

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de
Eerste Kamer der Staten-Generaal
Kazernestraat 52
Den Haag

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20061
Nederland
www.rijksoverheid.nl

Onze Referentie
BZDOC-503009240-113

Datum 17 mei 2023
Betreft Beleidsreactie eindevaluatie Nederlandse bijdrage Resolute Support

Bijlage(n)

Geachte voorzitter,

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 27925 nr. 912). De Nederlandse evacuatieoperatie vanuit Kaboel wordt daarnaast apart onderzocht door de Commissie Ruys (Kamerstuk 27925 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 27925, 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.

Onze Referentie

BZDOC-503009240-113

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 29521, nr. G, nr. V, nr. AH, nr. AM, Kamerstuk 27925 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 Afgaans 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.

Onze Referentie

BZDOC-503009240-113

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-Afgaans vredesproces dat zou uitmonden in een politieke oplossing (Kamerstuk 28676 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 Afgaanse 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.

Onze Referentie

BZDOC-503009240-113

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 gelijkkluidend 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

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

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 beperkingen bij toekomstige Nederlandse inzet moeten leiden tot realistische doelstellingen.

Onze Referentie

BZDOC-503009240-113

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 27925, nr. AI). 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 29521, 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.

³ Maximale termijn bij verplichte uitzending bedraagt 6 maanden voor militairen in de rang tot en met LtKol/Lkol/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.

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 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 28676 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*

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

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.

Onze Referentie

BZDOC-503009240-113

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.

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 29521 nr. 383, nr. V). Het kabinet heeft aanhoudend benadrukt dat steun aan Afghanistan een zaak van lange adem was.

Onze Referentie

BZDOC-503009240-113

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 27925 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 29521, 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 Nordic+⁷ 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 29521, 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.

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

[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.

Onze Referentie

BZDOC-503009240-113

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 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.

Onze Referentie

BZDOC-503009240-113

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 contraterrorisme 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 gezien 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.

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).

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 kán 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.

Onze Referentie

BZDOC-503009240-113

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.

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 langere termijn 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.

Onze Referentie

BZDOC-503009240-113

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, De minister van Defensie,

W.B. Hoekstra

drs. K.H. Ollongren

De minister van Justitie
en Veiligheid,

D. Yeşilgöz-Zegerius



IOB Evaluatie

Tussen wens en werkelijkheid

Eindevaluatie van de Nederlandse bijdrage aan
Resolute Support

Maart 2023

IOB Evaluatie | Tussen wens en werkelijkheid | IOB Evaluatie | Tussen wens en werkelijkheid | IOB Evaluatie | Tussen wens en werkelijkheid | IOB Evaluatie | Tussen wens en werkelijkheid



IOB Evaluatie

Tussen wens en werkelijkheid

Eindevaluatie van de Nederlandse bijdrage aan
Resolute Support

Maart 2023

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1 Inleiding	10
1.1 Aanleiding en relevantie	10
1.2 Doelen van de Nederlandse bijdrage aan Resolute Support	11
1.3 Centrale onderzoeksvragen en opzet rapport	12
1.4 Methodologie	12
2 Feitelijke beschrijving van (de Nederlandse bijdrage aan) Resolute Support	14
2.1 Feitelijke beschrijving Resolute Support-missie	15
2.2 De Nederlandse bijdrage aan Resolute Support	22
3 Doelrealisatie van (de Nederlandse bijdrage aan) Resolute Support	32
3.1 Doelen Nederlandse bijdrage aan Resolute Support	33
3.2 Situatie ANDSF en veiligheid bij aanvang van Resolute Support	34
3.3 Het meten en rapporteren van ontwikkeling ANDSF tijdens de missie	34
3.4 Doelbereik: Ontwikkeling ANDSF en veiligheid tijdens de missie	38
3.5 Doelbereik: Gronden voor deelneming	41
4 Verklarende factoren	44
4.1 Externe factoren die de doelrealisatie van Resolute Support beïnvloedden	45
4.2 Interne factoren die de doelrealisatie van Resolute Support beïnvloedden	49
5 Conclusies en lessen	55
5.1 Conclusies	55
5.2 Lessen	57
Dankwoord	59
Gebruikte afkortingen	60
Eindnoten	61

Fotobeschrijving

Cover: © NIMH, 2018.

Kamp Marmal in Mazar-e Sharif

HS 1: © Gerben van Es, 2016.

Kamp Marmal in Mazar-e Sharif

HS 2: © NIMH, 2018.

Vlaggen op Kamp KAIA (Kabul International Airport) van deelnemende coalitielanden aan Resolute Support

HS 3: © Gerben van Es, 2016.

Een Nederlandse adviseur ontmoet zijn Afghaanse counterpart

HS 4: © Gerben van Es, 2015.

Twee Nederlandse adviseurs op bezoek bij een Afghaanse kolonel

HS 5: © NIMH, 2018.

Training in Mazar-e Sharif van het Nederlandse Mobile Medical Team met Kroatische force protection

Samenvatting

Inleiding

Tussen 2015 en 2021 vond de NAVO-missie Resolute Support (RSM) plaats in Afghanistan. De missie was gericht op het trainen, adviseren en assisteren van functionarissen van de Afghaanse krijgsmacht en politie (*Afghan National Defense and Security Forces*, ANDSF) en van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Defensie. Het doel van de missie was het realiseren van een professioneel en zelfredzaam Afghaans veiligheidsapparaat dat in staat zou zijn zelfstandig de veiligheid te handhaven en blijvend weerstand te bieden aan de Taliban en andere opstandelingen. Nederland droeg met maximaal 100 à 160 mensen tegelijkertijd bij aan de missie, waaronder adviseurs, stafofficieren, force protection-eenheden en logistieke en medische ondersteuners.

Voor Nederlandse bijdragen aan artikel-100-missies geldt een verplichting om de inzet na beëindiging te evalueren. De evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan RSM is uitgevoerd door de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB), de onafhankelijke evaluatiedirectie van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De centrale onderzoeksvragen waren:

In hoeverre zijn de doelen van de Nederlandse bijdrage aan Resolute Support bereikt, hoe kan dit worden verklaard en welke lessen kunnen er worden getrokken voor toekomstige Nederlandse missiebijdragen?

Het onderzoek bestond uit 118 interviews, literatuuronderzoek, en een analyse van interne documenten van de betrokken Nederlandse ministeries, de MIVD en de NAVO. Deze samenvatting geeft een overzicht van de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen van de evaluatie.

Conclusies en aanbevelingen aan het kabinet

Het hoofddoel van Resolute Support werd niet behaald na unilaterale terugtrekking van de VS en het einde van de missie.

In augustus 2021 namen de Taliban de macht over van de regering in Afghanistan. Hiermee was het hoofddoel van RSM niet behaald: het realiseren van een zelfredzaam Afghaans veiligheidsapparaat dat blijvend weerstand kon bieden aan de Taliban. De directe oorzaak was de unilaterale beslissing van de VS om al hun troepen terug te trekken uit Afghanistan en daarmee de facto RSM te beëindigen, terwijl bekend was dat de ANDSF nog niet in staat waren zelfstandig voor de veiligheid te zorgen.

Ook tijdens de missie was RSM niet op weg de doelen te behalen.

Tijdens de missie was RSM echter ook niet op weg de doelen te behalen. De Taliban kregen gedurende de hele missieperiode 2015 – 2021 steeds meer gebiedscontrole en er zijn geen aanwijzingen dat de zelfredzaamheid of professionaliteit van de Afghaanse krijgsmacht en politie gedurende de missie structureel verbeterden. Gedurende de hele missieperiode bleven de ANDSF afhankelijk van buitenlandse troepen en *contractors*, en ondervonden ze grote problemen met belangrijke functies als bevoorrading, commandovoering en logistiek. Daarnaast bleven de ANDSF lijden onder corruptie, een hoog verloop en veel slachtoffers, alsook een laag moreel en lage gevechtsbereidheid van troepen.

Nederland heeft in beperkte mate bijgedragen aan de professionalisering van individuele ANDSF-functionarissen, maar niet aan structurele verbeteringen in de zelfredzaamheid van de ANDSF.

Tijdens de missie werden door Nederlandse adviseurs kleine stappen gezet in het helpen verbeteren van de professionele vaardigheden van individuele functionarissen. De meeste vooruitgang werd hierbij waargenomen in de training van de Afghaanse *Special Security Forces*-eenheid ATF-888 door Nederlandse en Duitse speciale eenheden vanaf 2018. Deze stappen leidden echter niet tot structurele vooruitgang in de zelfredzaamheid van de ANDSF.

Langdurige problemen in Afghanistan belemmerden de effectiviteit van (de Nederlandse bijdrage aan) RSM.

Een aantal factoren die breder en langer speelden dan RSM beperkten de effectiviteit van de missie, en daarmee van de Nederlandse bijdrage. Sinds 2001 probeerde de internationale coalitie een Afghaanse staat op te bouwen naar Westers model die niet paste bij de Afghaanse realiteit en waar de bevolking en overheidsfunctionarissen beperkt eigenaarschap over voelden. De grote instroom van buitenlands geld creëerde een renteniersstaat die patronagenetwerken, nepotisme en grootschalige corruptie in de hand werkte. De slechte veiligheidssituatie maakte het extra lastig een veiligheidsapparaat op te bouwen omdat militairen en politiemensen tijdens hun trainingsperiode ook nodig waren om te vechten. De ANDSF waren voorzien van moderne en onderhoudsintensieve wapensystemen waardoor de ANDSF afhankelijk bleven van buitenlandse troepen en contractors met specialistische kennis.

Deze factoren waren voor aanvang van RSM al bekend en maakten het onrealistisch dat RSM de gestelde doelen zou bereiken met de ingezette middelen. De vraag in hoeverre het te verwachten was dat RSM de gestelde doelen zou behalen, speelde bij het kabinetsbesluit om bij te dragen echter een ondergeschikte rol aan de wensen bondgenootschappelijke solidariteit te tonen en samen te werken met Duitsland. Ook werd de missie gezien als relatief veilig, beperkt in omvang en met weinig politiek risico. Bovendien wilden de NAVO-bondgenoten hun militaire aanwezigheid in Afghanistan afbouwen en was er naast RSM geen andere optie waarvoor binnen de NAVO voldoende draagvlak was.

Aanbevelingen voor toekomstige missiebijdragen:

- 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 in het formuleren van de doelen, verwachtingen en gronden voor deelneming van een Nederlandse missiebijdrage.
- 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. Dit zou bijvoorbeeld passen bij de passages over haalbaarheid en risico's in het toetsingskader.

Ook problemen met de missie-opzet en -uitvoering belemmerden de effectiviteit van (de Nederlandse bijdrage aan) RSM.

Verschillende problemen met de missie-opzet en -uitvoering belemmerden de effectiviteit van de Nederlandse bijdrage aan RSM, net als de bijdrage van andere landen: gebrek aan specifieke doelen voor de adviseurs en hun Afghaanse counterparts; gebrek aan adequate aansturing en monitoring van vooruitgang vanuit de NAVO; te weinig contactmomenten tussen adviseurs en hun counterparts; en gebrek aan motivatie bij veel Afghaanse counterparts. Daarnaast werden Nederlandse adviseurs, net als die van verschillende andere landen, doorgaans uitgezonden voor de duur van zes maanden, wat te kort was om effectief te zijn.

Aanbevelingen voor toekomstige missiebijdragen:

2. Stuur geen individuele adviseurs of trainers uit voor eenmalige perioden van zes maanden in missies waarbij het opbouwen van een goede werkrelatie en het monitoren van (gebrek aan) vooruitgang voor langere termijn belangrijk is.
3. Dring, bij toekomstige vergelijkbare trainingsmissies, bij de NAVO aan op concrete doelstellingen voor en aansturing van uitgezonden trainers en adviseurs.

De voortgang van de missie werd te positief voorgesteld door de NAVO en Nederland.

Binnen de NAVO, en ook in Nederland, werd tijdens de missie de voortgang van de ANDSF en de veiligheidssituatie beter voorgedaan dan het geval was. Dit gebeurde in rapportages van het veld naar het NAVO-hoofdkwartier en in rapportages van de NAVO naar de lidstaten en buitenwereld. Het gebeurde ook in rapportages van het Nederlandse kabinet naar de Tweede Kamer, voornamelijk in de missiejaren tot 2020. Er ontstond een collectief wensdenken waarin medewerkers binnen de NAVO-organisatie en in deelnemende landen hetzelfde positieve narratief vertelden zonder dat hier bewijs voor was en waarin ze niet voldoende aandacht gaven aan de negatieve signalen die er waren.

Aanbevelingen voor toekomstige missiebijdragen:

- 4a. Dring aan bij de NAVO op een goede monitoring van en transparante berichtgeving over missies.
- 4b. Rapporteer ook zelf zowel positieve als negatieve zaken op transparante wijze: van missiegebied naar ministeries en van ministeries naar de Tweede Kamer.
- 4c. Zorg voor onafhankelijke tussentijdse evaluaties of onafhankelijke monitoring van Nederlandse missiebijdragen.

Nederlandse gronden voor deelneming aan Resolute Support waren te ambitieus en niet voldoende onderbouwd.

Het kabinet formuleerde als onderbouwing van de keuze om deel te nemen aan de missie een aantal 'gronden voor deelneming': bondgenootschappelijke solidariteit, het tegengaan van migratie, voorkomen dat Afghanistan een vrijhaven voor terrorisme zou worden en het consolideren van economische groei, mensenrechten en de rechtsstaat in Afghanistan. Met uitzondering van bondgenootschappelijke solidariteit waren de gronden voor deelneming zeer divers en ambitieus in verhouding tot de relatief kleine missiebijdrage van 100 à 160 mensen. Ook waren ze gebaseerd op aannames over het effect van de missiebijdrage die niet werden onderbouwd door het kabinet en die in sommige gevallen twijfelachtig waren. Dit soort gronden voor deelneming maakt het lastig voor het kabinet om verantwoording af te leggen over in hoeverre een missie-inzet daadwerkelijk bijdraagt aan de ambities die het heeft opgegeven aan de Kamer als redenen voor de missiedeelname.

Aanbevelingen voor toekomstige missiebijdragen:

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



Inleiding

1.1 Aanleiding en relevantie

In augustus 2021 namen de Taliban de macht over in Afghanistan. Dit viel samen met het einde van twintig jaar grootschalige internationale militaire aanwezigheid in het land. Deze aanwezigheid begon toen de Verenigde Staten (VS) als reactie op de 9/11-aanslagen in 2001 het Taliban-regime omverwierpen vanwege het huisvesten van Al Qaida. Vervolgens werd onder VN-mandaat een nationale interim-regering ingesteld alsook een stabiliteitsmissie: de *International Security Assistance Force* (ISAF). In de jaren die volgden werd de nieuwe Afghaanse staat verder vormgegeven, met onder andere nationale verkiezingen en de opbouw van nationale instituties, waaronder ministeries, een krijgsmacht en politie. Dit werd voor een groot deel gefinancierd met buitenlands geld en ging gepaard met verschillende internationale militaire en politiemissies.

De laatste van deze missies was de NAVO-missie Resolute Support (RSM), van begin 2015 tot begin september 2021.¹ Ook Nederland nam deel aan Resolute Support, met onder andere adviseurs, logistieke en medische ondersteuners, stafofficieren en *force protection*-eenheden (militaire beveiligers voor de adviseurs).

Voor Nederlandse bijdragen aan artikel-100-missies¹ geldt een verplichting om de inzet na beëindiging te evalueren.ⁱⁱ Dit rapport presenteert de bevindingen van de evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan Resolute Support. De evaluatie is uitgevoerd door de directie [Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie](#) (IOB), de onafhankelijke evaluatiedirectie van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Dit is een opportuun moment voor deze evaluatie. Het kabinet heeft aangegeven de gereedheid en inzetbaarheid van de krijgsmacht te willen verhogen voor bijdragen aan internationale missies en operaties.ⁱⁱⁱ Op dit moment draagt Nederland bijvoorbeeld militairen bij aan trainingsmissies in Irak² en aan een trainingsmissie van de EU om de Oekraïense strijdkrachten te versterken. Ook helpen Nederlandse militairen met het trainen van Oekraïense militairen in het Verenigd Koninkrijk.^{iv} Het kabinet heeft aangegeven dat lessen uit voorgaande missiebijdragen een structureel onderdeel dienen te zijn bij het besluitvormingsproces over nieuwe missiebijdragen.^v Deze evaluatie biedt zulke lessen.

1.2 Doelen van de Nederlandse bijdrage aan Resolute Support

Resolute Support was een trainingsmissie, gericht op het trainen, adviseren en assisteren van functionarissen binnen de krijgsmacht, de politie en verwante instituties in Afghanistan. Het doel van Resolute Support was het realiseren van een “professioneel en zelfredzaam veiligheidsapparaat dat ook op lange termijn in staat is de veiligheid te handhaven en blijvend weerstand te bieden aan de opstandelingen”.^{vi}

Deze “opstandelingen” waren met name³ de Taliban, die na de omverwerping van hun regime in 2001 nooit helemaal uit Afghanistan verdwenen waren en de autoriteit van de Afghaanse overheid bleven betwisten. Vanaf 2005 vielen ze met grote regelmaat het Afghaanse leger, de Afghaanse politie en internationale militairen in Afghanistan aan en pleegden ze aanslagen op onder andere burgers en overheidsfunctionarissen.

Het kabinet schreef bij de aankondiging van de Nederlandse deelname aan de Resolute Support-missie dat het geen zelfstandige doelstellingen had geformuleerd voor de bijdrage, maar de doelen zoals bepaald door de NAVO zou volgen.^{vii} Wel stelde het kabinet dat de Nederlandse deelname aan RSM gebeurde op verschillende gronden: het helpen voorkomen dat Afghanistan weer een vrijplaats zou worden voor terrorisme; het verminderen van migratie vanuit Afghanistan; bijdragen aan mensenrechten, economische groei en de rechtsstaat in het land; en bondgenootschappelijke solidariteit binnen de NAVO.^{viii}

¹ Artikel-100-missies zijn missies waarbij de krijgsmacht wordt ingezet bij de handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. In artikel 100 van de Grondwet staat dat het kabinet het parlement vooraf moet informeren over dergelijke inzet, tenzij dwingende redenen dit beletten.

² Het gaat hier om militaire bijdragen aan *Operation Inherent Resolve* van de anti-ISIS-coalitie, de *NATO Mission Iraq*, de *EU Advisory Mission* en om de plaatsing van een militair adviseur bij het *Ministry of Peshmerga Affairs*. Zie kamerbrief voortgang Nederlandse bijdrage anti-ISIS-coalitie en brede veiligheidsinzet Irak, 18 mei 2022, Kamerstuk 27925, nr. 911.

³ Naast de Taliban waren er ook andere groeperingen zoals Islamic State Khorasan Province (ISKP) en Al Qaida. De Taliban vormden echter veruit de grootste rebellengroep in de periode 2001-2021. Zie bijvoorbeeld Giustozzi, A. ‘The Taliban at War 2001-2018’, Oxford University Press, 2019 en Rubin, B. R. ‘Afghanistan: What Everyone Needs to Know’, Oxford University Press, 2020, hoofdstuk 9: ‘More War, Insurgency and Counterinsurgency’.

1.3 Centrale onderzoeksvragen en opzet rapport

De centrale vragen van deze evaluatie zijn:⁴

In hoeverre zijn de doelen van de Nederlandse bijdrage aan Resolute Support bereikt, hoe kan dit worden verklaard en welke lessen kunnen er worden getrokken voor toekomstige Nederlandse missiebijdragen?

Deze vragen worden als volgt beantwoord in dit rapport:

- Hoofdstuk 2 geeft een feitelijke beschrijving van de achtergrond, opzet, uitvoering en afwikkeling van de Resolute Support-missie en van de Nederlandse bijdrage eraan;⁵
- Hoofdstuk 3 beschrijft de mate waarin de doelen van Resolute Support en de Nederlandse bijdrage werden behaald gedurende en na de missie.⁶ Hierbij wordt voornamelijk gekeken naar het officiële doel van Resolute Support, maar ook kort ingegaan op de door Nederland geformuleerde gronden voor deelneming aan de missie;
- Hoofdstuk 4 beschrijft welke factoren bijdroegen aan de mate waarin de doelen van Resolute Support en de Nederlandse bijdrage werden behaald;⁷
- Hoofdstuk 5 presenteert de conclusie van het onderzoek en de lessen voor toekomstige Nederlandse missiebijdragen.⁸

1.4 Methodologie

Dit is een bijzondere evaluatie. Gegeven de machtsovername door de Taliban in augustus 2021 is immers bij voorbaat al duidelijk dat het langetermijndoel van de missie niet is behaald: een Afghaans veiligheidsapparaat dat zelfstandig weerstand kan bieden aan de Taliban en andere opstandelingen. Er zijn echter verschillende factoren die hieraan hebben bijgedragen, inclusief factoren die buiten de reikwijdte van Resolute Support lagen. Daarom kijken we in deze evaluatie ook in hoeverre gedurende de missie Resolute Support en de Nederlandse bijdrage eraan wel op weg waren hun doelen te bereiken.

⁴ Zie de Terms of Reference van deze evaluatie (www.iob-evaluatie.nl/publicaties/terms-of-reference/2021/12/15/tor-evaluatie-nederlandse-bijdrage-rsm).

⁵ Deelvraag 1a: Wat waren de doelen van de Nederlandse bijdrage aan Resolute Support? en 1b: Welke middelen en werkwijze werden ingezet door Nederland om deze doelen te behalen; hoe, en wanneer werden deze middelen ingezet; waarom werd hiervoor gekozen en welke aannames lagen hieraan ten grondslag?

⁶ Deelvraag 2a: In hoeverre zijn de doelen op activiteit- en outputniveau van de Nederlandse bijdrage bereikt? en 3a: In hoeverre zijn de doelen op outcome- en impactniveau van Resolute Support bereikt?

⁷ Deelvraag 2b: Wat ging er goed en wat minder goed in het bereiken van de doelen op activiteit- en outputniveau van de Nederlandse bijdrage? en 3b: Welke factoren hebben bijgedragen aan de mate waarin de doelen op outcome- en impactniveau van Resolute Support zijn bereikt?

⁸ Deelvraag 2c: In welke mate is het aannemelijk dat de Nederlandse bijdrage aan RSM heeft kunnen bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen en ambities op het niveau van de totale missie? en 4: Welke lessen kunnen er getrokken worden voor (a) de besluitvorming over en (b) de opzet, uitvoering en afwikkeling van toekomstige Nederlandse missiebijdragen?

De bevindingen in dit rapport zijn gebaseerd op verschillende soorten bronnen:

- Interne documenten en correspondentie van de ministeries van Defensie, Buitenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid en van de NAVO;
- Publiek beschikbare literatuur, analyse deels uitgevoerd door Instituut Clingendael;
- 118 interviews met betrokkenen: naar Afghanistan uitgezonden Nederlandse militairen en politiemensen (48); Afghaanse partners van uitgezonden Nederlandse adviseurs (15); Nederlandse medewerkers op het NAVO-hoofdkwartier in Brussel (7); NAVO-medewerkers en andere samenwerkingspartners uit andere NAVO-landen (7); medewerkers van de Nederlandse ambassade in Afghanistan (9); medewerkers van de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) (4); en in Nederland gevestigde medewerkers van de ministeries van Defensie (16), Buitenlandse Zaken (9), Justitie en Veiligheid en van de Nationale Politie (3).

Een meer gedetailleerde beschrijving van de gebruikte onderzoeksmethoden en de methodologische beperkingen van het onderzoek zijn als aparte publicatie te vinden op de website van IOB: www.iob-evaluatie.nl/resultaten/publicaties/rapporten/2023/05/19/nederlandse-bijdrage-resolute-support.



2 Feitelijke beschrijving van (de Nederlandse bijdrage aan) Resolute Support

Samenvatting

- De NAVO-missie Resolute Support (RSM) vond plaats van januari 2015 tot september 2021 in Afghanistan. De missie was gericht op het trainen, adviseren en assisteren van functionarissen van de ANDSF – de Afghaanse krijgsmacht en politie – en van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Defensie.
- Het doel was te zorgen dat de ANDSF professioneel en zelfredzaam zouden worden en zo in staat zou zijn zelfstandig de veiligheid te handhaven en weerstand te bieden aan de Taliban en andere opstandelingen. Dit zou het mogelijk moeten maken voor de NAVO-bondgenoten om zich terug te trekken uit Afghanistan, waar ze al sinds 2001 militair actief waren.

- RSM zou aanvankelijk twee jaar duren, tot eind 2016. Omdat onvoldoende voortgang werd bereikt besloot de NAVO echter om de missie ook na 2016 te laten voortduren. Deze verlenging was voor onbepaalde tijd: totdat de ANDSF klaar zouden zijn om zelfstandig voor de veiligheid te zorgen.
- Over de jaren heen bestond RSM uit 11.000 tot 17.000 troepen, waarvan 1.200 tot 1.400 adviseurs. Aan RSM droegen 42 verschillende landen troepen bij. Veruit de grootste individuele bijdrage kwam van de Verenigde Staten.
- Nederland droeg tijdens de hele missie bij aan RSM. Belangrijke redenen voor de deelname waren het tonen van bondgenootschappelijke solidariteit en de mogelijkheid samen te werken met Duitsland. Ook was Nederland al vanaf 2002 militair actief in Afghanistan en vergeleken met eerdere missies werd de bijdrage aan RSM gezien als relatief veilig, beperkt in omvang en met weinig politiek risico.
- De Nederlandse bijdrage bestond tussen 2015 en 2018 uit maximaal 100 militairen tegelijkertijd. Dit waren maximaal 10 adviseurs, een aantal stafofficieren bij de NAVO en – het grootste deel – ondersteunend personeel zoals force protection-eenheden en medische en logistieke ondersteuners. Vanaf 2018 werd de Nederlandse bijdrage uitgebreid met een klein aantal politieagenten en maximaal 60 *special operations forces* voor het trainen van een Afghaanse speciale politie-eenheid.
- Vanaf de periode eind 2019 – begin 2020 werden RSM en de Nederlandse bijdrage geleidelijk afgeschaald. Dit kwam deels door de COVID-19-pandemie en deels door de onderhandelingen tussen de VS en de Taliban. Deze onderhandelingen leidden in februari 2020 tot het Doha-akkoord, waarin stond dat op 1 mei 2021 alle buitenlandse troepen Afghanistan zouden verlaten.
- In april 2021 kondigde president Biden aan daadwerkelijk alle Amerikaanse troepen te zullen terugtrekken in september van dat jaar. De algehele terugtrekking van RSM-troepen werd daarop in gang gezet. Terwijl de internationale troepen zich terugtrokken wonnen de Taliban steeds sneller aan terrein en op 15 augustus namen de Taliban zonder weerstand van de ANDSF de macht over van de regering in Kaboel.

Dit hoofdstuk geeft eerst een beschrijving van de Resolute Support-missie en vervolgens van de Nederlandse bijdrage aan de missie.

2.1 Feitelijke beschrijving Resolute Support-missie

Achtergrond Resolute Support-missie

Omverwerping Taliban-regime

Na de terroristische aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten werd voor de enige keer in de geschiedenis van de NAVO artikel 5 ingeroepen, waarin staat dat een aanval op één wordt beschouwd als een aanval op allen. NAVO-bondgenoten verklaarden zich solidair met de VS.^{ix} Kort na de aanslagen kondigde President Bush de Amerikaanse *War on Terror* aan.^x Als onderdeel hiervan wierpen de VS eind 2001 het Taliban-regime in Afghanistan omver vanwege het huisvesten van Al Qaida.⁹

⁹ De Amerikaanse invasie van Afghanistan was onderdeel van *Operation Enduring Freedom* (OEF). De Taliban werden binnen drie maanden omvergeworpen door Amerikaanse bombardementen en Amerikaanse speciale eenheden die onder andere samenwerkten met Afghaanse strijders van de 'Noordelijke Alliantie'. In de jaren na de omverwerping van de Taliban bleef de door de VS geleide OEF in Afghanistan gericht op contraterrorisme tegen de Taliban en Al Qaida. Zie SIGAR (2017), 'Reconstructing the ANDSF: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, p. 12.

Op 5 december 2001 werd tijdens een VN-conferentie in Bonn een nieuwe Afghaanse interim-regering gevormd. Deze regering bestond in belangrijke mate uit krijgsheren wiens milities samen met de Amerikanen tegen de Taliban hadden gevochten.^{10, xi} Middels een VN-resolutie kwam er een mandaat voor het oprichten van de *International Security Assistance Force* (ISAF). Het doel van ISAF was in eerste instantie om Kaboel en de naaste omgeving te beveiligen en de nieuwe Afghaanse interim-regering te helpen met het trainen van nieuwe Afghaanse veiligheidstroepen.¹¹

Opbouw Afghaanse veiligheidstroepen onder ISAF

In 2003 werd de leiding van ISAF overgenomen van de VN door de NAVO.^{xii} Door de jaren heen groeide ISAF uit van een relatief kleine missie in en rond Kaboel tot een missie in heel Afghanistan met een steeds uitgebreider mandaat.^{xiii} De NAVO en de bredere internationale gemeenschap richtten zich in toenemende mate op het opbouwen van Afghaanse staatsinstituties.^{xiv} Naast ISAF werden verschillende bilaterale en multilaterale missies en initiatieven opgezet voor het opbouwen van de krijgsmacht en politie: de *Afghan National Defense and Security Forces* (ANDSF).¹²

Tussen 2001 en 2014 werden de ANDSF opgebouwd tot een troepenmacht van bijna 340.000 personen.¹³ Het trainen van de Afghaanse veiligheidstroepen verliep moeizaam in de eerste paar jaar na het Bonn-akkoord.^{xv} Bovendien kwamen vanaf 2005 de Taliban terug als rebellenbeweging en verslechterde de algehele veiligheidssituatie.^{xvi} ISAF-troepen raakten vanaf dat moment in toenemende mate in gevecht met de Taliban. De VS legden mede hierom druk op het versnellen van de opbouw van de Afghaanse krijgsmacht en politie.^{xvii} De troepenaantallen groeiden snel. Tegelijkertijd was er een hoog verloop binnen de ANDSF, bijvoorbeeld doordat soldaten en agenten sneuvelden of de ANDSF verlieten. Tussen 2004 en 2014 lag het maandelijkse verloop tussen de twee en drie procent. Hierdoor verloren de ANDSF ieder jaar een kwart tot een derde van de troepen.^{14, xviii} Daarnaast was er grootschalige corruptie binnen de Afghaanse overheid en was er maar in beperkte mate sprake van Afghaans eigenaarschap over de nieuwe staatsinstituties (zie ook hoofdstuk 4).^{xix}

Door de tegenvallende resultaten en een afnemend politiek draagvlak binnen NAVO-landen voor de inspanningen in Afghanistan zochten de VS en de NAVO steeds nadrukkelijker naar een manier om Afghanistan te verlaten.^{xx} Er bestonden echter zorgen dat een te snelle terugtrekking gedane investeringen teniet zou doen en de Taliban de kans zou geven terug aan de macht te komen. Eind 2009 stuurden de VS en NAVO-bondgenoten daarom extra troepen naar Afghanistan om het momentum van de Taliban te keren.^{15, xxi}

¹⁰ De uitkomst van de conferentie in Bonn was de *Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-Establishment of Permanent Government Institutions*. De Pashtun Hamid Karzai werd naar voren geschoven als leider van de interim-regering, maar de Noordelijke Alliantie kreeg de belangrijkste ministersposten. Muhammad Fahim werd minister van Defensie, Yunus Qanuni minister van Binnenlandse Zaken en Abdullah Abdullah minister van Buitenlandse Zaken. Alle drie zijn etnische Tadzjieken.

¹¹ Op 20 december 2001 stemde de Veiligheidsraad unaniem in met Resolutie 1386, waarmee de Raad akkoord ging met de oprichting van ISAF. Zie UNSCR, Resolution 1386 'The Situation in Afghanistan', 20 december 2001.

¹² De ANDSF worden in sommige publicaties aangeduid als de *Afghan National Security Forces* (ANSF). In 2002 werden vijf landen verantwoordelijk voor het hervormen van de Afghaanse veiligheidssector. De VS namen het voortouw voor de opbouw van het leger, Duitsland voor de politie, Italië voor justitiële hervorming, het Verenigd Koninkrijk voor drugsbestrijding en Japan voor ontwapening, demobilisatie, en re-integratie. Voor een uitgebreid overzicht van de verschillende missies en initiatieven zie: SIGAR (2017), 'Reconstructing the ANDSF: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction.

¹³ Van dit totale aantal werkten in augustus 2014 naar schatting 178.617 mensen bij de *Afghan National Army*, 153.317 mensen bij de *Afghan National Police* en 6.922 bij de *Afghan Air Force*. Deze cijfers zijn gebaseerd op data van ISAF. Zie SIGAR (2014), 'Quarterly Report to the United States Congress, 30 October 2014', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, p. 92.

¹⁴ Het kwam voor dat dezelfde mensen door de jaren heen zich meerdere keren bij de krijgsmacht of politie aansloten.

¹⁵ Het ophogen van de troepenaantallen tot meer dan 130.000 was ingegeven door een Amerikaanse koerswijziging in het Afghanistanbeleid onder President Obama die bekend kwam te staan als *The Surge*.

Transitie

In 2011 bereikten de Amerikaanse en NAVO-troepenaantallen met meer dan 130.000 personen hun hoogtepunt. Er werd dat jaar ook een transitie in gang gezet die tot doel had om de verantwoordelijkheid voor de veiligheid aan de Afghaanse krijgsmacht en politie over te dragen.^{xxii} Naast de gevechtsgerichte rol van ISAF kwam er nog meer aandacht voor het trainen en uitrusten van de ANDSF om zo hun capaciteiten te versterken.^{xxiii}

Tussen 2012 en 2014 werd de Amerikaanse en NAVO-aanwezigheid fors afgeschaald.^{xxiv} Meer dan 100.000 troepen werden teruggetrokken. In juni 2013 werd de verantwoordelijkheid voor de veiligheid in Afghanistan door de NAVO formeel overgedragen aan de Afghaanse regering.^{xxv} Hoewel de Afghaanse regering vanaf dat moment formeel verantwoordelijk was, bleken de ANDSF nog niet in staat om goed te opereren zonder buitenlandse steun. Bovendien wonnen de Taliban weer aan terrein.^{xxvi} Het werd daarom noodzakelijk geacht een nieuwe NAVO-missie te starten na het einde van het mandaat van ISAF in december 2014.

