

Terms of Reference (ToR)

Evaluatie Nederlandse bijdrage aan de Resolute Support missie in Afghanistan 2015-2021

December 2021

Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)

Ministerie van Buitenlandse Zaken

www.iob-evaluatie.nl/in-uitvoering/vrede-veiligheid-en-stabiliteit/resolute-support-missie

Inhoudsopgave

Gebruikte afkortingen en acroniemen	3
1. Inleiding.....	4
2. De Resolute Support missie (2015-2021)	5
3. De Nederlandse bijdrage aan Resolute Support.....	9
4. Doel en benadering onderzoek.....	13
5. Onderzoeksvragen	13
6. Afbakening onderzoek	17
7. Onderzoeksmethoden	19
8. Toegang tot documenten en omgang met gerubriceerde informatie	21
9. Planning.....	21
10. Risico's.....	22
11. Organisatie en begroting.....	22

Gebruikte afkortingen en acroniemen

ANDSF	Afghan National Defense & Security Forces
ASSF	Afghan Special Security Forces
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
DAO	Directie Azië en Oceanië
DGB	Directoraat-Generaal Beleid
DVB	Directie Veiligheidsbeleid
EUPOL	European Union Police Mission
KMar	Koninklijke Marechaussee
ISAF	International Security Assistance Force
NAVO	Noord-Atlantische Verdrags Organisatie
NLDA	Nederlandse Defensieacademie
RSM	Resolute Support Missie
SMO	Stuurgroep Missies en Operaties
SOFA	Status of Forces Agreement
TAA	Train, Advise and Assist

1. Inleiding

In de zomer van 2021 kwam na ruim zes jaar een einde aan de NAVO-missie Resolute Support (RSM). Deze missie was gericht op het helpen opbouwen van het Afghaanse leger en de Afghaanse politie. Ook Nederland droeg bij aan de missie, met onder andere adviseurs, logistieke ondersteuning en stafofficieren.

Voor Nederlandse bijdragen aan artikel-100 missies,¹ en dus ook voor de Nederlandse bijdrage aan Resolute Support, geldt een verplichting om de inzet na beëindiging te evalueren, waarbij zowel de militaire als de politieke aspecten aan de orde dienen te komen.² De betrokken ministeries hebben de inhoudelijk onafhankelijke directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken verzocht de eindevaluatie van de Nederlandse bijdrage aan RSM uit te voeren.³ IOB heeft hier positief op gereageerd, onder de voorwaarde dat het onbeperkt toegang krijgt tot alle relevante informatie en personen.

In dit Terms of Reference document staat een korte omschrijving van Resolute Support, de Nederlandse bijdrage eraan, de voorgestelde onderzoeksvragen en onderzoeksopzet en de bijbehorende planning en organisatie.

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 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).

³ Kamerbrief "Stand van Zaken in Afghanistan" van de Minister van Buitenlandse Zaken, de Minister van Defensie en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, 14 september 2021, p. 12 (kamerstuk 27925, nr. 808).

2. De Resolute Support missie (2015-2021)

Achtergrond missie

In 2001 ging de International Security Assistance Force (ISAF) missie in Afghanistan van start. Het doel van deze missie, die in 2003 onder leiding kwam van de NAVO,⁴ was de Taliban te verdrijven en de voorwaarden te scheppen waaronder de Afghaanse regering en het Afghaanse leger in staat zouden zijn hun gezag in het hele land uit te oefenen.⁵ In 2010 werd op de NAVO top in Lissabon aangekondigd dat de NAVO de verantwoordelijkheid voor de veiligheid in Afghanistan zou gaan overdragen aan Afghaanse troepen, met een geleidelijk transitieproces tussen 2011 en 2014.⁶ Dit kreeg verder vorm op de NAVO top in Chicago in mei 2012, waar werd besloten de ISAF missie eind 2014 te beëindigen en te vervangen door een nieuwe NAVO-geleide missie gericht op het ondersteunen en versterken van de *Afghan National Defence and Security Forces* (ANDSF).⁷ Deze missie, Resolute Support, begon op 1 januari 2015.

Doel

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”.⁸ De Resolute Support troepen en trainers werkten dan ook voornamelijk met functionarissen van aan veiligheid gerelateerde Afghaanse ministeries en organisaties, zoals het leger, de luchtmacht en de politie. In tegenstelling tot ISAF was Resolute Support geen gevechtsmissie, maar gericht op het trainen, adviseren en assisteren (TAA) van de ANDSF. Het accent verschoof, in de woorden van het kabinet, van “schouder aan schouder” opereren met de Afghaanse veiligheidstroepen (onder ISAF) naar “over de schouder” meekijken en mentoring.⁹

⁴ Van december 2001 tot augustus 2003 was ISAF een zogeheten coalitie van “willing and able states”. De bepaling van het beleid en de informatie-uitwisseling tussen de deelnemende landen vond plaats via een Committee of Contributors to ISAF. Zie informatieblad van het Nederlands Instituut voor Militaire Historie over de Nederlandse deelname aan ISAF (Afghanistan) beschikbaar via [International Security Assistance Force \(ISAF\) | Brochure | Defensie.nl](#).

⁵ NATO, ‘International Security Assistance Force (ISAF): Key Facts and Figures’, 7 november 2014, beschikbaar via [nato.int](#).

⁶ Verslag van de NAVO-top in Lissabon van 19 en 20 november 2010 (kamerstuk 28676-123).

⁷ NATO, ‘Chicago Summit Declaration on Afghanistan’, 21 mei 2012. Beschikbaar via [NATO - Official text: Chicago Summit Declaration on Afghanistan Issued by the Heads of State and Government of Afghanistan and Nations contributing to the NATO-led International Security Assistance Force \(ISAF\) , 21-May.-2012](#) (laatst gezien op 12 oktober 2021).

⁸ Ibidem.

⁹ Artikel-100 brief Nederland deelname aan vredesmissies, 1 september 2014, kamerstuk 29521, nr.254.

Rechtsgrond voor de missie

Resolute Support werd opgezet op verzoek van de Afghaanse overheid en in overeenstemming met resolutie 2189 van de VN Veiligheidsraad.¹⁰ De rechtsgrond voor de Resolute Support missie werd geboden door een *Status of Forces Agreement* (SOFA) tussen Afghanistan en de NAVO, die in Kaboel werd ondertekend door de Afghaanse president Ghani en de Hoge Civiele Vertegenwoordiger van de NAVO in Afghanistan. De SOFA werd eind 2014 door het Afghaanse Parlement geratificeerd. De SOFA definieerde de voorwaarden waaronder geallieerde en partnertroepen in Afghanistan werden ingezet als onderdeel van de Resolute Support missie, evenals de activiteiten die zij uit hoofde van deze overeenkomst zouden uitvoeren. Naast de SOFA werd tevens de expliciete schriftelijke instemming van Afghanistan gegoten in een *Bilateral Security Agreement* tussen Afghanistan en de Verenigde Staten.¹¹

Inzet

Het aantal troepen dat een bijdrage leverde aan Resolute Support varieerde over de jaren heen van 11.000 tot 16.500.¹² Deze troepen werden geleverd door 36 tot 42 landen.¹³ Bij aanvang van de missie werd gesteld dat Resolute Support twee jaar zou duren en drie fases zou kennen.

Fase 1 van de missie betrof een zogeheten ‘hub and spokes’ model. Dit model hield in dat er een ‘centrale aanwezigheid’ was in Kaboel/Baghram – de ‘hub’ –, en aanwezigheid in vier regio’s, Mazar-e-Sharif in het noorden, Herat in het westen, Kandahar in het zuiden en Laghman in het oosten – de zogenaamde ‘spokes’. Het hoofdkwartier van Resolute Support in Kaboel stond onder het bevel van de Verenigde Staten evenals de ‘spokes’ Laghman en Kandahar. De ‘spokes’ Mazar-e-Sharif en Herat stonden onder het bevel van respectievelijk Duitsland en Italië, en Turkije had het bevel over de *train, advise en assist*-missie in Kaboel (zie figuur 1¹⁴).

De landen die naast de Verenigde Staten een rol speelden in de bevelvoering van Resolute Support; Duitsland, Italië, Turkije, en het Verenigd Koninkrijk,¹⁵ werden ‘framework nations’ genoemd.

¹⁰ Resolutie 2189 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, 12 december 2014.

¹¹ Zie Kamerbrief Bestrijding internationaal terrorisme, 30 september 2016, kamerstuk 27925, nr. 601; en Security and Defense Cooperation Agreement between The Islamic Republic of Afghanistan and The United States of America, 30 september 2014, beschikbaar via [Definitions \(afghanembassy.us\)](https://www.afghanembassy.us/Definitions) (laatst gezien op 11 oktober 2021).

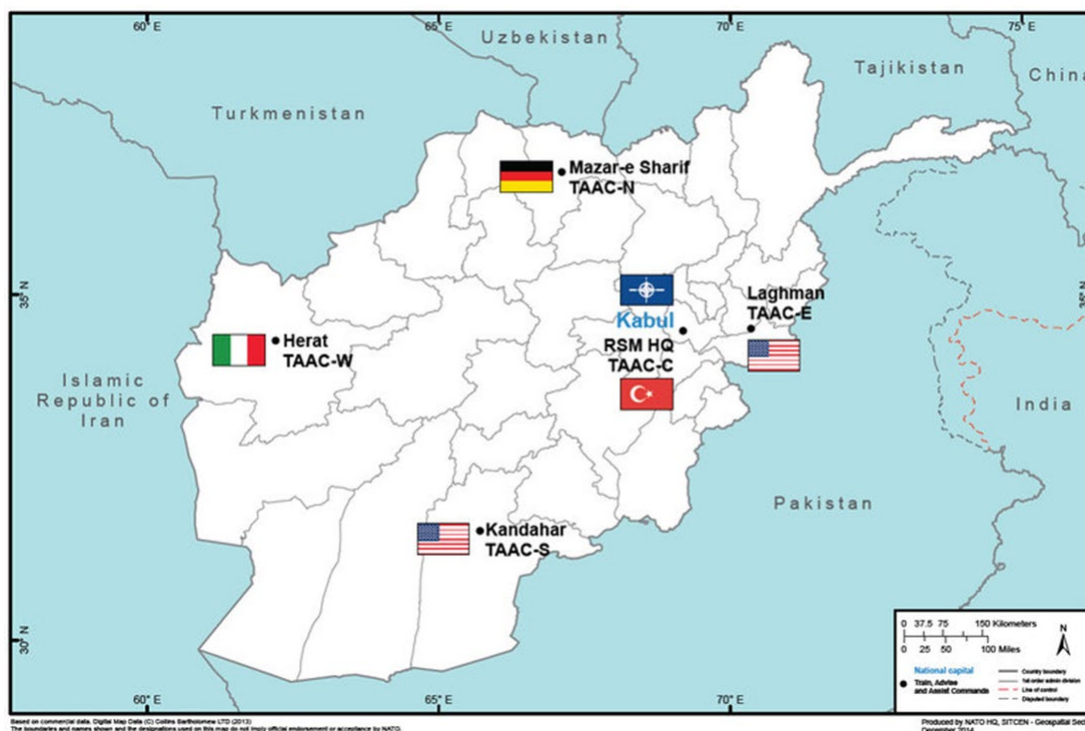
¹² Tot eind 2020. Na 2020 besloot de VS het aantal Amerikaanse troepen in Afghanistan terug te brengen tot 2500: zie NATO, ‘Resolute Support Mission (RSM): Key Fact and Figures’, februari 2021. Beschikbaar via [2021-02-RSM-Placemat.pdf \(nato.int\)](https://www.nato.int/cps/en/natolive/107995.htm) (laatst gezien 13 oktober 2021); en Kamerbrief Bestrijding internationaal terrorisme, 26 november 2020, kamerstuk 27925, nr. 756, p 1.

¹³ Gedurende de missie schommelde het aantal bijdragende landen tussen de 36 en 42 landen. Zie voor een overzicht van alle bijdragende landen de factsheets van de NAVO: <https://www.nato.int/cps/en/natolive/107995.htm>

¹⁴ NATO, ‘Resolute Support Mission in Afghanistan (2015-2021)’, 13 September 2021. Beschikbaar via [NATO - Topic: Resolute Support Mission in Afghanistan \(2015-2021\)](https://www.nato.int/cps/en/natolive/107995.htm), (laatst gezien 12 oktober 2021).

¹⁵ Het VK heeft tijdens de missie (eind 2015 tot begin 2017, in 2018 en in 2020) de plaatsvervangend bevelhebber geleverd aan de missie. De VS wordt in de stukken geen ‘framework nation’ genoemd, zie Kamerbrief met verslag extra ingelaste bijeenkomst NAVO Raad, 14 April 2021, kamerstuk 28676, nr. 361, p 1.

Figuur 1: Kaart 'hub and spokes' Resolute Support Missie



Verlenging Resolute Support

De transitie van fase 1 naar fase 2 was beoogd om op 31 december 2015 afgerond te zijn. In fase 2 van de missie zou er alleen op institutioneel niveau geadviseerd worden, en enkel nog vanuit Kaboel. Daarna zou in het laatste kwartaal van 2016 Resolute Support worden afgerond met fase 3, waarin de NAVO-troepenmacht zich zou terugtrekken.¹⁶

Hoewel de transitie van fase 1 naar fase 2 voor eind 2015 was beoogd, besloot de NAVO in 2015 deze transitie voor onbepaalde tijd uit te stellen. Dit was volgens het kabinet mede het gevolg van “de impasse die ontstond na de Afghaanse presidentsverkiezingen en de daarmee samenhangende tegenvallende resultaten van de missie”.¹⁷ Zo bleven hervormingsmaatregelen uit en was er een tijd geen Afghaanse minister van Defensie.¹⁸ Uiteindelijk werd tijdens de NAVO top in Warschau in juli 2016 vastgesteld dat de ANDSF nog niet op het gewenste niveau waren en nog niet in staat om de veiligheid in Afghanistan te garanderen. Als gevolg hiervan werd besloten om Resolute Support voort te zetten “beyond 2016” (zie ook box 1).¹⁹ Tevens werd tijdens de NAVO top besloten dat “de missie vooralsnog zowel in Kaboel als in de regio’s wordt uitgevoerd, omdat de veiligheidssituatie het beperken van de trainingsactiviteiten tot alleen Kaboel voorlopig nog niet toestaat”.²⁰

¹⁶ Artikel-100 brief Nederland deelname aan vredemissies, 1 september 2014, kamerstuk 29521, nr.254, pp 1-3.

¹⁷ Kamerbrief Bestrijding internationaal terrorisme, 30 september 2016, kamerstuk 27925, nr. 601, p 2.

¹⁸ Kamerbrief Bestrijding internationaal terrorisme, 19 juni 2015, kamerstuk 27925, nr. 541, p 2.

¹⁹ NATO, ‘Warsaw Summit Key Decisions’ februari 2017. Beschikbaar via [20170206_1702-factsheet-warsaw-summit-key-en.pdf \(nato.int\)](https://www.nato.int/docu/summit/2017/20170206_1702-factsheet-warsaw-summit-key-en.pdf), (laatst gezien op 12 oktober 2021); en kamerbrief NAVO, 25 juli 2016, kamerstuk 28676, nr.252, pp 6-7.

²⁰ Kamerbrief NAVO, 25 juli 2016, kamerstuk 28676, nr.252, p.6.

Box 1. ANDSF Roadmap

Begin 2017 werd door de Afghaanse regering in samenwerking met de NAVO en Resolute Support partners een vierjarig plan (ANDSF Roadmap) opgesteld om de Afghaanse Nationale Defensie en Veiligheidstroepen te professionaliseren en om een eind te maken aan het conflict met de Taliban en andere opstandige groepen in het land. De ANDSF Roadmap richtte zich met name op capaciteitsopbouw van de Afghan Special Security Forces (ASSF) en de Afghaanse luchtmacht. Daarnaast richtte het zich ook op leiderschapsontwikkeling, eenheid van bevelvoering en corruptiebestrijding. Het overkoepelende doel van de ANDSF Roadmap was het uitbreiden van de controle van de Afghaanse regering over meer grondgebied en een groter deel van de bevolking, om daarmee de Taliban te kunnen dwingen in te stemmen met een vredesproces en een einde aan de vijandelijkheden.

