



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