



BALANCEREN TUSSEN AMBITIE EN WENSDENKEN

Leren van 20 jaar Nederlandse inzet in Afghanistan
Peter Heintze en Jorrit Kamminga

m
w
cartoons

Dit rapport is hier online beschikbaar:

kuno-platform.nl/themes/learning-from-20-years-of-dutch-involvement-in-afghanistan

Illustratie omslag: Maarten Wolterink

Illustraties: Maarten Wolterink

Fotografie: Marcel van der Steen en Mihalis Gripiotis

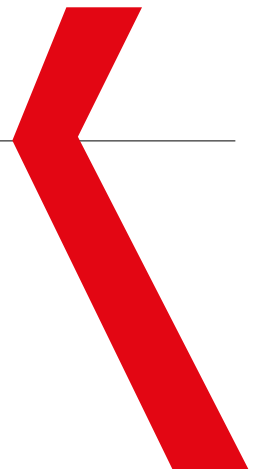
Productie: Global Village Media

Vormgeving: René Mohrmann

Maart 2023

BALANCEREN TUSSEN AMBITIE EN WENSDENKEN

Leren van 20 jaar Nederlandse inzet in Afghanistan
Peter Heintze en Jorrit Kamminga



Inhoudsopgave

Verklarende afkortingenlijst	5
Voorwoord	6
Inleiding: Context bij dit leertraject	10
Hoofdstuk 1: Hoofdlessen uit 20 jaar Nederland in Afghanistan	14
Hoofdstuk 2: Tabel 1 - Specifieke knel- en verbeterpunten	26
Hoofdstuk 3: Tabel 2 - Specifieke <i>good practices</i> en positieve gevolgen	56
Hoofdstuk 4: Tabel 3 - Gemene delers en algemene lessen	66
Eindreflectie	72
Annex 1: Geraadpleegde personen	74

VERKLARENDE AFKORTINGENLIJST

3D	integratie van <i>defence, diplomacy</i> en <i>development</i>
ACBAR	Agency Coordinating Body for Afghan Relief and Development
BZ	ministerie van Buitenlandse Zaken
CIMIC	Civil-Military Cooperation
DCU	Dutch Consortium Uruzgan, alliantie van Nederlandse en Afghaanse NGO's
DRA	Dutch Relief Alliance, alliantie van BZ en 14 Nederlandse hulporganisaties
ENNA	European Network of NGO's in Afghanistan
EUPOL	European Union Police Mission in Afghanistan (2007-2016)
FRU	Family Response Unit
G20	forum met de 19 grootste nationale economieën en de Europese Unie
IOB	directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie van BZ
ISAF	International Security Assistance Force (2001-2014)
J&V	ministerie van Justitie en Veiligheid
KUNO	Kennisuitwisseling over Noodhulp
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
NADOE	Network of Afghan Diaspora Organisations in Europe
NGO	non-gouvernementele organisatie
NTM-A	NATO Training Mission-Afghanistan (2009-2014)
OEF	Operation Enduring Freedom (2001-2014)
PRT	Provinciaal Reconstructieteam
RSM	Resolute Support Missions (2015-2021)
SIGAR	Office of the Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction
SMART	specific, measurable, achievable, realistic and time-related
SMO	Stuurgroep Missies en Operaties

Voorwoord

Een eigen verantwoordelijkheid – een eigen lens

6 Met betrekking tot de langdurige Nederlandse betrokkenheid in Afghanistan (2001-2021) zijn diverse evaluaties gaande, zoals vanuit de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken (IOB) en het Nederlands Instituut voor Oorlogs-, Holocaust- en Genocidestudies (NIOD). KUNO heeft geenszins de ambitie om met beperkte middelen deze evaluaties naar de kroon te steken. Waarom dan toch een eigen terugblik? KUNO vindt het belangrijk om vanuit onze eigen specifieke lens en verantwoordelijkheid, die van *humanitaire hulp* en *ontwikkelingssamenwerking*, terug te kijken. Dat heeft KUNO gedaan in eigen kring, maar nadrukkelijk ook met andere belanghebbenden om feedback te krijgen op het functioneren van de Nederlandse humanitaire sector. Dit leidde tot een serie diepgravende gesprekken waarin openhartig werd teruggeblikt.

In de gesprekken werd niet alleen teruggekeken op het functioneren van Nederlandse humanitaire organisaties en ontwikkelingsorganisaties. In alle gesprekken reflecteerden de deelnemers als vanzelfsprekend eveneens op het eigen functioneren: de politie, defensie, buitenlandse zaken, de diaspora, politici en de media in Nederland. Dat heeft KUNO bijzonder gewaardeerd. Tegelijkertijd leidde deze openheid tot een veel bredere oogst dan verwacht. In dit verslag deelt KUNO die bredere oogst. Niet om elkaar de les te lezen, maar wel om van lessen te leren.

Lessen identificeren

Het identificeren van lessen is belangrijk. Juist op de plekken waar Nederland de ambitie heeft om een positieve bijdrage te leveren onder de moeilijkste omstandigheden in gebieden die gekenmerkt worden door conflict en fragiliteit. Die ambitie is lovenswaardig, maar komt met de plicht om zo zorgvuldig mogelijk te opereren en om van ervaringen te leren. De situatie in Afghanistan was complex. Bovendien werden nieuwe werkvormen uitprobeerde, zoals de 3D-benadering waarin *Defence*, *Diplomacy* en

Development samen optrokken. Ten slotte: de Westerse betrokkenheid bij Afghanistan eindigde op een heel andere manier dan menig een had gehoopt. Allemaal redenen om goed op onze rol terug te blikken en lessen te identificeren.

Dit doet KUNO vooral met het oog op de toekomst. Nederland zal in de toekomst vaker in complexe situaties, onder moeilijke omstandigheden een positieve bijdrage willen leveren. Zijn er *good practices* die meegenomen kunnen worden en binnen een andere context gebruikt kunnen worden? Zijn er zaken die de volgende keer echt anders moeten? Wellicht ooit weer in Afghanistan, in de Sahel, Yemen of nu in Oekraïne. Dat was het doel van deze zoektocht: hoe kunnen we, als humanitaire sector en andere belanghebbenden ons werk beter en efficiënter doen met behoud van onze principes en uitgangspunten?

7 De afloop van de Westerse betrokkenheid in Afghanistan is gezien de chaotische terugtrekking in augustus 2021 dramatisch. Dat was niet de uitkomst waar Nederland zich al die jaren sterk voor had gemaakt. De verleiding is groot om te constateren dat alle inspanningen voor niets zijn geweest. Toch zijn er wel degelijk resultaten geboekt. Zo was de gemiddelde levensverwachting voor 2001 56 jaar en in 2021 65 jaar.¹ De geletterdheid onder volwassenen (boven de 15 jaar oud) steeg van 18 procent in 1979 naar 37 procent in 2021.² Het aantal kinderen dat naar de basisschool ging groeide van 1 miljoen 2001 naar 6,8 miljoen 2019³, waarbij de vrouwenparticipatie bijna verdriedubbelde (de Gender Parity Index in het onderwijs groeide van 0,24 naar 0,64)⁴. Een laatste veelzeggend cijfer: de toegang tot elektriciteit groeide van 2001 tot 2020 van 4 naar 97 procent.⁵ In Afghanistan is een generatie opgegroeid die heeft ervaren dat de toekomst er anders uit kan zien. Het is een schrale troost, maar het is ook een realiteit.

¹) <https://www.macrotrends.net/countries/AFG/afghanistan/life-expectancy>

²) <https://data.worldbank.org/indicator/SE.ADT.LITR.ZS?locations=AF>

³) <https://data.worldbank.org/indicator/SE.PRM.ENRL?locations=AF>

⁴) <https://data.worldbank.org/indicator/SE.ENR.PRSC.FM.ZS?locations=AF>

⁵) <https://www.bit.ly/3yfTJH6>

Dank

KUNO is veel dank verschuldigd aan een aantal partners zonder wie deze verkenning niet mogelijk was geweest. Om te beginnen Niloufar Rahim, oud-voorzitter van Stichting Keihan. Keihan is een Afghaans-Nederlandse stichting, in 2005 opgericht door een groep Afghaanse studenten die een brug wilden slaan tussen Nederland en Afghanistan. Niloufar Rahim en Stichting Keihan verzekerden ons van een stevige Afghaanse inbreng bij onze terugblikken. Ook veel dank is verschuldigd aan Paul van den Berg van Cordaid, tevens de voortrekker van het informele Afghanistan platform in Nederland. Zonder het netwerk en de expertise van Paul van den Berg had KUNO nooit in korte tijd zo'n brede groep instensief betrokken organsaties en betrokkenenen kunnen raadplegen. Dat geldt evenzeer voor Jorrit Kamminga, consultant en auteur van het boek 'Je wordt bedankt, Bin Laden' (2021). Jorrit Kamminga heeft bovendien KUNO inhoudelijk ondersteund bij de voorbereidingen van de gesprekken, het begeleiden van de bijeenkomsten en het uitwerken van alle bevindingen. Tijdens onze zoektocht was zijn kennis een belangrijk ijkpunt. Als laatste is KUNO uiteraard veel dank verschuldigd aan de deelnemers aan alle gesprekken en bijeenkomsten – en vooral ook voor alle openheid daarbij.

Tot slot: uit de gesprekken bleek een grote Nederlandse betrokkenheid bij Afghanistan – ook nu nog. Het werd duidelijk dat velen zich grote zorgen maken om de huidige ontwikkelingen in Afghanistan en zorgen om de Afghanen die daar het slachtoffer van zijn. Alle betrokkenen die we hebben gesproken wensen Afghanistan en de Afghanen het beste en zouden daar nog steeds graag een bijdrage aan willen leveren. In 2001 was er nog nauwelijks sprake van een Nederlands-Afghaanse verbondenheid, ook dat is in de afgelopen twintig jaar intens veranderd.

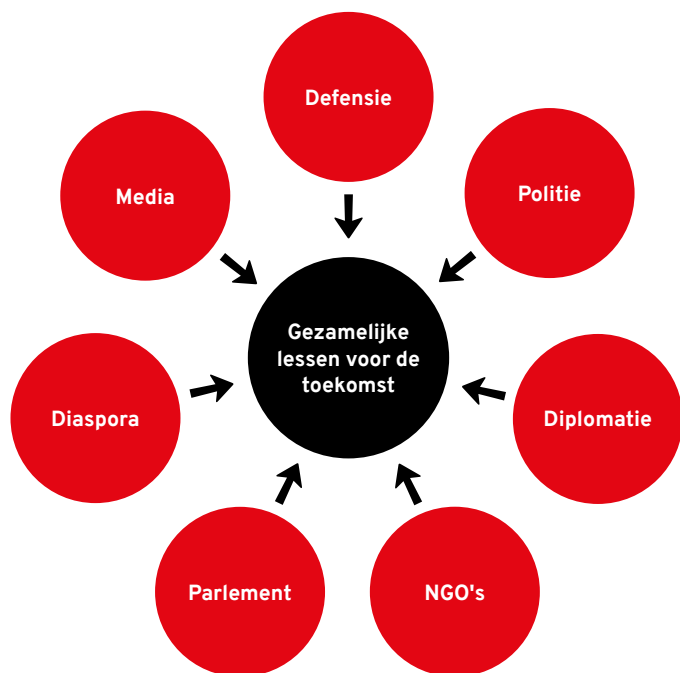
Suying Lai, voorzitter KUNO



Inleiding

Context bij dit leertraject

Dit samenvattende verslag is gebaseerd op de resultaten van een reeks verdiepende leersessies over 20 jaar Nederlandse inzet in Afghanistan, uitgevoerd door het platform Kennisuitwisseling over Noodhulp (KUNO). Vanuit zeven Nederlandse perspectieven is teruggekeken op de periode 2001-2021 met als hoofddoel om op een bescheiden maar gedegen manier bij te dragen aan andere lopende evaluaties en leertrajecten, waarbij door KUNO vanwege de aard van het netwerk met extra interesse werd gekeken naar het perspectief van humanitaire hulp en ontwikkelingsamenwerking.



De zeven perspectieven

De zeven perspectieven

De eerste fase van dit leertraject bestond uit een serie verdiepende gesprekken met verschillende betrokken groepen. Deze leersessies vonden plaats onder *Chatham House Rule* en dienden als belangrijkste input voor deze tussenrapportage:

- Leersessie 1: Ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp/NGO's: 24 februari 2022 (*online*)
- Leersessie 2: Defensie: Den Haag, 10 mei 2022
- Leersessie 3: Politie: Doorn, 11 mei 2022
- Leersessie 4: Afghaanse diaspora: 17 mei 2022 (*online*)
- Leersessie 5: Oud-politici: 25 augustus 2022 (*online*), Den Haag, 27 en 30 september 2022
- Leersessie 6: Buitenlandse Zaken: Den Haag, 19 september 2022
- Leersessie 7: Media: 28 september 2022 (*online*)

Deze fase van het onderzoekstraject liep van oktober 2021 t/m oktober 2022.

De tweede fase van dit leertraject bestond uit het bij elkaar brengen van de groepen betrokkenen tijdens een Afghanistan-bijeenkomst op 24 november 2022 om samen de bevindingen uit de verdiepende gesprekken tegen het licht te houden.

De bevindingen van het gehele leertraject vinden hun weerslag in dit eindrapport.

Terugkijken op twintig jaar Nederlandse inzet in Afghanistan is geen geringe opgave. Er is geen sprake geweest van een constante 'missie', maar van bijdragen aan tal van militaire en civiele missies en projecten. Bovendien was de Nederlandse inzet nooit los te zien van internationale inspanningen en coalitieverbanden. De deelnemers aan de leersessies keken terug met verschillende lenzen; vanuit zeer uiteenlopende achtergronden en ervaringen, en ook nog eens verwijzend naar zeer verschillende situaties en periodes.

De in dit document verzamelde lessen zijn daarom vrij algemeen, maar geven wel aan waar er een zekere mate van consensus of overlap bestaat. Het is in

feite de gemene deler van een verder zeer divers en uiteenlopend scala aan persoonlijke opvattingen, ervaringen en inzichten. Daarbij is het zeker niet de bedoeling om vooral het negatieve te benadrukken. Vastbijten in alles wat fout is gegaan, is maar beperkt zinvol. Met een blik naar de toekomst is het waardevoller om juist ook te evalueren wat goed gegaan is.

Bij deze terugblik hebben we het evacuatieproces uit Afghanistan vanaf augustus 2021 buiten beschouwing gelaten. Niet omdat dat geen kritische terugblik verdient. Zeker wel. Voor deze quick scan voerde het echter te ver om ook deze fase in de gesprekken mee te nemen.

De analyse in dit verslag komt voor rekening van KUNO en vertegenwoordigt op geen enkele manier het officiële standpunt van de Nederlandse overheid, de betrokken ministeries, andere deelnemende organisaties en individuen of de organisaties die lid zijn van KUNO.

Dit verslag is een samenvatting van de belangrijkste bevindingen. Voor meer informatie of met vragen over de interne deelverslagen van de verschillende sessies kunt u terecht bij Peter Heintze, coördinator van KUNO:

peter.heintze@kuno-platform.nl

Uitvoerend team

Het team dat dit onderzoek mogelijk heeft gemaakt:

- Peter Heintze, coördinator KUNO
- Jorrit Kamminga, consultant
- Paul van den Berg, politiek adviseur, Cordaid
- Niloufar Rahim, oud-voorzitter, Stichting Keihan

Bij de werkzaamheden werd dit team ondersteund door Marianne Sijtsma, communicatieadviseur bij KUNO, en de (oud) stagiaires Laurie Bolling, Maaïke van Dierendonck, Tara Favier en Renée Schinck.

Structuur van het verslag

In het eerste hoofdstuk zijn de hoofdlessen van alle bevindingen bij elkaar gebracht.

Hoofdstuk twee, drie en vier bieden een schematisch overzicht van bevindingen uit de verdiepende gesprekken, die thematisch zijn onderverdeeld:

- Hoofdstuk 2: Specifieke knel- en verbeterpunten (Tabel 1)
- Hoofdstuk 3: Specifieke *good practices* (Tabel 2)
- Hoofdstuk 4: Gemene delers en algemene lessen (Tabel 3)

Dit verslag eindigt met een korte eindreflectie.

Een belangrijke constatering willen we graag vooraf delen. In alle gesprekken die KUNO in dit traject heeft gevoerd, waarin kritisch werd teruggeblikt op de Nederlandse rol in Afghanistan, werd er grote waardering voor de Nederlandse inzet geuit. Breed wordt onderschreven dat Nederland wel degelijk een positieve bijdrage heeft geleverd aan Afghanistan in de jaren 2001-2021. Daarnaast is er grote waardering voor de tomeloze persoonlijke inzet die betrokkenen hebben getoond.

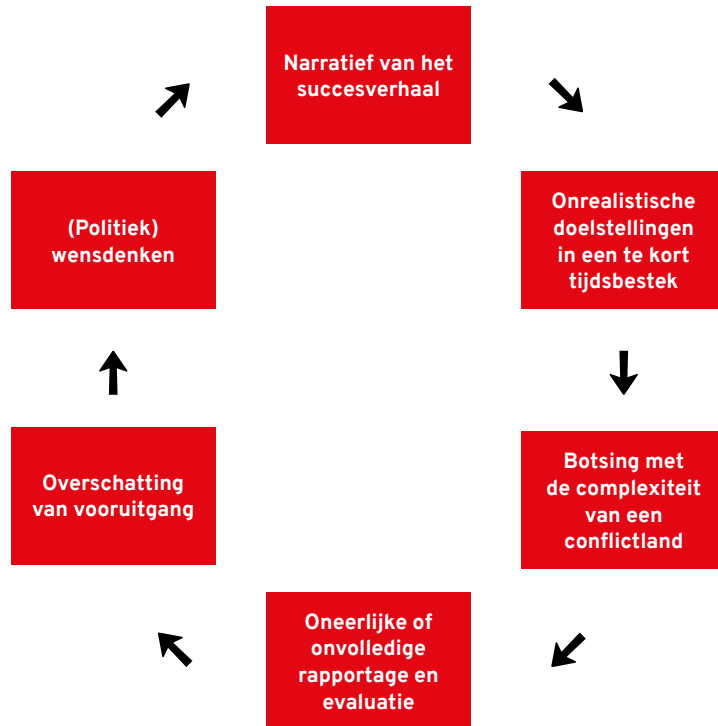
Hoofdstuk 1

Hoofdlessen uit 20 jaar Nederlandse betrokkenheid in Afghanistan

Realisme versus wensdenken

Het Nederlandse ambitieniveau in Afghanistan was te hoog. Meerdere betrokkenen geven aan dat zij dit van meet af aan al zagen of voorvoelden. Zij verwijten zichzelf niet harder aan de bel te hebben getrokken of niet harder te hebben 'teruggeduwd'.

14



(Politiek) wensdenken vertaalt zich in hoge ambities en een bijbehorend succes- of mooi weer verhaal: Nederland kan dit en we gaan het ook doen. Het leidt tot een vicieuze cirkel die in stand gehouden wordt door oneerlijke of onvolledige rapportage en het overschatten van vooruitgang.

De politiek was sterk leidend in het definiëren van de Nederlandse ambities – en zo hoort het ook. De complicerende factor was dat een hoog ambitieniveau politiek noodzakelijk was om voldoende politieke steun te verkrijgen: Nederland zou niet alleen stabiliteit en veiligheid brengen, maar ook gaan opbouwen. Echter, gezien de context was de omvang van de Nederlandse missiebijdrages (inzet en duur) daarvoor niet toereikend. Een politicus stelde in de gevoerde gesprekken: "De doelen waren door de regering niet reëel geformuleerd". Een andere politicus gaf aan: "We hebben die opbouw geen eerlijke kans gegeven – we vertrokken te snel. Onze doelen konden nooit in een periode van twee of vier jaar gerealiseerd worden met de inzet die Nederland kon leveren". Beiden hebben een punt.

Vooraf vanaf de missiebijdrage in Baghlan (2004-2006) werd de politieke ambitie op de spits gedreven. Omdat het doel van de missiebijdrages sterk politiek geladen was, voelden vrijwel alle belanghebbenden (binnen de ministeries en daarbuiten) de drang of zelfs druk om positief te rapporteren over de gestelde doelen – met regelmaat te positief. De missie mocht niet mislukken – dat zou grote (politieke) consequenties kunnen hebben. Ook bij tegenslagen bleef het narratief van het succesverhaal in stand: ondanks de uitdagingen, wordt er vooruitgang geboekt.

15

Tegelijkertijd werd een belangrijk element om tot vrede te komen (een dialoog aangaan met Taliban) in Nederland politiek onbespreekbaar geacht. Het gevolg was, dat zowel het debat als de beeldvorming in Nederland steeds verder af kwamen te staan van de werkelijkheid in Afghanistan. Zoals een parlementariër het achteraf samenvatte: "Nu terugkijkend – een jaar na de val van Kaboel – zou dat toch een van de vragen moeten zijn: hoe kan het nou dat we al die jaren werden meegenomen in het idee: 'We lopen weliswaar wat vertraging op, maar het gaat wel de goede kant op'. En toen bleek ineens dat de Taliban in een paar dagen Kaboel konden veroveren en waren we allemaal stomverbaasd. Daar is iets misgegaan: we moeten signaleren dat we iets te lang in een semi-goed nieuws show hebben geleefd".

Een belangrijke kanttekening van meerdere betrokkenen betreft de mate waarin internationale omstandigheden bepalend waren voor de Nederlandse positie en wellicht ook voor de Nederlandse ambitie. Zo was het na de

terroristische aanslagen in de Verenigde Staten (september 2001) voor Nederland vrijwel onmogelijk om niet deel te nemen aan een internationale militaire missie in Afghanistan, onder andere vanwege bondgenootschappelijke verplichtingen (artikel 5 van de NAVO). Bovendien werd de toon zwaar gezet door een leidende mogendheid (de Verenigde Staten), die een eenduidig doel had (het opsporen van de daders van de 9/11 terreuraanslagen) en de overkoepelende internationale strategie definieerden (een militaire strategie die wel helder was benoemd). Binnen deze internationale context waren andere doelstellingen, zoals het werken aan opbouw of democratisering, ondergeschikt. Een laatste voorbeeld betreft de wenselijkheid van de hierboven al aangestipte dialoog met de Taliban, die volgens meerdere waarnemers noodzakelijk was om duurzame stappen voor de opbouw te kunnen zetten: dat was niet alleen onbespreekbaar in de Nederlandse politiek, maar lange tijd ook onbespreekbaar voor de Afgaanse politieke leiding.

Lessen die met betrekking tot het wensdenken benoemd zijn:

- Binnen de ministeries: indien nodig (nog) harder terugduwen – vooral als er sprake is van een ongemakkelijke waarheid voor de politieke leiding.
- Diaspora: laat je horen! En alle anderen: neem de kennis en kunde van diaspora en lokale actoren serieus.
- Parlement: doe boter bij de vis – of committeer je niet. In twee of vier jaar met beperkte inzet een provincie veilig krijgen en opbouwen kan niet; dat vergt een langere en bredere investering. Een dergelijke opdracht moet worden ondersteund met voldoende inzet (ofwel zelfstandig ofwel in samenwerking met partners).
- Politiek (regering en parlement): vraag je af in welke mate het voor Nederland reëel is om een doelstelling te formuleren die afwijkt van de doelstelling die je internationale partners voor de betreffende missie hebben gedefinieerd.
- Regering: durf het moeilijke gesprek in het parlement aan te gaan (er waren bewindspersonen die dit gesprek met het parlement aangingen; anderen leken het uit de weg te gaan). Wees helder over risico's en beperkingen; leg bijvoorbeeld uit dat je alleen vrede kunt sluiten met een *vijand* of dat een dialoog met de Taliban noodzakelijk onderdeel is van de opbouw.

- NGO's: wees je bewust van de beperkingen van de politiek als het gaat om langetermijnbelangen. Langetermijnbelangen kunnen in het parlement alleen worden gediend als zij verbonden kunnen worden aan kortetermijnbelangen. NGO's kunnen de politiek helpen om kortetermijndoelen zo te formuleren en uit te rollen dat deze bij kunnen dragen aan de ontwikkeling op langere termijn.
- NGO's / beleidsmakers: durf eerlijk te zijn – ook als je moet terugkomen op eerder gemaakte beloften of voornemens.
- Voor allen: voer tussentijdse evaluaties uit – en neem bevindingen serieus: durf programma's en doelstellingen bij te stellen. Niemand heeft uiteindelijk baat bij een gebrek aan duurzame resultaten.
- Media: investeer in kwaliteit en diepgravende berichtgeving. In een voor Nederland belangrijk conflictgebied als Afghanistan hadden ook de grote media ervaren journalisten (correspondenten) moeten stationeren en niet in zeer belangrijke mate moeten vertrouwen op (het overigens vaak goede werk van) hun heen-en-weer reizende verslaggevers of freelancers.
- Tot slot (voor allen): neem ook afwijkende analyses en visies serieus en laat de oren niet eenzijdig hangen naar bevestigende berichten of al bekende instellingen of personen.

Naast deze lessen werd de Amerikaanse waakhond SIGAR als *good practice* genoemd. SIGAR was in 2008 ingesteld door het Amerikaanse Congres om onafhankelijk en objectief een overzicht te geven van de resultaten van wederopbouw in Afghanistan. De rapportage stond vaak in schril contrast met de over-optimistische voortgangsrapportages van de Amerikaanse overheid.

Ook bepaalde onderdelen van de aanpak van de Nederlandse inbreng in Uruzgan (2006-2010) werden als *good practice* benoemd: de Task Force Uruzgan ontwikkelde een Master Plan, er werden indicatoren geïdentificeerd (mede ontwikkeld door TNO) en voor contextanalyses, monitoring en verdiepende studies werd gebruik gemaakt van lokale expertise (onder meer via The Liaison Office, een Afgaanse onderzoeksbureau). In Uruzgan was bovendien sprake van brede samenwerking tussen verschillende actoren, waaronder Afgaanse NGO's.

”Een oorzaak van het alomtegenwoordige wensdenken was het ontbreken van een gedegen langetermijnstrategie voor Afghanistan. Iedereen deed eigenlijk maar wat, zonder dat er overeenstemming was over de beoogde eindsituatie van de Westerse aanwezigheid.”

(Quote bijeenkomst van 24 november 2022)⁶

De Nederlandse strategie voor Afghanistan komt in vrijwel alle gesprekken terug, weliswaar op verschillende manieren. Helaas niet in positieve zin: er werd in het leertraject onder andere gesproken van een strategie – als daar al van gesproken kon worden – die:

- niet duidelijk was;
- herhaaldelijk wijzigde;
- niet reëel was binnen de Afgaanse context;
- (vanuit Nederlandse zijde) niet paste binnen de internationale coalitie;
- niet werd ondersteund met afdoende middelen;
- was gebaseerd op wensdenken;
- werd geformuleerd door politici die niet goed genoeg waren geïnformeerd over de context;
- werd gecontinueerd door velerlei betrokkenen, die achteraf aangeven dat de doelen niet reëel waren – maar tijdens de rit niet aan de noodrem konden of wilden trekken.

”Individen en instituties zouden bewust uit het wensdenk-systeem (inclusief positieve rapportages) moeten stappen en daar de gevolgen van moeten dragen. Anders verandert er niets.”

(Quote bijeenkomst van 24 november 2022)

⁶ Op 24 november 2022 zijn de voorlopige bevindingen uit de serie gesprekken aan betrokkenen gepresenteerd en met hen besproken tijdens een besloten bijeenkomst in Den Haag.

Elkaar leren verstaan

In Afghanistan waren vanuit Nederland heel verschillende partijen actief. De 3D's (defensie, diplomatie en *development*; en vanuit die perspectieven de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie, Justitie & Veiligheid, en – in mindere mate – Economische Zaken), humanitaire organisaties, diaspora-organisaties, politie, bedrijfsleven, media et cetera. Er werd op zeer verschillende manieren samengewerkt, soms ad hoc, soms intensief en gepland. Voor een goede samenwerking is wederzijds begrip uiterst belangrijk. Uit de gesprekken in dit onderzoek valt op te maken dat onderlinge afstemming in grote mate afhing van toevalligheden – zeker in de beginfase. Tevens werd duidelijk dat er grote onderlinge onduidelijkheid bestond tussen de verschillende groepen betrokkenen: onduidelijkheid over mandaat, opdracht, manier van werken en onduidelijkheid over welke mensen bij de verschillende missies waren betrokken.

Daar waar er goede onderlinge uitwisseling tussen de groepen tot stand kwam, ging de nadere kennismaking niet vanzelf, maar werd deze doorgaans wel positief gewaardeerd. Vaak waren persoonlijke relaties voor samenwerking doorslaggevender dan institutionele banden. Gezien het belang van de geïntegreerde benadering voor toekomstige missies zou samenwerking en de totstandkoming van wederzijds begrip minder ad hoc en meer structureel en institutioneel gestimuleerd moeten worden.

De noodzaak om te investeren in het elkaar leren verstaan geldt niet alleen voor de verschillende Nederlandse partners onderling, maar geldt evenzeer voor het verstaan van en het verstaanbaar zijn voor Afgaanse partners en de lokale bevolking. Kennis van Afghanen over buitenlandse partijen die ineens actief zijn in hun land, en zeker ook de onderlinge verschillen tussen al die actoren, is allesbehalve vanzelfsprekend.

Lessen en *good practices* die met betrekking tot het elkaar leren kennen en leren verstaan werden genoemd zijn:

- Informeel bij elkaar over de vloer komen: 'theedrinken' of de regelmatig terugkerende informele bijeenkomsten (reünies, borrels), bijvoorbeeld op de Nederlandse ambassade in Kaboel en bij het ministerie van Defensie, bleken waardevol voor betrokkenen.

- Introducties verzorgen bij andere type stakeholders, bijvoorbeeld tijdens trainingen.
- Een stap verder is het samen trainen / leren (trainingen voor elkaar openstellen), bijvoorbeeld ter voorbereiding op een uitzending, zogenaamde opwerktrajecten, zoals bij de HEAT (*Hostile Environment Awareness Training*).
- Informatie uitwisselen en gezamenlijk meerwaarde genereren (bijvoorbeeld zoals gebeurde binnen het Dutch Consortium Uruzgan of bij veiligheidsbriefings), ook als er geen missie is (bijvoorbeeld binnen het Afghanistan Platform).
- Samen analyseren: samenwerken in een opwerktraject of zelfs in gezamenlijkheid een contextanalyse doen (bijvoorbeeld de *civil assessment*, waar voorafgaand aan de missie in Uruzgan Nederlandse actoren vanuit de drie D's, *diplomacy, defence & development*, een contextanalyse deden).
- Formele samenwerking, zoals bijvoorbeeld plaatsvond binnen CIMIC (*Civil-Military Cooperation*).
- Medezeggenschap creëren: een manier om samenwerking af te dwingen. Een voorbeeld is de civiele *Red Card Holder* (ook wel Civiel Vertegenwoordiger genoemd): een burger binnen de militaire commandostructuur, op hetzelfde niveau als de commandant, met de bevoegdheid om militaire operaties af te blazen.

20

Belangrijk is de constatering dat het elkaar leren kennen en verstaan niet vanzelf gaat (of het laat dan lang op zich wachten). Verder is van belang om goed na te denken over het doel en de vormen van samenwerking (zie het volgende kopje).

”Elkaar leren verstaan, daar draait het om! En is vreselijk moeilijk. Maar niet alleen tussen de verschillende buitenlandse groepen en opbouwers, vooral ook met de Afghanen (en er zijn heel veel verschillende Afghanen!). Communiceren is een vak apart.”

(Quote bijeenkomst van 24 november 2022)

Rollen uit elkaar houden

De roep om meer samenwerking en integratie kent ook grenzen. Verschillende humanitaire organisaties hebben op zeer harde wijze geleerd dat er beperkt invloed is op hoe een bevolking – of bepaalde bevolkingsgroepen – humanitaire organisaties zien. Humanitaire principes als neutraliteit (*neutrality*) en het non-discriminatie-beginsel (*impartiality*)⁷, werden niet door alle Afghaanse partijen herkend of onderschreven. Een (on)juist beeld hiervan kan het verschil maken tussen leven en dood van medewerkers. Er zit spanning tussen enerzijds de meerwaarde van het elkaar leren kennen, het elkaar kunnen verstaan, het wellicht zelfs samen willen werken (wat veronderstelt dat je bij elkaar ‘over de vloer’ komt) en anderzijds de noodzakelijkheid van non-discriminatoire actie en neutraliteit. Dat geldt zeker voor humanitaire organisaties, maar ook voor ontwikkelingsorganisaties (zij het wellicht in mindere mate) en journalisten.

Lessen en *good practices* die met betrekking tot het goed onderscheid maken tussen verschillende rollen zijn benoemd zijn:

- Allen: het is belangrijk om voortdurend bewust te zijn van de kwetsbaarheid van met name medewerkers van humanitaire organisaties en journalisten. Zij bewegen zich nadrukkelijk ook in gebieden waar de strijd het hevigst kan zijn. Als de bevolking of militante groepen aldaar ten onrechte de indruk krijgen dat deze humanitaire medewerkers of journalisten deel uitmaken van de vijandelijke alliantie – lopen zij extra risico.
- Binnen deze context verdienen de kleine projecten, die de PRT's uitvoerden onder de vlag van civiel-militaire samenwerking (de *hearts and minds* projecten), ook aandacht. Die werden breed gezien en gepresenteerd als ontwikkelingshulp binnen het kader van de opbouw, terwijl ze een verlengstuk waren van de stabilisatiemissie. Dit droeg bij tot verwarring over die verschillende rollen.

21

⁷) Het neutraliteitsbeginsel stelt dat humanitaire organisaties bij vijandigheden geen partij kiezen en zich niet moeten inlaten met politieke, raciale, religieuze of ideologische controverses. Het non-discriminatie beginsel bepaalt dat humanitaire organisaties zich alleen laten leiden door humanitaire nood en hulp verstrekken aan de mensen die de hulp het hardst nodig hebben en dat zij geen onderscheid maken tussen nationaliteit, ras, gender, geloof, klasse of politieke overtuiging.

- Humanitaire organisaties moeten zich bewust zijn dat buitenstaanders regelmatig geen of slecht onderscheid maken tussen humanitaire hulp enerzijds en ontwikkelingssamenwerking anderzijds (wat veel meer politieke betrokkenheid met zich meebrengt). Betrokkenen uit beleid, maatschappelijk middenveld, bedrijfsleven, media en politiek lijken zich lang niet altijd bewust dat strikte humanitaire neutraliteit in conflictsituaties noodzakelijk kan zijn om te kunnen opereren.
- Het goed omgaan met rolzuiverheid veronderstelt een goed inzicht in elkaars rollen (zie het 'elkaar leren verstaan' hierboven) en het bewust afbakenen van de eigen rol. Een constatering was overigens dat (medewerkers van) het Nederlandse ministerie van Defensie scherper onderscheid maakten tussen rollen en mandaten, dan (medewerkers van) het ministerie van Buitenlandse Zaken.
- In Afghanistan, waar tijdens de missies de militaire component sterk leidend was, was het niet verbazingwekkend dat de lokale bevolking de onafhankelijkheid of neutraliteit van buitenlandse (Westerse) humanitaire organisaties niet scherp zag.
- Humanitaire neutraliteit en het humanitaire non-discriminatie beginsel vergen voortdurend toetsing: wat betekenen deze beginselen in de specifieke context? Uiteraard kunnen humanitaire organisaties, vanuit hun specifieke mandaten, geschiedenis en positie, daar verschillende keuzes in maken.

22

Begrip voor de Afghaanse context en cultuur

Tot nu toe zijn de hoofdlessen vooral gericht op de Nederlandse politieke context en de onderlinge samenwerking binnen de Nederlandse inzet. Een andere vaak genoemde les is het structurele gebrek aan kennis over de Afghaanse context en cultuur. Er werd in opwerktrajecten nauwelijks aandacht besteed aan de bevolking, cultuur, religie en geschiedenis van het land. Vanwege die gebrekkige kennis over de Afghaanse context aan Nederlandse kant, was een grote mate van Afghaans zeggenschap en leiderschap op zijn plaats geweest, maar vaak zagen de deelnemers juist het tegenovergestelde: met behulp van Westerse middelen, blauwdrukken, redenties en verwachtingen werden projecten, trainingen en andere initiatieven opgetuigd die niet of niet volledig aansloten bij de (noden of gebruiken van de) lokale context. Een voorbeeld dat werd gegeven is dat Afghaanse besluitvormingsprocessen langdurig zijn (wat voortvloeit uit de cultuur).

Dit stond op gespannen voet met de hoge druk om op korte termijn resultaten te kunnen laten zien op het gebied van opbouw en democratisering. Het gevolg was dat programma's niet goed waren afgesteld op de lokale situatie of dat lokale partners geen evenredige invloed hadden op de projecten - zelfs bij ontwikkelingsorganisaties die vooral via lokale partners werkten.

In de toekomst zou bij missiebijdrages de lokale context en bevolking een belangrijkere rol moeten spelen. Cultureel bewustzijn is daarbij niet voldoende; betrokkenen moeten ook in staat zijn om dat bewustzijn te vertalen in de activiteiten en initiatieven (ook wel culturele bekwaamheid genoemd). Betrokkenen moeten Afghanen daadwerkelijk de ruimte geven, in plaats van zich politiek te verschuilen achter loze termen als Afghaans zeggenschap en leiderschap. In algemene zin kan de samenwerking tussen enerzijds Afgaanse overheden en maatschappelijke organisaties en anderzijds internationale instellingen en internationale NGO's veel beter.

Bij het benadrukken van het belang van kennis van en inbreng vanuit de Afghaanse samenleving, werden enkele kanttekening geplaatst - zonder dat zij de noodzaak van Afghaanse inbreng willen afzwakken. Zo kan kennis van Afghaanse betrokkenen gekleurd zijn: Afghanen kunnen eigen (politieke) belangen laten meewegen. Ook kan kennis van mensen uit de diaspora niet actueel zijn. Een tweede kanttekening is dat voor het kunnen begrijpen van een andere cultuur, je inzicht moeten hebben in je eigen samenleving/cultuur: 'Uit wat voor cultuur/samenleving kom ik en hoe interpreteer ik op die basis wat ik hoor van bijvoorbeeld een Afghaan'.

23

Good practices die bij hebben gedragen aan een beter begrip van de Afghaanse cultuur:

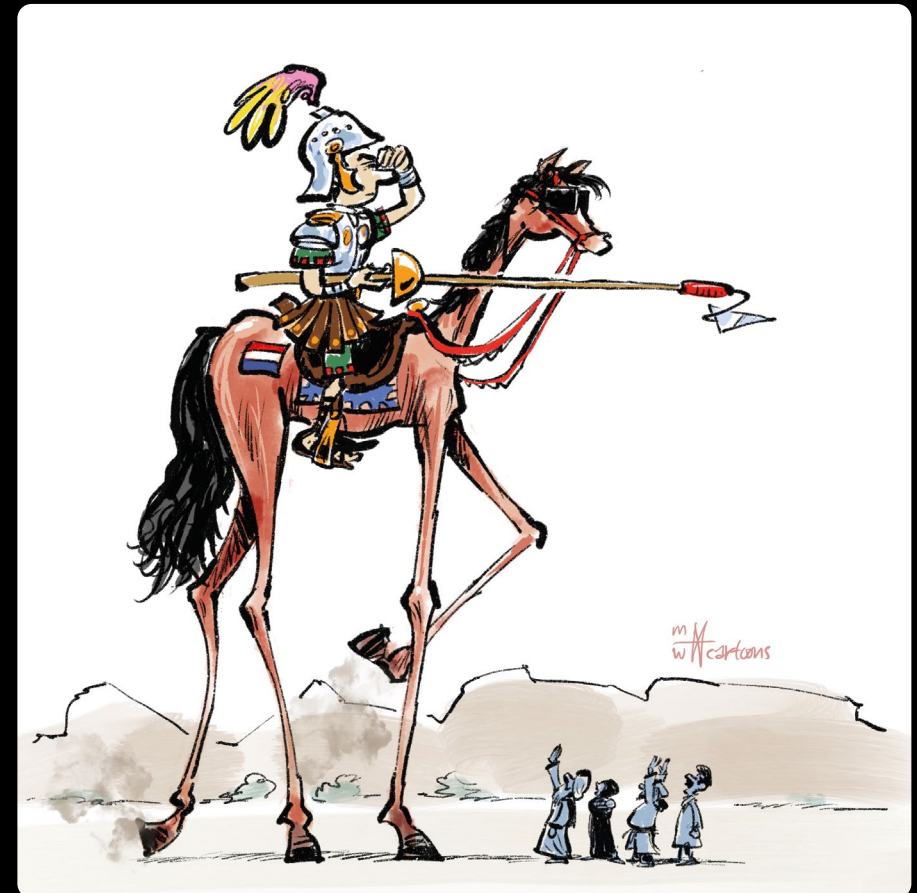
- De *civil assessment* die voor Uruzgan is uitgevoerd.
- Het benoemen van culturele adviseurs en het in kaart brengen van de historische en sociaal-culturele context van Uruzgan.

“Een constante factor was toch wel de Nederlandse arrogantie. Een idealistische grondhouding gefundeerd in het Nederlandse geloof in een maakbare samenleving en een mentaliteit van ‘wij kunnen het wel’ - zonder je te verdiepen in het land waar je heen gaat.”

(Quote bijeenkomst van 24 november 2022)

In de volgende hoofdstukken volgt een uitgebreid overzicht van bevindingen uit alle gesprekken die tijdens dit onderzoek zijn gevoerd en die de basis vormen voor bovenstaande conclusies. Een constatering, die niet in deze conclusies terugkeert maar wel werd gedeeld door enkele humanitaire professionals (de achterban van KUNO), raakt aan het verschil dat ‘we’ vanuit Nederland wilden maken in Afghanistan. Het is de belangrijke constatering dat het verschil dat (nood)hulp kan maken uiteindelijk beperkt is. Dat dwingt tot bescheidenheid, zonder dat we het humanitaire beginsel van menselijkheid (*humanity*) los hoeven te laten. De laatste constatering die we op deze plek willen delen is dat 20 jaar geleden er geen bijzonder sterke Nederlands-Afghaanse verbondenheid bestond. Dat is anno 2023 anders: er is een grote en actieve Afghaanse gemeenschap in Nederland, er is een grote groep Nederlanders die zich met hart en ziel hebben ingezet voor Afghanistan: we hebben nu een gedeelde geschiedenis. De kanttekening hierbij is dat Afghanistan in Nederland aan politiek belang heeft ingeboet en dat veel betrokkenen en organisaties inmiddels niet meer in Afghanistan werkzaam zijn. De gesprekken die KUNO het afgelopen jaar heeft gevoerd laten in ieder geval zien dat er in Nederland een grote betrokkenheid met Afghanistan wordt ervaren en dat er – gezien de recente ontwikkelingen – een grote bezorgdheid bestaat. Wellicht ontstaat er weer ruimte om die pluspunten te benutten en te werken aan een gezamenlijke toekomst.

24



25

REALISME VERSUS WENSDENKEN

Hoofdstuk 2

Knel- en verbeterpunten

In dit deel van het rapport volgt een breed overzicht van lessen, *good practices* en kanttekeningen die tijdens de verdiepende gesprekken met verschillende groepen betrokkenen zijn aangedragen. In dit hoofdstuk volgen eerst specifieke knel- en verbeterpunten (zie Tabel 1). In de tabel worden deze per thema behandeld, waar mogelijk met een aanbeveling. Die aanbeveling is soms direct in de leersessies genoemd maar soms ook door het projectteam uit de discussies gedestilleerd. De aanbevelingen zijn vrij algemeen en dienen vooral ter stimulering van toekomstige discussies waarin ze verder uitgewerkt zouden kunnen worden. Bevindingen en kanttekeningen zijn niet overal consistent, omdat ze de weergave zijn van diverse gesprekken met verschillende groepen belanghebbenden.

- 26 Wellicht ten overvloede: de bevindingen die onder diverse kopjes worden benoemd hebben betrekking op het specifieke *thema* (politiek, ontwikkelingssamenwerking, defensie, et cetera.) en zijn niet per se afkomstig van gespreksdeelnemers uit die betreffende sectoren.

TABEL 1 Specifieke knel- en verbeterpunten

Politiek

Thema	Uitleg en aanbevelingen
Politieke ambitie	<p>De politieke ambitie in Afghanistan was te hoog. Nederland heeft een in de Grondwet vastgelegde ambitie om in de wereld bij te dragen aan veiligheid, rechtsorde en de bevordering van mensenrechten. Die ambitie vertaalde zich ook steeds in parlementaire steun voor missiebijdrages.</p> <p>Aanbeveling: Politieke ambitie is prima, maar moet zich wel vertalen in realistische doelstellingen en verwachtingen. Er hoort ook een passende investering bij in de krijgsmacht (zoals voldoen de NAVO-norm van 2% bruto binnenlands product).</p>
Bredere politieke belangen	<p>Afghanistan was slechts een van de vele thema's te midden van bredere politieke partij- of coalitiebelangen. Er bestaat geen politiek vacuüm waarin je alleen kunt kijken naar de Nederlandse inzet in Afghanistan.</p> <p>Aanbeveling: Politiek: Wees eerlijk over deze bredere belangen. Dat voorkomt dat er te hoge verwachtingen worden gewekt over de Nederlandse belangen en investeringen in Afghanistan.</p>
Politiek kortetermijndenken	<p>De politiek heeft per definitie geen oog voor de lange termijn. Ook bij een brede Kamersteun moeten er snel resultaten zichtbaar worden.</p> <p>Aanbeveling: Vertaal langetermijnontwikkelingsdoelen in kortetermijndoelstellingen die in ieder geval structurele stapjes in de juiste richting zijn.</p>

27

Thema	Uitleg en aanbevelingen
<i>Politieke framing</i>	<p>Politieke <i>framing</i> ('opbouwmissie', 'vechtmis­sie', 'community policing', 'Betuwe-plan', etc.) is een onvermijdelijk onderdeel van het politieke spel tussen voor- en tegenstanders van een missiebijdrage. Die politieke beeldvorming kan de speelruimte van de politiek beïnvloeden maar ook negatieve consequenties hebben voor de NGO's en andere partijen die in het gebied werkzaam zijn. Het creëerde bijvoorbeeld ook het onjuiste beeld dat militairen (met CIMIC-projecten) aan ontwikkelingshulp deden.</p>
Politieke bemoeienis met operationele details	<p>Politiek draagvlak leek omgekeerd evenredig te zijn met de politieke bemoeienis met operationele details van missiebijdrages (ook wel: micro-management). Hoe minder draagvlak (zie bijvoorbeeld bij Kunduz), hoe meer politieke discussie over de operationele inhoud en beperkingen van de missiebijdrage.</p> <p>Aanbeveling: Zorg voor een goede balans bij de (in het Toetsingskader vastgelegde) rol van de Tweede Kamer om niet alleen de politieke wenselijkheid maar ook de uitvoerbaarheid te toetsen.</p>
Toetsingskader	<p>De waarde van het Toetsingskader was niet altijd duidelijk. Zou het bepaalde missiebijdrages juist ook niet hebben moeten voorkomen? In het geval van Uruzgan woog het Toetsingskader bijvoorbeeld niet op tegen de hoge politieke ambities en het politieke wensdenken, ongeacht de negatieve MIVD-rapportages en adviezen van deskundigen.</p> <p>Aanbeveling: Onderzoekinstellingen: Onderzoek als onderdeel van lopende en toekomstige studies ook de werking van het Toetsingskader bij de besluitvorming over de Nederlandse inzet in Afghanistan. Hoe is het mogelijk dat onrealistische wederopbouw- en stabiliteitsdoelstellingen toch 'door' het Toetsingskader kwamen?</p>

Thema	Uitleg en aanbevelingen
Bondgenootschappelijke verplichtingen	<p>Nederland had een zekere vrijheid over de invulling van de bijdrage van missies, maar het was lastig om 'nee' te zeggen te midden van bondgenootschappelijke verplichtingen (het inroepen van Artikel 5). Dit kwam mede doordat er bredere belangen speelden zoals internationale topfuncties of een stoel bij de G20.</p> <p>Aanbeveling: Politiek: Wees eerlijk en duidelijk over de bredere belangen van Nederland, vooral als die belangrijker zijn dan de deelname aan een bepaalde missie zelf.</p>
Terreurdreiging	<p>De internationale context, met veel terroristische aanslagen in het Westen, was medebepalend in de besluitvorming in de aanloop naar de verschillende missiebijdrages - en wellicht ook voor de toon van de rapportages over die missies. Na New York volgden aanslagen in onder meer Madrid (2004), Londen (2005), Boston (2013), Parijs (2015), Brussel (2016) en Manchester (2017): de dreiging van islamitisch terrorisme was reëel. Toch was de link met Afghanistan vaak beperkt of minder duidelijk.</p>
Internationale druk	<p>De toon van de internationale missies in Afghanistan (missie, doelstellingen, aanpak) werd in zeer belangrijke mate bepaald door een leidende mogendheid (de Verenigde Staten), die een eenduidig doel had (het opsporen van de daders van de 9/11 terreuraanslagen).</p> <p>Aanbeveling: Politiek: Ook als 'meedoen' vanwege internationale druk of bondgenootschappelijke verplichtingen vrijwel vanzelfsprekend is, moet je als Nederland kritisch blijven kijken naar: (1) Welke bijdrage realistisch en nuttig is. En (2) of die bijdrage binnen de bredere militaire context en <i>framing</i> ook goed uit de verf kan komen.</p>

Thema	Uitleg en aanbevelingen
Politieke doelstellingen en voortgangs-indicatoren	<p>Bij geen enkele missiebijdrage zijn duidelijke doelstellingen en resultaatindicatoren opgesteld.</p> <p>Aanbeveling: Stel duidelijk omschreven doelen. Ongeacht de complexiteit ter plekke, is het mogelijk om duidelijker te zijn over wat wel en niet tot de doelstellingen behoort. Het formuleren van realistische doelstellingen, met bijbehorende risico's en reële verwachtingen is daarbij uiterst belangrijk.</p>
Overkoepelende strategie	<p>Naast het ontbreken van concrete doelstellingen en resultaatindicatoren was er geen overkoepelende strategie voor wat we wilden bereiken in Afghanistan, niet in Nederland en niet bij de internationale gemeenschap. Het ontbreken van een overkoepelende strategie – vooral nodig als je een geïntegreerde benadering gebruikt – heeft wensdenken sterk in de hand gespeeld. Een belangrijk onderdeel hiervan was het ontbreken van een politieke strategie waardoor vragen over de verzoening met de Taliban of de toekomstige inrichting van het politieke systeem niet of nauwelijks aan bod kwamen.</p> <p>Aanbeveling: Vooral bij een geïntegreerde of 3D-benadering is opereren zonder een duidelijke overkoepelende strategie vrijwel zinloos. Stel zo'n strategie op als deze ontbreekt of start een discussie met bondgenoten vóórdat je een missiebijdrage aangaat.</p>

Thema	Uitleg en aanbevelingen
Rapportage aan de Tweede Kamer	<p>Ministeries waren vaak te optimistisch in hun rapportages aan de Tweede Kamer. Echter, bij te veel negatieve berichten is het logisch dat de Kamer verdere inzet niet zal steunen. Aan de andere kant maakt eerlijkere rapportage – naast het scheppen van realistische verwachtingen – het later makkelijker om verantwoording te dragen voor (het gebrek aan) resultaten.</p> <p>Aanbeveling: De verslaglegging aan de Tweede Kamer moet gebeuren op basis van een realistische langeretermijnsstrategie en een adequate weergave van de bereikte resultaten, ook als die resultaten om wat voor reden dan ook tegen vallen.</p>
Kennis over Afghanistan bij Kamerleden	<p>Een van de belangrijkste redenen voor het politieke wensdenken was de matige kennis van Kamerleden over de situatie ter plekke. Weliswaar werden er bezoeken door parlementariërs afgelegd aan Afghanistan, maar tijdens die bezoeken werd vooral met hoogwaardigheidsbekleders gesproken in Kaboel of op de militaire bases, waardoor 'het echte Afghanistan' ver weg bleef.</p> <p>Aanbeveling: Kamerleden moeten tijdens hun werkbezoeken aan missiegebieden ook in gesprek gaan met vertegenwoordigers van lokale organisaties.</p>
De relatie van 'links' met militaire missies	<p>Hoewel geen enkele partij over één nacht ijs ging bij het steunen van missiebijdrages, leken linkse partijen structureel meer moeite te hebben met militaire missies. Dat kan zich vervolgens weer vertalen in politieke framing of eufemismen als 'opbouwmissie' om politieke steun veilig te stellen.</p>

Thema	Uitleg en aanbevelingen
De politieke oplossing	<p>Verbeteringen op het gebied van stabiliteit, veiligheid en ontwikkeling zijn niet duurzaam zonder een politieke oplossing. Ongeacht de consensus over het primaat van een politieke oplossing, werd er in de Tweede Kamer nauwelijks gedebatteerd over de praktische invulling hiervan en hoe de Taliban in dat plaatje paste. Praten met de Taliban bleef eigenlijk twintig jaar lang onbespreekbaar.</p> <p>Aanbeveling: Bij een politieke oplossing hoort een politieke strategie. Wees bereid om daar ook aan bij te dragen. Het afschilderen van non-statelijke actoren als 'terroristen' brengt een politieke oplossing in ieder geval niet dichterbij.</p>
De politieke oplossing (2)	Het aangaan van een dialoog met de Taliban was niet alleen onbespreekbaar in de Nederlandse politiek, die onbespreekbaarheid gold evenzeer voor bondgenoten en voor de Afghaanse politieke leiding.

Ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp

Thema	Uitleg en aanbevelingen
Korte- versus langetermijn-doelstellingen	Er bestond een discrepantie tussen de langetermijndoelen van ontwikkelingsorganisaties en de kortetermijnvisie van donoren. Vooral donoren zoals ministeries of de Europese Unie zullen altijd gebonden zijn aan andere belangen en doelstellingen met een ander tijdsplan. Dit blijft voor ontwikkelingsorganisaties lastig omdat zij voor kwalitatief programmeren staan voor de lange termijn, onafhankelijk van de grillen van de politiek.
Micro- en macroniveau	In Afghanistan was er sprake van discrepantie tussen de verschillende niveaus van interventies. Terwijl donoren veel bezig waren met het macro-niveau (staatsopbouw, goed bestuur, et cetera) richtten NGO's zich juist vaak op lokale projecten. Het blijft lastig om die kloof te dichten. Beide niveaus zijn belangrijk maar beïnvloeden elkaar vaak te weinig, met bijvoorbeeld lokale projecten die zich niet vertalen in bredere ontwikkeling of overheidsprojecten in Kaboel die niet tot ontwikkelingen in de rest van het land leiden.
Duur van ontwikkelingsprojecten	<p>De looptijden van ontwikkelingsprojecten bleven kort (tussen de een en vijf jaar). In deze korte tijd kun je in complexe conflictgebieden doorgaans niet veel bereiken. Dat alleen al zou organisaties moeten dwingen om eerlijke, realistische doelstellingen te formuleren, maar daarbij spelen twee andere factoren een rol: (1) de verwachtingen van de donor en (2) concurrentie met andere ontwikkelingsorganisaties.</p> <p>Aanbeveling: Zorg voor een beleids- en financieringskader waarin langer lopende projecten mogelijk zijn en een mate van eerlijkheid en flexibiliteit gestimuleerd wordt die past bij het programmeren in complexe en fragiele conflictgebieden.</p>

Thema	Uitleg en aanbevelingen
Doelstellingen	<p>Doelstellingen van ontwikkelingsprojecten waren vaak onrealistisch. Bovendien waren grote delen van Afghanistan vanwege de onveiligheid en instabiliteit niet rijp voor ontwikkelings- of wederopbouwactiviteiten. Dit leidde tot onrealistische doelstellingen en te hoge verwachtingen, vooral in verhouding tot de complexiteit en fragiliteit ter plekke.</p> <p>Aanbeveling: Formuleer realistische doelstellingen. Ondanks dat het Nederlandse ambitiepeil relatief hoog zal blijven, moet het mogelijk zijn om realistischere doelstellingen voor ontwikkelingsprojecten (en missiebijdrages) te formuleren. Daarbij zullen outputs belangrijk zijn en zullen outcomes realistischer moeten worden geformuleerd. De 'A' van SMART (<i>Achievable</i>) is uiteindelijk het belangrijkste. Het door de IOB bedachte motto '<i>less pretension, more realism</i>' is zinvol als algemene leidraad.</p>
Rapportage over ontwikkelingsprojecten	<p>NGO's hadden soms het gevoel dat eerlijke rapportage over het (niet) bereiken van doelstellingen niet mogelijk was, vooral vanwege de dringende behoefte aan een positief verhaal: er was behoefte aan een overwinningsverhaal waarbij Nederland bijdroeg aan ontwikkeling, veiligheid en stabiliteit.</p> <p>Aanbeveling: Maak met donoren goede afspraken over realistische en flexibele kaders waarin resultaten bereikt moeten worden, daarbij rekening houdend met de complexiteit van conflictlanden. Aan onrealistisch programmeren heeft uiteindelijk de donor ook niets.</p> <p>Aanbeveling (2): Voer tussentijdse evaluaties uit en neem de bevindingen serieus: stel programma's en doelstellingen bij als de realiteit dat vereist.</p>

Thema	Uitleg en aanbevelingen
Wederopbouw	<p>Ondanks de eerdergenoemde verbeteringen op terreinen als gezondheidszorg is de wederopbouw van Afghanistan maar zeer beperkt geslaagd, vooral gezien de gedane investeringen en de politieke uitkomst van 20 jaar interventie. Je kunt je afvragen of het de rol is van internationale NGO's om een samenleving op te bouwen. Hadden Westerse NGO's zich moeten beperken tot bepaalde beleidsterreinen als gezondheidszorg en andere activiteiten buiten beschouwing moet laten? Dat is misschien hard, maar wel realistischer als je kijkt naar de zeer beperkte maakbaarheid van de Afghaanse samenleving.</p> <p>Aanbeveling: Ga intern (binnen organisaties) en extern (samen met andere betrokkenen) een structurele discussie aan over de effectiviteit en duurzaamheid van specifieke activiteiten, initiatieven en investeringen.</p>
Samenwerking tussen Nederlandse NGO's	<p>De samenwerking tussen Nederlandse NGO's bleef gering, mede vanwege concurrentie. Omdat projectfinanciering steeds belangrijker is geworden voor het voortbestaan van Nederlandse NGO's, zal er ook altijd concurrentie zijn. Het gebrek aan samenwerking leidde tot de versplintering van ontwikkelingsprojecten.</p> <p>Aanbeveling: Stimuleer als overheid samenwerking en coördinatie binnen de regels van de financieringsstelsels rondom thematische of geografische aanknopingspunten. Dit kan o.a. fragmentatie tegen gaan. Kijk als donor daarnaast vooral naar de inhoud van projectvoorstellen en niet alleen naar het prijskaartje.</p>

Thema	Uitleg en aanbevelingen
Neutraliteit van humanitaire NGO's	<p>De intensieve samenwerking tussen ontwikkelingsorganisaties enerzijds en militairen en diplomaten anderzijds (binnen de 3D-benadering) straalde soms negatief af op humanitaire organisaties. Voor de lokale Afghaanse bevolking was de neutrale rol van humanitaire organisaties niet altijd duidelijk. Een aantal medewerkers van Westerse humanitaire organisaties zijn vermoord omdat zij werden gezien als onderdeel van een Westerse (militaire) alliantie.</p> <p>Aanbeveling: Wees bewust van het feit dat (de roep om) samenwerking en de <i>branding</i> van de 3D-benadering ook negatieve gevolgen kan hebben voor de betrokken organisaties en hun medewerkers. Zie hieronder meer over de (neven)effecten van de 3D-benadering onder het kopje 'Samenwerking binnen Nederlandse missiebijdrages'.</p>
Instrumentalisatie van NGO's	<p>Door samenwerking van NGO's met het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken of Defensie ontstond het beeld dat Nederlandse NGO's tot op zekere een verlengstuk waren van de politieke of militaire missie.</p> <p>Aanbeveling: Evalueer als betrokken NGO's de samenwerking en stel expliciet de vraag of er genoeg tegengeluid gegeven is tegen (de beeldvorming van) instrumentalisatie.</p>
Beeldvorming onder Afghanen over Westerse hulpverleners	<p>In Afghanistan, waar tijdens de missies de militaire component sterk leidend was, is het niet verbazingwekkend dat de lokale bevolking de onafhankelijkheid of neutraliteit van buitenlandse (Westerse) humanitaire organisaties niet op hun netvlies hebben.</p>

Thema	Uitleg en aanbevelingen
Localisation of aid	<p>Grote NGO's werden vaak als meer betrouwbare partners gezien dan de diaspora-organisaties of lokale partners. Dat is een van de redenen voor het uitblijven van <i>localisation of aid</i> in Afghanistan. De sector roept er al jarenlang om, maar die was zelf zo ingericht dat het daadwerkelijk werken met en via lokale partners in Afghanistan niet echt van de grond is gekomen.</p> <p>Aanbeveling: Kom als sector met praktische ideeën en aanbevelingen die <i>localisation</i> daadwerkelijk kunnen bevorderen, ook te midden van de (financiële) bureaucratie en de hoge eisen op het gebied juridische en politieke verantwoording die structureel een onderdeel zullen blijven uitmaken van de sector. De wijze waarop internationale en Afghaanse NGO's in Uruzgan de krachten bundelden onder de vlag van het DCU (Dutch Consortium Uruzgan) was een interessant model als het gaat om betekenisvol samenwerken in een uitdagende omgeving.</p>
De relatie tussen politieke aandacht en fondsen	<p>Met de Nederlandse missiebijdrages steeg de politieke aandacht en ook de beschikbare fondsen. Het zal ook in de toekomst een feit blijven dat er minder fondsen beschikbaar zullen zijn voor humanitaire en ontwikkelingsprojecten als er geen (of kleinere) missies zijn in een conflictland of als er in de politiek minder aandacht voor is.</p>

Defensie

Thema	Uitleg en aanbevelingen
Resultaten van de militaire inzet	Achteraf moet je – ondanks de professionaliteit, goede bedoelingen en tomeloze inzet van buitenlandse militairen – constateren dat de militaire inzet in Afghanistan mislukt is. Zowel de trainingen van veiligheidstroepen als de militaire operaties en ondersteuning hebben geen duurzame resultaten opgeleverd. Het is zeer onzeker of er op de langere termijn misschien toch indirect nog iets positiefs overblijft van al deze inspanningen en investeringen op militair gebied.
Militaire (exit) strategie	Het ontbrak, vooral in de eerste jaren, aan een duidelijke overkoepelende Nederlandse militaire strategie, waarbij de Nederlandse doelen aansluiting vonden op de internationale doelen. Militair meedoen leek soms belangrijker dan de vraag wat de militaire inzet nu precies moest bereiken. '3D' of de geïntegreerde benadering klonk mooi, maar bleef in de praktijk vaak onduidelijk. Ook ontbrak het aan (SMART) geformuleerde doelstellingen en een duidelijke exit-strategie. Aan de andere kant: hoeveel valt er in de praktijk werkelijk (goed) te plannen in complexe conflictgebieden? Aanbeveling: Zorg (net als bij de Resolute Support-missie) voor duidelijke 'condition-based' doelstellingen die in principe niet aan een bepaald tijdsplan verbonden zijn.
Mandaten en <i>rules of engagement</i>	Het mandaat en de <i>rules of engagement</i> waren in Afghanistan vaak onduidelijk. De verwarring hierover werd nog eens versterkt door het naast elkaar bestaan van verschillende missies (bijvoorbeeld ISAF en OEF; en EUPOL en de NAVO-geleide trainingsmissie NTM-A). Aanbeveling: Zorg voor heldere mandaten en <i>rules of engagement</i> . Gun op basis daarvan militairen in het veld meer beslissingsbevoegdheid en een zekere mate van flexibiliteit, vooral om risicomijdend gedrag te voorkomen.

38

Thema	Uitleg en aanbevelingen
Is een afwijkende doelstelling reëel?	Het is de vraag in welke mate het voor Nederland reëel is om een doelstelling te formuleren die afwijkt van de doelstelling die je bondgenoten en partners voor de betreffende missie hebben gedefinieerd.
Bouwen op expertise	De invulling van missies aan experts moeten overlaten en niet te veel caveats aan missies moeten verbinden. Aanbeveling: Zorg als politiek, vooral bij specifieke missiebijdrages zoals politietrainingsmissies, dat er een duidelijke scheiding van taken is tussen de politieke afweging (het Toetsingskader) en de inhoudelijke invulling en uitvoering die door specialisten uitgevoerd dient te worden.
Vechtmissie 'versus' opbouwmissie	Dat er in een opbouw missie ook gevochten moet worden hoeft geen tegenstelling te zijn. De realiteit kan zijn dat er gevecht moet worden geleverd om veiligheid te creëren, en dat er daarna pas kan worden begonnen met die opbouw. Aanbeveling: Draag als politiek niet bij aan scheppen of in stand houden van kunstmatige tegenstellingen die in de praktijk niet bestaan en bovendien afleidingen van de debatten die wel gevoerd moeten worden.
Verantwoordingsplicht over geweldsgebruik	De verplichte rapportage (en bijbehorende administratieve last) over de wapeninzet kende tijdens verschillende periodes/missiebijdrages een wisselende intensiteit maar was soms veeleisend. Toch is deze plicht onvermijdelijk. Nederland kent geen juridisch kader voor militaire operaties in vreedstijd. Dan blijft de civiele juridische praktijk geldend, ook voor wapeninzet door militairen bij operaties.

39

Thema	Uitleg en aanbevelingen
Risicomijdend gedrag van militairen	Vooraf toen de verantwoordingsplicht hoog was (en toen de politieke steun verminderde voor een gevechtsmissie) leidde dit tot risicomijdend gedrag van militairen, bijvoorbeeld bij het uit de weg gaan van bepaalde gevechtsacties of wapeninzet. Bovendien belemmerde dit ook de wendbaarheid die zo belangrijk is in een onvoorspelbare situatie.
Weinig waardering voor de Nederlandse militairen van militairen uit andere landen in de coalitie	De internationale militaire samenwerking was in het algemeen niet bijzonder goed. Er was bijvoorbeeld bijzonder lage waardering voor de Nederlandse militaire inzet (onder andere vanuit Australische militairen) en dat werd op de werkvloer niet onder stoelen of banken geschoven. Het beeld was dat Nederlandse militairen niet wisten wat vechten was.
40 Onderscheid tussen 'opbouw-' en 'vechtmissie'	<p>Het onderscheid tussen opbouw en vechtmissie, gevoed door zowel politiek Den Haag als de media, is niet reëel in een land als Afghanistan. Om op te kunnen bouwen, moesten de omstandigheden veilig genoeg zijn. Als dat niet zo was, moest er soms gevochten worden om die veiligheid en stabiliteit te bereiken. Wel was het zo dat de gevechtshandelingen vervolgens niet leidden tot duurzame stabiliteit en werd er keer op keer in dezelfde gebieden gevochten.</p> <p>Aanbeveling: Vertaal de heersende instabiliteit en onveiligheid in eerlijke berichtgeving en realistische verwachtingen over de voortgang en resultaten van wederopbouw- en ontwikkelingsactiviteiten. Wees zo eerlijk mogelijk over de risico's en de noodzaak om geweld te gebruiken. Zorg als politiek ook voor een langdurig politiek commitment als wederopbouw en ontwikkeling daadwerkelijk tot de doelstellingen behoren.</p>

Thema	Uitleg en aanbevelingen
De samenhang tussen ISAF en OEF	Er was veel verwarring over samenhang en verschillen tussen de missies ISAF en OEF. Hoewel beide missies soms operationeel duidelijk te scheiden waren, was dit in de politiek en publieke opinie veel lastiger. Onduidelijkheid over de <i>rules of engagement</i> en nationale voorbehouden (<i>caveats</i>), zorgden voor veel politiek debat en konden ter plekke voor onveilige situaties zorgen.
Samenhang CIMIC projecten met ontwikkelingshulp	<p>Kleinschalige projecten die de PRT's uitvoerden onder de vlag van civiel-militaire samenwerking (of <i>hearts and minds</i> projecten) werden in het algemeen verward met ontwikkelingshulp terwijl ze een verlengstuk waren van de stabilisatiemissie. Ondanks de politieke eerlijkheid hierover (bijvoorbeeld de uitleg van voormalig minister Van Ardenne in de Kamer), bleef er verwarring ontstaan.</p> <p>Aanbeveling: Wees als Kamer en als media scherper op het onderscheiden en duiden van verschillende onderdelen van de missiebijdragen. Het debat moet over de feiten gaan en niet bijdragen aan verwarring of kunstmatige tegenstellingen in stand houden.</p>
Uitzendtermijnen	<p>Vergeleken met andere belanghebbenden werden Nederlandse commandanten voor relatief korte tijd uitgezonden (zes maanden), bovendien konden zij een eigen agenda en prioriteiten hebben. Dit was nadelig voor de continuïteit.</p> <p>Aanbeveling: Kies voor langere uitzendtermijnen. Hoe langer de termijn, hoe meer stabiliteit en continuïteit. Zorg daarnaast voor een goede overdracht bij roulaties. Tijdens de leersessies werd vaak gemeld dat er geen enkele of alleen een zeer gebrekkige overdracht was, waardoor belangrijke kennis en netwerken verloren konden gaan.</p>

Politie

Thema	Uitleg en aanbevelingen
Politieke framing van de politiemissie	<p>De term 'politie(trainings)missie' werd na Uruzgan vooral synoniem voor 'geen vechtmissie'. Het verborg tot op zekere hoogte de militaire aard van deze missie (want nog steeds was er vanwege noodzakelijke bescherming tegen geweld een grote militaire aanwezigheid nodig) maar gaf ook een onvolledig beeld.</p> <p>Aanbeveling: Kies als politiek voor een bepaalde missiebijdrage vanwege het nut ervan en de toegevoegde waarde van Nederland, niet vanwege een politiek compromis.</p>
De politieke stem van de politie	<p>De politie was niet altijd direct vertegenwoordigd bij discussies over de opzet en voortgang van 'politiemissies'. Ondanks het feit dat de minister van J&V bijvoorbeeld in de SMO meedraaide, bestaat er de indruk dat politiemensen niet altijd direct vertegenwoordigd waren bij discussies over de missiebijdrages waarbij politiewerk voorop stond.</p>
Politiewerk door niet-politiemensen	<p>Specifiek waren het niet-politiemensen die tijdens de Kunduz-politietrainingsmissie de meeste beslissingen namen en de operationele taken uitvoerden. Dat wil niet zeggen dat je overal politiemensen nodig had, maar het was wel vreemd dat juist bij de NTM-A politietrainingsmissie in Kunduz er geen of nauwelijks politiemensen betrokken of geconsulteerd werden. Ook voor de EUPOL-missie gold dat Europese diplomaten zich soms inhoudelijk met de missie gingen bemoeien.</p> <p>Aanbeveling: Politiewerk is net als defensie of ontwikkelingssamenwerking een specialisme. Zorg dat de specialisten, in dit geval Nederlandse politiemensen, op zijn minst een belangrijke adviserende rol spelen.</p>

42

Thema	Uitleg en aanbevelingen
Rapportagelijnen	<p>De rapportagelijnen waren vaak ingewikkeld. Politiemensen waren onderdeel van EUPOL, met een directe rapportagelijijn naar Brussel, maar ze dienden tegelijkertijd Nederland, met een rapportagelijijn naar het ministerie van J&V.</p>
Community policing	<p><i>Community policing</i> (politiewerk in de gemeenschap) was zowel een politieke voorwaarde voor het doorgaan van de Kunduz-missie als ook een te hoog gegrepen doelstelling in de Afghaanse context, waar bijvoorbeeld veel politie werd ingezet voor <i>counter-insurgency</i> taken en waar wegversperring en controlepost het straatbeeld bepalen. De politie kan echter niet de vriendelijke 'bobby' zijn als ze vooral bezig zijn met controles en fouilleren.</p>
De politie en uitzendingen	<p>In tegenstelling tot defensie is de politie in de kern geen uitzendorganisatie. Dat betekent een constant verschil in de manier waarop naar uitgezonden politiemensen gekeken wordt en hoe ze na afloop beoordeeld worden. Dit verschil beïnvloedt ook de samenwerking met uitgezonden medewerkers van andere ministeries.</p> <p>Aanbeveling: Werk als ministerie van J&V en politietop aan een institutionele cultuur bij de politie waarbinnen uitzendingen meer gewaardeerd worden en bovendien geen nadelige gevolgen hebben voor de loopbaan van het uitgezonden personeel.</p>

43

Diaspora

Thema	Uitleg en aanbevelingen
Kennis van diaspora	De kennis van de diaspora werd structureel ondergewaardeerd of genegeerd. Ondanks de kennis over de taal, cultuur, gewoonten en gebruiken, werd de diaspora bijna nooit uitgenodigd bij gesprekken of debatten in Nederland.
Input van diaspora	Het gebrek aan input van de diaspora heeft bijgedragen aan het onrealistische karakter van beleid en projecten in Afghanistan. Dit was een gemiste kans voor NGO's en de overheid. Aanbeveling: Doe als diaspora zelf ook meer om (gezamenlijk) van je te laten horen en om een plekje aan de tafel op te eisen. Dit is vooral belangrijk op de momenten dat er irreëel beleid gemaakt wordt of te hoge verwachtingen worden gewekt.
Gekleurde kennis diaspora	Kennis van Afgaanse betrokkenen kan gekleurd zijn. Afghanen kunnen bijvoorbeeld eigen (politieke) belangen laten meewegen. Daarnaast is het mogelijk dat kennis van mensen uit de diaspora niet actueel meer is.
Eisen van financieringskaders	Diaspora-organisaties voldoen meestal niet aan de hoge eisen die bijvoorbeeld BZ stelt aan financiering van ontwikkelingsprojecten. Daardoor blijven ze afhankelijk van private middelen en kunnen ze niet profiteren van de extra middelen die beschikbaar komen tijdens Nederlandse missiebijdrages.
Band tussen Afghanistan en Nederland	Nederland had en heeft geen natuurlijke (bijvoorbeeld historische) band met Afghanistan. Dat maakt het bijvoorbeeld lastig om relaties aan te gaan en te onderhouden. De diaspora kan een schakel zijn, maar zonder bredere financiële en politieke belangen is het lastig om een langetermijnbetrokkenheid af te dwingen.

44

Thema	Uitleg en aanbevelingen
Versplintering	De diaspora is een lappendeken van veel, meestal kleine organisaties met uiteenlopende agenda's die over het algemeen niet veel samenwerken. Dat mag geen excuus zijn, maar maakt het ook weer lastiger voor de overheid en andere NGO's om de samenwerking op te zoeken. Aanbeveling: Probeer als diaspora, bijvoorbeeld op Europees niveau, meer gezamenlijk op te treden of te coördineren. Zoek als overheid of NGO's de diaspora actief op als gespreks- of projectpartner.

45

Media

Thema	Uitleg en aanbevelingen
Politieke invloed en watchdogfunctie	Los van het feit dat artikelen en uitzending vaak aanleiding waren voor Kamervragen, was er in het algemeen relatief weinig invloed van de media op het politieke debat. Er heerst de indruk dat de media in het algemeen scherper hadden moeten zijn bij het doorprikken van de 'politieke saus' die over de missiebijdrages gegoten werd, vooral bij het gebruik van eufemistische termen als 'stabilisatie' en 'opbouwmissie'.
Kwaliteit van de berichtgeving	De berichtgeving was van wisselende kwaliteit en soms oppervlakkig. Los van de individuele kwaliteiten van journalisten, heerst er de indruk dat de media over het algemeen te beperkt hebben geïnvesteerd in goede berichtgeving over Afghanistan. De meeste kranten en omroepen hadden geen journalisten die voor lange tijd in Afghanistan gestationeerd waren (zoals een vaste correspondent), waardoor er vooral rapportages werden gemaakt op basis van korte persreizen; reportages die onderling zeer verschilden en veelal aan de oppervlakte bleven. Aanbeveling: Investeer als media in kwaliteit en diepgravende berichtgeving. In een voor Nederland belangrijk conflictgebied als Afghanistan hadden ook de grote media ervaren journalisten (correspondenten) moeten stationeren.
Kritiek in de media	De media schreven niet vaak over de positieve ontwikkelingen. In de marge was er slechts af en toe ruimte voor positieve verhalen. Meestal ging het over geweld, conflict, corruptie en het uitblijven van resultaten. Beelden die in de media werden opgeroepen, hadden soms een belangrijke invloed op het politieke debat of op de publieke opinie. Ze konden het moeilijker maken voor politici om bepaalde keuzes te maken of verdedigen.

46

Thema	Uitleg en aanbevelingen
Discussie over <i>unembedded</i> versus <i>embedded</i> journalistiek	De discussie over <i>unembedded</i> en <i>embedded</i> journalistiek lijkt niet alleen te zwart-wit gesteld maar ook overtrokken te zijn geweest. Met de juiste nuance konden beide vormen elkaar juist aanvullen. Hybridevormen waren ook mogelijk en zowel <i>unembedded</i> als <i>embedded</i> journalistiek kenden voor- en nadelen. Zo was er bij <i>embedded</i> journalistiek enige controle over de berichtgeving, maar kreeg je als journalist van binnenuit wel een goede indruk van de belevingswereld en dagelijkse routine van de Nederlandse militairen.
Invloed van politieke discussies op ontwikkelingswerk	Moeilijke discussies in politiek Den Haag en de berichtgeving hierover in de media beïnvloedden de publieke opinie en konden negatief uitstralen op het werk van ontwikkelingsorganisaties. Vooral de discussie over 'opbouwen en vechten' is hier een voorbeeld van.

47

Afghanistan gerelateerd

Thema	Uitleg en aanbevelingen
Afghaans zeggenschap en leiderschap	De begrippen Afghaans zeggenschap (<i>Afghan ownership</i>) en leiderschap zijn binnen de opbouwprogramma's en projecten in de praktijk te vaak lege hulzen of louter politieke retoriek gebleken. Dat heeft grote gevolgen gehad voor de haalbaarheid en duurzaamheid van beleid, projecten en programma's.
Cultureel bewustzijn	Er was sprake van een structureel gebrek aan cultureel bewustzijn. Aanbeveling: Besteed in de toekomst in het opwerktraject meer tijd aan het vergroten van het cultureel bewustzijn van Nederlanders die worden uitgezonden. Een 'middagje Afghanistan-les' is niet voldoende.

Thema **Uitleg en aanbevelingen**

Zelfkennis	Voor het kunnen begrijpen van een andere cultuur (de Afghaanse cultuur), moet je inzicht hebben in je eigen samenleving/cultuur (de Nederlandse cultuur): 'Uit wat voor cultuur/samenleving kom ik en hoe interpreteer ik op die basis wat ik hoor van bijvoorbeeld een Afghaan'.
Overbrug kennis-achterstand	Houd rekening met het feit dat de lokale bevolking wellicht geen weet heeft van de culturele achtergrond, eigenaardigheden, rol en opdracht van (een waaier aan) partijen die interveniëren. Investeer in het overbruggen van die (wederzijdse) kennisachterstand.
De illegale opiumeconomie	Het is gedurende twee decennia geen prioriteit geweest om de invloed van de illegale opiumeconomie in te dammen, terwijl er duidelijk een relatie was met de onveiligheid en instabiliteit. Ondanks dat inmenging in de strijd tegen drugs ongetwijfeld andere problemen in het leven had geroepen, was het militair-strategisch gezien geen coherente keuze om deze inkomstenbron bijna totaal ongemoeid te laten.
Corruptie ter plaatse	Ondanks de politieke retoriek en programma's is het in 20 jaar tijd niet mogelijk gebleken om structureel iets aan kleinschalige of grootschalige corruptie te doen. Het besteden van veel geld in een relatief arm land heeft de corruptie alleen maar vergroot. Aanbeveling: Wees als Nederlandse politiek eerlijk over de eigen rol bij het aanwakkeren van corruptie. Er werd tot nu toe vooral met het vingertje gewezen naar de Afghaanse autoriteiten, zonder kritisch te kijken naar de rol van donorgelden bij het aanwakkeren van corruptie.

48



49

Samenwerking binnen Nederlandse missiebijdrages

Thema	Uitleg en aanbevelingen
3D benadering	<p>De 3D-benadering (soms synoniem met geïntegreerde benadering of <i>comprehensive approach</i>) is belangrijk (en kan gezien de huidige conflicten in de wereld zelfs nog belangrijker worden). In Afghanistan pakte die aanpak onevenwichtig uit, waarbij de 'd' van Defensie vaak veel dominanter was dan die van diplomatie en development. Daardoor leken de andere twee d's soms zelfs alleen in functie te staan van een militaire aanpak. Deels volgde dit mogelijk uit de context, waarbij er feitelijk nog weinig ruimte was voor wederopbouw en er vooral geïnvesteerd moest worden in veiligheid.</p> <p>Aanbeveling: Evalueer vooral de 3D-benadering als leidraad voor missies in andere landen. In de toekomst zal meer integratie, samenwerking en evenwicht nodig zijn om de 3D-benadering te versterken en te 'ontzuilen.' Een volledige integratie is niet mogelijk en ook niet wenselijk, maar er is consensus over de noodzaak van een bredere samenwerking, vooral in de voorbereidende fase en als het gaat om informatie uitwisseling. Door het formuleren van goede doelstellingen moet het mogelijk zijn om ontwikkeling en diplomatie de boventoon te laten voeren. Vooral ook omdat, achteraf gezien, juist de militaire inzet het minst duurzaam is gebleven.</p>
Risico van de 3D-benadering voor NGO's	<p>De geïntegreerde aanpak droeg (onbedoeld) bij aan het beeld dat NGO's verlengstuk konden zijn van de militaire missie. Voor de Nederlandse politiek waren NGO's bijvoorbeeld een onderdeel van het winnen van de <i>hearts and minds</i> van de Afghaanse bevolking. Voor de buitenwereld leken NGO's dan een verlengstuk van de missie, wat wellicht schadelijk is geweest voor hun veiligheid en reputatie.</p>

50

Thema	Uitleg en aanbevelingen
De CIMIC-projecten en NGO's	<p>Ook de kleinschalige projecten die de PRT's uitvoerden onder de vlag van CIMIC (civiel-militaire samenwerking) droegen bij aan het beeld dat NGO's verlengstuk waren van een militaire missie. Ze werden door buitenstaanders verward met ontwikkelingssamenwerking en straalden zo indirect negatief af op de humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking.</p>
Gezamenlijke opwerktrajecten	<p>De effectiviteit van de 3D-benadering werd gehinderd door het gebrek aan gezamenlijke opwerktrajecten.</p> <p>Aanbeveling: Maak gezamenlijke opwerktrajecten de norm en niet de uitzondering. Een 3D-benadering zou in de toekomst bij missies moeten betekenen dat je standaard met de betrokken ministeries, NGO's en andere betrokkenen een gezamenlijk opwerktraject doorloopt, inclusief de interactie met de diaspora en culturele adviseurs. Dit betekent niet per se dat je alle voorbereidingen samen doet, maar wel samen (vooruit) kunt kijken naar de praktische snijvlakken van de verschillende taken en disciplines.</p>
De relatie tussen donor en NGO's	<p>Tot op zekere hoogte was het werk van veel Nederlandse NGO's onlosmakelijk verbonden met de politieke (en militaire) doelstellingen van de donor. Dat was voor sommige NGO's problematischer dan voor andere. Volledige onafhankelijkheid leek voor de meeste NGO's een moeilijke opgave. Iedere NGO maakte hierin haar eigen afweging, soms ook gedreven door financieel opportunisme.</p> <p>Aanbeveling: Maak onderling tussen donor en NGO goede afspraken over de invulling van en grenzen aan inhoudelijke samenwerking en inspraak. Evalueer later als NGO de afwegingen die gemaakt zijn, bijvoorbeeld om te kijken of de NGO in kwestie uiteindelijk toch niet te veel een instrument is geworden van politieke of militaire doelstellingen.</p>

51

Thema	Uitleg en aanbevelingen
Samenwerking Nederlandse NGO's en defensie	<p>Samenwerking tussen NGO's en defensie was niet vanzelfsprekend en zeker niet structureel. Toch waren er positieve uitzonderingen, zoals bijvoorbeeld de ervaring met het Dutch Consortium Uruzgan laat zien. Wel was het zo dat samenwerking of coördinatie vaak afhing van persoonlijke contacten. Zo was er rond het thema 'vrouwen, vrede en veiligheid' op bepaalde momenten intensief contact tussen NGO's, politie en defensie en maakte defensie op sommige momenten actiever deel uit van het Afghanistan Platform.</p> <p>Aanbeveling: Stimuleer samenwerkingsverbanden en relaties die institutioneel van aard zijn in plaats van gebaseerd op persoonlijke contacten en interesses.</p>
Samenwerking Nederlandse NGO's en politie	<p>In het algemeen was er zeer weinig contact tussen NGO's en politie. Samenwerking was wel degelijk mogelijk, zoals bijvoorbeeld de trajecten rondom het trainen van Afghaanse politievrouwen lieten zien. Wederom hing het wel vaak van persoonlijke contacten en inspanningen af.</p> <p>Aanbeveling: Stimuleer samenwerkingsverbanden en relaties die institutioneel van aard zijn in plaats van gebaseerd op persoonlijke contacten en interesses.</p>
Samenwerking defensie en politie	<p>Er was in het algemeen een gebrek aan samenwerking tussen defensie en politie. Naast het feit dat politiemensen soms een andere aansturing en rapportage kenden (bijvoorbeeld via EUPOL in Brussel) was er ook sprake van een andere cultuur en manier van werken. Bovendien waren de militairen altijd ver in de meerderheid, waardoor het lastig was om tot een gebalanceerde samenwerking te komen. Ook bestond er onder politiemensen de perceptie dat militairen soms politietaken uitvoerden waarvoor ze niet opgeleid of uitgerust zijn.</p>

Thema	Uitleg en aanbevelingen
Samenwerking politie en BZ	<p>Ook de samenwerking tussen politie en BZ was gering en niet van structurele aard. Over het algemeen was er zeer weinig contact, echter hing het er in Kaboel wel vanaf wie op dat moment de Nederlandse ambassadeur was.</p>
Continuering van relaties in Nederland na missies	<p>De contacten die tussen de 'zuilen' werden opgebouwd verdwenen vaak ook weer snel nadat missiebijdrages waren beëindigd.</p> <p>Aanbeveling: Investeer in structurele relaties die niet afhankelijk zijn van ad hoc missies. Ook als er geen missie is, is het belangrijk om relaties in stand te houden (tussen ministeries onderling, maar ook met de NGO's en diaspora). Dit zal wel voor een groot deel van persoonlijke contacten (blijven) afhangen.</p>
Samenwerking met de diaspora	<p>De diaspora was vaak niet direct onderdeel van de ontwikkelingsprojecten en bredere 3D-benadering. Dit was vaak een bewuste keuze van de zijde van de diaspora, maar soms ook het gevolg van de hoge eisen aan samenwerking en projectfinanciering.</p> <p>Aanbeveling: Kijk als overheid en Nederlandse NGO's buiten de officiële programma-kaders om ook naar andere manieren om het werk van de diaspora zichtbaar te maken en indirect of direct te ondersteunen. Het is een vrij toegankelijke bron van kennis en connecties die nu vaak onbenut blijft.</p>

Overig

Thema	Uitleg en aanbevelingen
Een kritische watchdog	<p>In tegenstelling tot de Verenigde Staten was er in Nederland geen organisatie als SIGAR die kritisch en onafhankelijk de vooruitgang (van ontwikkelingsprojecten) kon checken. SIGAR was ingesteld door het Amerikaanse Congres om onafhankelijk en objectief toezicht te houden op de Amerikaanse wederopbouwprogramma's en activiteiten in Afghanistan. Ontwikkelingsprogramma's worden in Nederland wel door de IOB beoordeeld, maar dit gebeurt vaak pas na afloop en niet tijdens de rit.</p> <p>Aanbeveling: Verken of een geïnstitutionaliseerde, onafhankelijke waakhond voor Nederland van meerwaarde zou kunnen zijn bij complexe missies en wederopbouwprogramma's waar zeer verschillende stakeholders bij betrokken zijn.</p>
54 Lerend vermogen	<p>Zowel in de politiek, op de ministeries en in de ontwikkelingssector lijkt er een gebrek te zijn aan lerend vermogen en geen structurele link tussen evaluaties en nieuw beleid te bestaan. Ook als er wel een poging gedaan werd om te leren, zaten de organisaties en/of de projectmedewerkers vaak weer in nieuwe programma's, missies of beleid.</p> <p>Aanbeveling: Onderzoek als sector hoe lerend vermogen en evaluaties directer onderdeel kunnen zijn van (de financiële prikkels van) vervolgpacten. Een voorbeeld zou kunnen zijn om het verplicht te stellen de aannames in projectvoorstellen te staven met verwijzen naar lessen uit eerdere programma's en projecten.</p>
Niet selectief luisteren	Bestudeer afwijkende analyses en visies serieus en laat de oren niet hangen naar bevestigende berichten of al bekende instellingen of personen.



ELKAAR LEREN VERSTAAN

Hoofdstuk 3

Good practices en positieve gevolgen

In dit hoofdstuk volgen *good practices* die zijn aangedragen tijdens de verdiepende gesprekken met verschillende groepen betrokkenen (zie Tabel 2). Naast een algemene aanbeveling om te onderzoeken in hoeverre deze praktijken in de toekomst ook weer toepasbaar zijn in Afghanistan of elders, wordt er af en toe bij een bepaalde praktijk ook een specifieke aanbeveling gedaan.

56

TABEL 2 Specifieke *good practices* en positieve gevolgen

Politiek

Thema	Uitleg en aanbevelingen
Politieke gewicht van Nederland	Als belangrijke donor had Nederland relatief veel gewicht op dossiers als mensenrechten, overgangsrechtspraak en rechtsorde. Ook was het gezamenlijk optreden binnen de 'Nordic-Plus' en de EU met regelmaat effectief.
Rol van de Nederlandse ambassade	Ondanks de beperkte personele omvang was de Nederlandse ambassade in Kaboel over het algemeen zeer productief en proactief, bijvoorbeeld in relatie met de door BZ gefinancierde ontwikkelingsprojecten van Nederlandse NGO's.
Relatie met Kaboel	De relatie met Kaboel en de Afghaanse autoriteiten was over het algemeen goed en vruchtbaar.
Civiele beoordeling	<p>De civiele beoordeling (<i>civil assessment</i>) was een aanbeveling uit de eindevaluatie van de Baghlan-missie die vervolgens is toegepast voor de Uruzgan-missie. Het idee was om voorafgaand aan een missie samen met NGO's en andere relevante maatschappelijke actoren te kijken wat er lokaal speelde (bijvoorbeeld de lokale machtsverhoudingen) en waar behoefte aan was (inventarisatie van mogelijkheden voor ontwikkelings- of wederopbouwprojecten). Vervolgens zou de <i>civil assessment</i> leidend moeten zijn voor civiel als militaire inspanningen.</p> <p>Aanbeveling: Maak de civiele beoordeling een vast en verplicht onderdeel van het voortraject van missiebijdrages. Benut deze ook voor het versterken van de banden tussen de verschillende deelnemende Nederlandse partijen.</p>

57

Thema	Uitleg en aanbevelingen
Langetermijn-betrokkenheid in hetzelfde gebied	Een langdurige aanwezigheid van eenzelfde politieke vertegenwoordiger heeft aanzienlijke meerwaarde. Als voorbeelden worden de Duitse aanwezigheid in Noord-Afghanistan genoemd en het feit dat Canada lange tijd een <i>civilian representative</i> op dezelfde plek had die vanaf daar alle civiele activiteiten coördineerde.

Ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp

Thema	Uitleg en aanbevelingen
Samenwerking met Afghaanse partners	<p>De meeste ontwikkelingsprojecten van Nederlandse NGO's werden uitgevoerd door lokale partners. Een kanttekening daarbij is dat deze partners niet altijd op gelijke voet stonden (in de projectconsortia werden bijvoorbeeld lokale partners nauwelijks opgenomen).</p> <p>Aanbeveling: Samenwerking met lokale partners loont. Stimuleer als politiek en sector een meer gelijkwaardige positie van lokale partners. Voor de effectiviteit en duurzaamheid van ontwikkelingsprojecten is op zijn minst een grotere zeggenschap (medebeslissingsmacht) van hen vereist.</p>
Langetermijn-betrokkenheid van NGO's	Een aantal (Nederlandse) NGO's, zoals Oxfam Novib, was al decennialang in Afghanistan aanwezig. Dit bood kennis, ervaring en inzet voor de langere termijn die ook bruikbaar is bij de voorbereiding van een missiebijdrage.

58

Defensie

Thema	Uitleg en aanbevelingen
Militair leiderschap	Nederland was als relatief kleine speler in staat om in verschillende periodes effectief het commando te voeren over internationale coalitietroepen. In het algemeen toonden Nederlandse onderofficieren bijzondere kwaliteiten in Afghanistan.
Professionalisering	De missiebijdrages hebben gezorgd voor professionalisering, meer begrip tussen de verschillende onderdelen van de krijgsmacht en een efficiëntere manier van werken. Bovendien is belangrijke ervaring opgedaan met het samenwerken binnen een multinationale coalitie en met nieuwe middelen en (wapen)systemen.
Multinationaliteit binnen missies	Multinationaliteit binnen missies verliep heel goed en had toegevoegde waarde, vooral als partnerschappen ontstonden met <i>like-minded nations</i> zoals Duitsland of Australië. Dat er in Afghanistan in een zeer brede en internationale militaire coalities jaren effectief is samengewerkt, wordt gezien als een grensverleggende prestatie van formaat. Deze bevinding staat overigens op gespannen voet met bovenstaande <i>lesson learned</i> : Weinig waardering voor de Nederlandse militairen vanuit militairen van de coalitie.
Samenwerking met buitenlandse ontwikkelingsorganisaties	Er was sprake van geregeld overleg en gezamenlijke briefings tussen de Nederlandse PRT en USAID en AUSAID.

59

Politie

Thema	Uitleg en aanbevelingen
Kennis en ervaring met community policing	De Nederlandse politie bracht internationaal gezien veel kennis en ervaring met <i>community policing</i> . Een kanttekening daarbij is dat <i>community policing</i> zelf nog een brug te ver bleek te zijn voor de Afghaanse context.
Betrokkenheid op het thema van Afghaanse politievrouwen	<p>Ondanks de culturele gevoeligheden en bijbehorende risico's was het prijzenswaardig dat Nederland zich vrij structureel inzette op de betekenisvolle integratie van vrouwen bij de Afghaanse politie. Gezien de grote uitdagingen op cultureel en institutioneel vlak is zo'n structurele benadering uiterst belangrijk.</p> <p>Aanbeveling: Breng als onderdeel van de lopende evaluaties of apart in kaart wat de geleerde lessen zijn van deze en andere gender-specifieke investeringen binnen het bredere kader van 'vrouwen, vrede en veiligheid' (NAP 1325). Ook in toekomstige missies en ontwikkelingsprogramma's zal namelijk de Nederlandse ambitie op dit terrein hoog blijven.</p>
Family Response Units (FRU's)	Met de Family Reponse Units werden er over het algemeen goede resultaten geboekt. Dit waren politie-eenheden gericht op huiselijk geweld en andere zaken waar vrouwen en kinderen bij betrokken waren.
De evolutie van politietrainingen	Politietrainingen werden gaandeweg beter. Ze werden meer aangepast aan de Afghaanse context en tussendoor steeds verder ontwikkeld. Zo waren de trainingen ook in staat om gevoelige thema's (zoals foltering) bespreekbaar te maken.
Agentenvolgsysteem	De registratie en het volgsysteem van rekruten werkte redelijk goed, ondanks de negatieve berichten hierover. Waar de rekruten uiteindelijk aan het werk gingen werd niet als onderdeel van de (EUPOL) missie gezien. Dat was aan de Afghaanse politiek, maar het werd ook in de Tweede Kamer politiek uitvergroot.

60

Diaspora

Thema	Uitleg en aanbevelingen
Afghan Dutch Conference	<p>De Afghan Dutch Conferences die in 2019 en (online) in 2020 door de diaspora werden georganiseerd waren een goed voorbeeld van evenementen waar alle betrokkenen samenkomen, banden kunnen aanhalen en informatie kunnen uitwisselen. Dit hielp een beetje om Afghanistan op de politieke kaart te houden en versterkte persoonlijke contacten.</p> <p>Aanbeveling: Kijk als NGO's, diaspora en ministeries naar mogelijkheden om ook in de toekomst (gezamenlijk) Afghanistan-gerelateerde evenementen in Nederland te organiseren. De banden die zo in stand blijven, kunnen enorm belangrijk zijn bij toekomstige missies en andere samenwerkingsverbanden.</p>
Network of Afghan Diaspora Organisations in Europe (NADOE)	Ook op Europees niveau zijn er initiatieven om verschillende diaspora-organisaties meer te laten samenwerken. NADOE is daar een voorbeeld van.

61

Media

Thema	Uitleg en aanbevelingen
Blijvende focus op Afghanistan	Er was gedurende twintig jaar Nederlandse inzet in Afghanistan een handjevol journalisten dat bijna structureel Afghanistan bleef volgen.

Thema	Uitleg en aanbevelingen
Gebalanceerde reportage en rapportage	<p>Enkele media, zoals de Volkskrant, zetten meerdere journalisten in om diverse kanten te volgen: de militaire kant, de politieke kant vanuit Den Haag en de Afghaanse context vanuit Kaboel. Dat bood ook een oplossing voor de nauwere blik van embedded journalistiek.</p> <p>Aanbeveling: Investeer als grote Nederlandse media (dagbladen, omroepen) zwaarder in een voor Nederland belangrijk conflict als Afghanistan. Het stationeren van ervaren journalisten als correspondent in Kaboel is daarbij van toegevoegde waarde.</p>
Invloed van de media	Ondanks de relatief beperkte invloed van de media op het grotere plaatje van de politiek en de missiebijdrages, lukte het de media wel om belangrijke discussies aan te zwengelen (bv. het lot van veteranen in Nederland) of om problemen op te lossen (bv. de berichtgeving over de slechte uitrusting van uitgezonden militairen).
Freelance journalisten en fotografen in Kaboel	De berichtgeving had in algemene zin veel te danken aan freelance journalisten en fotografen die zich, soms jarenlang, vestigden in Kaboel en zwaar hadden geïnvesteerd om te berichten vanuit Afghanistan.

Afghanistan gerelateerd

Thema	Uitleg en aanbevelingen
Agency Coordinating Body for Afghan Relief & development (ACBAR)	ACBAR zorgde voor goede, grootschalige coördinatie van alle lokale en internationale hulporganisaties die in Afghanistan aanwezig waren. Een kanttekening is dat de effectiviteit van deze organisatie afhankelijk was van de pro-activiteit van het bestuur en beschikbare financiële middelen. Bovendien waren er vaak discussies over de legitimiteit van ACBAR en over de ogenschijnlijke concurrentie met andere platforms, zoals ENNA (zie ook hieronder).

Samenwerking binnen Nederlandse missiebijdrages

Thema	Uitleg en aanbevelingen
Dutch Relief Alliance (DRA)	De Joint Responses worden door NGO's als succesvol beschouwd. Bij noodhulp gaat het om ad hoc en tijdelijk ingrijpen, waarbij er minder een belangenverstrengeling bestaat tussen NGO's dan bij ontwikkelingshulp.
Dutch Consortium Afghanistan (DCU) / Uruzgan	In het algemeen zorgde vier jaar Uruzgan voor hechtere samenwerking tussen Defensie, diplomaten en NGO's, die leidde tot meer wederzijds begrip en vertrouwen. De samenwerking tussen overheid en NGO's binnen het DCU werd specifiek als positief ervaren. Het leidde tot meer informatie-uitwisseling en meer wederzijds begrip. Positief was ook dat een kantoor en coördinator gedeeld werden en dat bepaalde goederen of diensten samen ingekocht konden worden. De duurzaamheid zal in de toekomst echter ook afhangen van de bereidheid van Nederland om langere tijd in hetzelfde gebied te zitten.
Gezamenlijke opwerktrajecten en samenwerking	Vooraf in opbouw naar Kunduz (rond 2010) werkten BZ en Defensie goed samen in een gezamenlijk opwerktraject.
Afghanistan Platform	Het platform was nuttig tijdens de Uruzgan-periode en is momenteel nog steeds een informeel platform voor het uitwisselen van ideeën en informatie tussen NGO's en de overheid. Een nadeel is dat de inbreng van de overheid vooral komt van BZ. Af en toe hebben ook de politie en defensie actief deelgenomen aan het platform.
European Network of NGO's in Afghanistan (ENNA)	Nederlandse NGO's hebben over het algemeen goede ervaringen met het ENNA-netwerk dat door de jaren heen vaak geleid heeft tot gezamenlijke lobbytrajecten. Het netwerk bestaat nog steeds. Een kanttekening is dat ENNA soms als een concurrent werd gezien van andere netwerken zoals ACBAR. Ook werd het met de jaren steeds moeilijker om NGO's te vinden die actief en financieel aan het netwerk konden bijdragen.

Thema **Uitleg en aanbevelingen**

Elkaar 'leren verstaan'

Een goed begrip hebben van de specifieke rollen en activiteiten van andere belanghebbenden werd gezien als waardevol. Tegelijkertijd werd geconstateerd dat dit niet vanzelfsprekend is en niet vanzelf stand komt. Dat betekent in de meeste gevallen dat investeringen en proactiviteit nodig zijn om wederzijds begrip tot stand te brengen.

Aanbeveling: Investeer in het 'elkaar leren kennen'. Dat kan informeel (koffiedrinken, informele borrels en netwerkbijeenkomsten) of formeel (extern presentaties geven, kennis delen, samen kennis ontwikkelen, trainen of analyses uitvoeren).

Rollen scheiden

Het goed omgaan met rolzuiverheid veronderstelt een goed inzicht in elkaars rollen (zie het 'elkaar leren verstaan' hierboven) en het bewust afbakenen van de eigen rol. Een constatering was overigens dat (medewerkers van) het Nederlandse ministerie van Defensie scherper onderscheid maakten tussen rollen en mandaten, dan (medewerkers van) het ministerie van Buitenlandse Zaken.

64

Overig

Thema **Uitleg en aanbevelingen**

De Amerikaanse watchdog SIGAR

SIGAR controleerde onafhankelijk de bestedingen en resultaten van door de Amerikaanse overheid gefinancierde ontwikkelingsprojecten. Een kanttekening daarbij is wel dat het minutieuze auditwerk van SIGAR veel extra werk opleverde voor uitvoerende instanties zoals USAID of het State Department.



65

ROLLEN UIT ELKAAR HOUDEN

Hoofdstuk 4

Gemene delers en algemene lessen

In dit vierde hoofdstuk worden enkele meer algemene geleerde lessen beschreven uit 20 jaar Nederlandse betrokkenheid in Afghanistan (zie Tabel 3).

66

TABEL 3 Gemene delers en algemene lessen

Thema	Uitleg en aanbevelingen
Politiek wensdenken	Het samenspel van allerlei achtergrondfactoren (van politieke ambitie tot bondgenootschappelijke solidariteit; en van bredere politieke belangen tot een <i>can-do</i> -houding) zorgden uiteindelijk voor politiek wensdenken waarbij realistische doelstellingen en verwachtingen uit het oog werden verloren.
Realistische gehalte van doelstellingen	Doelstellingen waren vaak niet realistisch. Politiek wensdenken werd in veel gevallen vertaald in programma's, projecten of activiteiten die vervolgens ook niet realistisch waren, hetzij vanwege de korte looptijd, vanwege opgeklopte verwachtingen of onrealistische aannames. Het belang van heldere en realistische doelstellingen en verwachtingen wordt door iedereen erkend.
Haalbaarheid en <i>fit for purpose</i>	Er zou juist gestreefd moeten worden naar iets wat haalbaar en <i>fit for purpose</i> is. Dat is echter makkelijker gezegd dan gedaan. Wat doe je bijvoorbeeld, als dat wat haalbaar is niet past bij de waarden van de Westerse samenleving? Aanbeveling: Onderzoek naar haalbaarheid zou idealiter het eerste stadium moeten zijn van een politieke beslissing (wat denken we nu realistisch gezien te kunnen bereiken?). Vervolgens zou dat in een tweede stadium naar een politiek beleidskader vertaald moeten worden waarbij de politiek belooft om niet buiten die realistische doelen te treden.
Ambitie	Ambitie is in principe niet verkeerd, maar die ambitie moet wel een gezonde relatie hebben met wat er in de complexe werkelijkheid van een conflictland mogelijk (of maakbaar) is.

67

Thema	Uitleg en aanbevelingen
Complexiteit	De veiligheids- en ontwikkelingssituatie was complex en kon per dorp, district, provincie of regio sterk verschillen. Dat betekende bijvoorbeeld dat een <i>grand strategy</i> of ongedifferentieerde aanpak moeilijk realiseerbaar was. Dat was vervolgens weer een politieke uitdaging omdat niet voor elk gebied op maat gemaakt beleid te ontwikkelen was.
Westerse blauwdrukken	Meer realisme betekent ook minder werken met Westerse blauwdrukken voor stabiliteit, democratie en ontwikkeling. Projecten en activiteiten werden in het algemeen te veel uitgedacht en gepland in Nederland met geen of weinig betrokkenheid van Afghanen zelf. De kennis over de lokale situatie en mogelijkheden zou leidend moeten zijn. Dat betekent per definitie dat Afghanistan in een paar jaar tijd niet om te toveren is tot een op Westerse leest geschoeide parlementaire democratie.
Afghaans zeggenschap en leiderschap	Ondanks mooie woorden als Afghaans zeggenschap en leiderschap werden de meeste projecten, programma's en beleidsinitiatieven in het eerste stadium uitgedacht in Nederland en dóór Nederlanders. Vaak werden er pas later Afghanen bij betrokken (zoals de lokale partners van ontwikkelingsprojecten) maar meestal met weinig invloed over de grote lijnen. Het top-down programmeren kan ook corruptie in de hand werken. In algemene zin moet de samenwerking tussen Afghaanse NGO's en overheidsinstanties en de betrokken internationale partijen beter.
Eerlijkheid	De roep om eerlijkheid is sterk in alle sessies: van eerlijkheid vóóraf over wat er wel en niet bereikt kan worden tot eerlijkheid over de resultaten achteraf. Toch zijn er van allerlei structurele factoren die eerlijkheid lastig maken zoals bredere institutionele, politieke en financiële belangen, maar ook het politieke wensdenken.

Thema	Uitleg en aanbevelingen
Succesverhaal	Wat vooral tegen de eerlijkheid in ging, was de enorme behoefte vanuit de Nederlandse politiek aan een succesverhaal. Die drang maakte het uiteindelijk voor alle betrokken partijen lastiger om eerlijk te rapporteren. Het in stand houden van het succesverhaal zorgt voor een constante vraag naar vooral kwantitatieve vooruitgang (stijgende lijntjes en aantallen) terwijl dat vaak weinig zegt over duurzame of structurele vooruitgang.
Begrip	Begrip (en vooral het ontbreken ervan) is een centraal thema dat in alle sessies terugkomt: van wederzijds begrip tussen de verschillende actoren van de 3D-benadering tot en met begrip in de richting van de Afghaanse bevolking.
Cultureel bewustzijn	Onderdeel van begrip is cultureel bewustzijn. Er is consensus over het feit dat er veel te weinig begrip en kennis was van de lokale cultuur, normen en waarden. Bovendien is cultureel bewustzijn slechts de eerste stap. Daarna moet je ook nog in staat zijn om cultureel bewustzijn op een goede manier te gebruiken in projecten en activiteiten (culturele bekwaamheid).
Roulatie	Kennis, cultureel bewustzijn en <i>situational awareness</i> bleven allemaal gebrekkig vanwege de snelle roulatie van personeel en het gebrek aan afstemming met andere partners en landen.
Invloed	Nederland is, vooral in bredere verbanden zoals de Europese Unie, Europese Unie en Nordic+, een potentieel zeer invloedrijke speler in Afghanistan. Die invloed is in Afghanistan echter niet optimaal geweest vanwege allerlei binnenlandspolitieke factoren (bijvoorbeeld het moeizame politieke debat of de beslissingen omtrent de geografische aanwezigheid van de missiebijdragen).

Thema **Uitleg en aanbevelingen**

Politieke wispelturigheid	De politiek is grillig en zal dat in de toekomst ook zijn. De kortetermijnvisie en bredere politieke belangen horen bij politiek. In die zin is buitenlands beleid in een land als Afghanistan nooit een vacuüm waarin zonder tijdsdruk en andere politieke belangen aan ontwikkeling en veiligheid gewerkt kan worden.
Continuïteit en langetermijnvisie	Duurzame ontwikkeling hangt (onder andere) af van politiek geduld en een langetermijnvisie. Dit wordt vaak in de weg gezeten door de grilligheid van de Nederlandse en internationale politiek.
Flexibiliteit	Vanuit de politiek moet binnen bepaalde kaders meer handelingsvrijheid en flexibiliteit aan uitvoerende organisaties gegeven worden zodat zij in zeer complexe contexten als Afghanistan voor verandering kunnen zorgen.
Samenwerking	Samenwerking (van integratie tot het uitwisselen van informatie) is niet vanzelfsprekend, niet tussen of binnen de verschillende groepen betrokkenen die in dit leertraject zijn meegenomen. Bovendien hangt samenwerking vaak af van persoonlijke inspanningen en relaties. Het is geen institutionele vanzelfsprekendheid.
Civiele versus militaire effecten	De civiele effecten van een missiebijdrage zouden leidend moeten zijn (bijvoorbeeld invloed op de stammencultuur of op informele machthebbers); daarna pas de militaire effecten.

70



71

BEGRIIP VOOR DE AFGHAANSE CONTEXT EN CULTUUR

Eindreflectie

Als respectievelijk coördinator van KUNO en moderator van de leersessies hadden wij de eer om een jaar lang nauw betrokken te zijn bij dit leertraject over de Nederlandse inzet in Afghanistan. Meerdere zaken zijn ons in die tijd opgevallen. We zullen er hier drie kort noemen. Wat ten eerste opvalt is de persoonlijke betrokkenheid van alle mensen die we gesproken hebben. Ook als de gesprekspartners al jaren uit Afghanistan weg waren of niet meer op het thema werkten, bleek duidelijk hoe intens de band met dit land en zijn bevolking nog is. Mooie herinneringen strijden met zeer heftige emoties, die nog eens versterkt worden door een gevoel van onmacht bij de huidige situatie in Afghanistan. Alleen al dat gegeven maakte dit leertraject waardevol. Het geeft blijk van een ongekende wens om van deze periode te leren. De gedachte dat we 'iets' moeten met deze twee decennia uniek buitenlands beleid, is zeer sterk aanwezig. Dat biedt hoop, al zal het altijd een schrale troost blijven voor de Afghaanse bevolking.

72

Ten tweede was het verrassend hoe eerlijk en open er werd teruggekeken op de afgelopen twintig jaar, waarbij zelfkritiek meestal de boventoon voerde. Dat gaf een verfrissende blik op een beleidsterrein waar juist politiek gezien vaak met het vingertje naar de 'ander' gewezen werd. Die open- en eerlijkheid, die overigens in sterk contrast staat met het gebrek aan transparantie en eerlijkheid in andere besproken processen zoals voortgangsrapportages en het formuleren van doelstellingen, is ook hoopvol voor het leerproces. Als de zelfkritiek en eerlijkheid zich na de lopende evaluaties ook kunnen vertalen in betere en realistischere missiebijdrages en ontwikkelingsprojecten, zijn deze leertrajecten zinvol geweest.

Tot slot, wat het meest opvalt, is het overkoepelende proces waarbinnen missiebijdrages en ontwikkelingsprojecten tot stand komen. Er ontstaat vanaf het begin een politiek wensdenken. Gevoed met de beste bedoelingen, idealistische motieven en een *can-do*-houding, zet dat politiek wensdenken een proces in gang dat gekenmerkt wordt door onrealistische doelstellingen, over-ambitieuze verwachtingen, Westerse blauwdrukken en een gebrek aan cultureel bewustzijn en inlevingsvermogen. Als die diesellocomotief eenmaal

op gang is, is die twintig jaar lang eigenlijk niet te stoppen, ook niet met de kritische blik van de media en met vakkundige politici, diplomaten, ontwikkelingswerkers, veteranen en andere betrokkenen die allemaal eigenlijk wel weten dat het beleid niet werkt of in ieder geval niet de torenhoge beloftes kan waarmaken waar we, met zijn allen, medeverantwoordelijk voor zijn.

En toch gebeurde het. Zal het in de toekomst weer gebeuren? Ook met dit leertraject is het antwoord op die vraag moeilijk te geven. Hebben we een andere locomotief nodig? Een ander spoor? Een andere route en eindbestemming? Of moeten we vaker thuisblijven? De toekomst zal het leren.

Peter Heintze en Jorrit Kamminga
Den Haag, 22 maart 2023

73

Annex 1 Geraadpleegde personen

De volgende 75 personen zijn gedurende dit traject geraadpleegd middels deelname aan gesprekken, bijeenkomsten of interviews. De bevindingen zoals ze zijn opgetekend in dit verslag zijn gebaseerd op het totaal van alle gesprekken en de conclusies zijn uiteraard voor rekening van de auteurs.

Abdul Ahmad Aumaj, Hart voor Afghanistan
Daud Allajar, Stichting IEAF
Maya Aumaj, Hart voor Afghanistan
Bert Bakker, D66, oud-Tweede Kamerlid
Noël van Bommel, de Volkskrant
Paul van den Berg, Cordaid
René van den Berg, ministerie van Defensie, Brigadegeneraal
Evert van Bodegom, Kerk in Actie
Marten de Boer, oud-ministerie van Buitenlandse Zaken
Daan Boissevain, ministerie van Defensie, Luitenant-kolonel
Marloes Borsboom-Turabaz, The Hague Corporate Affairs
Thijs Bouwknecht, NIOD
Maarten Broekhof, ministerie van Buitenlandse Zaken,
Menno van Bruggen, EUBAM Libya, oud-Politie Nederland
Caroline Burger, ministerie van Defensie, majoor,
Arthur ten Cate, ministerie van Defensie, NIMH & Rijksuniversiteit Groningen
Hanneke Chin-A-Fo, NRC Handelsblad
Ali Daliry, Stichting SCAN
Piet Deelman, Politie Nederland
Dafna Dempsey, ministerie van Defensie, Luitenant-kolonel
Joost Doense, ministerie van Defensie, Kolonel
Angelien Eijssink, PvdA, oud-Tweede Kamerlid
Ab Emmerzaal, DCA-Livestock
Kathleen Ferrier, CDA, oud-Tweede Kamerlid
Martine Flokstra, Artsen zonder Grenzen
Joke Florax, Politie Nederland
Mark Friebel, ministerie van Defensie, Luitenant-kolonel
Nico Geerts, ministerie van Defensie, Generaal-majoor b.d.

Jan van Gelder, Politie Nederland
Marjolein Geusebroek, ministerie van Buitenlandse Zaken
Richard Grevink, Politie Nederland
Robert Gooren, ministerie van Defensie
Toon van de Graaf, ministerie van Defensie, Majoor
Benoit de Gryse, Stichting Vluchteling, oud-Artsen zonder Grenzen
Denny Heijkoop, ministerie van Defensie, Sergeant-majoor van de Mariniers
Leen van Hijum, ministerie van Defensie, Kolonel
Goossen Hoenders, Heifer Nederland, oud-Save the Children.
Hans van den Hoogen, oud-Oxfam Novib & oud-ministerie van Buitenlandse Zaken
Anneleen Hulshof, ministerie van Buitenlandse Zaken
Ton Huijzer, consultant humanitaire hulp
Olivier Immig, onderzoeker bij Immig & Van Heugten
Janna de Jong, Save the Children
Olof van Joolen, de Telegraaf
Donya Kaersenhout, ministerie van Buitenlandse Zaken
Jorrit Kamminga, consultant, tevens associate fellow bij Instituut Clingendael
Martijn Kitzen, Netherlands Defence Academy
Brechtje Klandermans, ministerie van Buitenlandse Zaken
Maggy van Kolck, ministerie van Defensie, Luitenant-kolonel
Mart de Kruijff, ministerie van Defensie, Luitenant-generaal b.d.
Anne Marie Kueter, Save the Children
Nenda Lemmers, Save the Children
Suying Lai, Oxfam Novib, KUNO
Anne Marinussen, Stichting Vluchteling
Mirwais Momand, MIDO Dairy Production
Hans Muller, oud-Politie Nederland
Bram van Ojik, GroenLinks, oud-Tweede Kamerlid
Zala Pampir, Stichting Keihan
Willem van de Put, International Health Policies
Niloufar Rahim, oud-voorzitter Stichting Keihan
Sterre Raterman, ministerie van Buitenlandse Zaken
Willem Reussing, HealthNet TPO
Jeroen Romeijn, ministerie van Buitenlandse Zaken
Zubeer Roshanmal, MCAN

Paula Sastrowijoto, ministerie van Buitenlandse Zaken
Linda Schouten, Politie Nederland
Khatera Shaghasi, Stichting Azadi
Niels van Swelm, ministerie van Defensie, Kapitein-luitenant ter zee
Hanneke Takken, ministerie van Defensie/NIMH
Niels Terpstra, Radboud Universiteit
Suzanne Tossings, ministerie van Buitenlandse Zaken
Max Valstar, ministerie van Buitenlandse Zaken
Willem Vogelsang, oud-International Institute for Asian Studies
Ron de Vos, oud-Politie Nederland
Rens Willems, ministerie van Buitenlandse Zaken
Theo Zomer, Politie Nederland

Kennisuitwisseling over Noodhulp. KUNO stimuleert kritisch nadenken over humanitaire hulp.

Wat we doen

KUNO is het kennisplatform in Nederland waar hulporganisaties, kennisinstellingen, overheden en partners uit het mondiale zuiden met elkaar het kritische gesprek aangaan over hoe hulp beter kan – of moet. KUNO organiseert expertmeetings, werksessies voor professionals, webinars, trainingen en publieke debatten. Thematische focusgebieden van KUNO voor 2022 en 2023 zijn: klimaatverandering, migratie en lokalisering. Ook de ontwikkelingen in Afghanistan en Oekraïne krijgen aandacht.

Waarom

Nederland is een van de grootste mondiale humanitaire spelers: de Nederlandse overheid is de 10e donator wereldwijd en het Nederlandse publiek levert een grote bijdrage aan humanitaire actie. Het Nederlandse humanitaire veld is breed en divers; er is expertise beschikbaar van academici, beleidsmakers en mensen uit de praktijk. De uitwisseling van die kennis is in Nederland echter bescheiden en het vertalen van bestaande kennis naar nieuwe acties en beleid blijft een uitdaging. KUNO faciliteert kennisdeling en kritische reflectie. Daarmee draagt KUNO aan innovatie van de Nederlandse humanitaire sector om de uitdagingen van de toekomst beter aan te kunnen gaan.

Members & Partners



78



Wensdenken zette de toon en werd gezien, maar niet ontmaskerd.

Nederland is van 2001 tot 2021 aanwezig geweest in Afghanistan, 20 jaar dus. Veel verschillende sectoren zijn betrokken geraakt in een onbekend land en een nieuwe context. Vanuit Nederland waren hoge ambities geformuleerd, ambities waar vanuit datzelfde Nederland hartstochtelijk aan vast werd gehouden. Voor dit rapport 'Balanceren tussen ambitie en wensdenken. Leren van 20 jaar Nederlandse inzet in Afghanistan' sprak KUNO met 75 directbetrokkenen uit de politiek, de Nederlandse krijgsmacht, de diplomatie, hulporganisaties, de Politie Nederland, de media en de Afgaanse diaspora. In deze publicatie worden de belangrijkste vier lessen – vanuit het perspectief humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking – toegelicht.

Tijdens de gesprekken met de verschillende partijen werd duidelijk dat vrijwel alle partijen die vanuit Nederland in Afghanistan actief waren, bijdroegen aan een vicieuze cirkel van wensdenken, onrealistische programma's en doelstellingen, en oneerlijke of onvolledige berichtgeving. Zo vertaalde het politiek wensdenken zich in hoge ambities en een bijbehorend succesverhaal: Nederland kan dit en we gaan het ook doen. Vervolgens werd er alles aan gedaan om dat verhaal in stand te houden, zonder te kijken naar de Afgaanse werkelijkheid of de beperkte maakbaarheid van de Afgaanse samenleving.

Andere geleerde lessen hebben betrekking op het elkaar willen begrijpen. Dit gaat dan om zowel de Nederlandse belanghebbenden onderling, maar ook het willen begrijpen van de Afgaanse bevolking.

Naast de uiteenzetting van de vier belangrijkste lessen geleerd tijdens 20 jaar aanwezigheid, biedt deze publicatie een breed overzicht van inzichten en commentaren van direct betrokkenen: belangrijke bevindingen die het verdienen om vervolg aan te geven. Dat we, als Nederlandse betrokkenen, niet alleen lessen trekken, maar ook werkelijk leren en waar nodig onze manier van werken ontmaskeren én aan durven te passen.

kuno

KENNISUITWISSELING OVER
NOODHULP \ HUMANITARIAN
KNOWLEDGE EXCHANGE