De ANDSF Roadmap had invloed op de inzet en focus van Resolute Support, die vanaf 2017 deels verschoof naar meer capaciteitsopbouw van de ASSF en de Afghaanse luchtmacht. In 2018 werd het troepenplafond van Resolute Support verhoogd van 13.500 naar 16.000 troepen, nadat Afghanistan de NAVO had verzocht om extra ondersteuning voor het implementeren van de Roadmap, inclusief een verdubbeling van de ASSF troepenmacht.²¹

Tijdens een NAVO-bijeenkomst van de ministers van Defensie op 29 juni 2017 werd vastgesteld dat de betrokkenheid van de internationale gemeenschap in ieder geval tot 2020 nodig was, en werd steun uitgesproken voor de voortzetting van Resolute Support tot 2020. De ANDSF bleken nog altijd niet het gewenste niveau te hebben zitten, waardoor dat jaar ook besloten werd om de eerste fase van de missie in 2018 voort te zetten.

In 2019 bevond de missie zich nog altijd in fase 1 en dit zou ook een jaar later, in 2020, nog altijd het geval zijn. Wel werd volgens het kabinet “op basis van de ontwikkeling van de ANDSF en de algehele veiligheidssituatie in Afghanistan bezien of en wanneer er kan worden overgegaan naar fase 2 van Resolute Support”.²² Tot fase 2, waarin alleen op institutioneel niveau zou worden geadviseerd, zou de missie echter nooit komen.

Onderhandelingen VS met de Taliban en beëindiging Resolute Support

Op 29 februari 2020 sloten de Taliban en de Verenigde Staten onder president Trump een overeenkomst over de voorwaardelijke terugtrekking van alle Amerikaanse troepen uit Afghanistan in mei 2021.²³ Onder president Biden werd een jaar later echter een “herbeoordeling”²⁴ van dit akkoord gemaakt, en Biden kondigde in april 2021 aan dat alle Amerikaanse troepen uiterlijk 11 september 2021 uit Afghanistan teruggetrokken zouden worden. Dit zou volgens hem de VS en haar bondgenoten de tijd geven om de militaire aanwezigheid op een ordelijke manier af te bouwen. Tijdens een extra ingelaste NAVO-Raad op 14 april lichtte de Amerikaanse ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie het besluit van president Biden toe, waarna de NAVO-bondgenoten

²¹ Kamerbrief Bestrijding internationaal terrorisme, 15 juni 2018, kamerstuk 27925, nr. 630, p 10.

²² Artikel-100 brief Nederlandse deelname aan vredesmissies en bestrijding internationaal terrorisme, 20 mei 2020, kamerstuk 29521 & 27925, nr. 407, p 7.

²³ Zie <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/Agreement-For-Bringing-Peace-to-Afghanistan-02.29.20.pdf>; en Kamerbrief Bestrijding internationaal terrorisme, 26 november 2020, kamerstuk 27925, nr. 756, p 1.

²⁴ Kamerbrief 14 april 2021, p. 1 (kamerstuk 28676, nr.361).

besloten om de Resolute Support Missie te beëindigen en vanaf 1 mei alle NAVO troepen te gaan terugtrekken.²⁵ Hoewel het formele einde van Resolute Support aanvankelijk als 11 september was aangekondigd,²⁶ ging de troepenterugtrekking uiteindelijk sneller, en kondigde president Biden later aan alle troepen uiterlijk 31 augustus terug te trekken.²⁷

De Taliban, die al langere tijd een opmars maakten in voornamelijk de meer rurale gebieden in Afghanistan, startten gelijktijdig met de terugtrekking van de NAVO-troepen in mei 2021 een verder offensief. Binnen een paar maanden werd het Afghaanse leger in grote delen van het land overrompeld en vielen de belangrijkste steden in handen van de Taliban. Op 15 augustus viel Kaboel in handen van de Taliban, ontvluchtte de Afghaanse president Ghani het land, en werden de Taliban de facto machthebbers over vrijwel heel Afghanistan. Alle NAVO-landen begonnen daarop niet alleen hun nog overgebleven militairen te evacueren, maar ook ambassadepersoneel, landgenoten, en Afghaanse (ex-) medewerkers en samenwerkingspartners. Op 30 augustus iets voor middernacht verlieten de laatste Amerikaanse militairen, en daarmee de laatste NAVO-militairen, Afghanistan.

3. De Nederlandse bijdrage aan Resolute Support

Gronden voor de Nederlandse bijdrage

Het Nederlandse kabinet informeerde de Kamer op 1 september 2014 over het voornemen deel te nemen aan Resolute Support.²⁸ Een ruime meerderheid van de Tweede Kamer stemde een paar maanden later in met de deelname.²⁹

²⁵ Ryan, M. and K. DeYoung, *Biden will withdraw all U.S. forces from Afghanistan by Sept. 11, 2021*, 13 April 2021. Available at https://www.washingtonpost.com/national-security/biden-us-troop-withdrawal-afghanistan/2021/04/13/918c3cae-9beb-11eb-8a83-3bc1fa69c2e8_story.html, (laatst gezien 12 oktober 2021); en Kamerbrief NAVO, 14 april 2021, kamerstuk 28676, nr. 361, pp 1-2.

²⁶ Ministerie van Defensie, 'Nederlandse bijdrage Resolute Support', beschikbaar via [Nederlandse bijdrage Resolute Support | Missie in Afghanistan | Defensie.nl](https://www.defensie.nl/nederlandse-bijdrage-resolute-support) (laatst gezien op 13 oktober 2021). Hoewel het Nederlandse ministerie van Defensie 11 september als formele einddatum noemt op haar website, is de berichtgeving omtrent de formele beëindiging van Resolute Support niet eenduidig. Op de NAVO website wordt geschreven dat 'the mission was terminated early September 2021' - zie [NATO - Topic: Resolute Support Mission in Afghanistan \(2015-2021\)](https://www.nato.int/docu/2021/20210712/20210712101.htm). Maar ook 12 juli 2021 wordt als einddatum genoemd: "After recently vacating Bagram Air Base, the last and largest U.S. base in Afghanistan, Miller officially furled the mission flag and marked the symbolic end to Operation Resolute Support on July 12, the longest-serving U.S. combat commander." Zie Kitfield, J. 'The Last Commander', *Politico*, 16 juli 2021, beschikbaar via [The Last Commander - POLITICO](https://www.politico.com/news/2021/07/16/afghanistan-commander) (laatst gezien op 18 oktober 2021).

²⁷ Zie voor openbare berichtgeving hierover bijvoorbeeld <https://nos.nl/collectie/13870/artikel/2388547-biden-verdedigt-versnelde-aftocht-afghanen-moeten-het-nu-zelf-doen> en Vlaskamp, M. 'Alle Amerikaanse militairen eind augustus al weg uit Afghanistan', *de Volkskrant*, 8 juli 2021.

²⁸ Artikel-100 brief Nederlandse deelname aan Resolute Support, 1 september 2014, kamerstuk 29521, nr. 254.

²⁹ 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 tegenstander van de missie. Zie Verslag plenaire vergadering Tweede Kamer, 27^e vergadering, donderdag 20 november 2014, beschikbaar via [Plenaire verslagen | Tweede Kamer der Staten-Generaal](https://www.staten-generaal.nl/plenaire-vergadering).

Zoals in de vorige paragraaf vermeld, was het doel van de Resolute Support missie het realiseren van een professioneel en zelfredzaam Afghaans veiligheidsapparaat dat ook op lange termijn in staat zou zijn de veiligheid in Afghanistan te handhaven. De Nederlandse deelname aan RSM gebeurde volgens het kabinet op verschillende gronden, die als volgt kunnen worden samengevat:³⁰

1. Veiligheid in Afghanistan, en het beschermen van de Afghaanse burgerbevolking;
2. Het laten beklijven van de vele investeringen die al gedaan waren voor het trainen van het lagere kader van het leger en de politie;
3. Bijdragen aan de consolidering van de positieve ontwikkelingen op het gebied van mensenrechten, economische groei en de opbouw van de rechtsstaat;
4. Direct Nederlands belang:
 - a. Het voorkomen dat Afghanistan weer een vrijplaats wordt voor terroristische organisaties die het op Westerse doelen hebben gemunt;
 - b. Het verminderen van irreguliere migratie;
5. Bondgenootschappelijke solidariteit binnen de NAVO en de Nederlandse reputatie als betrouwbare partner in internationale fora.

Nederlandse inzet

Nederland nam vanaf het begin, per 1 januari 2015, deel aan Resolute Support. Aanvankelijk werd aangekondigd dat de Nederlandse bijdrage tot eind 2016 zou zijn.³¹ Net als de algehele Resolute Support missie werd ook de Nederlandse bijdrage echter een aantal keren verlengd: twee keer met een jaar, tot respectievelijk eind 2017 en eind 2018, en vervolgens met drie jaar, tot eind 2021.³²

De bijdrage aan Resolute Support was, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de eerdere politietrainingsmissie in Kunduz, geen Nederlandse geïntegreerde missie. Er was geen geïntegreerde civiel-militaire aansturing, noch een geïntegreerd missie-ontwerp.³³ Bij de aankondiging van de Nederlandse deelname aan Resolute Support werd gesteld dat de totale Nederlandse bijdrage zou bestaan uit maximaal 100 militairen, zoals weergegeven in box 2.³⁴

³⁰ 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.

³¹ Artikel-100 brief Nederlandse deelname aan Resolute Support, 1 september 2014, kamerstuk 29521, nr. 254.

³² Op 30 sept 2016 werd een verlenging met 1 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).

³³ Artikel 100 brief 1 september 2014 (kamerstuk 29521, nr. 254), p. 10. Het kabinet schrijft echter in dezelfde artikel 100 brief dat de totale inzet van de Nederlandse regering in Afghanistan, waar een bijdrage aan *Resolute Support* onderdeel van is, een geïntegreerde inzet is, waarbij de politieke, ontwikkelingssamenwerking- en defensie-inspanningen elkaar zoveel mogelijk aanvullen. De totale inzet van het Ministerie van Buitenlandse Zaken ter bevordering van stabiliteit in Afghanistan en de samenhang met de militaire bijdragen zijn onderwerp van een andere IOB evaluatie – zie paragraaf 6.

³⁴ Artikel-100 brief Nederlandse deelname aan Resolute Support, 1 september 2014 (kamerstuk 29521, nr. 254).

Box 2: Aangekondigde Nederlandse bijdrage Resolute Support voor aanvang van de missie

- Ongeveer 10 personen voor de advisering van de Afghan National Security Forces (ANSF). Deze adviseurs droegen bij aan het Train, Advise and Assist programma voor zowel het politieapparaat als het leger in de regio Noord.³⁵ Dit omvatte mede een adviseur op het gebied van gender en de implementatie van VN Veiligheidsraadresolutie 1325;
- Ongeveer 15 stafofficieren in de NAVO-hoofdkwartieren in Kabul en Mazar-e Sharif;³⁶
- 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.

Bij de eerste twee verlengingen van de Nederlandse bijdrage werd het aantal van 100 uitgezonden militairen behouden. Bij de laatste verlenging, van eind 2018 tot eind 2021, werd een personele uitbreiding van de inzet aangekondigd: van ongeveer 100 naar ongeveer 160 militairen.³⁷ De extra 60 militairen waren specifiek bedoeld voor de begeleiding van de *Afghan Special Security Forces* (ASSF) – zie ook box 1.

Zoals in de vorige paragraaf beschreven, duurde de Resolute Support missie uiteindelijk niet tot eind 2021, en werd in april 2021 aangekondigd dat alle NAVO troepen – en dus ook de Nederlandse – vanaf mei 2021 teruggetrokken zouden worden. Eind april 2021 werden echter eerst tijdelijk nog 80 Nederlandse militairen toegevoegd aan de missie, waarmee de totale Nederlandse bijdrage aan Resolute Support ongeveer 230³⁸ militairen bedroeg. Deze 80 militairen waren voor

³⁵ Lijst van vragen en antwoorden 29-10-2014 (kamerstuk 29 521, nr. 265), p. 7: “De NAVO maakt in de regio Noord gebruik van twee adviesteams. Een team adviseert het politieapparaat in en rond Mazar-e Sharif, te weten de hoofdkwartieren van de *Afghan National Police*, de *Afghan Civil Order Police*, de *Afghan Border Police* en het Regionale Operatie Coördinatie Centrum. Een tweede adviesteam bezoekt dagelijks de regionale hoofdkwartieren van het Afghaanse leger nabij Mazar-e Sharif, zoals dat van het 209 Legerkorps en diverse opleidingscentra. Nederland levert adviseurs voor beide teams.”

³⁶ “Op het hoofdkwartier van *Resolute Support* in Kabul zullen namens Nederland een kolonel, een luitenant-kolonel en twee majoors worden geplaatst. Nederland neemt op het hoofdkwartier van het *Train, Advice & Assist Command-North* (TAAC-N) in Mazar-e Sharif deel met een kolonel, een luitenant-kolonel, vier majoors, twee kapiteins en twee onderofficieren.” (lijst van vragen en antwoorden 29-10-2014, kamerstuk 29 521, nr. 265, p. 7)

³⁷ Kamerstuk 27925, nr 630, p 1.

³⁸ Volgens het Ministerie van Defensie: [Nederlandse bijdrage Resolute Support | Missie in Afghanistan | Defensie.nl](#). Het aantal van 230 is iets lager dan wanneer je de aangekondigde aantallen militairen (160 en 80) bij elkaar optelt. Dit komt omdat er steeds iets minder militairen werden uitgezonden dan de aangekondigde maximale aantallen. Volgens de voortgangsrapportage in mei 2019 waren er bijvoorbeeld 156 militairen uitgezonden i.p.v. 160. Daarnaast zijn vanwege COVID-19 een deel van de uitgezonden mensen tijdelijk teruggebracht naar Nederland. Door de voortdurende pandemie en de onzekerheid over de toekomst van de missie door het akkoord tussen de VS en de Taliban werd besloten dit personeel definitief niet terug te laten keren naar Afghanistan. Zie hiervoor de [Voortgangsrapportage inzake Resolute Support Afghanistan mei 2020-mei 2021 | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#).

beveiligingstaken, omdat de Taliban “tegenmaatregelen” aankondigden vanwege het besluit van president Biden om Amerikaanse troepen tot september in Afghanistan te laten blijven, in plaats van tot mei, zoals eerder afgesproken.³⁹ Daarnaast werden voor de terugtrekking van de Nederlandse troepen tijdelijk 9 extra militaire specialisten ingezet.

De laatste Nederlandse militairen die uitgezonden waren voor Resolute Support kwamen eind juni 2021 terug in Nederland. Zoals hierboven beschreven vielen Kaboel en Afghanistan anderhalve maand later in handen van de Taliban, en begonnen vrijwel alle landen met de evacuatie van o.a. hun ambassadepersoneel, nog aanwezige militairen, en Afghaanse (ex-) samenwerkingspartners. De laatste Nederlandse ambassademedewerkers en militairen (die waren uitgezonden voor de beveiliging van de ambassademedewerkers en de evacuatie) verlieten Afghanistan op 26 augustus.⁴⁰

Box 3: Tijdlijn belangrijkste ontwikkelingen Resolute Support en de Nederlandse bijdrage eraan

20-21 Mei 2012	NAVO top in Chicago waar wordt overeengekomen de ISAF-missie eind 2014 te beëindigen en aan een nieuwe NAVO-missie te werken die zich inzet op training, advisering en assistentie van de ANDSF.
1 september 2014	Aankondiging van de Nederlandse deelname aan Resolute Support in artikel-100 brief van het kabinet aan het parlement.
30 september 2014	Ondertekening SOFA door Afghaanse president en Hoge Civiele Vertegenwoordiger van de NAVO in Afghanistan in Kaboel.
27 november 2014	Ratificatie SOFA door het Afghaanse parlement.
December 2014	Einde ISAF missie.
1 januari 2015	De missie Resolute Support gaat van start. Nederland neemt vanaf het begin deel aan de missie.
December 2015	NAVO en Resolute Support partners besluiten de missie in 2016 voort te zetten.
Juli 2016	NAVO top in Warschau waar een groot aantal NAVO-landen en Resolute Support partners besluiten de missie voorbij 2016 te verlengen en hun financiële bijdrage aan Afghaanse veiligheidstroepen voort te zetten tot en met 2020. ⁴¹
30 september 2016	Het kabinet informeert de Tweede Kamer dat het de Nederlandse bijdrage aan Resolute Support wil verlengen tot eind 2017.
Oktober 2016	Bijeenkomst van de NAVO-ministers van Defensie op 26 en 27 oktober 2016 te Brussel waar Nederland bekend maakt bij te blijven dragen aan Resolute Support in 2017. ⁴²
Begin 2017	Start ANDSF Roadmap.
29 juni 2017	NAVO-bijeenkomst van de ministers van Defensie waar steun wordt uitgesproken voor de voortzetting van Resolute Support tot 2020.
September 2017	Het kabinet informeert de Tweede Kamer dat het de Nederlandse bijdrage aan Resolute Support wil verlengen t/m 31 december 2018.

³⁹ Ministerie van Defensie, [Tijdperk Afghanistan stopt na 20 jaar | Missie in Afghanistan | Defensie.nl](#)

⁴⁰ Feitenrelaas evacuatieoperatie Afghanistan, 7 september 2021 (kamerstuk 27925, nr. 806)

⁴¹ NATO, ‘Warsaw Summit Key Decisions’ februari 2017. Beschikbaar via [20170206_1702-factsheet-warsaw-summit-key-en.pdf \(nato.int\)](#), (laatst gezien op 12 oktober 2021); en kamerbrief NAVO, 25 juli 2016 (kamerstuk 28676, nr.252).

⁴² Kamerbrief NAVO, 18 november 2016 (kamerstuk 28676, nr. 258)

15 juni 2018	Het kabinet informeert de Tweede Kamer dat het de Nederlandse bijdrage aan Resolute Support wil verlengen tot eind 2021.
29 februari 2020	De VS en de Taliban ondertekenen een akkoord in Doha waarin voorwaardelijke terugtrekking van internationale troepen wordt opgenomen.
14 april 2021	President Biden kondigt aan alle Amerikaanse troepen uiterlijk 11 september 2021 terug te trekken, waarop de NAVO aankondigt ook alle andere NAVO troepen terug te trekken en RSM te beëindigen.
22 april 2021	Tachtig extra Nederlandse militairen komen aan in Afghanistan voor beveiligingstaken tijdens de terugtrekking van de troepen.
1 mei 2021	Aangekondigde start terugtrekking NAVO troepen.
Mei 2021	Versneld offensief Taliban vanaf terugtrekking NAVO troepen.
Eind juni 2021	Laatste Nederlandse militairen Resolute Support komen terug uit Afghanistan. Officieel einde Nederlandse bijdrage aan Resolute Support.
15 augustus 2021	Taliban veroveren Kaboel.
26 augustus 2021	Nederlands ambassadepersoneel en laatste Nederlandse militairen verlaten Afghanistan.
31 augustus 2021	De laatste Amerikaanse troepen – en daarmee de laatste NAVO troepen – verlaten Afghanistan. Einde Resolute Support missie.

4. Doel onderzoek

Het doel van deze evaluatie is te onderzoeken in hoeverre de doelen van de Nederlandse bijdrage aan Resolute Support zijn bereikt, hoe tegenvallende of succesvolle resultaten kunnen worden verklaard en welke lessen er kunnen worden getrokken voor de besluitvorming over en opzet, uitvoering en afwikkeling van toekomstige Nederlandse missiebijdragen.

5. Onderzoeksvragen

Hoofdvraag

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?

Deelvragen

1. Doelen en opzet Nederlandse bijdrage aan Resolute Support

a. Wat waren de doelen van de Nederlandse bijdrage aan Resolute Support?

Hierbij zal worden gekeken naar de doelen op verschillende niveaus (zie de volgende paragraaf), en zowel naar formeel vastgelegde als niet formeel vastgelegde doelen. Ook zal worden gekeken naar de aannames die aan de doelen ten grondslag lagen.

b. 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?

2. Uitgevoerde activiteiten en geleverde resultaten van de Nederlandse bijdrage aan Resolute Support

a. In hoeverre zijn de doelen op activiteit en output niveau⁴³ van de Nederlandse bijdrage bereikt?

b. Wat ging er goed en wat minder goed? Hierbij zal tijdens het onderzoek in ieder geval (maar niet uitsluitend) aandacht worden besteed aan de mate waarin:

1. De doelen realistisch en haalbaar waren, gegeven de context en beschikbare tijd, en ingezette middelen en menskracht, en de mate waarin de onderliggende aannames realistisch waren;
2. De totstandkoming van de Nederlandse bijdrage aan de missie, inclusief de politieke besluitvorming hierover, van invloed is geweest op de opzet en uitvoering van de Nederlandse bijdrage;
3. Niet formeel vastgelegde doelen een effect hebben gehad op de opzet en –uitvoering van de Nederlandse bijdrage;
4. De Nederlandse strategie, middelen en werkwijze aansloten op de lokale behoeften en omstandigheden;
5. De Nederlandse strategie, middelen en werkwijze aansloten op de behoeften van de NAVO;
6. De samenwerking tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken (inclusief de posten), Defensie en Justitie en Veiligheid goed verliep, zowel in Afghanistan als in Den Haag;
7. De samenwerking met lokale Afghaanse partners goed verliep;
8. De samenwerking met Duitsland en andere NAVO bondgenoten goed verliep;
9. Er bewustzijn en transparantie was over de resultaten van de missie, en goede communicatie over de missie naar de Kamer en samenleving.⁴⁴

c. 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?

3. Doelrealisatie algehele Resolute Support missie

a. In hoeverre zijn de doelen op outcome en impact niveau⁴⁵ van Resolute Support bereikt?

b. Welke factoren hebben hieraan bijgedragen?

De focus van de evaluatie ligt op de Nederlandse bijdrage aan Resolute Support en niet op Resolute Support als geheel. Nederlandse doelen waren echter om bij te dragen aan de strategische doelen

⁴³ Zie de volgende paragraaf.

⁴⁴ Inclusief de situatie op 22 april 2021 waarbij een vlucht met de 80 extra militairen al was vertrokken naar Afghanistan voordat de Kamer erover debatteerde. Dit leidde tot een [motie](#) van afkeuring door DENK en de SP over de handelwijze van de Ministers van Defensie en BZ (verworpen), een [motie](#) van treurnis door de PvdA over de handelwijze van de regering (aangenomen), en een verzoek aan en toezegging van de Minister van Defensie om naar de situatie te kijken in de evaluatie van Resolute Support. Zie verslag plenaire vergadering Tweede Kamer 22 april 2021, [hier](#) beschikbaar.

⁴⁵ Zie de volgende paragraaf.

van Resolute Support als geheel: een zelfredzaam veiligheidsapparaat en veiligheid in Afghanistan. Daarom is het belangrijk dit ook mee te nemen, alsook ter context voor de andere bevindingen over de Nederlandse bijdrage. Het zwaartepunt van het onderzoek zal niettemin bij de andere vragen liggen en vraag 3 zal voornamelijk middels een literatuurstudie worden geadresseerd.

Hoewel de evaluatie zal kijken naar de mate waarin de doelen op outcome en impact niveau van Resolute Support zijn behaald zal de evaluatie *niet* proberen vast te stellen wat de precieze impact is geweest van de Nederlandse bijdrage op de mate waarin de doelen van de algehele Resolute Support missie zijn behaald – zie paragraaf 4.

4. Lessen

Welke lessen kunnen er getrokken worden voor (a) de besluitvorming over en (b) de opzet, uitvoering en afwikkeling van toekomstige Nederlandse missiebijdragen?

Deze lessen volgen uit onderzoeksvragen 1 t/m 3. Ze zullen niet alleen gericht zijn op en van belang zijn voor eventuele missiebijdragen in Afghanistan maar ook voor missiebijdragen elders.

6. Onderzoeksbenadering

Geen impactevaluatie

Resolute Support vond plaats in een complexe en fragiele context, naast en volgend op verschillende internationale missies die allen beoogden de veiligheid en stabiliteit in Afghanistan te vergroten en instituties te versterken. De Nederlandse bijdrage aan Resolute Support was daarbij relatief beperkt: ongeveer 100 tot 230⁴⁶ militairen t.o.v. een totale missieomvang van ongeveer 11.000 tot 16.500 militairen. Het is dan ook moeilijk precies vast te stellen wat de impact was van de Nederlandse bijdrage aan Resolute Support op het behalen van de doelen van de missie. Daarbij is het, net als bij elk historisch onderzoek, per definitie niet mogelijk om de huidige situatie in Afghanistan te vergelijken met hoe de situatie zou zijn geweest zonder (de Nederlandse bijdrage aan) Resolute Support.