Op verzoek van de Afghaanse overheid werd een kleinere, niet-gevechtmissie gestart door de NAVO: de *Resolute Support Mission* (RSM).^{xxvii} Deze missie zou het mogelijk moeten maken voor de NAVO en de VS om zich uiteindelijk verder terug te trekken uit Afghanistan.^{xxviii}

Opzet Resolute Support

Training, Advies en Assistentie (TAA) aan hogere kader

Het trainen, adviseren en assisteren van de ANDSF dat onder ISAF was begonnen werd voortgezet tijdens RSM. Echter, waar het bij ISAF vooral ging om het trainen van het lagere kader van de krijgsmacht en de politie, gaf RSM TAA aan hoge(re) functionarissen binnen de ANDSF en aan medewerkers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en het ministerie van Defensie.^{xxix}

Troepenaantallen

Resolute Support bestond aan het begin uit ongeveer 13.000 troepen, maar dit aantal fluctueerde gedurende de missiejaren tussen de ongeveer 11.000 en 17.000.^{xxx} Hoewel Resolute Support een TAA-missie was, waren ongeveer 1.200 tot 1.400 van het totale aantal troepen adviseurs.^{xxxi} De rest bestond uit stafofficiëren en ondersteuners, waaronder medische en logistieke ondersteuners en zogeheten *force protection*-eenheden.¹⁶ In de periode 2015-2021 leverden tussen de 36 en 42 verschillende landen troepen aan RSM.^{xxxii} Veruit de grootste individuele bijdrage kwam van de VS met tussen de 6.800 en 8.400 troepen.¹⁷

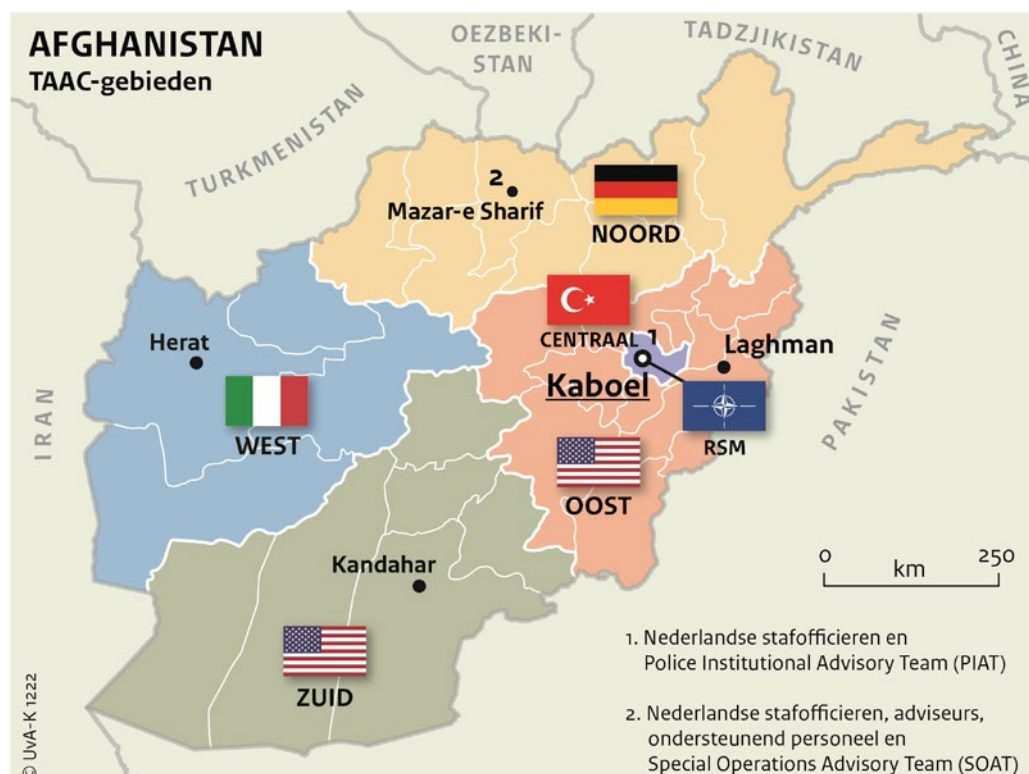
Drie fases

RSM ging van start op 1 januari 2015 met een mandaat voor twee jaar. Het plan was dat er in fase 1 van de missie middels een *'hub and spokes-model'* zou worden gewerkt (zie figuur 1). Hierin vormde Kaboel de centrale *'hub'* (spil) en de *'spokes'* (spaken) bestonden uit trainingscentra in het noorden, oosten, zuiden en westen van Afghanistan. Duitsland had de leiding in het noorden, de VS in het oosten en zuiden, Italië in het westen en Turkije in Kaboel.¹⁸ De planning was dat RSM na een jaar over zou gaan naar fase 2 van de missie, waarin de *'spokes'* zouden worden gesloten en er alleen nog advies zou worden gegeven vanuit Kaboel.^{xxxiii} Na nog een jaar zouden de ANDSF zelfstandig moeten kunnen opereren en zou de missie over kunnen gaan naar fase 3: terugtrekking van de RSM-militairen uit Afghanistan.

¹⁶ Dit geldt voor de periode 2015-2020. Vanaf februari 2020 werd het aantal NAVO-militairen afgeschaald. Zie NATO, 'RSM Placemats Archive' (www.nato.int/cps/en/natolive/107995.htm); Kamerbrief Bestrijding internationaal terrorisme, 26 november 2020, Kamerstuk 27925, nr. 756, p. 1.

¹⁷ Dit geldt voor de periode 2015-2020. In het laatste half jaar van 2020 besloten de VS het aantal Amerikaanse troepen in Afghanistan terug te brengen tot 2.500. Zie NATO, 'RSM Placemats Archive' (www.nato.int/cps/en/natolive/107995.htm); Kamerbrief Bestrijding internationaal terrorisme, 26 november 2020, Kamerstuk 27925, nr. 756, p. 1.

¹⁸ Deze landen werden aangeduid als de *'framework nations'*.



Figuur 1: TAA-commandogebieden Resolute Support-missie

Aandachtsgebieden

Om de verzelfstandiging van de ANDSF te bewerkstelligen, identificeerde de NAVO acht 'essentiële functies' binnen de ANDSF waarop verbetering geboekt zou moeten worden:¹⁹

1. Plannen, programmeren, meerjarige budgettering en uitvoering van programma's
2. Transparantie, verantwoordelijkheid en toezicht
3. Civiele bestuursstructuur van de Afghaanse veiligheidsinstellingen en naleving van de rechtsstaat
4. Rekruteren, trainen en uitrusten van troepen
5. Instandhouding van troepen (bevoorrading en onderhoud)
6. Strategie- en beleidsplanning
7. Ontwikkeling van inlichtingenprocessen en -capaciteiten
8. Interne en externe strategische communicatie^{xxxiv}

In figuur 2 staat een versimpelde weergave van de beleidstheorie van Resolute Support: de gedachtegang van hoe de input en activiteiten zouden leiden tot de gestelde doelen.²⁰ In hoofdstuk 4 wordt de plausibiliteit van deze beleidstheorie nader geanalyseerd.

¹⁹ De acht essentiële functies die tijdens RSM werden gebruikt waren al eerder tijdens ISAF ontwikkeld.

²⁰ Dit is niet de 'officiële' beleidstheorie van RSM zoals opgesteld door de NAVO. We hebben in ons onderzoek geen door de NAVO opgestelde beleidstheorie gevonden en hebben deze zelf opgesteld op basis van het onderzoek. Deze figuur toont de beleidstheorie voorafgaand aan de missie, in 2014. Gedurende de missie wijzigden de troepenaantallen en deels de focus van de missie (zie 'Verlenging en uitbreiding Resolute Support').



Figuur 2: Beleidstheorie Resolute Support

Operation Freedom's Sentinel

Vanuit Amerikaans perspectief was de Resolute Support-missie onderdeel van een grotere Amerikaanse militaire inzet in Afghanistan: *Operation Freedom's Sentinel* (OFS).²¹ OFS bestond uit twee componenten. Het eerste deel was een puur Amerikaanse bijdrage op het gebied van contraterrorisme tegen onder andere Al Qaida en *Islamic State Khorasan Province* (ISKP). De tweede component was een bijdrage aan de NAVO-missie Resolute Support.^{xxxv}

Het is moeilijk vast te stellen hoeveel troepen de VS leverden voor de contraterrorisme-component van OFS. In de periode 2015-2017 leverden de VS in totaal tussen de 8.300 en 10.600 troepen in Afghanistan. Afgezet tegen data van de NAVO over de troepenaantallen van RSM zou dit neerkomen op ongeveer 1.500 tot 3.000 Amerikaanse troepen voor de contraterrorisme-component van OFS en 6.800 tot 7.000 troepen voor de Amerikaanse bijdrage aan RSM.^{xxxvi} Voor het merendeel van de periode 2018-2021 heeft de VS geen exacte aantallen gepubliceerd over het aantal Amerikaanse troepen dat in Afghanistan actief was op het gebied van contraterrorisme.^{xxxvii}

Het mandaat van de contraterrorisme-component van OFS en de NAVO-missie Resolute Support was gescheiden en NAVO-bondgenoten hadden beperkt zicht op de contraterrorisme-activiteiten van OFS.^{xxxviii} Wel werd RSM door de jaren heen door vier opeenvolgende Amerikaanse generaals aangestuurd, die tegelijkertijd ook de commandant waren van de contraterrorisme-activiteiten van de Amerikaanse OFS.^{xxxix} Daarnaast waren NAVO-bondgenoten afhankelijk van Amerikaanse *enablers*²² die door de VS voor zowel RSM als de contraterrorisme-component van OFS werden ingezet.^{xl}

Contractors

Naast de voor RSM en OFS uitgezonden militairen en politiemensen was er een groot aantal zogeheten *contractors*²³ actief in Afghanistan. Alleen al het aantal door het Amerikaanse ministerie van Defensie betaalde contractors bedroeg tussen de 23.000 en 40.000 in de periode van 2015 tot begin 2020.^{xi} De contractors voerden een groot aantal taken uit op het gebied van logistiek, bevoorrading, communicatie en beveiliging.^{xlii} Sommige contractors trainden en adviseerden onderdelen van de ANDSF.^{24, xliii}

²¹ Operation Freedom's Sentinel (OFS) was de opvolger van de Amerikaanse missie Operation Enduring Freedom (OEF) die op 31 december 2014 ten einde kwam.

²² (Militaire) capaciteit die noodzakelijk is ter ondersteuning van de missie. Dit kan om transportmiddelen gaan zoals helikopters, vliegtuigen of gepantserde voertuigen, maar ook om force protection, luchtsteun en inlichtingen.

²³ De Engelse term 'contractors' refereert in de context van militaire missies aan bedrijven of individuen die goederen of diensten leveren aan een leger, in dit geval voornamelijk aan het Amerikaanse en Afghaanse leger en de NAVO. Contractors waren ook al op grote schaal actief tijdens de ISAF-missie. Toen aan het einde van ISAF reguliere troepen werden afgeschaald daalde het aantal contractors minder snel, waardoor er tijdens RSM relatief veel contractors waren ten opzichte van het aantal reguliere internationale troepen.

²⁴ Het Amerikaanse bedrijf DynCorp trainde en adviseerde bijvoorbeeld functionarissen van de Afghaanse politie en de Afghaanse ministeries van Binnenlandse Zaken en van Defensie. Het Amerikaanse bedrijf Raytheon gaf training aan speciale eenheden van de Afghaanse politie en het Afghaanse leger.

Uitgezonden RSM-adviseurs kregen onder andere te maken met contractors vanwege de logistieke ondersteuning die ze boden. In een aantal gevallen werkten RSM-adviseurs in teams waarin ook contractors zaten die als adviseur werkten.^{xliv}

Verlenging en uitbreiding Resolute Support

Omdat de gewenste resultaten niet werden behaald (zie paragraaf 3.3), werd Resolute Support verlengd tot na 2016. De NAVO ging van een *time-based* naar een *conditions-based* benadering. Dat wil zeggen: niet een vastgestelde einddatum zou leidend zijn voor de beëindiging van de missie, maar of de ANDSF klaar zouden zijn om zelfstandig voor de veiligheid te zorgen.^{xlv} Op NAVO-bijeenkomsten in de periode 2017-2020 sprak het bondgenootschap herhaaldelijk het belang uit van het voortzetten van RSM. De vooraf beoogde transitie naar fase 2 werd meerdere keren uitgesteld omdat de omstandigheden het volgens de NAVO niet toelieten,^{xlvi} en uiteindelijk is fase 2 nooit bereikt.

Begin 2017 werd door de Afghaanse regering in samenwerking met de NAVO een nieuw vierjarig plan opgesteld om de ANDSF te professionaliseren. Deze ANDSF *Roadmap* richtte zich met name op capaciteitsopbouw van de *Afghan Special Security Forces* (ASSF) en de *Afghan Air Force* (AAF). Het doel was de controle van de Afghaanse regering uit te breiden over meer grondgebied en een groter deel van de bevolking om zodoende de Taliban naar de onderhandelingstafel te dwingen.^{xlvii} Als gevolg hiervan werd de focus van RSM verbreed naar meer capaciteitsopbouw van de Afghaanse speciale eenheden en de Afghaanse luchtmacht.

Doha-akkoord en afschaling Resolute Support

Tussen 2018 en 2020 onderhandelden de VS, tijdens het presidentschap van Donald Trump, bilateraal met de Taliban.^{xlviii} De onderhandelingen leidden op 29 februari 2020 tot de ondertekening van de *Agreement for Bringing Peace to Afghanistan*, ook bekend als het Doha-akkoord. Een belangrijk punt uit het Doha-akkoord was dat op 1 mei 2021 alle buitenlandse troepen Afghanistan zouden verlaten, mits de Taliban zouden voldoen aan een aantal voorwaarden. De Taliban zouden moeten voorkomen dat individuen of groepen Afghanistan konden gebruiken om de veiligheid van de VS en bondgenoten te bedreigen. Daarnaast zouden de Taliban een start moeten maken met intra-Afghaanse vredesbesprekingen.^{xlix} De deadline voor de terugtrekking betekende een verschuiving terug van een *conditions-based* naar een *time-based* benadering.

Tijdens de Doha-besprekingen begon de NAVO met het plannen van wat 'phase A-light' werd genoemd.^l Phase A-light ging in na ondertekening van het Doha-akkoord en dat betekende dat de missie officieel nog steeds in de eerste fase zat, maar dat het aantal uitgezonden militairen toch werd afgeschaald in aanloop naar de deadline van 1 mei 2021 voor de algehele terugtrekking.²⁵ Zo waren er in januari 2021 nog slechts 2.500 Amerikaanse militairen in Afghanistan, het laagste aantal sinds 2001.²⁶

Tegelijk speelde vanaf voorjaar 2020 de COVID-19-pandemie. Dit zorgde ervoor dat TAA stil kwam te liggen of op digitale wijze moest plaatsvinden, wat in de praktijk vaak niet goed werkte.ⁱⁱ De NAVO verklaarde in die periode een groot aantal adviseursfuncties 'Mission Non Essential' (MNE) en een groot aantal adviseurs werd naar huis gestuurd.ⁱⁱⁱ

Einde Resolute Support

Unilaterale besluit VS leidt tot einde Resolute Support

In november 2020 won Joe Biden de Amerikaanse presidentsverkiezingen. Over diens Afghanistanbeleid bestond voor een tijd onduidelijkheid bij NAVO-bondgenoten.ⁱⁱⁱⁱ Zou hij vasthouden aan de terugtrekking per 1 mei 2021? Of zou hij ervoor kiezen om de Amerikaanse aanwezigheid toch te verlengen?

²⁵ Phase A light was niet voorzien in het missieplan, maar is tijdens de missie bedacht (Intern document van het ministerie van Defensie).

²⁶ Het is uit de verklaringen die zijn gegeven door de Amerikaanse regering niet duidelijk hoeveel van deze 2.500 Amerikaanse troepen bestonden uit troepen voor RSM en hoeveel voor de contraterrorisme-component van OFS. Clayton, T. (2021), 'U.S. Military Withdrawal and Taliban Takeover in Afghanistan: Frequently Asked Questions', Congressional Research Service, p.7; Ali, I. (2021), 'U.S. troops in Afghanistan now down to 2,500, lowest since 2001: Pentagon' (www.reuters.com/article/us-usa-afghanistan-military-idUSKBN29K229).

Op 14 april 2021 kondigde Biden aan dat de VS hun troepen uiterlijk 11 september 2021 zouden terugtrekken, precies twintig jaar na de terroristische aanslagen in de VS.

Het besluit van president Biden betekende dat RSM definitief ten einde zou komen en de algehele terugtrekking van NAVO-troepen werd in gang gezet. Een groot aantal NAVO-bondgenoten was niet blij met het eenzijdige Amerikaanse besluit, maar voortzetting van de missie zonder Amerikaanse enablers was praktisch onmogelijk. De algehele terugtrekking van NAVO-troepen werd daarom direct na het besluit van Biden in gang gezet. Dit betekende dat ook veel contractors hun werkzaamheden moesten stoppen.^{liv} De financiële steun van de internationale gemeenschap aan de ANDSF liep nog wel door.^{lv}

De Taliban nemen de macht over

De Taliban hadden tussen 2015 en 2021 geleidelijk aan terrein gewonnen in Afghanistan (zie paragraaf 3.3). Terwijl Amerikaanse en NAVO-troepen in het voorjaar van 2021 vertrokken, wonnen de Taliban steeds sneller terrein. De weerstand van de ANDSF tegen de Taliban was hevig op een aantal plekken, maar beperkt in andere delen van het land.^{lvi} In sommige gebieden konden de Taliban de macht overnemen zonder te vechten, door overeenkomsten te sluiten met lokale leiders. Steeds meer districten vielen in handen van de Taliban en later gebeurde hetzelfde met provinciehoofdsteden. De regering in Kaboel weigerde ondanks herhaalde adviezen van Amerikaanse veiligheidsadviseurs om de ANDSF te hergroeperen in een kleiner aantal beter te verdedigen strategische posities. Hierdoor waren ze een gemakkelijker doelwit voor Talibanaanvallen.^{lvii} Ook zorgde de terugtrekking van internationale troepen ervoor dat Amerikaanse luchtsteun en belangrijke logistieke ondersteuning voor de ANDSF wegvielen. Dit was niet alleen een praktisch probleem maar werkte ook demoraliserend voor de ANDSF-troepen, waar de moreel toch al laag was (zie hoofdstuk 3 en 4).^{lviii}

De Taliban speelden effectief in op de zwaktes van de ANDSF door op veel plekken tegelijk aan te vallen.^{lix} Op plekken waar de ANDSF weerstand boden groeven de Taliban zich in. Op plekken waar minder weerstand was rukten de Taliban op. De ANDSF werden overweldigd door de vele verschillende plekken die ze moesten verdedigen en bevoorraden. Bestaande problemen die de ANDSF hadden met logistiek, bevoorrading, luchtsteun en commandovoering verergerden. De Taliban probeerden vervolgens gedemoraliseerde eenheden van de ANDSF over te halen om de wapens neer te leggen in ruil voor amnestie. Daarnaast startten de Taliban een campagne waarin beelden werden gedeeld op sociale media van ANDSF-eenheden die zich overgaven. Het beeld dat de Taliban uitdroegen was dat een Talibanoverwinning onvermijdelijk was.^{lx} Op 15 augustus namen de Taliban de macht over van de regering in Kaboel zonder weerstand van de ANDSF.^{lxi}

De NAVO-bondgenoten werden verrast door de snelle opmars van de Taliban.^{lxii} Gedurende de laatste twee weken van augustus evacueerden ze onder chaotische omstandigheden landgenoten en Afghanen met wie ze hadden samengewerkt.^{lxiii} De financiële steun aan de ANDSF werd gestopt en banktegoeden van de Afghaanse centrale bank werden bevroren.^{lxiv} De laatste Amerikaanse militairen vertrokken op 30 augustus 2021 uit Kaboel.^{lxv}

2.2 De Nederlandse bijdrage aan Resolute Support

Achtergrond: Nederlandse militaire bijdragen in Afghanistan voorafgaand aan Resolute Support

Voor de start van Resolute Support had Nederland al aan verschillende missies in Afghanistan bijgedragen. Nederland leverde vanaf begin 2002 een bijdrage aan de Amerikaanse contraterrorisme-missie Operation Enduring Freedom.²⁷ Nederland leverde ook een bijdrage aan ISAF en van februari tot en met augustus 2003 had Nederland samen met Duitsland de leiding over ISAF.^{lxvi} Tussen 2004 en 2006 leverde Nederland militairen voor het *Provincial Reconstruction Team* (PRT)²⁸ in de provincie Baghlan.^{lxvii} In 2005 en 2006 stelde Nederland eveneens speciale eenheden ter beschikking voor de OEF-missie in de provincie Kandahar.^{lxviii}

De Nederlandse bijdrage bereikte wat betreft troepenaantallen zijn hoogtepunt met een ISAF-bijdrage in de zuidelijke provincie Uruzgan tussen 2006 en 2010. Nederland stuurde ongeveer 1.400 militairen en volgde een zogeheten 3D-benadering waarin activiteiten op het gebied van *defence, diplomacy* en *development* elkaar zouden moeten versterken.^{lxix} Ook voerde Nederland tweemaal het bevel over de ISAF-troepen in *Regional Command South*.²⁹ Het politieke draagvlak voor deze missie nam in de loop van de tijd af, en begin 2010 viel het kabinet-Balkenende IV over de vraag of de missie voor een tweede keer verlengd zou moeten worden.^{lxx}

Na de val van Balkenende IV werd een andere missie vormgegeven waarvoor wel draagvlak was in de Tweede Kamer: een 'geïntegreerde politietrainingsmissie' in de provincie Kunduz van 2011 t/m 2013. Deze missie bestond uit zowel een bijdrage aan ISAF als aan EUPOL (*European Union Police Mission in Afghanistan*), alsook een rechtsstaatprogramma. De Nederlandse militairen en politie werden gestationeerd op een door Duitsland geleide basis in de noordelijke provincie Kunduz. In juli 2013 kwam de politie-trainingsmissie ten einde.³⁰

Totstandkoming Nederlandse bijdrage aan Resolute Support

In de eerste helft van 2014 had Duitsland zich al gecommitteerd aan RSM, als *framework nation* die de leiding zou nemen in regio Noord. Duitsland gaf dat voorjaar aan met Nederland te willen samenwerken en waar de Duitse behoefte lag op het gebied van ondersteuning, zoals adviseurs, mobiele force protection-eenheden, medische ondersteuners, logistieke bedrijfsvoerders en functionarissen op staven van RSM.³¹ Op 9 juli 2014 vond er een NAVO *Force Generation*-conferentie plaats voor RSM waar de lidstaten een indicatie van hun bijdrage aan de missie bekend dienden te maken.

²⁷ Het ging hierbij in eerste instantie om inzet van de Nederlandse marine en luchtmacht. Op 9 november 2001 informeerde het kabinet de Kamer dat de VS Nederland hadden verzocht om militairen ter beschikking te stellen in de strijd tegen terrorisme (zie Kamerstuk 27925 nr. 24). Zie voor meer informatie over de eenheden die Nederland uiteindelijk beschikbaar stelde voor Operation Enduring Freedom Kamerstuk 27925, nr. 135.

²⁸ De Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan bestonden uit militairen en burgers van NAVO-bondgenoten die tot doel hadden om bij te dragen aan veiligheid en wederopbouw. Er waren verschillen tussen NAVO-bondgenoten in hoe ze hier vorm aan gaven. Voor meer informatie over de PRTs in Afghanistan zie Institute for the Study of War, 'Provincial Reconstruction Teams (PRTs)' (www.understandingwar.org/provincial-reconstruction-teams-prts).

²⁹ Van 1 november 2006 tot 1 mei 2007 en van 1 november 2008 tot 1 november 2009. Zie ministerie van Defensie (2011), 'Nederlands aandeel in International Security Assistance Force (ISAF)' (www.defensie.nl/onderwerpen/historische-missies/missie-overzicht/2002/international-security-assistance-force-isaf/nederlands-aandeel).

³⁰ De training van Afghaanse politieagenten in Kunduz werd op dat moment beëindigd, maar het rechtsstaat-programma liep wel nog langer door met Nederlandse financiële steun. Zie voor meer informatie en een evaluatie van deze missiebijdrage: IOB (2020), 'Op zoek naar draagvlak: de geïntegreerde politietrainingsmissie in Kunduz, Afghanistan. Post-missiebeoordeling' (www.iob-evaluatie.nl/publicaties/rapporten/2019/11/19/432-kunduz).

³¹ Duitsland gaf ook aan behoefte te hebben aan helikopters voor close air support en medische evacuatie, maar door andere verplichtingen kon Nederland niet voorzien in deze behoefte (Intern document ministerie van Buitenlandse Zaken).

Volgens geïnterviewde betrokkenen werd bijdragen aan RSM door het kabinet en op hoogambtelijk niveau als vanzelfsprekend beschouwd en werd de optie om niet mee te doen nooit serieus als mogelijkheid overwogen.^{boxi} Hiervoor waren een aantal redenen. Het kabinet vond het belangrijk bondgenootschappelijke solidariteit te tonen richting de NAVO, de VS en Duitsland (zie paragraaf 3.4). Nederland was al vanaf 2002 actief in Afghanistan en vergeleken met eerdere missiebijdragen werd de bijdrage aan RSM gezien als relatief veilig, beperkt in omvang en met weinig politiek risico. Ook zag men het als een goede mogelijkheid om met Duitsland samen te werken.^{boxii} Nederland werkte al langer militair samen met Duitsland, onder andere in het Duits-Nederlandse Legerkorps en tijdens de Geïntegreerde Politietrainingsmissie in de Afghaanse provincie Kunduz. Met een Nederlandse bijdrage aan RSM in Noord-Afghanistan zou er een verdere operationele invulling aan de militaire samenwerking met Duitsland gegeven kunnen worden.^{boxiii}

Het kabinet informeerde de Tweede Kamer op 23 juni 2014 over het voornemen bij te dragen aan RSM,^{boxiv} en op 1 september 2014 over het besluit bij te dragen.^{boxv} Een ruime meerderheid van de Tweede Kamer stemde op 20 november 2014 in met de Nederlandse missiedeelname. Er was aanzienlijk minder debat over de deelname aan RSM dan bij de eerdere Nederlandse bijdragen in de Afghaanse provincies Uruzgan en Kunduz.³²

Opzet Nederlandse bijdrage aan Resolute Support

Het begin van de Nederlandse bijdrage aan RSM viel samen met de start van de algehele missie op 1 januari 2015. Aanvankelijk werd aangekondigd dat de Nederlandse bijdrage tot eind 2016 zou zijn. Er zouden maximaal honderd militairen tegelijk uitgezonden worden, waarmee Nederland iets minder dan één procent van het totaal aantal uitgezonden NAVO-militairen leverde. Net als bij de algehele missie zou ongeveer tien procent van de door Nederland uitgezonden militairen adviseurs zijn, de rest bekleedde functies ondersteunend aan de adviseurs (zie box 1).

Box 1: Aangekondigde Nederlandse bijdrage Resolute Support voor aanvang van de missie

- Ongeveer 10 personen voor de advisering van de ANDSF;
- Ongeveer 15 stafofficieren in de NAVO-hoofdkwartieren in Kaboel en Mazar-e Sharif;
- Ongeveer 75 personen ondersteunend personeel:
 - Ongeveer 25 personen medische capaciteit ten behoeve van het NAVO-contingent in Mazar-e Sharif;
 - Een transporteenheid van ongeveer 30 personen, inclusief de beveiliging van de adviseurs;
 - Ongeveer 20 personen ondersteuning van de multinationale logistieke eenheid en het nationaal ondersteuningsdetachement.^{boxvi}

De militairen werden doorgaans voor een periode van vier tot zes maanden uitgezonden, afhankelijk van de functie. Daarna namen collega's hun taak over. Het totaal aantal Nederlandse militairen dat door de jaren heen is uitgezonden voor de missie is dus veel hoger dan honderd: ruim 2300.^{boxvii} Zoals gebruikelijk bij militaire missies was het aantal militairen dat tegelijk werd uitgezonden ook niet op elk moment precies honderd. Hiervoor waren allerlei praktische redenen, zoals dat bepaalde geplande functies tijdelijk niet opgevuld werden of dat militairen eerder of later dan gepland vertrokken naar of uit het missiegebied.

³² De toenmalige regeringspartijen VVD en PvdA stemden in een Kamerdebat op 20 november 2014 in met het besluit van het kabinet, evenals de oppositiepartijen D66, CDA, ChristenUnie, SGP en GroenLinks. De SP, PVV en groep Bontes/Van Klaveren waren tegen de missie. Zie Verslag plenaire vergadering Tweede Kamer, 27e vergadering, 20 november 2014.

Het grootste deel van de uitgezonden militairen werd gestationeerd op het door Duitsland-geleide *Train Advise Assist Command – North (TAAC-N)* op *Kamp Marmal* in Mazar-e Sharif, de hoofdstad van de provincie Balkh.³³ Daarnaast werd een aantal militairen gestationeerd op verschillende locaties in Kaboel, waaronder het NAVO-hoofdkwartier en het internationale vliegveld (zie figuur 3).^{lxxviii}



Figuur 3: Locaties Nederlands uitgezonden personeel in TAAC-Noord

De uitgezonden Nederlandse militairen vielen onder de bevelstructuur van de NAVO en werden verspreid ondergebracht in verschillende multinationale teams van NAVO-militairen. Tegelijkertijd was er een Nederlandse *Senior National Representative (SNR)*, de hoogste Nederlandse militaire vertegenwoordiger binnen het inzetgebied. Hij was de vertegenwoordiger van de Commandant der Strijdkrachten in het inzetgebied en het Nederlandse aanspreekpunt voor militaire vertegenwoordigers van andere landen en voor Nederlandse militairen binnen RSM. Daarnaast trad de SNR op als *Red Card Holder*, die bewaakt dat aan Nederlands personeel opgedragen taken passen binnen het Nederlandse mandaat.^{lxxix}

Het kabinet stelde dat de bijdrage aan Resolute Support geen eigen Nederlandse “geïntegreerde” missie was, met een geïntegreerde civiel-militaire aansturing en een geïntegreerd missie-ontwerp.^{lxxx} Wel stelde het kabinet dat de missiebijdrage onderdeel uitmaakte van bredere Nederlandse inzet in Afghanistan, waarbij politieke, ontwikkelingssamenwerking- en defensie-inspanningen elkaar zoveel mogelijk zouden moeten aanvullen. Nederland droeg gelijktijdig met RSM bijvoorbeeld ook financieel bij aan verschillende ontwikkelingssamenwerkingsprogramma’s in Afghanistan. De bredere Nederlandse inzet in Afghanistan in 2015-2021 en de coherentie tussen de verschillende inspanningen zijn onderwerp van een nog te verschijnen IOB evaluatie.^{lxxxi}

Adviseurs

De Nederlandse adviseurs vielen net als alle andere uitgezonden Nederlandse militairen onder het bevel van de NAVO. Ze werden geplaatst in multinationale teams die advies gaven aan Afghaanse counterparts (krijgsmacht- en politiefunctionarissen) over specifieke onderwerpen als inlichtingen, logistiek, operaties, projectmanagement, opleiding en training, personeel, informatietechnologie (IT), externe communicatie en gender.^{lxxxii} De Nederlandse adviseurs gaven veelal advies aan functionarissen van de Afghaanse politie en in mindere mate aan de Afghaanse krijgsmacht.^{lxxxiii} De Afghaanse politie werd echter net zoals de krijgsmacht vaak ingezet in gevechten tegen de Taliban en had in die zin ook een militaire rol.^{lxxxiv}

³³ TAAC-N behelsde in totaal negen noordelijke provincies. Naast Balkh ging het om de provincies Badakhshan, Baghlan, Faryab, Jowzjan, Kunduz, Samangan, Sar-e-pul en Takhar.

Er was een mandaat voor tien Nederlandse adviseurs, maar in de praktijk werden er gedurende de missie vaak minder dan tien mensen als adviseur uitgezonden.^{xxxv} Aan de andere kant waren er stafofficiëren die ook een adviesfunctie hadden naast hun werk in de militaire staf van de missie. Ook waren er stafofficiëren die tijdens de missie zelf besloten adviestaken op zich te nemen of die soms meegingen met adviseurs tijdens hun TAA-werkzaamheden.^{xxxvi}

De Nederlandse adviseurs bezochten hun Afghaanse counterparts op een aantal verschillende locaties in en nabij Mazar-e Sharif, bijvoorbeeld op politiebureaus en op Kamp *Shaheen* waar het 209e Korps van de ANA (*Afghan National Army*) was gelegerd. Later werd er ook advies gegeven vanuit Kamp *Pamir* in de provincie Kunduz.^{xxxvii} Voor de reizen van Mazar-e Sharif naar Kunduz werd vanwege de veiligheidssituatie gebruikgemaakt van helikopters.^{34, xxxviii} Het transport naar counterparts bij de Afghaanse politie in Balkh ging veelal over de weg, hoewel ook dit regelmatig moeilijk was vanwege de onveiligheid en gebrek aan beschikbare force protection voor de adviseurs.^{xxxix} Nederlandse adviseurs bezochten in principe geen Afghaanse counterparts in de zeven provincies die naast Balkh en Kunduz ook deel waren van het gebied dat onder TAAC-N viel.^{35, xc}

Force protection-eenheden, medische en logistieke ondersteuners en stafofficiëren

Een groot deel van de Nederlandse bijdrage bestond uit verschillende categorieën ondersteunend personeel. Ten eerste leverde Nederland een bijdrage op het gebied van transport en beveiliging van de adviesteams: force protection. Nederlandse force protection-pelotons waren onderdeel van een *Multi National Force Protection Company* die ervoor zorgde dat adviseurs van alle bijdragende landen op TAAC-N beveiligd werden op de TAA-locaties en onderweg naar en van de TAA-locaties. Ook leverde Nederland de commandant van deze multinationale force protection-compagnie.^{xc}

Ten tweede leverde Nederland algemene en specialistische medische capaciteit aan TAAC-N.³⁶ Deze mensen werden ingezet ter ondersteuning van het veldhospitaal op TAAC-N en voor de *Mobile Medical Teams* en *Mobile Emergency Physician Teams*. Deze teams verzorgden de medische ondersteuning tijdens het vervoer van de adviseurs en op TAA-locaties. Tijdens de missie zijn er een aantal momenten geweest waarbij Nederlandse medische eenheden zijn ingezet in het veld, bijvoorbeeld tijdens een aanval van de Taliban op het Afghaanse Kamp *Shaheen* en later bij een *insider attack*³⁷ op hetzelfde kamp.^{xcii}

Ten derde leverde Nederland ongeveer twintig personen ter ondersteuning van de multinationale logistieke eenheid op TAAC-N en het *national support element* (NSE). De multinationale logistieke eenheid verzorgde een groot deel van de logistieke ondersteuning op TAAC-N, alsook de bedrijfsvoering van het vliegveld op Mazar-e Sharif. Hierdoor hoefden de bijdragende landen niet elk een groot aantal eigen militairen in te zetten voor de logistieke ondersteuning van hun contingenten. Niettemin waren er ook logistieke taken die onder nationale verantwoordelijkheid bleven. Deze taken werden door een NSE uitgevoerd.^{xciii}

Daarnaast was Nederland vertegenwoordigd in de bevelvoeringsketen van de missie doordat het een aantal stafofficiëren leverde aan zowel het hoofdkwartier van RSM in Kaboel als aan TAAC-N. Op deze wijze kon Nederland invloed uitoefenen binnen de hogere bevelslijnen. Stafofficiëren in TAAC-N werden zoals hierboven beschreven deels ook ingezet om de ANDSF van TAA te voorzien over hun vakgebied. Zo adviseerden Nederlandse stafleden bij het plannen en hielpen ze bij het verbeteren van de medische keten binnen de ANDSF.^{xciv}

³⁴ Ook voor het reizen tussen Kamp Marmal en Kamp *Shaheen* bij Mazar-e Sharif werd voornamelijk gebruikgemaakt van helikopters.

³⁵ Een enkele keer ging een Nederlander naar een andere provincie dan Kunduz of Balkh, maar dit was incidenteel. Nederlandse militairen die fungeerden als force protection van NAVO-adviseurs uit andere landen gingen vaker naar andere provincies dan Balkh en Kunduz. In 2019 was er bijvoorbeeld een Nederlandse eenheid op Kamp *Maimanah* in de provincie Faryab.

³⁶ Inclusief een klein aantal personen van het Instituut Defensie Relatieziekenhuizen (interne documenten ministerie van Defensie).

³⁷ 'Insider attacks' zijn aanvallen door leden van de ANDSF of mensen die zich voordoen als leden van de ANDSF.

Verlenging en uitbreiding Nederlandse bijdrage aan Resolute Support

In het eerste jaar van Resolute Support wonnen de Taliban net als in voorgaande jaren aan terrein in het noorden van Afghanistan, waar het grootste deel van de Nederlanders was gestationeerd.^{xv}

Eind september 2015 veroverden de Taliban zelfs de stad Kunduz, waarbij er relatief weinig weerstand geboden werd door het Afghaanse leger en de politie. Alleen door hulp van de Amerikaanse luchtmacht en Amerikaanse en Afghaanse speciale eenheden kreeg de Afghaanse regering na twee weken de controle over de stad terug.^{xvii} Voor Nederland en andere NAVO-bondgenoten was dit een belangrijk signaal dat de ANDSF nog niet in staat waren zelfstandig de veiligheid in Afghanistan te handhaven.³⁸

Als gevolg van de aanhoudende problemen binnen de ANDSF werd de Nederlandse bijdrage aan Resolute Support drie keer verlengd: twee keer met een jaar, tot respectievelijk eind 2017 en eind 2018 en vervolgens met drie jaar, tot eind 2021.³⁹ Bij de derde verlenging werd het mandaat voor de Nederlandse bijdrage aan RSM opgehoogd van 100 naar 160 militairen. Deze ophoging van de Nederlandse bijdrage reflecteerde de ophoging van het aantal troepen in de algehele missie. De Nederlandse bijdrage bleef daarmee bestaan uit iets minder dan één procent van het totale aantal uitgezonden NAVO-militairen in de missie.^{xviii}

Special Operations Advisory Team

Zoals in paragraaf 2.1 beschreven, voorzag de ANDSF Roadmap uit 2017 en het daaruit voortvloeiende uitgebreidere mandaat van RSM in de verdere opbouw van de Afghaanse luchtmacht en Afghaanse speciale eenheden. Op verzoek van de VS, de NAVO en Afghanistan leverde Nederland hier een bijdrage aan met maximaal 60 militairen tegelijkertijd, in aanvulling op de al bestaande missiebijdrage van maximaal 100 militairen.^{xviii} Nederlandse *Special Operations Forces* (SOF), bestaande uit militairen van het Korps Commandotroepen en het Korps Mariniers, vormden samen met Duitse speciale eenheden het *Special Operations Advisory Team* (SOAT) in Mazar-e Sharif.⁴⁰ Het SOAT werd ingezet voor het opleiden van een nieuwe speciale Afghaanse politie-eenheid genaamd *Afghan Territorial Force* (ATF) 888.^{xix} 41 Er werd in 2018 voorzien dat ATF-888 in totaal uit ongeveer 465 personen zou gaan bestaan.^c Het zou tot taak hebben om hoog-risico-arrestaties, crisisrespons en reddingsoperaties bij gijzelingen uit te voeren in met name het noorden van Afghanistan. Het doel van de begeleiding door het SOAT was dat ATF-888 op termijn volledig zelfstandig en effectief en op basis van bewijs en/of een gerechtelijk bevel, operaties zou kunnen voorbereiden, uitvoeren en ondersteunen.^{ci} Hiervoor zou ATF-888 ook in staat moeten zijn om zichzelf duurzaam in stand te houden, bijvoorbeeld op het gebied van personeel en materieel.⁴² De training van ATF-888 door het SOAT startte in september 2018.^{ci} Waar tot die tijd de Nederlandse

³⁸ De minister van Defensie schreef het volgende na een bijeenkomst van de NAVO-ministers van Defensie op 8 oktober 2015: "De Ministers waren het erover eens dat het zorgelijk is dat de Taliban in staat waren Kunduz tijdelijk in te nemen. Het is duidelijk dat de *Afghan National Defence and Security Forces* nog steeds ondersteuning nodig hebben. Veel Ministers vonden dat de transitie naar fase 2 van de Resolute Support missie pas kan beginnen als de omstandigheden dit toelaten." (Kamerstuk 28676, nr. 231, p. 3.)

³⁹ Op 30 september 2016 werd een verlenging met een jaar aangekondigd, tot eind 2017 (Kamerstuk 27925, nr. 601, p. 2). Op 11 september 2017 werd een verlenging met nog een jaar, tot 31 december 2018, aangekondigd (Kamerstuk 27925, nr. 611, p. 1). Op 15 juni 2018 werd een verlenging met drie jaar aangekondigd, tot 31 december 2021 (Kamerstuk 27925, nr. 630, p. 1). Gedurende de missie zijn een aantal moties ingediend door oppositiepartijen om de Nederlandse militairen die deelnamen aan Resolute Support terug te trekken, maar geen enkele van deze moties behaalde een meerderheid.

⁴⁰ Het SOAT gaf de trainingen aan ATF-888 o.a. op Kamp *Eagle*, dat naast Kamp Marmal in Mazar-e Sharif lag.

⁴¹ De eenheid viel onder het General Command of Police Special Units (GCPSU) van het Afghaanse ministerie van Binnenlandse Zaken.

⁴² Voorafgaand aan de Nederlandse bijdrage aan het SOAT noemde het ministerie van Defensie 5 fases in het bereiken van zelfstandigheid van ATF-888. 1: voorbereiden van de training door het SOAT; 2: tussen september 2018 en maart 2020 zou ATF-888 zich moeten ontwikkelen van een eenheid met één squadron tot een eenheid met vier squadrons. Vervolgens zou er een ondersteunend squadron en een staf moeten komen; 3: het ontwikkelen van de eenheid als geheel waarbij de kwaliteit van de staf van ATF-888 moest verbeteren; 4: bestendigen van vooruitgang zodat ATF-888 in staat zou zijn zichzelf duurzaam in stand te houden, bijvoorbeeld op het gebied van personeel en materieel. 5: afbouw aanwezigheid SOAT en uiteindelijk het verlaten van het missiegebied. Deze fases zijn aan de Kamer gecommuniceerd in een technische briefing voorafgaand aan het Algemeen Overleg van 5 juli 2018 over de Nederlandse inzet in Afghanistan (Interne documenten ministerie van Buitenlandse Zaken).

adviseurs primair gericht waren op het adviseren van individuele hogere kader ANDSF-functionarissen, trainde het SOAT een hele eenheid, inclusief het lagere kader. Ook gingen leden van het SOAT mee met ATF-888 tijdens operaties. De begeleiding door het SOAT werd daarom geen TAA maar TAA+A genoemd: *Train, Advise, Assist and Accompany*.

Police Institutional Advisory Team

Naast de speciale eenheden voor het SOAT kondigde het kabinet in 2018 ook aan dat het zes extra politie-adviseurs had aangeboden aan de NAVO voor het zogeheten *Police Institutional Advisory Team* (PIAT) in Kaboel.^{ciii} Tot dat moment had Nederland alleen politiefunctionarissen in het noorden van Afghanistan advies gegeven. Met deze nieuwe bijdrage aan het PIAT beoogde het kabinet ook bij te dragen aan de capaciteitsopbouw van het Afghaanse ministerie van Binnenlandse Zaken in Kaboel waar de Afghaanse politie onder viel.^{civ}

De Nederlandse politie-adviseurs in het PIAT startten hun werkzaamheden in januari 2019.^{cv}

De uitgezonden Nederlanders waren twee adviseurs van de Koninklijke Marechaussee (KMar) en vier adviseurs van de Nationale Politie. Door het uitzenden van mensen van de Nationale Politie raakte het ministerie van Justitie en Veiligheid vanaf dat moment betrokken bij de Nederlandse bijdrage aan RSM.

De Nederlandse adviseurs binnen het PIAT werden net als andere adviseurs onderdeel van multinationale teams. Ze zaten op verschillende locaties in Kaboel. De Nederlandse adviseurs gaven onder andere advies aan Afghaanse hogere beleidsmakers en leiding van politietrainings- en rekruteringscentra.^{cv} In juli 2019 kwam één van de door Nederland beklede functies binnen het PIAT te vervallen en vanaf januari 2020 vervulde Nederland nog vier adviseursfuncties.^{cvi} De (politie)functies binnen het PIAT werden in maart 2020 als ‘niet missie-essentieel’ aangemerkt.⁴³

Afschaling Nederlandse bijdrage aan Resolute Support

Vanaf maart 2020 bemoeilijkte de COVID-19-pandemie de uitvoering van de missie. NAVO-bondgenoten trokken daarom een deel van hun uitgezonden mensen tijdelijk terug. Nederland haalde ongeveer vijfendertig Nederlandse militairen terug uit het missiegebied.^{cvi} Het ging hierbij onder andere om de Nederlandse genderadviseurs op TAAC-N, speciale eenheden van het SOAT en een deel van de adviseurs binnen het PIAT.^{cix} Toen bleek dat de pandemie voortduurde werd besloten deze adviseurs definitief niet meer naar Afghanistan uit te sturen.^{cx}

Naast COVID-19 zorgde ook het Doha-akkoord van 29 februari 2020 voor een verdere troepenafschaling. In mei 2020 berichtte het kabinet dat ongeveer vijftien militairen teruggetrokken zouden worden.^{cx}

Einde Nederlandse bijdrage aan Resolute Support

Toen de deadline van 1 mei 2021 uit het Doha-akkoord dichterbij kwam bleef Nederland aandringen op een conditions-based benadering van Resolute Support en een gezamenlijk besluit van de NAVO over een eventuele terugtrekking of verlenging van de missie.^{cxii} Het Nederlandse kabinet hechtte veel belang aan het bereiken van een vredesakkoord tussen de Afghaanse regering en de Taliban, in plaats van alleen het Doha-akkoord tussen de VS en de Taliban.^{cxiii} Nederlandse betrokkenen waren, net als veel andere bondgenoten,^{cxiv} dan ook kritisch op het eenzijdige besluit van president Biden in april 2021 om daadwerkelijk alle Amerikaanse troepen terug te gaan trekken^{cxv} – wat het einde betekende van Resolute Support.

⁴³ In de kamerbrief van 19 mei 2021 staat dat door COVID-19 het PIAT in maart 2020 als niet missie-essentieel werd aangemerkt, maar dat één Nederlandse adviseur de werkzaamheden van het PIAT gedeeltelijk voort kon blijven zetten (Kamerstuk 27925, nr. 784, p. 7). Uitgezonden KMar-medewerkers stellen echter dat enkel de door de politie ingevulde functies binnen het PIAT als niet missie-essentieel werden aangemerkt en dat de posities in het PIAT die door de KMar werden ingevuld bleven bestaan. Volgens hen kwam het PIAT in oktober 2020 te vervallen, maar werden de taken voortgezet binnen de zogeheten *Ministerial Advisory Group-Interior* die advies gaf aan het strategisch hoofdkwartier van de ANP en het ministerie van Binnenlandse Zaken. De KMar-adviseurs bleven uiteindelijk tot het voorjaar van 2021 actief binnen RSM.

Tijdens de terugtrekking van Nederlandse militairen werden tijdelijk maximaal tachtig Nederlandse militairen toegevoegd aan de missie voor beveiligingstaken.^{cxvi} Daarnaast werden tijdelijk negen extra militaire specialisten ingezet voor de terugtrekking van Nederlandse troepen.^{cxvii}

Het transport van de tachtig militairen naar Afghanistan zorgde voor onvrede bij partijen in de Tweede Kamer, omdat de militairen al onderweg waren voordat een commissiedebat over hun uitzending had plaatsgevonden. De minister van Defensie heeft later, in het commissiedebat over de inzet, toegezegd dat het incident zou worden meegenomen in deze evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan RSM, waarbij ook gekeken zou worden naar mogelijkheden om vergelijkbare situaties in de toekomst te voorkomen.^{cxviii} Zie hiervoor box 2.

Box 2: *Situatie waarbij commissiedebat plaatsvond na vertrek militairen*

De situatie

- Op verzoek van de Duitse commandant van TAAC-N stuurde Nederland op 21 april 2021 maximaal 80 extra militairen als force protection naar Mazar-e Sharif voor het helpen beveiligen van TAAC-N tegen mogelijke aanvallen van de Taliban. Het debat over het sturen van de militairen vond plaats op 22 april, nadat de militairen al naar Afghanistan vertrokken waren. Hoewel de Kamer formeel geen toestemming hoefde te geven voor deze inzet schrijft artikel 100 van de Grondwet voor dat de Staten-Generaal vooraf geïnformeerd dienen te worden over de inzet van de krijgsmacht, behalve wanneer dit door dwingende redenen niet mogelijk is.⁴⁴

Waarom het Kamerdebat niet voor het vertrek van de militairen plaatsvond

- Uit interne documenten van de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken^{cxix} en uit interviews^{cxx} blijkt dat er ambtelijk maanden van tevoren is nagedacht en gesproken over het feit dat het sturen van extra militairen tijdig aan de Kamer zou moeten worden voorgelegd. Er werd expliciet gepoogd ervoor te zorgen dat de Kamer niet voor een voldongen feit zou komen te staan. Dat het Kamerdebat uiteindelijk toch niet voor vertrek van de militairen heeft plaatsgevonden heeft meerdere redenen:

Strakke planning vanwege onduidelijkheid of de force protection daadwerkelijk nodig zou zijn

- De ministeries en Tweede Kamer wisten dat de kans bestond dat er behoefte zou zijn extra force protection naar Afghanistan te sturen, maar het was een tijd lang niet zeker of het verzoek er daadwerkelijk zou komen en zo ja, wanneer precies. De afgesproken deadline voor de Amerikaanse terugtrekking van 1 mei 2021 uit het Doha-akkoord naderde, maar het was niet duidelijk of president Biden zich hieraan zou houden. De extra beveiligers zouden nodig zijn omdat de Taliban hadden gewaarschuwd met ‘tegenmaatregelen’ te komen als de VS zich niet aan de deadline zouden houden.^{cxxi} De Kamer is hierover op 4 februari 2021 geïnformeerd.^{cxxii}
- Op 13 april 2021 werd duidelijk dat president Biden een dag later de algehele terugtrekking van de Amerikaanse troepen uit Afghanistan zou aankondigen. De terugtrekking zou uiterlijk 11 september gereed zijn in plaats van de met de Taliban overeengekomen deadline van 1 mei.^{cxxiii} Op 13 april ontving Nederland vervolgens een formeel verzoek van de Duitse commandant van TAAC-N om de extra force protection naar Afghanistan te sturen en deze op uiterlijk 30 april operationeel te hebben. De Kamer is op dezelfde dag over dit verzoek geïnformeerd.^{cxxiv}

⁴⁴ Artikel 100 lid 2 stelt “het eerste lid geldt niet, indien dwingende redenen het vooraf verstrekken van inlichtingen verhinderen. In dat geval worden inlichtingen zo spoedig mogelijk verstrekt.”

- Na het formele Duitse verzoek informeerde het kabinet op 16 april de Kamer middels een artikel-100-brief dat het had besloten om de extra force protection naar Afghanistan te sturen.^{cxv} Er werd een debat ingepland op 22 april. Later die dag zou er een Duitse vlucht vertrekken waarmee de militairen naar Mazar-e Sharif konden gaan. Echter, op 21 april werd duidelijk dat de beoogde vlucht van 22 april niet meer vertrok omdat Duitsland geen overvliegvergunning had gekregen van Turkmenistan.^{cxvi} Om op dezelfde dag via een andere route te vliegen was geen optie, want het verkrijgen van de overvliegvergunning(en) daarvoor zou minstens een aantal dagen en mogelijk langer duren.⁴⁵

Benodigde tijd voor militaire inzetbaarheid in missiegebied

- Wanneer militairen uitgezonden worden hebben ze standaard een aantal dagen voorbereidingstijd nodig in het gebied van uitzending voordat ze daadwerkelijk operationeel gereed zijn. Voor de uitgezonden force protection werd zeven dagen gerekend. Om de troepen conform het Duitse verzoek uiterlijk op 30 april operationeel gereed te hebben zou de force protection dus in het uiterste geval op 24 april in Afghanistan moeten zijn. Dit zorgde ervoor dat er binnen een tijdsbestek van een paar dagen een alternatieve vlucht geregeld moest worden.
- Het Kamerdebat van 22 april kon niet meer vervroegd worden. Dit maakte het vinden van een vlucht nog lastiger, aangezien de militairen dus idealiter ná het debat van 22 april zouden vertrekken en uiterlijk op 24 april in het missiegebied zouden zijn.

Afhankelijkheid van bondgenoten voor luchttransport

- Er is door het kabinet naar meerdere opties gekeken om de militairen met een latere vlucht naar het missiegebied te sturen.^{cxvii} Nederland was hierbij afhankelijk van bondgenoten omdat het zelf niet over geschikte luchtcapaciteit beschikt om militairen te transporteren naar Afghanistan.⁴⁶ Zelfs als Nederland wel een eigen geschikt vliegtuig beschikbaar had gehad, had het alsnog een nieuwe overvliegvergunning moeten verkrijgen, wat te lang zou hebben geduurd. Commerciële vluchten waren geen optie, onder andere omdat ze niet veilig konden landen in Noord-Afghanistan. Het bleek dat de enige vlucht waar de Nederlandse militairen in mee konden naar Noord-Afghanistan vóór 24 april ook vóór het debat zou vertrekken: een Amerikaanse vlucht op de avond van 21 april.^{cxviii}

Conclusie

- Bij de voorbereiding van het uitzenden van de tachtig militairen was ambtelijk tijdig van tevoren rekening gehouden met de Kamer en de wil was om de Kamer niet te passeren. Door een ongelukkige samenloop van omstandigheden pakte het echter niet goed uit. De veiligheid van de militairen in het missiegebied en het nakomen van de toezegging aan Duitsland dat de militairen uiterlijk op 30 april inzetbaar zouden zijn werd binnen die omstandigheden door het kabinet belangrijker geacht dan het afwachten van het debat. We hebben in ons onderzoek niets gevonden dat het kabinet had kunnen doen om de situatie te voorkomen.
- Een manier om de kans te verkleinen dat een dergelijk voorval in de toekomst nog eens voorkomt is om eigen strategische luchttransportcapaciteit aan te schaffen. Nederland heeft hier inmiddels al stappen toe gezet.^{cxix} Er is dan nog steeds kans dat een overvliegvergunning op het laatste moment niet wordt afgegeven, maar dan is er mogelijk wel meer ruimte om zelfstandig een gunstiger moment te kiezen voor het transporteren van Nederlandse militairen naar een missiegebied.

⁴⁵ Er waren bovendien weinig alternatieve vliegroutes naar Afghanistan. Zo was vliegen over Iran om veiligheidsredenen geen optie.

⁴⁶ Nederland beschikte over vier C-130 Hercules-transportvliegtuigen, maar die waren op dat moment niet beschikbaar voor inzet naar Afghanistan. Daarnaast heeft de C-130 niet het bereik om in één keer naar Afghanistan te vliegen en is het niet ingericht om zulke lange vluchten met personeel aan boord uit te voeren. Nederland had op dat moment wel de beschikking over een McDonnell Douglas KDC-10-transportvliegtuig maar dit vliegtuig beschikte niet over de benodigde eigen beschermingsmiddelen om veilig personen te vervoeren naar een gevaarlijk gebied als (Noord-)Afghanistan.

- Een tweede optie is om in de toekomst bij situaties met een mogelijk strak tijdpad in een vroeg stadium een besloten technische briefing of besloten debat te organiseren om de Kamer nader te informeren. Bijvoorbeeld op het moment dat het kabinet toezegt aan bondgenoten militairen stand-by te zetten om uitgezonden te worden.⁴⁷ Het nadeel is dat in een dergelijk vroeg stadium wellicht nog niet alle operationele details bekend zijn, zoals het geweldsspectrum (en dus het risico op slachtoffers) waarin de militairen zullen gaan opereren. Een ander nadeel is dat een technische briefing of debat wordt gehouden terwijl de kans bestaat dat de inzet niet doorgaat.

De laatste Nederlandse militairen die onderdeel waren van Resolute Support verlieten Afghanistan op 24 juni 2021. Zoals beschreven in paragraaf 2.1 waren de Taliban tijdens de terugtrekking van NAVO-troepen bezig aan een versnelde opmars door heel Afghanistan. Nadat de Taliban op 15 augustus Kaboel innamen gaf het kabinet aan, net als de meeste NAVO-bondgenoten, verrast te zijn over de snelheid van de opmars.^{xxxx} Kort daarna stuurde het kabinet militairen van het Korps Commandotroepen, het Korps Mariniers en de Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten naar Kaboel om te helpen met de evacuatie van Nederlanders en Afghanen die samen hadden gewerkt met de Nederlandse overheid.

De laatste Nederlandse ambassademedewerkers en militairen die waren uitgezonden om de evacuatie te begeleiden verlieten Kaboel op 26 augustus 2021, waarmee twintig jaar Nederlandse militaire inzet in Afghanistan ten einde kwam.^{xxxxi}

⁴⁷ Bij deze casus is op 4 februari 2021 de Kamer al geïnformeerd dat er Nederlandse militairen stand-by stonden, zie Kamerstuk 28676, nr. 353.



Resolute Support-missie



Nederlandse bijdrage aan de Resolute Support-missie

Figuur 4: Tijdlijn van (de Nederlandse bijdrage aan) Resolute Support



Doelrealisatie van (de Nederlandse bijdrage aan) Resolute Support

Samenvatting

- De overname van de Taliban na de terugtrekking van de internationale troepen laat zien dat het hoofddoel van RSM niet behaald is: het opbouwen van een zelfredzaam Afghaans veiligheidsapparaat dat ook op lange termijn in staat is weerstand te bieden aan de Taliban en andere opstandelingen.
- Tijdens de missie zetten Nederlandse adviseurs, net als die van andere landen, kleine stappen in het helpen van individuele Afghaanse partners. Van de verschillende Nederlandse onderdelen werd de meeste vooruitgang waargenomen in de training van de Afghaanse Special Security Forces-eenheid ATF-888 door Nederlandse en Duitse speciale eenheden.
- De stappen die door de RSM-trainers en -adviseurs werden gezet leidden echter niet tot structurele vooruitgang in de zelfredzaamheid van de ANDSF. De ANDSF bleven gedurende de hele missie afhankelijk van buitenlandse troepen en contractors en bleven kampen met grote problemen in belangrijke functies als bevoorrading, commandovoering en logistiek. Daarnaast bleven de ANDSF lijden onder wijdverbreide corruptie en een hoog verloop, veel slachtoffers en lage gevechtsbereidheid onder militairen en politiemensen.

- Ook lukte het de missie niet ervoor te zorgen dat de ANDSF beter in staat zouden zijn weerstand te bieden aan de Taliban. Gedurende de hele missieperiode 2015-2021 kregen de Taliban steeds meer gebiedscontrole en invloed.
- Aangezien Nederland niet heeft kunnen bijdragen aan structurele verbeteringen in de zelfredzaamheid van de ANDSF, heeft het ook niet structureel kunnen bijdragen aan de geformuleerde ‘gronden voor deelneming’ van de Nederlandse missiebijdrage: voorkomen dat Afghanistan weer een vrijplaats wordt voor terroristische organisaties; verminderen van irreguliere migratie en bevorderen van mensenrechten, economische groei en de opbouw van de rechtsstaat in Afghanistan.
- Er was tijdens RSM een gebrek aan consistente en adequate monitoring en rapportage door de NAVO van de ontwikkeling van de verschillende capaciteiten van de ANDSF. Ook deden de NAVO – en Nederland – de voortgang van de missie te positief voor in hun rapportages.

3.1 Doelen Nederlandse bijdrage aan Resolute Support

In dit hoofdstuk bespreken we in hoeverre de doelen van de Nederlandse inzet voor Resolute Support zijn bereikt. Het kabinet stelde bij aankondiging van de missiedeelname geen eigen doelen te hebben geformuleerd maar de door de NAVO vastgestelde doelen van Resolute Support te volgen.^{xxxii} Deze doelen waren:

- Het realiseren van een professioneel en zelfredzaam veiligheidsapparaat;
- dat ook op lange termijn in staat zou zijn de veiligheid te handhaven en weerstand te bieden aan de Taliban en andere opstandelingen.

Dat deze doelen niet zijn behaald is bekend, gegeven de snelle machtsovername van de Taliban in augustus 2021 na de terugtrekking van internationale troepen. In dit hoofdstuk beantwoorden we daarom de vraag: in hoeverre was men, los van de uiteindelijke afloop, tijdens de missie wel op weg de professionaliteit en zelfredzaamheid van de ANDSF te verbeteren en daarmee de missiedoelen te behalen?

Het is hierbij lastig een onderscheid te maken tussen wat Nederlandse adviseurs hebben bereikt en wat de Resolute Support-missie als geheel heeft bereikt. Ten eerste was het doel van de Nederlandse adviseurs om bij te dragen aan het doel van Resolute Support als geheel. Ten tweede waren er in veel gevallen geen tussendoelen geformuleerd voor wat Nederlandse (en andere) adviseurs in de TAA-sessies met hun specifieke Afghaanse counterparts moesten bereiken – zie paragraaf 4.2. Ten derde werkten de Nederlandse adviseurs samen in multinationale teams met adviseurs uit andere landen, waardoor geen apart ‘Nederlands’ onderdeel van de missie geïdentificeerd kan worden.⁴⁸ Een groot deel van dit hoofdstuk gaat daarom over de mate waarin de doelen van de algehele Resolute Support-missie behaald werden, maar waar mogelijk gaan we in op de specifieke ervaringen van Nederlandse adviseurs.

Naast de officiële doelen van Resolute Support noemde het Nederlandse kabinet bij de aankondiging van de missiedeelname een aantal ‘gronden voor deelneming’, zoals het helpen verminderen van migratie en bevorderen van mensenrechten. In paragraaf 3.4 bespreken we de gronden voor deelneming en in hoeverre deze zijn bereikt.

⁴⁸ Dit gold in mindere mate voor de training van ATF-888, die Nederland alleen samen met Duitsland deed, maar ook dat kan niet enkel als een Nederlands missieonderdeel worden beschouwd (zie paragraaf 2.2).

3.2 Situatie ANDSF en veiligheid bij aanvang van Resolute Support

Voordat we bekijken hoe de ANDSF en de veiligheidssituatie zich ontwikkelden tijdens Resolute Support is het goed vast te stellen wat de situatie was bij aanvang van de missie in januari 2015. De ANDSF kampten met slechte logistiek en planning en er waren niet genoeg teams voor medische evacuaties. Daarnaast bestonden er problemen op het gebied van inlichtingen en was er gebrek aan luchtsteun die geleverd kon worden door de Afghaanse luchtmacht.^{cxixiii} Ook waren er problemen met leiderschap, wijdverbreide corruptie, een hoog percentage deserteurs en een laag moreel binnen zowel de krijgsmacht als de politie.^{cxixiv} Een specifiek probleem bij de Afghaanse politie was dat politiemensen doorgaans slechter getraind en bewapend waren dan de krijgsmacht, maar niettemin voor operaties tegen de Taliban werden ingezet waardoor er relatief veel slachtoffers vielen.^{cxixv} Tot slot waren de ANDSF financieel bijna geheel afhankelijk van de VS en andere NAVO-bondgenoten.^{cxixvi} ISAF classificeerde 74% van de ANDSF als 'capable' of 'fully capable' in een zogeheten *Regional ANSF Status Report* (RASR) in oktober 2014. De Amerikaanse onafhankelijke toezichthouder *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction* (SIGAR)⁴⁹ rapporteerde echter zorgen over de betrouwbaarheid van de data op basis waarvan deze conclusies werden getrokken. Dit vanwege een beperkt zicht van de VS en andere bondgenoten op de daadwerkelijke status van de ANDSF.^{cxixvii}

De veiligheidssituatie waarin de ANDSF opereerden verslechterde in 2014. Een belangrijke indicator was dat de Taliban aan gebiedscontrole wonnen in 2014.^{cxixviii} Dat jaar verloren de ANDSF tussen de 15.000 en 20.000 mensen door desertie, verwondingen en dodelijke slachtoffers in de gewapende strijd tegen met name de Taliban.^{cxixix} Ook rapporteerde UNAMA⁵⁰ in 2014 het hoogste aantal burgerslachtoffers sinds de metingen startten in 2009.^{cxli}

3.3 Het meten en rapporteren van ontwikkeling ANDSF tijdens de missie

Beperkte monitoring en voortgangscontrole

Het is moeilijk om in detail weer te geven hoe de capaciteiten van de ANDSF zich ontwikkelden tijdens Resolute Support. Een belangrijke reden hiervoor is dat de voortgangsrapportages van de NAVO tijdens de missieperiode slechts beperkt inzicht geven in de ontwikkeling van verschillende aspecten van de professionaliteit en zelfredzaamheid van de ANDSF.

Commandanten op de regionale hoofdkwartieren van RSM in het noorden, oosten, zuiden en westen brachten maandelijks verslag uit over de voortgang van de ANDSF in het zogenoemde *Monthly ANDSF Assessment Report* (MAAR).⁵¹ ^{cxlii} De commandant van RSM rapporteerde op basis van onder andere deze stukken maandelijks over de voortgang van de missie aan het NAVO-hoofdkwartier in Brussel. Naast de rapportages in de militaire lijn werd er gerapporteerd door de NAVO *Senior Civilian Representative* (SCR) in Afghanistan aan het NAVO-hoofdkwartier in Brussel. NAVO-landen rapporteerden ook direct aan hun eigen hoofdsteden. Met name de VS verzamelden veel data en andere inlichtingen, waardoor ze een betere informatiepositie hadden dan andere NAVO-bondgenoten.^{cxlii}

⁴⁹ SIGAR is door het Amerikaanse congres gemandateerd om onafhankelijk en objectief toezicht te houden op Amerikaanse wederopbouwprojecten en -activiteiten in Afghanistan. Sinds 2008 voert SIGAR audits en onderzoeken uit om de efficiëntie en effectiviteit van wederopbouwprogramma's te bevorderen en verspilling en fraude te detecteren en te voorkomen (zie www.sigar.mil/).

⁵⁰ United Nations Assistance Mission in Afghanistan, een politieke VN-missie in Afghanistan die in 2002 is opgericht middels United Nations Security Council Resolution 1401. Zie UNAMA (<https://unama.unmissions.org/about>).

⁵¹ De MAAR was een onderdeel van de bredere RSM-beoordeling. Maandelijks moesten RSM-adviseurs hun beoordelingen indienen bij de *Afghan Assessment Group*, waarna deze ze vervolgens samenvoegde tot een overkoepelende ANDSF-beoordeling met betrekking tot het totale campagneplan. Deze rapportages beoordeelden de voortgang van de ANDSF langs vijf pijlers: leiderschap, operaties, commandovoering, personeel en opleiding, en bevoorrading en onderhoud.

In theorie zouden de verschillende rapportages moeten leiden tot een goed inzicht in de ontwikkeling van de ANDSF, maar in de praktijk leverden ze vaak geen goed beeld op. Dit heeft een aantal oorzaken. Bij aanvang van RSM werd de eerder gebruikte *Regional ANSF Status Report* (RASR) vervangen door de *Monthly ANDSF Assessment Report* (MAAR). De definities en indicatoren om voortgang te meten die gebruikt werden in de RASR en de MAAR waren verschillend waardoor het vergelijken van de status van de ANDSF voorafgaand aan en tijdens RSM op basis van deze rapportages niet goed mogelijk is.⁵² Daarnaast veranderden de definities en indicatoren om voortgang te meten binnen de MAAR door de tijd heen, waardoor het vergelijken van meerdere momenten tijdens de missieperiode 2015-2021 op basis van deze data ook niet goed mogelijk is.⁵³

Op het NAVO-hoofdkwartier in Brussel werden de rapportages iedere zes maanden gebruikt voor een zogeheten *Periodic Mission Review*. Echter, deze gingen niet in detail in op de capaciteiten van de ANDSF en de status van de ANDSF werd in de nieuwe rapportage steeds vergeleken met de vorige rapportage. Hierdoor werden verbeteringen en verslechtingen vastgesteld door terug te kijken naar het vorige rapportagemoment in plaats van door over de langere termijn te analyseren in hoeverre de ANDSF dichterbij de overkoepelende hoofddoelen van de missie kwamen.^{cxliii}

Naast beperkingen die voortkwamen uit de monitoringsstructuur waren er ook problemen met de data die in de rapportages belandden. De verschillende beoordelingen van de ANDSF waren voor een groot deel gebaseerd op kwantitatieve gegevens, zoals het aantal mensen in een eenheid, die niet per se een goed beeld gaven van de daadwerkelijke professionaliteit of zelfstandigheid van de ANDSF. Kwalitatieve indicatoren zoals het moreel van de troepen, de wil om te vechten en cohesie binnen eenheden werden niet of nauwelijks meegenomen in de voortgangsrapportages.^{cxliv} Daarnaast waren Resolute Support-functionarissen vaak afhankelijk van Afghaanse counterparts voor data,⁵⁴ wat de gegevens onbetrouwbaar maakte. Een voorbeeld is het grote aantal ‘spooksoldaten’ en ‘spookpolitie’ dat in de officiële statistieken terechtkwam.⁵⁵

⁵² In de *Regional ANSF Status Report* (RASR) werden ANDSF-onderdelen beoordeeld en ingedeeld in zeven categorieën. Die bestonden uit: 1) fully capable, 2) capable, 3) partially capable, 4) developing, 5) established, 6) not assessed, 7) awaiting fielding. In de *Monthly ANDSF Assessment Report* (MAAR) werden de categorieën teruggebracht tot vijf. Die bestonden uit: 1) sustainable, 2) fully capable, 3) capable, 4) partially capable, 5) in development. Voor een overzicht, zie SIGAR (2022), ‘Interim Report: Collapse of the Afghan National Defense and Security Forces: An Assessment of the Factors That Led to Its Demise’, Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, pp. 29-31.

⁵³ De essentiële functies werden begin 2018 vervangen door negen zogenoemde *Advising Functional Areas*. Hierbij werd gender apart toegevoegd. (US Department of Defense, ‘Enhancing Security and Stability in Afghanistan: June 2016 Report to Congress’, pp. 22-23; Afghan War News, ‘Advising Functional Areas’ (<https://afghanwarnews.info/sfa/advising-functional-areas.html>)).

⁵⁴ Voor de Afghaanse politie, waar de meeste Nederlandse adviseurs zich op richtten, gold bijvoorbeeld dat zij in gebieden opereerden waar de adviseurs nauwelijks kwamen, waardoor de adviseurs weinig zicht hadden op het functioneren en de ontwikkeling van de Afghaanse politie – zie ook par 4.2. SIGAR (2017), ‘Reconstructing the ANDSF: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan’, Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction pp. 120-123; Friesendorf, C., en Krempel, J. (2011), ‘Militarized versus Civilian Policing: Problems of Reforming the Afghan National Police’, Frankfurt: Peace Research Institute Frankfurt, pp. 21-28.

