

Vergaderjaar 2017–2018

32 623

Actuele situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten

Nr. 224

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 september 2018

Hierbij ontvangt u het rapport «*Review of the monitoring systems of three projects in Syria*» van de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken¹. In deze brief wordt de context van het onderzoek, de programma's die onderzocht zijn en de geleerde lessen uit de evaluatie beschreven.

Context

Zeven jaar na de start van het conflict ligt Syrië in puin, zijn er ruim een half miljoen Syriërs omgekomen en nog altijd miljoenen mensen op de vlucht. Een militaire overwinning van Assad is inmiddels imminent. Van een eind aan het conflict en de daaraan inherente instabiliteit is zonder het adresseren van de grondoorzaken en een politieke oplossing echter geen sprake. Een duurzame vrede lijkt daarom verder weg dan ooit.

Nederland heeft sinds de start van het conflict ruim EUR 70 miljoen aan stabilisatie-steun in Syrië uitgegeven, in samenspraak met vele gelijkgezinde internationale partners en donoren. De programma's beoogden bij te dragen aan enige mate van leefbaarheid in oppositiegebied en het voorkomen van verdergaande vluchtelingenstromingen, nieuwe machtsvacua en invloed van extremisten. Deze steun vond plaats binnen de complexe en fluïde context van de Syrische oorlog, waarbij in zeven jaar tijd de situatie op de grond drastisch is veranderd. Het Kabinet heeft de Kamer op de hoogte gesteld van bijdragen aan de projecten. Waaronder de significante bijdragen aan het *non lethal assistance*-programma (NLA),

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

White Helmets, en *Access to Justice and Community Security* (AJACS)-programma vanaf 2015.²

De vooruitzichten voor een duurzame vrede in Syrië zijn somber. Het feit dat de gepleegde inzet niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd voor de lange termijn, zijn teleurstellend. Door de krimpende ruimte voor de Syrische oppositie en toenemende invloed van extremistische groepen in het overgebleven oppositiegebied zijn de mogelijkheden om op korte termijn het tij nog te kunnen keren buitengewoon beperkt geworden.

Ook het VN-traject, dat beoogt door middel van onderhandelingen tussen regering en oppositie tot een politieke transitie te komen, levert al geruime tijd geen resultaten op. Met name de Syrische regering heeft tot nu toe op geen enkele wijze willen praten over een compromis. Gegeven de bovenstaand beschreven situatie lijkt dit ook niet waarschijnlijk in de nabije toekomst.

Het onderzoek

Eind december 2017 besloot het kabinet om de monitoringsmechanismen van de drie belangrijkste Nederlandse stabilisatieprogramma's in Syrië (NLA voor gematigde gewapende oppositie, AJACS-programma en de *White Helmets*) nogmaals kritisch tegen het licht te houden. Het onderzoek heeft specifiek bekeken of de monitoringsmechanismen van deze programma's opgewassen waren tegen de uitdagingen van opereren in oorlogsgebied en de daarbij behorende risico's waarbinnen de programma's werden uitgevoerd. Dit onderzoek is gedaan door de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Naast deze IOB-evaluatie doet de Auditdienst Rijk (ADR) onderzoek naar de financiële huishouding van het *non lethal assistance* -programma. De resultaten hiervan worden eind oktober verwacht en zullen tegen die tijd eveneens met Uw Kamer gedeeld worden.

Door de militaire opmars van het regime in grote delen van Syrië en krimpende ruimte voor gematigde oppositie, heeft het kabinet lopende het IOB-onderzoek reeds besloten NLA-steunprogramma's te stoppen.³ De laatste leveringen voor het programma zijn in het voorjaar van dit jaar gedaan. Nederland is eveneens geen donor meer van het AJACS-programma. De Nederlandse bijdrage aan de civiele reddingswerkers van de *White Helmets* loopt projectmatig nog tot december 2018. Een eindbetaling van EUR 188.636,- voor afgeronde activiteiten in 2017 zal nog volgens contractuele verplichtingen uitbetaald worden. Voor lopende activiteiten wordt beslissing over de uitbetaling van het uitstaande eindbedrag (EUR 57.435,-) op basis van IOB-rapport gewogen.

² Voorbeelden van kamerbrieven waar stabilisatiebijdragen zijn gemeld:

- Voortgangsrapportage Nederlandse bijdrage aan de strijd tegen ISIS, 7 april 2015 (Kamerstuk 27 925, nr. 534).
- Beantwoording feitelijke vragen voortgangsrapportage strijd tegen ISIS, 24 juni 2015 (Kamerstuk 27 925, nr. 540).
- Aanvullende artikel 100 brief, 29 januari 2016 (Kamerstuk 27 925, nr. 570).
- Voortgangsrapportage Nederlandse bijdrage aan de strijd tegen ISIS, 29 april 2016 (Kamerstuk 27 925, nr. 590).
- Aanvullende artikel 100 brief, 3 februari 2016 (Kamerstuk 27 925, J)
- Brief Algemene Vergadering Verenigde Naties Veiligheidsraad, 7 november 2018 (Kamerstuk 26 150, nr. 158).

³ Beantwoording vragen van de leden Van Helvert en Omtzigt over het steunprogramma aan de Syrische gewapende oppositie, 3 juli 2018 (Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 2726).

De bevindingen van het IOB-rapport geven een realistisch beeld van de context waarbinnen de projecten zijn uitgevoerd. Programmering in conflictgebieden is altijd risicovol en deze risico's worden in de voorbereiding op de programma's zo goed mogelijk afgedekt. Programma's als NLA zijn onderworpen aan strenge selectiecriteria en externe monitoring. Ook zijn aanpassingen in de programma's gemaakt waar dat nodig bleek, of werd steun ingetrokken.

Het onderzoek maakt evenwel duidelijk dat de afwezigheid van eigenstandige monitoring kwetsbaar is. En dat, vooral in crisisgebieden, deze risico's ook kunnen betekenen dat geld in verkeerde handen valt, dat potentiële mensenrechtenschendingen moeilijk te detecteren zijn, of dat incidenten niet goed gemeld worden. De positieve resultaten van de programma's die er ook ontegenzeggelijk zijn worden daarmee niet ongedaan gemaakt. Maar het noopt in vervolprogrammering in conflictgebieden tot nog stringenter afspraken over monitoring van de risico's.

Achtergrond van de drie stabilisatieprogramma's

Nederland zet zich wereldwijd in voor vrede, veiligheid en internationale rechtsorde. Met de stabilisatieprogramma's die Nederland heeft gefinancierd en uitgevoerd in Syrië werd getracht de effecten van de oorlog op de burgers te verkleinen en de instabiliteit in het land te verminderen. Daarbij zijn zowel de grondoorzaken als de effecten van instabiliteit aangepakt. Sinds de start van het conflict is het grootste deel van het stabilisatieprogramma besteed aan *non lethal assistance* voor de gematigde gewapende oppositie (EUR 25 miljoen), AJACS (EUR 14,8 miljoen) en de *White Helmets* (EUR 12,5 miljoen). De projecten begonnen op verschillende momenten en werden door een groep gelijkgezinde donoren gesteund en uitgevoerd die dezelfde doelen als Nederland nastreefden.

Om de directe effecten van de oorlog op burgers enigszins te mitigeren werden de civiele reddingswerkers van de *White Helmets* gesteund. Zij hielpen bijvoorbeeld bij het redden en bergen van slachtoffers van bombardementen en beschietingen. Ook maakten zij onontplofte explosieven onschadelijk en leverden ze voorlichting over de gevaren van mijnen. Ook vergaarden de *White Helmets* belangrijk bewijsmateriaal van chemische aanvallen, waaronder in Khan Sheikhoun. Als de provincie Idlib valt, één van de laatste plekken waar ze actief zijn, is de toekomst van de *White Helmets* ongewis.

Een andere consequentie van de oorlog was het gebrek aan reguliere overheidsdiensten in oppositiegebied. Het enigszins kunnen opvullen van deze lacunes was het belangrijkste doel van het *Access to Justice and Community Security*-programma, waarmee de Vrije Syrische Politie werd gesteund. Deze civiele politie hielp bijvoorbeeld bij het verlichten van de ontheemden crisis in het noordwesten, door te assisteren bij de verdeling van humanitaire hulp en het voorkomen van plunderingen door patrouilles in verlaten woongebieden.

Tot slot werd *non lethal* steun (met andere woorden: geen wapens) aan de gematigde gewapende oppositie verleend om te voorkomen dat ze in de verdrukking zouden raken tussen het regime aan de ene kant, en extremistische groepen aan de andere kant. De relatieve veiligheid die deze groepen boden aan de lokale bevolking zorgde er ook voor dat meer reguliere stabilisatieprogramma's uitgevoerd konden worden en gematigd bestuur een kans kreeg. Het NLA-programma heeft ook bijgedragen aan verbeterde grensbewaking van Jordanië door het leveren van training en materiaal om drugssmokkel tegen te gaan en ISIS-strijders tegen te

houden. Ook beoogde NLA gematigde oppositie een voet tussen de deur te geven bij de Geneefse vredesonderhandelingen onder leiding van VN-gezant Staffan de Mistura.

Uitdagingen en geleerde lessen

Het uitvoeren van grote stabilisatieprojecten in conflictgebied is per definitie risicovol. Dit geldt in het bijzonder voor Syrië vanwege de complexe en fluïde situatie. Juist daarom zijn de risico's voor de activiteiten in Syrië van tevoren in kaart gebracht en zorgvuldig afgewogen. De Kamer is van deze besluiten en risico's op de hoogte gesteld via reguliere Kamerbrieven, via debatten en via antwoorden op Kamervragen.

Om risico's zoveel als mogelijk te mitigeren zijn met uitvoerders duidelijke afspraken gemaakt over monitoring, waardoor bij incidenten bijgestuurd kon worden. Serieuze incidenten zijn met de Kamer gedeeld. Zo kwam in 2015 door Nederland geleverde voedselpakketten na een overval in handen van Jabhat al-Nusra. Dit voorval kwam door monitoring tijdig aan het licht. De voedselpakketten zijn volgens uitvoerder na hun ingrijpen alsnog bij de door Nederland gesteunde groepen terecht gekomen.⁴ Ook is de Kamer in januari 2018 vertrouwelijk geïnformeerd over de redenen van het stopzetten van NLA-steun aan groepen in Noord-Syrië. Hetzelfde geldt voor het AJACS-programma, waarbij de Kamer op de hoogte is gesteld over de acties die ondernomen zijn naar aanleiding van de aantijgingen in het BCC-programma «Panorama».⁵

Het rapport van de IOB concludeert dat de monitoringsystemen van de drie programma's bijdragen aan het detecteren van onregelmatigheden en het handelen daarop. Bij de *White Helmets* is het meest ruimte voor verbetering. Uit hun onderzoek destilleert de IOB een aantal belangrijke observaties en verbeterpunten voor programmeren in conflictgebied op het gebied van monitoring, die het kabinet onderschrijft. De bevindingen van het IOB worden met de uitvoerder gedeeld.

Het gebrek aan toegang is een belangrijke uitdaging bij het uitvoeren van programma's in conflictgebieden. Externe monitoringspartijen, zoals *Integrity* voor AJACS, kunnen bijvoorbeeld niet onaangekondigd veldbezoeken leveren vanwege veiligheidsoverwegingen. Monitoring stoelt daarom sterk op de rapportages en de mate van medewerking van uitvoerende partijen in het veld.

De partners in het veld hebben daarmee een direct effect op de snelheid, transparantie en objectiviteit van incidentenmelding. Het is daarom van belang dat er goede afspraken worden gemaakt over monitoring en dat alle betrokken partijen hierin dezelfde belangen hebben. Zo zouden programma's niet bij elke melding van ongeregelde zaken onmiddellijk volledig stilgelegd moeten worden, omdat dit er toe kan leiden dat betrokkenen zaken niet langer melden. Ook kunnen programma's zoodeloos vertraging oplopen. De bedoeling is dat het monitoringssysteem openheid en delen van informatie tussen uitvoerende partij en donoren zoveel als mogelijk stimuleert. Daarnaast raadt het IOB rapport aan om, ondanks de extra kosten daarvan, zeker in conflictgebieden externe

⁴ Lijst van vragen en antwoorden over de brief van 29 januari 2016 inzake de aanvullende artikel 100-brief Nederlandse bijdrage aan de strijd tegen ISIS, 15 februari 2016 (Kamerstuk 27 925, nr. 571).

⁵ • Beantwoording vragen van de leden Omzigt en Van Helvert over het bericht «UK foreign aid money «diverted to extremists» in Syria, 14 december 2017 (Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 722).

• Verslag schriftelijk overleg over de geannoteerde agenda van de Raad Buitenlandse Zaken van 22 januari 2018, 20 januari 2018 (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1816).

evaluaties van projecten uit te laten voeren ten behoeve van onafhankelijke controle. Zo'n externe evaluatie is bijvoorbeeld wel uitgevoerd voor het NLA-programma, maar niet voor de *White Helmets*.

Huidige stabilisatie-inzet en vooruitblik

Het opzetten van nieuwe stabilisatie-projecten in Syrië is op dit moment mogelijk noch wenselijk. De situatie in Syrië is sinds de start van het stabilisatieprogramma dusdanig veranderd in het voordeel van het regime, dat eenzelfde soort programma voortzetten niet mogelijk is. Met het stopzetten van de NLA- en AJACS-programma's en afronding van het *White Helmets*-project zijn de door de IOB onderzochte stabilisatieprojecten gestopt.

Van de overgebleven (kleinere) stabilisatieprogramma's zal vooralsnog alleen humanitaire ontmijning worden voortgezet, met name rondom Raqqa. Het andere programma, *Local Development and Small Projects Support* (LDPSP), dat zich richtte op het ondersteunen van lokale raden in en rond Oost-Ghouta en het platteland van West-Aleppo, zal vanwege de krimpende ruimte voor gematigde oppositie eveneens volledig gestopt worden. De programmering in Oost-Ghouta was vanwege de overname van het regime reeds gestopt en de verwachting is dat ook het platteland van West-Aleppo uiteindelijk door het regime zal worden overgenomen.

Uit de stabilisatie-inzet in Syrië zijn belangrijke lessen te trekken. Veel uitgevoerde projecten hebben zondermeer een belangrijke en positieve impact gehad op mensen en families die onder zware omstandigheden proberen te overleven. Ook in een complexe en fluïde situatie kunnen monitoringsmechanismen ontplooid worden die relatief betrouwbaar zijn. Maar in conflictgebieden blijven risico's bestaan die slechts moeilijk ondervangen kunnen worden en die, als ze daadwerkelijk materialiseren, niet stroken met de Nederlandse inzet. In hoeverre deze risico's opwegen tegen de potentiële winst die met dergelijke programma's behaalt kan worden is een afweging die keer op keer afzonderlijk gemaakt moet worden, ook politiek. Gelet op de huidige context in Syrië en de bevindingen van het IOB-rapport is en blijft het stopzetten van stabilisatiesteun op dit moment de juiste beslissing. Dit betekent niet dat Nederland geen bijdrage meer levert om het grote humanitaire leed in Syrië te verlichten. Nederland blijft een grote humanitaire donor in Syrië en de regio middels bijdragen aan de Verenigde Naties en de *Dutch Relief Alliance*. Dit zal voor de mensen in Idlib, maar ook elders in Syrië, de komende tijd nog hard nodig zijn. Ook blijft Nederland zich inzetten voor een politieke oplossing en het steunen van de buurlanden die door het conflict in Syrië getroffen zijn.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag