

Vergaderjaar 2024–2025

36 737

Verslag van een werkbezoek aan Libanon door een delegatie van de commissie voor Buitenlandse Zaken

Nr. 1

VERSLAG WERKBEZOEK AAN LIBANON VAN 23 TOT EN MET 25 APRIL 2025

Vastgesteld 12 mei 2025

Een delegatie van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken heeft van 23 tot en met 25 april 2025 een werkbezoek gebracht aan Libanon. Doel van dit bezoek was om een beeld te krijgen van de situatie waarin dit land verkeert na de recente oorlog tussen Hezbollah en Israël van september tot november 2024 en het aantreden van de nieuwe regering in januari 2025. De delegatie bestond uit de leden **Klaver** (delegatieleider, GroenLinks-PvdA), **Piri** (GroenLinks-PvdA), **Paternotte** (D66) en **Dobbe** (SP). Voorafgaand aan en tijdens het werkbezoek heeft de delegatie kunnen rekenen op de uitstekende ondersteuning van de Nederlandse ambassadeur, Frank Mollen, en zijn team. De leden zijn hen daarvoor zeer erkentelijk. De delegatie brengt hierbij verslag uit van het bezoek.

De hoofdconclusies die de delegatie trekt naar aanleiding van het werkbezoek, zijn, kort samengevat: de verwoesting in het zuiden van Libanon als gevolg van de recente oorlog tussen Hezbollah en Israël is enorm; de ontwapening van Hezbollah ligt gevoelig en raakt aan de kern van het Libanese politieke systeem; de nieuwe regering van president Joseph Aoun en premier Salam moet de hoop van veel Libanezen waarmaken door grote hervormingen door te voeren; er is een brede wens om Syrische vluchtelingen te laten terugkeren naar Syrië; en de positie van de circa 250.000 Palestijnen in Libanon is gemarginaliseerd.

23 april 2025

Na een briefing door de ambassadeur begon de delegatie het werkbezoek met een gesprek met vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld in Libanon: het ABAAD Resource Center for Gender Equality, de Samir Kasir Foundation, de Lebanese Association for Democratic Elections, SIREN Associates en Kulluna Irada. Deze gesprekspartners deelden de opvatting dat de belangrijkste hervorming waar het land voor staat, die van de juridische sector is. Onafhankelijkheid van de rechtspraak om aldus de noodzakelijke «accountability» te bereiken, moet broodnodig gerealiseerd worden, stelden zij. Het huidige politieke en maatschappe-

lijke klimaat in Libanon typeerden zij als positief en kansrijk als gevolg van een nieuwe machtsdynamiek: Hezbollah is verzwakt na de recente oorlog met Israël en er is in januari een hervormingsgezinde, technocratische en competente nieuwe regering aangetreden. Blijvende internationale druk is van groot belang om deze regering tot het doorvoeren van de hervormingsagenda te bewegen, niet alleen op het gebied van de rechtspraak, maar ook in de financiële sector (het bankwezen), de economie en de veiligheidssector (de ontwapening van Hezbollah, waartoe VN Veiligheidsraadsresolutie 1701¹ oproept). De Libanese staat is zwak. De instituties dienen versterkt te worden en dat geldt in het bijzonder voor de controlerende taak van het parlement. Premier Salam werd door het maatschappelijk middenveld getypeerd als een «agent of change», die zwaar onder vuur ligt van de oude elite. Hij moet internationaal gesteund worden. De gemeenteraadsverkiezingen van volgende maand en de parlementsverkiezingen van 2026 zullen belangrijke graadmeters zijn voor een succesvolle implementatie van de hervormingsagenda van de regering. De gesprekspartners van het maatschappelijk middenveld achtten het van belang dat de Libanese diaspora vanuit het buitenland in deze verkiezingen kan meestemmen; zij zijn minder gevoelig voor de binnenlandse druk van de oude machtselite en staan garant voor de hervormingsagenda.

Dit beeld werd versterkt door een lunchgesprek met de Youth Advisory Committee (YAC), een netwerk van Libanese jongeren dat de Nederlandse ambassade onderhoudt om zicht te krijgen op de impact en effectiviteit van verschillende Nederlandse hulpprogramma's. Het YAC geeft Libanese jongeren tussen de 15 en 35 jaar de mogelijkheid om actief bij te dragen aan initiatieven die invloed hebben op hun gemeenschappen. De inbreng van hun perspectieven en belangen van hun leeftijdsgenoten, zorgt ervoor dat de ambassade de verschillende programma's beter kan afstemmen op lokale behoeften. Daarnaast stimuleert het de burgerparticipatie onder de diverse jeugdbevolking van Libanon. De jongeren, die de impact van de recente oorlog soms direct in hun persoonlijk leven hadden gemerkt, toonden zich weerbaar en hoopvol over de kans op verandering in hun land.

Vervolgens sprak de delegatie met Ali Hamdan, politiek adviseur van de Libanese parlementsvoorzitter Nahib Berri. Hamdan is een sleutelfiguur in de Libanese politiek, die een cruciale rol speelde in het faciliteren van de onderhandelingen over een staakt-het-vuren tussen Israël en Hezbollah. Hij is betrokken bij het vormgeven van de wetgevende agenda van het parlement, maar adviseert ook over buitenlandse betrekkingen en het navigeren van het complexe sektarische en politieke landschap dat Libanon kenmerkt. Hij vertegenwoordigt, evenals parlementsvoorzitter Berri, het Shia-perspectief op de Libanese politiek. Hamdan benoemde twee dreigingen voor de stabiliteit van Libanon: 1) de Syrische vluchtelingen en 2) de Israëlische schendingen van het staakt-het-vuren-akkoord van november 2024 ter uitvoering van VN Veiligheidsraadsresolutie 1701. Hij wees erop dat Israël de afspraak om binnen zestig dagen Libanees grondgebied te verlaten, nog niet is nagekomen. Sinds het akkoord van november zouden er nog 124 slachtoffers in Libanon zijn gevallen als gevolg van Israëlische aanvallen; het Libanese leger zou nog vijf keer door Israël zijn aangevallen. Een belangrijke vraag voor de veiligheid van Libanon is de vraag of het mandaat van UNIFIL (*the United Nations Interim Force in Lebanon*) in augustus verlengd gaat worden. Sinds 1978 wordt het mandaat van deze VN-vredesmacht jaarlijks routinematig verlengd. Maar met het aantreden van de regering-Trump is onduidelijk wat de Amerikaanse lijn ten aanzien van UNIFIL is. Volgens Hamdan zou

¹ https://unsco.unmissions.org/sites/default/files/s_res_17012006.pdf

het opheffen van UNIFIL het einde van VN Veiligheidsraadresolutie 1701 en het einde van Libanon betekenen.

Libanon maakte in 2019 een bankencrisis door, waarvan het nog niet hersteld is. Hamdan stelde dat de regering akkoord is met de voorwaarden die het Internationaal Monetair Fonds stelt aan de hervorming van de bancaire sector. Ook zou het parlement op het punt gestaan hebben om een wet aan te nemen ter borging van een onafhankelijke rechterlijke macht, ware het niet dat de Minister van Justitie deze op het laatste moment moest intrekken om enkele nieuwe adviezen van de Europese Unie te verwerken. Ten aanzien van de Syrische vluchtelingen in Libanon merkte Hamdan op dat de EU zijn land nu betaalt voor de opvang van deze groep. Hij achtte het zinvoller als deze vluchtelingen terugkeren naar Syrië en de EU het betreffende bedrag aan Syrië betaalt.

Aansluitend sprak de delegatie met de commissie voor Buitenlandse Zaken en Emigranten van het Libanese parlement (de *Majlis an-Nuwwab*). Naast een bevestiging van de sterke bilaterale band tussen Nederland en Libanon, ging het gesprek over de rol van het parlement in de hervorming van de rechterlijke macht en van de bancaire sector en de rol die de internationale gemeenschap daarbij kan spelen. De Libanese parlementariërs zeiden het IMF-programma van eisen serieus te nemen. De zetelverdeling in het Libanese parlement is sterk gebaseerd op het sektarische karakter van de samenleving en de politiek. Maar sinds de verkiezingen van 2022 zijn er dertien onafhankelijke parlementsleden, die de groeiende behoefte aan hervormingsgezinde, non-sektarische politiek tot uiting brengen. In het gesprek werd veelvuldig verwezen naar het belang van het Taif Akkoord (*National Reconciliation Accord*), dat in 1989 een einde maakte aan de Libanese burgeroorlog. Wordvoerders van meerdere partijen meenden dat dit akkoord, plus VN Veiligheidsraadresolutie 1701, nog steeds de beste basis vormen om oplossingen te vinden voor de vele problemen in het land. De Libanese parlementaire commissie had 2,5 jaar eigen onderzoek gedaan naar de situatie van Syrische vluchtelingen. Deze vluchtelingen, en de situatie van de Palestijnse vluchtelingen, drukken zwaar op de Libanese samenleving. Vermindering van de internationale financiering van UNHCR en met name UNRWA zorgt voor een tikkende tijdbom in de Palestijnse vluchtelingenkampen, aldus de Libanese parlementariërs. De Libanese commissie deed voorts een beroep op de Nederlandse collega's om Nederlandse steun te bewerkstelligen bij de ontwikkeling van de landbouwsector in Libanon.

De delegatie besloot de dag met een dinergesprek met experts over de ontwikkelingen in Syrië en de impact daarvan op Libanon en de bredere regio. Met het nieuwe bewind in Damascus ontstaat er voor het eerst iets van een gelijkwaardige relatie tussen beide landen, waarbij bedacht moet worden dat Syrië pas in 2008 aanleiding heeft gezien om voor het eerst een ambassade in Beiroet te openen. In Libanon worden de actuele ontwikkelingen in Syrië verschillend beoordeeld. Sommigen menen dat het, na jaren van beklag over de Syrische bemoeienis met interne Libanese politiek, niet gepast is als Libanon zich nu met de Syrische politiek gaat bemoeien. Anderen menen dat de interim-regering van president al-Sharaa op een verkeerde wijze omgaat met de gemeenschappen van Christenen, Alevieten en Druzen in Syrië. En nog weer anderen stellen dat het opheffen van Westerse sectorale sancties tegen Syrië niet alleen van belang is om de reconstructie van de Syrische samenleving mogelijk te maken, maar dat dit ook Libanon zeer ten goede zal komen.

De delegatie bezocht het hoofdkwartier van het Libanese leger (*Lebanese Armed Forces, LAF*) in de South Litani Sector, het gebied tussen de Litani-rivier en de onofficiële grens met Israël. Ter plaatse werd de delegatie gebriefd door brigadier-generaal Tabet en zijn staf over de ontwikkelingen in Zuid-Libanon sinds het staakt-het-vuren tussen Hezbollah en Israël in november 2024. De LAF heeft als taak om militaire posities die zijn verlaten – zowel door het Israëlische leger als door Hezbollah – in te nemen en zo zijn troepenpresentie in het Zuiden op te bouwen. De LAF doet dit in nauwe afstemming met UNIFIL. Momenteel houdt Israël nog vijf posities op Libanees grondgebied bezet, in strijd met het staakt-het-vuren-akkoord. De LAF houdt nauwkeurig bij hoe vaak en op welke wijze het Israëlische leger de voorwaarden van dit akkoord schendt; ten tijde van de briefing telde het 2852 schendingen sinds november. Generaal Tabet gaf aan dat de LAF graag de controle over het gehele Zuiden van Libanon overneemt in lijn met VN Veiligheidsraadsresolutie 1701 met UNIFIL als strategische partner. Doel daarbij is om circa 15.000 LAF-soldaten in te zetten. Ontwapening van Hezbollah, zoals onder andere door de Verenigde Staten en Israël geëist wordt, is daarbij een uitdaging. Hezbollah heeft draagvlak onder de belangrijkste bevolkingsgroep in het Zuiden, de Shia-moslims, en vervult daarbij ook taken, waarin de zwakke Libanese overheid zelf (nog) niet kan voorzien. Een groot deel van de infrastructuur in het Zuiden (water, wegen, elektriciteit) is verwoest door de oorlog tussen Israël en Hezbollah. Pogingen tot wederopbouw worden door het Israëlische leger tenietgedaan. Dit maakt dat er voor de bevolking in het gebied geen leven mogelijk is zonder bescherming van de LAF.

Het bezoek aan het UNIFIL hoofdkwartier in Naqoura bevestigde dit beeld van de precaire situatie in het Zuiden van Libanon. Deze VN-vredesmissie is reeds sinds 1978 actief in het gebied. Hoewel de missie officieel circa 10.000 militairen heeft, zijn er feitelijk circa 6000 militairen uit 48 landen ingezet in Zuid-Libanon. Het mandaat van UNIFIL ziet op de implementatie van het tijdelijke staakt-het-vuren, niet op de totstandkoming van een permanent vredesverdrag tussen Israël en Libanon (dat laatste is het mandaat van UNSCOL). UNIFIL heeft ook geen mandaat om Hezbollah te ontwapenen; die taak ligt bij de LAF. De delegatie kreeg een gedetailleerde briefing over de situatie rond de *Blue Line*, de onofficiële grens tussen Libanon en Israël die de VN heeft getrokken op basis van de historische grens tussen de vroegere Franse en Britse mandaatgebieden, bij gebrek aan een officieel door beide landen erkende grens. Sinds het staakt-het-vuren op 23 november 2024 is er een door de Verenigde Staten geleid overleg (*The Mechanism*) tussen de LAF en het Israëlische leger dat zich buigt over de volledige implementatie van VN Veiligheidsraadsresolutie 1701 en de vraag wanneer er precies sprake is van een schending van de *Blue Line*. UNIFIL kan nooit ter vervanging dienen van een politiek vredesverdrag tussen beide landen, stelde de UNIFIL-bevelhebber. Het kan nu slechts toezien op de implementatie van resolutie 1701 en, te zijner tijd, slechts de uitvoering van een echt vredesverdrag ondersteunen. Na deze briefing sprak de delegatie op de UNIFIL-basis met enkele Nederlandse militairen die als waarnemer in Libanon werken voor de *United Nations Truce Supervision Organization* (UNTSO), een in maart 1948 ingestelde organisatie van de Verenigde Naties, die als taak heeft om de wapenstilstanden in het Midden-Oosten, waar veel landen Israël niet erkennen en al jaren formeel met dat land in oorlog zijn, te handhaven.

Aansluitend bezocht de delegatie het dorp Naqoura dat pal naast de UNIFIL-basis ligt, op drie kilometer ten noorden van de *Blue Line*. De leden aanschouwden hier de zware verwoestingen als gevolg van de

recente oorlog tussen Israël en Hezbollah. Door de omvang van de oorlogsschade was het dorp niet bewoonbaar.

Vervolgens bezocht de delegatie een trainingscentrum van UNRWA, de *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*, in Seblin. De leden spraken hier met Dorothee Klaus, de directeur van UNRWA in Libanon. Zij kregen hier een toelichting op de positie van Palestijnse vluchtelingen in Libanon. Er verblijven circa 250.000 Palestijnse vluchtelingen in Libanon, waarvan er zo'n 100.000 wonen in de 12 UNRWA-kampen die het land kent. Vanwege de demografische en confessionele machtsbalans in het land heeft de Libanese overheid de afgelopen 75 jaar geen ruimte gezien voor een sociale en politieke integratie van het merendeel van de Palestijnse vluchtelingen. Het leiderschap van de Palestijnse vluchtelingen kon zich hierin vinden, vanwege de wens tot terugkeer. Palestijnse vluchtelingen kregen dan ook geen toegang tot onderwijs en een aantal beroepen in de Libanese economie en mogen geen onroerend goed bezitten. Daarmee is een situatie ontstaan waarin veel vluchtelingen exclusief afhankelijk zijn geworden van UNRWA voor basale publieke voorzieningen. De Libanese autoriteiten hebben afstand gedaan van hun verantwoordelijkheid voor de vluchtelingenkampen; UNRWA wordt door veel Palestijnse vluchtelingen gezien als de facto de enige vorm van overheid. De delegatie sprak met mevrouw Klaus over de wereldwijd teruglopende financiering van UNRWA. De leden benoemden daarbij de zorgen die er in de Tweede Kamer leven over de banden van sommige UNRWA-medewerkers met groeperingen zoals Hamas. Mevrouw Klaus benadrukte dat UNRWA deze banden betreurt en niet kan tolereren. Tegelijkertijd wees zij erop dat er geen alternatief is voor de steun en opvang van Palestijnse vluchtelingen, als de dienstverlening van UNRWA weg zou vallen.

In de avond bezocht de delegatie de jaarlijkse Koningsdagreceptie van de Nederlandse ambassade in Beirut.

25 april 2025

In de ochtend sprak de delegatie met vertegenwoordigers van UNHCR en UNICEF, de twee VN-organisaties die zich bezighouden met, respectievelijk de opvang van vluchtelingen en de zorg voor kinderen in Libanon. In dit gesprek werd duidelijk dat er een groot en direct verband is tussen de vluchtelingensituatie in Libanon en de ontwikkelingen in Syrië. Na het verdwijnen van het Assad-regime zijn er ongeveer 100.000 Syrische vluchtelingen uit Libanon vertrokken naar Syrië. Maar tegelijkertijd is een ongeveer even groot aantal nieuwe vluchtelingen uit Syrië in Libanon aangekomen. UNHCR heeft, net als UNRWA, last van de wereldwijd teruglopende financiering uit donorlanden, waar door de humanitaire opvang in Libanon verder onder druk komt te staan. Zowel UNHCR als UNICEF deden via de delegatie een beroep op Nederland om de financiering te continueren. Ook UNHCR signaleerde een momentum voor Libanon, waar het hervormingsprogramma van de nieuwe regering mogelijkheden biedt om de instituties van de staat te versterken en te betrekken bij humanitaire hulp. Tegelijkertijd is de positie van de grote vluchtelingengroepen precair; ook de nieuwe regering wil met UNHCR uitsluitend praten over de terugkeer van vluchtelingen. UNHCR wees erop dat er in Libanon irritatie bestaat over de oproep in Westerse donorlanden om vluchtelingen in de eigen regio op te vangen. Waarom moet een overbelast land als Libanon wel vluchtelingen blijven opvangen, terwijl Westerse landen dat niet meer willen doen, zo is de redenering van de Libanese regering.

De delegatie sprak met de Minister van Cultuur, Ghassan Salamé, een vertegenwoordiger van de Grieks-Katholieke gemeenschap. Met een lange staat van dienst in de Libanese politiek en in de Verenigde Naties, kon de delegatie profiteren van zijn kijk op de huidige ontwikkelingen. Ook Salamé toonde zich hoopvol over de kans die de Libanese regering momenteel heeft om hervormingen door te voeren. Hij toonde zich verheugd over het feit dat zelfs Israëlische media meldden dat de LAF het beter doet dan verwacht in het vestigen van een gezagspositie in het Zuiden.

De *United Nations Special Coordinator for Lebanon* (UNSCOL), Jeanine Hennis-Plasschaert, briefde de delegatie vervolgens over de geopolitieke situatie in de bredere regio. Zij toonde zich voorzichtig optimistisch over de besprekingen tussen de VS en Iran over het Iraanse atoomprogramma. De uitkomst van deze onderhandelingen zal een enorme impact op Libanon hebben, zo voorspelde zij. Ook mevrouw Hennis-Plasschaert wees op de noodzaak om snel duidelijkheid te krijgen over de verlenging van het UNIFIL-mandaat. Zij bevestigde dat het Libanese leger doet wat het moet doen in het Zuiden van het land, iets wat ook Israël positief taxeert. Tegelijkertijd achtte zij het nodig dat de capaciteit van de LAF verder wordt uitgebreid.

Tot slot van het werkbezoek sprak de delegatie met de Libanese premier Nawaf Salam. Als voormalig diplomaat en president van het Internationaal Gerechtshof kreeg hij in februari het vertrouwen om de nieuwe regering te leiden. Hij zei dat de regering werkt met een «horizontale» lijst van prioriteiten – alles is even belangrijk en moet met grote urgentie gebeuren: elektriciteitsvoorziening, ontwapening van Hezbollah, hervormingen van de rechterlijke macht en de bancaire sector, verbetering van de grensbewaking, zowel aan de grens met Syrië als op de luchthaven. Tegelijkertijd toonde hij zich realistisch over de tijd die dergelijke hervormingen kosten en de noodzaak de verwachtingen hierover bij de bevolking in goede banen te leiden. «We have no magic bullet», aldus de premier. De burgers van Libanon zijn hoopvol, maar het kost tijd om hen de impact van de hervormingen op hun dagelijkse leven te laten merken.

De voorzitter van de delegatie,
Klaver

De griffier van de delegatie,
Westerhoff