⁵⁵ Spooksoldaten en spookpolitie zijn militairen en politieagenten die op een loonlijst staan, maar in werkelijkheid niet bestaan. De salarissen werden doorgesluisd of achtergehouden door officieren of andere overheidsfunctionarissen. In 2016 schreef SIGAR dat noch de Amerikaanse noch de Afghaanse regering wist hoeveel Afghaanse soldaten en politieagenten er in werkelijkheid bestonden, hoeveel er klaar waren om ingezet te worden en in hoeverre ze operationeel gereed waren. In 2019 schreef SIGAR dat door het invoeren van een nieuwe registratiemethode bleek dat er 10.000 minder soldaten en 25.000 minder politieagenten waren dan een kwartaal eerder werd gerapporteerd. Zie SIGAR (2016), ‘Quarterly Report to the United States Congress, 30 April 2016’, Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, p. 8; SIGAR (2019), ‘Quarterly Report to the United States Congress, 30 July 2019’, Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, p. 64.

Dit alles betekende dat er een gebrek was aan gedetailleerde NAVO-rapportages over de ontwikkeling van de verschillende capaciteiten van de ANDSF.^{cxlv} Dit gold ook voor de rapportage van uitgezonden Nederlandse functionarissen aan Nederland. Hoewel het merendeel van de rapportages van het missiegebied naar het NAVO-hoofdkwartier ging, rapporteerde de Nederlandse SNR ook rechtstreeks aan het ministerie van Defensie. In deze rapporten wordt doorgaans hoogstens een algemeen beeld geschetst van de ontwikkeling van de ANDSF. Zo wordt er een aantal keer in de rapportages aangegeven dat vooruitgang bij de ANDSF traag gaat, “maar dat er stapje voor stapje verbeteringen zichtbaar zijn”, of dat er voldoende signalen zijn dat de ANDSF “potentieel heeft om verder te groeien”.^{cxlvi} Deze conclusies zijn echter niet concreet en niet onderbouwd op basis van indicatoren. In andere rapportages naar het ministerie van Defensie wordt expliciet aangegeven dat het moeilijk is iets te zeggen over de effectiviteit van de TAA op de ANDSF omdat dit niet gemeten wordt.^{cxlvii}

Te positieve berichtgeving over ontwikkeling ANDSF

Naast het gebrek aan gedetailleerde voortgangscapaciteit van de ontwikkeling van de ANDSF geven interviewrespondenten,^{cxlviii} interne documenten^{cxlix} en publieke literatuur^{cl} aan dat NAVO-rapportages de voortgang van de missie te positief deden voorkomen. Rapportages uit het veld naar het NAVO-hoofdkwartier waren geregeld te optimistisch over de capaciteiten van de ANDSF en de veiligheidssituatie. Verschillende interviewrespondenten die uitgezonden waren voor de missie of binnen de NAVO werkten noemden bijvoorbeeld dat er een ‘stoplichtsysteem’ werd gehanteerd voor het beoordelen van de zelfstandigheid van de ANDSF en de veiligheid, en gaven voorbeelden van hoe daarin zaken op ‘groen’ werden gezet die helemaal niet zo positief waren.^{cli} Negatieve punten werden vervolgens regelmatig nog verder afgezwakt naarmate de rapportages hoger in de NAVO-hiërarchie terechtkwamen en wanneer er binnen de organisatie consensus bereikt moest worden over rapportages naar partnerlanden en de buitenwereld.

Oorzaken

Voor deze tendens worden verschillende oorzaken genoemd in de literatuur, interne documenten en interviews, waarvan we hier de belangrijkste zullen noemen.

Ten eerste rapporteerden commandanten op verschillende niveaus binnen Resolute Support over de voortgang binnen hun eigen onderdeel van de missie. Zij hadden er belang bij om positieve voortgang te rapporteren, bijvoorbeeld omdat het gevolgen zou kunnen hebben voor hun reputatie of carrière, of ten behoeve van de motivatie of een gevoel van trots van hun eenheden of henzelf.^{clii} Ten tweede wilden de VS, die het bevel over RSM voerden, om binnenlandpolitieke redenen positieve resultaten tonen. Ze hadden ruim twee biljoen dollar⁵⁶ in Afghanistan geïnvesteerd en wilden laten zien dat dit niet voor niets was. Ook andere deelnemende landen hadden een vergelijkbare motivatie om het draagvlak voor de missie niet in gevaar te brengen door negatieve berichtgeving.^{cliii} Daar kwam in de laatste jaren van de missie bij dat door het Doha-akkoord en later het terugtrekkingsbesluit van Biden een einddatum werd vastgesteld voor RSM. De VS wilden daardoor nog meer dan ervoor laten zien dat de ANDSF sterk genoeg waren, en dat Afghanistan veilig genoeg was, om de troepen terug te trekken.⁵⁷ Tot slot wilden NAVO-lidstaten de NAVO presenteren als een succesvolle, sterke en eensgezinde organisatie. Hierdoor bleven medewerkers van de NAVO en lidstaten naar buiten toe maar ook binnen de NAVO-organisatie hetzelfde positieve beeld verkondigen.^{cliv}

⁵⁶ Volgens een schatting uit 2022 hebben de VS sinds 2001 in totaal 2,3 biljoen dollar uitgegeven aan de oorlog en wederopbouw in Afghanistan. Watson Institute of International and Public Affairs, Brown University, ‘US Costs to Date for the War in Afghanistan’ (<https://watson.brown.edu/costsofwar/figures/2021/human-and-budgetary-costs-date-us-war-afghanistan-2001-2022>). Ook de Europese Unie besteedde met meer dan 4 miljard euro veel geld in Afghanistan. Geen enkel ander land ontving zoveel geld voor ontwikkelingsprojecten van de EU als Afghanistan. Zie Europa.eu, ‘Afghanistan’ (www.international-partnerships.ec.europa.eu/countries/afghanistan_en#:~:text=The%202020%20Afghanistan%20conference%20sent,under%20the%20MFF%202021%2D2027).

⁵⁷ Toen de veiligheidssituatie in Afghanistan in de zomer van 2021 verder verslechterde benadrukten NAVO-bondgenoten intern het belang van ‘strategische communicatie’ naar de buitenwereld. Hoewel men zich ervan bewust was dat de ANDSF zich in een zeer lastige positie bevonden bleven ze volhouden dat ze geloof hadden in de Afghaanse strijdkrachten ‘to counter the abandonment narrative’ (Interne documenten ministerie van Buitenlandse Zaken).

Echokamer

Een gevolg was volgens betrokkenen^{clv} collectief wensdenken; een ‘echokamer’ waarin medewerkers binnen de NAVO-organisatie en in deelnemende landen hetzelfde positieve narratief bleven vertellen, hier vaak ook deels in geloofden, en waarin negatieve signalen niet voldoende aandacht kregen. Er waren berichten dat het niet goed ging met de ANDSF en de missie, bijvoorbeeld van SIGAR, veiligheidsdiensten, wetenschappers en de media (zie paragraaf 3.3). Er waren ook NAVO-medewerkers op de hoofdkwartieren en militairen en andere medewerkers in Afghanistan die vertelden dat de geplande vooruitgang met de ANDSF niet behaald werd en dat het in toenemende mate onveilig werd. Maar die signalen werden minder belangrijk gemaakt. Het beeld dat werd gepresenteerd was dat er geleidelijk vooruitgang werd geboekt met de ANDSF ondanks uitdagingen, in plaats van dat er zulke grote problemen waren dat structurele vooruitgang uitbleef en de situatie eerder verslechterde.

Hierbij speelde volgens betrokkenen ook mee dat mensen die jarenlang betrokken waren bij Afghanistan, die soms collega’s hadden verloren, en wisten hoeveel geld en moeite er was geïnvesteerd, niet konden geloven dat er weinig of geen vooruitgang werd behaald.^{clvi}

Doorwerking binnen Nederland

De te positieve berichtgeving werkte ook door binnen Nederland. De betrokken ministeries kregen vanuit de NAVO en soms van uitgezonden Nederlandse militairen of andere medewerkers in Afghanistan te positieve geluiden te horen over de staat van de ANDSF en de veiligheidssituatie in Afghanistan.^{clvii} De MIVD was negatiever in haar rapportages naar de ministeries, en sommige andere uitgezonden Nederlanders ook.^{clviii} Maar in het wege van die informatie met andere informatie – bijvoorbeeld voor berichtgeving naar de Kamer – werd het algemene beeld door de ministeries te positief neergezet.^{clix} Hoewel Kamerbrieven spreken over de slechte veiligheidssituatie, corruptie en andere uitdagingen van de missie, wordt er soms in te positieve of selectieve bewoordingen over de voortgang van de ANDSF en over de veiligheidssituatie geschreven. Dit gebeurde vooral in de eerste vijf jaar van de missie, tot 2020.⁵⁸

In de voortgangsrapportage aan de Kamer van 11 september 2017 staat bijvoorbeeld: “Positief is dat de ANDSF beter in staat is weerstand te bieden aan de Taliban. Zij slagen er echter nog niet in zelfstandig de Taliban verder terug te dringen.” Maar uit zowel data van de NAVO als analyses van onafhankelijke analisten blijkt dat de ANDSF in de periode 2015-2017 helemaal niet beter in staat waren weerstand te bieden tegen de Taliban, maar juist de controle verloren over een groot aantal districten.⁵⁹ En waar interne MIVD-rapportages naar de betrokken ministeries gedurende de hele missie het beeld schetsten dat de veiligheidssituatie steeds slechter werd en dat het zelfstandig functioneren van de ANDSF onverminderd problematisch was,^{clx} werden in Kamerbrieven problemen afgezwakt of weggelaten en mogelijke lichtpuntjes uitvergroot waardoor het gepresenteerde totaalbeeld minder negatief was. Zo stelt de voortgangsrapportage van 19 juni 2015^{clxi} dat de druk op de ANDSF “onverminderd hoog” is – een onveranderde situatie – terwijl de MIVD even daarvoor waarschuwde dat de druk op de ANDSF was toegenomen – een verslechterde situatie. De voortgangsrapportage van 30 september 2016^{clxii} stelt: “De ANDSF zijn zonder internationale steun vooralsnog niet in staat het tij structureel te keren”, terwijl de MIVD-rapportages van dat jaar een veel negatiever beeld neerzetten: dat de ANDSF volledig afhankelijk zijn van de VS en RSM-troepen om überhaupt te functioneren en zelfs met die hulp maar net de Taliban

⁵⁸ Hier zijn verschillende mogelijke verklaringen voor. Een aantal medewerkers van de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken geeft aan dat de verschijning eind 2019/begin 2020 van respectievelijk de Afghanistan Papers en de evaluatie door IOB van de politietrainingsmissie in Kunduz van invloed zijn geweest. Beide stukken beschrijven hoe er te positief werd gerapporteerd over de voortgang die in Afghanistan werd geboekt. Dit leidde onder andere tot discussie in de Tweede Kamer en het aannemen van de moties Bosman c.s. (Kamerstuk 27925, nr. 699) en Kerstens/Van Ojik (Kamerstuk 27925, nr. 697) over het onafhankelijk evalueren van Nederlandse militaire missiebijdragen. Daarnaast werd vanaf begin 2020 de Nederlandse bijdrage aan de missie afgeschaald vanwege Covid-19 en lieten de VS middels het Doha-akkoord blijken dat ze van plan waren de missie unilateraal te beëindigen. Er kan niet uitgesloten worden dat deze veranderingen in de missie ook bijdroegen aan een verandering van het narratief in Kamerbrieven.

⁵⁹ In november 2015 controleerde de ANDSF nog 72% van de districten tegenover 57% in augustus 2017 volgens RSM-data; andere bronnen schetsen een nog negatiever beeld.

van zich af kunnen houden.⁶⁰ In de voortgangsrapportage van 19 mei 2021 staat over de SOAT-training dat “het vooraf beoogde eindresultaat, namelijk dat ATF-888 in staat was om (duurzaam) zelfstandig op te treden” is behaald. Zoals in paragraaf 3.4 zal worden besproken klopte het dat ATF-888 op dat moment in staat was om zelfstandig operaties uit te voeren, maar was dit een momentopname en was de duurzaamheid van de capaciteit van de eenheid om zelfstandig op te treden niet zeker.

Een aantal factoren droeg bij aan deze dynamiek. Ten eerste was bondgenootschappelijke solidariteit een belangrijke reden voor de Nederlandse missiedeelname (zie paragraaf 3.4) en het kabinet wilde om diezelfde reden niet stoppen met de bijdrage. Daarnaast zou het feit dat RSM niet de beoogde resultaten opleverde het kabinet voor een moeilijke keuze stellen. Voor intensivering van de missie was internationaal en binnen Nederland geen draagvlak; de intentie achter RSM was juist om de internationale militaire aanwezigheid af te bouwen. Maar de andere optie, terugtrekken van de internationale troepen terwijl de ANDSF niet zelfstandig voor de veiligheid konden zorgen, zou de jarenlang gedane investeringen teniet kunnen doen en het risico met zich mee kunnen brengen op een burgeroorlog of machtsovername. In die situatie werd het beter gevonden om door te blijven gaan met de bijdrage aan RSM, ondanks dat er signalen waren van gebrek aan structurele vooruitgang met de missie.^{clxiii}

Bovendien bestond er binnen de Kamer, media en ministeries een zekere ‘Afghanistan-moeheid’. Na jarenlange Nederlandse betrokkenheid in Afghanistan was er nog maar relatief weinig debat over en aandacht voor de missie in de media en Kamer.^{clxiv} Daardoor was er vergeleken met andere missies ook relatief weinig aandacht voor de missie binnen de betrokken ministeries.^{61, clxv}

3.4 Doelbereik: Ontwikkeling ANDSF en veiligheid tijdens de missie

Ondanks de problemen met monitoring en rapportage kan er wel een aantal uitspraken worden gedaan over de ontwikkeling van de professionaliteit en zelfstandigheid van de ANDSF tijdens de missie.

Kleine stappen ANDSF

Tijdens de missie bezochten teams van adviseurs uit verschillende coalitielanden Afghaanse counterparts voor training en advies. We richten ons hier specifiek op de Nederlandse adviseurs, hoewel hun ervaringen doorgaans binnen heel RSM werden gedeeld. Verschillende respondenten, zowel Nederlandse als Afghaanse, geven aan dat Nederlandse adviseurs en stafofficieren met advies-gerelateerde taken gedurende de missie professionele vaardigheden van bepaalde counterparts hebben helpen verbeteren, “kleine stappen” maakten, of “zaadjes plantten”. Dit gold zowel voor Nederlandse militairen (inclusief KMar) als politie-adviseurs.^{clxvi}

Interviewrespondenten en interne rapportages^{clxvii} geven meerdere voorbeelden van concrete resultaten, vaak in samenwerking met NAVO-functionarissen uit andere landen. Dit zijn voorbeelden over:

- Het proberen bij te brengen van vaardigheden aan individuele counterparts, zoals advies over hoe bij te houden hoeveel brandstof de eenheden verbruikten en over hoe missievoorbereidingen te organiseren op tactisch niveau.
- Het regelen of geven van trainingen of lessen voor meerdere mensen, zoals een trainingsprogramma voor Afghaanse gewondenverzorgers, een opleiding over de distributie van medische benodigdheden, voertuigtrainingen voor monteurs, en Engelse taal- en computerlessen. Ook werd geholpen het curriculum voor de basisopleiding voor nieuwe rekruten van de Afghaanse politie te verbeteren.

⁶⁰ In dat licht valt ook op dat een aantal keer in Kamerbrieven successen van de ANDSF worden beschreven zonder erbij te vermelden dat dit alleen met hulp van buitenlandse, met name Amerikaanse, troepen is. In de voortgangsrapportage uit mei 2019 (Kamerstuk 29521, nr. 383, p. 5) staat bijvoorbeeld: “Het is duidelijk dat de Afghaanse overheid noch opstandelingen, zoals de Taliban, erin slagen om het conflict militair te beslechten. ... De Afghaanse regering blijft in staat om de grote steden en de belangrijkste bevolkingscentra onder controle te houden.”

⁶¹ Tegelijk met RSM leverde Nederland militaire bijdragen aan internationale missies in Mali (2014 – 2022) en Irak (2015 – heden). Deze missiebijdragen kregen meer aandacht in de Kamer en media en daardoor ook binnen de betrokken ministeries.

- Stappen om corruptie te bestrijden, zoals onderzoek doen bij vermoedens van corruptie en aanleveren van informatie als bewijslast zodat corrupte functionarissen ontslagen konden worden.
- Hoe specifiek Afghaanse vrouwelijke politieagenten werden geholpen. Zo werd er voor hen kinderopvang geregeld en werd gezorgd dat op bepaalde functies binnen de politie alleen vrouwen geplaatst mochten worden. Ook werden ze in staat gesteld hun rijbewijs te halen en cursussen te volgen zoals over het omgaan met IEDs (*improvised explosive devices*) en administratieve vaardigheden. Daarnaast kregen vrouwelijke agenten advies over en hulp bij het omgaan met de uitdagingen die ze hadden op de werkvloer.
- Niet zozeer het verbeteren van de professionaliteit of zelfstandigheid van de ANDSF, maar het regelen van zaken voor de ANDSF. Bijvoorbeeld het helpen opzetten van een luchtbrug toen de stad Kunduz in 2019 tijdens een langdurige aanval van de Taliban vrijwel afgesloten raakte, en het bouwen van een dashboardoverzicht op het gebied van personeel en opleiding voor de Afghaanse politie.

Geen aanwijzingen structurele verbeteringen ANDSF tijdens de missie

Hoewel er kleine stappen werden gemaakt in het helpen van Afghaanse counterparts geven veel betrokkenen bij de reguliere⁶² TAA aan dat ze tijdens de missie niet het gevoel hadden dat er vooruitgang werd geboekt in het verzelfstandigen van het Afghaanse veiligheidsapparaat. Ze stellen of dat ze niet dachten iets te bereiken in de professionalisering van de counterpart(s), of dat als er al kleine stappen werden gezet, deze stappen niet duurzaam waren, niet naar structurele verbeteringen leidden en “druppels op een gloeiende plaat” waren.^{clxviii}

Dit sluit aan bij het beeld dat naar voren komt uit niet-NAVO-rapporten over RSM. Uit rapporten van SIGAR blijkt dat grote problemen met belangrijke functies binnen de ANDSF, zoals bevoorrading, commandovoering en logistiek, bleven bestaan. De afhankelijkheid van de ANDSF van buitenlandse troepen en contractors bleef voortbestaan tijdens de missie, met name op het gebied van luchtsteun en logistieke ondersteuning.^{clxix} Daarnaast heeft SIGAR gedurende de missie herhaaldelijk gerapporteerd over het grote aantal gewonden, doden, deserteurs en spooksoldaten binnen de ANDSF.^{clxx} Ook bleven de krijgsmacht en politie lijden onder slecht leiderschap en een hoge mate van corruptie, wat onder andere bleef zorgen voor een laag moreel en lage gevechtsbereidheid bij de Afghaanse troepen.^{clxxi}

39

Verslechtering veiligheidssituatie tijdens de missie

Naast het verbeteren van de professionaliteit en zelfredzaamheid van de ANDSF gaat het doel van RSM deels over de veiligheidscontext waarin de ANDSF opereerden: dat de ANDSF in staat zouden zijn weerstand te bieden aan de Taliban en andere opstandelingen. Hierover is een duidelijke trend waarneembaar gedurende de missieperiode 2015 – 2021: de Taliban wonnen steeds meer terrein.^{63, clxxii} Dit kan aan de slagkracht liggen van de Taliban en duidt niet per se op een verslechtering van de capaciteiten van de ANDSF, maar het geeft wel aan dat RSM gedurende de missieperiode steeds verder verwijderd raakte van het doel van de missie. Ook is de missie altijd in fase 1 gebleven omdat de ANDSF door de NAVO nog niet in staat werden geacht om zelfstandig voor de veiligheid te zorgen.

In de periode tijdens en na de Doha-onderhandelingen (2018 – 2021) waarschuwden geheime diensten, onafhankelijke analisten en wetenschappers dat een volledige Amerikaanse terugtrekking waarschijnlijk tot een burgeroorlog dan wel machtsovername van de Taliban zou leiden.^{clxxiii} Er waren wijdverbreide zorgen over de mate waarin de ANDSF weerstand zouden kunnen bieden aan de Taliban bij een terugtrekking van internationale troepen, ook bij NAVO-bondgenoten.^{clxxiv}

⁶² De situatie bij de training van ATF-888 was anders. Zie hieronder bij ‘Wel vooruitgang Afghan Special Security Forces’.

⁶³ Tussen november 2015 en oktober 2018 monitorde RSM de districtscontrole van de Afghaanse overheid en de Taliban. Daaruit blijkt dat waar de Afghaanse overheid in november 2015 nog 72% van de districten controleerde, dit in oktober 2018 nog slechts 54% was. In diezelfde periode nam de districtscontrole van de Taliban toe van 7% naar 12% en het aantal betwiste districten waar noch de Afghaanse overheid noch de Taliban effectieve controle hadden steeg van 21% naar 34%. Vanaf 2019 is RSM gestopt met het monitoren van de districtscontrole, omdat het volgens de NAVO weinig meerwaarde zou hebben. Anderen die vergelijkbare data verzamelden - en hierin een nog negatiever beeld presenteren dan de NAVO - bleven dit wel doen na 2019. Volgens bijvoorbeeld de *Long War Journal* groeide het aantal districten gecontroleerd of beïnvloed door de Taliban van 61% in mei 2018 tot 66% in mei 2020.

Wel vooruitgang Afghan Special Security Forces

Binnen twee onderdelen van de ANDSF werden meer waarneembare verbeteringen geboekt gedurende de missie: de *Afghan Air Force* en de *Afghan Special Security Forces*. De Afghaanse luchtmacht voerde meer vluchten zelf uit, hoewel ze ook gedurende de missieperiode afhankelijk bleven van contractors voor de logistieke ondersteuning en onderhoud.^{clxxxv} De speciale eenheden voerden in toenemende mate operaties uit zonder buitenlandse steun.

Dit gold ook voor ATF-888, de speciale politie-eenheid die tussen 2018 en 2021 door het Duits-Nederlandse SOAT werd getraind. In maart 2020 werd de eenheid ‘fully operationally capable’ (FOC) verklaard door de *NATO Special Operations Component Command Afghanistan* (NSOCC-A) en het Afghaanse *General Command of Police Special Units* (GCPSU).⁶⁴

Uit documenten komt geen eenduidig beeld naar voren over wat FOC betekende. Volgens een Kamerbrief uit september 2020 betekende het dat ATF-888 in staat was om “operaties buiten de poort zonder SOAT-begeleiding uit te voeren”,^{clxxxvi} terwijl de Kamerbrief van 19 mei 2021 stelde dat “ATF-888 in staat was om (duurzaam) zelfstandig op te treden”^{clxxxvii} en men voorafgaand aan de missie als doel had gesteld dat ATF-888 in staat zou moeten zijn “zichzelf duurzaam in stand te houden, bijvoorbeeld op het gebied van personeel en materieel”.⁶⁵ Ook geïnterviewde betrokkenen gaven verschillende interpretaties van wat FOC in de praktijk betekende, of zeggen dat ze niet wisten wat het inhield. Sommige respondenten stelden bijvoorbeeld dat het betekende dat ATF-888 zelfstandig operaties kon uitvoeren, terwijl anderen stelden dat het alleen betekende dat er voldoende Afghanen voor de hele eenheid waren opgeleid en dat zij over geschikte uitrusting konden beschikken.^{clxxxviii}

Het is ook opvallend dat ondanks dat ATF-888 FOC was verklaard het Duits-Nederlandse SOAT besloot om vervolgens elk kwartaal een *Operational Capability Assessment* uit te voeren om “de voortgang van de verzelfstandiging van ATF-888 te volgen en bij te sturen”.^{clxxxix} Dit suggereert dat het SOAT duurzame operationele zelfstandigheid van ATF-888 op het moment van de FOC-verklaring in 2020 niet vanzelfsprekend vond.

Hoewel er onduidelijkheid is over wat FOC precies inhield, waren de geïnterviewde SOF-adviseurs vaak positiever over de capaciteiten van de door hen getrainde Afghanen dan de andere Nederlandse adviseurs. De rekruten van ATF-888 hadden vaak al een speciale vooropleiding gehad voordat ze door het SOAT getraind werden,^{clxxx} toonden een hoge mate van gevechtsbereidheid en waren gemotiveerd, zeker in vergelijking tot de reguliere eenheden. In 2020 was ATF-888 gegroeid tot een eenheid van vier squadrons en was volgens verschillende respondenten en interne documenten in staat om zonder begeleiding van het SOAT operaties uit te voeren, hoewel ze wel afhankelijk bleven van enablers, voornamelijk luchtsteun.^{clxxxi}

Het is echter niet te zeggen of ATF-888 uiteindelijk zonder buitenlandse steun duurzaam zelfstandig (goed) zou hebben kunnen blijven optreden. Het feit dat een eenheid op een bepaald moment zelfstandig operaties kan draaien is iets anders dan de vraag of de eenheid op de lange termijn als organisatie kan blijven functioneren en in staat is “zichzelf duurzaam in stand te houden”. Er bestonden veel problemen binnen de ANDSF die dit laatste zouden kunnen belemmeren, zoals corruptie, patronagenetwerken, slecht leiderschap, afhankelijkheid van internationale contractors en troepen, veel slachtoffers en groot personeelsverloop (zie hoofdstuk 4). Daarbij waren de *Afghan Special Security Forces*, inclusief ATF-888,

⁶⁴ NSOCC-A is de door Amerikanen geleide militaire organisatie die het commando voerde over de niet-Amerikaanse SOF-eenheden. Het hoofd van de NSOCC-A is tevens het hoofd van SOJTF-A waar de Amerikaanse SOF-eenheden onder vallen. De commandant van deze organisaties rapporteerde aan de commandant van Resolute Support. De GCPSU was onderdeel van het Afghaanse ministerie van Binnenlandse Zaken en verantwoordelijk voor de speciale politie-eenheden.

⁶⁵ Zie ook paragraaf 2.2. Voorafgaand aan de Nederlandse bijdrage aan het SOAT identificeerde het ministerie van Defensie vijf fases in het bereiken van zelfstandigheid van ATF-888. De laatste fase voor de afbouw van de SOAT-aanwezigheid was gedefinieerd als het bestendigen van de vooruitgang zodat ATF-888 in staat zou zijn zichzelf duurzaam in stand te houden, bijvoorbeeld op het gebied van personeel en materieel. Dit is aan de Kamer gecommuniceerd in een technische briefing voorafgaand aan het Algemeen Overleg van 5 juli 2018 over de Nederlandse inzet in Afghanistan.

afhankelijk van andere onderdelen van het Afghaanse veiligheidsapparaat (logistiek, luchtsteun, medische ondersteuning, inlichtingen etc.), dus aanhoudende problemen en afhankelijkheid van buitenlandse steun binnen die onderdelen hadden effect op het functioneren van ATF-888. Ook zorgde het relatieve succes van de speciale eenheden ervoor dat ze te veel werden ingezet, inclusief voor zaken die eigenlijk door reguliere eenheden gedaan moesten worden, waardoor ze overbelast raakten.^{clxxxii} Bovendien moesten de ‘Operational Capability Assessments’ van ATF-888 door het SOAT vanwege Covid-19 op afstand plaatsvinden, wat het zicht op het functioneren van de eenheid belemmerde.^{clxxxiii} Uiteindelijk heeft men nooit kunnen testen in hoeverre ATF-888 duurzaam, jarenlang, zelfstandig zou kunnen blijven optreden. Vóór de terugtrekking van de internationale troepen functioneerden ATF-888 en de rest van de ANDSF niet volledig zelfstandig aangezien ze ondersteuning kregen in de vorm van onder meer advies, inlichtingen, luchtsteun en materieel, hoewel steeds minder naarmate de terugtrekking vorderde. Nog voordat de terugtrekking helemaal was voltooid namen de Taliban de macht over.

3.5 Doelbereik: Gronden voor deelneming

De Nederlandse gronden voor deelneming aan Resolute Support

Het kabinet noemde een aantal ‘gronden voor deelneming’ aan de missie, zowel bij de aankondiging van de missiedeelname in 2014, als bij aankondigingen van de verschillende verlengingen. De precieze formulering wisselde in de verschillende Kamerstukken, maar belangrijke gronden voor deelneming waren:^{clxxxiv}

- a. Bondgenootschappelijke solidariteit binnen de NAVO en de Nederlandse reputatie als betrouwbare partner in internationale fora;
- b. Het voorkomen dat Afghanistan weer een vrijplaats wordt voor terroristische organisaties;
- c. Het verminderen van (irreguliere) migratie;
- d. Bijdragen aan de consolidering van positieve ontwikkelingen op het gebied van mensenrechten, economische groei en de opbouw van de rechtsstaat.⁶⁶

| 41 |

De precieze status van deze gronden voor deelneming niet duidelijk.⁶⁷ Ze zijn namelijk geformuleerd als redenen om aan de missie bij te dragen, dus als zaken die het kabinet met de missiebijdrage beoogde te bereiken – in andere woorden: als doelen van de missiebijdrage. We gaan hier daarom kort in op de mate waarin deze doelen zijn bereikt.

Bondgenootschappelijke solidariteit

In de artikel-100-brief van 1 september 2014^{clxxxv} werd gesteld: “De Nederlandse bijdrage komt [...] tegemoet aan de bondgenootschappelijke solidariteit binnen NAVO en past bij de Nederlandse reputatie van betrouwbare partner in internationale fora.” In interviews met betrokkenen kwam bondgenootschappelijke solidariteit naar voren als een van de belangrijkste redenen, zo niet dé belangrijkste reden, om mee te doen aan de missie.^{clxxxvi} Binnen het kabinet en op ambtelijk niveau binnen de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken (BZ) was brede overeenstemming dat de NAVO belangrijk is voor de Nederlandse veiligheid en dat als je lid bent van een organisatie, je ook een steentje moet bijdragen. Ook vond men het belangrijk bondgenootschappelijke solidariteit richting Duitsland te tonen en door Duitsland gezien te worden als een betrouwbare samenwerkingspartner.

Er is voor deze evaluatie geen uitgebreid onderzoek gedaan naar of in de ogen van alle NAVO- bondgenoten de Nederlandse reputatie van ‘betrouwbare partner in internationale fora’ in stand gehouden is door de bijdrage aan RSM. Een groot aantal geïnterviewden voor deze evaluatie, met name Nederlandse betrokkenen en een aantal buitenlandse (NAVO-)samenwerkingspartners, menen van wel.^{clxxxvii}

⁶⁶ Andere in de artikel-100-brieven genoemde gronden voor deelneming waren veiligheid in Afghanistan, het beschermen van de Afghaanse burgerbevolking, en het laten beklijven van de vele investeringen die al gedaan waren voor het trainen van het lagere kader van het leger en de politie. Deze komen min of meer overeen met de doelen van de Resolute Support-missie.

⁶⁷ Betrokkenen binnen de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken kijken hier verschillend tegenaan. Sommigen stellen dat het geen doelen van de Nederlandse missiebijdrage waren, anderen dat het juist de belangrijkste of enige Nederlandse doelen van de missiebijdrage waren.

Terrorisme, migratie, mensenrechten, economische groei en rechtsstaat

De overige gronden voor deelneming waren gebaseerd op een aantal aannames. Ten eerste de aanname dat deelnemen aan RSM zou bijdragen aan een ANDSF die zelfstandig de veiligheid zouden kunnen handhaven. Ten tweede de aanname dat als het veiliger was in Afghanistan, dit migratie zou verminderen, zou voorkomen dat Afghanistan een vrijhaven voor terrorisme vormde, en goed zou zijn voor de mensenrechten, rechtsstaat en economische groei in Afghanistan. Dit wordt weergegeven in figuur 5, die de beleidstheorie achter de Nederlandse gronden voor deelneming weergeeft.



Figuur 5: Beleidstheorie Nederlandse gronden voor deelneming aan Resolute Support⁶⁸

In de vorige paragrafen is gesteld dat Nederland niet bij heeft kunnen dragen aan structurele verbeteringen in de zelfredzaamheid van de ANDSF of in de veiligheidssituatie. Op basis van de beleidstheorie kan worden geconcludeerd dat Nederland met de inzet voor RSM evenmin heeft bijgedragen aan structurele verbeteringen op het gebied van migratie, terrorisme, mensenrechten, rechtsstaat en economische groei.

Ook valt op dat het bijdragen aan tegengaan van terrorisme en migratie en het bevorderen van mensenrechten, economische groei en rechtsstaat erg grote en erg uiteenlopende doelen zijn. Nederland probeerde weliswaar ook met onder andere ontwikkelingssamenwerkingsprojecten bij te dragen aan deze ambities, maar ze waren niettemin geformuleerd als specifieke gronden voor deelneming aan RSM. De causale link tussen zulke grote en diverse beleidsambities en de relatief kleine Nederlandse missie-inzet van 100 à 160 personen is zeer indirect. Als er verbetering waargenomen zou worden in migratiecijfers, terrorisme, mensenrechten, de economie of de rechtsstaat in Afghanistan, is onmogelijk vast te stellen of en in hoeverre Nederland daaraan heeft bijgedragen met de inzet voor RSM. Er is immers een reeks aan andere factoren die hier veel meer invloed op heeft.⁶⁹ En als er *geen* verbetering in deze zaken wordt waargenomen, is niet uit te sluiten dat de Nederlandse inzet er toch wel een beetje aan heeft bijgedragen. Dit maakt het lastig voor het kabinet om verantwoording af te leggen aan de Kamer over in hoeverre het daadwerkelijk heeft bijgedragen aan de ambities die het opgaf als redenen om bij te dragen aan de missie.

⁶⁸ Deze figuur toont de beleidstheorie van de Nederlandse gronden voor deelneming voorafgaand aan de missie, in 2014. Vanaf 2018 kwamen er naast de 10 adviseurs ook 60 mensen voor de SOAT-training van ATF-888 bij. Deze beleidstheorie is niet de 'officiële' beleidstheorie voor de Nederlandse deelname aan Resolute Support. We hebben in ons onderzoek geen door het kabinet opgestelde beleidstheorie gevonden en hebben deze zelf opgesteld op basis van het onderzoek.

⁶⁹ Factoren die alle gronden voor deelneming beïnvloedden waren bijvoorbeeld internationale financiële steun voor ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's in Afghanistan; militaire inzet van andere landen; en culturele, politieke en economische ontwikkelingen in Afghanistan, Afghaanse buurlanden, Europa en de VS. Voor elk van de gronden waren er daarnaast verschillende specifieke factoren die veel meer invloed hadden dan de Nederlandse bijdrage aan Resolute Support. Economische groei in Afghanistan hing bijvoorbeeld sterk af van het feit dat de economie voor een groot deel draaide op donorgeld (zie paragraaf 4.1), en terrorismebestrijding was het expliciete doel van de contraterroismecomponent van de Amerikaanse OFS-missie (zie paragraaf 2.1).

Bovendien worden de aannames achter de gronden voor deelneming – dat als de ANDSF zelfstandig voor de veiligheid zouden kunnen zorgen migratie zou verminderen, Afghanistan geen vrijhaven voor terrorisme zou zijn, en de mensenrechten, rechtsstaat en economische groei zouden worden bevorderd – niet onderbouwd in de artikel-100-brieven. Het is niet zeker of al deze aannames kloppen. Economische groei leidt in arme landen als Afghanistan bijvoorbeeld vaak juist tot meer migratie in plaats van minder,⁷⁰ wat het onwaarschijnlijk maakt dat de Nederlandse deelname aan RSM zowel aan economische groei als aan beperking van migratie zou kunnen bijdragen.

Tot slot valt op dat het kabinet de gronden voor deelneming niet consistent formuleerde. In de verschillende artikel-100-brieven wordt bijvoorbeeld afwisselend gesproken over het tegengaan van terrorisme tegen Westerse doelen;^{clxxxviii} terrorisme tegen zowel de Afghaanse bevolking als de internationale rechtsorde;^{clxxxix} en van “internationaal terrorisme”.^{cxc} Welke van deze doelen het kabinet nastreefde bepaalt de effectiviteit van het ingezette middel – de bijdrage aan Resolute Support. Zo is het aantal terroristische aanslagen⁷¹ tegen de Afghaanse bevolking na het einde van de Resolute Support-missie gedaald,⁷² om de eenvoudige reden dat de organisatie die voor de meeste aanslagen en slachtoffers zorgde, de Taliban, zelf aan de macht kwamen.⁷³ Maar hoe het risico op internationaal terrorisme vanuit Afghanistan zich heeft ontwikkeld sinds de machtsovername is onduidelijk.⁷⁴

⁷⁰ Zie bijvoorbeeld de IOB studie ‘Ontwikkeling en Migratie’, die de complexiteit beschrijft van hoe verschillende factoren migratie al dan niet beïnvloeden (www.iob-evaluatie.nl/publicaties/publicaties/2018/10/01/427-%E2%80%93-iob-%E2%80%93-ontwikkeling-en-migratie-%E2%80%93-literatuurstudie). Zie ook de evaluatie door IOB van de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA. Deze beschrijft hoe het kabinet vanaf 2015 het tegengaan van migratie om politieke redenen aan de gronden voor deelneming van die missie toevoegde, terwijl dit binnen de VN als onrealistisch werd beschreven en lokale organisaties en bestuurders aangaven dat de impact van de Nederlandse bijdrage op irreguliere migratie nagenoeg onbestaand was (IOB (2022), ‘Een Missie in een Missie, Evaluatie van de Nederlandse Bijdrage aan MINUSMA’, hoofdstuk 7 (www.iob-evaluatie.nl/publicaties/rapporten/2022/09/30/evaluatie-nederlandsebijdrage-minusma)).

⁷¹ De NCTV beschrijft terrorisme als “Het uit ideologische motieven plegen van op mensenlevens gericht geweld, dan wel het aanrichten van maatschappij-ontwrichtende zaakschade, met als doel maatschappelijke ondermijning en destabilisatie te bewerkstelligen, de bevolking ernstige vrees aan te jagen of politieke besluitvorming te beïnvloeden.” Zie NCTV, ‘Definities gebruikt in het Dreigingsbeeld Terrorismen Nederland’ (www.nctv.nl/onderwerpen/dtn/definities-gebruikt-in-het-dtn).

⁷² Volgens het Institute for Economics and Peace stond Afghanistan tijdens de jaren van RSM stevast in de top drie van landen die het meest door terrorisme worden getroffen (Institute for Economics & Peace, ‘Global Terrorism Index 2022: Measuring the Impact of Terrorism’, p. 19 (www.visionofhumanity.org/resources). Met name de Taliban en het daarin opgenomen Haqqani-netwerk waren hiervoor verantwoordelijk, alsook ISKP (Islamic State Khorasan Province), een strategische en ideologische rivaal van de Taliban.

⁷³ Wel zijn sinds de machtsovername door de Taliban verschillende aanslagen door ISKP in het nieuws geweest, waaronder een zelfmoordaanslag voor de Russische ambassade in Kaboel, een aanslag op een onderwijscentrum voor vrouwen en meisjes, en verschillende aanslagen op moskeeën. En los van terroristische aanslagen hebben de Taliban sinds de machtsovername wel op andere manieren voor slachtoffers gezorgd, zoals met buitenrechtelijke executies, marteling en vergaande beperkingen van de rechten van vrouwen en meisjes. Zie UNAMA, ‘Human Rights in Afghanistan, 15 August 2021 - 15 June 2022’, juli 2022 (<https://unama.unmissions.org/human-rights-monitoring-and-reporting>) en United States Institute of Peace, ‘The Taliban Continue to Tighten Their Grip on Afghan Women and Girls’, december 2022 (www.usip.org/publications/2022/12/taliban-continue-tighten-their-grip-afghan-women-and-girls).

⁷⁴ De Taliban hebben publiekelijk gezegd dat ze zich houden aan de afspraak in het Doha-akkoord om geen toevlucht te bieden aan terroristische organisaties. (zie bijvoorbeeld een interview met Talibanleider Anas Haqqani, Al Jazeera, 14 augustus 2022 (www.aljazeera.com/news/2022/8/14/taliban-leader-anas-haqqani-speaks-to-al-jazeera). Tegelijkertijd stelde een VN-rapport in mei 2022 dat Al Qaida een “safe haven” en “increased freedom of action” heeft in Afghanistan onder het nieuwe Talibanbewind en dat er een “close relationship” bestaat tussen de twee organisaties. Dit lijkt bevestigd door de liquidatie van Al Qaida-leider Ayman al-Zawahiri in Kaboel middels een drone-aanval door de VS, in augustus 2022. Het feit dat al-Zawahiri in Kaboel woonde suggereert namelijk dat de Taliban weldegelijk banden met Al Qaida onderhouden, of in ieder geval een toevluchtsoord bieden aan Al Qaida-leden.



Verklarende factoren

Samenvatting

- Een directe oorzaak van de machtsovername door de Taliban en ineenstorting van de ANDSF was de unilaterale beslissing van de VS om al hun troepen terug te trekken uit Afghanistan terwijl bekend was dat de ANDSF nog niet in staat waren zelfstandig voor de veiligheid van Afghanistan te zorgen.
- Verschillende problemen in de missie-opzet en -uitvoering droegen bij aan de beperkte mate waarin de doelen van (de Nederlandse bijdrage aan) RSM tijdens de missie werden behaald: gebrek aan specifieke doelen voor de adviseurs en hun counterparts, gebrekkige aansturing vanuit de NAVO, weinig contactmomenten tussen adviseurs en counterparts, te snelle rotaties van adviseurs en beperkte motivatie bij Afghaanse counterparts.
- Daarnaast waren er bredere factoren die de effectiviteit van (de Nederlandse bijdrage aan) RSM beperkten. De internationale coalitie had sinds 2001 een Afghaanse staat opgebouwd naar Westers model die niet paste bij de Afghaanse realiteit en waar de Afghaanse bevolking en overheidsfunctionarissen beperkte loyaliteit voor voelden. De grote instroom van buitenlands geld creëerde een renteniersstaat die patronagenetwerken, nepotisme en grootschalige corruptie in de hand werkte. De slechte veiligheidssituatie maakte het extra lastig een veiligheidsapparaat op te bouwen omdat tegelijk met de training van militairen en politie deze mensen nodig waren om te vechten tegen de Taliban. Het Afghaanse veiligheidsapparaat was voorzien van moderne en onderhoudsintensieve wapensystemen waardoor de ANDSF afhankelijk bleven van buitenlandse troepen en contractors met specialistische kennis.

- Veel van deze factoren waren ook voor aanvang van RSM al bekend en maakten het onrealistisch te verwachten dat RSM en de Nederlandse bijdrage eraan de gestelde doelen zouden behalen met de ingezette middelen.

Het vorige hoofdstuk liet zien dat er tijdens de Resolute Support-missie in 2015 – 2021 geen significante structurele vooruitgang waarneembaar was in de professionaliteit en zelfstandigheid van de ANDSF, met uitzondering van de Afghan Special Security Forces en de luchtmacht. Na het einde van RSM en de machtsvername door de Taliban bleek dat ook het langetermijndoel van RSM niet was behaald: dat de ANDSF in staat zouden zijn de veiligheid te handhaven en blijvend weerstand te bieden aan de Taliban en andere opstandelingen.

Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste factoren die hebben bijgedragen aan de beperkte mate waarin de doelen van RSM behaald werden. We maken een analytisch onderscheid tussen externe en interne factoren. De externe factoren waren zaken die breder speelden dan RSM en waar de missie – en Nederland – geen of weinig invloed op had, maar die wel van invloed waren op het doelbereik van de missie. De interne factoren waren zaken in de opzet of uitvoering van RSM die van invloed waren op de mate waarin de missie haar doelen bereikte.

4.1 Externe factoren die de doelrealisatie van Resolute Support beïnvloedden

Westerse staatsmodel en beperkt eigenaarschap Afghaanse functionarissen

De VS en andere Westerse landen poogden sinds het Bonn-akkoord in 2001 een Afghaanse staat op te bouwen naar Westers model. Een sterke democratische staat met een openmarkteconomie en een geweldsmonopolie zou ertoe moeten leiden dat Afghanistan nooit meer een vrijhaven voor terrorisme kon worden.^{cxci} De poging om een dergelijke Afghaanse staat op te bouwen zorgde echter voor een aantal problemen en tegenstrijdigheden.^{cxcii}

Een centraal georganiseerde democratie geregeerd vanuit Kaboel paste niet goed in de Afghaanse context waarin politieke macht grotendeels decentraal was georganiseerd en er geen Westerse democratische traditie bestond. In deze context voelden mensen, inclusief ANDSF-functionarissen, vaak meer loyaliteit aan lokale of etnische (sub-)groepen en aan lokale machtshebbers dan aan de nieuwe Afghaanse staat.^{cxiii} Dit droeg onder andere bij aan fragmentatie in de aansturing van de ANDSF (zie hieronder) en een lage gevechtsbereidheid onder ANDSF-troepen. Daarnaast bevoordeelde het nieuwe systeem in de praktijk bepaalde delen van de bevolking en benadeelde andere, met name in de rurale gebieden. Dit tastte de steun voor de staat aan en deed op termijn de steun voor de Taliban toenemen (zie ook hieronder bij 'Taliban').^{cxiv}

Westerse donoren prezen de democratische transitie die Afghanistan onderging na het Bonn-akkoord.⁷⁵ Tegelijkertijd waren er twijfels bij Westerse landen over de capaciteiten van de nieuwe regering en wilden ze controle houden over hun hulp gelden. Een groot aantal ontwikkelingsprogramma's werd daarom buiten de Afghaanse regering om geïmplementeerd, terwijl Afghaanse politici en overheidsfunctionarissen juist aandrongen op meer zeggenschap voor de Afghaanse regering. Dit zorgde voor spanningen in de relatie tussen de Afghaanse regering en Westerse donoren. In de jaren die volgden had de Afghaanse regering beperkt eigenaarschap over de staatsinstituties, militaire strategie en politieke vraagstukken.^{cxv}

Tijdens de verkiezingen in 2014 werd grootschalige fraude gerapporteerd en zowel Ashraf Ghani als Abdullah Abdullah claimden te hebben gewonnen. Onder druk van de VS werd vervolgens een *National Unity Government* gevormd, waarin Ghani de president werd en Abdullah een nieuw bedachte functie kreeg: chieft executive.^{cxvi} De eenheidsregering bestond echter effectief uit twee verschillende kampen waardoor het lastig werd om eenduidig beleid te voeren. Dit werkte ook door in de aansturing van de ANDSF. Het ministerie van Defensie en de inlichtingendienst NDS vielen onder de invloed van president

⁷⁵ Een nieuwe grondwet werd aangenomen en in 2004 werden presidentsverkiezingen georganiseerd, die gewonnen werden door Hamid Karzai.

Ghani, maar het ministerie van Binnenlandse Zaken, die over de politie ging, viel onder de invloed van chief executive Abdullah. Ghani probeerde zijn invloed over de gehele ANDSF, inclusief de politie, te vergroten. Dit leidde tot verdere spanningen tussen Ghani en Abdullah.^{cxcvii}

De fragmentatie binnen de regering in Kaboel hinderde de centralisatie van het geweldsmonopolie en was nadelig voor de slagkracht van de ANDSF. Problemen op het nationale niveau werkten door op het provinciale niveau. De gefragmenteerde aansturing van de ANDSF leidde bijvoorbeeld in Kunduz tot een ineffectieve respons tegen de oprukkende Taliban in 2015. Mede hierdoor waren de Taliban in oktober 2015 in staat om de stad Kunduz tijdelijk over te nemen.^{cxcviii}

Rentenierstaat

De Afghaanse staat leunde na het verdrijven van de Taliban in 2001 voor een groot deel op buitenlandse steun. De buitenlandse financiële steun voor de regering was in de beginjaren nog relatief bescheiden, maar groeide daarna snel en bereikte uiteindelijk astronomische proporties.^{76, cxcix}

De hoge instroom van buitenlands geld zorgde ervoor dat de Afghaanse regering in economisch opzicht grotendeels afhankelijk werd van donoren. Afghanistan wordt daarom in de academische literatuur aangeduid als een *rentier state* waarin niet het heffen van belasting onder de bevolking de staat draaiende houdt, maar buitenlandse hulp gelden.^{cc} Een gevolg van deze grote afhankelijkheid was dat posities binnen de overheid waardevol werden, aangezien ze toegang boden tot buitenlands geld. Voor diegenen die geen toegang hadden tot een positie binnen de overheid was het zaak om connecties op te bouwen met overheidsfunctionarissen. Dit werkte de al bestaande patronage en nepotisme verder in de hand, alsook corruptie.^{cci}

Corruptie

Corruptie was een belangrijk onbedoeld gevolg van de grote hoeveelheid financiële steun die tussen 2001 en 2021 naar Afghanistan ging, in combinatie met de patronagenetwerken, het nepotisme en een beperkt toezicht op hoe geld werd ingezet. Op alle niveaus, van ministers tot gouverneurs en van lokale overheidsfunctionarissen tot politieagenten was er corruptie binnen de Afghaanse staat. Corruptie speelde ook in eerdere Afghaanse regeringen, maar het niveau van corruptie in de jaren na de omverwerping van de Taliban bereikte een niet eerder geziene omvang.⁷⁷

De VS en andere NAVO-bondgenoten tolereerden de corruptie gedurende verschillende jaren oogluikend, omdat ze afhankelijk waren van hun Afghaanse counterparts om politieke en veiligheidsdoelen te bereiken.^{ccii} Vanaf 2010 legde de internationale gemeenschap in Afghanistan meer nadruk op het belang van corruptiebestrijding, maar wijdverbreide corruptie bleef een probleem.^{cciii} Voorbeelden die betrokkenen bij (de Nederlandse bijdrage aan) Resolute Support noemden van corruptie binnen de ANDSF waren onder meer het achteroverdrukken van geld en materieel en het verkopen van benzine die eigenlijk bedoeld was voor politie- of defensievoertuigen.^{cciv} Gevolgen waren onder andere dat materieel vaak ontbrak of niet goed werkte en dat militairen en politieagenten vaak niet betaald kregen omdat geld verdween. Dit was slecht voor het moreel van de ANDSF. De grootschalige corruptie tastte bovendien de legitimiteit van de Afghaanse regering en de ANDSF onder de bevolking aan.^{ccv}

⁷⁶ De Wereldbank rapporteerde in 2019 bijvoorbeeld dat meer dan 75% van de totale uitgaven van de Afghaanse overheid werd gefinancierd door subsidies. De totale uitgaven van de overheid waren 11 miljard Amerikaanse dollar, terwijl de overheidsinkomsten 2,5 miljard Amerikaanse dollar waren. Zie World Bank, 'Afghanistan: Public Expenditure Update', 29 juli 2019 (www.documents1.worldbank.org/curated/en/696491564082281122/pdf/Afghanistan-Public-Expenditure-Update.pdf).

⁷⁷ Afghanistan werd zowel in ranglijsten van de Wereldbank als van Transparency International herhaaldelijk aangeduid als behorend tot de meest corrupte landen ter wereld. Zie bijvoorbeeld SIGAR (2016), 'Corruption in Conflict', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, p. 5. In 2021 gaf 85,4% van de Afghaanse burgers aan dat corruptie een groot probleem was in hun dagelijks leven (Asia Foundation (2021), 'Afghanistan Flash Surveys on Perceptions of Peace, Covid-19, and the Economy', p. 12.).

Onveiligheid

Naast corruptie werd onveiligheid een steeds groter probleem tussen 2005 en 2021. Ondanks alle investeringen lukte het de Afghaanse regering, met behulp van de internationale coalitie, niet om te voorkomen dat de Taliban steeds sterker werd. Onder die omstandigheden was het extra moeilijk om een krijgsmacht en politieapparaat op te bouwen die goed functioneerden, aangezien mensen in training zo snel mogelijk nodig waren in het veld. De beperkte training droeg bij aan een hoog aantal slachtoffers, wat weer betekende dat er steeds opnieuw soldaten en agenten getraind moesten worden.^{ccvi}

Gaandeweg ontstond er een situatie waarin de Afghaanse regering, de VS en de NAVO tegelijkertijd aan vrede bouwden en oorlog voerden. Dit zorgde voor een aantal tegenstrijdigheden in de gekozen strategie.^{ccvii} Een belangrijke tegenstrijdigheid was dat aan de ene kant werd gepoogd om het geweldsmonopolie bij de Afghaanse centrale overheid te leggen, maar aan de andere kant beslissingen werden genomen die dit juist tegenwerkten. De regering in Kaboel, de VS en de NAVO sloten bijvoorbeeld deals met lokale krijgsheren om mee te helpen in de strijd tegen de Taliban. In ruil voor de samenwerking verkregen deze krijgsheren vaak posities binnen de overheid als bijvoorbeeld gouverneur of provinciale politiechef. Tevens konden ze hun persoonlijke milities deel laten worden van de ANDSF. Bepaalde eenheden binnen de ANDSF bleven mede hierdoor loyaal aan een krijgsheer in plaats van aan de regering in Kaboel, waardoor het bijvoorbeeld voorkwam dat ANDSF-troepen tegen elkaar vochten.^{78, ccviii}

Verschillende door de Amerikanen en bondgenoten geleide militaire operaties sinds 2001 ondermijnden ook deels het geweldsmonopolie en de legitimiteit van de Afghaanse regering. De VS en bondgenoten probeerden terroristen en Talibankopstukken op te sporen. Regelmatig kwamen daarbij burgers om het leven. Dit was slecht voor de steun van de bevolking voor de internationale troepen en de Afghaanse regering.^{ccix}

Taliban

Zoals beschreven in de vorige hoofdstukken controleerden of beïnvloedden de Taliban vanaf 2005 steeds meer gebieden. Dit was in eerste instantie met name in rurale delen van het land. In een deel van de gebieden zetten de Taliban een alternatief bestuur op met Talibangouverneurs, eigen rechters en belastingheffing onder de bevolking.^{ccx} In andere gebieden waren ze niet volledig aan de macht, maar hadden ze wel nauwe banden met lokale leiders en de bevolking. In politiek opzicht probeerden de Taliban de afhankelijkheid van de Afghaanse regering van buitenlandse donoren uit te buiten. Het narratief dat de Taliban naar de bevolking communiceerden was dat de Afghaanse regering bestond uit door het Westen gesteunde corrupte ongelovigen die uit Afghanistan dienden te worden verdreven. De Taliban wierpen zich op als de bewakers van het Afghaanse nationalisme en Islamitische en traditionele normen en waarden. Daarnaast benadrukten ze dat ze niet corrupt waren en dat ze middels hun bestuur voor veiligheid en stabiliteit konden zorgen. Dit was een effectief frame, waardoor ze door een groot deel van de bevolking als een beter alternatief voor de regering in Kaboel werden gezien, met name in rurale gebieden.^{ccxi}

⁷⁸ Een voorbeeld hiervan tijdens RSM gebeurde in maart 2019 in Mazar-e Sharif. De regering in Kaboel wilde de politiechef van de provincie Balkh, Akram Sami, vervangen. Oud-gouverneur en krijgsheer Atta Noor verzette zich hiertegen. Akram Sami, die loyaal was aan Atta, verschanste zich in het hoofdkwartier van de politie in Balkh. Samen met andere politieagenten en een milizie van Atta Noor vocht hij tegen de speciale politie-eenheden die de nieuwe politiechef, Abdul Raqib Mubarez, begeleidden bij zijn aankomst in Mazar-e Sharif. Hier waren ook mensen bij van ATF-888, de door het Duits-Nederlandse SOAT getrainde speciale politie-eenheid. Na enkele uren werd de oude politiechef overmeesterd en werd Mubarez geïnstalleerd in zijn functie. Mubarez moest echter na een maand alweer vertrekken na onderhandelingen tussen Atta Noor en de regering in Kaboel. Zie RFE/RL (2019), 'Rival Police Clash In North Afghan City In Spat Between President, Ex-Governor'; Azami, A. S. (2021), 'Warlords, the United States, and the state of anarchy in Afghanistan', *Central European Journal of Politics* 7(1): 46–75, pp. 61–62.

Een andere reden dat de Taliban aan invloed wonnen is steun vanuit andere landen, waaronder de Pakistaanse veiligheidsdienst ISI.^{79, ccxii} De VS en NAVO-bondgenoten waren zich hiervan bewust, maar de diplomatieke druk die de VS en de NAVO konden uitoefenen op de Pakistaanse regering was beperkt.⁸⁰ Dit was onder andere omdat ze afhankelijk waren van Pakistan om hun troepen in Afghanistan te bevoorraden omdat de belangrijkste aanvoerroutes via Pakistan liepen.^{ccxiii} Onder de regering Trump werd steun voor de Pakistaanse regering stopgezet, maar ook dit leek niet voor een koerswijziging te zorgen in het Pakistaanse Afghanistanbeleid.^{ccxiv}

Afhankelijkheid ANDSF

Gedurende de Resolute Support-missie bleven de ANDSF voor een groot aantal zaken afhankelijk van internationale troepen en internationale contractors (zie paragraaf 2.1). De Amerikanen en NAVO-bondgenoten hadden een Afghaans veiligheidsapparaat opgebouwd naar Westers evenbeeld dat beschikte over moderne wapensystemen. Deze waren onderhoudsintensief en vereisten specialistische kennis, die niet of onvoldoende aanwezig was binnen de ANDSF.⁸¹ Een aantal zaken kon daardoor niet uit handen gegeven worden aan de Afghanen, wat de beoogde zelfredzaamheid van de ANDSF beperkte.^{ccxv} Deels als gevolg hiervan hielpen buitenlandse troepen, met name van de VS, gedurende de hele Resolute Support-missie de ANDSF actief mee in gevechten tegen de Taliban, bijvoorbeeld met luchtsteun en inlichtingen.

Gebrekkig vredesproces en Amerikaanse terugtrekking

Gedurende RSM kwam er bij verschillende NAVO-bondgenoten steeds meer aandacht voor een 'politieke oplossing' van het conflict. Zij drongen aan op een vredesproces tussen de Afghaanse regering en de Taliban om een einde te maken aan de gewapende strijd. Zoals beschreven in hoofdstuk 2 besloten de VS onder president Trump echter om – zonder deelname van de Afghaanse regering – bilateraal te onderhandelen met de Taliban, wat uiteindelijk leidde tot het Doha-akkoord in 2020.

Het Doha-akkoord gaf een groot deel van de drukmiddelen weg die de VS hadden vis-à-vis de Taliban. Het vaststellen van een datum voor de Amerikaanse terugtrekking uit Afghanistan zonder harde voorwaarden te verbinden aan de terugtrekking zorgde dat de Taliban weinig prikkels hadden om tot een vredesovereenkomst te komen met de Afghaanse regering. Sterker nog: tussen de datum van de ondertekening van het Doha-akkoord (29 februari 2020) en de afgesproken Amerikaanse terugtrekking (1 mei 2021) konden de Taliban zich voorbereiden op een offensief. Waar er voorheen nog enige onderhandelingsbereidheid leek te bestaan bij de Taliban, zetten de Taliban in die periode in toenemende mate in op een militaire overwinning.^{ccxvi}

Toen president Biden in april 2021 aangaf dat de VS daadwerkelijk al hun troepen zouden terugtrekken, dachten velen dat de ANDSF niet in staat zouden zijn de veiligheid te garanderen in Afghanistan. Verschillende analisten en Amerikaanse generaals adviseerden Biden daarom om een Amerikaanse en NAVO-aanwezigheid in Afghanistan te behouden, maar deze adviezen werden genegeerd. SIGAR concludeert dat de belangrijkste reden voor de ineenstorting van de ANDSF in 2021 het besluit van Biden was om alle troepen terug te trekken.^{ccxvii} Zoals beschreven in hoofdstuk twee werd de toch al lage moreel van de ANDSF hierdoor verder aangetast en de bekende problemen met logistiek, leiderschap, inlichtingen en luchtsteun zorgden ervoor dat delen van de ANDSF geïsoleerd raakten en/of niet meer

⁷⁹ Pakistan had een complexe relatie met de Afghaanse Taliban. De Afghaanse regering wees er herhaaldelijk op dat de Pakistaanse veiligheidsdiensten de Taliban steunden, maar die steun is door de Pakistaanse regering formeel altijd ontkend. Een aantal wetenschappers en onderzoeksjournalisten hebben de relatie tussen de Pakistaanse veiligheidsdiensten en de Afghaanse Taliban onderzocht. Daaruit blijkt dat de veiligheidsdienst ISI ((Directorate for Inter-Services Intelligence) een uitvalsbasis bood aan delen van de Afghaanse Taliban in Pakistan. Daarnaast zou de ISI ook geld, middelen en training hebben gegeven.

⁸⁰ De Amerikaanse admiraal Mike Mullen had in 2011 bewijs getoond aan de ISI waarin de links tussen de ISI en een aantal militante groepen werden gepresenteerd. Het zou hier met name gaan om de banden van de ISI met het Haqqani-netwerk. Zie voor een publieke bron: The New York Times, 'Pakistan's Spy Agency Supported U.S. Embassy Attack' (www.nytimes.com/2011/09/23/world/asia/mullen-asserts-pakistani-role-in-attack-on-us-embassy.html).

⁸¹ Het onderhoud van vliegtuigen van de Afghaanse luchtmacht is hiervan een voorbeeld. SIGAR (2017), 'Reconstructing the ANDSF: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, p. 83.

naar behoren konden functioneren. Sommige onderdelen van de ANDSF streden tegen de Taliban terwijl andere eenheden vluchtten of zich overgaven.

4.2 Interne factoren die de doelrealisatie van Resolute Support beïnvloedden

De vorige paragraaf beschreef een aantal externe factoren dat invloed had op de mate waarin de doelen van RSM werden bereikt. In deze paragraaf beschrijven we de belangrijkste interne factoren, zaken in de opzet of uitvoering van de missie, die het doelbereik van RSM en de Nederlandse bijdrage eraan beïnvloedden. Hoewel al deze factoren RSM-breed speelden en niet uniek waren voor de Nederlandse bijdrage, droegen ze direct bij aan de effectiviteit van de Nederlandse bijdrage. We gaan bij de beschrijving van de factoren dan ook specifiek in op de Nederlandse bijdrage.

Gebrek aan aansturing en doelen adviseurs

Binnen het NAVO-hoofdkwartier was een operatieplan voor Resolute Support geformuleerd, met zaken als het hoofddoel van de missie, hoeveel mensen zouden worden uitgezonden, de acht essentiële functies van de ANDSF waarop verbetering geboekt moest worden en de fases zoals beschreven in hoofdstuk 2. Op een lager, uitvoerend, niveau ontbrak het echter aan een duidelijk ontwikkelplan voor de specifieke functionarissen van de ANDSF die geadviseerd werden, en hadden uitgezonden adviseurs geen concrete doelen of mijlpalen voor wat ze in de TAA-sessies met hun counterparts moesten bereiken.^{ccxviii}

Het gebrek aan aansturing van en doelstellingen voor de adviseurs had verschillende gevolgen. Ten eerste was niet duidelijk hoe de gegeven TAA het beste bij zou kunnen dragen aan het behalen van het uiteindelijke doel van de missie. Daarnaast was niet duidelijk in hoeverre de TAA in de behoefte van de counterparts voorzag en hoe de overgedragen kennis werd gewaarborgd. Een ander gevolg was dat, hoewel het niet voor alle adviseurs gold, verschillende geïnterviewden de inhoud van de adviesessies beschrijven als enkel kletsen, zonder duidelijk doel.^{ccxix}

Een laatste gevolg was dat de invulling van adviestaken afhing van wie er op een bepaald moment een adviesfunctie vervulde. Het kwam dan ook voor dat na een rotatie een nieuwe adviseur niet voortbouwde op wat zijn of haar voorganger had gedaan, maar een andere aanpak had. Hierbij speelde ook mee dat men in de vele verschillende landen die aan RSM bijdroegen verschillende werkwijzen en aandachtspunten had. Omdat de Afghaanse counterparts meerdere adviseurs hadden die allen een verschillende invulling gaven aan de TAA was het voor hen niet helder wat ze konden verwachten van de adviseurs.^{ccxx}

Een positieve uitzondering binnen Resolute Support waren de trainers van ASSF, waaronder de Nederlandse. Het Duits-Nederlandse SOAT had bij het trainen van de ATF-888 wel vastgestelde mijlpalen en er werd gedurende de training gemonitord hoe de voortgang van de Afghaanse eenheden verliep.^{ccxxi}

Rotaties

Nederlandse adviseurs en stafofficiëren werden doorgaans⁸² voor zes maanden uitgezonden, waarna een rotatie plaatsvond.^{ccxxii} Ondanks dat er in de regel een overdracht (*hand-over-take-over*) was tussen adviseurs en hun opvolgers,^{ccxxiii} was de periode van zes maanden te kort om duurzame resultaten te behalen.^{ccxxiv} Ten eerste was de periode te kort voor de adviseurs om het land, de cultuur en de complexe context waarin counterparts opereerden goed te begrijpen. Bijvoorbeeld hoe machtsrelaties, patronagenetwerken, etnische verhoudingen en corruptie hun counterparts beïnvloedden. Daardoor was het bovendien lastig om een collectief geheugen op te bouwen waarop voortgebouwd kon worden.^{ccxxv} Ten tweede was een goede werk- en vertrouwensrelatie opbouwen met counterparts essentieel om de TAA te doen slagen. Dit was echter in zes maanden lastig te realiseren, zeker omdat er weinig contactmomenten waren tussen adviseurs en counterparts (zie hieronder). Wat hierbij

⁸² Een uitzondering waren de naar het PIAT uitgezonden Nederlandse politiemedewerkers, die doorgaans een jaar naar het missiegebied uitgezonden werden. Een andere uitzondering op de zes-maanden-termijn vond plaats tijdens COVID-19 toen KMar-adviseurs van het PIAT voor vier maanden werden uitgezonden. Ook is het wel eens voorgekomen dat een uitzending voor zes maanden in twee delen werd opgeknipt waarbij er twee personen elk voor drie maanden gingen.

ook belemmerend werkte is dat Afghaanse counterparts geregeld al meer dan tien of zelfs twintig verschillende adviseurs hadden gehad als gevolg van de korte rotaties en de vele missies die sinds 2001 hadden plaatsgevonden.^{ccxxvi}

Daarnaast hadden alle deelnemende landen aan RSM eigen rotatieschema's die niet op elkaar waren afgestemd. Sommige landen rouleerden na vier maanden, sommige na zes en andere na een jaar. Sommige Afghaanse counterparts kregen tegelijkertijd TAA van meerdere adviseurs⁸³ uit verschillende landen die regelmatig op verschillende momenten rouleerden. Zij kregen dus zeer frequent te maken met een nieuwe adviseur. Dit alles ging ten koste van de continuïteit van de TAA die werd gegeven.^{ccxxvii}

Contactmomenten

Een derde factor die de effectiviteit van de missie beperkte was dat er weinig contactmomenten waren tussen veel van de adviseurs en hun Afghaanse counterparts. Dit was een algemeen probleem binnen de Resolute Support-missie en gold dus ook voor een aantal van de Nederlandse militaire (incl. KMar) en politie-adviseurs. Zo waren er Nederlandse adviseurs die hun counterpart een of twee keer in de week zagen of een keer in de twee weken. Er waren ook adviseurs die hun counterparts nog minder frequent zagen, bijvoorbeeld een keer per drie weken of een keer per zes weken. Het kwam zelfs voor, vooral tegen het einde van de missie, dat adviseurs tijdens hun uitzending van zes maanden enkel telefonisch contact hadden met hun Afghaanse counterpart, en hen geen enkele keer in persoon ontmoetten.^{ccxxviii}

Het beperkte aantal contactmomenten had een aantal oorzaken. Een belangrijke oorzaak waren de veiligheidseisen die werden gesteld aan veldbezoeken en de beperkte beschikbaarheid van force protection en helikoptercapaciteit.^{ccxxix} Bovendien was de veiligheidssituatie in Afghanistan soms dermate slecht dat adviseurs, ongeacht de beschikbaarheid van force protection, überhaupt niet buiten het kamp mochten komen om hun counterparts te bezoeken.^{ccxxx} In de laatste jaren van Resolute Support speelden ook twee andere zaken. Zoals beschreven in hoofdstuk 2 werd de missie vanaf begin 2020 afgeschaald vanwege zowel het Doha-akkoord als de COVID-19-pandemie. Een groot aantal adviseurs, inclusief Nederlandse adviseurs, werd naar huis gestuurd. Anderen konden vanwege COVID-19 alleen digitaal contact houden met hun Afghaanse counterparts, wat in de praktijk vaak niet goed werkte.^{ccxxxi}

De spaarzame contactmomenten hadden tot gevolg dat het lastig was om concrete resultaten te realiseren^{ccxxxii} en om een effectieve relatie op te bouwen met de Afghaanse counterparts.^{ccxxxiii} Een aantal respondenten gaf bovendien aan dat als ze wel samen konden komen met hun counterpart, de veiligheidseisen die aan zo'n bezoek verbonden waren ertoe leidden dat het moeilijk was om een vertrouwensband met de counterpart op te bouwen.^{84, ccxxxiv}

Special Operations Advisory Team (SOAT)

Een positieve uitzondering met betrekking tot de contactmomenten was de bijdrage van de Nederlandse Special Operations Forces aan het SOAT vanaf 2018. Zij hadden in vergelijking met de andere Nederlandse adviseurs vaker contact met hun Afghaanse counterparts van de Afghaanse speciale politie-eenheid ATF-888.^{ccxxxv} Een van de redenen hiervoor was dat zij een hele eenheid trainden, inclusief het lagere kader, terwijl de reguliere TAA vooral gericht was op het adviseren van individuele functionarissen van het hogere kader⁸⁵ van de politie en de krijgsmacht.^{ccxxxvi} Een tweede reden dat de SOAT-trainers meer contactmomenten hadden was dat zij 'Train, Advise, Assist and Accompany' uitvoerden. Dit betekende dat ATF-888 door de trainers van het SOAT waar mogelijk ook vergezeld werd tijdens operaties.^{86, ccxxxvii} Een derde reden was dat de training van ATF-888 veelal plaatsvond op één locatie, namelijk Kamp Eagle. Dit kamp lag naast Kamp Marmal, waar de Nederlandse adviseurs waren gelegerd (zie par. 2.2). De adviseurs die TAA verzorgden voor meer senior functionarissen moesten daarentegen naar verschillende locaties en waren meer afhankelijk van de beschikbaarheid van force protection.

⁸³ Bijvoorbeeld omdat ze op verschillende thema's geadviseerd werden, zoals gender en logistiek.

⁸⁴ Adviseurs moesten bijvoorbeeld met een schervest en onder bescherming van force protection naar hun counterparts toe en advies geven. Deze beschermende maatregelen konden intimiderend of wantrouwig overkomen bij de Afghaanse counterparts.

⁸⁵ Hogere kader wil hier zeggen op het niveau van staf, hoofdkwartier en instituties (ministeries bijvoorbeeld).

⁸⁶ Dit gold tot de wereldwijde uitbraak van COVID-19, waarna de begeleiding niet meer kon plaatsvinden en het aantal contactmomenten afnam.

Politie

Een onderdeel waar de beperkte contactmomenten een extra grote rol speelden was bij de Afghaanse politie, de ANP, waar veel van de Nederlandse adviseurs aan gekoppeld waren. De politie-adviseurs van TAAC-N, waaronder de Nederlandse, richtten zich op politiezones⁸⁷ 707 en 808. De eenheden van politiezone 707 bevonden zich op verscheidene locaties verspreid rond Mazar-e Sharif, waardoor een kleine groep adviseurs een groot aantal ANP-eenheden op verschillende locaties bediende. Voor het veilig verplaatsen naar en tussen de ANP-locaties was force protection nodig die slechts beperkt beschikbaar was.^{ccxxviii} Voor politiezone 808 gold dat de TAA alleen plaatsvond in Kamp Pamir. Dit kamp bevond zich in Kunduz op 150 kilometer reizen vanaf de basis in Mazar-e Sharif. De Nederlandse adviseurs mochten in principe alleen met een CH-53-helikopter⁸⁸ hier naartoe worden gevlogen, maar door een beperkte CH-53-capaciteit vond TAA in Kunduz door de Nederlandse adviseurs slechts beperkt plaats.^{89, ccxxix}

Voor de Nederlandse adviseurs van het PIAT in Kaboel gold bovendien dat ze maar een relatief korte periode werkzaam zijn geweest voordat de missie weer werd afgeschaald, met name de door de politie uitgezonden adviseurs (zie paragraaf 2.2).

Een laatste oorzaak van het beperkte aantal contactmomenten is dat de beperkte force protection die beschikbaar was eerder werd ingezet voor de adviseurs van de Afghaanse krijgsmacht dan voor de adviseurs van de Afghaanse politie.^{ccxi} Dit heeft te maken met de volgende factor.

Minder prioriteit TAA Afghaanse politie binnen de militaire Resolute Support-missie

Nederlandse adviseurs gaven veelal TAA aan Afghaanse politiefunctionarissen. Binnen de Resolute Support-missie werd echter minder prioriteit gegeven aan de Afghaanse politie dan aan de Afghaanse krijgsmacht, door zowel het RSM-hoofdkwartier als de commandovoering van TAAC-N.^{ccxli} Al sinds het begin van de missie was er minder toezicht op en assistentie bij de politietrainingen in het hele land.^{90, ccxlii} Zo waren er aanzienlijk minder adviseurs voor de Afghaanse politie; ongeveer twintig van de 120-125 adviseurs op TAAC-N.^{ccxliii} Daarnaast werkten de politieadviseurs 'hybride',^{ccxliv} wat betekende dat ze bij diverse onderdelen van de politie TAA verzorgden. Dit in tegenstelling tot de Nederlandse adviseurs van de krijgsmacht die waren gekoppeld aan één Korps (209e). De beperkte groep hybride politieadviseurs moest functionarissen van veel verschillende politie-eenheden bedienen met als gevolg dat deze functionarissen minder aandacht kregen.^{ccxlv}

⁸⁷ Afghanistan was opgedeeld in 8 politiezones die over het algemeen correspondeerden met de gebieden waar de ANA-korpsen verantwoordelijk waren. In Noord-Afghanistan was er ANP-zone 707 en 808. Zie Department of Defense, 'Report on Enhancing Security and Stability in Afghanistan, June 2017', p. 77 en Department of Defense, 'Report on Enhancing Security and Stability in Afghanistan, June 2016', pp. 7–8. Zie voor een kaartje van deze politiezones SIGAR (2017), 'Reconstructing the ANDSF: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, p. 121.

⁸⁸ Binnen TAAC-N werd veelal gebruikgemaakt van MI-17-helikopters (met beperkte zelfverdedigingscapaciteiten), maar door Nederland niet bij een verhoogd dreigingsniveau. In dat geval werd alleen bij zwaarwegende operationele of personele omstandigheden door de SNR toestemming gegeven voor het gebruik van deze helikopter (Interne documenten ministerie van Defensie).

⁸⁹ In 2020 werd de regionale bevelsstructuur met politiezones opgeheven. Hierdoor kwamen veel zaken die eerder centraal werden geregeld op decentraal niveau te liggen en raakte het gebied waar TAAC-N verantwoordelijk voor was versnipperd. Feitelijk kwam dit neer op negen verschillende provincies waar door de adviseurs ieder een apart verbeterprogramma geïmplementeerd diende te worden. Dit bleek niet haalbaar voor alle negen provincies waardoor de ANP-advisering zich beperkte tot enkele locaties in de provincies Balkh en Kunduz (Kamerstuk 27925, nr. 784, p. 7 en intern document ministerie van Defensie).

⁹⁰ De ontwikkeling en het functioneren van de Afghaanse politie waren al jaren voor Resolute Support problematisch. Binnen de internationale coalitie was er geen coherente visie over de rol die de Afghaanse politie zou moeten spelen. Europese landen, met name Duitsland maar ook Nederland, richtten zich door de jaren heen op het opbouwen van een civiele politiemacht. De VS richtten zich juist op het opbouwen van een gemilitariseerde politiemacht. Door de jaren heen is de Amerikaanse invalshoek de meer dominante geweest. Zie hiervoor Friesendorf, C., en Krempel, J. (2011), 'Militarized versus Civilian Policing: Problems of Reforming the Afghan National Police', Frankfurt: Peace Research Institute Frankfurt (PRIF); SIGAR (2022), 'Police in conflict: lessons from the U.S. Experience in Afghanistan', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction; SIGAR (2017), 'Reconstructing the ANDSF: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction.

Geschiktheid adviseurs voor (civiele) adviestaken

Veel voor Resolute Support uitgezonden militairen gaven advies en training aan Afghaanse functionarissen van de krijgsmacht, de politie en ministeries over niet-specifiek militaire zaken als corruptie, *Human Resources* (HR), en *Rule of Law*. Er werd bij het sturen van militairen door veel landen echter niet gekeken in hoeverre deze militairen de kennis hadden om over civiele taken advies te geven en in hoeverre ze over de didactische capaciteiten beschikten om als adviseur of trainer te fungeren. De landen die bijdroegen aan RSM stuurden veelal mensen op basis van wie op dat moment beschikbaar was en niet op basis van geschiktheid. Ook de NAVO ging niet na in hoeverre de uitgezonden militairen geschikt waren voor hun rol als adviseur in de missie; dit werd gezien als een nationale verantwoordelijkheid. Het gevolg was dat veel adviseurs in de Resolute Support-missie niet geschikt waren voor hun rol.^{91, ccxlvii} We hebben geen bewijs gevonden dat dit ook voor de Nederlandse uitgezonden adviseurs gold.⁹²

Gebrek aan motivatie bij Afghaanse counterparts

Een andere factor die belemmerend werkte voor het succes van de TAA was een gebrek aan motivatie bij de Afghaanse counterparts. Hoewel dit niet voor alle Afghaanse counterparts gold, werd het door uitgezonden Nederlands personeel regelmatig in de interviews genoemd. De Afghaanse counterparts toonden weinig initiatief en vroegen zelden om advies op specifieke onderwerpen. De TAA was dan ook dikwijls aanbod- in plaats van vraaggestuurd.^{ccxlviii} Sommige respondenten gaven tevens aan dat counterparts ongeïnteresseerd of niet ontvankelijk waren voor TAA.^{ccxlviii}

Een oorzaak voor het gebrek aan motivatie is dat bepaalde aspecten van de TAA niet aansloten bij de lokale behoefte. Sommige respondenten zeggen bijvoorbeeld dat de Afghaanse counterparts niet geïnteresseerd waren in advies maar enkel behoefte hadden aan geld of het verkrijgen van (militaire) goederen. Counterparts probeerden via hun adviseurs hieraan te komen. Als het bij een adviseur niet lukte om te krijgen wat ze wilden, dan wisten de counterparts dat er een paar maanden later weer een nieuwe adviseur zou komen bij wie ze het weer konden proberen.^{ccxlix}

Het gebrek aan motivatie is ook deels te verklaren door de snelle en dus vele rotaties van NAVO-adviseurs. Zoals al is aangegeven hadden sommige Afghaanse ontvangers van TAA door de jaren heen veel verschillende adviseurs gehad, en/of zagen ze elke toegewezen adviseur slechts enkele keren.

Andere oorzaken van de lage motivatie bij Afghaanse counterparts zijn de bredere factoren die in paragraaf 4.1 zijn genoemd, zoals het Westerse staatsmodel dat niet aansloot bij de lokale cultuur, beperkt eigenaarschap en beperkte loyaliteit aan de Afghaanse staat onder Afghaanse functionarissen, patronagenetwerken en corruptie.

Gender

Een positieve uitzondering op het vlak van motivatie gold voor de vrouwelijke counterparts van de genderadviseurs, die zich over het algemeen gemotiveerd toonden. Vrouwelijke Afghaanse respondenten geven ook aan dat ze zich door de Nederlandse genderadviseurs gesteund voelden en dat de TAA aansloot bij hun behoefte.^{cd} Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven kregen ze naast hulp bij het vergroten van hun kennis en vaardigheden ook advies over hoe om te gaan met uitdagingen binnen de door mannen gedomineerde organisatie. Bovendien kaartten de genderadviseurs ook zelf problemen aan bij Afghaanse commandanten.

⁹¹ Door SIGAR wordt het feit dat de VS er niet in slaagden om de juiste mensen op het juiste moment in de juiste posities te krijgen als “one of the most significant failures of the mission”. Amerikaans personeel bleek dikwijls ongekwalificeerd of slecht getraind (SIGAR (2021), ‘What we need to learn: Lessons from Twenty Years of Afghanistan Reconstruction’, pp. x en 52).

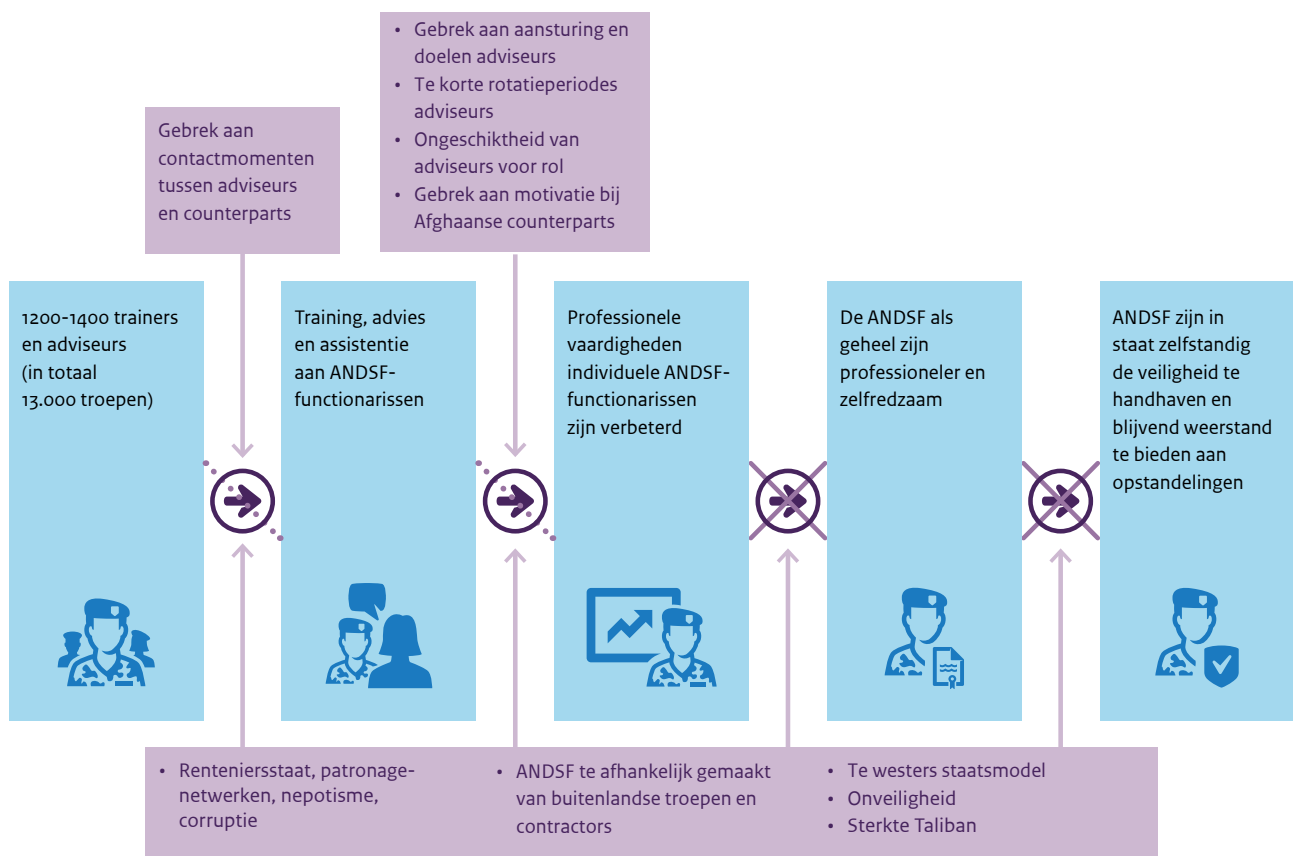
⁹² In het algemeen krijgen Nederlanders die als adviseur of trainer op uitzending gaan vaak echter geen gespecialiseerde training voor het geven van advies of training (Wiltburg, I. ‘Security Force Assistance: practised but not substantiated’, *Militaire Spectator* 188, nr. 2, 2019, pp. 88-89; interviews medewerkers ministerie van Defensie).

Echter, hoewel de Afghaanse vrouwelijke counterparts veelal gemotiveerd waren om de situatie van henzelf en andere vrouwen binnen de ANDSF te verbeteren, gold dit regelmatig niet voor Afghaanse mannen waar ze mee te maken hadden. Deze waren vaak niet geïnteresseerd of wilden niet meebewegen met de genderadviseurs.^{ccli} De Afghaanse vrouwen bij de ANDSF stonden dan ook voor veel uitdagingen, waaronder intimidatie en bedreigingen op de werkvloer en binnen hun persoonlijke omgeving. De vrouwen werden op het werk vaak niet serieus genomen en liepen zelfs risico op mishandeling of misbruik door mannelijke collega's.^{cclii} Toen de genderadviseurs er waren konden Afghaanse vrouwen bij hen terecht voor hulp wanneer zich problemen voordeden. Nadat de genderadviseurs in 2020 vertrokken^{ccliii} en de Afghaanse vrouwen niet langer iemand hadden om op terug te vallen, namen veel mannelijke collega's de vrouwen niet langer serieus en verslechterde hun positie weer.^{ccliv}

Verschillende geïnterviewden geven ook aan dat er niet alleen weinig motivatie vanuit Afghaanse mannen was voor de genderdoelen van de missie, maar ook bij verschillende NAVO-bondgenoten. Hoewel sommige genderadviseurs aangeven zich goed ondersteund te hebben gevoeld binnen de NAVO, stellen een aantal andere geïnterviewden dat hoewel er op papier vanuit de NAVO aandacht werd geschonken aan gender, er in de praktijk vanuit verschillende NAVO-collega's weinig motivatie en aandacht voor was.^{cclv} Bovendien werd, zoals eerder genoemd, het beperkte aantal genderfuncties dat er was in 2020 'non-essentieel' verklaard en geschrapt, nog voordat de missie ten einde kwam.^{cclv}

Conclusie: Onrealistisch missieplan

In dit hoofdstuk beschreven we verschillende factoren die van invloed waren op de mate waarin (de Nederlandse bijdrage aan) RSM kon zorgen voor verbetering van de professionaliteit en zelfredzaamheid van de ANDSF, en kon zorgen dat de ANDSF zelfstandig in staat waren weerstand te bieden aan de Taliban. Figuur 6 geeft de beleidstheorie van RSM en de verschillende factoren weer.



Figuur 6: Factoren van invloed op doelbereik (Nederlandse bijdrage aan) Resolute Support⁹³

⁹³ Deze figuur toont de beleidstheorie voorafgaand aan de missie, in 2014. Gedurende de missie wijzigden de troepenaantallen en deels de focus van de missie (zie hoofdstuk 2).

Gegeven de genoemde factoren was het onrealistisch dat de missiedoelen met de ingezette middelen bereikt zouden worden. Veel van deze factoren waren voor aanvang van RSM in 2014 al bekend. Er was echter ook geen andere oplossing waar voldoende draagvlak voor was onder NAVO-bondgenoten, de NAVO-bondgenoten wilden weg uit Afghanistan en RSM was op papier een manier om de internationale militaire aanwezigheid af te kunnen bouwen. Vanuit Nederland werd bij de beslissing om deel te nemen aan RSM niet kritisch afgewogen of het missieplan wel realistisch was. Binnen de betrokken ministeries werd vooral afgewogen in hoeverre Nederland kon leveren waar Duitsland om vroeg (zie paragraaf 2.2) en was de gedachte dat de bijdrage logisch volgde op eerdere Nederlandse inzet in Afghanistan, aansloot bij de wens om samen te werken met Duitsland en aansloot bij de wens om bondgenootschappelijke solidariteit te tonen. De vraag in hoeverre daadwerkelijk te verwachten was dat RSM het gestelde doel zou behalen speelde bij de beslissing om bij te dragen een ondergeschikte rol.^{cclvii}



Conclusies en lessen

5.1 Conclusies

De centrale vragen van deze evaluatie waren: In hoeverre zijn de doelen van de Nederlandse bijdrage aan Resolute Support bereikt, hoe dit kan worden verklaard en welke lessen kunnen er worden getrokken voor toekomstige Nederlandse missiebijdragen?

Hoofddoel Resolute Support werd niet behaald na unilaterale terugtrekking VS

Het doel van RSM, en de Nederlandse bijdrage, was het realiseren van een professioneel en zelfredzaam Afghaans veiligheidsapparaat dat ook op lange termijn in staat zou zijn de veiligheid te handhaven en blijvend weerstand te bieden aan de Taliban en andere opstandelingen. De machtsovername van de Taliban in augustus 2021 liet zien dat dit doel niet behaald is. Een directe oorzaak hiervan was de unilaterale beslissing van de VS om al hun troepen terug te trekken uit Afghanistan terwijl bekend was dat de ANDSF nog niet in staat waren zelfstandig voor de veiligheid te zorgen.

Ook tijdens de missie was men niet op weg de doelen te behalen

Ook tijdens de missie was men niet op weg de doelen van RSM te behalen. De Taliban kregen gedurende de hele missieperiode 2015 – 2021 steeds meer gebiedscontrole, en er zijn geen aanwijzingen dat de zelfredzaamheid of professionaliteit van de ANDSF gedurende de missie structureel verbeterden. Gedurende de hele missie bleven de ANDSF afhankelijk van buitenlandse troepen en contractors. Dit was zowel directe Amerikaanse militaire hulp bij gevechten tegen de Taliban als hulp om zelf te functioneren als krijgsmacht en politie. Ook bleven er grote problemen bestaan met belangrijke functies binnen de ANDSF, zoals bevoorradings, commandovoering en logistiek. Daarnaast bleven de ANDSF gedurende de hele periode lijden onder corruptie, hoog verloop en veel slachtoffers, alsook een laag moreel en een lage gevechtsbereidheid van troepen.

Nederland heeft slechts in beperkte mate bij kunnen dragen aan het realiseren van de RSM doelstellingen

Ook Nederland heeft slechts in beperkte mate bij kunnen dragen aan het realiseren van de doelstellingen van RSM. Tijdens de missie werden door Nederlandse adviseurs kleine stappen gezet in het helpen verbeteren van de professionele vaardigheden van individuele functionarissen. Maar deze stappen leidden niet tot structurele vooruitgang in de zelfredzaamheid van de ANDSF.

In de training van de Afghaanse Special Security Forces-eenheid ATF-888 door Nederlandse en Duitse speciale eenheden vanaf 2018 werd de meeste vooruitgang waargenomen. Dit kwam onder andere omdat zij een hele eenheid opleidden en niet individuele functionarissen adviseerden. Daarnaast speelde mee dat zij intensiever trainden en begeleidden, met meer contactmomenten, met een duidelijker doel en volgens een duidelijker plan; en mensen daadwerkelijk vergezelden in operaties. Of dit uiteindelijk tot duurzaam zelfstandig (goed) functioneren van de eenheid zou hebben geleid als de Taliban de macht niet hadden overgenomen in 2021 is echter niet te zeggen. Daarnaast was het opleiden van de speciale eenheden onder RSM niet voldoende om voor de zelfredzaamheid van de ANDSF als geheel te zorgen.

Veel factoren belemmerden de effectiviteit van de (Nederlandse bijdrage aan) RSM

Verschillende factoren belemmerden de effectiviteit van de Nederlandse missiebijdrage, net als die van andere landen: gebrek aan specifieke doelen voor de adviseurs en hun counterparts, gebrekkige aansturing en monitoring van vooruitgang vanuit de NAVO, weinig contactmomenten tussen adviseurs en counterparts, te snelle rotaties van adviseurs en weinig motivatie bij veel Afghaanse counterparts. De effectiviteit van de Nederlandse bijdrage werd tevens beperkt doordat de Nederlandse adviseurs veelal gekoppeld waren aan functionarissen van de Afghaanse politie, die binnen de Resolute Support-missie minder prioriteit kreeg dan het Afghaanse leger.

Naast bovenstaande problemen met de missie-opzet en -uitvoering waren er bredere factoren die de effectiviteit van de Resolute Support-missie beperkten en daarmee indirect de effectiviteit van de Nederlandse bijdrage. De internationale coalitie had sinds 2001 een Afghaanse staat proberen op te bouwen naar Westers model die niet paste bij de Afghaanse realiteit en waar onder de Afghaanse bevolking en overheidsfunctionarissen beperkt eigenaarschap over was. De grote instroom van buitenlands geld creëerde een renteniersstaat die patronagenetwerken, nepotisme en grootschalige corruptie in de hand werkte. De slechte veiligheidssituatie maakte het extra lastig een veiligheidsapparaat op te bouwen omdat tegelijkertijd met de training van militairen en politie deze mensen nodig waren om te vechten tegen de Taliban. Het Afghaanse veiligheidsapparaat was door met name de VS voorzien van moderne wapensystemen waardoor de ANDSF afhankelijk bleven van buitenlandse troepen en contractors met specialistische kennis.

Veel van deze factoren waren ook voor aanvang van RSM al bekend, en maakten het onrealistisch te verwachten dat RSM en de Nederlandse bijdrage de gestelde doelen zouden bereiken met de ingezette middelen. De vraag in hoeverre daadwerkelijk te verwachten was dat RSM het gestelde doel zou behalen speelde bij het kabinetsbesluit om bij te dragen echter een ondergeschikte rol aan de wens bondgenootschappelijke solidariteit te tonen en samen te werken met Duitsland en de missie werd gezien als relatief veilig, beperkt in omvang en met weinig politiek risico. Daarbij wilden de NAVO-bondgenoten hun militaire aanwezigheid in Afghanistan afbouwen en was er naast RSM geen andere optie waar voldoende draagvlak voor was onder NAVO-bondgenoten.

De voortgang van de missie werd te positief voorgesteld door de NAVO en Nederland

Binnen de NAVO werden tijdens de missie de voortgang van de ANDSF en de veiligheidssituatie beter voorgedaan dan het geval was. Dit gebeurde in rapportages van het veld naar het NAVO-hoofdkwartier en deelnemende landen en in rapportages van de NAVO naar de lidstaten en buitenwereld. Het gebeurde ook in rapportages van het Nederlandse kabinet naar de Tweede Kamer, voornamelijk in de missiejaren tot 2020. Er ontstond een collectief wensdenken waarin medewerkers binnen de NAVO organisatie en in deelnemende landen hetzelfde positieve narratief vertelden zonder dat hier bewijs voor was, en waarin ze niet voldoende aandacht gaven aan negatieve signalen die er waren. Deze negatieve signalen kwamen onder andere van veiligheidsdiensten (waaronder de MIVD), SIGAR en wetenschappers en journalisten.

Nederlandse gronden voor deelneming aan Resolute Support waren te ambitieus en niet voldoende onderbouwd

Het kabinet formuleerde als onderbouwing van de keuze om deel te nemen aan de missie een aantal 'gronden voor deelneming': bondgenootschappelijke solidariteit, het tegengaan van migratie, voorkomen dat Afghanistan een vrijhaven voor terrorisme zou worden en het consolideren van economische groei, mensenrechten en de rechtsstaat in Afghanistan. Met uitzondering van bondgenootschappelijke solidariteit waren de gronden voor deelneming zeer divers en ambitieus in verhouding tot de relatief kleine missiebijdrage van 100 à 160 militairen en politiemensen. Ook waren ze gebaseerd op aannames over het effect van de missiebijdrage die niet werden onderbouwd door het kabinet, en die in sommige gevallen twijfelachtig waren. Dit soort gronden voor deelneming maakt het lastig voor het kabinet om verantwoording af te leggen over in hoeverre een missie-inzet daadwerkelijk bijdraagt aan de ambities die het kabinet opgeeft aan de Kamer als redenen om deel te nemen aan een missie.

5.2 Lessen

Welke lessen voor het kabinet kunnen er getrokken worden voor toekomstige Nederlandse missiebijdragen?

Versterken Afghaanse veiligheidsapparaat door RSM was niet effectief

Het structureel versterken van het Afghaanse veiligheidsapparaat door Resolute Support heeft niet gewerkt. Er is bovendien bewijs dat *Security Sector Reform* (SSR) vaak niet werkt in fragiele staten waar basiscondities als veiligheid, eigenaarschap, en politieke capaciteit niet aanwezig zijn.^{cclviii} Hieruit volgen de onderstaande lessen:

- 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.*
- 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.^{cclix} Dit zou bijvoorbeeld passen bij de passages over haalbaarheid en risico's in het toetsingskader.*

Uitzendperioden van zes maanden zijn te kort

Uitzendperioden van zes maanden zijn niet voldoende voor advieswerkzaamheden waarbij het belangrijk is dat er een goede werkrelatie wordt opgebouwd met de counterpart en dat de adviseur de lokale context leert kennen. Ook zorgen korte uitzendperioden ervoor dat het lastig is (gebrek aan) vooruitgang te monitoren. Vergelijkbare problemen werden geconstateerd in eerdere evaluaties door IOB van de Nederlandse politietrainingsmissie in Kunduz en van de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA.^{cclx} Ook andere studies deden dergelijke constatering.^{cclxi} Een belangrijke les is daarom:

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

In de praktijk zijn er belemmeringen om militaire adviseurs of trainers voor langere perioden uit te zenden, waaronder de belasting die lange uitzendperioden vormen voor adviseurs en hun familieleden die in Nederland achterblijven. Er zijn echter ook oplossingen voor deze uitdagingen. Een mogelijkheid is dat een paar Nederlandse adviseurs of trainers aan dezelfde counterpart worden gekoppeld voor meerdere plaatsingen gedurende een langere periode van een aantal jaar. Een andere mogelijkheid is dat een Nederlandse eenheid aan een bataljon of brigade wordt gekoppeld. Ook als de individuele mensen die trainen of adviseren wisselen blijft de eenheid hetzelfde waardoor er makkelijker voor continuïteit kan worden gezorgd.^{cclxii}

Gebrek aan concrete doelstellingen en aansturing van adviseurs door de NAVO

Vanuit de NAVO was er gebrek aan concrete doelstellingen voor de adviseurs t.o.v. hun Afghaanse partners en aan consistente aansturing van de vele adviseurs uit verschillende landen.

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

Gebrek aan informatie over voortgang missie en te positieve berichtgeving

Het is belangrijk dat het kabinet transparant is naar de Kamer en Nederlandse samenleving over de voortgang van missies. Daarvoor is het ook belangrijk dat Nederland zich goed laat voorlichten door organisaties waaraan ze een bijdrage levert, zoals de NAVO.

- 4a. *Dring aan bij de NAVO op een goede monitoring van en transparante berichtgeving over missies.*
- 4b. *Rapporteer ook zelf zowel positieve als negatieve zaken op transparante wijze: van missiegebied naar ministeries en van ministeries naar de Tweede Kamer.*

Het feit dat dit niet gebeurde in de Resolute Support-missie was geen unicum, maar is ook geconstateerd in evaluaties van de Nederlandse bijdragen aan de politietrainingsmissie in Kunduz en aan de MINUSMA-missie.^{cclxiii} In alle drie de evaluaties zijn binnen internationale missies en binnen de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken prikkels geconstateerd die ervoor zorgen dat in verschillende lagen van de organisatie medewerkers zaken te positief voordoen en negatieve signalen afzwakken. Gegeven het bestaan van deze organisatiecultuur:

- 4c. *Zorg voor onafhankelijke tussentijdse evaluaties of onafhankelijke monitoring van Nederlandse missiebijdragen.*

Behalve in situaties waarbij de kosten en duur van onafhankelijke tussentijdse evaluaties of monitoring disproportioneel zijn ten opzichte van de kosten en duur van de missie zelf. Dit zal bijvoorbeeld vaak het geval zijn bij missies waarbij één of enkele mensen worden geplaatst op uiteenlopende posities, en missies die korter dan twee jaar duren.

Gronden voor deelneming van de Nederlandse missiebijdrage

Het kabinet had geen eigen doelen geformuleerd voor de Nederlandse bijdrage aan RSM, maar wel 'gronden voor deelneming' aan de missie. Veel van de geformuleerde gronden voor deelneming waren niet goed onderbouwd of plausibel gemaakt en erg ambitieus in vergelijking met de relatief beperkte missiebijdrage. Een vergelijkbare constatering werd gedaan in de evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA.^{cclxiv} Dit soort gronden voor deelneming maakt het lastig om verantwoording af te leggen aan de Kamer over de mate waarin een missiedeelname daadwerkelijk bijdraagt aan de realisatie van de opgegeven redenen om deel te nemen aan een missie.

- 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.*
- 5b. *Wees duidelijk over 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.*

Dankwoord

De eindverantwoordelijkheid voor dit rapport berust bij IOB: de inhoudelijk onafhankelijke directie Internationaal Onderzoek & Beleidsevaluatie op het ministerie van Buitenlandse Zaken. De missie van IOB is om met hoogwaardig evaluatieonderzoek bij te dragen aan een zo effectief en doelmatig mogelijk buitenlandbeleid van Nederland. Hiermee helpen we het ministerie om verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en om hiervan te leren voor toekomstig beleid. Alle evaluaties van IOB zijn in principe openbaar en gaan naar de Tweede Kamer.

Het rapport is geschreven door een onderzoeksteam bestaande uit drs. Paul Westerhof, dr. Toon Dirkx en dr. Wendy van der Neut (projectleider). Een deel van de interviews is uitgevoerd in samenwerking met dr. Andrea van Dijk en ir. Titia Kuipers (TNO), met tolk- en vertaaldiensten van drs. Farzana Flippo-Wassa, ir. Wazir Mohammad Mamik, Ahmad Omarkhel en Helley Omarkhel-Momand BA. Een deel van het literatuuronderzoek is uitgevoerd door drs. Adája Stoetman, drs. Danny Pronk en drs. Laura Oostdam (Instituut Clingendael). Het onderzoeksteam heeft daarnaast advies gekregen van drs. Aletta Eikelboom (TNO).

Voor de kwaliteitsbewaking wordt bij elke evaluatie die IOB uitvoert een referentiegroep samengesteld uit externe deskundigen en vertegenwoordigers van betrokken beleidsdirecties. Voor dit onderzoek bestond de referentiegroep uit dr. Jorrit Kamminga (Associate Fellow bij Instituut Clingendael), prof. dr. Martijn Kitzen (Professor Irregular Warfare & Special Operations Nederlandse Defensie Academie), dr. Willemijn Verkoren (Associate Professor Conflict Studies & International Relations Radboud Universiteit Nijmegen) en – in wisselende samenstelling – uit LTKOL Daan Boissevain, LNTKOLMARNs Didier Buddelmeijer, KLTZ (TD) Eric Wilms, KTZ Henk Zwier en LTKOL Maggy van Kolck (ministerie van Defensie), mr. Max van Oosterhout en René van Dijk (ministerie van Justitie en Veiligheid), drs. Max Valstar en drs. Ted Hunink (ministerie van Buitenlandse Zaken).

Het onderzoeksteam heeft daarnaast baat gehad van feedback van een IOB-interne klankbordgroep, bestaande uit drs. Koen Sizoo, drs. Marit van Zomeren, dr. Rens Willems, drs. Sam Streefkerk en drs. Arjan Schuthof (voorzitter klankbordgroep).

De directeur van IOB heeft dit rapport op 30 maart 2023 vastgesteld. Hij bedankt iedereen die heeft bijgedragen aan de totstandkoming van dit evaluatierapport. Een speciaal woord van dank gaat uit naar alle geïnterviewden voor hun deelname aan dit onderzoek en naar de medewerkers van AEVAL, de MIVD en de Defensie- en NAVO-archieven voor hun hulp bij het verkrijgen van toegang tot benodigde documenten.

Gebruikte afkortingen

AAF	Afghan Air Force
ANA	Afghan National Army
ANDSF	Afghan National Defense and Security Forces
ANP	Afghan National Police
ANSF	Afghan National Security Forces
ASSF	Afghan Special Security Forces
ATF-888	Afghan Territorial Force 888
BZ	Buitenlandse Zaken
EUPOL	European Union Police Mission in Afghanistan
FOC	Fully operationally capable
GCPSU	General Command of Police Special Units
HR	Human Resources
IOB	Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie
ISAF	International Security Assistance Force
ISI	(Directorate for) Inter-Services Intelligence
ISKP	Islamic State Khorasan Province
IT	Informatietechnologie
KMar	Koninklijke Marechaussee
MAAR	Monthly ANDSF Assessment Report
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NDS	National Directorate of Security
NSE	National support element
NSOCC-A	NATO Special Operations Component Command Afghanistan
OEF	Operation Enduring Freedom
OFS	Operation Freedom's Sentinel
PIAT	Police Institutional Advisory Team
PRT	Provincial Reconstruction Team
RASR	Regional ANSF Status Report
RSM	Resolute Support Mission
SIGAR	Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction
SCR	Senior Civilian Representative
SNR	Senior National Representative
SOAT	Special Operations Advisory Team
SOF	Special Operations Forces
SSR	Security Sector Reform
TAA	Train, Advise and Assist
TAA+A	Train, Advise, Assist and Accompany
TAAC	Train, Advise and Assist Command
TAAC-N	Train, Advise and Assist Command – North
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten

Eindnoten

- i NAVO, 'Resolute Support Mission in Afghanistan' (www.nato.int/cps/en/natohq/topics_113694.htm).
- ii Zie Kamerbrief over de werking van de artikel 100-procedure en het Toetsingskader, 22 januari 2014 (Kamerstuk 29521, nr. 226); en Kamerbrief over de betrokkenheid van het parlement bij de uitzending van militaire eenheden, 13 juli 2001, p. 5 (Kamerstuk 23591, nr. 7).
- iii Kamerbrief over samenhangende Nederlandse inzet in het kader van de collectieve verdediging en in missies en operaties ter bevordering van de internationale rechtsorde 2022-2025, Kamerstuk 29521, nr. 446, pp. 2-3.
- iv Ministerie van Defensie, 'Nederland helpt Britten bij training Oekraïense militairen', 15 juli 2022 (www.defensie.nl/actueel/nieuws/2022/07/15/nederland-helpt-britten-bij-training-oekraïense-militairen) en Ministerie van Defensie, 'Defensie levert 230 militairen voor EU-training Oekraïne', 20 februari 2023 (www.defensie.nl/actueel/nieuws/2023/02/20/defensie-levert-230-militairen-voor-eu-training-oekraïne).
- v Kamerbrief over samenhangende Nederlandse inzet in het kader van de collectieve verdediging en in missies en operaties ter bevordering van de internationale rechtsorde 2022-2025, Kamerstuk 29521, nr. 446, pp. 2-3.
- vi Artikel 100 brief, 1 september 2014, Kamerstuk 29521 nr. 254.
- vii Artikel 100 brief, 1 september 2014, Kamerstuk 29521 nr. 254.
- viii Artikel 100 brief, 1 september 2014, Kamerstuk 29521 nr. 254, pp 3-4; artikel 100 brief verlenging missie, 11 september 2017, Kamerstuk 27925, nr. 611, pp. 1-2; artikel 100 brief verlenging missie, 15 juni 2018, Kamerstuk 27925, nr. 630, p 1.
- ix NATO, 'Collective defence and Article 5' (www.nato.int/cps/en/natohq/topics_110496.htm).
- x George Bush, 'Address to the Joint Session of the 107th Congress, United States Capitol, Washington D.C., September 20, 2001' (https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf).
- xi Peceny, M. en Bosin, Y., 'Winning with warlords in Afghanistan', *Small Wars & Insurgencies* 22, nr. 4 (2011): 603-618; Giustozzi, A. (2009) 'Empires of Mud: Wars and Warlords in Afghanistan', London: C. Hurst & Co. (Publishers) Ltd, p. 88. Barfield, T. (2010) 'Afghanistan: A Cultural and Political History', Princeton: Princeton University Press, p. 283.
- xii Münch, P., 'Creating common sense: getting NATO to Afghanistan', *Journal of Transatlantic Studies* 19, nr. 2 (2021): 138-166.
- xiii NATO, 'ISAF's mission in Afghanistan (2001-2014)' (www.nato.int/cps/en/natolive/topics_69366.htm); Suhrke, A. 'Statebuilding in Afghanistan: a contradictory engagement', *Central Asian Survey* 32, nr. 3 (2013): 271-286.
- xiv NATO, 'ISAF's mission in Afghanistan (2001-2014)' (www.nato.int/cps/en/natolive/topics_69366.htm)
- xv SIGAR (2017), 'Reconstructing the ANDSF: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, pp. 11-33.
- xvi Barfield, T. (2010) 'Afghanistan: A Cultural and Political History', Princeton: Princeton University Press, pp. 327-328; Suhrke, A. 'Statebuilding in Afghanistan: a contradictory engagement', *Central Asian Survey* 32, nr. 3 (2013): 271-286.
- xvii SIGAR (2017), 'Reconstructing the ANDSF: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, pp. 37-38.
- xviii SIGAR (2017), 'Reconstructing the ANDSF: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, p. 81.
- xix Barfield, T. (2010) 'Afghanistan: A Cultural and Political History', Princeton: Princeton University Press, pp. 327-328; Suhrke, A. 'Statebuilding in Afghanistan: a contradictory engagement', *Central Asian Survey* 32, nr. 3 (2013); Malejacq, R. (2019) 'Warlord Survival: The Delusion of State Building in Afghanistan', Ithaca: Cornell University Press; SIGAR (2017), 'Reconstructing the ANDSF: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, p. 36.
- xx De Graaf, B., Dimitriu, G., Ringsmose, J. (2015) 'Strategic Narratives, Public Opinion and War: Winning domestic support for the Afghan War', New York: Routledge; Noetzel, T. en Schreer, B. (2009) 'NATO's Vietnam? Afghanistan and the Future of the Atlantic Alliance', *Contemporary Security Policy* 30 (3): 529-547; SIGAR (2021), 'What We Need to Learn: Lessons from Twenty Years of Afghanistan Reconstruction', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, pp. 18-19. McHugh, K. (2015), 'A Tale of Two Surges: Comparing the Politics of the 2007 Iraq Surge and the 2009 Afghanistan Surge', *SAGE Open* 5(4): 1-16, pp. 10-14.

- xxi NATO, 'ISAF's mission in Afghanistan (2001-2014)' (www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69366.htm), McHugh, K. (2015), 'A Tale of Two Surges: Comparing the Politics of the 2007 Iraq Surge and the 2009 Afghanistan Surge', SAGE Open 5(4): 1-16, pp. 10-14.
- xxii NATO, 'Lisbon Summit Declaration', 20 november 2010, (www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68724.htm).
- xxiii SIGAR (2017), 'Reconstructing the ANDSF: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction.
- xxiv SIGAR (2021), 'What we need to learn: Lessons from Twenty Years of Afghanistan Reconstruction', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, pp. 18-19.
- xxv SIGAR (2017), 'Reconstructing the ANDSF: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, p. 72; NATO, 'ISAF's mission in Afghanistan (2001-2014)' (www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69366.htm?selectedLocale=en).
- xxvi SIGAR (2021), 'What we need to learn: Lessons from Twenty Years of Afghanistan Reconstruction', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, pp. 18-19; McNally, L. & Bucala, P. (2015), 'The Taliban Resurgent: Threats to Afghanistan's Security', Washington, D.C.: Institute for the Study of War.
- xxvii NATO, 'Agreement between the North Atlantic Treaty Organization and the Islamic Republic of Afghanistan on the Status of NATO Forces and NATO personnel conducting mutually agreed NATO-led activities in Afghanistan', 30 september 2014 (www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_topics/20141216_140913-SOFA-en.pdf).
- xxviii Münch, P. (2015), 'Resolute Support Light: NATO's New Mission versus the Political Economy of the Afghan National Security Forces', Afghanistan Analysts Network.
- xxix SIGAR (2017), 'Reconstructing the ANDSF: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction.
- xxx NATO, 'RSM Placemats Archive' (www.nato.int/cps/en/natolive/107995.htm).
- xxxi Münch, P. (2015), 'Resolute Support Light: NATO's New Mission versus the Political Economy of the Afghan National Security Forces', Afghanistan Analysts Network, p. 3.
- xxxii NATO, 'RSM Placemats Archive' (www.nato.int/cps/en/natolive/107995.htm).
- xxxiii Artikel-100-brief, 1 september 2014, Kamerstuk 29521, nr. 254, p.2.
- xxxiv SIGAR (2014), 'Quarterly Report to the United States Congress, 30 October 2014', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, pp. 87-88; SIGAR (2015), 'Quarterly Report to the United States Congress, 30 January 2015', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, p. 92.
- xxxv Lamothe, D. (2014), 'Meet Operation Freedom's Sentinel, the Pentagon's new mission in Afghanistan', The Washington Post (www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2014/12/29/meet-operation-freedoms-sentinel-the-pentagons-new-mission-in-afghanistan/); Lead Inspector General for Overseas Contingency Operation, 'Operation Freedom's Sentinel: Quarterly Report and Biannual Report to the United States Congress, September 30, 2015' (https://oig.usaid.gov/sites/default/files/2018-06/quarterly_OFS_102015.pdf); Lead Inspector General, 'Operation Freedom's Sentinel: Lead Inspector General Report to the United States Congress, April 1, 2020-June 30, 2020', p. 9 (https://media.defense.gov/2020/Aug/19/2002480330/-1/-1/1/OFS_Q3_JUNE2020_508.PDF).
- xxxvi Peters, H. M. (2021), 'Department of Defense Contractor and Troop Levels in Afghanistan and Iraq: 2007-2020', Washington, DC: Congressional Research Service, pp. 5-8; NATO, 'RSM Placemats Archive', mei 2015 t/m mei 2017 (www.nato.int/cps/en/natolive/107995.htm).
- xxxvii Peters, H. M. (2021), 'Department of Defense Contractor and Troop Levels in Afghanistan and Iraq: 2007-2020', Washington, DC: Congressional Research Service, pp. 5-8
- xxxviii Interviews NAVO functionarissen.
- xxxix Salazar Toreon, B. (2019), 'U.S. Periods of War and Dates of Recent Conflicts', Washington, DC: Congressional Research Service, pp. 7-8.
- xl Interviews uitgezonden militairen.
- xli Peters, H. M. (2021), 'Department of Defense Contractor and Troop Levels in Afghanistan and Iraq: 2007-2020', Washington, DC: Congressional Research Service, pp. 5-8; SIGAR (2019), 'Divided Responsibility: Lessons from U.S. Security Sector Assistance Efforts in Afghanistan', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, pp. 50-51.
- xlii Mahoney, C. W. (2020), 'United States defence contractors and the future of military operations', Defense & Security Analysis; Peters, H. M. (2021), 'Department of Defense Contractor and Troop Levels in Afghanistan and Iraq: 2007-2020', Washington, DC: Congressional Research Service.

- xiii Zie SIGAR (2018), 'Afghanistan National Defense and Security Forces: DOD Lacks Performance Data to Assess, Monitor, and Evaluate Advisors Assigned to the Ministries of Defense and Interior', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction; SIGAR (2018), 'Quarterly Report to the United States Congress, 30 April 2018', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, p. 115; SIGAR (2018), 'Quarterly Report to the United States Congress, 30 July 2018', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, p. 95 en p. 103; Hartung, W. D. (2021), 'Profits of War: Corporate Beneficiaries of the Post-9/11 Pentagon Spending Surge', Watson Institute of International and Public Affairs, Brown University, p. 14.
- xiv Gaines, K. T. (2019), 'Contractors in Afghanistan are Fleecing the American Taxpayer', Small Wars Journal; Inspector General U.S. Department of Defense (2019), 'Evaluation of U.S. and Coalition Efforts to Train, Advise, Assist, and Equip Afghan Tactical Air Coordinators, Air Liaison Officers, and Afghan Air Targeting Officers', Alexandria, VA: Department of Defense, Office of Inspector General; Interne documenten ministerie van Justitie en Veiligheid.
- xv NAVO, 'Warsaw Summit Declaration on Afghanistan', 9 juli 2016 (www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133171.htm?selectedLocale=en).
- xvi NAVO, 'Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meeting of NATO Heads of State and/or Government in Brussels on 25 May 2017' (www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_144098.htm); NAVO, 'Joint Statement on the Resolute Support Mission in Afghanistan', 12 juli 2018 (www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156625.htm); NAVO, 'London Declaration issued by NATO Heads of State and Government', 4 december 2019 (www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm); NAVO, 'NATO-Afghanistan relations', december 2020 (www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/2012-backgroundunder-afghanistan-e.pdf).
- xvii SIGAR (2017), 'Quarterly Report to the United States Congress, 30 April 2017', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, p. 82.
- xviii Maley, W. en Jamal, A.S. (2022), 'Diplomacy of Disaster: The Afghanistan 'Peace Process' and the Taliban Occupation of Kabul', The Hague Journal of Diplomacy 17(1): 32-63.
- xix U.S. Department of State, 'Agreement for Bringing Peace to Afghanistan', 29 februari 2020 (www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/Agreement-For-Bringing-Peace-to-Afghanistan-02.29.20.pdf).
- i Interviews uitgezonden militairen en Afghaanse counterpart; Interne documenten ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
- ii Interviews NAVO functionarissen, uitgezonden militairen en Afghaanse counterparts. Interne documenten ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
- iii Kamerbrief over Nederlandse deelname aan vredesmissies, 24 maart 2020, Kamerstuk 29521, nr. 404, p. 2; Interviews medewerkers ministerie van Defensie in Den Haag; intern document ministerie van Defensie.
- liii Interviews medewerkers ministerie van Defensie in Den Haag; Interne documenten ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
- liv Gibbons-Neff, T., Cooper, H. en Schmitt, E. (2021), 'Departure of U.S. Contractors Poses Problems for Afghan Military', The New York Times.
- lv SIGAR (2022), 'Collapse of the Afghan National Defense and Security Forces: An Assessment of the Factors That Led to Its Demise', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, p. 35.
- lvi Schroden, J. (2021), 'Lessons from the Collapse of Afghanistan's Security Forces', CTC Sentinel 14(8): 45-61.
- lvii Schroden, J. (2021), 'Lessons from the Collapse of Afghanistan's Security Forces', CTC Sentinel 14(8): 45-61, p. 55; Lynch III, T.F. (2022), 'Deconstructing the Collapse of Afghanistan National Defense and Security Forces', Parameters 52(3): 37-57, p. 52.
- lviii SIGAR (2022), 'Collapse of the Afghan National Defense and Security Forces: An Assessment of the Factors That Led to Its Demise', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction.
- lix Schroden, J. (2021), 'Lessons from the Collapse of Afghanistan's Security Forces', CTC Sentinel 14(8): 45-61; SIGAR (2022), 'Collapse of the Afghan National Defense and Security Forces: An Assessment of the Factors That Led to Its Demise', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction; SIGAR (2022), 'Why the Afghan Government Collapsed', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, p. 17.
- lx Schroden, J. (2021), 'Lessons from the Collapse of Afghanistan's Security Forces', CTC Sentinel 14(8): 45-61, p. 55-56.
- lxi Schroden, J. (2021), 'Lessons from the Collapse of Afghanistan's Security Forces', CTC Sentinel 14(8): 45-61.

- bii Interne documenten BZ. Voor publieke bronnen zie bijvoorbeeld Clayton, T. (2021), 'U.S. Military Withdrawal and Taliban Takeover in Afghanistan: Frequently Asked Questions', Congressional Research Service, p.10; The Guardian (2021), 'No one saw this coming. Raab says of Taliban's rapid Afghan takeover' (www.theguardian.com/world/2021/aug/17/no-one-saw-this-coming-raab-taliban-rapid-afghan-takeover); Der Spiegel (2021), 'SPD-Außenminister Heiko Maas räumt Fehler ein' (www.spiegel.de/politik/deutschland/afghanistan-aussenminister-heiko-maas-spd-raeumt-fehler-ein-a-6cc87db9-f3c9-494b-a579-54dc918111fc).
- biii NATO, 'NATO and Afghanistan' (www.nato.int/cps/en/natohq/topics_8189.htm).
- biv Zie bijvoorbeeld The New York Times, 'U.S. and I.M.F. Apply a Financial Squeeze on the Taliban' (www.nytimes.com/2021/08/18/business/afghan-central-bank.html); BBC News, 'Taliban will not be able to access most Afghan central bank assets' (www.bbc.com/news/business-58261659).
- bv The White House, 'Remarks by President Biden on the End of the War in Afghanistan', 31 augustus 2021.
- bvi Kamerstuk 27925, nr. 71.
- bvii Ministerie van Defensie (2007), 'Eindevaluatie Provincial Reconstruction Team Baghlan 5 juli 2004 – 30 september 2006'.
- bviii Kamerstuk 29521, nr. 33, bijlage 2.
- bxix Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006 – 2010, Kamerstuk 27925, nr. 436.
- bxx IOB (2020), 'Op zoek naar draagvlak: de geïntegreerde politietrainingsmissie in Kunduz, Afghanistan. Post-missiebeoordeling' (www.iob-evaluatie.nl/publicaties/rapporten/2019/11/19/432-kunduz).
- bxi Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie in Den Haag.
- bxi Artikel-100-brief 1 september 2014, Kamerstuk 29521, nr. 254, p.4; artikel-100-brief verlenging missie, 11 september 2017, Kamerstuk 27925, nr. 611, p. 2; artikel-100-brief verlenging missie, 15 juni 2018, Kamerstuk 27925, nr. 630, p.3; interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie in Den Haag.
- bxiiii Interne documenten ministerie van Defensie.
- bxiiv Kamerbrief 23 juni 2014, 'Kennisgeving Nederlandse bijdrage NAVO Resolute Support', Kamerstuk 28676, nr. 206.
- bxiy Kamerbrief 1 september 2014, 'Artikel 100 brief over een Nederlandse bijdrage aan de NAVO-missie Resolute Support in Afghanistan', Kamerstuk 29521, nr. 254.
- bxiy Kamerbrief 1 september 2014, 'Artikel 100 brief over een Nederlandse bijdrage aan de NAVO-missie Resolute Support in Afghanistan', Kamerstuk 29521, nr. 254.
- bxiy Interne documenten ministerie van Defensie.
- bxiy Kamerbrief 1 september 2014, 'Artikel 100 brief over een Nederlandse bijdrage aan de NAVO-missie Resolute Support in Afghanistan', Kamerstuk 29521, nr. 254.
- bxiy Interne documenten ministerie van Defensie.
- bxiy Kamerbrief 1 september 2014, 'Artikel 100 brief over een Nederlandse bijdrage aan de NAVO-missie Resolute Support in Afghanistan', Kamerstuk 29521, nr. 254, p. 10.
- bxiy Zie IOB evaluatie Nederlandse bijdrage aan stabiliteit in fragiele contexten (www.iob-evaluatie.nl/).
- bxiy Interviews uitgezonden militairen.
- bxiy Interne documenten ministerie van Defensie.
- bxiy SIGAR (2017), 'Reconstructing the ANDSF: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction; SIGAR (2022), 'Police in conflict: lessons from the U.S. Experience in Afghanistan', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction.
- bxiy Interne documenten ministerie van Defensie.
- bxiy Interne documenten ministerie van Defensie; interview uitgezonden militair.
- bxiy Intern document ministerie van Buitenlandse Zaken; interview uitgezonden militair.
- bxiy Interne documenten ministerie van Defensie.
- bxiy Interne documenten ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie; Interview uitgezonden militair. Zie ook hoofdstuk vier.
- xc Interne documenten ministerie van Defensie.
- xc Artikel-100-brief, 1 september 2014, Kamerstuk 29521, nr. 254 en interne documenten ministerie van Defensie.
- xcii Artikel-100-brief, 1 september 2014, Kamerstuk 29521, nr. 254 en interne documenten ministerie van Defensie.
- xciii Artikel-100-brief, 1 september 2014, Kamerstuk 29521, nr. 254 en intern document ministerie van Defensie.
- xciv Artikel-100-brief, 1 september 2014, Kamerstuk 29521, nr. 254 en interne documenten ministerie van Defensie.
- xcv Ali, O. (2015), 'The 2015 Insurgency in the North: Case studies from Kunduz and Sar-e Pul provinces', Afghanistan Analysts Network; Ali, O. (2015), 'The 2015 Insurgency in the North (2): Badakhshan's Jurm district under siege', Afghanistan Analysts Network; Ali, O. (2015), 'The 2015 Insurgency in the North (3): The fall and recapture of Kunduz', Afghanistan Analysts Network.

- xcvi Ali, O. (2015), 'The 2015 Insurgency in the North (3): The fall and recapture of Kunduz', Afghanistan Analysts Network; Cooke, P. en Urwin, E. (2015). 'Security and social developments in Kunduz', Kabul: United States Institute of Peace (USIP); Fisher, D. en Mercado, C. (2016) 'Why Kunduz fell', Small Wars Journal; Dirkx, T. (2017), 'The Unintended Consequences of US Support on Militia Governance in Kunduz Province, Afghanistan', Civil Wars 19:3, 377-401; Terpstra, N. (2022), 'Opportunity Structures, Rebel Governance, and Disputed Leadership: The Taliban's Upsurge in Kunduz Province, Afghanistan, 2011-2015', Studies in Conflict & Terrorism, 45:4, 258-284.
- xcvii NATO, 'Resolute Support Mission (RSM): Key Facts and Figures' (www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_07/20180706_2018-07-RSM-Placemat.pdf).
- xcviii Interne documenten ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
- xcix Kamerstuk 27295, nr. 630, p. 12.
- c Kamerstuk 27925, nr. 632, p. 16.
- ci Kamerstuk 27295, nr. 630, p. 13.
- cii Kamerstuk 27925, nr. 632, p. 38.
- ciii Kamerstuk 27925, nr. 630, p. 13.
- civ Kamerstuk 27925, nr. 632, p. 16.
- cv Kamerstuk 27925, nr. 383, p. 11.
- cvi Interviews met adviseurs PIAT.
- cvi Kamerstuk 27925, nr. 383, p. 11 en interne documenten ministerie van Justitie en Veiligheid.
- cviii Kamerstuk 29521, nr. 404, p. 2; Kamerstuk 27925, nr. 407, p. 7.
- cix Kamerstuk 29521, nr. 404, p. 2; Kamerstuk 27925, nr. 407, p. 7; Kamerstuk 27925, nr. 784, pp. 5-7; Interviews medewerkers ministerie van Defensie en ministerie van Justitie en Veiligheid.
- cx Kamerstuk 27925, nr. 784, p. 5.
- cxii Kamerstuk 27925, nr. 407, p. 7; Kamerstuk 27925, nr. 784, p. 5.
- cxiii Intern document ministerie van Buitenlandse Zaken; Op 26 november 2020 schreef het kabinet: 'Nederland blijft in NAVO-verband benadrukken dat eventuele aanpassingen van het troepenaantal in nauwe samenwerking tussen bondgenoten gecoördineerd dienen te worden. Hierbij blijft het uitgangspunt "in together, adjust together, out together".' Zie Kamerstuk 27925, nr. 756, p. 2.
- cxiii Kamerstuk 28676, nr. 361, p. 2.
- cxiv Politico, 13 juni 2021, 'Biden heads to NATO amid friction over Afghanistan withdrawal' (www.politico.com/news/2021/06/13/biden-nato-afghanistan-withdrawal-493580); The Guardian, 'US withdrawal from Afghanistan a mistake, says UK defence secretary', 13 augustus 2021 (www.theguardian.com/world/2021/aug/13/us-withdrawal-afghanistan-mistake-uk-defence-secretary-ben-wallace); Der Spiegel, 'German Foreign Minister on the Afghanistan Debatte: "I Don't Know If It's Possible to Completely Make Up for Everything"', 24 augustus 2021, (www.spiegel.de/international/germany/german-foreign-minister-on-the-afghanistan-debate-i-don-t-know-if-it-s-possible-to-completely-make-up-for-everything-a-2901ca30-cd06-43c8-a847-5bb7fa151fbc). Zie ook Ellehuus, R. (2021), 'Fall of Kabul: Inconvenient Truths for NATO', Center for Strategic & International Studies.
- cxv Intern document ministerie van Buitenlandse Zaken; Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie in Den Haag.
- cxvi Kamerstuk 27925, nr. 769.
- cxvii Kamerstuk 27925, nr. 781, p. 1.
- cxviii Kamerstuk 27925, nr. 780.
- cxix Interne documenten ministerie van Defensie.
- cxx Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie in Den Haag.
- cxix Ministerie van Defensie, 'Tijdperk Afghanistan stopt na 20 jaar' (<https://www.defensie.nl/onderwerpen/missie-in-afghanistan/einde-aan-missie-in-afghanistan>). Zie ook VOA News, 'Afghan Taliban Threaten to Target US, NATO Troops if US Misses Exit Deadline' (www.voanews.com/a/south-central-asia-afghan-taliban-threaten-target-us-nato-troops-if-us-misses-exit-deadline/6203804.html).
- cxix Kamerstuk 28676, nr. 353, p. 3.
- cxix Kamerstuk 27925, nr. 769.
- cxix Kamerstuk 27925, nr. 779.
- cxix Kamerstuk 27925, nr. 769.
- cxix Kamerstuk 27925, nr. 771; Kamerstuk 27925, nr. 780, p. 10; intern document ministerie van Buitenlandse Zaken.
- cxix Kamerstuk 27925, nr. 780, p. 64; Interviews medewerkers ministerie van Defensie en ministerie van Buitenlandse Zaken.

- cxviii Interviews medewerkers ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken in Den Haag.
- cxix Ministerie van Defensie, 'Luchtmacht maakt in Eindhoven kennis met beoogde opvolger C-130', (www.defensie.nl/actueel/nieuws/2022/09/10/luchtmacht-maakt-in-eindhoven-kennis-met-beoogde-opvolger-c-130).
- cxix Tweeminutendebat, 'Meest recente situatie in Afghanistan', 17 augustus 2021, 2021D38491. Minister van Buitenlandse Zaken Sigrid Kaag zei hierin het volgende: "Ik kan niet genoeg benadrukken — dat heeft u ook president Biden, president Macron en de Britse premier horen zeggen — hoe wij als internationale gemeenschap, en Nederland natuurlijk als onderdeel daarvan, zijn verrast en overrompeld door de snelheid, het ijtempo, waarmee de Taliban zich uiteindelijk meester hebben gemaakt van het land."
- cxixi Feitenrelaas evacuatieoperatie Afghanistan, 7 september 2021, Kamerstuk 27925, nr. 806, p. 24.
- cxixii Kamerstuk 29521, nr. 254, p. 14.
- cxixiii Felbab-Brown, V. 'Blood and hope in Afghanistan: A June 2015 update', May 26, 2015, Brookings Institute; Intern document ministerie van Buitenlandse Zaken.
- cxixiv SIGAR (2017), 'Reconstructing the ANDSF: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, pp. 69-105.
- cxixv Friesendorf, C. and Krempel, J. (2011), 'Militarized versus Civilian Policing: Problems of Reforming the Afghan National Police', Frankfurt: Peace Research Institute Frankfurt (PRIF); SIGAR (2017), 'Reconstructing the ANDSF: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction.
- cxixvi SIGAR (2017), 'Reconstructing the ANDSF: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction.
- cxixvii SIGAR (2014), 'Quarterly Report to the United States Congress, 30 October 2014', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction.
- cxixviii SIGAR (2021), 'What We Need to Learn', pp. 18-19; McNally, L. en Bucala, P. (2015), 'The Taliban Resurgent: Threats to Afghanistan's Security', Washington, D.C.: Institute for the Study of War.
- cxixix Felbab-Brown, V. 'Blood and hope in Afghanistan: A June 2015 update', May 26, 2015, Brookings Institute; Rosenberg, M. en Ahmed, A. (2015), 'Figures From U.S.-Led Coalition Show Heavy 2014 Losses for Afghan Army', New York Times; SIGAR (2015), 'Supplement to SIGAR's January 2015 Quarterly Report to the United States Congress', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction.
- cxl UNAMA, 'Afghanistan Annual Report 2014: Protection of Civilians in Armed Conflict', februari 2015 (<https://reliefweb.int/report/afghanistan/afghanistan-annual-report-2014-protection-civilians-armed-conflict>).
- cxli US Department of Defense, 'Enhancing Stability and Security in Afghanistan', December 2018, p. 21 (<https://media.defense.gov/2018/Dec/20/2002075158/-1/-1/1/1225-REPORT-DECEMBER-2018.PDF>).
- cxlii Interviews NAVO functionarissen, uitgezonden militairen, medewerkers ministerie van Defensie in Den Haag en medewerker ambassade Kaboel.
- cxliii Interviews uitgezonden beleidsmedewerkers en NAVO functionarissen.
- cxliv SIGAR (2017), 'Reconstructing the ANDSF: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, p. 112; SIGAR (2022), 'Interim Report: Collapse of the Afghan National Defense and Security Forces: An Assessment of the Factors That Led to Its Demise', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, pp. 29-31.
- cxlv Intern document ministerie van Buitenlandse Zaken.
- cxlvi Interne documenten ministerie van Defensie.
- cxlvii Interne documenten ministerie van Defensie.
- cxlviii Interviews medewerkers op hoofdkwartier NAVO, medewerkers ambassade Kaboel, uitgezonden adviseurs en andere uitgezonden militairen, medewerkers ministerie van Defensie in Den Haag.
- cxlix Interne documenten ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
- cl SIGAR (2014), 'Quarterly Report to the United States Congress, 30 July 2021', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, p. 62; Roggio, B., 'Analysis: US military assessment of Taliban control of Afghan districts is flawed', FDD's Long War Journal, 2 November 2016; Cordesman, A. (2022), 'The Lessons of the Afghan War that No One Will Want to Learn', Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, p.6; Manza, J., 'I wrote NATO's lessons from Afghanistan. Now I wonder: What have we learned?', New Atlanticist, 11 augustus 2022; The Washington Post, 'The Afghanistan Papers, At War with the Truth', 9 december 2019.
- cli Interviews uitgezonden adviseurs en andere uitgezonden militairen, medewerkers op het NAVO-hoofdkwartier in Brussel.
- clii Interviews medewerkers op het NAVO-hoofdkwartier in Brussel, medewerkers ambassade in Kaboel, uitgezonden militairen en medewerkers ministerie van Defensie in Den Haag.

- Manza, J., 'I wrote NATO's lessons from Afghanistan. Now I wonder: What have we learned?' New Atlanticist, 11 augustus 2022, Interne documenten ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie; Interviews medewerkers op het NAVO-hoofdkwartier in Brussel, medewerkers ambassade in Kaboel, adviseurs, andere uitgezonden militairen en medewerkers ministerie van Defensie en ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag.
- Interviews medewerkers op het NAVO-hoofdkwartier in Brussel, medewerkers ambassade in Kaboel, ministerie van Defensie in Den Haag.
- Interviews medewerkers op het NAVO-hoofdkwartier in Brussel, medewerkers ambassade in Kaboel, andere medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken, medewerkers ministerie van Defensie in Den Haag, uitgezonden militairen.
- Manza, J., 'I wrote NATO's lessons from Afghanistan. Now I wonder: What have we learned?', New Atlanticist, 11 augustus 2022; Interviews medewerkers op het NAVO-hoofdkwartier in Brussel, uitgezonden militairen, andere medewerkers ministerie van Defensie en Buitenlandse Zaken.
- Interviews adviseurs en andere uitgezonden militairen, medewerkers ministerie van Defensie in Den Haag, ambassade in Kaboel.
- Interne rapportages ministerie van Defensie; interviews uitgezonden adviseurs en andere militairen, medewerkers ambassade Kaboel.
- Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken en ministerie van Defensie in Den Haag, uitgezonden militairen, andere uitgezonden medewerkers.
- MIVD rapportages, gederubriceerd.
- Kamerstuk 27925, nr. 541, p. 4.
- Kamerstuk 27925, nr. 601, p. 5.
- Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken en ministerie van Defensie in Den Haag, uitgezonden militairen.
- Voor een uitgebreidere beschrijving hiervan zie Kamminga, J. (2021), 'Je wordt bedankt Bin Laden. 20 jaar Nederland in Afghanistan', Jalapeño Books, pp. 19-21 en p. 266.
- Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken en ministerie van Defensie in Den Haag, uitgezonden militairen.
- Interviews uitgezonden militaire en politie adviseurs, andere uitgezonden militairen, Afghaanse counterparts, en medewerkers ministerie van Defensie en ministerie van Justitie en Veiligheid/de Nationale Politie in Den Haag.
- Interne documenten ministerie van Defensie; Interviews uitgezonden adviseurs, andere uitgezonden militairen, Afghaanse counterparts, en medewerkers ministerie van Defensie en ministerie van Justitie en Veiligheid/de Nationale Politie in Den Haag.
- Interviews uitgezonden adviseurs, andere uitgezonden militairen, Afghaanse counterparts, medewerkers op het NAVO-hoofdkwartier in Brussel, medewerkers ambassade Kaboel en medewerkers ministeries van Defensie, Justitie en Veiligheid en Buitenlandse Zaken in Den Haag.
- SIGAR (2017), 'Reconstructing the ANDSF: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, p. 115; SIGAR (2021), '2021 High-Risk List', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, p. 18.
- SIGAR (2017), 'Reconstructing the ANDSF: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, p. 118; SIGAR (2021), '2021 High-Risk List', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, p. 31-32.
- SIGAR (2017), 'Reconstructing the ANDSF: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, p. 111, pp. 120-129; SIGAR (2022), 'Interim Report: Collapse of the Afghan National Defense and Security Forces: An Assessment of the Factors That Led to Its Demise', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, p. 32.
- Zie SIGAR (2019), 'Quarterly Report to the United States Congress', 30 January 2019, Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, pp. 68-72; SIGAR (2019), 'Quarterly Report to the United States Congress, 30 April 2019', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, pp. 73-74; Sharifi, S. en Adamou, L. (2018), 'Taliban threaten 70% of Afghanistan, BBC finds', British Broadcasting Corporation; Nordland, R., Ngu, A. en Abed, F. (2018), 'How the U.S. Government Misleads the Public on Afghanistan', New York Times; Hamid, T (2019), '64 Administrative Units Partially Paralyzed In 19 Provinces', Tolo News; Roggio, B. (2019), 'Afghan government unable to administer 64 districts', FDD's Long War Journal; Bezhan, F. (2020), 'The Taliban, The Government, And Islamic State: Who Controls What In Afghanistan?' RFE/RL; Roggio, B. (2022), 'Mapping the Fall of Afghanistan', FDD's Long War Journal.

- chxiii Dobbins, J., Campbell, J. H., Mann, S., Miller, L. E. (2019), 'Consequences of a Precipitous U.S. Withdrawal from Afghanistan', RAND Corporation. De auteurs concluderen op p. 12 van dit rapport het volgende: 'As noted, it has become a common view that there is no military solution to the war in Afghanistan, but this is, at best, only half true. Winning may not be an available option, but losing certainly is, and a precipitous departure, no matter how rationalized, would mean choosing to lose.' Zie ook: Thomas, C. (2021), 'Afghanistan: Background and U.S. Policy - In Brief: March 25, 2021', Congressional Research Service; Afghanistan Study Group (2021), 'Afghanistan Study Group Final Report, February 2021', Washington D.C.: United States Institute of Peace (USIP). De auteurs van dit rapport concluderen op p. 76 het volgende: 'The probability of maintaining some sort of stability in Afghanistan after a prompt withdrawal of troops and a substantial reduction in aid is minimal. Almost every interlocutor the Study Group consulted used the word "catastrophic" or a synonym thereof to describe the effects of this option.'
- chxiv Schrodten, J. (2021), 'Afghanistan's Security Forces Versus the Taliban: A Net Assessment', CTC Sentinel 14(1): 20-29; Afghanistan Study Group (2021), 'Afghanistan Study Group Final Report, February 2021', Washington D.C.: United States Institute of Peace (USIP), pp. 75-76. Cordesman, A. H. (2020), 'Afghanistan: "Peace" as the Vietnamization of a U.S. Withdrawal?', Washington, D.C.: Center for Strategic & International Studies; Interne documenten ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
- chxv SIGAR (2017), 'Reconstructing the ANDSF: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, pp. 115-117; SIGAR (2022), 'Collapse of the Afghan National Defense and Security Forces: An Assessment of the Factors That Led to Its Demise', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, p. 14.
- chxvi Kamerstuk 29521, nr. 414, 23 september 2020, p. 6.
- chxvii Kamerstuk 27925, nr. 784, 19 mei 2021, p. 8.
- chxviii Interviews uitgezonden militairen, medewerkers ministerie van Defensie in Den Haag, NAVO functionaris.
- chxix Kamerstuk 27925, nr. 784, 19 mei 2021, p. 8.
- chxx Kamerstuk 27925, nr. 383, 24 mei 2019, p.11; Department of Defense, 'Enhancing security and stability in Afghanistan', December 2020, p.61; Department of Defense, 'Fiscal Year 2021 Overseas Contingency Operations (OCO) Request Afghanistan Security Forces Fund (ASFF)', februari 2020, p. 106.
- chxxi Interne documenten ministerie van Defensie; Interviews uitgezonden militairen.
- chxxii SIGAR (2017), 'Reconstructing the ANDSF: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, pp. 119-120; Clayton, T. (2019), 'Afghanistan: Background and U.S. Policy', Washington, D.C.: Congressional Research Service, p. 17; Department of Defense, 'Enhancing Security and Stability in Afghanistan', December 2020.
- chxxiii Interviews uitgezonden militairen.
- chxxiv Artikel-100-brief 1 september 2014, Kamerstuk 29521, nr. 254, pp 3-4; artikel-100-brief verlenging missie, 11 september 2017, Kamerstuk 27925, nr. 611, p. 2; artikel-100-brief verlenging missie, 15 juni 2018, Kamerstuk 27925, nr. 630, pp. 2-3.
- chxxv Kamerstuk 29521, nr. 254.
- chxxvi Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken en Ministerie van Defensie in Den Haag, Nederlandse diplomaten op de PV NAVO en ambassade in Kaboel, uitgezonden militairen.
- chxxvii Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken en ministerie van Defensie in Den Haag, Nederlandse en buitenlandse medewerkers op het NAVO-hoofdkwartier in Brussel, uitgezonden militairen.
- chxxviii Kamerstuk 27925, nr. 611 (2017). En als "doelen in het Westen" in Kamerstuk 29521, nr. 407 (2020).
- chxxix Kamerstuk 29521, nr. 254 (2014).
- cxc Kamerstuk 29521, nr. 383 (2019).
- cxci Barfield, T. (2010), 'Afghanistan: A Cultural and Political History'. Princeton: Princeton University Press; Suhrke, A. (2013), 'Statebuilding in Afghanistan: a contradictory engagement', Central Asian Survey, 32(3): 271-286; Malejacq, R. (2019), 'Warlord Survival: The Delusion of State Building in Afghanistan', Ithaca: Cornell University Press.
- ccii Suhrke, A. (2013), 'Statebuilding in Afghanistan: a contradictory engagement', Central Asian Survey, 32(3): 271-286; Verkoren, W. en Kamphuis, B. (2013), 'State Building in a Rentier State: How Development Policies Fail to Promote Democracy in Afghanistan', Development and Change 44(3): 501-526; Malejacq, R. (2019), 'Warlord Survival: The Delusion of State Building in Afghanistan', Ithaca: Cornell University Press.
- cciii Barfield, T. (2010), 'Afghanistan: A Cultural and Political History', Princeton: Princeton University Press; Barfield, T. (2011), 'Afghanistan's ethnic puzzle: decentralizing power before the U.S. withdrawal', Foreign Affairs 90(5), 54-65; Verkoren, W. (2010), 'Interventie en staatsvorming in Afghanistan en elders: 'It's the economy, stupid'', Internationale Spectator, 64(4): 216-219.
- cciv Giustozzi, A. (2020), 'More war, insurgency, and counterinsurgency', in: Rubin, B.R., 'Afghanistan: What everyone needs to know', Oxford University Press, p. 233.

- cxv Suhrke, A. (2013), 'Statebuilding in Afghanistan: a contradictory engagement', *Central Asian Survey* 32(3): 271-286; Neumann, R.E. (2015), 'Failed Relations between Hamid Karzai and the United States: What Can We Learn?', Washington, DC: United States Institute of Peace (USIP); Packer, G. (2016), 'Afghanistan's Theorist-In-Chief', *The New Yorker*, 4 juli 2016. Zie Bobin, F. (2013), 'Hamid Karzai: 'The United States behaves in Afghanistan like a colonial power'', *Le Monde*, 10 december 2013; Sief, K. (2014), 'Interview: Karzai says 12-year Afghanistan war has left him angry at U.S. government', *Washington Post*, 2 maart 2014; Neumann, R.E. (2015), 'Failed Relations between Hamid Karzai and the United States: What Can We Learn?' Washington, DC: United States Institute of Peace (USIP). Zie ook een TED talk van Ashraf Ghani uit 2005 waarin hij 'technical assistance' aan ontwikkelingslanden bekritiseert. Hij noemde het "the ugly face of the developed world to the developing countries (...). Tens of billions of dollars are supposedly spent on building capacity with people who are paid up to fifteen hundred dollars a day, who are incapable of thinking creatively or organically." (www.ted.com/talks/ashraf_ghani_how_to_rebuild_a_broken_state?language=nl).
- cxvi International Crisis Group 2017, 'Afghanistan: The Future of the National Unity Government', Kabul/Brussels: International Crisis Group, p. 2.
- cxvii International Crisis Group 2017, 'Afghanistan: The Future of the National Unity Government', Kabul/Brussels: International Crisis Group, pp. 13-14; Sharan, T. (2021), 'What Went Wrong: The 2021 Collapse of the Afghan National Security Forces', *Afghanistan Analysts Network*.
- cxviii Terpstra, N. (2022), 'Opportunity Structures, Rebel Governance, and Disputed Leadership: The Taliban's Upsurge in Kunduz Province, Afghanistan, 2011-2015', *Studies in Conflict & Terrorism* 45(4): 258-284, pp. 266-267.
- cxix Zie Suhrke, A. (2013), 'Statebuilding in Afghanistan: a contradictory engagement', *Central Asian Survey*, 32(3): 271-286. Zie ook par. 3.2.
- cc Verkoren, W. 'Interventie en staatsvorming in Afghanistan en elders: 'It's the economy, stupid'', *Internationale Spectator*, 64(4): 216-219.
- cci Verkoren, W. 'Interventie en staatsvorming in Afghanistan en elders: 'It's the economy, stupid'', *Internationale Spectator*, 64(4): 216-219.
- cii Suhrke, A. (2013), 'Statebuilding in Afghanistan: a contradictory engagement', *Central Asian Survey*, 32(3): 271-286, p. 276; SIGAR (2016), 'Corruption in Conflict', Arlington, VA: Special Inspector for Afghanistan Reconstruction, pp. 71-73; Münch, P. en Veit, A. (2017), 'Intermediaries of Intervention: How Local Power Brokers Shape External Peace- and State-Building in Afghanistan and Congo', *International Peacekeeping*, 25(2): 266-292.
- cciii SIGAR (2016), 'Corruption in Conflict', Arlington, VA: Special Inspector for Afghanistan Reconstruction.
- cciv Interviews adviseurs en andere uitgezonden militairen.
- ccv SIGAR (2016), 'Corruption in Conflict', Arlington, VA: Special Inspector for Afghanistan Reconstruction.
- ccvi SIGAR (2017), 'Reconstructing the ANDSF: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, pp. 156-159.
- ccvii Peceny, M. en Bosin, Y. (2011), 'Winning with warlords in Afghanistan', *Small Wars & Insurgencies*, 22(4): 603-618; Barfield, T. (2010), 'Afghanistan: A Cultural and Political History', Princeton: Princeton University Press; Suhrke, A. (2013), 'Statebuilding in Afghanistan: a contradictory engagement', *Central Asian Survey*, 32(3): 271-286.
- ccviii Giustozzi, A. (2009), 'Empires of Mud: Wars and Warlords in Afghanistan', London: C. Hurst & Co. (Publishers) Ltd.; Peceny, M. en Bosin, Y. (2011), 'Winning with warlords in Afghanistan', *Small Wars & Insurgencies*, 22(4): 603-618; Goodhand, J. en Hakimi, A. (2014), 'Counterinsurgency, Local Militias, and Statebuilding in Afghanistan', Washington, DC: United States Institute of Peace (USIP); Mukhopadhyay, D. (2014), 'Warlords, Strongman Governors, and the State in Afghanistan', New York: Cambridge University Press; Dirkx, T. (2017), 'The Unintended Consequences of US Support on Militia Governance in Kunduz Province, Afghanistan', *Civil Wars*, 19(3): 377-401; Malejacq, R. (2019), 'Warlord Survival: The Delusion of State Building in Afghanistan', Ithaca: Cornell University Press.
- ccix Fishstein, P. en Wilder, A. (2012), 'Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan', Medford, MA: Feinstein International Center, Tufts University, p. 35; Suhrke, A. (2013), 'Statebuilding in Afghanistan: a contradictory engagement', *Central Asian Survey*, 32(3): 271-286, p. 272.
- ccx Jackson, A. (2018), 'Life under the Taliban shadow government', London: Overseas Development Institute; Terpstra, N. (2020), 'Rebel governance, rebel legitimacy, and external intervention: assessing three phases of Taliban rule in Afghanistan', *Small Wars and Insurgencies* 31(6): 1143-1173.
- ccxi Johnson, T.H. (2018), 'Taliban Narratives: The Use and Power of Stories in the Afghanistan Conflict', London: Hurst; Terpstra, N. (2020), 'Rebel governance, rebel legitimacy, and external intervention: assessing three phases of Taliban rule in Afghanistan', *Small Wars and Insurgencies* 31(6): 1143-1173.

- ccxii Coll, S. (2018), 'Directorate S: The C.I.A. and America's Secret Wars in Afghanistan and Pakistan', New York: Penguin Press; Jackson, A. en Weigand, F. (2019), 'The Taliban's War for Legitimacy in Afghanistan', *Current History*. Voor een beschrijving van de invloed van zowel Pakistan als Iran zie Giustozzi, A. (2020), 'More war, insurgency, and counterinsurgency', in: Rubin, B. R., 'Afghanistan, What everyone needs to know', Oxford University Press, p. 240.
- ccxiii Fair, C., Crane, K., Chivvis, C.S., Puri, S. en Spirtas, M. (2010), 'Pakistan: Can the United States Secure an Insecure State?', Santa Monica, CA: RAND Corporation, p. 185; Rubin, B. (2017), 'Afghanistan and Considerations of Supply', *War on the Rocks*, 11 juli 2017 (www.warontherocks.com/2017/07/the-war-in-afghanistan-and-considerations-of-supply/).
- ccxiv Reuters (2018), 'U.S. suspends at least \$900 million in security aid to Pakistan' (www.reuters.com/article/us-usa-pakistan-aid-idUSKBN1ET2DX); New York Times (2018), 'Trump, Citing Pakistan as a 'Safe Haven' for Terrorists, Freezes Aid' (www.nytimes.com/2018/01/04/us/politics/trump-pakistan-aid.html).
- ccv SIGAR (2017), 'Reconstructing the ANDSF: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, p. 168; SIGAR (2022), 'Interim Report: Collapse of the Afghan National Defense and Security Forces: An Assessment of the Factors That Led to Its Demise', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, pp. 12-16.
- ccvi Clark, K. (2021), 'The Taleban's rise to power: As the US prepared for peace, the Taleban prepared for war', *Afghanistan Analysts Network* (www.afghanistan-analysts.org/en/reports/war-and-peace/the-talebans-rise-to-power-as-the-us-prepared-for-peace-the-taleban-prepared-for-war/); Interne documenten ministerie van Buitenlandse Zaken.
- ccvii SIGAR (2022), 'Interim Report: Collapse of the Afghan National Defense and Security Forces: An Assessment of the Factors That Led to Its Demise', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction.
- ccviii Maisel, A., 'The advisor's dilemma: Endemic challenges and unrealized opportunities in the training mission in Afghanistan', *Modern War Institute at West Point*, May 17, 2017 (<https://mwi.usma.edu/advisers-dilemma-endemic-challenges-unrealized-opportunities-training-mission-afghanistan/>); Kamerstuk 27925, nr. 784, 19 mei 2021, p. 6; Interne documenten ministerie van Defensie; Interviews uitgezonden adviseurs, andere uitgezonden militairen, en medewerkers ministerie van Defensie, ministerie van Buitenlandse Zaken en ministerie van Justitie en Veiligheid/de Nationale Politie in Den Haag.
- ccix Interne documenten ministerie van Defensie; interviews Afgaanse counterparts, adviseurs, andere uitgezonden militairen, functionarissen NAVO-hoofdkwartier in Brussel, medewerkers ministerie van Defensie en ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag.
- ccx SIGAR (2017), 'Reconstructing the ANDSF: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, p.161; Intern document ministerie van Buitenlandse Zaken; Interviews adviseurs, andere uitgezonden militairen, medewerkers ambassade Kaboel.
- ccxi Interviews uitgezonden militairen.
- ccxii Interviews Afgaanse counterparts en adviseurs.
- ccxiii Interviews Afgaanse counterparts en adviseurs.
- ccxiv SIGAR (2017), 'Reconstructing the ANDSF: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, pp. 160-161; Interviews Afgaanse counterparts, adviseurs, andere uitgezonden militairen, medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken en ministerie van Justitie en Veiligheid/Nationale politie in Den Haag en medewerker op het NAVO-hoofdkwartier in Brussel.
- ccv Interne documenten ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie; Interviews adviseurs, medewerkers ambassade Kaboel, medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag, en medewerker op het NAVO-hoofdkwartier in Brussel.
- ccvi Intern document ministerie van Buitenlandse Zaken; Interviews adviseurs, andere uitgezonden militairen, medewerkers ministerie van Defensie in Den Haag.
- ccvii Interviews adviseurs.
- ccviii Interviews Afgaanse counterparts, adviseurs, andere uitgezonden militairen en medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Justitie en Veiligheid/de Nationale politie.
- ccix Interne documenten ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie; Interviews adviseurs, andere uitgezonden militairen, medewerkers ministerie van Justitie en Veiligheid/de Nationale Politie.
- ccx Interviews adviseurs, andere uitgezonden militairen, medewerkers ministerie van Justitie en Veiligheid/de Nationale Politie.
- ccxi Interne documenten ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie; Interviews Afgaanse counterparts, adviseurs, andere uitgezonden militairen.
- ccxii Interviews adviseurs, andere uitgezonden militairen, medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Justitie en Veiligheid/ de Nationale Politie.
- ccxiii Interviews adviseurs, andere uitgezonden militairen en medewerker ambassade Kaboel.

- ccxxiv Interviews adviseurs, medewerkers PV NAVO en ambassade Kaboel, Afghaanse counterpart.
- ccxxv Interviews adviseurs en andere uitgezonden militairen.
- ccxxvi Kamerstuk 29521, nr. 254, p. 3, Kamerstuk 27925, nr. 541, p. 2 en NATO, 'Resolute Support Mission in Afghanistan (2015-2021)' (www.nato.int/cps/en/natohq/topics_113694.htm).
- ccxxvii Intern document ministerie van Buitenlandse Zaken; Interviews adviseurs en andere uitgezonden militairen.
- ccxxviii Interne documenten ministerie van Defensie; Interviews adviseurs, andere uitgezonden militairen en medewerkers van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid/de Nationale Politie.
- ccxxix Interne documenten ministerie van Defensie.
- ccxl SIGAR (2017), 'Reconstructing the ANDSF: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, p. 3 en p. 169; Interne documenten ministerie Justitie en Veiligheid; Interviews adviseurs, medewerkers ministeries van Defensie en Justitie en Veiligheid/de Nationale Politie.
- ccxli Interne documenten ministerie van Defensie.
- ccxlii SIGAR (2017), 'Reconstructing the ANDSF: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, p. 125.
- ccxliii Interne documenten ministerie van Defensie.
- ccxliv Interne documenten ministerie van Defensie.
- ccxlv Interne documenten ministerie van Defensie.
- ccxvi SIGAR (2021), 'What we need to learn: Lessons from Twenty Years of Afghanistan Reconstruction', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, p. x en p. 52; Interviews medewerkers NAVO-hoofdkwartier in Brussel en uitgezonden militair.
- ccxlvii Interviews adviseurs, andere uitgezonden militairen en medewerker ministerie van Defensie in Den Haag.
- ccxlviii Interviews adviseurs en andere uitgezonden militairen.
- cclix Interviews adviseurs en andere uitgezonden militairen.
- ccd Interviews Afghaanse counterparts.
- ccdi Interviews Afghaanse counterparts, adviseurs, andere uitgezonden militairen.
- ccdii SIGAR (2017), 'Reconstructing the ANDSF: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan', Arlington, VA: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, p. 152. Interviews adviseurs, Afghaanse counterparts, NAVO functionaris, medewerker ambassade Kaboel.
- ccdiii Intern document ministerie van Defensie.
- ccdlv Interviews Afghaanse counterparts.
- ccdlv Interviews adviseurs, andere uitgezonden militairen, functionarissen NAVO-hoofdkwartier in Brussel.
- ccdlvi Interne documenten ministerie van Defensie; Interviews uitgezonden adviseur, andere uitgezonden militair, medewerkers ministerie van Defensie in Den Haag.
- ccdvii Interviews medewerkers ministeries van Defensie, Buitenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid/de Nationale Politie in Den Haag, ambassade in Kaboel.
- ccdviii Zie bijvoorbeeld Zuercher, C. (2022), 'Impact of Aid in Highly Fragile States. A synthesis of three systematic reviews of aid to Afghanistan, Mali and South Sudan, 2008 – 2021', beschikbaar via www.iob-evaluatie.nl/publicaties/deelstudies/2022/11/10/synthese-systematic-reviews-afghanistan-mali-en-zuid-soedan; Erwin van Veen et al., 'Mission impossible? Police and justice capacity building by international peacekeeping missions', Clingendael 2019.
- ccdlx Toetsingskader 2014 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-336404.pdf>).
- ccdx IOB (2019), 'Op zoek naar draagvlak: de geïntegreerde politietrainingsmissie in Kunduz, Afghanistan: Post-missiebeoordeling' (www.iob-evaluatie.nl/publicaties/rapporten/2019/11/19/432-kunduz); IOB (2022), 'Een missie in een missie: de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA 2014-2019' (www.iob-evaluatie.nl/resultaten/publicaties/rapporten/2022/09/30/evaluatie-nederlandse-bijdrage-minusma).
- ccdxii Gerspacher, N., Glorioso, L. (eds.) (2022), 'Insights on Strategic Advising for Security Force Assistance', NATO Security Force Assistance Centre of Excellence, pp. 22-23, p. 125; Wiltenburg, I.L., Survey on SFA-type operations by Dutch service members, onderdeel van PhD dissertatie (te verschijnen, 2023).
- ccdxiii Wiltenburg, I.L., Survey on SFA-type operations by Dutch service members, onderdeel van PhD dissertatie (te verschijnen, 2023).
- ccdxiiii IOB (2019), 'Op zoek naar draagvlak: de geïntegreerde politietrainingsmissie in Kunduz, Afghanistan: Post-missiebeoordeling', par. 4.1.3 (www.iob-evaluatie.nl/publicaties/rapporten/2019/11/19/432-kunduz); IOB (2022), 'Een missie in een missie: de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA 2014-2019', par. 7.1 (www.iob-evaluatie.nl/resultaten/publicaties/rapporten/2022/09/30/evaluatie-nederlandse-bijdrage-minusma).

ccxiiv

IOB (2019), 'Op zoek naar draagvlak: de geïntegreerde politietrainingsmissie in Kunduz, Afghanistan: Post-missiebeoordeling' (www.iob-evaluatie.nl/publicaties/rapporten/2019/11/19/432-kunduz); IOB (2022), 'Een missie in een missie: de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA 2014-2019' (www.iob-evaluatie.nl/resultaten/publicaties/rapporten/2022/09/30/evaluatie-nederlandse-bijdrage-minusma).

Gepubliceerd door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

www.iob-evaluatie.nl
www.twitter.com/IOBevaluatie
nl.linkedin.com/company/iob-evaluatie

Lay-out: Xerox / OSAGE

Figuren:

1 en 3:	UvA-Kaartenmakers
2, 4, 5 en 6:	Ontwerpwerk

Auteurs:

Wendy van der Neut, Paul Westerhof, Toon Dirkx

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | Maart 2023

23BUZ75565 | E



IOB Evaluatie

Tussen wens en werkelijkheid

Eindevaluatie van de Nederlandse bijdrage aan
Resolute Support

Samenvatting

Maart 2023

atie | Tussen wens en werkelijkheid | IOB Evaluatie | Tussen wens en werkelijkheid | IOB Evaluatie | Tussen wens en werkelijkheid | IOB Evaluatie | Tussen wens en werkelijkheid



Inleiding

Tussen 2015 en 2021 vond de NAVO-missie Resolute Support (RSM) plaats in Afghanistan. De missie was gericht op het trainen, adviseren en assisteren van functionarissen van de Afghaanse krijgsmacht en politie (Afghan National Defense and Security Forces, ANDSF) en van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Defensie. Het doel van de missie was het realiseren van een professioneel en zelfredzaam Afghaans veiligheidsapparaat dat in staat zou zijn zelfstandig de veiligheid te handhaven en blijvend weerstand te bieden aan de Taliban en andere opstandelingen. Nederland droeg met maximaal 100 à 160 mensen tegelijkertijd bij aan de missie, waaronder adviseurs, stafofficieren, force protection-eenheden en logistieke en medische ondersteuners.

Voor Nederlandse bijdragen aan artikel-100-missies geldt een verplichting om de inzet na beëindiging te evalueren. De evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan RSM is uitgevoerd door de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB), de onafhankelijke evaluatiedirectie van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De centrale onderzoeksvragen waren:

In hoeverre zijn de doelen van de Nederlandse bijdrage aan Resolute Support bereikt, hoe kan dit worden verklaard en welke lessen kunnen er worden getrokken voor toekomstige Nederlandse missiebijdragen?

Het onderzoek bestond uit 118 interviews, literatuuronderzoek, en een analyse van interne documenten van de betrokken Nederlandse ministeries, de MIVD en de NAVO. Deze samenvatting geeft een overzicht van de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen van de evaluatie. Voor meer details verwijzen we naar het volledige rapport op de website van IOB: www.iob-evaluatie.nl/resultaten/publicaties/rapporten/2023/05/19/nederlandse-bijdrage-resolute-support.

| 2 |

Conclusies en aanbevelingen aan het kabinet

Het hoofddoel van Resolute Support werd niet behaald na unilaterale terugtrekking van de VS en het einde van de missie.

In augustus 2021 namen de Taliban de macht over van de regering in Afghanistan. Hiermee was het hoofddoel van RSM niet behaald: het realiseren van een zelfredzaam Afghaans veiligheidsapparaat dat blijvend weerstand kon bieden aan de Taliban. De directe oorzaak was de unilaterale beslissing van de VS om al hun troepen terug te trekken uit Afghanistan en daarmee de facto RSM te beëindigen, terwijl bekend was dat de ANDSF nog niet in staat waren zelfstandig voor de veiligheid te zorgen.

Ook tijdens de missie was RSM niet op weg de doelen te behalen.

Tijdens de missie was RSM echter ook niet op weg de doelen te behalen. De Taliban kregen gedurende de hele missieperiode 2015 – 2021 steeds meer gebiedscontrole en er zijn geen aanwijzingen dat de zelfredzaamheid of professionaliteit van de Afghaanse krijgsmacht en politie gedurende de missie structureel verbeterden. Gedurende de hele missieperiode bleven de ANDSF afhankelijk van buitenlandse troepen en contractors, en ondervonden ze grote problemen met belangrijke functies als bevoorrading, commandovoering en logistiek. Daarnaast bleven de ANDSF lijden onder corruptie, een hoog verloop en veel slachtoffers, alsook een laag moreel en lage gevechtsbereidheid van troepen.

Nederland heeft in beperkte mate bijgedragen aan de professionalisering van individuele ANDSF-functionarissen, maar niet aan structurele verbeteringen in de zelfredzaamheid van de ANDSF.

Tijdens de missie werden door Nederlandse adviseurs kleine stappen gezet in het helpen verbeteren van de professionele vaardigheden van individuele functionarissen. De meeste vooruitgang werd hierbij waargenomen in de training van de Afghaanse Special Security Forces-eenheid ATF-888 door Nederlandse en Duitse speciale eenheden vanaf 2018. Deze stappen leidden echter niet tot structurele vooruitgang in de zelfredzaamheid van de ANDSF.

Langdurige problemen in Afghanistan belemmerden de effectiviteit van (de Nederlandse bijdrage aan) RSM.

Een aantal factoren die breder en langer speelden dan RSM beperkten de effectiviteit van de missie, en daarmee van de Nederlandse bijdrage. Sinds 2001 probeerde de internationale coalitie een Afghaanse staat op te bouwen naar Westers model die niet paste bij de Afghaanse realiteit en waar de bevolking en overheidsfunctionarissen beperkt eigenaarschap over voelden. De grote instroom van buitenlands geld creëerde een renteniersstaat die patronagenetwerken, nepotisme en grootschalige corruptie in de hand werkte. De slechte veiligheidssituatie maakte het extra lastig een veiligheidsapparaat op te bouwen omdat militairen en politiemensen tijdens hun trainingsperiode ook nodig waren om te vechten. De ANDSF waren voorzien van moderne en onderhoudsintensieve wapensystemen waardoor de ANDSF afhankelijk bleven van buitenlandse troepen en contractors met specialistische kennis.

Deze factoren waren voor aanvang van RSM al bekend en maakten het onrealistisch dat RSM de gestelde doelen zou bereiken met de ingezette middelen. De vraag in hoeverre het te verwachten was dat RSM de gestelde doelen zou behalen, speelde bij het kabinetsbesluit om bij te dragen echter een ondergeschikte rol aan de wensen bondgenootschappelijke solidariteit te tonen en samen te werken met Duitsland. Ook werd de missie gezien als relatief veilig, beperkt in omvang en met weinig politiek risico. Bovendien wilden de NAVO-bondgenoten hun militaire aanwezigheid in Afghanistan afbouwen en was er naast RSM geen andere optie waarvoor binnen de NAVO voldoende draagvlak was.

Aanbevelingen voor toekomstige missiebijdragen:

- 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 in het formuleren van de doelen, verwachtingen en gronden voor deelneming van een Nederlandse missiebijdrage.
- 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. Dit zou bijvoorbeeld passen bij de passages over haalbaarheid en risico's in het toetsingskader.

Ook problemen met de missie-opzet en -uitvoering belemmerden de effectiviteit van (de Nederlandse bijdrage aan) RSM.

Verschillende problemen met de missie-opzet en -uitvoering belemmerden de effectiviteit van de Nederlandse bijdrage aan RSM, net als de bijdrage van andere landen: gebrek aan specifieke doelen voor de adviseurs en hun Afghaanse counterparts; gebrek aan adequate aansturing en monitoring van vooruitgang vanuit de NAVO; te weinig contactmomenten tussen adviseurs en hun counterparts; en gebrek aan motivatie bij veel Afghaanse counterparts. Daarnaast werden Nederlandse adviseurs, net als die van verschillende andere landen, doorgaans uitgezonden voor de duur van zes maanden, wat te kort was om effectief te zijn.

Aanbevelingen voor toekomstige missiebijdragen:

2. Stuur geen individuele adviseurs of trainers uit voor eenmalige perioden van zes maanden in missies waarbij het opbouwen van een goede werkrelatie en het monitoren van (gebrek aan) vooruitgang voor langere termijn belangrijk is.
3. Dring, bij toekomstige vergelijkbare trainingsmissies, bij de NAVO aan op concrete doelstellingen voor en aansturing van uitgezonden trainers en adviseurs.

De voortgang van de missie werd te positief voorgesteld door de NAVO en Nederland.

Binnen de NAVO, en ook in Nederland, werd tijdens de missie de voortgang van de ANDSF en de veiligheidssituatie beter voorgedaan dan het geval was. Dit gebeurde in rapportages van het veld naar het NAVO-hoofdkwartier en in rapportages van de NAVO naar de lidstaten en buitenwereld. Het gebeurde ook in rapportages van het Nederlandse kabinet naar de Tweede Kamer, voornamelijk in de missiejaren tot 2020. Er ontstond een collectief wensdenken waarin medewerkers binnen de NAVO-organisatie en in deelnemende landen hetzelfde positieve narratief vertelden zonder dat hier bewijs voor was en waarin ze niet voldoende aandacht gaven aan de negatieve signalen die er waren.

Aanbevelingen voor toekomstige missiebijdragen:

- 4a. Dring aan bij de NAVO op een goede monitoring van en transparante berichtgeving over missies.
- 4b. Rapporteer ook zelf zowel positieve als negatieve zaken op transparante wijze: van missiegebied naar ministeries en van ministeries naar de Tweede Kamer.
- 4c. Zorg voor onafhankelijke tussentijdse evaluaties of onafhankelijke monitoring van Nederlandse missiebijdragen.

Nederlandse gronden voor deelneming aan Resolute Support waren te ambitieus en niet voldoende onderbouwd.

Het kabinet formuleerde als onderbouwing van de keuze om deel te nemen aan de missie een aantal 'gronden voor deelneming': bondgenootschappelijke solidariteit, het tegengaan van migratie, voorkomen dat Afghanistan een vrijhaven voor terrorisme zou worden en het consolideren van economische groei, mensenrechten en de rechtsstaat in Afghanistan. Met uitzondering van bondgenootschappelijke solidariteit waren de gronden voor deelneming zeer divers en ambitieus in verhouding tot de relatief kleine missiebijdrage van 100 à 160 mensen. Ook waren ze gebaseerd op aannames over het effect van de missiebijdrage die niet werden onderbouwd door het kabinet en die in sommige gevallen twijfelachtig waren. Dit soort gronden voor deelneming maakt het lastig voor het kabinet om verantwoording af te leggen over in hoeverre een missie-inzet daadwerkelijk bijdraagt aan de ambities die het heeft opgegeven aan de Kamer als redenen voor de missiedeelname.

Aanbevelingen voor toekomstige missiebijdragen:

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

Gepubliceerd door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Directie Internationaal Onderzoek & Beleidsevaluatie
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

<http://iob-evaluatie.nl>

<https://twitter.com/IOBevaluatie>

<https://nl.linkedin.com/company/iob-evaluatie>

Lay-out: Xerox | OSAGE
Foto voorkant: © NIMH

Auteurs:

dr. Wendy van der Neut
drs. Paul Westerhof
dr. Toon Dirkx

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | Maart 2023



Aan
Van
Via
Kopie aan
Afgestemd met

M

Bescherming persoonlijke levenssfeer

TER BESLISSING

Datum

1-5-2023

Onze Referentie

Min-BuZa.2023.805

Opgesteld door

Bescherming persoonlijke levenssfeer

Uiterlijk bij

14-04-2023

Plandatum/Deadline Kamer

17-05-2023

Binnengekomen op

-

nota

Kabinetsreactie IOB eindevaluatie NAVO-missie Resolute Support Afghanistan

Aanleiding

- Beëindiging op 24 juni 2021 van de NLse bijdrage aan de NAVO-missie *Resolute Support* (RSM) en de daaruit voortvloeiende verplichting een onafhankelijke eindevaluatie van de missiebijdrage te laten uitvoeren.

Geadviseerd besluit

- Graag uw akkoord met en ondertekening van bijgaande beleidsreactie op de IOB eindevaluatie en aanbieding aan de MR voor behandeling op 12 mei as., met het oog op verzending aan de Kamer op 17 mei.

Kernpunten

- De belangrijkste bevindingen van IOB zijn:
 - Het hoofddoel van *Resolute Support* niet is behaald na de unilaterale terugtrekking van de VS en het einde van de missie. Ook tijdens de missie was RSM niet op weg de doelen te behalen.
 - NL heeft in beperkte mate bijgedragen aan de professionalisering van individuele ANDSF functionarissen, maar niet aan structurele verbeteringen in de zelfredzaamheid van de ANDSF.
 - Bredere/externe factoren in Afghanistan belemmerden de effectiviteit van missie.
 - De voortgang van de missie werd te positief voorgesteld door de NAVO en NL, met name voor 2020.
 - Gronden voor deelneming aan RSM waren te ambitieus en niet voldoende onderbouwd.
- IOB heeft negen lessen geformuleerd waar in de beleidsreactie een voor een op wordt gereageerd. Deze hebben grotendeels betrekking op realistischere doelstellingen, het verbeteren van monitoring en rapportages en de uitzendtermijnen van adviseurs.
- Toezeggingen die in de beleidsreactie worden gedaan zijn:
 - Verbeteren van opwerktrajecten voor uitgezonden.
 - Waar mogelijk maatwerk toepassen ten aanzien van uitzendtermijnen om continuïteit te borgen.
 - Opnieuw in gesprek met de NAVO over verbeterde monitoring.
 - Bij toekomstige missiebijdragen meer aandacht voor het opzetten van een sterk monitoring-raamwerk voor specifiek de Nederlandse inzet, zoals ook al bij de in april 2023 bekendgemaakte EUFOR Althea-bijdrage is gebeurd.

- Vergroten van de rol van de Nederlandse ambassade en Defensieattachés bij het rapporteren over missievoortgang
- Vaker besloten briefings aan TK over missiebijdragen.
- Onderzoek doen naar hoe op haalbare wijze invulling kan worden gegeven aan een vorm van onafhankelijke monitoring.
- Waar mogelijk preciezere en meetbare doelen voor de NLse missiebijdrage formuleren en vermelden welke resultaten worden verwacht van specifiek de NLse missiedeelname.
- Opvolging van de lessen zal worden meegenomen in het al bestaande actieplan voor opvolging van de lessen die voortkwamen uit de eindevaluaties van de NLse bijdragen aan MINUSMA en EMASoH en NLse interne *lessons learned* exercitie over AFG. Voortgang van implementatie wordt door de Stuurgroep Missies en Operaties halfjaarlijks gemonitord.

Datum

19-04-2023

Onze Referentie

Min-BuZa.2023.805

Toelichting

- Zoals toegezegd in de Kamerbrief over uitvoering van de motie Bosman en de motie Kerstens en Van Ojik (Kamerstuk 27925 nr A) worden eindevaluaties van NLse bijdragen aan missies die vallen onder artikel 100 van de grondwet standaard uitgevoerd door een onafhankelijke partij.
- In oktober 2021 is directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) gevraagd de evaluatie van de NLse bijdrage aan RSM uit te voeren.
- Op 30 maart jl. heeft IOB het rapport vastgesteld over de eindevaluatie van de NLse bijdrage aan de RSM tussen 2015 en 2021.
- Staande werkwijze is dat het kabinet na vaststelling van het rapport binnen uiterlijk drie maanden een beleidsreactie opstelt die vervolgens samen met het IOB rapport aan de Kamer worden gestuurd.
- De brief wordt ondertekend door M, MinDEF en MinJenV.

Bijlagen:

- IOB rapport: Tussen Wens en Werkelijkheid - eindevaluatie Nederlandse Bijdrage aan Resolute Support
- Samenvatting Tussen Wens en Werkelijkheid - eindevaluatie Nederlandse Bijdrage aan Resolute Support

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden