse bijdrage aan RSM was bovendien relatief klein, schommelend tussen 1 en 1,5% van de totale missieomvang.

IOB constateert dat er verschillende externe factoren waren die de doelrealisatie van RSM beïnvloedden. Tijdens de beginjaren van de missie was al duidelijk dat alléén verdere capaciteitsopbouw van de *Afghan National Security Forces* (ANDSF) onvoldoende was om ervoor te zorgen dat Afghanistan een stabiel en veilig land zou worden. Een militaire oplossing van het conflict bestond niet. Vanaf 2016 vroeg Nederland daarom in toenemende mate aandacht voor een inclusief intra-Afghaans vredesproces dat zou uitmonden in een politieke oplossing (Kamerstuk 28 676 nr. 252). Tot kort voor de bekendmaking van de NAVO-terugtrekking heeft de VS nog gepoogd op dit vlak een doorbraak te realiseren. Het uitblijven van een vredesakkoord en het daaropvolgende Amerikaanse besluit tot terugtrekking uit Afghanistan, zijn van grote invloed geweest. Zoals ook vermeld in de eindevaluatie was met name het besluit van de regering-Trump om een rechtstreeks akkoord met de Taliban te sluiten over terugtrekking, bepalend voor het verdere verloop van de missie.

De missiedoelstelling om in Afghanistan een zelfstandig functionerende veiligheidssector op te bouwen blijkt achteraf, en met de kennis van nu, niet haalbaar te zijn geweest. Dit neemt niet weg dat de keuze van Nederland om vanaf 2015 aan de missie bij te dragen op dat moment de internationale rechtsorde en de Nederlandse strategische belangen diende. Zo was de inschatting dat volledige militaire terugtrekking na de beëindiging van ISAF de kans zou vergroten dat Afghanistan opnieuw een instabiel land zou worden dat voor Nederland en bondgenoten een veiligheidsrisico zou vormen. Het was (en is) een belang van Nederland en bondgenoten om te voorkomen dat de grensoverschrijdende terroristische dreiging vanuit Afghanistan die na 2001 was beteugeld zou terugkeren. Ook het bestendigen van verworvenheden die een belangrijk deel van de Afghaanse bevolking na 2001 waren toegekomen, was onderdeel van de Nederlandse en bredere internationale belangenafweging. De uiteindelijke militaire terugtrekking en ontwikkelingen die daarop volgden, tonen aan wat de risico's zijn als betrokkenheid te abrupt wordt beëindigd. Het uitgangspunt van het kabinet was destijds – en blijft nog steeds – dat Nederland belang heeft bij stabiliteit in Afghanistan.

Reactie op de bevindingen en lessen

Het doel van RSM was het realiseren van een professioneel en zelfredzaam veiligheidsapparaat dat op de lange termijn in staat zou zijn de veiligheid in Afghanistan te handhaven. De missie moest hieraan bijdragen door middel van het trainen, adviseren en assisteren van functionarissen van de ANDSF. De adviestaak en het werk van de adviseurs binnen RSM staan daarom centraal in de eindevaluatie. Zoals door IOB benoemd, bestond de Nederlandse bijdrage naast adviseurs voor het merendeel uit verschillende categorieën ondersteunend

personeel: medische capaciteit, beveiligingscapaciteit (*force protection*), logistieke ondersteuning en stafofficieren. Daarmee leverde Nederland een essentiële en waardevolle bijdrage aan de randvoorwaarden voor het advieswerk en het in stand houden van de missie.

Op basis van de bevindingen doen de onderzoekers negen concrete aanbevelingen. Deze hebben betrekking op het ambitieniveau van de missiedoelstellingen, duidelijkheid over de taakstellingen, het monitoren van vooruitgang, de mate van optimisme in berichtgeving en de uitzendduur van adviseurs. Een aantal bevindingen uit de eindevaluatie komt overeen met hetgeen al eerder door IOB was geconcludeerd naar aanleiding van de onafhankelijke eindevaluatie van de Nederlandse bijdrage aan de VN-missie MINUSMA¹ in Mali. Het is niet verrassend dat de conclusies van beide onderzoeken in elkaars verlengde liggen of zelfs gelijkloidend zijn, omdat beide missies grotendeels gedurende dezelfde periode plaatsvonden. Op een aantal terreinen is naar aanleiding van de bevindingen uit de MINUSMA eindevaluatie reeds stappen gezet. Hieronder wordt per aanbeveling ingegaan op hoe deze lessen zijn of worden geadresseerd.