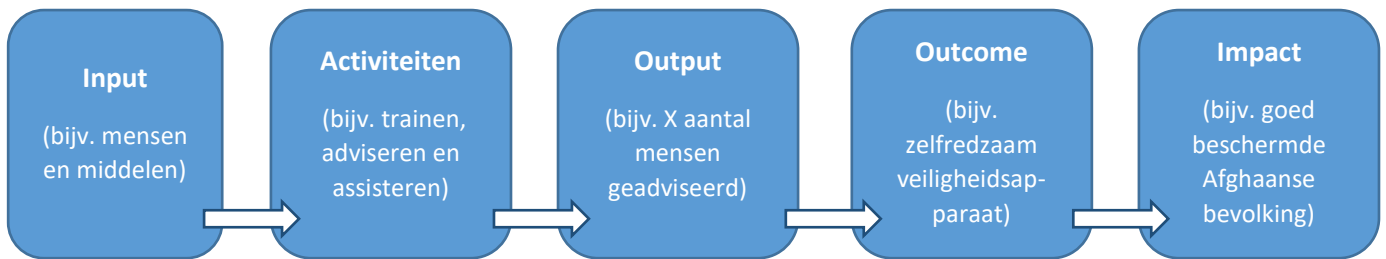
In plaats van het meten van de precieze impact van een missiebijdrage kan een evaluatie in zo'n situatie beter beogen een uitspraak te doen over de waarschijnlijkheid dat de missiebijdrage heeft bijgedragen aan het behalen van de beoogde doelen (outcome) en achterliggende ambities (impact) van de missie. Ook kan de uitvoering van de missiebijdrage worden geëvalueerd, door te kijken naar de inzet van middelen (input), verrichte activiteiten en geleverde prestaties (output) van de missiebijdrage en wat goed of minder goed is gegaan in de opzet en uitvoering van de 'interventiologica'.

Een interventiologica of 'theory of change' maakt inzichtelijk hoe een interventie zou moeten leiden tot het behalen van de doelstellingen.⁴⁷ Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen doelen op

⁴⁶ De precieze omvang van de Nederlandse bijdrage en van de algehele Resolute Support missie varieerde gedurende de jaren; zie paragrafen 2 en 3.

⁴⁷ Zie voor meer informatie Van der Knaap, Pattyn en Hanemaayer, *Beleidsevaluatie in theorie en praktijk*, Boom bestuurskunde (2020), pp. 77-81.

verschillende niveaus; zie als voorbeeld de onderstaande figuur voor een sterk vereenvoudigde weergave.



Figuur 1: Versimpeld voorbeeld interventielogica

Deze evaluatie zal de interventielogica die ten grondslag ligt aan de Nederlandse bijdrage aan Resolute Support in kaart brengen. Dit betekent niet dat het onderzoek ervan uitgaat dat de Nederlandse bijdrage aan Resolute Support per definitie een expliciete interventielogica had. De interventielogica is juist een hulpmiddel om te schetsen hoe –in de praktijk– het plan achter de missiebijdrage eruit zag: welke doelen wilde Nederland behalen, hoe, hoe realistisch was dit, welke aannames zaten er achter, zaten er gaten in dit plan, hoe werkte het uit in de praktijk, en waarom. Dit helpt om een gefundeerde uitspraak te doen over de Nederlandse bijdrage en het bereiken van haar doelen op de verschillende niveaus, en lessen te trekken over wat er goed en minder goed ging.

Onderzoeksvraag 1 heeft als doel de interventielogica van de Nederlandse bijdrage te schetsen. Onderzoeksvraag 2a kijkt in hoeverre de doelen van Nederland zijn bereikt op activiteit- en output niveau. Dit worden ook wel de ‘prestatiedoelen’ en ‘operationele doelen’ genoemd. Onderzoeksvraag 3a kijkt in hoeverre de doelen zijn bereikt op outcome en impact niveau. Deze laatste worden ook wel de ‘strategische doelen’ genoemd. Onderzoeksvragen 2b en 3b analyseren de logica van de interventielogica en de aannames die eraan ten grondslag lagen, alsmede wat er goed en minder goed ging bij het uitvoeren van de interventielogica in de praktijk.

Doelen op outcome en impact niveau

Zoals hierboven gesteld zal de evaluatie niet proberen vast te stellen wat de impact was van de Nederlandse bijdrage op het behalen van de doelen op outcome en impact niveau, maar zal wel onderzocht worden in welke mate die strategische doelen zijn behaald.⁴⁸ Hierbij moet worden aangetekend dat de Resolute Support missie relatief kort geleden eindigde, en hoewel de missie ruim zes jaar eerder startte, zou het bereiken van doelen op outcome- en impact-niveau, zoals een goed beschermde Afghaanse bevolking, langer kunnen duren. Voor deze evaluatie zal dan ook alleen

⁴⁸ Het is hierbij belangrijk twee zaken uit elkaar te houden. De eerste is de vraag in hoeverre de Nederlandse bijdrage heeft geleid tot impact: het causale verband tussen wat Nederland deed en in hoeverre de doelen op outcome en impact niveau zijn behaald. Het beantwoorden van deze vraag vergt een impactevaluatie en zal niet gedaan worden in dit onderzoek. Een tweede vraag is echter in hoeverre de doelen op outcome-niveau, zoals een zelfredzaam veiligheidsapparaat, en de doelen op impact-niveau, zoals een goed beschermde Afghaanse bevolking, feitelijk zijn behaald. Naar dit laatste zal wel worden gekeken. Hiermee zullen geen betrouwbare uitspraken kunnen worden gedaan over de impact van de Nederlandse bijdrage aan RSM, of over wat de Nederlandse trainers goed of minder goed hebben gedaan. Maar het is wel belangrijk als context voor de resultaten van de Nederlandse bijdrage, en er kunnen lessen uit volgen voor toekomstige missiebijdragen.

beschreven kunnen worden wat er gedurende en na de missie is gebeurd met de doelen op outcome- en impact-niveau, met hierbij het voorbehoud dat dit niet per definitie iets zegt over de langere termijn.

7. Afbakening onderzoek

Onderzoeksperiode

Het onderzoek kijkt naar de Resolute Support missie van begin 2015 t/m augustus 2021, en in het bijzonder naar de Nederlandse bijdrage aan Resolute Support van begin 2015 t/m juni 2021, inclusief de Nederlandse politieke besluitvorming en de voorbereiding die aan de missie(bijdrage) voorafging, en de afwikkeling van de missie(bijdrage).

Nederlandse bijdrage

De evaluatie is primair gericht op de Nederlandse bijdrage aan Resolute Support in Mazar-e Sharif en Kabul, en niet op de bijdrage van andere landen of op Resolute Support als geheel. Om de Nederlandse bijdrage zorgvuldig te kunnen evalueren, is het echter belangrijk om ook te kijken naar de bredere context en naar de samenwerking en coherentie met de inzet van andere landen en actoren. Ook hangen de Nederlandse doelen nauw samen met de doelen van de algehele Resolute Support missie. Deze zaken zullen daarom ook worden meegenomen in de evaluatie. De centrale focus van de evaluatie is niettemin op de Nederlandse bijdrage.

Relatie tot onderzoek over twintig jaar Nederlandse inzet in Afghanistan

In september 2021 is aan de Tweede Kamer toegezegd dat een onderzoek zal worden uitgevoerd naar de totale Nederlandse inzet in Afghanistan in de afgelopen twintig jaar.⁴⁹ Er is mogelijk overlap tussen dat onderzoek en de IOB evaluatie van Resolute Support, aangezien de Resolute Support periode waarschijnlijk ook onder het onderzoek naar twintig jaar Nederlandse inzet in Afghanistan zal vallen. Er bestaat daarmee ook kans dat de onderzoekers van de twee onderzoeken deels dezelfde mensen willen interviewen.

De verwachting is echter dat het “twintig jaar onderzoek” vanwege de grotere reikwijdte van het onderzoek alleen op hoofdlijnen naar de Resolute Support periode zal kijken. De verwachting is ook dat de IOB evaluatie eerder gestart en opgeleverd zal worden. Het zal in dat geval gebruikt kunnen worden als een bouwsteen voor het twintig jaar onderzoek.

In ieder geval zal het IOB onderzoeksteam contact opnemen en onderhouden met degenen die het twintig jaar onderzoek gaan uitvoeren, om de onderzoeken zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen.

⁴⁹ Stand van Zaken brief Afghanistan 14 september 2021 (kamerstuk 27925, nr. 808).

Relatie tot evaluatie van de evacuatie uit Afghanistan

Naast het hiervoor genoemde onderzoek is in september 2021 ook aan de Tweede Kamer toegezegd dat een onafhankelijke commissie een evaluatie zal uitvoeren naar de evacuatie uit Afghanistan in augustus 2021.⁵⁰ Er kan er overlap zijn tussen die evaluatie en de IOB evaluatie, aangezien de IOB evaluatie ook naar het einde en de afwikkeling van Resolute Support zal kijken. Daarnaast zal bij de IOB evaluatie waarschijnlijk aan bod komen hoe er om werd gegaan met een steeds sterker wordende Taliban, en in hoeverre er hierbij in scenario's werd gedacht - wat zal raken aan de voorbereidingen voor evacuatie. Ook is er overlap qua tijdsbestek tussen de twee evaluaties omdat de onafhankelijke onderzoekscommissie, in lijn met de motie Boswijk,⁵¹ zal kijken naar de periode vanaf de motie Belhaj⁵² uit november 2019.

De overlap zal waarschijnlijk echter gering zijn omdat de IOB evaluatie zich niet in detail op de uitvoering van de evacuatie zal richten. De evacuatie, die een paar maanden na het officiële einde van de Nederlandse bijdrage aan Resolute Support startte, betrof (en betreft) namelijk niet alleen mensen die betrokken waren geweest bij Resolute Support, maar een veel bredere groep. Hieronder vallen Afghaanse tolken en andere medewerkers die de Nederlandse overheid in het verleden hebben bijgestaan, Afghaanse medewerkers van Nederlandse ontwikkelingsprojecten, mensenrechtenverdedigers, journalisten en 'fixers' van journalisten; ambassade-medewerkers en andere in Afghanistan aanwezige Nederlanders.

Relatie tot IOB evaluatie stabiliteit in fragiele contexten

IOB zal, deels gelijktijdig met de Resolute Support evaluatie, een evaluatie uitvoeren van de Nederlandse bijdrage aan stabiliteit in fragiele contexten. Hierin worden alle instrumenten meegenomen die BZ inzet om stabiliteit in fragiele landen en regio's te bevorderen: ontwikkelingsprojecten, programma's gericht op veiligheid en wederopbouw, diplomatieke inzet en bijdragen aan VN- en andere (vredes)missies en operaties. De Nederlandse inzet in Afghanistan is één van de case studies, naast de inzet in Zuid-Soedan en Mali. De stabiliteitsevaluatie kijkt naar zowel de effectiviteit van, als de coherentie tussen, verschillende typen interventies. De Afghanistan case study en de Resolute Support evaluatie raken gedeeltelijk aan elkaar, omdat het doel van Resolute Support was een zelfredzaam veiligheidsapparaat op te bouwen – wat uiteraard belangrijk is voor stabiliteit. Het perspectief van waaruit het onderzoek wordt gedaan verschilt echter. Waar de Resolute Support evaluatie kijkt naar de Nederlandse inzet voor de Resolute Support missie richt de stabiliteitsevaluatie zich op de algehele inzet van BZ en onderzoekt deze ook de samenhang tussen het geheel aan Nederlandse interventies in Afghanistan die moeten bijdragen aan stabiliteit – de 'geïntegreerde benadering'. Beide evaluatieteams maken onderdeel uit van hetzelfde cluster binnen IOB en zullen regelmatig met elkaar afstemmen om waar mogelijk samen te werken en duplicatie te voorkomen. Daarnaast neemt een onderzoeker deel aan beide teams.

⁵⁰ Stand van Zaken brief Afghanistan 14 september 2021 (kamerstuk 27925, nr. 808).

⁵¹ Van 16 september 2021. Zie [Bestrijding internationaal terrorisme | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#).

⁵² Deze motie, van 7 november 2019, ging over het aanmerken van tolken als een systematisch vervolgd groep. Zie [Motie van de leden Belhaj en Voordewind over het beschermingsbeleid voor tolken | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#).

8. Onderzoeksmethoden

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen zal zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van triangulatie: het gebruiken van verschillende typen bronnen voor het beantwoorden van een onderzoeksvraag om vast te stellen of bevindingen uit verschillende typen bronnen overeenkomen, en daarmee de betrouwbaarheid van de bevindingen te verhogen. Hieronder volgt meer informatie over de soorten bronnen die zullen worden aangewend.

Interviews

Interviews zullen of per videoconferencing of persoonlijk worden gedaan, afhankelijk van eventuele Covid maatregelen en de verwachte kosten en baten van reizen. De interviews zijn vertrouwelijk en bevindingen op basis van de interviews zullen in het evaluatierapport niet herleidbaar zijn tot individuele respondenten.

Interviewrespondenten

Het IOB onderzoeksteam zal interviews houden met verschillende categorieën respondenten. De precieze categorieën en selectie van respondenten binnen deze categorieën wordt tijdens het onderzoek gemaakt. De tentatieve categorieën zijn echter:

1. Huidige en tijdens de missie betrokken beleidsmedewerkers van:
 - o Ministerie van Defensie
 - o Ministerie van Buitenlandse Zaken (inclusief ambassade Kabul en PV NAVO)
 - o Ministerie van Justitie en Veiligheid
 - o Politie
 - o MIVD;
2. Tijdens de missie uitgezonden medewerkers van verschillende senioriteitsniveaus en verschillende eenheden, zoals in paragraaf 3 uiteengezet;
3. Afghaanse counterparts die advies en coaching ontvingen (voor zover mogelijk en gepast – zie hieronder);
4. Samenwerkingspartners NAVO hoofdkwartier Brussel;
5. Medewerkers van partnerlanden met wie werd samengewerkt in Afghanistan, zoals Duitsland en de VS;⁵³
6. Medewerkers van andere relevante missies en –organisaties die tegelijk met Resolute Support opereerden, zoals EUPOL (European Union Police Mission) Afghanistan, inclusief door Nederland naar Afghanistan uitgezonden civiele experts;
7. Wetenschappers, onderzoekers en denktankmedewerkers;
8. Destijds betrokken Nederlandse politici.

⁵³ Duitsland was verantwoordelijk voor de beveiliging van de basis in Mazar-e Sharif waar Nederlandse adviseurs werkzaam waren.

Aangezien de missie zes jaar duurde, zal ernaar gestreefd worden om, waar van toepassing, betrokkenen uit verschillende perioden van de missie te interviewen. Hierbij zal ook gelet worden op de verschillende rotaties⁵⁴ van uitgezonden personeel.

Onderzoeksbepmerking: Afghaanse samenwerkingspartners

Een beperking van het onderzoek is dat vanwege veiligheidsredenen niet naar Afghanistan kan worden gereisd voor het interviewen van Afghaanse betrokkenen, zoals Afghanen die getraind en geadviseerd werden door Nederland. Sommige van deze mensen zullen tijdens de evacuatie in augustus 2021 of al eerder naar Nederland of andere landen gereisd zijn, en zouden dus in principe geïnterviewd kunnen worden. Hetzelfde geldt voor tolken met wie Nederland heeft samengewerkt tijdens Resolute Support en die mogelijk een visie hebben op wat er goed en minder goed ging tijdens de missie. Niettemin kan er nog steeds een bias in het onderzoek zitten als alleen Afghanen die Afghanistan hebben verlaten worden geïnterviewd, omdat dit mogelijk geen representatieve groep is van alle Nederlandse counterparts.

Daarnaast is het belangrijk op te merken dat het waarschijnlijk voor een deel gaat om mensen die net een traumatische ervaring hebben meegemaakt, en/of nog steeds meemaken, met familie die ze in gevaar in Afghanistan achter hebben moeten laten. Er zitten dan ook onderzoeksethische risico's aan het interviewen van deze mensen. Hierbij speelt ook mee dat mensen die in een asielprocedure zitten en benaderd worden door onderzoekers bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, druk kunnen ervaren om mee te doen met het interview, omdat ze onterecht zouden kunnen denken dat het hun kans op een verblijfsvergunning vergroot. Aan de andere kant is het ook onwenselijk Afghaanse betrokkenen bij voorbaat uit te sluiten van het onderzoek, en dus van de kans om gehoord te worden en hun visie te geven op wat er goed en minder goed ging in de missie. Er zal daarom een protocol opgesteld worden voor het benaderen en interviewen van Afghaanse respondenten, na overleg met o.a. Nederlandse uitgezonden mensen die contact hebben met gevluchte Afghanen, en indien nodig een traumaexpert.

Documentanalyse

Analyse van overheids- en programmadocumenten van de betrokken ministeries, waaronder Kamerstukken, programmabeschrijvingen, procedurevoorschriften en andere stukken van regelende aard, verslagen van overleg- en stuurgroepen, interne evaluatierapporten, interne werkafspraken, interne terugkoppelingen en rapportages vanuit Afghanistan naar de betrokken ministeries, en NAVO documentatie.

Literatuurstudie

Naast analyse van interne documenten zal een studie plaatsvinden van publiek beschikbare secundaire literatuur, waaronder wetenschappelijke literatuur, evaluaties van en rapporten over Resolute Support, en eventueel statistische datacollecties.

Deze literatuurstudie zal door IOB worden uitbesteed aan externe onderzoekers en zich richten op de lessen over de bredere Resolute Support-missie. In de literatuurstudie wordt ook literatuur over

⁵⁴ Uitgezonden medewerkers roteerden iedere 4 tot 6 maanden (zie vraag 15 lijst van vragen en antwoorden 29 oktober 2014, kamerstuk 29 521, nr. 265).

de politieke, veiligheids-, culturele en economische context meegenomen. De precieze invulling van deze studie wordt op een later moment uitgewerkt.

9. Toegang tot documenten en omgang met gerubriceerde informatie

Conform het besluit van de Minister van Buitenlandse Zaken van 27 mei 2019, nr. MinBuZa.2019.3926-31, dient IOB volledig en ongehinderd toegang te ontvangen tot alle gegevens waarover de beleidsdirecties en uitvoeringsorganisaties beschikken.

Dit geldt ook voor staatsgeheime of anderszins gerubriceerde documenten, mits de betrokken onderzoekers de benodigde veiligheidsscreening hebben ondergaan. De aan dit onderzoek toegewezen IOB-onderzoekers hebben allen een veiligheidsonderzoek ondergaan voor toegang tot informatie op het niveau NATO COSMIC TOP SECRET / EU TOP SECRET.

Gerubriceerde geschreven bronnen zullen waar nodig alleen op stand-alone computers of in een beveiligde omgeving binnen de ministeries ingezien worden. Staatsgeheime bronnen zullen uiteraard niet worden geciteerd in het onderzoeksrapport.

De vertegenwoordigers van de betrokken beleidsdirecties in de referentiegroep (zie paragraaf 11) zullen worden gevraagd de onderzoekers te attenderen op mogelijk uit veiligheidsoverwegingen gevoelige verwijzingen in het evaluatierapport.

10. Planning

Hieronder staat een concept-tijdsplanning. De precieze tijdsplanning zal afhankelijk zijn van een aantal factoren, waaronder coronamaatregelen en de snelheid waarmee toegang tot de benodigde documenten kan worden gekregen.

Maand	Wat?
Nov-begin dec 2021	<ul style="list-style-type: none">Eerste referentiegroepbijeenkomst
December	<ul style="list-style-type: none">Feedback referentiegroep op ToR verwerken en ToR vastgesteld
Jan-feb 2022	<ul style="list-style-type: none">DocumentanalyseInterviews voorbereiden
Maart-april	<ul style="list-style-type: none">Eerste ronde interviews
Mei	<ul style="list-style-type: none">Analyse van de interviews af
Juni	<ul style="list-style-type: none">Literatuurstudie afSchrijven eerste opzet rapport
Juli-augustus	<ul style="list-style-type: none">Tweede onderzoeksrunde: extra interviews en documentanalyse voor aanscherpen bevindingen na feedback op eerste opzet rapport
Sept-november	<ul style="list-style-type: none">Schrijven conceptrapport
December	<ul style="list-style-type: none">Conceptrapport naar referentiegroep
Eerste kwartaal 2023	<ul style="list-style-type: none">Verwerken feedback referentiegroepVaststelling rapport

11. Risico's

Risico's	Mitigerende maatregelen
Omdat er andere onderzoeken over Afghanistanbeleid tegelijk plaatsvinden is een risico dat geïnterviewden niet deel willen nemen omdat ze al voor de andere onderzoeken worden geïnterviewd	<ul style="list-style-type: none"> • Contact opnemen met andere onderzoeken over hun tijdsplan en focus, en evt. samen interviewen. • Helder communiceren naar beoogde respondenten.
Omdat er andere onderzoeken over Afghanistanbeleid tegelijk plaatsvinden zijn risico's dat er a) duplicatie zit in de onderzoeken, of b) tegengestelde bevindingen zijn.	<ul style="list-style-type: none"> • Contact opnemen met andere onderzoekers en waar mogelijk verder afstemmen focus onderzoek. • Contact blijven houden met onderzoekers en proberen voorlopige bevindingen van de evaluaties uit te wisselen.
Omdat er geen onderzoek in Afghanistan mogelijk is, zal de evaluatie een deel van de Afghaanse kant van het verhaal missen, en er mogelijk bias zitten in de onderzoeksbevindingen.	<ul style="list-style-type: none"> • Dit opnemen als beperking in de methodologische verantwoording. • Waar mogelijk toch Afghanen interviewen die betrokken zijn geweest bij de Nederlandse bijdrage aan RSM en nu in Nederland of bijv. Duitsland zijn.
Er zitten ethische risico's aan het interviewen van naar Nederland gevluchte Afghaanse betrokkenen. Zie paragraaf 7.	<ul style="list-style-type: none"> • Advies vragen aan o.a. de referentiegroep en mensen die met (de betreffende) Afghanen hebben samengewerkt. • Protocol opstellen voor het benaderen van Afghaanse interviewrespondenten, indien nodig met een traumaexpert.

12. Organisatie en begroting

Onderzoeksteam

De evaluatie wordt uitgevoerd door de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze directie opereert onafhankelijk van de beleidsdirecties en heeft een eigenstandige positie binnen BZ. De evaluatie wordt uitgevoerd door Wendy van der Neut, Paul Westerhof en Rens Willems van IOB. Er zullen externe onderzoekers worden aangetrokken om het team te versterken, waarvan minimaal één iemand met een Defensie-achtergrond.

Daarnaast zullen een of meerdere externe onderzoekers aangetrokken worden om een literatuurstudie uit te voeren.

Klankbordgroep

De intercollegiale toetsing wordt gedaan door een klankbordgroep met IOB medewerkers bestaande uit Koen Sizoo, Sam Streefkerk, Marit van Zomeren en Arjan Schuthof (voorzitter klankbordgroep). Het onderzoeksteam en de klankbordgroep vergaderen één keer per zes weken.

Referentiegroep

De evaluatie zal op kwaliteit getoetst worden door een referentiegroep met vertegenwoordigers namens betrokken beleidsdirecties, alsmede drie externe deskundigen. De leden zijn:

Naam	Functie/organisatie	Rol in referentiegroep
Arjan Schuthof	Hoofd BZ cluster IOB	Voorzitter
LTKOL Daan Boissevain	Ministerie van Defensie: Directoraat-Generaal Beleid (DGB)	Vertegenwoordiger beleidsdirectie
KLTZ (TD) Eric Wilms	Ministerie van Defensie: Afdeling Evaluaties	Vertegenwoordiger evaluatieafdeling
René van Dijk	Ministerie van Justitie en Veiligheid,	Vertegenwoordiger beleidsdirectie
Ted Hunink	Ministerie van Buitenlandse Zaken: Directie Veiligheidsbeleid (DVB)	Vertegenwoordiger beleidsdirectie
Max Valstar	Ministerie van Buitenlandse Zaken: Directie Azië en Oceanië (DAO)	Vertegenwoordiger beleidsdirectie
Dr. Jorrit Kamminga	Associate Fellow bij Instituut Clingendael	Externe deskundige op het gebied van o.a. (Nederlandse inzet in) Afghanistan en het verband tussen ontwikkelings- en veiligheidsbeleid
Prof. Martijn Kitzen	Professor Nederlandse Defensie Academie	Externe deskundige op het gebied van o.a. Afghanistan, irreguliere oorlogsvoering en Special Operations
Dr. Willemijn Verkoren	Associate Professor Conflict Studies & International Relations, Radboud Universiteit Nijmegen	Externe deskundige op het gebied van o.a. veiligheidsbeleid, gewelddadige conflicten en vredesprocessen

Rapportage en publicatie

Het evaluatierapport zal in de Nederlandse taal worden geschreven. Het zal worden toegezonden aan de Eerste en Tweede Kamer en gepubliceerd op de website van IOB. Daarnaast zal er een Engelstalige samenvatting worden gepubliceerd op de IOB website.

Mocht het noodzakelijk zijn met het oog op de nationale veiligheid, dan kunnen de onderzoekers in overleg besluiten bepaalde risicovolle bevindingen niet te publiceren en enkel in een mondelinge technische briefing achter gesloten deuren aan leden van de Tweede Kamer toe te lichten.

Begroting

IOB zal de kosten van het onderzoek dragen.