[Les 1a. Wees realistisch over wat met trainings- en adviesmissies bereikt kan worden bij de keuze om al dan niet deel te (blijven) nemen aan internationale missies en het formuleren van de doelen, verwachtingen en gronden voor deelneming van een Nederlandse missiebijdrage.]

[Les 1b. Wees expliciet over in hoeverre verwacht kan worden dat de doelen van de missie waaraan Nederland bijdraagt behaald zullen worden met de ingezette middelen bij het toepassen van het toetsingskader voor uitzending van militaire eenheden. Bijvoorbeeld bij de passages over haalbaarheid en risico's in het toetsingskader.]

IOB constateert dat het structureel versterken van het Afghaanse veiligheidsapparaat door RSM niet is gelukt. Het kabinet onderschrijft de bevindingen van IOB ten aanzien van het realisme over wat er met trainings- en adviesmissies bereikt kan worden en de vooraf te optimistisch geschetste verwachtingen. Dat het ambitieniveau van de inzet van RSM in Afghanistan te hoog was, bleek ook uit de interne NAVO *lessons learned*-exercitie over Afghanistan.² Een professioneel en zelfredzaam Afghaans veiligheidsapparaat dat op lange termijn in staat was de veiligheid in Afghanistan te handhaven, blijkt voor RSM geen haalbaar doel te zijn geweest. De lokale context en het absorptievermogen van de Afghaanse strijdkrachten speelden hierin een belangrijke rol. Er is achteraf gezien onvoldoende rekening gehouden met het feit dat een zeer geavanceerd veiligheidsapparaat niet paste in de Afghaanse context en daardoor op de lange termijn niet zelfstandig zou kunnen opereren. Bovendien hebben problemen in de veiligheidssector ook een politiek karakter. Hierdoor is versterking van de veiligheidssector in de praktijk in belangrijke mate afhankelijk van politieke omstandigheden. Daarnaast is voor het bereiken van duurzame resultaten lokaal eigenaarschap van onmiskenbaar belang. Op beide fronten blijkt terugblikkend dat er in Afghanistan aanzienlijke beperkingen waren die versterking van de veiligheidssector bemoeilijkten. Het kabinet onderschrijft dat dergelijke

¹ Een missie in een missie: De Nederlandse bijdrage aan MINUSMA 2014–2019. Publicatiedatum: 30-9-2022.

² https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/12/pdf/2112-factsheet-afgh-lessons-en.pdf

beperkingen bij toekomstige Nederlandse inzet moeten leiden tot realistische doelstellingen.

Een te hoog ambitieniveau voor de Nederlandse missiebijdrage was ook een van de bevindingen uit de eindevaluatie van de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA. Bij de Nederlandse bijdrage aan de anti-ISIS coalitie en de brede veiligheidsinzet in Irak heeft het kabinet zich hier rekenschap van gegeven door duidelijk te zijn over het bescheiden ambitieniveau van de inzet aldaar, onder meer vanwege de uitdagende context en vele beperkingen (Kamerstuk 27 925, nr. A1). Ook in de op 6 april aan uw Kamer verzonden artikel 100-brief over de Nederlandse bijdrage aan EUFOR Althea is opvolging gegeven aan deze les (Kamerstuk 29 521, nr. BA). Hierin zijn een duidelijke formulering van het missiemandaat en haalbare doelstellingen van specifiek de Nederlandse bijdrage aan de missie opgenomen.

[Les 2. Stuur geen individuele adviseurs of trainers uit voor eenmalige perioden van 6 maanden in missies waar het opbouwen van een goede werkrelatie en het monitoren van (gebrek aan) vooruitgang voor langere termijn belangrijk is.]

Het kabinet onderschrijft de noodzaak om de continuïteit van inzet tijdens missies zo goed mogelijk te borgen, maar onderkent ook dat het borgen van deze continuïteit niet enkel afhankelijk is van de uitzendtermijn van individuele adviseurs of trainers. Hoewel verlenging van de uitzendduur kan bijdragen aan goed relatiebeheer, is verlengen van de uitzendduur lastig te realiseren en kan het voor nadelige neveneffecten zorgen. Defensie is gehouden aan afspraken op het gebied van arbeidsvoorwaarden.³ Deze zijn gestoeld op de wens en noodzaak tot goede personeelszorg, gericht op het behoud en langdurige inzetbaarheid van personeel. Zo is aan iedere uitzending een uitzendbeschermingstermijn verbonden, waardoor militairen na hun uitzendtermijn een periode⁴ zijn vrijgesteld van uitzending. Een verlenging van de uitzendduur draagt zodoende bij aan een beperking van uitzendmogelijkheden van militairen naar andere missies op lange termijn en daarmee samenhangend het voortzettingsvermogen van eenheden die worden ingezet tijdens missies.⁵ Daarnaast kan aanpassing van de arbeidsvoorwaarden negatieve gevolgen hebben voor werving en behoud van Defensiepersoneel.

In bepaalde gevallen kan maatwerk worden overwogen, bijvoorbeeld door middel van uitzendingen op vrijwillige basis of door uitzending van een militair met hogere rang, en daardoor een langere maximale uitzendtermijn, in bepaalde sleutelposities ter bevordering van de continuïteit. Ook het op strategische functies inzetten van civiele experts of adviseurs, die vanwege andere arbeidsvoorwaarden standaard langer dan 6 maanden worden uitgezonden, kan bijdragen aan de continuïteit. Zo heeft Nederland in de NAVO-missie in Irak meermaals gedurende een jaar de functie van hoogste civiele functionaris (*Senior Civilian*) vervuld. Dergelijke constructies zullen naar verwachting alleen op kleine schaal toepasbaar zijn en daardoor niet altijd uitkomst bieden.

Ten aanzien van de adviestaak wordt in het IOB-rapport naast uitzendtermijnen een aantal andere beperkende factoren genoemd, waaronder

³ Maximale termijn bij verplichte uitzending bedraagt 6 maanden voor militairen in de rang tot en met Lt kol/L kol/KLTZ. Voor militairen vanaf de rang Kol/KTZ bedraagt de maximale termijn 1 jaar. Bij uitzending op vrijwillige basis behoren afwijkende termijnen tot de mogelijkheden.

⁴ De uitzendbeschermingstermijn is gelijk aan tweemaal de duur van de uitzending.

⁵ Indien meerdere personen uit dezelfde eenheid langdurig worden uitgezonden.

duidelijkheid over de taakstelling van adviseurs, betere aansturing van adviseurs, verbeterde voorbereiding op uitzending en verbeterde overdracht tijdens taakuitvoering. Voor toekomstige missies is het van belang oog te hebben voor deze factoren aangezien ook daarmee de effectiviteit en continuïteit van advisering wordt verbeterd. Het kabinet zal hier onder andere rekening mee houden bij de vormgeving van toekomstige opwerktrajecten. Daarnaast zal de missieorganisatie zorg moeten dragen voor verbetering van de aansturing en taakstelling van adviseurs (zie ook de reactie op les 3).

[Les 3. Dring, bij toekomstige vergelijkbare trainingsmissies, aan bij de NAVO op concrete doelstellingen en aansturing voor uitgezonden trainers en adviseurs]

[Les 4a. Dring aan bij de NAVO op goede monitoring en transparante berichtgeving.]

Het kabinet herkent de bevindingen van IOB ten aanzien van de aansturing voor uitgezonden adviseurs en beperkingen ten aanzien van de monitoringsfunctie in de missie. Direct na beëindiging van RSM heeft de NAVO een politieke en militaire *lessons learned*-exercitie van de activiteiten in Afghanistan uitgevoerd (Kamerstuk 28 676 nr. 382). Deze had als doel lessen te trekken uit de bredere NAVO-inzet in Afghanistan. Gedurende dit proces vroeg Nederland nadrukkelijk aandacht voor de tekortkomingen binnen de monitoringssystematiek van NAVO-missies. Een van conclusies uit deze exercitie was dat bondgenoten tijdens de missielooptijd, door tekortkomingen in de rapportagesystematiek, onvoldoende in staat waren geweest tot bijsturing van de missie en de voortgang ervan niet effectief konden evalueren⁶. Verder werd geconstateerd dat de tijdigheid en relevantie van rapportages uit het missiegebied moest verbeteren. Nederland heeft na afloop van deze exercitie het belang van implementatie van de lessen in NAVO-verband benadrukt.

Als gevolg hiervan onderzocht de NAVO via het *Joint Analysis and Lessons Learned Centre* in hoeverre de *Periodic Mission Review* (PMR) bijdraagt aan assessments van militair strategische operaties. Het interne rapport over dit onderzoek, dat in maart 2023 werd afgerond, doet aanbevelingen ter verbetering van *guidance, processess and training* en onderstreept het belang van meer consistentie en standaardisatie in het PMR-proces. Het standaardiseren van zesmaandelijke briefings door missie-commandanten aan de NAVO-raad is een van de verbeteringen die al is ingevoerd. Daarmee moet het beeld van missievoortgang in Brussel worden versterkt. Ook binnen de NAVO-missie in Irak (*NATO Mission Iraq*, NMI) zijn bemoedigende stappen gezet, bijvoorbeeld met betrekking tot het formuleren van specifieke en meetbare doelstellingen. Zo heeft de missie in samenwerking met de Iraakse overheid lange termijn doelstellingen vastgelegd waar gezamenlijk aan wordt gewerkt en waarop gezamenlijk voortgang wordt gemeten. Naast het versterken van monitoring draagt deze aanpak bij aan een hogere mate van lokaal eigenaarschap.

Het kabinet zal naar aanleiding van de bevindingen uit het IOB-rapport opnieuw het gesprek met de NAVO aangaan. Zo heeft Nederland het belang van verbeterde monitoring onlangs opnieuw onder de aandacht gebracht tijdens de halfjaarlijkse briefing van de NMI-missiecommandant. Ook op werkniveau worden deze punten opgebracht indien opportuun.

⁶ https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/12/pdf/2112-factsheet-afgh-lessons-en.pdf

Bij gebrek aan aansturing van uitgezonden trainers en adviseurs tijdens de missie of gebrek aan verantwoording over missieresultaten, moet de missie of organisatie altijd aangesproken kunnen worden. Dit geldt niet alleen voor missiebijdragen in NAVO-verband, maar ook voor bijdragen aan VN- of EU-missies of bij deelname aan ad hoc-coalities. In de toekomst zal Nederland zich in NAVO-verband waar mogelijk kritischer opstellen ten behoeve van heldere missiedoelen, alsook voor betere monitoring en transparante berichtgeving door de NAVO. Daarbij moet worden aangetekend dat de impact van een enkele lidstaat op verandering van bestaande monitorings- en evaluatiestructuren in een grote internationale organisatie als de NAVO, beperkt is. Realisme met betrekking tot de invloed van Nederland in dat bredere krachtenveld is derhalve geboden.

Bij het uitblijven van voortgang of tekortkomingen in de aansturing van een missie kan een uiterste consequentie zijn de Nederlandse deelname te beëindigen. Van een dergelijke vergaande stap gaat echter een politiek signaal uit waar risico's mee gepaard gaan. Zo kan terugtrekking van militairen de NAVO-eenheid aantasten of de Nederlandse positie binnen het bondgenootschap schaden. Zelfs bij het uitblijven van concrete voortgang kan het voortzetten van een missiebijdrage daarom noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld als dit voorkomt dat de situatie in een land verder verslechtert, of als het wegvallen van de Nederlandse bijdrage onaanvaardbaar grote consequenties heeft voor de missie of andere landen die actief zijn in de missie. Het verbinden van consequenties aan gebrek aan voortgang of het beëindigen van een missiebijdrage vergt daarom altijd een uiterst voorzichtige afweging, met aandacht voor de missie-specifieke factoren en de te verwachten effecten op de missie en andere aan de missie deelnemende landen en bondgenoten.

[Les 4b. Rapporteer ook zelf zowel positieve als negatieve zaken op transparante wijze: van missiegebied naar ministeries, en van ministeries naar de Tweede Kamer]

Het kabinet onderschrijft het belang van helder rapporteren over wat er wel en niet goed gaat bij een missiebijdrage. Dat het kabinet een onrealistische weergave zou hebben gegeven van RSM behoeft echter nuance. De informatievoorziening aan het parlement over de missiebijdrage was wel transparant. Informatie was in sommige gevallen te veel verpakt in optimisme, wat duiding van deze informatie bemoeilijkte. Niettemin bevatten de artikel 100-brieven en voortgangsrapportages wel degelijk veel kritische noties over de veiligheidssituatie in Afghanistan en de gesteldheid van de ANDSF (Kamerstuk 29 521, nr. 383, nr. V). Het kabinet heeft aanhoudend benadrukt dat steun aan Afghanistan een zaak van lange adem was.

Naar aanleiding van bevindingen uit eerdere evaluaties, waaronder de post-missie beoordeling van de geïntegreerde politietrainingsmissie in Kunduz (PMB Kunduz) van 2020, zijn reeds belangrijke stappen ondernomen ten behoeve van rapportage van zowel negatieve als positieve missieresultaten (Kamerstuk 27 925 nr. AB). De onafhankelijk uitgevoerde eindevaluatie van de Nederlandse bijdrage aan RSM is daar één voorbeeld van. IOB constateert dan ook dat er met name in de jaren vóór 2020 sprake was van een te positief narratief. In de voorgangsrapportages die volgden op publicatie van de PMB Kunduz werd, nog nadrukkelijker dan daarvoor, aandacht besteed aan de zaken die niet goed liepen. Zo werd bijvoorbeeld gemeld dat het adviesproces moeizaam verliep, de Nederlandse adviseurs maar beperkte vooruitgang boekten, het ontbrak aan een duidelijk ontwikkelingsplan voor de ANDSF en het monitoren van voortgang van de verzelfstandiging bemoeilijkt werd doordat onduidelijk

was in hoeverre *Train, Advise and Assist* (TAA) voorzag in de behoefte van de ANDSF (Kamerstuk 29 521, nr. AM, nr. AH). Tijdens de inzetduur had Nederland met regelmaat contact met andere partners die in Afghanistan actief waren, waaronder Duitsland en de landen die deel uitmaakten van het Nordic⁷ verband, waaruit bleek dat Nederland niet alleen stond in deze analyses.

Maar het kan en moet beter. Zo is in het verleden voorafgaand aan een nieuwe Nederlandse missiebijdrage onvoldoende aandacht besteed aan het opzetten van een sterk monitoring-raamwerk voor specifiek de Nederlandse inzet. Daardoor leunde Nederland in de resultaatmeting doorgaans uitsluitend op de missie zelf. Voor het meten van algehele missievoortgang zal er altijd een afhankelijkheid zijn van de missie waaraan wordt bijgedragen. Voor het monitoren van specifiek de Nederlandse inzet is bij het vormgeven daarvan tegenwoordig nadrukkelijk aandacht voor een grondigere monitoringsopzet, zoals het geval is bij de Nederlandse bijdrage aan EUFOR Althea (Kamerstuk 29 521, nr. BA). Naast versterking van het monitoring-raamwerk zet het kabinet zich ervoor in om de kloof tussen de «papieren werkelijkheid» vanuit Nederland en de situatie in het land van een missiebijdrage verder te verkleinen. Onder andere meer uitwisseling tussen beleidsmakers en militairen in opwerktrajecten en het vergroten van de rol van de Nederlandse ambassade en Defensieattachés bij het rapporteren over missievoortgang kunnen hieraan bijdragen.

Maximale transparantie is voor het kabinet een belangrijk uitgangspunt. Bij militaire inzet in conflictgebieden moet evenwel ook rekening worden gehouden met de operationele impact van wat er in het publieke domein wordt gemeld. Door vaker in besloten overleg het gesprek met de Tweede Kamer aan te gaan, wil het kabinet bijdragen aan verdere verbetering van de informatievoorziening rondom militaire inzet in missies.

[Les 4c. Zorg voor onafhankelijke tussentijdse evaluaties of onafhankelijke monitoring van Nederlandse missiebijdragen]

Zorgvuldige monitoring is essentieel om gedegen afwegingen te kunnen maken over eventuele bijsturing, verlenging of beëindiging van missiebijdragen. Het kabinet twijfelt echter over de praktische uitvoerbaarheid van nationale onafhankelijke tussentijdse evaluaties of onafhankelijke monitoring in een NAVO-context. Zo is het de vraag in hoeverre het mogelijk is om onafhankelijke evaluatieteams of monitors van verschillende deelnemende landen in een actieve missie te accommoderen, omdat dit grote impact heeft op de personele en materiële capaciteit die beschikbaar is voor de uitvoering van het missiemandaat. Daarnaast vormt parallelle nationale monitoring een potentiële bedreiging voor de eenheid van de missie-organisatie. De wijze waarop invulling wordt gegeven aan het versterken van de nationale monitorings- en evaluatiestructuur vergt derhalve een zorgvuldige afweging. Verder onderzoek is nodig om een tot een doeltreffende aanpak te komen. Zo zullen de mogelijkheden worden onderzocht om meer onafhankelijkheid in te bouwen bij monitoring van Nederlandse missiebijdragen, bijvoorbeeld door hierbij periodiek een beroep te doen op experts binnen de betrokken ministeries die geen rechtstreekse betrokkenheid bij de missie hebben.

Het kabinet benadrukt dat aan monitoring ook een illusie van controle en maakbaarheid kan kleven. Bijdragen aan missies en operaties vinden vaak plaats in een weerbarstige context waarbij de situatie onvoorspelbaar is en resultaten niet makkelijk te meten en te boeken zijn. Ook het inbouwen

⁷ Samenwerkingsverband tussen Denemarken, Finland, Noorwegen, Zweden en Nederland

van meer onafhankelijkheid in monitoring zal niet alle risico's kunnen mitigeren, maar beoogt wel te komen tot beter inzicht in de impact van de Nederlandse bijdragen aan een missie gedurende de uitvoering ervan. Het versterkte monitoringsraamwerk dat voor de Nederlandse bijdrage aan EUFOR Althea is ingericht, behelst periodieke monitoringsmomenten voor de missiebijdrage waarbij wordt gereflecteerd op de voortgang van de Nederlandse bijdrage aan een missie. Dit vormt de basis voor een strategische discussie over de voortgang op hoogambtelijk niveau en, indien daartoe aanleiding is, op politiek niveau. Ook voor toekomstige nieuwe missiebijdragen zal, net als bij EUFOR Althea, vooraf nadrukkelijk aandacht worden besteed aan het opzetten van een effectief en passend monitoringsraamwerk.

[Les 5a. Het kan passend zijn voor het kabinet om de bredere visie ten aanzien van een land te beschrijven in Kamerbrieven over missiedeelnames. Maar als «gronden voor deelneming» worden geformuleerd in de vorm van doelen van de missiedeelname, zorg dan dat deze goed onderbouwd zijn en dat alleen zaken worden genoemd waarmee redelijkerwijs een causale relatie met de missiebijdrage kan worden aangetoond.]

[Les 5b. Wees duidelijk wat er specifiek verwacht wordt aan resultaten van de Nederlandse missiedeelname: doelen van Nederlandse missiedeelnamen dienen precies geformuleerd te zijn, bij voorkeur meetbaar, en realistisch gegeven de ingezette middelen en de missiecontext.]

Het kabinet is het ten dele eens met de bevindingen en aanbeveling van IOB ten aanzien van gronden voor deelneming. De formulering «gronden voor deelneming» is een van de aandachtspunten uit het toetsingskader en staat volgens het kabinet synoniem voor «redenen om aan een missie bij te dragen». Deze gronden vormen niet de concrete *doelstellingen* die het kabinet rechtstreeks met een missiebijdrage beoogt te bereiken. Zo is handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde in feite standaard een van de gronden, of redenen, voor deelneming wanneer sprake is van inzet in het kader van artikel 100 van de Grondwet. Ook de Nederlandse belangen die met de bijdrage gediend zijn, zoals bijvoorbeeld bondgenootschappelijke solidariteit maar ook de strategische doelen die Nederland in een land of gebied nastreeft, worden onder de gronden voor deelneming geschaard.

Het kabinet formuleerde als onderbouwing van de keuze om deel te nemen aan RSM de volgende gronden voor deelneming: bondgenootschappelijke solidariteit, het tegengaan van irreguliere migratie, voorkomen dat Afghanistan een vrijhaven voor terrorisme zou worden en het consolideren van economische groei, mensenrechten en de rechtsstaat in Afghanistan. Dit waren allemaal redenen voor Nederland om aan de missie bij te dragen of strategische doelen voor Nederland in Afghanistan. Hoewel RSM niet specifiek gericht was op bijvoorbeeld contraterorisme of het bestendigen van verworvenheden van de Afghaanse bevolking, is het een redelijke aanname dat een stabiel(er) en veilig(er) Afghanistan een betere basis zou bieden voor het dienen van deze belangen. Het leveren van een Nederlandse bijdrage aan de grootste NAVO-missie was daarnaast een belangrijk signaal van bondgenootschappelijke solidariteit. Dit was niet de primaire reden voor de Nederlandse inzet, of een concrete doelstelling van RSM, maar vormde wel een belangrijk onderdeel van de bredere afweging voor deelname. Zoals in het IOB rapport vermeld had Nederland geen eigenstandige doelstellingen voor de missiebijdrage geformuleerd maar werd bij aanvang

aangekondigd de door de NAVO vastgestelde doelen van *Resolute Support* te volgen.⁸

Achteraf bezien had het onderscheid tussen de redenen om aan de missie bij te dragen, de concrete doelstellingen van de Nederlandse missiebijdrage⁹ en de bredere strategische doelen¹⁰ van Nederland in Afghanistan in de artikel 100-brieven over de missiebijdrage, duidelijker moeten zijn. Ook is een van de lessen die het kabinet uit deze aanbeveling trekt dat de aannames die ten grondslag lagen aan de relevantie van de missiedoelstellingen voor de bredere strategische doelen van Nederland, explicieter gemaakt hadden moeten worden. Het uitsluitend benoemen van zaken waarmee een causale relatie met de missiebijdrage kan worden aangetoond, acht het kabinet echter onwenselijk. Hoewel voor strategische doelen een rechtstreekse causale relatie met een missiebijdrage doorgaans niet valt te bewijzen, is het kabinet van mening dat het niet benoemen van die strategische doelen een onvolledige weergave zou zijn van de overwegingen die ten grondslag liggen aan de keuze voor een missiebijdrage.

Voor toekomstige Nederlandse missiebijdragen zal het kabinet in artikel 100-brieven waar mogelijk trachten om preciezere en meetbare doelen te formuleren. Tevens zal duidelijker worden vermeld welke resultaten worden verwacht van specifiek de Nederlandse missiebijdrage. Een nadrukkelijke kanttekening daarbij is dat de werkelijkheid van missies vaak zeer complex is en lang niet alles meetbaar kan worden gemaakt. Missiebijdragen met beperkte mogelijkheden voor meetbaarheid kunnen desondanks waardevol, noodzakelijk en in het Nederlands belang zijn. Achter een te grote nadruk op cijfers schuilt daarnaast het gevaar dat dit onwenselijke prikkels schept waarbij kwantitatieve vooruitgang (stijgende lijntjes en aantallen) het doel wordt en werkelijke impact of structurele vooruitgang onderschikt raakt.

Ook zal duidelijker worden aangegeven dat de gronden voor deelname en strategische doelen in het desbetreffende land niet rechtstreeks door de Nederlandse bijdrage vastgesteld of bereikt kunnen worden. Daarbij zullen ook de aannames die ten grondslag liggen aan het verband tussen de Nederlandse missiebijdrage, de missie en de strategische doelen expliciet worden gemaakt. Deze aanscherpingen zijn al toegepast in de recente artikel 100-brief over de Nederlandse bijdrage aan EUFOR Althea.

[Overige leerpunten]

Leren van wat er niet goed ging tijdens de Nederlandse bijdrage aan een missie is een primaire reden om na afronding van elke artikel 100-plichtige missiebijdrage een eindevaluatie uit te laten voeren. Tegelijkertijd is het waardevol tevens te evalueren wat wel goed gegaan is, zodat die aspecten geconsolideerd kunnen worden voor toekomstige militaire inzet. In dat kader zijn de Duits-Nederlandse samenwerking en de *Special Operations Advisory Team* (SOAT)-activiteiten nadrukkelijk aspecten van de RSM-bijdrage waar in positieve zin lering uit kan worden getrokken.

⁸ De NAVO doelstelling voor RSM was: het realiseren van een professioneel en zelfredzaam veiligheidsapparaat; zodat Afghanistan ook op lange termijn in staat zou zijn de veiligheid te handhaven en weerstand te bieden aan de Taliban en andere opstandelingen.

⁹ Wat Nederland met de Nederlandse bijdrage concreet tracht te bereiken en op basis waarvan wordt geëvalueerd in hoeverre de gestelde doelen zijn behaald.

¹⁰ Strategische doelen kunnen niet rechtstreeks worden bereikt, omdat er te veel factoren een rol spelen die men niet kent of niet beheerst. De strategische doelen geven richting. Wanneer je ze met de partijen deelt, werken ze verbindend tussen de partijen die samen voor deze maatschappelijke opgaven staan. (Bron: Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving).

Bij de totstandkoming, voorbereiding en uitvoering van de missie werkte Nederland nauw samen met Duitsland. Zo vond de gereedstelling van Nederlandse militairen gedeeltelijk plaats in Duitsland en werd in het missiegebied gewerkt met Duitse voertuigen. Nederlandse en Duitse militairen werkten daarnaast nauw samen binnen de multinationale *Force Protection* eenheid en in het ziekenhuis op Camp Marmal. Ook de uitdagingen in de samenwerking met Duitsland zijn waardevol gebleken voor het vergroten van onderling begrip, interoperabiliteit en het in algemene zin opdoen van ervaring in de samenwerking. Ook het SOAT was een gezamenlijke Duits-Nederlandse inspanning. Deze blijkt gedurende de looptijd van de Nederlandse missiebijdrage de meeste vooruitgang te hebben geboekt, zo constateert ook IOB. Vanwege de machtsovername door de Taliban en het uiteenvallen van de ANDSF kan niet worden beoordeeld hoe duurzaam die vooruitgang onder andere omstandigheden op de langeretermijn was geweest. Onder andere het feit dat de militairen langdurig in nauw contact stonden met hun Afghaanse *counterparts* van ATF-888, droeg volgens IOB bij aan de effectiviteit van de inzet. De positieve aspecten uit de door het SOAT gehanteerde aanpak en werkwijze zijn waardevol voor het aanpassen of vormgeven van lopende en toekomstige TAA-activiteiten.

Vooruitblik

De eindevaluatie van IOB heeft belangrijke inzichten en aanbevelingen opgeleverd. Sinds het einde van de Nederlandse bijdrage aan RSM zijn, mede op basis van andere missie-evaluaties, reeds diverse lessen geleerd en geïmplementeerd. De Nederlandse missiebijdrage in Afghanistan en andere missiebijdragen uit dezelfde periode hebben geleid tot reflectie op zowel de wijze waarop wordt besloten tot missiedeelname als het monitoren van het verloop van een missie. Als gevolg van die ervaringen is de gedachtevorming hierover realistischer geworden. Dit komt onder meer tot uiting in zowel de besluitvorming over, als de voorbereiding van, de Nederlandse bijdrage aan operatie EUFOR Althea.

Het kabinet zal de aanbevelingen van de IOB-evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan RSM integreren in de voorbereiding en uitvoering van toekomstige Nederlandse missiebijdragen. Gezien de uitdagende context waarin deze bijdragen vaak geleverd worden, is het behalen van resultaten niet vanzelfsprekend en brengt inzet risico's met zich mee. Dit wordt zonder meer onderstreept door het verloop en de beëindiging van RSM. Het kabinet blijft zich desondanks inzetten voor de bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit door bij te dragen aan internationale missies. Dit is van groot belang voor de veiligheid van Nederland en Europa.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

De Minister van Defensie,
K.H. Ollongren

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius