Eindevaluatie
Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006 – 2010

23 september 2011

Afghanistan
Uruzgan
ISAF
Khas Uruzgan
Chora
Baluchivallei
Hehmand Rivier
Deh Rashan
Mirabad Vallei
Tanghi Vallei
Deh Rawod
Tarin Kowt
Hooggebergte
Laaggebergte
vlak- en heuvellandschap
Green / begroeïng
Water
Plaatsen / steden

Inhoud

Overleden Nederlandse militairen in Afghanistan 2006 - 2010 7

1 Inleiding 11

2 De internationale aanwezigheid in Afghanistan 15
2.1 Afghanistan na 11 september 2001 15
2.2 ISAF 16
2.3 Operatie *Enduring Freedom* 18
2.4 Nederland en ISAF 18

3 Nederlands beleid bij deelname aan ISAF 2006 - 2010 19
3.1 Het Nederlandse beleid 19
3.2 Vechtmissie of wederopbouwmissie? 22
3.3 Afghanistan Compact 24
3.4 Veiligheid 24
3.4.1 Veiligheidsanalyse en risico's 24
3.4.2 De inktvlek aanpak 25
3.5 Goed bestuur 26
3.6 Sociaaleconomische ontwikkeling 27
3.6.1 'Quick and Visible Projects' 28
3.6.2 Uitvoering van nationale programma's in Uruzgan 29

4 Uitvoering van de missie en behaalde resultaten 31
4.1 3D-benadering 31
4.2 Inzet Provincial Reconstruction Team 32
4.3 Veiligheid 33
4.3.1 Samenstelling van de Nederlandse bijdrage en vereiste vermogen 33
4.3.2 Bevelsstructuur 35
4.3.3 Rules of engagement en geweldsinstructie 35
4.3.4 Informatie en inlichtingen 36
4.3.5 Speciale eenheden in Uruzgan 36
4.3.6 De inktvlekstrategie in de praktijk 37
4.3.7 Opbouw van de politie en het leger 43
4.3.8 Internationale samenwerking 45
4.3.9 Burgerslachtoffers 47
4.4 Goed bestuur 51
4.4.1 Capaciteitsopbouw 51
4.4.2 Transparantie en integriteit 53
4.4.3 Powerbrokers 55
4.4.4 Representativiteit en tribale balans 56
4.4.5 Rule of Law 58
4.4.6 Detentie 59
4.4.7 Mensenrechten 60
4.4.8 Drugsbestrijding 62
4.5 Sociaaleconomische ontwikkeling 64
4.5.1 Uitvoering en resultaten 64
4.5.2 Afghanisering 64
4.5.3 "Quick and Visible Projects" (QVP's) en "Equal Financial Ceiling" (EFC) projecten 65
4.5.4 Nationale programma's 66
4.5.5 Civiele ruimte 67
4.5.6 Sectorale inzet 70
4.5.7 Humanitaire hulp 71
4.5.8 Gezondheidszorg 71

4.5.9 Onderwijs ... 73
4.5.10 Plattelandsontwikkeling & infrastructuur ... 74
4.5.11 Water en energie ... 76
4.5.12 Media/communicatie ... 77
4.5.13 Bedrijfsleven ... 77
4.5.14 Gender in Uruzgan ... 78

5 De uitgaven voor de missie en uitvoeringsaspecten ... 81
5.1 De uitgaven voor de missie ... 81
5.1.1 HGIS ... 81
5.1.2 Budgettoevoegingen reguliere defensiebegroting ... 87
5.2 Inschatting van vaste budgetten vanuit de Defensiebegroting te relateren aan ISAF ... 89
5.3 Uitvoeringsaspecten ... 89
5.3.1 Personele aspecten van de missie ... 89
5.3.2 Financiële aspecten van zorg en nazorg ... 93
5.3.3 Inhuur civiele dienstverlening ... 94
5.3.4 Materiële & logistieke ondersteuning vanuit Nederland ... 95

6 Conclusies ... 99
6.1 Inleiding ... 99
6.2 Conclusies ... 100
6.2.1 Doelstelling evaluatie ... 100
6.2.2 Inleiding tot deelconclusies ... 102
6.2.3 Deelconclusie: Veiligheid ... 102
6.2.4 Deelconclusie: Goed Bestuur ... 104
6.2.5 Deelconclusie: Sociaaleconomische ontwikkeling ... 105
6.2.6 Deelconclusie: De 3D-benadering ... 107
6.2.7 Deelconclusie: Aspecten in de uitvoering van de missie ... 108
6.2.8 Deelconclusie: De uitgaven voor de missie ... 109
6.3 Lessen ... 111
6.3.1 Algemene lessen ... 111
6.3.2 Te bestendigen lessen ... 111

Bijlage A, Afghanistan Compact Benchmarks and Timelines ... 115

Bijlage B, Resultaten sociaaleconomische ontwikkeling ... 123

Bijlage C, Chronologie ... 129

Bijlage D, Lijst van afkortingen ... 133

Overleden Nederlandse militairen in Afghanistan 2006 - 2010

De regering hecht eraan in deze eindevaluatie haar respect te tonen aan diegenen die niet terugkeerden van de Nederlandse inzet in ISAF. De inzet in ISAF heeft het leven gekost aan 25 Nederlandse militairen.

- Op 26 juli 2006 komen **Sergeant Bart van Boxtel** en **Luitenant-kolonel Jan van Twist** om het leven als een transporthelikopter waarin ze zitten neerstort in Oost-Afghanistan.

- Op 31 augustus 2006 komt **Kapitein-vlieger Michael Donkervoort** om het leven tijdens een vliegongeval met zijn F-16 ten noordoosten van Uruzgan.

- Op 11 oktober 2006 beneemt een sergeant zich van het leven op Kamp Holland te Tarin Kowt.

- Op 6 april 2007 komt **Sergeant der 1e klasse Robert Donkers** tijdens een patrouille ten noorden van Tarin Kowt om het leven als gevolg van een ongeval met een pantservoertuig.

- Op 20 april 2007 komt **Korporaal Cor Strik** om het leven tijdens een voetpatrouille in de provincie Helmand door een *Improvised Explosive Device* (IED).

- Op 15 juni 2007 komt **Soldaat der 1e klasse Timo Smeehuijzen** tijdens een patrouille in Tarin Kowt om het leven door een zelfmoordaanslag.

- Op 18 juni 2007 komt **Sergeant-majoor Jos Leunissen** om het leven door een mortierongeluk tijdens gevechten rond Chora.

- Op 12 juli 2007 overlijdt **Eerste-luitenant Tom Krist** in het Centraal Militair Hospitaal in Utrecht aan de verwondingen die hij twee dagen eerder opliep tijdens een patrouille in Deh Rawod bij een zelfmoordaanslag.

- Op 26 augustus 2007 komt **Sergeant der 1e klasse Martijn Rosier** om het leven door een IED tijdens een patrouille ten noorden van Deh Rawod.

- Op 20 september 2007 komt **Soldaat der 1e klasse Tim Hoogland** om het leven tijdens een vuurgevecht ten noorden van Deh Rawod.

- Op 3 november 2007 komt **Korporaal Ronald Groen** om het leven nadat hij met zijn verkenningsvoertuig op een IED is gereden.

- Op 12 januari 2008 komen **Soldaat der 1e klasse Wesley Schol** en **Korporaal Aldert Poortema** om het leven als gevolg van eigen vuur tijdens een operatie in Deh Rawod.

- Op 18 april 2008 komen **Soldaat der 1e klasse Mark Schouwink** en **Eerste-luitenant Dennis van Uhm** om het leven nadat zij met hun voertuig ten noorden van Tarin Kowt op een IED zijn gereden.

- Op 7 september 2008 komt **Soldaat der 1e klasse Jos ten Brinke** om het leven bij een aanslag met een IED ten noorden van Tarin Kowt.

- Op 19 december 2008 komt **Sergeant Mark Weijdt** nabij Chora om het leven door een IED.

- Op 6 april 2009 komt **Soldaat der 1e klasse Azdin Chadli** om het leven bij een raketaanval op Kamp Holland.

- Op 6 september 2009 sneuvelt **Korporaal Kevin van de Rijdt** in een vuurgevecht in de omgeving van Deh Rawod.

- Op 7 september 2009 komt **Sergeant-majoor Mark Leijsen** om het leven door een IED nabij de post Tabar.

- Op 17 april 2010 komen **Korporaal van de mariniers Jeroen Houweling** en **Marinier der 1e klasse Marc Harders** om door een IED in de omgeving van Deh Rashan.

- Op 22 mei 2010 komt **Korporaal der 1e klasse Luc Janzen** om het leven door een IED in het gebied van Deh Rawod.

- In de nacht van 16 op 17 november 2010 overlijdt **Luitenant–kolonel Fons Dur** tijdens zijn slaap in Tarin Kowt.

De regering betuigt nogmaals haar medeleven aan de nabestaanden van deze militairen.

Naast de omgekomen militairen raakten in de afgelopen jaren bijna 150 Nederlandse militairen als gevolg van gevechtshandelingen of aanslagen licht tot zeer ernstig gewond, soms met blijvend lichamelijk letsel tot gevolg. Meer dan 50 Nederlandse militairen raakten zodanig gewond dat repatriëring naar Nederland noodzakelijk was. Bovendien was de inzet in Afghanistan vaak psychisch belastend, ook voor het thuisfront. De Nederlandse regering is grote dank verschuldigd aan alle militairen en civiele medewerkers die onder zeer moeilijke omstandigheden dit belangrijke werk deden, in het bijzonder aan hen die psychische of lichamelijke schade hebben opgelopen bij de uitvoering van hun werk, en aan hun thuisfront. Deze militairen en civiele medewerkers verdienen onze blijvende aandacht en zorg.

De regering betuigt haar deelneming met alle slachtoffers die gevallen zijn bij de coalitiepartners in Uruzgan en aan die van het Afghaanse leger en de Afghaanse politie. De regering spreekt haar medeleven uit met alle Afghaanse burgerslachtoffers van de gevechtshandelingen.

1 Inleiding

De regering wil beginnen met haar bijzondere waardering uit te spreken voor allen die zich de afgelopen jaren onder uiterst moeilijke en gevaarlijke omstandigheden hebben ingezet om de situatie in Afghanistan en Uruzgan in het bijzonder te verbeteren. De professionaliteit, inzet en betrokkenheid van militairen, diplomaten, ontwikkelingswerkers en anderen zijn de afgelopen jaren van onschatbare waarde gebleken.

Sinds eind 2001 verricht de internationale gemeenschap grote inspanningen voor het stabiliseren van Afghanistan. Door de Afghaanse autoriteiten te versterken kunnen zij op den duur in staat zijn zelfstandig te zorgen voor veiligheid, stabiliteit en wederopbouw. De door de VN gemandateerde ISAF-missie vormt het militaire gedeelte van de grote internationale inspanningen in Afghanistan. De Nederlandse missie in de provincie Uruzgan van 2006 - 2010 en de behaalde resultaten moeten worden bezien in het kader van deze brede internationale inzet. De Nederlandse regering beoordeelt de resultaten van de inzet met bescheidenheid en nuchterheid.

Doel en evaluatieproces
Zoals gesteld in het Toetsingskader 2009 wordt na beëindiging van de Nederlandse inzet in een operatie een eindevaluatie opgesteld onder verantwoording van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, waarin zowel de militaire als de politieke aspecten aan de orde komen. Het doel van deze evaluatie is, met inachtneming van de aandachtspunten van het Toetsingskader, het toetsen van de mate waarin de doelstellingen van de Nederlandse deelname aan ISAF, zoals verwoord in de twee Artikel 100-brieven, zijn gerealiseerd. Vanuit deze doelstelling is het perspectief van de evaluatie dan ook de Nederlandse inzet. Tevens wordt beoogd lessen te trekken uit de Nederlandse inzet.

Het Nederlandse optreden tijdens de ISAF-missie werd gekenmerkt door de inzet van zowel militaire, diplomatieke en ontwikkelingsmiddelen. Doel hiervan was samenhang te creëren tussen de resultaatgebieden veiligheid, goed bestuur en sociaaleconomische ontwikkeling. Deze benadering is bekend geworden als de 3D (*Defence, Diplomacy & Development*)-benadering. De eindevaluatie behandelt de periode dat Nederland als *lead nation* binnen ISAF verantwoordelijk was voor Uruzgan, van 1 augustus 2006 tot 1 augustus 2010, en tevens de militaire elementen van de *Deployment Task Force* (DTF) in 2006 en de *Redeployment Task Force* (RDTF) in 2010 en 2011.

De evaluatie richt zich op zowel de civiele als de militaire bijdrage aan ISAF, inclusief de Nederlandse diplomatieke inspanningen ter ondersteuning van de missie. Het financiële deel van deze evaluatie omvat de bijdragen uit de begroting van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS), die betrekking hebben op de bijdrage aan ISAF en de bijdrage uit de reguliere Defensiebegroting, inclusief de zogenaamde Van Geel- en Bos-gelden[1]. De evaluatie spreekt zich niet uit over de besluitvorming tot deelname aan ISAF maar neemt de argumentatie daarvoor in de Artikel 100-brieven als uitgangspunt.

1 Kamerstuk 31 200, nr. 16.

Voor het ministerie van Defensie is deze evaluatie ook een beleidsdoorlichting. Voor het ministerie van Buitenlandse Zaken staat een beleidsdoorlichting van de operationele doelstelling 'bevordering regionale stabiliteit' met bijzondere aandacht voor conflictpreventie en vredesopbouw gepland voor 2012. Deze eindevaluatie wordt benut bij het opstellen van die bredere evaluatie van de inzet van Buitenlandse Zaken.

In deze evaluatie wordt een kwalitatieve onderzoeksmethode gebruikt. De gegevensverzameling vond plaats via archief- en literatuuronderzoek. Deze onderzoeksmethode heeft haar beperkingen, zoals overigens elke methode. Voorafgaand aan de missie bleek het moeilijk om concrete indicatoren te formuleren waarmee de resultaten van de missie konden worden gemeten. Het eenduidig monitoren van de voortgang van de missie bleek mede daardoor gedurende de gehele periode een uitdaging. Deze problematiek vormt ook internationaal een punt van aandacht. Afghaanse rapporten over de situatie in Uruzgan ontbreken veelal of zijn minder betrouwbaar door een gebrek aan feiten en rapporten van internationale organisaties gaan zelden specifiek in op de situatie in Uruzgan. Nederlandse rapporten omtrent de situatie beperken zich in het algemeen tot die delen van Uruzgan die een Nederlandse (permanente) aanwezigheid kenden.

Toch ontstond uit de gebruikte rapportages, analyses en aanvullende onderzoeken een reëel beeld van het verloop en de resultaten van de Nederlandse bijdrage. Er kunnen daarom met voldoende zekerheid conclusies worden getrokken en lessen worden geleerd.

Voor deze evaluatie is geput uit openbare maar ook uit niet-openbare bronnen zoals ISAF-rapportages, verslagen van commandanten van de *Task Force Uruzgan* (TFU) en rapportages van de Nederlandse ambassade in Kabul.

Gezien het bijzondere karakter van de missie in Afghanistan is, in aanvulling op wat gebruikelijk is bij evaluaties conform het Toetsingskader, er voor gekozen de evaluatie door een commissie van onafhankelijke experts te laten begeleiden en beoordelen. Hiermee wordt tevens voldaan aan een voorwaarde om deze evaluatie voor Defensie als beleidsdoorlichting aan te merken. De commissie heeft bij de start van het evaluatieproces het plan van aanpak getoetst en het resultaat beoordeeld. Vervolgens heeft de commissie het evaluatieproces begeleid door dit te toetsen aan het plan van aanpak en het kritisch beschouwen van de conceptversies op de opgenomen evaluatieaspecten, diepgang en objectiviteit. De commissie heeft verschillende conceptversies beoordeeld. Het eindoordeel van de commissie wordt gelijktijdig met de evaluatie aangeboden.

De commissie van onafhankelijke experts bestond uit:

Prof. Dr. A. de Ruijter (voorzitter)
Jhr. P.C. Feith
De heer J. Gruiters MSM
Luitenant-generaal b.d. M.L.M. Urlings

De structuur van deze eindevaluatie volgt de in dit hoofdstuk geformuleerde (deel)onderzoeksvragen, voorafgegaan door een inleiding en een beschrijving van de achtergrond waartegen de deelname aan ISAF plaatsvond. De eindevaluatie wordt afgesloten met conclusies en lessen.

De regering acht het van belang dat er grondig wordt terug gekeken op de deelname. Welke resultaten zijn door al onze inspanningen behaald en wat kunnen wij van deze deelname leren? Om dit te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksvragen opgesteld.

De hoofdonderzoeksvragen van de eindevaluatie luiden:

> ***In hoeverre zijn de doelstellingen van de Nederlandse bijdrage aan ISAF, gegeven de uitgangspunten en aannames, in de periode 2006 - 2010 gerealiseerd?***
>
> ***Welke lering kan worden getrokken uit de Nederlandse deelname aan ISAF?***

De deelonderzoeksvragen zijn:

> ***Welk beleid lag ten grondslag aan de Nederlandse deelname aan ISAF op het gebied van veiligheid, goed bestuur en sociaaleconomische ontwikkeling?***
>
> ***Op welke wijze is uitvoering gegeven aan het beleid op het gebied van veiligheid, goed bestuur en sociaaleconomische ontwikkeling?***
>
> ***Wat is bereikt in termen van de realisatie van doelstellingen op het gebied van veiligheid, goed bestuur en sociaaleconomische ontwikkeling?***

2 De internationale aanwezigheid in Afghanistan

2.1 **Afghanistan na 11 september 2001**

Op 11 september 2001 vonden in de Verenigde Staten de aanslagen van het terreurnetwerk Al-Qaeda plaats. De regering van de Verenigde Staten eiste daarop de uitlevering van de leider van Al-Qaeda, Osama Bin Laden, die vanuit een door de Taliban gecontroleerd deel van Afghanistan zou opereren. Sinds 1996 had de Taliban grote delen van Afghanistan onder controle en had daar een streng regime, gebaseerd op religieuze wetten gevestigd. Toen de Taliban weigerde Bin Laden uit te leveren vielen de Verenigde Staten in oktober 2001 met enkele bondgenoten en geholpen door de Noordelijke Alliantie (een coalitie van tegenstanders van de Taliban) Afghanistan binnen en verdreven de Taliban. Deze operatie kreeg de naam *Operation Enduring Freedom* (OEF). Hierbij beriepen de VS zich op het recht op zelfverdediging, zoals vastgelegd in art. 51 Hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties.

De bezetting door de Sovjet-Unie, een burgeroorlog en het Taliban-regime hadden reeds diepe sporen achtergelaten in Afghanistan. In 2001 was Afghanistan één van de armste landen ter wereld, met extreem hoge kinder- en moedersterfte. Er was nauwelijks toegang tot onderwijs of gezondheidszorg. De positie van Afghaanse vrouwen en meisjes was slecht en miljoenen Afghanen waren gevlucht naar buurlanden.

Door een gebrek aan bestuurlijke capaciteit in Afghanistan kon de Afghaanse regering al deze problemen moeilijk aanpakken. De ministeries functioneerden niet of nauwelijks. Afghanistan werd in 2001 nog geleid door allerlei versplinterde militiegroeperingen die veelal langs tribale lijnen waren ontstaan. Afghaanse soldaten of politiemensen onder centraal gezag waren er niet of nauwelijks. Grootschalige wederopbouw met langdurige steun van de internationale gemeenschap was daarom noodzakelijk. Onderdeel van de wederopbouw was het herstellen van het ontstane machtsvacuüm in Afghanistan. Na de val van de Taliban kwam de internationale gemeenschap eind november 2001 in Bonn bijeen om met Afghaanse leiders afspraken te maken over de toekomst. Er werd besloten om een internationale vredesmacht in Kabul in te zetten. Verder kregen de Verenigde Naties (VN) de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de wederopbouw. Daarvoor werd door de VN-veiligheidsraad (VNVR) de *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA) opgericht. De internationale donorgemeenschap stelde financiële hulp beschikbaar voor de opbouw van Afghanistan; ongeveer $ 4,5 miljard voor een periode van vijf jaar.

Naast de besluiten over de internationale aanwezigheid in Afghanistan zijn er tijdens de Bonn-conferentie afspraken gemaakt over de interne politieke situatie in het land. Tijdens deze conferentie is de Afghaanse interim-regering opgericht met Hamid Karzai aan het hoofd. In de jaren daarop bleef hij leiding geven aan de overgangsregering. Hij werd in 2004 bij de eerste democratische verkiezingen gekozen als president en in 2009 herkozen. In 2004 kreeg Afghanistan haar eigen grondwet en een gekozen parlement.

De aandacht van de internationale gemeenschap verslapte in de volgende jaren niet. Bijna elk jaar vond een internationale conferentie plaats om de

voortgang in Afghanistan te bespreken; in Berlijn in 2004, in Londen in 2006, in Parijs in 2008, in Den Haag in 2009, en in Londen en Kabul in 2010.

In 2006 werd bij de eerste Londen-conferentie over Afghanistan het *Afghanistan Compact* aangenomen.[2] Dit vormde het overkoepelende raamwerk, inclusief doelstellingen en tijdslijnen, voor de samenwerking tussen Afghanistan en de internationale gemeenschap.

Vanaf 2009 werd op de internationale conferenties steeds meer nadruk gelegd op overdracht van verantwoordelijkheden van de internationale gemeenschap aan de Afghanen zelf. Dit leidde in november 2010 tijdens de NAVO-top in Lissabon tot afspraken tussen de NAVO en de Afghaanse regering over het transitieproces, waarbij werd gemeld dat de *Afghan National Security Forces* (ANSF) eind 2014 zelf verantwoordelijkheid zouden dragen voor de veiligheid van het land.

2.2 ISAF

Na het besluit in Bonn ging in december 2001 de internationale vredesmacht *International Security Assistance Force* (ISAF) van start. De missie van ISAF is gedefinieerd als*:*
"ISAF, in support of GIRoA [Government of the Islamic Republic of Afghanistan], conducts operations in Afghanistan to reduce the capability and the will of the insurgency, support the growth in capacity and capability of the Afghan National Security Forces (ANSF), and facilitate improvements in governance and socio-economic development, in order to provide a secure environment for sustainable stability that is observable to the population".[3]
De in december 2001 unaniem aangenomen Resolutie 1386 van de VNVR gaf ISAF mandaat onder Hoofdstuk VII van het VN Handvest. In deze Resolutie 1386 is vastgesteld dat de situatie in Afghanistan een bedreiging vormt voor de internationale vrede en veiligheid. Internationale inspanningen waren gericht op het bestrijden van terrorisme en moesten bijdragen aan de ontwikkeling van een Afghanistan waar de bevolking gevrijwaard zou zijn van onderdrukking en terreur. Individuele landen voerden op rotatiebasis het commando over de ISAF-operatie. In augustus 2003 nam de NAVO het commando over. Resolutie 1386 leidde ertoe dat ISAF een bijdrage kon leveren aan de veiligheid van Kabul en de directe omgeving en hierdoor de Afghaanse interim-regering kon ondersteunen in het handhaven van de openbare orde.

Op basis van het Bonn-akkoord uit 2001 was een verdere uitbreiding van de ISAF-missie naar de rest van Afghanistan mogelijk. De VNVR besloot daartoe, op verzoek van de Afghaanse regering, in oktober 2003 door middel van Resolutie 1510. Op basis van deze resolutie paste de NAVO haar operatieplan voor ISAF aan. Het plan voorzag in een stapsgewijze ontplooiing door heel Afghanistan in vier fases. In *stage I* zou ISAF uitbreiden naar het noorden, in *stage II* naar het westen, in *stage III* naar het zuiden en uiteindelijk in *stage IV* naar het oosten. Het herziene operatieplan stelde dat vanaf de eerste helft van 2006 zou worden begonnen met *stage III*, waarbij de missie ook actief zou worden in de zes zuidelijke provincies van Afghanistan.

In de jaren die volgden kreeg ISAF zowel meer taken als troepen. De initiële sterkte van ISAF bedroeg in 2002 ongeveer 4.800 militairen. Op 1 augustus 2010 was deze sterkte toegenomen tot ruim 119.000. Deze

2 Zie ook paragraaf 3.3
3 ISAF Mission Statement; http://www.isaf.nato.int

toename had enerzijds te maken met de uitbreiding van het verantwoordelijkheidsgebied van ISAF van Kabul en directe omgeving tot heel Afghanistan, anderzijds met de intensivering van de strijd tegen de opstandelingen in vooral het oosten en het zuiden van Afghanistan.

Het beleid van ISAF was gebaseerd op de beginselen van *Counter Insurgency* (COIN), waarbij het wegnemen van de invloed van opstandelingen het doel was. De bestrijding van opstandelingen is niet alleen een militaire taak, maar wordt ook bereikt door politieke inspanningen en de inzet van ontwikkelingsmiddelen. Hierbij is het essentieel dat alle elementen gecoördineerd optreden volgens een gezamenlijke agenda. In de COIN-doctrine is er geen onderscheid tussen een "vecht- of een opbouwmissie"; beide elementen vullen elkaar aan.

De COIN-doctrine kan worden uitgevoerd als een inktvlekstrategie. De inktvlekstrategie is gericht op het creëren van zones van (relatieve) veiligheid om op deze wijze de veiligheid en de bewegingsvrijheid van de bevolking te vergroten en de uitrol van de wederopbouwactiviteiten te accommoderen. In ISAF stonden deze zones bekend als *de Afghan Development Zones* (ADZ). Ook Nederland heeft gebruik gemaakt van deze aanpak, zoals beschreven in hoofdstuk 3 en 4. De operationele aanpak was daarbij verdeeld in vier fasen: *Shape, Clear, Hold* en *Build*. Eerst werd een bepaald gebied in kaart gebracht, werden de opstandelingen in dat gebied verzwakt en werd de bevolking voorbereid op de komst van ISAF en de Afghaanse overheid (*Shape*). Vervolgens werd het gebied ontdaan van de aanwezigheid van opstandelingen door militaire acties (*Clear*). Het veiliggestelde gebied moest daarna permanent worden voorzien van de aanwezigheid van ISAF of Afghaanse veiligheidstroepen om de terugkeer van de opstandelingen te verhinderen en de bevolking tegen eventuele acties en represailles van de opstandelingen te beschermen (*Hold*). Vervolgens kon worden gestart met de wederopbouwactiviteiten (*Build*). Binnen één provincie kwamen alle genoemde fases, geografisch verspreid, gelijktijdig voor.

Het herziene operatieplan van de NAVO was gebaseerd op het *lead nation*-concept. Per provincie zou één van de aan ISAF deelnemende landen de leidende rol op zich nemen. Binnen een provincie was een centrale rol voorzien voor een *Provincial Reconstruction Team* (PRT). Hoewel in de NAVO wel een generiek concept voor het PRT bestond werd hier door de diverse *lead nations* op eigen wijze invulling aan gegeven, mede op basis van de specifieke situatie in de provincie. Dit leidde tot aanzienlijke verschillen per provincie.

De strategie van ISAF maakte vanaf 2002 een aantal ontwikkelingen door die mede zijn te relateren aan de persoon van de commandant van ISAF in die periode. Waar in de beginjaren de focus vooral lag op het militair verslaan van de opstandelingen, vond onder de generaals McKiernan in 2008 en vooral onder McCrystal vanaf juni 2009 een omslag plaats naar het beschermen van de bevolking. In zijn *Initial Assessment*[4] definieert generaal McCrystal zijn strategie als *"focus on the people".*
Na de opvolging van generaal McCrystal door generaal Petraeus in juli 2010 wordt deze strategie gehandhaafd, maar door de "*surge"* van Amerikaanse troepen en de focus op transitie, nemen, in samenhang met versterkte opbouw van de Afghaanse veiligheidsdiensten, de gevechten met de opstandelingen weer toe.

4 http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment_Redacted_092109.pdf

2.3 Operatie *Enduring Freedom*

Na de val van de Taliban bleef de Amerikaans geleide operatie OEF actief in heel Afghanistan. Het belangrijkste doel van deze operatie was de bestrijding van internationale terreurnetwerken. Een ander deel van OEF richtte zich op de opbouw van het Afghaanse leger. Deze laatste activiteit is in 2009 onder de verantwoordelijkheid van ISAF geplaatst en ondergebracht in de *NATO Training Mission in Afghanistan* (NTM-A).

In de leiding van ISAF was een Amerikaanse ondercommandant aangesteld die naast zijn functie in ISAF de leiding had over de inzet van OEF-eenheden. Nadat de NAVO het commando over ISAF had overgenomen en in een steeds groter deel van Afghanistan optrad, was het belangrijk de activiteiten van OEF en ISAF te coördineren en te deconflicteren. Vooral de veiligheid van de deelnemende eenheden was hierbij van belang. De OEF-eenheden stonden niet onder het bevel van de NAVO, maar opereerden wel binnen het verantwoordelijkheidsgebied van ISAF. Vanaf 2001 heeft Nederland voor kortere of langere tijd en in wisselende samenstelling aan OEF in Afghanistan bijgedragen met speciale eenheden, transporthelikopters, F-16 gevechtsvliegtuigen, een tankervliegtuig, een transportvliegtuig, een maritiem patrouillevliegtuig en liaisonofficieren op verschillende locaties. [5]

2.4 Nederland en ISAF

Nederland is sinds de start betrokken bij ISAF. In eerste instantie bestond deze betrokkenheid uit een infanteriecompagnie met ondersteuning, een peloton van het Korps Commandotroepen (KCT), bijdragen aan internationale staven, de inzet van een F-16 eenheid en financiële bijdragen. In 2003 vormde de staf van het Duits-Nederlandse legerkorps de kern van het hoofdkwartier van ISAF te Kabul. In 2004 en 2005 leverde Nederland een Apachedetachement. Van 2004 tot en met 2006 leverde Nederland een PRT in de provincie Baghlan in het noorden van Afghanistan. In 2005 leverde Nederland een *Election Support Force* ten behoeve van de verkiezingen in september van dat jaar, en vanaf 2005 een F-16 detachement ondersteund door een KDC-10 tank- en transportvliegtuig. Vanaf 2006, toen ISAF ook in het zuiden van Afghanistan ontplooide, nam Nederland de leiding over de ISAF-operaties in de provincie Uruzgan op zich. Uruzgan maakte deel uit van het verantwoordelijkheidsgebied van het zuidelijke commando van ISAF (*Regional Command-South*; RC-S), samen met de provincies Helmand, Kandahar, Nimruz, Daykundi en Zabul. Andere *lead nations* in het zuiden waren Canada, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Over de aanpak in RC-S is op ambtelijk en ministerieel niveau voorafgaand en tijdens de missie overleg geweest met deze partners.

5 TK 27925 nr. 28 dd 6 december 2001, en volgende.

3 Nederlands beleid bij deelname aan ISAF 2006 - 2010

In december 2005 besloot de Nederlandse regering tot het leveren van een substantiële bijdrage aan ISAF. In de brief aan de Tweede Kamer van 22 december 2005 meldde de regering op grond van Artikel 100 van de Grondwet dat besluit aan de Kamer. Eind 2007 besloot de regering de Nederlandse verantwoordelijkheid ter ondersteuning van de Afghaanse autoriteiten in Uruzgan voort te zetten voor een periode van twee jaar, tot 1 augustus 2010. Dit besluit werd aan de Tweede Kamer gemeld in de Artikel 100-brief van 30 november 2007. Deze brieven benoemen de gronden voor de Nederlandse inzet in Uruzgan.

Zoals in de brief van 30 november 2007 gemeld, zou Nederland de leidende militaire verantwoordelijkheid in Uruzgan per 1 augustus 2010 beëindigen. Een discussie over mogelijke inzet na 1 augustus 2010 leidde in februari 2010 tot de val van het kabinet. De terugtrekking van de Nederlandse militairen en de overdracht van de verantwoordelijkheden in Uruzgan startten op 1 augustus 2010.

3.1 **Het Nederlandse beleid**

In de Artikel 100-brief van 2005 schreef de regering:
"*Het Nederlandse detachement zal zich overeenkomstig het ISAF-mandaat richten op het bevorderen van stabiliteit en veiligheid door het vergroten van de steun van de lokale bevolking voor de Afghaanse autoriteiten, en het verminderen van de steun voor de Taliban en aanverwante groeperingen.*

Het bevorderen van goed bestuur, een efficiënte politie en leger, bevordering van de rechtsstaat, het verrichten van CIMIC- en wederopbouwactiviteiten, en het bevorderen van wederopbouwactiviteiten door anderen zijn belangrijke onderdelen van deze aanpak.

Vanwege de veiligheidssituatie is het noodzakelijk het PRT en zijn personeel goed te beveiligen. Tevens kan het noodzakelijk zijn in bepaalde gebieden offensieve acties uit te voeren teneinde het optreden van het PRT en de Afghaanse overheid in die gebieden mogelijk te maken."

Met Australië werd overeengekomen dat Nederland *lead nation* zou worden in Uruzgan, en dat beide landen onder Nederlandse leiding een gezamenlijke taakeenheid zouden vormen.

In het Nederlandse beleid werd uitgegaan van de 3D-benadering, hoewel dit niet expliciet zo genoemd is in de Artikel 100-brief van 2005. De 3D-benadering wordt ook wel een geïntegreerde of samenhangende aanpak, de *comprehensive* of *whole of government approach* genoemd. Voor een geïntegreerde aanpak was het van cruciaal belang dat de politieke, militaire, en ontwikkelingsdoelen verenigbaar en complementair waren. In de 3D-benadering worden militaire, diplomatieke en ontwikkelingsinspanningen zo veel mogelijk op elkaar aangesloten en waar mogelijk en wenselijk geïntegreerd om het uiteindelijke doel te bereiken. Hieraan ten grondslag ligt de gedachte dat veiligheid, goed bestuur en ontwikkeling onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. De complexe problemen in Afghanistan konden niet door één departement worden aangepakt. De inspanningen op de drie gebieden (de drie "D's") moeten daarom op elkaar aansluiten en elkaar waar mogelijk versterken. In de Artikel 100-brief van 2005 wordt gemeld dat er activiteiten op het gebied

van alle drie de D's ontplooid zullen worden. Dat sluit aan op de lessen geleerd bij de uitzending van een PRT naar Baghlan van 2004 - 2006[6].

De 3D-benadering door de Nederlanders staat niet op zichzelf. Er zijn overeenkomsten met de C*ounter Insurgency* (COIN) doctrine van de NAVO[7]. *Counter Insurgency* (COIN) is een vorm van inzet in een conflict waarin het bestrijden van de invloed van opstandelingen en de bescherming van de burgerbevolking het doel is. De bestrijding van opstandelingen is niet alleen voorbehouden aan militaire eenheden, maar ook aan politieke inspanningen en de inzet van ontwikkelingsmiddelen, dus per definitie een 3D-inzet. Hierbij is het essentieel dat alle elementen gecoördineerd optreden volgens een gezamenlijke agenda.

Belangrijke succesfactoren voor COIN[8] zijn:

- Het primaat van een politieke en niet een militaire oplossing voor het conflict.
- Het scheiden van de opstandelingen van de bevolking om de opstandelingen van hun logistieke basis te isoleren.
- Het bieden van bescherming aan de burgerbevolking.
- Het gebruik van een minimum aan geweld.
- Civiel-militaire samenwerking bestaande uit civiel bestuur, politie en militairen.
- Het beschikken over voldoende en tijdige inlichtingen.
- "*Strategic patience*"; het accepteren dat resultaten eerst na langere tijd zichtbaar worden en beklijven. Dit vereist een langjarige investering in middelen en aanwezigheid.

Ook speelden in het Nederlandse beleid naast veiligheid de opbouw van goed bestuur en structurele sociaaleconomische ontwikkeling een gelijkwaardige rol wat in de ISAF toepassing van de COIN-doctrine niet altijd het geval was.

De regering stelde in de Artikel 100-brief van 2005:

"*In het zuiden en oosten van Afghanistan zullen nog vele jaren nodig zijn voordat de Afghaanse overheid zelfstandig kan zorgen voor veiligheid en stabiliteit. Het is dan ook niet realistisch te verwachten dat na de twee jaar in Uruzgan veiligheid, stabiliteit en voorspoedige economische ontwikkelingen zullen kunnen bestaan zonder hulp van buiten.*"

"*Wel kan in deze periode door Nederland een wezenlijke bijdrage worden geleverd aan het tot stand brengen van een situatie in Uruzgan waarin de Afghaanse autoriteiten hun invloed en gezag in de provincie hebben vergroot en in toenemende mate zelfstandig voor veiligheid en stabiliteit kunnen gaan zorgen. Nederland doet dat door bij te dragen aan een verbetering van de veiligheidssituatie en aan een verbetering van het bestuur.*

Een beter functioneren van de Afghaanse veiligheidsorganisaties, te weten het Afghaanse leger (Afghan National Army, ANA) en de politie, maakt daar deel van uit.

Naar gelang de veiligheidssituatie verbetert en de stabiliteit toeneemt, kan ook de opbouw van de economie van de grond komen. Tevens kan

6 TK 29 521, nr. 40
7 ALLIED JOINT DOCTRINE FOR COUNTERINSURGENCY (COIN) – AJP-3.4.4
8 Dr. T.W. Brocades-Zaalberg: "Hearts & minds" of "search & destroy", Militaire Spectator 7/8-2007

Nederland zelf een impuls geven aan de wederopbouw en aan het verbeteren van de levensomstandigheden van de bevolking. Onmiddellijk na de ontplooiing wordt begonnen met CIMIC-activiteiten die zijn gericht op het ondersteunen van het draagvlak voor de Nederlandse aanwezigheid. Tevens wordt zo spoedig mogelijk na de ontplooiing begonnen met wederopbouwprojecten."

"*De regering benadrukt dat aansprekende resultaten niet vanaf het begin zichtbaar zullen zijn maar enige tijd zullen vergen. Wel verwacht de regering dat tegen het einde van de voorziene inzetperiode van twee jaar er sprake zal zijn van zichtbare resultaten.*"

"*Op de langere termijn zal in Uruzgan, evenals in de rest van Afghanistan, de overheid beter kunnen voorzien in de basisbehoeften van de bevolking, een perspectief kunnen bieden op een betere toekomst, en kunnen voorkomen dat het land opnieuw een vrijplaats wordt voor internationale terroristische netwerken.*"

Het beleidskader van de Nederlandse inspanningen op het gebied van goed bestuur en sociaaleconomische ontwikkeling in Uruzgan, zoals beschreven in de Artikel 100-brief van 2005, werd concreter vorm gegeven door het *Afghanistan Compact* en het *civil assessment* (zie kader).

Civil assessment provincie Uruzgan

Om meer inzicht te krijgen in de sociale en maatschappelijke situatie in de provincie heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken, in samenwerking met de ambassade in Kabul, de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) en het Australian Department of Foreign Affairs and Trade/AUSAID, in de zomer van 2006 een zogenaamd civil assessment opgesteld op basis van uitgebreide consultaties en met medewerking van de Afghaanse organisatie The Liaison Office (TLO). Dit assessment werd mede gebaseerd op de Interim Afghanistan National Development Strategy (I-ANDS), het Afghanistan Compact en de nationale sectorale programma's. De I-ANDS fungeerde als tijdelijk Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) en bevatte onder meer doelstellingen voor het provinciale niveau. De I-ANDS stelde een algehele strategie voor op drie pilaren, te weten (1) veiligheid, (2) goed bestuur, rechtsstaat en mensenrechten en (3) sociaaleconomische ontwikkeling.
In het assessment is getracht de verschillende dynamieken in de samenleving en het bestuur, en de invloed daarvan op het gebied en de bevolking in kaart te brengen en te analyseren. Uit het assessment bleek dat Uruzgan één van de armste en meest conservatieve provincies van Afghanistan was. Tevens werd geconstateerd dat formele overheidsstructuren in de provincie afwezig of zwak waren. Slechts in een zeer beperkt deel van de provincie konden overheidsinstanties hun taak uitvoeren. Ook was er sprake van een gebrek aan legitimiteit van het aanwezige bestuur, zodat de bevolking overheidsinstanties traditioneel niet vertrouwde en er weinig van verwachtte. Het ambtenarenapparaat had een zeer beperkte capaciteit in Uruzgan. De meeste functionarissen waren bovendien analfabeet en hadden onvoldoende kennis om hun taken goed te kunnen uitvoeren. Informele machtsstructuren hadden een grote rol in de provincie.

Etnische, tribale, economische, criminele en machtspolitieke factoren waren op lokaal niveau van groot belang waardoor een goed functionerende lokale overheid afwezig was. Uruzgan kende vele conflicten langs tribale

scheidslijnen. De Popolzai-stam was oververtegenwoordigd in bestuursfuncties. Andere stammen deelden niet of nauwelijks in macht en invloed. De toenmalige gouverneur Jan Mohammed Khan bevoordeelde zijn eigen Popolzai-stam en trad regelmatig hardhandig op tegen andere tribale groeperingen. De Afghaanse Nationale Politie (ANP) en het Afghaanse leger (ANA) waren onderbemenst en ontoereikend uitgerust. De agenten en militairen hadden in veel gevallen banden met informele lokale machthebbers en hun loyaliteit aan het centrale gezag was beperkt.

Van de 32 provincies in Afghanistan stond Uruzgan op plaats 30 wat betreft human development. Onveiligheid, het gebrek aan lokale capaciteit en gebrekkige infrastructuur isoleerden de provincie en stonden wederopbouw en ontwikkeling in de weg. De economische groeimogelijkheden van de provincie waren zeer beperkt. Van de nationale Afghaanse ontwikkelingprogramma's drong vrijwel niets door tot Uruzgan. Aan het begin van de missie waren slechts vijf lokale NGO's (ADA, AHDS, ANCC, ARCS en CADG) werkzaam in de provincie. Overheidsdiensten als onderwijs en gezondheidszorg waren op een zeer bescheiden niveau aanwezig. In 2006 waren in heel Uruzgan twee gekwalificeerde artsen actief. Vrouwen en meisjes hadden vrijwel geen toegang tot scholen en ziekenhuizen. Kinder- en moedersterftecijfers lagen zeer hoog evenals het percentage analfabeten. Ongeveer 20% van de kinderen tussen 7 en 13 jaar ging naar school, 97% hiervan waren jongens. Er was een groot gebrek aan vrouwelijke onderwijzers. Er waren geen formele basis- en middelbare scholen in de provincie. De bevolking was voor het merendeel afhankelijk van kleinschalige landbouw. De productiviteit van de lokale landbouw was door de vele jaren van conflict en droogte in de voorgaande jaren sterk gedaald.

Om de lokale Afghaanse autoriteiten in staat te stellen meer stabiliteit en veiligheid te bieden aan de bevolking richtte Nederland zich onder meer op de vergroting van de effectiviteit van het bestuur in Uruzgan. Er werd hierbij bewust gekozen om te werken via Afghaanse overheidsstructuren en om te investeren in kennis en begrip van de lokale omstandigheden.

In de Artikel 100-brief van 2007 werd opgenomen:
"*In deze nieuwe missie zullen belangrijke andere accenten worden gezet:*

- *de opbouwinspanning door de Afghaanse regering en Niet-gouvernementele Organisaties (NGO's) zal met meer middelen worden ondersteund en bevorderd. Daarnaast zal de ondersteuning van en begeleiding bij de opbouw van adequaat bestuur worden geïntensiveerd;*
- *de training en begeleiding van Afghaanse veiligheidsinstanties zal worden geïntensiveerd, met als doelstelling effectieve controle van het Afghaanse leger en de Afghaanse politie over de belangrijkste bewoonde gebieden en verbindingswegen te realiseren."*

3.2 Vechtmissie of wederopbouwmissie?

Vooral in de eerste fase van de missie is in Nederland veel discussie gevoerd over de vraag of het een vechtmissie of een wederopbouwmissie was. In de Artikel 100-brieven is nooit in deze termen over de missie gesproken. Wel werd duidelijk gemaakt in de brieven dat de missie zich niet enkel bezig zou houden met het bevorderen van veiligheid en stabiliteit, maar ook met het scheppen van de voorwaarden voor bestuurlijke en economische opbouw. Gedurende de missie werd gaandeweg steeds duidelijker dat er met regelmaat intensieve gevechtstaken moesten worden uitgevoerd om de veiligheid van de provincie verder te verbeteren en de

Afghaanse burgers beter te beschermen. Tegelijkertijd bestond er ook de overtuiging dat wederopbouwactiviteiten en diplomatie noodzakelijk was om een duurzame een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de stabiliteit en veiligheid.

In de Artikel 100-brief uit 2007 staat het als volgt verwoord:
"*In deze stabilisatie- en ondersteuningsmissie, die gericht is op overdracht, gaan doelstellingen op het gebied van veiligheid en ontwikkeling hand in hand: ontwikkeling kan niet wortelen in een onveilige omgeving en de veiligheid verbetert wanneer de bevolking perspectief op ontwikkeling heeft en op een integere wijze wordt bestuurd. In deze benadering blijft het Nederlandse adagium: «opbouwen waar mogelijk en militair optreden waar nodig».*"

De investeringen in tribale dialoog en samenwerking op het terrein van goed bestuur waren ook in sterke mate bedoeld om de stabiliteit en veiligheid van de provincie te bevorderen. De talloze investeringen in sociaaleconomische ontwikkeling waren erop gericht om de bevolking ervan te overtuigen dat de Afghaanse centrale overheid met hulp van de internationale gemeenschap er was voor hen en dat men kon gaan rekenen op een capabele en dienstverlenende overheid. Uiteindelijk zou de rol van opstandelingen voor Afghaanse burgers irrelevant moeten worden en zou op deze manier de veiligheid ook kunnen verbeteren. De missie werkte vanuit de veronderstelling dat er geen wederopbouw mogelijk was zonder verbeterde veiligheid en dat een duurzame verbetering van de veiligheid afhankelijk was van voortgang op het terrein van de wederopbouw.

3.3 **Afghanistan Compact**

Op 31 januari 2006 is de *Afghanistan Compact* in London aangenomen. Deze overeenkomst stelde voor vijf jaar een mechanisme in voor de coördinatie van de Afghaanse en internationale hulpinspanningen. De Afghanistan Compact steunt de nationale interim-ontwikkelingsstrategie (I-ANDS) van de Afghaanse regering, waarin de visie en investeringsprioriteiten van de Afghaanse regering worden uiteengezet. De I-ANDS is de weerspiegeling van het proces van nationaal overleg, dat de basis vormt voor de ijkpunten van de *Afghanistan Compact* en de streefcijfers van de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling in Afghanistan. Deze I-ANDS fungeerde als tijdelijk *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP) en bevatte onder meer doelstellingen voor het provinciale niveau.

De hoofddoelen van het *compact* waren, op een geïntegreerde manier en in samenwerking met de Afghaanse overheid, het verbeteren van de veiligheidssituatie, het verbeteren van het bestuur en de sociale en economische ontwikkeling. In het compact stonden onder meer ijkpunten voor goed bestuur en wederopbouw vermeld, waaronder capaciteitsopbouw van overheidsdiensten en maatschappelijke organisaties, corruptiebestrijding en regionale samenwerking. Een samenvatting van het *Afghanistan Compact* is opgenomen in bijlage A. De doelstellingen waren breed opgesteld voor heel Afghanistan en waren daarom niet één op één toepasbaar op specifieke doelstellingen voor de provincie Uruzgan.

3.4 **Veiligheid**

In deze paragraaf worden eerst een aantal militaire aspecten uit het Toetsingskader 2009 behandeld, waarna wordt ingegaan op de praktijk van de inktvlekstrategie.

3.4.1 Veiligheidsanalyse en risico's

Eind 2005 had de Afghaanse overheid in aanzienlijke delen van Uruzgan nauwelijks invloed. De opstandelingen hadden daarentegen een grote vrijheid van handelen. De opstandelingen in Uruzgan kenden een grote diversiteit. Niet alleen de Taliban, maar ook etnische groeperingen met eigen belangen, en criminele netwerken verdedigden gewapenderhand hun belangen. Binnen de Taliban was sprake van verschillende groepen. De harde kern van de Talibanstrijders kwam vaak van buiten de provincie of zelfs uit het buitenland, handlangers en sympathisanten namen vaak tegen betaling of uit opportunisme de wapens op tegen de Afghaanse overheid en ISAF. Tevens vormden lokale conflicten over onder meer land en water een bron van geweld. Er was daardoor een diversiteit aan gewapende groeperingen actief. Zij hadden met elkaar gemeen dat zij de aanwezigheid van ISAF niet accepteerden en gewapend verzet pleegden tegen de Afghaanse overheid en ISAF. De verzameling tegenstanders worden in deze evaluatie opstandelingen genoemd.

Gedurende de missie werd geobserveerd dat de opstandelingen in toenemende mate belang aan draagvlak onder de bevolking gingen hechten. Dit draagvlak probeerden de opstandelingen actief te verwerven door de bevolking hun eigen vorm van, traditionele, rechtspraak en een schaduwbestuur te bieden. De opstandelingen hielden de corruptie binnen de lokale overheid in Uruzgan nauwlettend in de gaten en gebruikte dit als voornaamste middel om draagvlak onder de bevolking te behouden of te

vergroten. Daarnaast probeerden zij plaatselijk in toenemende mate bij operaties het aantal burgerslachtoffers te beperken.

In december 2005 nam de regering de beslissing om aan ISAF, in Uruzgan, deel te nemen. De eerste Nederlandse troepen arriveerden in de zomer van 2006 in de provincie. De veiligheidssituatie was in de tussenliggende periode verslechterd. [9] Dit werd veroorzaakt door een combinatie van het optreden van de opstandelingen, machtsmisbruik door regionale en lokale overheden, spanningen tussen diverse stammen en clans en criminele activiteiten. De opstandelingen voerden aanvallen uit op patrouilles, logistieke aanvoerlijnen en de bases van de coalitiestrijdkrachten en de Afghaanse veiligheidsorganisaties. Verder was onderkend dat de lokale bevolking door de opstandelingen werd bewerkt met propaganda. Ook kwam veelvuldig intimidatie voor. Duidelijk was dat de opstandelingen zich in delen van de provincie Uruzgan vrij konden bewegen. In die gebieden genoten zij veel steun onder de lokale bevolking. De coalitiestrijdkrachten en de Afghaanse overheid konden er initieel weinig invloed uitoefenden. Daardoor konden deze gebieden worden gebruikt als uitvalsbasis voor aanslagen en acties. Overigens lag het zwaartepunt van de activiteiten van de opstandelingen in het zuiden van Afghanistan in de provincies Helmand en Kandahar.

Vanaf het begin van de Nederlandse bijdrage aan ISAF onderkende de regering dat de risico's voor het Nederlandse personeel reëel zouden zijn en dat er mogelijk Nederlandse slachtoffers zouden vallen. Geschat werd dat de opstandelingen patrouilles, bases en logistieke aanvoerlijnen (door de lucht en over de weg) zouden aanvallen. Tevens was duidelijk dat niet alleen de opstandelingen, maar ook drugscriminaliteit, corruptie en spanningen tussen etnische groepen en lokale conflicten risicofactoren waren. Daarnaast bestonden er voor het deelnemende personeel risico's in de tijdigheid in de medische afvoerketen en op het gebied van infectieziekten.

3.4.2 De inktvlek aanpak

Het Nederlands beleid op veiligheidsgebied in Uruzgan was gericht op de inktvlekstrategie die onderdeel was van de strategie van de NAVO. Zo werden de zogenaamde *Afghan Development Zones* (ADZ), of inktvlekken, gecreëerd. Deze zones richtten zich op de grote bevolkingscentra in Uruzgan (Tarin Kowt, Deh Rawod, Chora) en moesten zich in de loop van de tijd uitbreiden. Op basis van een militaire analyse en met inachtneming van de financiële en politieke randvoorwaarden werd initieel uitgegaan van de ontplooiing van 1200 Nederlandse militairen in Uruzgan.

Waar de Artikel 100-brief uit 2005 nog in algemene termen spreekt over het bijdragen aan een verbetering van de veiligheidssituatie staan in de Artikel 100-brief van 2007 de concrete doelstellingen: *"effectieve controle van het Afghaanse leger en de Afghaanse politie over de belangrijkste bewoonde gebieden en verbindingswegen te realiseren".* Tevens wordt aangeven: *"De verwachting is dat .. de verantwoordelijkheid voor de veiligheid in de bewoonde gebieden in Uruzgan in het voorjaar van 2010 stapsgewijs kan worden overgedragen aan Afghaanse veiligheidstroepen."*

Vanaf het begin van de missie was er in het Nederlands beleid aandacht voor de versterking van het Afghaanse leger en politie. Bij de verlenging van de missie werd deze aandacht geïntensiveerd. In de Artikel 100-brief van 2007 wordt gemeld dat:

9 TK 27925 nr. 213 dd 18 april 2006 en TK 27925 nr 237 dd 20 oktober 2006.

"*Voor de operatielijn stabilisering en veiligheid (Defence) betekent deze benadering: een nog sterkere focus op Security Sector Reform, waaronder de versterking en training van het ANA, de ANP en de Counter-Narcotics Police"* wat nader wordt uitgewerkt als:
"D*e training en begeleiding van Afghaanse veiligheidsinstanties zal worden geïntensiveerd, met als doelstelling effectieve controle van het Afghaanse leger en de Afghaanse politie over de belangrijkste bewoonde gebieden en verbindingswegen te realiseren*" en:
"De verwachting is dat bij voortgezette opbouw van leger en politie (samen de Afghan National Security Forces; ANSF) de verantwoordelijkheid voor de veiligheid in de bewoonde gebieden in Uruzgan in het voorjaar van 2010 stapsgewijs kan worden overgedragen aan Afghaanse veiligheidstroepen."

Vanaf het begin van de missie werd nauwe samenwerking voorzien met de Nederlandse ambassade in Kabul en werd civiel stafpersoneel ingezet in Uruzgan.

Buiten de inktvlek werden onder leiding van de ambassade in Kabul *under the radar*-projecten uitgevoerd ten gunste van de bevolking, vooral voor etnische minderheidsgroeperingen. Dit is een bijzondere en effectieve manier van hulp gebleken waarbij de Nederlandse betrokkenheid niet bekend werd gemaakt, zodat ze niet de aandacht van de opstandelingen trokken. TLO omschrijft de projecten als een aanpak die kan worden beschouwd als een '*mini-National Solidarity Programme*' (NSP). Het verschil was dat Nederland werkte met bestaande *shura's* van dorpen die werden gevraagd om projectlijsten op te stellen. Gemeenschappen ontwikkelden een sterk verantwoordelijkheidsgevoel voor deze projecten dankzij hun rol in het besluitvormingproces. Het programma had een positief effect op de lokale economie door het creëren van tijdelijke banen.

3.5 Goed bestuur

De regering noemde in de Artikel 100-brief van 2005 capaciteitsopbouw, het bevorderen van de transparantie en integriteit van het bestuur alsmede het verbeteren van de representativiteit als de drie hoofdpijlers van het beleid om de effectiviteit van het lokale bestuur te verbeteren. Daarnaast was het vergroten van de betrokkenheid van de nationale regering in Kabul bij de provincie Uruzgan een beleidsprioriteit, omdat deze aandacht uiteindelijk nodig is om de effectiviteit van het lokale bestuur blijvend te verbeteren.

In de Artikel 100-brief van 2007 werden de beleidspunten voor verbetering van het bestuur verder uitgewerkt. In deze brief meldde de regering onder andere dat de ondersteuning van en begeleiding bij de opbouw van het bestuur zouden worden geïntensiveerd:
"De operatielijn bestuur (Diplomacy) vergt intensivering, zowel in Kabul als in Uruzgan. De nadruk moet worden gelegd op benoemingenbeleid, integriteit (bestrijding betrokkenheid corruptie – drugshandel – tribale patronage) met prioriteit voor versterking van het ambtelijk apparaat. Het gaat erom zowel de legitimiteit als de effectiviteit van de Afghaanse overheid (sleutelfiguren en diensten) te versterken."

In de brief werd tevens opgemerkt dat:
"*Op het gebied van opbouw moet het verwachtingspatroon bescheiden blijven, hoe moeilijk dat ook is in het licht van de inspanningen die Nederland en de internationale gemeenschap zich getroosten. Afghanistan moet van heel ver komen. Het zal lang vergen om een ambtenarenapparaat*

op te bouwen dat zich zou kunnen vergelijken met dat van de landen in de regio.

De lange-termijn-doelstelling blijft het in staat stellen van de Afghaanse overheid om grotendeels op eigen kracht veiligheid, goed bestuur en ontwikkeling in met name het zuiden van Afghanistan en de provincie Uruzgan te kunnen verzorgen.

De verwachting is dat in de nu voorziene inzetperiode betekenisvolle verbeteringen kunnen worden gerealiseerd, waarop verder kan worden gebouwd. In 2010 hoopt Nederland te kunnen terugblikken op een succesvolle missie in Uruzgan waarbij in een van de allerarmste en minst ontwikkelde provincies van Afghanistan overheidsgezag vaste grond onder de voeten heeft gekregen en waarbij de basisdiensten van de overheid beschikbaar en toegankelijk zijn voor burgers."

En:

"Naar het oordeel van de regering kan de missie vooral succesvol zijn als de Afghaanse regering en het Afghaanse provinciaal bestuur aan legitimiteit winnen, mensenrechten een grotere rol spelen, corruptie beter wordt aangepakt, de democratie meer speelruimte krijgt en het vredesdividend zichtbaar wordt voor de bevolking."

3.6 Sociaaleconomische ontwikkeling

Het beleidskader voor sociaaleconomische ontwikkeling werd in de Artikel 100-brief uit 2005 als volgt aangegeven:
"*Het beleidskader voor de Nederlandse inspanningen op het gebied van wederopbouw in Uruzgan zal worden gevormd door in de eerste plaats het «Afghanistan Compact», dat bij de Londen-conferentie zal worden aangenomen en waarin ijkpunten voor goed bestuur en ontwikkeling staan; en daarnaast door de interim «Afghan National Development Strategy», die bij de Londen-conferentie zal worden gepresenteerd en zal dienen als een «Poverty Reduction Strategy»"*

Bij de uitvoering van de missie waren met name het I-ANDS, de nationale sectorale programma's en het mede daarop gebaseerde *civil assessment* van belang. In 2000 hadden de lidstaten van de VN afgesproken om voor 2015 belangrijke vooruitgang te boeken op het gebied van armoede, onderwijs, gezondheid en milieu. De VN heeft acht concrete doelstellingen vastgelegd; de millenniumdoelen. In 2005 had de Afghaanse regering deze *Millennium Development Goals* (MDG's) 'vertaald' naar eigen, nationale, doelstellingen en vastgelegd in de I-ANDS.
Meer gedetailleerd geeft de Artikel 100-brief uit 2005 aan:

- *In Uruzgan zal aansluiting worden gezocht bij nationale Afghaanse programma's.*
- *Belangrijke eerste terreinen van aandacht zullen zijn:*
  - *de hervorming van justitie en politie;*
  - *uitvoering van het ontwapeningsprogramma DIAG;*
- *Wederopbouwprojecten denkbaar op het terrein van goed bestuur en op het gebied van sociaaleconomische ontwikkeling.*
- *Versterking van het lokale bestuur kan zich op een aantal terreinen richten, bijvoorbeeld vergroting van de effectiviteit van het bestuur door capaciteitsopbouw, vergroting van de representativiteit van het bestuur, en bevordering van transparantie en integriteit van het bestuur.*
- *De sectoren die zich het beste lenen voor sociaaleconomische wederopbouw zullen in nauw overleg met de (nationale en lokale)*

overheid en bevolking worden gekozen, liefst in het kader van een provinciale ontwikkelingsstrategie. Gezocht zal worden naar terreinen waarop Nederland een toegevoegde waarde kan bieden, zoals wellicht onderwijs voor vrouwen en meisjes, waterbeheer en veehouderij.

- *Het PRT zal daarnaast wederopbouwactiviteiten door NGO's aanmoedigen en zo mogelijk faciliteren.*
- *Getracht zal worden zoveel mogelijk samen te werken met Nederlandse NGO's die in Uruzgan actief zijn of willen worden.*

In de Artikel 100-brief uit 2007 wordt vanuit het inmiddels ontstane inzicht aangegeven:
"De opbouw zal zich vooral richten op vijf sectoren: gezondheidszorg, onderwijs, justitie (inclusief gevangeniswezen en transitional justice), productieve ontwikkeling (met name landbouw en ook alternatieven voor papaver) en infrastructuur, met als dwarsdoorsnijdende thema's capaciteitsopbouw, legitimiteit en gender. Deze sectoren sluiten aan bij de I-ANDS. De strategie bestaat uit bevordering van de uitvoering van nationale programma's in deze sectoren, ondersteund door NGO's, internationale organisaties en bedrijven. Daarnaast is bijzondere aandacht nodig voor de geïntegreerde uitvoering van de Afghaanse anti-drugsstrategie. Ook QVP's [Quick and Visible Projects] zullen worden voortgezet vanwege de positieve effecten op stabiliteit, groeiend vertrouwen in de Afghaanse overheid en zichtbare verbetering voor de bevolking van Uruzgan."

3.6.1 'Quick and Visible Projects'

Het Nederlandse beleid richtte zich zowel op kleinschalige en snel zichtbare activiteiten in het kader van CIMIC- en *Hearts & Minds*-projecten, als op duurzame ontwikkeling en capaciteitsopbouw bij de nationale en lokale overheid. *Quick and Visible Projects* (QVP's) dienden als eerste aanzet voor duurzame ontwikkelingsactiviteiten. QVP's bevorderen de lokale sociale cohesie en daarin worden dorpsgemeenschapwerkers geïdentificeerd en opgeleid om een rol te spelen bij latere ontwikkelingsprojecten. Om dit te kunnen verwezenlijken is het noodzakelijk dat er snel fondsen beschikbaar zijn, dat er snelle resultaten worden geboekt en dat ook een politieke dialoog (*outreach*) met lokale *stakeholders* plaatsvindt. Ook worden de toegankelijkheid en capaciteit van NGO's en nationale programma's om in Uruzgan te werken door deze kleinschalige projecten getoetst en ontwikkeld. QVP's verschillen in hun doelstelling van CIMIC-activiteiten. In de Artikel 100-brief van 2005 meldde de regering dat de nadruk in de beginfase van de missie zou liggen op kleine wederopbouwprojecten voor de korte termijn. Deze programma's konden snel worden geïmplementeerd en hadden grote zichtbaarheid voor de lokale bevolking.

***'Quick and Visible Projects' (QVP's)**: snelle, zichtbare op een specifieke dorpsgemeenschap gerichte activiteiten die als eerste aanzet dienden voor duurzame ontwikkelingsactiviteiten. De uitvoering en begeleiding vonden plaats door Afghaanse NGO's. Dorpsgemeenschapwerkers werden na zorgvuldig overleg geïdentificeerd om te bepalen welke projecten de meeste prioriteit behoefden. Voorbeelden van QVP's waren: herstel van wegen en irrigatiekanalen, gezondheidszorg, communicatie en rurale ontwikkelingsprogramma's.*

***Civil-Military Cooperation (CIMIC):** activiteiten om de hearts and minds van de bevolking te winnen teneinde het draagvlak voor de militaire aanwezigheid onder de bevolking te vergroten. De CIMIC-activiteiten bestonden onder meer uit het leggen van contacten met de lokale*

bevolking, de lokale overheid en NGO's, en het uitvoeren van kleinschalige hulpprojecten. Uitgangspunt hierbij was dat alle bevolkingsgroepen gelijk in de positieve resultaten van deze activiteiten zouden moeten delen ("The tribal balance'). Voorbeelden van CIMIC activiteiten zijn: aanleg van waterpompen, reparaties aan moskeeën en het leveren van schoolmeubelen.

Deze *bottom up* benadering was een noodzakelijke voorbereiding op de structurele wederopbouw. Na verloop van tijd zou de combinatie van militaire interventie en QVP's leiden tot meer mogelijkheden om over te gaan op lange termijn ontwikkelingsprojecten.

3.6.2 Uitvoering van nationale programma's in Uruzgan

De strategie die Nederland volgde bij het geven van een eerste aanzet tot meer duurzame ontwikkeling in Uruzgan was gebaseerd op de bevindingen uit het *civil assessment* (zie paragraaf 3.1). Ook in Uruzgan moest de Afghaanse overheid in staat worden gesteld om voortgang te maken op de MDG's. In het *civil assessment* waren de voornaamste sectoren voor ontwikkeling geïdentificeerd: gezondheidszorg, onderwijs, infrastructuur, landbouw/rurale ontwikkeling (ook alternatieven voor papaver) en ondersteuning van het provinciale/lokale bestuur en justitie (inclusief gevangeniswezen en *transitional justice*). Deze sectoren sloten aan bij de I-ANDS. Drie principes stonden centraal in de uitvoering: (1) lokaal *ownership* stimuleren door uitgebreid overleg met overheidsinstanties, de lokale gemeenschappen en NGO's; (2) hulp op basis van behoefte en rekening houdend met de tribale balans en (3) civiele organisaties die de projecten uitvoerden, dienden niet met de militaire ISAF-missie te worden geassocieerd. Projecten dienden niet te worden gekoppeld aan de militaire aanwezigheid of het PRT om te voorkomen dat deze werden gezien als onderdeel van het conflict. Het beleid bestond uit de bevordering van de uitvoering van nationale programma's in deze sectoren, ondersteund door NGO's, internationale organisaties en (Nederlandse) bedrijven. Nederland zou vooral investeren in sectoren als onderwijs voor vrouwen en meisjes, waterbeheer en veehouderij. Deze koppeling van lokale ontwikkeling aan nationaal beleid en programma's zou leiden tot een duurzame ontwikkeling van Uruzgan.

Als algemeen uitgangspunt voor de verstrekking van hulp in Uruzgan werd in de Artikel 100-brief van 2005 genoemd dat er bij de tenuitvoerlegging van dergelijke projecten gebruik zou worden gemaakt van lokale civiele organisaties, werknemers en materialen. Het PRT zou wederopbouwactiviteiten door NGO's aanmoedigen en faciliteren. Tevens zou worden getracht zoveel mogelijk samen te werken met Nederlandse NGO's die in Uruzgan actief waren of wilden worden. Naast de gebrekkige capaciteit en onveiligheid was de papaverteelt een belangrijk knelpunt voor de ontwikkeling van de provincie, vooral door de criminaliteit die hiermee gepaard gaan. Daarom werd overwogen om wederopbouwprojecten op te starten gericht op alternatieve inkomstenbronnen om boeren aan te moedigen te stoppen met de papaverteelt.

Na de verlenging van de missie bleef Nederland zich inspannen om nationale programma's in Uruzgan te laten uitvoeren. Hierdoor zou de Afghaanse overheid in het zuiden actiever en effectiever worden, waardoor zij aan legitimiteit zou kunnen winnen. Ook wilde Nederland zich inspannen om meer organisaties naar de provincie te halen. Het aantal NGO's en de omvang van activiteiten waren weliswaar sterk toegenomen sinds het begin van de missie, maar de feitelijke uitvoering bleef beperkt. Ook waren maar enkele VN-organisaties (*World Food Programme [WFP]*, UNICEF werkend

via lokale uitvoerders en sinds januari 2008 de FAO) actief. Nederland bleef druk uitoefenen voor de vestiging van een kantoor van UNAMA in Uruzgan.

4 Uitvoering van de missie en behaalde resultaten

Het beleid zoals geformuleerd in de Artikel 100-brief van 2005 ontwikkelde zich gedurende de uitvoering van de missie. In de Artikel 100-brieven van 2005 en 2007 is het beleid in het algemeen gelijk gebleven, maar er zijn ook nieuwe ontwikkelingen en aanpassingen te zien. Naast de uitvoering van het beleid worden in dit hoofdstuk de resultaten van de Nederlandse inzet op de deelgebieden besproken.

Het bereiken van samenhang tussen soms ver uiteen liggende doelstellingen binnen een crisisbeheersingsoperatie zoals in Afghanistan blijft een uitdaging; de weerbarstige praktijk dwingt bovendien tot realisme en pragmatisme. Het vergde grote inspanningen om de samenhang tussen de politieke, militaire en sociaaleconomische inzet en middelen te waarborgen.

4.1 **3D-benadering**

Vanaf het begin van de Nederlandse inzet in Uruzgan was de 3D-aanpak leidend, conform het Nederlandse beleid zoals weergegeven in de Artikel 100-brieven. Er werden op de drie gebieden tegelijk activiteiten ondernomen. De Nederlandse inspanningen op het gebied van zowel veiligheid, goed bestuur als sociaaleconomische ontwikkeling werden vanaf het begin van de missie op drie niveaus gecoördineerd; op departementaal niveau in Den Haag, in Kabul, en op uitvoerend terrein in Uruzgan. De aanpak was aan het begin van de missie echter, vooral in Den Haag, niet volledig geïntegreerd. Zo ontbrak het vóór aanvang van de missie aan een interdepartementaal *mission design*; het interdepartementaal afgestemde plan voor de uitwerking van de Artikel100-doelstellingen en uitvoering van de missie. Het ministerie van Defensie en dat van Buitenlandse Zaken gaven elk hun eigen instructies aan respectievelijk de militaire en de civiele kant van de missie. Gedurende de missie werden in toenemende mate verbeteringen in de werkwijze aangebracht. In Den Haag heeft dit ertoe geleid dat de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken meer met elkaar gingen coördineren. De coördinatie van de missie vond plaats in de wekelijkse Stuurgroep Militaire Operaties (SMO), waarin op hoogambtelijk niveau de ministeries van Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken en Defensie vertegenwoordigd waren. Deze verbeterde afstemming was echter niet het resultaat van structureel uitgevoerde periodieke *mission reviews*.

In Uruzgan werkten de militaire leiding, de diplomaten en ontwikkelingssamenwerkingadviseurs (OSADs) vanaf de start van de missie nauw samen. Al vanaf de eerste rotatie werd er in de missie geïntegreerd gewerkt en werden bijvoorbeeld de diplomaten en OSADs door de militaire leiding zeer nauw betrokken bij het plannen van alle militaire operaties. Ook andersom was er sprake van intensieve samenwerking en was er het besef dat elke investering in sociaaleconomische ontwikkeling afgestemd moest zijn met activiteiten op het terrein van veiligheid en goed bestuur. Om die reden werd de geïntegreerde aanpak gaandeweg uitgebreid en formeel vastgelegd. Het civiele team van Buitenlandse Zaken bestond aanvankelijk uit drie personen (Politiek adviseur [POLAD], OSAD en Tribaal Adviseur) maar werd in de zomer van 2007 uitgebreid met een *Civil Representative* (CivRep). Vanaf 2008 werd de CIVREP de eerst verantwoordelijke voor alle wederopbouw activiteiten en kreeg daarmee ook de formele leiding over het PRT. De CIVREPs beschikten vanaf zomer 2008 over twee POLADs, drie OSADs en twee tribale adviseurs. In 2009

werden de civiele en militaire onderdelen van de TFU verder geïntegreerd. De CIVREP en de commandant van de TFU hadden vanaf dat moment gezamenlijk formeel de leiding in de provincie voor zowel civiele als militaire activiteiten. De langetermijnstrategie, planning van activiteiten en de besluitvorming werden daardoor sterk geïntegreerd. Deze 3D-aanpak was niet uniek voor Nederland maar is toch internationaal bekend geworden als de *Dutch approach*, mogelijk door de typisch Nederlandse invulling van het concept waarin de integratie van civiele en militaire planning zeer ver is doorgevoerd.

Subconclusies 3D-benadering
De 3D-benadering heeft zich gedurende de missie ontwikkeld en heeft ook op "Haags" niveau geleid tot steeds meer interdepartementale samenwerking. Deze samenwerking kan verder worden uitgebouwd door voorafgaand aan een missie een interdepartementaal *mission design* op te stellen, heldere aanwijzingen en richtlijnen te geven aan de leiding van de missie (commandanten en civiele staf) over de uitwerking van de Artikel-100 doelstellingen en gedurende de uitvoering van de missie periodieke *mission reviews* te houden op basis waarvan de uitvoering van de missie kan worden aangepast.

4.2 Inzet Provincial Reconstruction Team

Het PRT vormde de kern van de missie, zoals verwoord in de Artikel 100 brief uit 2005:
"De kern van de Nederlandse taakgroep in Uruzgan zal worden gevormd door een Provincial Reconstruction Team .. Het PRT assisteert de Afghaanse autoriteiten bij het versterken van hun gezag en het bevorderen van de stabiliteit in de provincie, teneinde voorwaarden te scheppen die wederopbouw mogelijk maken."
In eerste instantie stond het PRT onder militaire leiding. Vanaf eind 2008 gaf de CIVREP leiding aan het PRT. Het PRT had een omvang van maximaal 60 personen. De werkzaamheden van het PRT stonden in het teken van de wederopbouw van Uruzgan. Het PRT bestond uit vier missieteams. Zij begaven zich onder de bevolking identificeerden daarbij noden, en organiseerden hulp door als liaison te functioneren voor de lokale NGO's. Dat gebeurde in projectvorm, waarbij het initiatief en de uitvoering zo veel mogelijk aan de Afghaanse bevolking, vooral de lokale bestuurders, werd gelaten. Daarnaast vervulde het PRT, in de loop van missie gesteund door de EU Politiemissie EUPOL, ook een centrale rol bij het opleiden van de Afghaanse politie en droeg het bij aan de ontwikkeling van bestuur. Zo faciliteerde het PRT *shura's* (bijeenkomsten van dorpsoudsten) in de gehele provincie en stimuleerde het de *Provincial Development Councils* en *Provincial Security Councils*.

Het PRT bestond uit militairen, diplomaten en ontwikkelingswerkers. Ook werden gedurende de gehele missie 'functioneel specialisten' ingedeeld. Vaak waren dat civiele experts die voor een bepaalde periode als militair reservist werden ingezet. Hun specialisaties betroffen bijvoorbeeld het bankwezen, infrastructuur, irrigatie, landbouw of diergeneeskunde. Zo kon zeer gericht hulp worden geboden aan de bevolking van Uruzgan.

In het Nederlandse beleid voor de deelname aan ISAF had het PRT een hoofdrol te vervullen. De praktijk leerde echter dat de opbouwtaken van de PRT's bemoeilijkt werden door de veiligheidssituatie. Veel PRT-activiteiten kregen te maken met aanslagen. Hierdoor was veelal *force protection* capaciteit nodig wanneer een missieteam 'de poort uit' ging. Deze *force protection* was afkomstig uit de *Battle Group* van de TFU, die ook andere taken op het gebied van veiligheid had te vervullen. De *force protection*-

capaciteit bleek soms een beperkende factor voor de activiteiten van het PRT.

Tijdens de periode van inzet van het Nederlandse PRT is een groot aantal projecten uitgevoerd. Het betrof kleine CIMIC-projecten om de *hearts and minds* van de bevolking te winnen (zoals waterpompen, reparaties aan moskeeën, schoolmeubelen, faciliteren "vrouwendag", en waar mogelijk ook (infra)structurele verbeteringen die niet alleen *hearts and minds* als oogmerk hadden zoals een Provinciaal Coördinatie Centrum voor de Afghaanse politie en het leger). In totaal voerde het PRT voor € 4,2 miljoen aan CIMIC-projecten uit. Hiervoor werden 882 projecten op diverse terreinen gerealiseerd.

Door deze projecten is onder andere de waterhuishouding, de elektriciteitsvoorziening en de mobiliteit van de bevolking verbeterd. De PRT-inspanningen op elk terrein werden in de loop van de jaren steeds vaker geflankeerd door projecten van lokale NGO's, die met behulp van Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingfondsen structurele hulp boden en nog steeds bieden. Vanaf mei 2009 was de VN met een UNAMA-vertegenwoordiging in Uruzgan gevestigd en kon deze een deel van de coördinatie van de verschillende NGO's van het PRT overnemen. Door de toenemende veiligheid groeide het aantal NGO's naar ruim veertig in 2010. Deze waren en zijn werkzaam in diverse sectoren zoals gezondheidszorg, infrastructuur en de ontwikkeling van de landbouw, alsmede capaciteitsopbouw van de overheid.

Subconclusies inzet PRT
Het PRT heeft een centrale rol gespeeld binnen de Nederlandse missie. De rol van het PRT is geëvolueerd van sturende activiteiten in de wederopbouw naar een coördinerende positie. Van groot belang hierbij was de positie van de CIVREP als hoofd van het PRT. Het is aannemelijk dat de PRT-projecten zowel hebben bijgedragen aan de acceptatie van de Nederlanders en ISAF in Uruzgan, en daarmee aan de veiligheid van Nederlands personeel, als aan de veiligheid in Uruzgan zelf[10].

4.3 **Veiligheid**

4.3.1 Samenstelling van de Nederlandse bijdrage en vereiste vermogen

De Nederlandse militaire bijdrage aan ISAF bestond primair uit een taakgroep (*Task Force Uruzgan*; TFU), voornamelijk afkomstig uit het Commando Landstrijdkrachten (CLAS)[11] en een luchtcomponent (*Air Task Force*; ATF) vooral afkomstig uit het Commando Luchtstrijdkrachten (CLSK). Aanvullend aan deze bijdrage leverde Nederland een Contingentscommando (Contco), een personele bijdrage aan diverse ISAF-hoofdkwartieren, medische specialisten en faciliteiten voor het *role-3* veldhospitaal op *Kandahar Airfield*, logistieke ondersteuning vanuit *Kandahar Airfield*, een passagiers- en vrachtoverslagfaciliteit (*Forward Support Element*; FSE) in de Verenigde Arabische Emiraten (VAE) en een adaptatie-element op Kreta. In de periode 2009 - 2010 werd een detachement speciale eenheden (*Task Force 55*; TF55) ingezet in en rond Uruzgan. Vanaf 2009 viel de inzet van het Nederlandse personeel van de Koninklijke Marechaussee in de *European Gendarmerie Force* (EGF) in Afghanistan eveneens onder het commando van ISAF.

10 TLO: Four Years Later, 2010
11 Met substantiële deelname van o.a. het Korps Mariniers van het Commando Zeestrijdkrachten, en militairen van de Koninklijke Marechaussee

De Contingentscommandant was de lokale vertegenwoordiger van de Commandant der Strijdkrachten (CDS) en ondersteunde de Nederlandse ISAF-troepen administratief. De Nederlandse contingentscommandant was aangewezen als *red card holder* die in voorkomend geval de inzet van Nederlandse militairen, als die niet voldeed aan de door de Nederlandse regering gestelde randvoorwaarden, kon verhinderen. Het contingentscommando was geplaatst op *Kandahar Airfield*.

In de Artikel 100-brief van 2005 werd een troepensterkte van 1200 militairen voor Uruzgan gemeld. Door de uitbreiding van de *Afghan Development Zones*, het uitblijven van versterking van het Afghaanse leger en de politie, de behoefte aan voldoende troepen om binnen de ADZ een acceptabele mate van bescherming voor de burgerbevolking te kunnen bieden, de toenemende weerstand van de opstandelingen en de behoefte aan meer of nieuwe capaciteiten (bijvoorbeeld *Counter-IED* en luchtverkenningcapaciteiten) nam het aantal troepen tijdens de uitvoering van de missie toe tot ongeveer 2000 in 2009. De behoefte aan meer troepen werd geremd door financiële overwegingen en het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht. In dit spanningsveld vond op het ministerie van Defensie een voortdurende afweging plaats tussen de evidente voordelen van meer troepen, de verdeling binnen de beschikbare troepen tussen uitvoerend personeel en ondersteunend personeel (*manoeuvre* en *enabler*-elementen) en de financiële consequenties van het aantal ingezette troepen. In totaal zijn ruim 20.000 Nederlandse militairen ingezet in ISAF. Het totaal aantal Nederlandse civiele medewerkers binnen de TFU over de periode 2006 - 2010 bedroeg 130.

4.3.1.1 TFU

De Nederlandse militaire presentie in Uruzgan kreeg de naam *Task Force Uruzgan* (TFU) met een initiële omvang van ongeveer 950 militairen. De civiele vertegenwoordiging bestond in het begin uit drie personen, gedurende de missie is dit aantal gegroeid naar twaalf. In paragraaf 5.3.1.1. wordt de personele organisatie en het aandeel civiel personeel in de TFU verder toegelicht. De TFU was opgebouwd uit een staf van ongeveer 100 personen, een *Provincial Reconstruction Team* (PRT) van maximaal 60 personen, een *Battle Group* (BG, grondgebonden gevechtseenheid) van ongeveer 450 militairen en ondersteunende elementen. De nadruk van de inzet lag bij de werkzaamheden van het PRT en het vestigen van een Afghaanse overheidspresentie, waarbij de BG als gevechtseenheid diende en het PRT de Afghaanse autoriteiten ondersteunde.

4.3.1.2 ATF

De *Air Task Force* (ATF) had tot taak ISAF-eenheden te ondersteunen met luchtsteun en verkennings- en waarnemingsactiviteiten met F-16 jachtvliegtuigen en Apachegevechtshelikopters. Verder leverde zij tactisch luchttransport met transporthelikopters. De F-16s en de transporthelikopters opereerden vanaf *Kandahar Airfield*, de Apachegevechtshelikopters vanaf Tarin Kowt. De ATF stond ter beschikking van heel ISAF en was niet beperkt tot ondersteuning van Nederlandse eenheden. De ATF had een omvang van ongeveer 150 militairen. Naast de ATF leverden Nederlandse transportvliegtuigen voor het strategische luchttransport tussen Nederland en Afghanistan een majeure inspanning.

4.3.1.3 Manoeuvre-eenheden en *enablers*

De aard van het terrein en de wijze van optreden van de opstandelingen waren van invloed op de behoefte aan transportmiddelen en ondersteunende eenheden; de *enablers*. Fijnstof, de rotsachtige bodem en vooral de uitwerking van IED’s op de voertuigen deden de behoefte

ontstaan aan andersoortige voertuigen, zoals de Bushmaster, die beter geschikt waren om onder deze omstandigheden te opereren dan de bij Defensie al in gebruik zijnde YPR-765, Patria, Viking en het Mercedes-Benz-terreinvoertuig.

Tactisch luchttransport met transporthelikopters bleek zeer geschikt om de IED-dreiging te ontlopen en snel en verrassend troepen in het hele missiegebied in te zetten. De hoeveelheid beschikbare helikopters was echter steeds een beperkende factor. De door Nederland ingebrachte helikopters waren aan Commandant-RC-S (C-RC-S) toegewezen en stonden niet direct ter beschikking van C-TFU

De wijze van optreden binnen de COIN-doctrine vergde veel meer *enablers* dan andersoortige operaties. Hierbij valt vooral te denken aan *Counter-IED* capaciteit (bijvoorbeeld genie voor het opsporen en ruimen van IED's, Elektronische Oorlogsvoeringmiddelen voor het storen van de ontstekers van IED's, luchtverkennings- en waarnemingsmiddelen en medisch personeel). De hoeveelheid beschikbare *enablers* vormde een beperkende factor bij de inzet van de manoeuvre-eenheden van de BG, waardoor telkens een afweging moest plaatsvinden tussen het belang van de geplande operatie en het vrijmaken van voldoende *enablers* voor de uitvoering daarvan.

4.3.2 Bevelsstructuur

De *Deployment Task Force* (DTF) ontplooide in 2006 naar Zuid-Afghanistan (RC-S) op het moment dat deze regio nog onder verantwoordelijkheid viel van OEF. De DTF hanteerde de geweldsinstructie van ISAF en viel niet onder OEF.

Na de start van de missie op 1 augustus 2006 viel de TFU rechtstreeks onder RC-S in de ISAF-commandostructuur. RC-S was ondergeschikt aan de commandant van ISAF in Kabul. In 2009 werd tussen de commandant van ISAF en de regionale commandanten een extra commandolaag opgericht, het *ISAF Joint Command* (IJC). Naast de aansturing vanuit ISAF werd de missie ook vanuit Den Haag aangestuurd via Stuurgroep Militaire Operaties (SMO).
De F-16s van de ATF werden rechtstreeks aangestuurd door het hoofdkwartier van ISAF in Kabul. De gevechts- en de transporthelikopters stonden onder operationeel bevel van de commandant van RC-S.

De speciale eenheden van *Taskforce 55* vielen onder bevel van de commandant van de speciale eenheden van ISAF (COMISAFSOF) in Kabul. Deze viel rechtstreeks onder de commandant van ISAF.

De commandant van de TFU had de leiding over de BG en het PRT. In 2009 trad hierin verandering op toen het PRT onder civiele leiding kwam van de *Civilian Representative* (CIVREP), een medewerker van het ministerie van Buitenlandse Zaken, die nevengeschikt was aan de commandant van de TFU.

De CDS beschikte te allen tijde over het volledige nationale bevel ("*Full Command*") over alle Nederlandse militaire eenheden.

4.3.3 Rules of engagement en geweldsinstructie

De robuuste *Rules of Engagement* (ROE) voor ISAF waren vastgesteld door de Noord-Atlantische Raad (NAR) van de NAVO op grond van Hoofdstuk VII van het VN-Handvest. Nederland had voor de Nederlandse militairen voorbehouden (*caveats*) gemaakt bij de ROE. Dit betrof onder meer het

detineren van personen en het ondersteunen van troepen opererend onder het mandaat van OEF.

4.3.4 Informatie en inlichtingen

De missie in Uruzgan was door de complexiteit van de omgeving bijzonder afhankelijk van goede inlichtingen. Er zijn grote stappen gezet om de inlichtingenorganisatie te professionaliseren. Binnen de TFU is het NATO *Joint Collection and Fusion Concept* geïntroduceerd. In dit concept werken in de missieomgeving diverse inlichtingenentiteiten van Defensie in het operatiegebied samen. Alle relevante gegevens kwamen bij elkaar en gerichte vragen konden worden verdeeld en uitgezet zonder dat die eerst via een hoger niveau in Nederland hoefden te lopen. Uitzondering hierop bleven de conform de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten aan de MIVD voorbehouden taken en bevoegdheden.

De MIVD heeft vanaf het begin van de missie een grote inspanning geleverd om de commandanten in het operatiegebied en de besluitvormers in Den Haag te ondersteunen. Hiervoor had de MIVD naast een Nationale Inlichtingen Cel in Kabul, ter ondersteuning van het ISAF-hoofdkwartier, twee *National Intelligence Support Teams (NIST*) ingericht in Kandahar en in Tarin Kowt. Het NIST in Uruzgan werkte grotendeels geïntegreerd met de inlichtingencel van de TFU in Tarin Kowt. In Den Haag werd binnen de MIVD de missie ondersteund door een groot Team Afghanistan. Door zowel lokaal als nationaal informatie te verwerven, door uitwisseling en door intensieve samenwerking met diverse, in RC-S actieve, ISAF partners, was de MIVD in staat hoogwaardige informatie over de situatie in Uruzgan te genereren. Deze informatie is op strategisch en tactisch gebied van grote waarde gebleken voor de uitvoering van de missie en voor de veiligheid van de Nederlandse militairen en burgermedewerkers. De MIVD heeft daarnaast extra personeel en middelen ingezet om tijdens de missie van speciale eenheden deze te kunnen ondersteunen bij het uitvoeren van hun opdracht.

Informatie over de situatie in Uruzgan buiten de inktvlek was van groot belang voor de veiligheid binnen de inktvlek. Alleen met een goede informatiepositie kon worden geanticipeerd op activiteiten van de opstandelingen. Hiervoor zijn onder meer speciale eenheden ingezet.

4.3.5 Speciale eenheden in Uruzgan

Nederlandse speciale eenheden (afkomstig van het Korps Commandotroepen (KCT) en het Korps Mariniers) hebben vanaf 2006 in twee periodes geopereerd in Afghanistan. Van april 2006 tot en met december 2007 heeft een *Special Operations Task Group* ("*Task Force Viper")* deelgenomen aan de ISAF-operaties, initieel als deel van de *Deployment Taskforce* (DTF) en vervolgens als deel van de TFU. Na ruim een jaar volgde de tweede inzet met een Nederlandse speciale eenheid (*Task Force 55*) vanaf april 2009 tot en met augustus 2010.

Task Force Viper is primair ingezet als een verkenningseenheid. *Viper* heeft door het verzamelen van inlichtingen en het verkrijgen en behouden van *situational awareness* een belangrijke bijdrage geleverd aan de missie van de DTF en van de TFU. Daarnaast ondersteunde *Viper* diverse operaties van de TFU, onder meer door op te treden als *Quick Reaction Force* en als konvooibeveiliging. De opdrachten van *Viper* waren in het bijzonder gericht op de randen van het gebied van de verantwoordelijkheid van de TFU, waar reguliere eenheden niet of nauwelijks kwamen.

Taskforce 55 (TF-55) was een speciale eenheid, bestaande uit elementen van het Korps Commandotroepen en het Korps Mariniers, met

ondersteunende elementen. De taken bestonden uit het uitvoeren van verkenningen, het verzamelen van inlichtingen, het ontwrichten van activiteiten van opstandelingen buiten de inktvlek, het opsporen van opstandelingen die aanslagen voorbereidden en het opleiden, mentoren en trainen van een Afghaanse partnereenheid. De eenheid was op de basis in Tarin Kowt gehuisvest, maar was geen onderdeel van de TFU. De operaties van TF-55 zijn samen met de Afghaanse partnereenheid uitgevoerd, altijd na expliciete toestemming van de CDS. De operaties hadden een directe relatie met het optreden en de missie van de TFU in Uruzgan.

Per operatie werd TF-55 ondersteund met zogenoemde *enablers*, zoals helikopters, genie, vuursteun (mortieren), eenheden van de Explosievenopruimingsdienst (EOD) en capaciteiten voor Elektronische Oorlogvoering (EOV). De TF-55 beschikte niet over eigen *enablers*. De eenheid was daarom aangewezen op de capaciteit van de TFU en van RC-S.

4.3.6 De inktvlekstrategie in de praktijk

Voor de overdracht naar ISAF in 2006 hadden de coalitietroepen van OEF in Uruzgan vier bases, twee bij de bevolkingscentra in het zuiden van de provincie bij Tarin Kowt en Deh Rawod en twee noordelijker in de provincie. In de Artikel 100-brief van 2005 werd gemeld:
"*Gezien de omvang van de voor de missie beschikbaar gestelde eenheden zal de taakgroep vooralsnog niet alle vier de huidige bases in Uruzgan bezetten. Het Nederlandse inzetgebied blijft beperkt tot het zuidelijke deel van de provincie Uruzgan*".

De ADZ in Uruzgan omvatte daarom aanvankelijk alleen de bevolkingscentra Deh Rawod en Tarin Kowt. Om de inktvlek uit te breiden werden kleinere posten (*Forward Operating Bases* en *Patrol Bases*) in de periferie van de inktvlek ingericht.

In een groot deel van Uruzgan was daardoor geen Nederlandse militaire presentie. In de districten Chahar Chineh en Khas Uruzgan waren Amerikaanse speciale eenheden actief, terwijl in Centraal-Uruzgan Australische speciale eenheden opereerden.

De activiteiten voor sociaaleconomische ontwikkeling bleven niet beperkt tot de ADZ. Achtergestelde stammen, die veelal de Taliban steunden, bevonden zich namelijk ook buiten de ADZ. Zij werden actief benaderd zodat hun sociaaleconomische situatie met ontwikkelingsprojecten verbeterd kon worden en waardoor hun steun aan de Taliban afnam. Er zijn in dat kader onder meer een aantal bruggen gebouwd en kanalen gerenoveerd in het district Gizab.

De eerder beschreven ISAF-strategie met de vier verschillende operatiefases (*Shape, Clear, Hold* en *Build)* werd niet strikt volgtijdelijk uitgevoerd. Een strikte scheiding tussen de verschillende fases (zowel in de tijd als geografisch) was in de praktijk niet mogelijk. Delen van Uruzgan bevonden zich op een bepaald moment in verschillende fases. Waar de *Shape*-fase zich aanvankelijk alleen richtte op aspecten van de militaire operatie heeft het optreden in de *Shape*-fase zich ontwikkeld naar een fase waarin meer dan voorheen gekeken wordt naar de behoeften van de bevolking en daarmee naar de aansluiting op volgende fases. Dat geldt ook voor de opvolgende fases. Operaties werden uiteindelijk zodanig voorbereid (*Shape*) dat na de operatie (*Clear*) de veiligheid gegarandeerd kon worden (*Hold*) en opbouwprojecten konden starten (*Build*). De integratie van deze verschillende elementen werd naarmate de missie voortduurde steeds sterker, wat de effectiviteit van specifieke operaties ten goede kwam. De

noodzaak tot herhaald optreden in de Baluchi-vallei maakte het belang van een geïntegreerde aanpak duidelijk.

Operaties rond de Baluchi-vallei

In de periode 2006 – 2010 hebben diverse grote, in eerste instantie alleen militaire, operaties plaatsgevonden met het doel de Baluchi-vallei, die Tarin Kowt met Chora verbindt, onder controle van ISAF en de Afghaanse overheid te brengen.

In 2006, na binnenkomst van de DTF, maar nog vóór het operationeel worden van de TFU, werd de grote operatie Perth uitgevoerd door coalitietroepen. De bedoeling was de bedreiging die uitging van de door opstandelingen bezette vallei op relatief korte afstand van het in opbouw zijnde Kamp Holland teniet te doen. Task Force Viper speelde een rol in de voorbereiding en uitvoering van deze grote operatie. De operatie was succesvol, maar binnen enkele maanden na vertrek van de coalitietroepen was de Baluchi-vallei wederom onveilig.

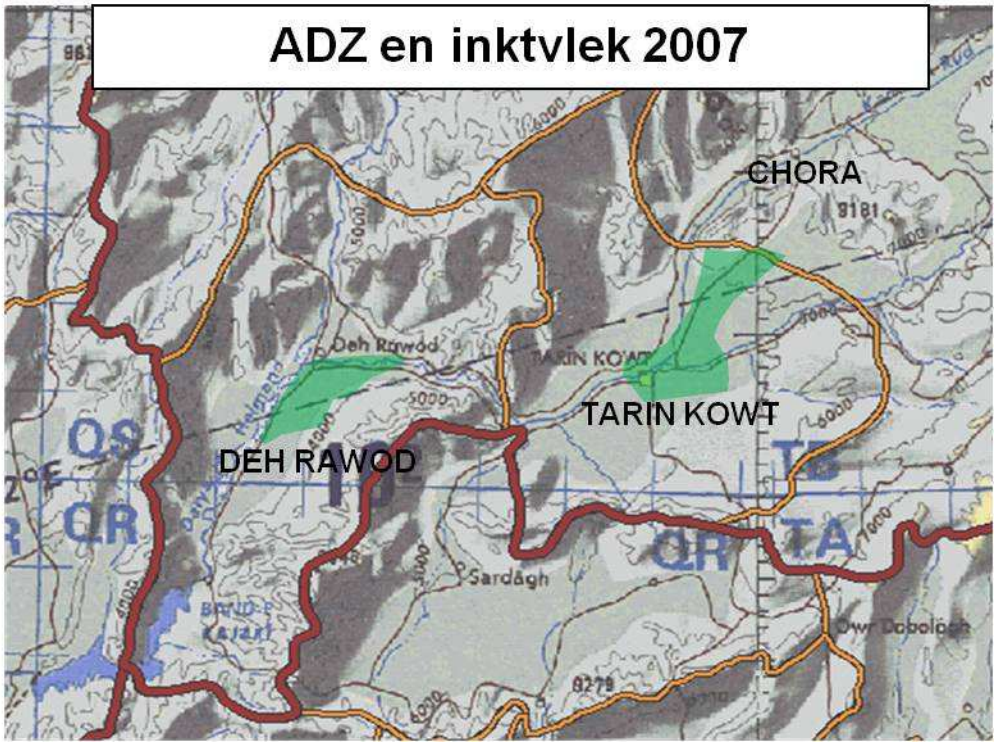
Eind 2007 werd onder leiding van de TFU opnieuw een grote operatie uitgevoerd. De Nederlandse Battle Group heeft met hulp van het reservebataljon van RC-S een operatie uitgevoerd om de Baluchi-vallei wederom te vrijwaren van opstandelingen. Na de operatie werden in de omgeving van de zuidelijke en noordelijke uitgang van de vallei posten opgezet om te voorkomen dat de vallei weer in handen van de Taliban zou vallen. De operatie was succesvol maar toch bleek de Baluchi-vallei, zonder permanente lokale presentie van ANSF of ISAF, enkele maanden later wederom onveilig.

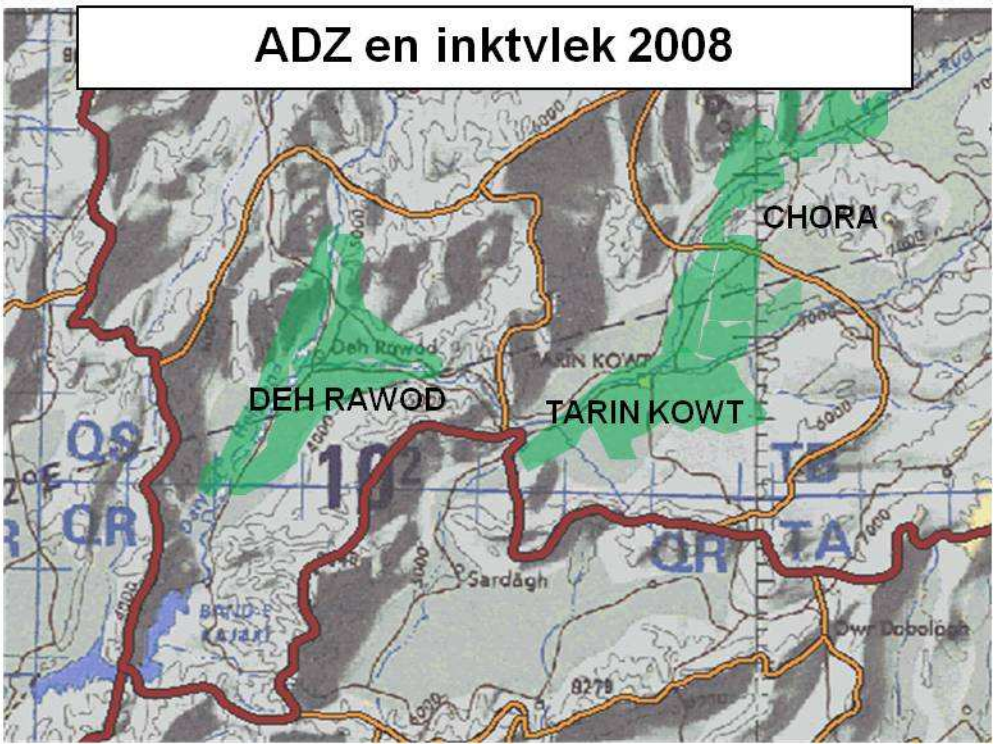
Eind 2008 werd onder leiding van de TFU een geïntegreerde 3D-operatie uitgevoerd om de Baluchi-vallei vrij te maken van opstandelingen. De opzet van de operatie was meer geïntegreerd dan voorheen. In de eerste fase werd contact gelegd met stamhoofden om ze te informeren over de intentie van de TFU en om hun ideeën en wensen te inventariseren. Direct aansluitend aan de militaire operatie werden opbouwactiviteiten uitgevoerd. Op basis van eerdere ervaringen werd besloten na de operatie een permanente ANSF en ISAF-presentie in de vallei te houden. Inmiddels waren daarvoor, in tegenstelling tot eerdere jaren, voldoende ANSF troepen beschikbaar. De Baluchi-vallei bleef redelijk stabiel.

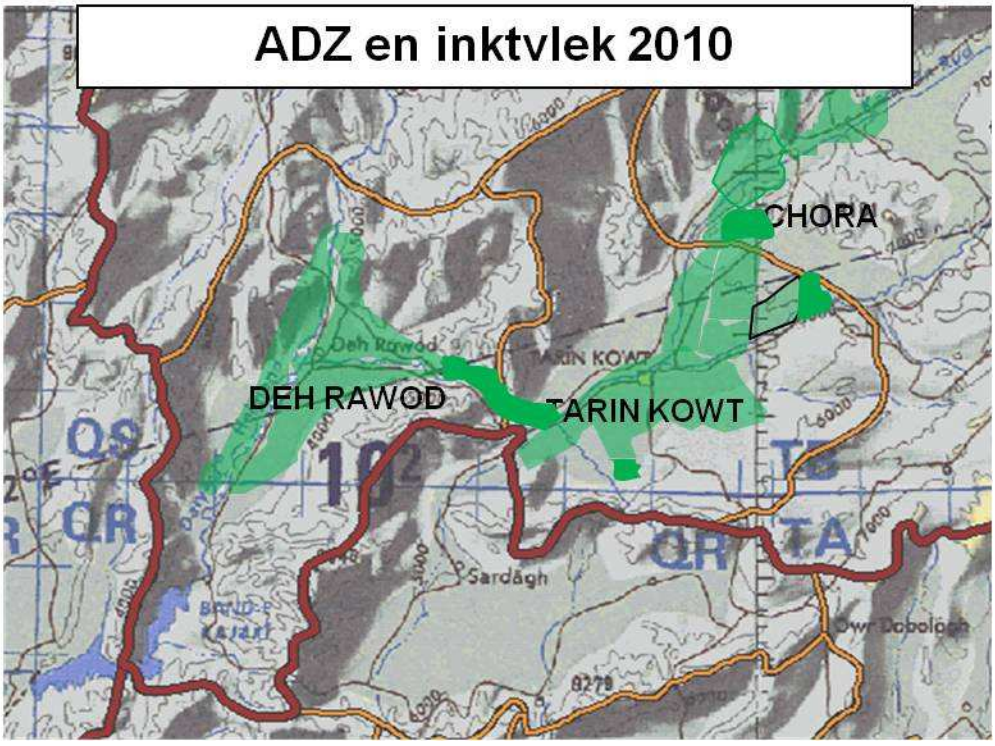
Eind 2010 is de Baluchi-vallei nog steeds redelijk stabiel. Een belangrijk door Nederland gefinancierde wederopbouwproject, de asfaltweg van Tarin Kowt naar Chora wordt door de Baluchi-vallei aangelegd. De eerste 16 km was in juni 2010 gereed en heeft geleid tot een versnelde sociaal economische ontwikkeling van de gebieden aan weerszijden van de weg.

De omvang van de inktvlek (of de ADZ) werd onder meer gelimiteerd door de beschikbare hoeveelheid troepen, zowel van de TFU als van de Afghaanse overheid. Waar het de intentie was dat binnen de inktvlek de Afghaanse politie zorg zou dragen voor de veiligheid, en ISAF en het Afghaanse leger zorg zouden dragen voor de veiligheid aan de randen, bleken de eerste jaren onvoldoende Afghaanse veiligheidseenheden beschikbaar te komen om binnen de inktvlek de veiligheid afdoende te kunnen garanderen. Daardoor werd de mogelijkheid tot verdere uitbreiding van de inktvlek door ISAF en het Afghaanse leger beperkt. Daarnaast was de beperkte beschikbaarheid van ondersteunende *enablers* een beperkende factor voor het opereren van de TFU.

In de loop van 2007 vond een uitbreiding van de inktvlek plaats naar het district Chora dat zwaar werd bevochten door de opstandelingen. Ook kwam het voor dat er een (tijdelijke) terugval optrad als de opstandelingen hun invloed in een bepaald gebied wisten te herwinnen, zoals in 2007 in het noordelijk deel van Deh Rawod. Eind 2007 omvatte de inktvlek de gebieden rond Tarin Kowt, centrale delen van het district Chora en het zuidelijk deel van Deh Rawod. In het voorjaar van 2008 werd het noordelijk deel van Deh Rawod weer toegevoegd aan de inktvlek. Diverse grote operaties vonden plaats bij de Baluchi-vallei en de verbinding tussen Tarin Kowt en de Chora-vallei. Pas eind 2008 lukte het om met een geïntegreerde aanpak dit gebied te stabiliseren. In 2009 en 2010 werd de inktvlek verder uitgebreid in de richting van Deh Rashan en Mirabad en werden ook de gebieden rond Tarin Kowt en Deh Rawod uitgebreid.







Binnen de inktvlek had de Afghaanse bevolking een acceptabele mate van bewegingsvrijheid. Economische activiteiten konden daardoor opleven. Alhoewel infiltratie van de opstandelingen binnen de inktvlek voorkwam en er enkele zware aanslagen plaatsvonden was de bevolking er relatief veilig.

De COIN-doctrine schrijft voor dat de militairen zo veel mogelijk onder de bevolking leven. Dit levert risico's op voor het personeel en leidt tot logistieke complicaties. In Uruzgan was gekozen voor het concentreren van

de troepen op grotere en kleinere bases, waarbij met (voet)patrouilles en missieteams het nauwe contact met de bevolking werd bewerkstelligd.

Vooral in de periode 2007-2008 was sprake van een groot aantal gewapende confrontaties tussen de TFU en de opstandelingen. De opstandelingen accepteerden de Nederlandse presentie niet zonder slag of stoot. Deze confrontaties vonden vooral plaats rond Deh Rawod, in de Baluchi-vallei tussen Tarin Kowt en Chora en in Darafshan. In 2009 stabiliseerde de situatie zich. Dit bood de mogelijkheid om de tijdelijke bases te ontmantelen of over te dragen aan het Afghaanse leger of de politie. In directe confrontaties bleek de TFU telkens in staat de opstandelingen te verslaan. De snelle aanwezigheid van luchtsteun en de beschikbaarheid van eigen artillerie en mortieren gaven de TFU een doorslaggevend overwicht op de opstandelingen. Daarbij ging veel aandacht uit naar goede coördinatie tussen grond- en luchtstrijdkrachten om te voorkomen dat eigen troepen onder vuur kwamen te liggen of dat onbedoelde nevenschade werd aangericht.

Het staande beleid was dat minimaal geweld diende te worden gebruikt, waarbij de Afghaanse cultuur zo veel mogelijk gerespecteerd diende te worden. Het *Tactical Directive* van de commandant van ISAF stelde zeer stringente eisen aan het geven van vuur- of luchtsteun aan grondtroepen met het oog op het voorkomen van burgerslachtoffers en nevenschade. Daarnaast werden eisen gesteld aan het betreden van woonhuizen. Deze richtlijnen sloten naadloos aan bij het Nederlands beleid en werden op basis van ervaringen steeds bijgesteld.

In de periode 2006 – 2010 vond een verschuiving plaats in het optreden van de opstandelingen. In de eerste helft van deze periode zochten de opstandelingen de confrontatie met soms grootschalig gewapend optreden. Het meest in het oog springende voorbeeld hiervan vond plaats in juni 2007 tijdens de gevechten bij Chora. Deze actie vormde tevens een omslagpunt in de wijze van optreden van de opstandelingen.

De gevechten bij Chora juni 2007

In juni 2007 vond een openlijke, gecoördineerde grootschalige aanval door opstandelingen plaats op het districtscentrum van Chora. De Afghaanse politieposten werden aangevallen en bijna allemaal ingenomen door een aanval van honderden opstandelingen. Bij de aanval worden in het oostelijk deel van de vallei burgers mishandeld en gedood. De Nederlandse pelotons in Chora die de Afghaanse politie te hulp kwamen werden aangevallen en teruggedrongen tot een klein gebied. De situatie werd als zeer bedreigend ervaren. De commandant van de TFU nam vervolgens het besluit de opstandelingen aan te grijpen en stand te houden.

De eerste nacht werd uitgebreid luchtsteun en artillerie ingezet om de opstandelingen de mogelijkheid te ontnemen hun aanval verder door te zetten. Die nacht werden ook grondtroepen, waaronder SF, ingezet om de druk op Chora te verminderen. De genomen maatregelen bleken succesvol en de situatie stabiliseerde de volgende ochtend.

De Battle Group, aangevuld met 80 Afghaanse militairen, voerde vervolgens een tegenaanval uit door het westelijk deel van de vallei. Tegelijk werd gecoördineerd een tegenaanval door een Afghaanse militie door de oostelijke vallei uitgevoerd. De gevechten, waarbij veel inzet van artillerie en luchtsteun plaatsvond, hebben een aantal dagen geduurd waarna de opstandelingen waren verdreven.

Door vermenging van burgers en opstandelingen was er helaas een fors aantal burgerslachtoffers te betreuren. Als gevolg van de gevechten zijn tussen de 50 en 80 burgers omgekomen en raakten circa 100 van hen gewond.

Achteraf vonden vier onderzoeken plaats die in paragraaf 4.3.9 worden toegelicht. De gebeurtenissen hebben internationaal en in Nederland tot veel discussie geleid. Vanuit Afghaans perspectief bleek het belangrijk dat de Nederlandse troepen hadden getoond gevechten niet uit de weg te gaan. De gebeurtenissen markeerden een keerpunt in het optreden van de Taliban in Uruzgan. Vanaf dat moment koos de Taliban minder voor openlijke confrontaties.

Het optreden van de opstandelingen richtte zich vanaf "Chora" meer op het leggen van IED's, het afvuren van ongeleide raketten en zelfmoordaanslagen. Deze tactieken waren minder risicovol voor de opstandelingen, maar leverden veel burgerslachtoffers op (door IED's, executies en het gebruik van burgers als menselijk schild).

IED's vormden een voortdurende dreiging voor de coalitietroepen en de bevolking. Met het oprichten van een *Taskforce Counter-IED* is de TFU vanuit Nederland en in het gebied ondersteund met steeds geavanceerder opsporings- en beschermingsmiddelen. Op deze manier konden bij nieuwe ontwikkelingen snel en effectief tegenmaatregelen worden geïdentificeerd en geïmplementeerd. Een goed voorbeeld is de aanschaf van het gepantserde voertuig 'Bushmaster' en het oprichten van een forensisch laboratorium gericht op het opsporen van IED-netwerken. Met een IED-netwerk wordt de organisatie van de opstandelingen aangeduid die zich bezighoudt met het ontwerpen, construeren en plaatsen van IED's. Het opsporen en zo mogelijk uitschakelen van IED-netwerken werd ondersteund vanuit de MIVD en door de inzet van reguliere eenheden en speciale eenheden van Nederland en van de coalitiegenoten.

IED's TFU	2007	2008	2009	2010 (tot 010710)
Gevonden	101	162	336	286
Waarvan ontploft	45	60	134	104
Percentage ontploft / onschadelijk gemaakt	45/55%	37/63%	32/68%	22/78%

Uit de tabel komt naar voren dat het percentage gevonden en onschadelijk gemaakte IED's als gevolg van de genomen maatregelen is toegenomen. Tegelijk is duidelijk dat de aandacht voor bescherming onverminderd van belang bleef, veroorzaakt door de steeds hogere aantallen IED's.

In de loop van de missie ontstond een steeds genuanceerder maar tegelijk ook complexer beeld van de Afghaanse samenleving en conflicten. Dieper inzicht in de lokale verhoudingen bleek van groot belang. Daarnaast bleken ook de opstandelingen sterker georganiseerd dan aanvankelijk

verondersteld. De opstandelingen bleken te bestaan uit een harde kern, met directe aansturing vanuit Pakistan, lokale commandanten en tijdelijke meelopers. Voor het uitvoeren van de 3D-aanpak is een diepgaand en genuanceerd inzicht in de lokale samenleving van groot belang gebleken.

Vanaf het begin van de Nederlandse deelname aan ISAF werd onderkend dat niet zozeer het bevechten van de opstandelingen als wel het ontzeggen van de steun van de bevolking aan de opstandelingen en het winnen van steun onder bevolking voor de Afghaanse overheid de kritische succesfactor waren. Onmiddellijk na de ontplooiing van de Nederlandse missie in Uruzgan werd begonnen met het uitvoeren van CIMIC-activiteiten. Deze waren gericht op het ondersteunen van het draagvlak voor de Nederlandse militaire aanwezigheid. De CIMIC-activiteiten bestonden onder meer uit het leggen van contacten met de lokale bevolking, de lokale overheid en NGO's, en het uitvoeren van kleinschalige hulpprojecten. Uitgangspunt hierbij was dat alle bevolkingsgroepen gelijk in de positieve resultaten van deze activiteiten zouden moeten delen ("*The tribal balance'*). Dit stelde hoge eisen aan de flexibiliteit van de Nederlandse troepen. Binnen korte tijd moest afwisselend kunnen worden opgetreden als gevechtseenheid, beveiligingseenheid en als eenheid belast met CIMIC-activiteiten. Dit stelde ook eisen aan de opleiding en voorbereiding in Nederland.

De keuze voor de inktvlekstrategie was pragmatisch. De keuze kwam voort uit het gegeven dat veiligheid een randvoorwaarde vormt voor verdere stabilisatie door wederopbouw en versterking van het lokale bestuur, in combinatie met de beperkte capaciteit. De strategie heeft geleid tot een redelijk beheersbare ontwikkeling binnen de inktvlekken. Met de toegenomen veiligheid, de groei van het Afghaanse leger en de politie, en de komst van UNAMA, UNDP en ongeveer 40 NGO's, is de ontwikkeling voorspoedig verlopen.

De inktvlek is niet uitgebreid tot alle bevolkingscentra van de provincie, maar wel gestaag gegroeid in de periode 2006 - 2010. De bevolkingscentra in Noordwest-Uruzgan zijn niet bereikt. Dit werd veroorzaakt door een wisselwerking tussen de activiteiten van de opstandelingen en de beperkte beschikbaarheid van ISAF- en Afghaanse troepen. In de gegeven periode was een verdere uitbreiding niet mogelijk. Uiteindelijk is vooral binnen de inktvlek geprofiteerd van de toegenomen veiligheid en daarmee samenhangende vooruitgang op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, *governance* en infrastructuur. Gebieden die ook in 2010 nog niet tot de inktvlek behoorden hebben wel geprofiteerd van *under-the-radar* ontwikkelingsprojecten.

4.3.7 Opbouw van de politie en het leger

De opbouw van het Afghaanse leger en de politie vormde in Uruzgan een belangrijk element voor de stabilisatie van Afghanistan en om de Afghaanse verantwoordelijkheid voor de veiligheid in het land te bewerkstelligen. Nederland heeft zich sinds 2006 sterk gecommitteerd aan de opbouw en de financiering van de politie. Bij de start van de missie was het Afghaanse leger in Uruzgan nauwelijks aanwezig en het politieapparaat was een zwakke schakel in de Afghaanse veiligheidsketen.

Nederland heeft zich via diplomatieke kanalen ingespannen om bij te dragen aan de opbouw van de Afghaanse veiligheidsinstanties. Het beleid hierbij was om op alle politieke niveaus de aandacht voor deze opbouw te vragen; dat gebeurde in contacten tussen Nederlandse en Afghaanse bewindslieden, tussen militairen en diplomaten in Uruzgan zelf, bij het hoofdkwartier van RC-S in Kandahar en in Kabul. Daarnaast benadrukte

Nederland bij internationale conferenties over Afghanistan het belang van goed getrainde Afghaanse veiligheidstroepen. Met de Afghaanse overheid werd onderhandeld over het opzetten van een realistisch veiligheidsplan voor de provincie Uruzgan en Nederland lobbyde om nationale programma's voor de capaciteitsopbouw van de veiligheidstroepen in Uruzgan uit te voeren. Op nationaal niveau heeft Nederland gedurende de missie een substantiële bijdrage gegeven aan het *ANA Trustfund*, uitgevoerd door de NAVO, van € 22,6 miljoen ter versterking van het Afghaanse leger door financiering van *non-lethal* materieel.

Een belangrijk nationaal programma voor de financiering van de politie was het *Law and Order Trust Fund Afghanistan* (LOTFA). Het LOTFA financierde sinds 2002 de opbouw van het politieapparaat (*Afghan National Police* [ANP]) in Afghanistan. Het LOTFA werd beheerd door UNDP. De kerntaken van het fonds waren: de uitbetaling van politiesalarissen, capaciteitsontwikkeling binnen de politiemacht en het ministerie van Binnenlandse Zaken, verbetering van uitrusting en infrastructuur voor de politie, ondersteuning van het gevangeniswezen en het vergroten van het aantal vrouwen binnen de politie. Politiesalarissen namen ongeveer 90% van het totale budget van het LOTFA in beslag. De belangrijkste donoren waren Japan, de Verenigde Staten, de Europese Commissie, Canada en Nederland. Nederland heeft tijdens de conferentie in Parijs in juni 2008 een bijdrage toegezegd van € 10 miljoen voor de periode 2008-2011 en deze ook uitgekeerd.

Vanaf 2007 was in Uruzgan de 4e Brigade van het 205e Korps van het Afghaanse leger aanwezig. Deze aanwezigheid groeide gedurende de missie tot vier infanterie*kandaks*[12] en twee ondersteunende *kandaks*. Aan elke Afghaanse eenheid werd een *Operational Mentoring and Liaison Team* (OMLT) van ISAF toegevoegd die de eenheid adviseerde en begeleidde in haar operationele taak. In Uruzgan werden deze OMLTs geleverd door Nederland, Frankrijk, Tsjechië en Australië. Om de Afghaanse eenheden in staat te stellen in de toekomst autonoom op te treden werden Afghaanse eenheden zo veel mogelijk gekoppeld aan ISAF-eenheden. Operaties werden zo veel mogelijk gezamenlijk voorbereid en uitgevoerd. Later planden en voerden de Afghaanse eenheden steeds vaker zelfstandig operaties uit, zoals bij de beveiliging van de presidentsverkiezingen in 2009 en de parlementsverkiezingen in 2010. Het Afghaanse leger in Uruzgan maakte door de begeleiding door OMLTs en de partnering met internationale eenheden een sterke kwalitatieve verbetering door. Vooral in 2009 en 2010 werden steeds grotere operaties door het Afghaanse leger zelf voorbereid en uitgevoerd waarbij ISAF steeds minder een leidende, en steeds meer een adviserende rol aannam.

Ook was er vanaf het begin aandacht voor de opbouw van een goed politieapparaat in Uruzgan. Na de verlenging van de missie in 2007 werd de aandacht van Nederland voor de Afghaanse politie geïntensiveerd en richtte het beleid zich vanaf dat moment meer op de kwalitatieve opbouw van de politie. De capaciteiten van de politie in Uruzgan waren bij de start van de missie zeer beperkt. Sinds 2006 verzorgde het PRT politietrainingen. Van 2006 tot 2008 werden ongeveer 1000 Afghanen opgeleid voor dienst in de *Afghan National Auxiliary Police* (ANAP) die in 2008 onderdeel werd van de ANP. Het idee van een *auxiliary police* met geringe kwaliteit bleek geen stabiel concept en de ANAP kende een groot verloop. Wat resteerde van de ANAP ging in 2008 op in de ANP. Nederland heeft zich sterk gemaakt voor de ontplooiing van de Europese politiemissie EUPOL in Uruzgan. Sinds 2009

12 Een Kandak is een Afghaanse legereenheid ter grootte van een bataljon, ca. 600 man sterk.

is EUPOL aanwezig in de provincie en heeft EUPOL bijgedragen aan de capaciteitsopbouw van ANP-commandanten.

Behalve het faciliteren van training en begeleiding heeft Nederland infrastructurele projecten voor de politie in Uruzgan opgezet, zoals *checkpoints* en politiekantoren. Aan de rand van Kamp Holland in Tarin Kowt heeft Nederland een politietrainingscentrum gebouwd, zodat agenten in hun eigen provincie konden worden getraind. De instructeurs op dit centrum waren afkomstig van de TFU en EUPOL. Vanaf maart 2008 waren ook Nederlandse EUPOL-trainers actief in Tarin Kowt. Sinds de opening van het trainingscentrum in maart 2009 hebben ruim 800 politieagenten de basisopleiding doorlopen. Dat is meer dan de helft van het aantal politieagenten dat Uruzgan nu telt. Ook is door Nederland geïnvesteerd in praktijkbegeleiding door eind 2008 *Police Mentoring Teams* in te zetten. Nederland leverde aanvankelijk drie, en vanaf 2009 vijf *Police Mentoring Teams*. Dat heeft geleid tot duidelijke verdere verbetering van de kwaliteit van de politie.

Onder leiding van ISAF werd per provincie een aanvullend trainingsprogramma voor de Afghaanse politie uitgevoerd. Tijdens de training van de lokale politie-eenheid zette men een Afghaanse politie-eenheid uit een andere provincie in om de taken tijdelijk over te nemen. Ondanks deze inspanningen bleef het politieapparaat een zwakke schakel in het Afghaanse veiligheidsbestel. Een evaluatie uit 2009[13] stelt dat de kwaliteit van de Afghaanse politie nog ver achter bleef bij de kwantiteit. Nederland heeft daarom aangedrongen op goede coördinatie tussen het LOTFA en andere donoren, op intensivering van LOTFA-investeringen in capaciteitsopbouw van het ministerie van Binnenlandse Zaken en op verhoging van de kwaliteit van politie.

Stappen zijn gezet, maar in vergelijking met het leger bleef de capaciteit van de politie in Uruzgan zwak. Ook is corruptie binnen de politie nog steeds een groot probleem. Dit is terug te zien in de perceptie van de bevolking. Het leger wordt meer gerespecteerd en gewaardeerd dan de politie. De bevolking ziet de politie vaak nog steeds als slecht gemanierd en slecht opgeleid en heeft niet het idee dat de politie voor hun belangen opkomt.

4.3.8 Internationale samenwerking

4.3.8.1 *"Lead nation"*

Nederland was in de periode 2006 - 2010 *lead nation* in Uruzgan. De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden die hiermee gemoeid waren lagen vooral op logistiek gebied. Nederland was voor de provincie als *'lead nation'* de grootste troepenleverancier en faciliteerde veel van de logistiek en de infrastructuur. De Nederlandse missieleiding was echter niet integraal verantwoordelijk voor de veiligheid in de hele provincie. Diverse partners, zowel uit ISAF als OEF, traden onafhankelijk van Nederland in de provincie op. Dergelijke acties werden in de meeste, maar niet alle, gevallen van te voren met de Nederlanders besproken en zoveel mogelijke afgestemd. De TFU bleek in de praktijk geen mogelijkheden te hebben om afstemming met partners af te dwingen en was afhankelijk van de wil tot samenwerking. Er is gedurende de missie veel tijd geïnvesteerd in goede coördinatie en samenwerking met de partners en ondanks de soms uiteenlopende visies en aanpak kan worden geconstateerd dat activiteiten van partners niet hebben geleid tot wezenlijke conflicten met operaties en activiteiten van de

13 TLO: Three Years Later, 2009

TFU. Wel vormde de uiteenlopende visies op de aanpak van informele machthebbers (zie paragraaf 4.4.3) een beletsel om effectief beleid te voeren dat erop was gericht om de invloed van *powerbrokers* en warlords in te perken.

4.3.8.2 Internationale partners

Vanaf het regeringsbesluit in 2005 heeft Nederland aansluiting gezocht bij Australië. Australische speciale eenheden waren reeds actief in Uruzgan. Met Australië werd overeengekomen dat Nederland *lead nation* zou worden in Uruzgan, en dat beide landen onder Nederlandse leiding een gezamenlijke taakeenheid zouden vormen. Deze taakeenheid kreeg als formele benaming de 1e Nederlands/Australische *Task Force Uruzgan* [1(NLD/AUS)TFU], doorgaans aangeduid als de TFU. De Australische deelname bestond uit een *Reconstruction Task Force* [RTF], later als *Mentoring and Reconstruction Task Force* [MRTF] en uiteindelijk als *Mentoring Task Force* (MTF) aangeduid. De M(R)TF omvatte uiteindelijk zes OMLTs ten behoeve van het Afghaanse leger. Naast deze bijdrage leverde Australië in Uruzgan een speciale operaties-eenheid (*Task Force 66*), die niet onder de TFU viel. In de staf van de TFU werkte zowel Nederlands als Australisch stafpersoneel. De Nederlands-Australische samenwerking is later uitgebreid met deelname aan de TFU door Frankrijk (één OMLT), Tsjechië (bewakingspersoneel en PRT-stafleden), Slowakije (bewakingspersoneel) en Singapore (onbemande verkenningsvliegtuigen, medisch personeel en bewakingsradars).

De Nederlandse *Air Task Force* (ATF) werkte vanaf 2008 nauw samen met het Belgische F-16 detachement dat eveneens was gestationeerd op *Kandahar Air Field*. Nederland vormde samen met Canada de *Canadian-Dutch Combined Air Bridge* (CAB), die het tactische luchttransport van de Verenigde Arabische Emiraten naar *Kandahar Air Field* verzorgde.

4.3.8.3 Invloed binnen hogere staven

Nederlandse militairen hebben in twee perioden het commando gevoerd over RC-S. Beide generaal-majoors werden gesteund door enkele Nederlandse stafofficieren, een stafondersteuningscompagnie, een *force protection* peloton en een luchtmobiele (reserve) compagnie. Ook heeft Nederland belangrijke posities in de staven van RC-S en het hoofdkwartier van ISAF in Kabul bekleed, waaronder die van plaatsvervangend commandant (Air) van ISAF en van *Deputy Chief of Staff Stability*. Direct onder COM ISAF gesteld, was deze Nederlandse schout-bij-nacht onder andere verantwoordelijk voor de *lines of operation* met betrekking tot het bestuur en ontwikkeling van Afghanistan en de organisatie van de verkiezingen. Het personeel in deze staven werd vanuit de gehele krijgsmacht geleverd. Ook civiele functies in Kabul en Kandahar werden gevuld. Zo is gedurende bijna de hele missie een senior politiek adviseur geplaatst bij RC-S in Kandahar. Deze posities, vooral die van C-RC-S, gaven de mogelijkheid invloed uit te oefenen op de koers van ISAF in het algemeen en de activiteiten in Uruzgan in het bijzonder. De Nederlandse commandanten spraken onder meer met ministers van Buitenlandse zaken en Defensie en met National Security Advisers van onder meer de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Canada en gaven Nederland een duidelijk profiel.

4.3.8.4 OEF en ISAF

Over het algemeen werd in heel Afghanistan transparant samengewerkt tussen de OEF- en ISAF-eenheden. Voor de Nederlandse troepen in Uruzgan en voor de ATF was de motie-Van Baalen van 24 november 2005 van belang. Deze motie riep de regering op binnen missies alleen samen te

werken met landen die het humanitair oorlogsrecht en de Geneefse Conventies, ook in de strijd tegen het internationaal terrorisme, te respecteren. Door de opstelling van de Amerikaanse regering Bush kon op grond van deze motie door Nederlandse eenheden niet worden samengewerkt met OEF-eenheden. Er werden geen gezamenlijke operaties uitgevoerd en er werd in beginsel niet tegelijk in hetzelfde gebied opgetreden. Indien optreden dicht bij elkaar toch voorzien was, waren vooraf goede afspraken voor deconflictie noodzakelijk. Steun aan OEF-eenheden werd alleen gegeven bij noodsituaties (*in-extremis*). Dat gold zowel voor de TFU als voor de ATF, waarbij deze laatste ook buiten Uruzgan werd ingezet. Voor het militair optreden is het niet wenselijk dat gelijktijdig twee operaties met verschillende mandaten en met afzonderlijke commandostructuren binnen hetzelfde geografische gebied plaatsvonden. Hiermee werden de principes van eenhoofdige leiding en eenheid van inspanning niet opgevolgd. Militaire operaties waren alleen uitvoerbaar als er tussen de beide missies voldoende informatie-uitwisseling was. Van eenheden die luchtsteun aanvroegen was voor de Apache- en F16-vliegers niet altijd op voorhand bekend of deze opereerden onder ISAF- of OEF-mandaat. Dat leidde soms tot tijdrovende verificaties om zeker te stellen dat aan de Nederlandse voorwaarden werd voldaan alvorens (lucht)steun kon worden geleverd. Dit was overigens niet het geval bij (lucht)steun in het kader van noodsituaties zoals urgente zelfverdediging. In één geval is luchtsteun verleend aan Afghaanse troepen die achteraf bleken te opereren onder OEF-mandaat. Voor zover bekend heeft Nederlandse inzet ten behoeve van OEF niet tot burgerslachtoffers geleid. Slechts in een enkel geval heeft de contingentscommandant in zijn functie als *red card holder* luchtsteun tegengehouden.

Het feit dat Nederland *lead nation* in Uruzgan was heeft niet geresulteerd in daadwerkelijk eenhoofdige leiding over alle in de provincie aanwezige coalitiepartners. Dat gold wel voor de buitenlandse eenheden die rechtstreeks onder commando van de TFU vielen, waarvan de Australische M(R)TF de grootste was. Het vrijblijvende karakter van de afstemming met andere partijen, vooral speciale eenheden, stond eenhoofdige leiding in de weg.

4.3.8.5 Terrorismebestrijding

De TFU heeft zich niet bezig gehouden met zogenaamde *counter-terrorism*-operaties. Wel past de inktvlekstrategie in het algemene streven om te voorkomen dat Afghanistan weer een bolwerk voor terroristische netwerken zou worden.

4.3.9 Burgerslachtoffers

Het voorkómen van burgerslachtoffers is voor Nederland, binnen de kaders van het internationaal recht en het humanitair oorlogsrecht, van groot belang bij inzet van de krijgsmacht in gewapende conflicten. Bij de inzet in Uruzgan is het voorkómen van burgerslachtoffers niet alleen een doel op zichzelf geweest, maar droeg dit ook bij tot het realiseren van de doelstellingen van ISAF (onder andere '*to protect the people*') en de acceptatie van ISAF door de bevolking. Naar aanleiding van incidenten waarbij Afghaanse burgers onbedoeld slachtoffer werden van ISAF-activiteiten, werd bij de planning en uitvoering van ISAF-operaties in heel Afghanistan het voorkomen van burgerslachtoffers en nevenschade steeds belangrijker. Als er toch aanwijzingen waren dat er bij acties burgerslachtoffers vielen, onderzocht ISAF de toedracht. Ook andere instanties (de VN en diverse NGO's, maar ook de media) onderzochten

dergelijke incidenten. Opvolgende commandanten van ISAF introduceerden in de periode dat Nederlandse militaire actief waren in Uruzgan, steeds zorgvuldiger procedures in hun *Tactical Directives*, waarbij het vermijden van burgerslachtoffers en onbedoelde nevenschade (*collateral damage*) centraal stond. Vooral het leveren van luchtsteun geschiedde volgens steeds zorgvuldiger procedures. Dat gold dus ook voor de inzet van Nederlandse jachtvliegtuigen en gevechtshelikopters. Dit resulteerde in een gestage afname van burgerslachtoffers door ISAF-operaties. De strengere richtlijnen hebben daarmee het door Nederland gewenste effect bereikt. Helaas bleef het aantal burgerslachtoffers door activiteiten van de opstandelingen toenemen. Vooral de inzet van IED's door de opstandelingen maakte veel slachtoffers onder burgers. Soms, door IED's te plaatsen bij politieposten of rekruteringsstations, werd de burgerbevolking zelfs bewust als doelwit gekozen. Ook doodden de opstandelingen burgers die met ISAF samenwerkten, om als afschrikwekkend voorbeeld te dienen.

In de periode 2006 – 2010 zijn ook in Uruzgan door toedoen van ISAF burgerslachtoffers gevallen. De Nederlandse regering betreurt ten zeerste dat slachtoffers onder de burgerbevolking zijn gevallen. In Uruzgan traden ISAF eenheden op onder Nederlandse leiding, maar ook kwamen niet door de TFU aangestuurde operaties door coalitiegenoten (VS OEF en AUS SF) voor. Het precieze aantal burgerslachtoffers dat door Nederlands toedoen is veroorzaakt valt ook daarom niet met zekerheid te achterhalen. De onduidelijkheid wordt door diverse factoren veroorzaakt. Meerdere actoren onderzochten de toedracht wanneer burgerslachtoffers gemeld werden. ISAF deed dat zelf[14], maar ook de VN (UNAMA) en NGO's verrichtten onderzoek. De getallen van deze instanties zijn niet altijd goed met elkaar te vergelijken en zijn ook niet altijd gedetailleerd genoeg om slachtoffers toe te kunnen rekenen aan specifieke provincies, eenheden en/of acties. De VN en ISAF-eenheden hadden vaak geen toegang tot de gebieden waar mogelijk burgerslachtoffers zijn gevallen. Het is verder niet altijd duidelijk of de slachtoffers door het optreden van ISAF zijn veroorzaakt of door andere oorzaken. Ook zijn de meldingen over burgerslachtoffers vanuit de bevolking vaak niet volledig en accuraat. Zeker voor de bevolking buiten de 'inktvlek' was het onderscheid tussen OEF- en ISAF-eenheden vaak onduidelijk. In vrijwel alle gevallen was het moeilijk of zelfs onmogelijk om een *battle damage assessment* uit te voeren. De veiligheidssituatie liet dat niet altijd toe, doden worden in de moslimgemeenschap binnen 24 uur begraven en de bevolkingsregistratie liet te wensen over. Het grootste deel van de door Nederlands optreden veroorzaakte burgerslachtoffers viel tijdens de gevechten bij Chora. Deze actie heeft geleid tot onderzoeken van ISAF, de Afghaanse regering, UNAMA en het Nederlandse Openbaar Ministerie (OM). Naar het oordeel van het OM was het geweld aangewend binnen de grenzen van het humanitair oorlogsrecht en de geldende geweldsinstructie. Het onafhankelijke onderzoek op verzoek van Nederland door UNAMA en de AIHRC kwam tot de conclusie dat "..*the findings of the investigation suggest that in the specific circumstances ISAF forces were not responsible for any serious violations of international humanitarian law*[15]." Het laten uitvoeren van onderzoek in gevallen waarbij mogelijk burgerslachtoffers zijn gevallen komt mede voort uit internationale verplichtingen inzake de registratie van burgerslachtoffers.

Over 2010 rapporteerden UNAMA en AIHRC[16] 2777 burgerdoden in geheel Afghanistan, waarvan 2080 aan het optreden van de opstandelingen

14 Civilian Casualties Standard Operating Procedures.
15 AIHRC and UNAMA joint investigation to the civilian deaths caused by the ISAF operation in response to a Taliban attack in Chora district, Uruzgan on 16th June 2007
16 Afghanistan Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict, 2010 (maart 2011)

worden toegedicht. Een aantal van 440 doden (16% van het totaal; een daling van 26% ten opzichte van 2009) wordt in verband gebracht met het optreden van ISAF en ANSF. Daarvan was inzet van het luchtwapen verantwoordelijk voor 171 dodelijke slachtoffers (een daling van 52% ten opzichte van 2009). Voor Uruzgan rapporteert UNAMA over 2009 en 2010[17] dat in de omgeving van de inktvlek bij 13 incidenten 36 dodelijke burgerslachtoffers zijn gevallen bij operaties door ISAF, OEF en/of ANSF. UNAMA noemt in haar rapportage geen eenheden. De TFU was bij deze incidenten niet betrokken.

Bij de inzet van luchtsteun door de ATF was, zoals gezegd, het voorkomen van onbedoelde nevenschade altijd een belangrijk aandachtspunt. Er werd gebruik gemaakt van de minst gewelddadige mogelijke vorm van optreden die het gewenste effect kon bereiken, door laag over te vliegen of lichtfakkels af te werpen zonder geweldgebruik. Indien mogelijk koos men voor het gebruik van de minst zware munitiesoorten waarbij precisiemunitie de voorkeur had. Tijdens de inzet van het luchtwapen is de grondeenheid die de steun aanvraagt verantwoordelijk voor het bepalen van het doel en de doelaanwijzing. De vlieger draagt de eindverantwoordelijkheid of hij binnen de geldende geweldsinstructie en met maximale beperking van onbedoelde nevenschade tot wapeninzet kan overgaan. In de voorbereiding door de vliegers en de grondeenheden werd hieraan veel aandacht besteed. Bij de inzet van de zware wapens van de TFU (mortieren, pantserhouwitser) speelden dezelfde overwegingen. Ook bij bijvoorbeeld waarschuwingsschoten bij *checkpoints* werd ervoor gewaakt minimaal geweld toe te passen. Elke geweldsaanwending door de TFU en de ATF werd door middel van een "*Troops in Contact*"-rapport en een "*After Action Review/Mission Report*" gerapporteerd aan het Openbaar Ministerie (OM) en door hen getoetst. In enkele gevallen heeft dit tot nader onderzoek door het OM geleid. In geen van deze gevallen is overgegaan tot vervolging.

Uit UNAMA en ISAF rapportages blijkt dat (zelfmoord)aanslagen en geïmproviseerde explosieven door de opstandelingen helaas steeds vaker de bevolking treffen. Nederland keerde *ex gratia*-betalingen uit bij het veroorzaken van onbedoelde nevenschade.

Subconclusies veiligheid
Het is lastig objectieve conclusies te trekken over de ontwikkeling van de veiligheidssituatie in Uruzgan. Veiligheidsincidenten hebben vaak meerdere oorzaken. Het aantal veiligheidsincidenten geeft een indicatie van de veiligheid, maar voor definitieve conclusies is dit criterium erg grofmazig. Bij het beoordelen van de veiligheid in Uruzgan dient bovendien te worden meegenomen dat de Nederlandse aanwezigheid zich grotendeels beperkte tot de inktvlekken, en dat buiten de inktvlekken ook buitenlandse eenheden actief waren. Uitspraken over het effect van de Nederlandse inzet in Uruzgan op de veiligheid hebben voornamelijk betrekking op de gebieden binnen de inktvlek.

Binnen de inktvlek is de veiligheid in de periode dat Nederland in de provincie aanwezig was toegenomen. Die toegenomen veiligheid bood de mogelijkheid voor sociaal economische ontwikkeling. Er was een sterke afname van rechtstreekse confrontaties met de opstandelingen. Studies van verschillende instituten, bijvoorbeeld *The Liaison Office* (TLO)[18] en de *The Asia Foundation*[19]*,* bevestigen dat*. The Asia Foundation* heeft vanwege de

17 Cijfers van UNAMA op http://www.sciencemag.org/content/331/6022/1256/suppl/DC1

18 "The Dutch Engagement in Uruzgan: 2006 to 2010 – A TLO socio-political assessment" (augustus 2010)

19 The Asia Foundation, "Yearly survey of the Afghan people" (2006, 2007, 2008, 2009, 2010).

slechte veiligheidsituatie in 2006 en 2007 geen onderzoek kunnen doen in Uruzgan, maar kon vanaf 2007 de nodige onderzoeken wel uitvoeren. Martine van Bijlert[20] van het onafhankelijke *Afghan Analists Network* stelt dat: "*Attempts by the Dutch military and their civilian counterparts to avoid exacerbating existing conflicts and to reach out to disaffected and marginalized leaders have helped regain a level of stability in areas such as Darafshan, Chora and DehRawod. The situation, however, remains highly fragile*". In maart 2010 werd tijdens een "*shura*" (vergadering van stam- en dorpsoudsten) een petitie aangeboden aan de Nederlandse vertegenwoordiger met daarin de passage: "*The economic and social progress would not have been achieved without military protection of the environment by the Dutch PRT. Afghan security forces are not yet capable for ensuring security and stability in Uruzgan alone by themselves. Therefore the civilian targets in Uruzgan cannot be accomplished in the next years without military security provided by the coalition of Netherlands, USA, Australians, ANA and ANP. However, without attaining civilian targets, there will be no security in Uruzgan. In the security network of Uruzgan the Netherlands are essential for Uruzgan because the Dutch ISAF Contingent have developed a strong relation of trust to the population of Uruzgan and without such a relation creating sustain security is not possible in Afghanistan*[21]".

Aantoonbare ontwikkelingen op het gebied van veiligheid zijn:

- In juni 2009 is het *Operational Coordination Center-Provincial* (de provinciale centrale alarmpost voor veiligheidsgerelateerde zaken) opgericht.

- In 2006 waren 160 Afghaanse militairen in Uruzgan actief. In 2010 waren dit er 3200, waarvan ongeveer 2000 gelijktijdig "buiten de poort" kunnen opereren. De inzet van deze militairen was mogelijk door Nederlandse, Franse en Australische OMLTs.

- Het aantal Afghaanse agenten is tussen 2006 en 2010 gegroeid van 0 naar 1600. De meeste agenten werden opgeleid in het door Nederland gefinancierde *Police Training Center* in Tarin Kowt.

- In Uruzgan zijn tussen 2006 en 2010 zes nieuwe *Police Sub Stations* gebouwd. Verder zijn tientallen *checkpoints* verbeterd of opgericht.

- Door de intensieve patrouillegang van Nederlandse en Afghaanse militairen en coalitiepartners vonden minder gevechten plaats dan bij aanvang van de missie. Wel werden steeds meer IED's gebruikt door de opstandelingen. Deze werden echter steeds meer onderschept door verbeterde opsporingstechnieken en intensieve druk op IED-makers en -leggers. Ook werden steeds vaker IED's en wapenopslaglocaties gevonden op basis van informatie van de bevolking.

- Het Afghaanse leger en de politie waren steeds meer in staat zelfstandig op te treden. Hierdoor is de inktvlek rond Tarin Kowt, Deh Rawod en Chora, met uitbreidingen richting de Baluchi-vallei, Deh Rashan en Mirabad, tussen 2006 en 2010 veel groter geworden. Het verkeer tussen de drie grootste bevolkingscentra is aanzienlijk toegenomen. Ook overheidsvertegenwoordigers durfden in 2010 met

20 Martine van Bijlert: "The Battle for Afghanistan – Militancy and Conflict in Zabul and Uruzgan", New American Foundation, September 2010
21 Bette Dam/Radio Nederland Wereldomroep, 26 maart 2010

de auto van Tarin Kowt naar Deh Rawod te reizen en zich in Chora te laten zien.

- Afghaanse veiligheidsdiensten werden in toenemende mate zelfredzaam en effectief. Lokale bestuurders stelden in 2009 zelf een veiligheidsplan (het *Uruzgan Security Plan*) op en de Afghaanse veiligheidsdiensten organiseerden en leidden zelf de beveiliging van de verkiezingen in 2009.

- Het aantal posten en bases van ISAF en de Afghaanse veiligheidsdiensten in Uruzgan is tussen 2006 en 2010 uitgegroeid van vier naar meer dan twintig, waardoor er een grotere en zichtbare presentie van de Afghaanse overheid belast met de veiligheid ontstond.

4.4 Goed bestuur

Nederland heeft zich in de uitvoering geconcentreerd op financiële ondersteuning, advisering en diplomatieke inspanning op alle politieke niveaus. Met betrekking tot het verbeteren van het lokale bestuur hield dit in dat Nederland op internationaal niveau heeft gepleit voor meer aandacht voor de ontwikkeling van goed bestuur in geheel Afghanistan, op Afghaans nationaal niveau heeft gelobbyd voor o.a. de uitrol van nationale programma's ter verbetering van het lokale bestuur in Uruzgan en ook op lokaal niveau het belang van goed bestuur onder de aandacht heeft gebracht, alsmede UNDP heeft geholpen een capaciteitsprogramma uit te rollen.

Bij de uitvoering van het Nederlandse beleid ter verbetering van het lokale bestuur had de gouverneur van de provincie een centrale rol. Het hing voor een groot deel van de macht van de gouverneur en zijn inspanningen af of de uitvoering van het beleid succes had of niet.

4.4.1 Capaciteitsopbouw

Een belangrijk speerpunt van Nederland wat betreft het verbeteren van het lokale bestuur was de capaciteitsopbouw en vacaturevervulling van de lokale overheid, waarbij het verbeteren van de representativiteit, transparantie en integriteit voorwaarden waren.

Gedurende de missie heeft Nederland op nationaal niveau voortdurend gepleit en gelobbyd voor meer aandacht van de Afghaanse regering voor de provincie Uruzgan. Dit beleid en de uitvoering hiervan is succesvol geweest aangezien de kloof tussen Kabul en de provincie aanzienlijk is verkleind en het aantal programma's gericht op de opbouw van het bestuur in Uruzgan zijn toegenomen. Ook is de zeer negatieve perceptie van deze provincie bij de nationale overheid en NGO's sterk afgenomen, maar nog steeds niet geheel verdwenen. Een belangrijke logistieke stap in het verkleinen van de kloof was het tot stand brengen van een vliegverbinding tussen Uruzgan en Kabul, waardoor de provincie toegankelijker werd en aantrekkelijker voor bestuursambtenaren en medewerkers van NGO's uit Kabul.

In december 2006 organiseerde het PRT de eerste *Provincial Development Council*, waarbij provinciale bestuurders samen met nationale Afghaanse ministers en het PRT spraken over plannen voor de ontwikkeling van de provincie. Vervolgens werd er een *Provincial Development Team* opgezet, dat, onder leiding van de gouverneur, bestond uit vijf Afghaanse adviseurs en dat de provinciale departementen ondersteunde en een coördinerende rol had. Dit team werd bijgestaan door civiele adviseurs van het PRT.

Op initiatief van onder andere Nederland, op nationaal niveau, werd Uruzgan eind 2007 aangewezen als *pilot*-provincie waar bestuurlijke hervormingen versneld zouden worden doorgevoerd. In dezelfde periode werd het *Independent Directorate for Local Governance* (IDLG) opgericht, mede dankzij Nederlandse financiering. Het IDLG functioneerde als adviesorgaan direct onder de president en had als belangrijkste taken om de provinciebesturen centraal aan te sturen en goed bestuur en institutionele opbouw op decentraal niveau te bevorderen. Spoedig na de oprichting startte het IDLG in Uruzgan. Mede als gevolg van Nederlandse lobby op nationaal niveau bezochten hoge IDLG ambtenaren en Afghaanse ministers de provincie. Doel van deze bezoeken was om lokaal in dialoog te treden met de bevolking en zelf kennis te nemen van de problemen op lokaal niveau.

Gelijktijdig met de start van het IDLG programma in Uruzgan startten twee andere initiatieven in de provincie. Dit waren het *Afghan Subnational Governance Programme* (ASGP), waarbij de *Independent Administrative Reform & Civil Service Commission* (CSC) betrokken was, en het *Priority Reform and Reconstruction* (PRR) programma. Het doel van beide programma's was om het aantal gekwalificeerde ambtenaren op provinciaal niveau te verhogen. Nederland heeft er bij de CSC op aangedrongen meer aandacht aan werving en training van ambtenaren in Uruzgan te schenken. Een gevolg hiervan was dat de CSC begin 2010 heeft toegezegd de overheid in Uruzgan te versterken met extra ambtenaren. Het CSC heeft deze toezegging waargemaakt door met Australische financiering een programma in Uruzgan op te richten voor de capaciteitsopbouw in de provincie. Voor dit programma zijn 50 trainees geworven die een opleiding aangeboden hebben gekregen om daarna ingezet te kunnen worden bij de provinciale overheid. Hiervan waren er eind 2010 37 werkzaam in de provincie.

Ook de activiteiten van verscheidene NGO's en Internationale Organisaties (IO's) in Uruzgan zijn toegenomen. Voorbeelden hiervan waren het ASGP van UNDP en de opening van een *Field Office* van UNAMA in de provincie. De uiteindelijke vestiging van UNAMA in Uruzgan was een direct resultaat van Nederlandse diplomatieke inspanningen en had als gevolg dat de VN ook in Uruzgan diverse ontwikkelingsprogramma's ontplooide (*food for work*, schoolvoedselprogramma's en inentingsprogramma's). Voorafgaand aan de missie waren slechts zeven NGO's actief in Uruzgan; in 2010 is het aantal NGO's dat werkzaam is, of is geweest in Uruzgan tot meer dan 40 gegroeid. Deze toegenomen aandacht werd mede veroorzaakt door bewuste Nederlandse inzet voor civiele ruimte in de provincie. Diplomatieke inspanningen en inzet voor toegenomen veiligheid leidden tot dit resultaat.

Onder deze activiteiten waren ook initiatieven die er op waren gericht om de capaciteit en kwaliteit van het lokale bestuur te bevorderen. Zo gaf de Duitse NGO *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) trainingen aan overheidsfunctionarissen. *The Asia Foundation* (TAF) stelde met Nederlandse financiering adviseurs beschikbaar ter ondersteuning van lokale bestuurders. Naast TAF heeft ook het IDLG Afghaanse adviseurs aangetrokken ter ondersteuning van de gouverneur. De gouverneur stelde zo gedurende de missie twintig adviseurs aan, maar in de praktijk hadden deze niet altijd even veel invloed. Dit kwam met name doordat de adviseurs, evenals de gouverneur zelf, weinig budgettaire en discretionaire bevoegdheden hadden. Deze lagen bij de provinciale lijnministeries die rechtstreeks door Kabul werden aangestuurd. Hierdoor konden de gouverneur en zijn adviseurs in de praktijk relatief weinig doen aan het mogelijk disfunctioneren van een lijnministerie. Al met al had een deel van

de adviseurs invloed op het beleid in Uruzgan, vooral de adviseurs voor veiligheid, infrastructuur en rurale ontwikkeling.

Diverse trainingen op het gebied van goed bestuur hebben ertoe geleid dat meer bestuurders bekend zijn met de beginselen van goed bestuur zoals de administratieve planning- en begrotingscyclus.

Nederland vroeg niet alleen aandacht op nationaal niveau voor de slechte bestuurlijke situatie in Uruzgan en het financieren van verscheidene programma's die de effectiviteit van het lokale bestuur moesten vergroten. Ook investeerde Nederland in het verbeteren van overheidsgebouwen en andere ambtelijke faciliteiten. Het verbeteren van de bestuursgebouwen was een noodzakelijke stap in de opbouw van het bestuur. Een voorbeeld hiervan was de heropening van de *White Compound,* de zetel van het districtsbestuur in Chora in januari 2010, wat mogelijk was gemaakt door de renovatie van dit gebouw met Nederlandse middelen. Hierdoor kon het districtsbestuur zijn bestuurlijke werkzaamheden beter uitvoeren.

In 2010 is ten opzichte van 2006 de zichtbaarheid van het bestuur in Uruzgan verbeterd. Door Nederlandse inspanningen is er in twee districten (Deh Rawod en Chora) na decennia van afwezigheid van de overheid weer een districtsbestuur opgezet. In deze gebieden is de bevolking na lange afwezigheid van formeel bestuur weer betrokken bij de politiek, een stap in de goede richting.

Gedurende de missie heeft Nederland voortdurend gepleit, zowel op nationaal als internationaal niveau, (zoals tijdens de verscheidene internationale conferenties over Afghanistan) voor een breed, nationaal capaciteitsopbouwprogramma. In juni 2010 werd door de Afghaanse regering, naar aanleiding van afspraken die gemaakt waren tijdens de Londen conferentie, het *Sub National Governance Policy Framework* vastgesteld. Dit vormde het nieuwe Afghaanse nationale beleidskader voor de verbetering van het lokale bestuur, met onder andere kaders voor financieel beheer, capaciteitsontwikkeling en corruptiebestrijding.

Subconclusie Capaciteitsopbouw
Ondanks alle initiatieven verliep de opbouw van de capaciteit van het bestuur moeizaam. De cijfers laten een bescheiden vooruitgang zien in de kwantitatieve capaciteit van het formele lokale bestuur; van 20% naar 30% van de functiebezetting, zoals wordt gepresenteerd in het TLO rapport. Aan het eind van de missie werden in alle districten in ieder geval de posities van gouverneur en politiecommandant vervuld, een groot deel van de overige posities bleef nog onbezet. Dit betekent dat capaciteitsgebrek eind 2010 nog steeds één van de grootste problemen vormde voor de ontwikkeling van goed bestuur.

4.4.2 Transparantie en integriteit
Naast capaciteitsopbouw was het vergroten van de legitimiteit van het lokale bestuur door middel van het verbeteren van de transparantie en integriteit een beleidsprioriteit. Op het moment van aanvang van de missie genoten de bestuursinstanties in Uruzgan weinig legitimiteit onder de bevolking. Verscheidene problemen speelden hierbij een rol, waaronder de dominantie van de Popolzai-stam in bestuursfuncties. Daarnaast waren benoemingen bijna altijd gebaseerd op persoonlijke banden met hooggeplaatste provinciale bestuurders of de nationale regering dan wel de president in plaats van op kwaliteiten. Verder speelde de grote schaal van corruptie binnen de provinciale overheid en het gebrek aan toepassing van financiële controlemechanismen een rol.

In de Artikel 100-brief van 2007 werd de intensivering van het Nederlandse beleid ter ondersteuning en begeleiding van het lokale bestuur aangekondigd. Door het vergroten van de integriteit en transparantie van het lokale bestuur moest het vertrouwen van de bevolking in het bestuur groeien, zodat de acceptatie en effectiviteit zouden toenemen. Nederland drong op nationaal niveau aan op het benoemen van integere bestuurders.

In het kader van transparantie en integriteit pleitte Nederland voor een benoemingsbeleid dat gericht was op geschiktheid. Onderdeel van de Nederlandse inzet op het gebied van benoemingen was dat Nederland lobbyde voor provinciale functionarissen die niet tot de dominante Popolzai-stam behoorden en geen slechte reputatie hadden. Deze Nederlandse lobby was soms succesvol. Zo trad Jan Mohammed Khan af voordat de Nederlandse missie startte en werd er een gouverneur, Munib, benoemd die een betere reputatie had. Ook de benoeming van de opvolger van Munib, gouverneur Hamdam, paste in dit Nederlandse beleid. Beide gouverneurs hadden geen directe banden met de provincie Uruzgan en konden dus met een relatief schone lei beginnen. Zij konden ook achtergestelde stammen weer bij de politiek betrekken. In het begin van hun ambtsperioden konden zowel Munib als Hamdam relatief veel voor elkaar krijgen en in die periodes zijn dan ook de meeste ontwikkelingen met betrekking tot goed bestuur te identificeren.

In beide gevallen nam de slagvaardigheid van de gouverneurs echter af gedurende de ambtsperiode. In de ambtsperiode van zowel Munib als Hamdam werd een actieve eerste periode gevolgd door een periode waarin maar weinig activiteiten werden uitgevoerd en waar minder vooruitgang werd geboekt. Dit was deels een gevolg van de invloed die informele machthebbers zoals Jan Mohammed Khan in de praktijk hadden. De informele machthebbers steunden het beleid van Munib en Hamdam vaak niet, en zij werkten regelmatig initiatieven van het provinciale bestuur tegen. Dit beïnvloedde de ontwikkeling van goed bestuur negatief. In het geval van gouverneur Munib werd deze niet alleen tegengewerkt door de informele machthebbers in Uruzgan, maar zijn positie verzwakte verder doordat hij niet werd vertrouwd door de bevolking. Een ander gevolg van deze invloed van informele machthebbers was dat het enthousiasme van de gouverneurs om zich hard in te spannen voor de provincie geleidelijk afnam en zij minder vaak in de provincie aanwezig waren. De complexe bestuurlijke situatie en de invloed van de informele machthebbers daarop had grote invloed op de effectiviteit van het provinciale bestuur.

Het bestrijden van corruptie was een belangrijk onderdeel van het vergroten van de transparantie en de integriteit van het lokale bestuur. Aan corruptiebestrijding werkte Nederland vooral door met betrouwbare partners in zee te gaan en door het uitrollen van nationale programma's met nationale controlemechanismen. Tegelijkertijd namen deze organisaties, zeker in het begin, een monopoliepositie in vanwege het beperkte aantal actoren. Er was sprake van toenemende corruptie vanwege de beschikbaarheid van grote sommen donorgeld. Daarom was er continu sprake van een kritische houding en dialoog over de voortgang van de inzet van deze organisaties. Indien een organisatie niet transparant en goed functioneerde, werd de samenwerking beëindigd.
Ook op internationaal niveau zette Nederland zich in om meer aandacht te vragen voor het bestrijden van corruptie. Een voorbeeld hiervan is dat Nederland in het kader van het *Afghanistan Reconstruction Trustfund* (ARTF) voortdurend aandacht van de Wereldbank vroeg voor het invoeren van een systeem van lokale verantwoording van de besteding van financiële

middelen en controle hierop door de Wereldbank. Op deze manier zou er een controlemechanisme zijn waardoor corruptie beter gesignaleerd kon worden. Echter, aan het eind van de missie kan geconcludeerd worden dat corruptie nog steeds een groot probleem vormt en de effectiviteit van het bestuur belemmert.

Subconclusie Transparantie en Integriteit
De perceptie van de bevolking ten aanzien van de integriteit van het provinciale en districtsbestuur is nauwelijks verbeterd. Het TLO perceptieonderzoek bevestigt dat. Het vertrouwen in het lokale bestuur is laag gebleven en de bevolking ziet lokale bestuurders veelal als slecht gekwalificeerd, corrupt en zich schuldig makend aan nepotisme.

4.4.3 Powerbrokers

Zoals hierboven beschreven vormt de invloed van informele machthebbers een probleem voor het formele systeem. Het wel of niet zaken doen met deze *powerbrokers* bleek in de praktijk een complex vraagstuk. Jan Mohammed Khan was voor de komst van de Nederlanders in Uruzgan de gouverneur van de provincie. Nederland heeft bij het begin van de missie bedongen dat hij vanwege zijn gewelddadige en corrupte verleden zijn positie als gouverneur moest opgeven. Voor Nederland was zijn vertrek een harde voorwaarde voor de ontplooiing van de missie in Uruzgan. Jan Mohammed Khan werd uiteindelijk door president Karzai tot aftreden gedwongen, maar hield op de achtergrond veel invloed bij de dagelijkse gang van zaken in Uruzgan. Samen met zijn neef Matiullah Khan was hij de belangrijkste *powerbroker* in Uruzgan. Het Nederlandse beleid ten aanzien van deze twee *powerbrokers* met een slechte reputatie was om niet intensief met hen samen te werken. Het al dan niet zaken doen met deze *powerbrokers* bleek in de praktijk uiterst complex.

De inspanningen van de missie waren er primair op gericht om de legitieme Afghaanse overheid te ondersteunen. De activiteiten van bijvoorbeeld krijgsheer Matiullah Khan konden in potentie bijdragen aan het creëren van een bepaalde vorm van veiligheid maar die activiteiten waren niet noodzakelijkerwijs gericht op het versterken van het officiële Afghaanse overheidsgezag, maar veeleer op het versterken van zijn eigen machtspositie. Het was ook bekend dat Matiullah Khan samen met Jan Mohammed Khan in het verleden grote groepen van de bevolking had gemarginaliseerd. Nederland was om die reden van mening dat de invloed van Matiullah Khan en Jan Mohammed Khan op een gecontroleerde wijze ingezet moest worden. Dat kon echter alleen als zij het gezag van het lokale bestuur erkenden en in hun activiteiten rekening hielden met de wensen en visie van alle bevolkingsgroepen en stammen. Het beleid was erop gericht dat er uitsluitend met Matiullah Khan werd samengewerkt onder leiding van de Afghaanse overheid. Nederland besloot ook om niet deel te nemen aan *shura* bijeenkomsten die door Matiullah Khan werden geïnitieerd en georganiseerd. Nederland spoorde andere ISAF-partners aan hetzelfde te doen.

Nederland heeft ook ingezet op integratie van de manschappen van Matiullah Khan binnen de formele Afghaanse politiestructuren. Sinds 2007 hadden manschappen van Matiullah Khan (de *Kandak Amniante Uruzgan* – KAU) geen formeel bestaansrecht meer en zouden deze manschappen onderdeel moeten uitmaken van de Afghaanse politie. In de praktijk functioneerde de manschappen van Matiullah Khan als een militie die de belangrijke wegen in en naar Uruzgan controleerde en waarmee hij hoge inkomsten gegenereerde. De manschappen stonden niet onder toezicht van de Afghaanse overheid. Op nationaal politiek niveau bleek er helaas

onvoldoende politieke Afghaanse wil en durf om een einde te maken aan de militie van Matiullah Khan en er werd hem geen strobreed in de weg gelegd om verder te gaan met zijn eigen beleid en activiteiten.

Desondanks heeft het Nederlandse beleid ertoe geleid dat het vertrouwen kon worden gewonnen van andere stammen die voorheen waren gemarginaliseerd. Deze achtergestelde stammen zochten voorheen vaak de steun van de Taliban in hun stammenstrijd tegen de macht van de Popolzai van Jan Mohammed Khan en Matiullah Khan. Doordat ze door de Nederlandse aanwezigheid weer de kans kregen om bij het lokale bestuur betrokken te zijn en doordat ze beschermd werden door Nederlandse troepen nam de steun van dergelijke achtergestelde stammen aan de Taliban geleidelijk maar merkbaar af.

Een nadeel van het stringente Nederlandse beleid ten aanzien van *powerbrokers* was dat Jan Mohammed Khan en Matiullah Khan in de praktijk nog over veel informele macht en middelen bleven beschikken om formele overheidsfunctionarissen in hun werkzaamheden te beperken zonder dat de Nederlandse missieleiding daarover met hen in dialoog kon. Dat werd versterkt door het feit dat andere ISAF- en OEF-partners in het gebied wel met hen samenwerkten, vooral op het gebied van veiligheid. Er was wat dat betreft geen *unity of effort*. Als gevolg hiervan heeft Nederland geen definitieve en consistente oplossing kunnen vinden voor het complexe probleem hoe om te gaan met dit soort informele machthebbers.

Subconclusies Powerbrokers
Het Nederlandse beleid ten aanzien van bepaalde *powerbrokers* heeft ertoe geleid dat er meer vertrouwen kon worden gewonnen bij stammen die voorheen gemarginaliseerd waren. Het heeft echter niet geleid tot het inperken van de macht en invloed van deze informele *powerbrokers*: ook zonder een formele machtsbasis en zonder contact met Nederland bleven zij gedurende de missie een rol van betekenis spelen. Zonder internationale overeenstemming over hoe om te gaan met informele machthebbers bleek de effectiviteit van het Nederlandse beleid op dit gebied gering.

4.4.4 Representativiteit en tribale balans
Uruzgan kent een complexe tribale machtstructuur. Van oudsher spelen tribale leiders een belangrijke rol in het maatschappelijk verkeer in de provincie en is er weinig, maar toenemende, ruimte voor andere vormen van bestuur. Zoals eerder beschreven is vooral de Popolzai-stam, met de toenmalige leiders Jan Mohammed Khan en Matiullah Khan, zeer dominant in de provincie, ook al is deze stam een minderheid. De scheve tribale verhoudingen kregen vanaf de start veel aandacht van de Nederlanders. In Uruzgan deelde het overgrote deel van de stammen niet in de macht en had dan vervolgens ook geen toegang tot de, beperkt beschikbare, overheidsvoorzieningen. Een betere afspiegeling van de tribale verhoudingen in overheidsfuncties was van groot belang. Het Nederlandse beleid was er op gericht om waar mogelijk een bijdrage te leveren aan een structurele verbetering van deze verhoudingen, zowel in het formele als informele bestuur.

Tot mei 2007 waren er weinig centrale fondsen vanuit de Afghaanse regering beschikbaar voor de verbetering van het bestuur in Uruzgan. In reactie op deze problematiek en na verzoek van lokale bestuurders heeft Nederland via de ambassade druk uitgeoefend om de in 2006 opgeheven operationele fondsen voor de provinciale gouverneurs weer in te stellen. Met deze fondsen worden onder meer tribale representatieve activiteiten en

verzoeningsprogramma's betaald. Nederland heeft hier via het ARTF financieel aan bijgedragen.

Om tegenwicht te bieden aan de informele machtsstructuren van de Popolzai-*powerbrokers* en de verstoorde tribale verhoudingen heeft Nederland veel geïnvesteerd in tribale leiders van minder invloedrijke stammen. Deze stammen zijn de Ghilzai, vooral in de Mirabad-regio, het Deh Rafshan-gebied en Deh Rawod, en de Barakzai en Achekzai in het district Chora. De culturele adviseurs speelden een belangrijke rol bij het onderhouden van contacten met de leiders en het inwinnen van informatie.

Een belangrijke stap in het verbeteren van de tribale balans was de tribale dialoog. Hier heeft Nederland veel in geïnvesteerd door bijeenkomsten tussen leiders van verschillende stammen en het lokale bestuur aan te moedigen en actief te faciliteren, in alle drie de bevolkingscentra. Veel conflicten in Uruzgan hadden niet te maken met de Taliban, maar hadden betrekking op conflicten over land en water of kwamen voort uit oude stammenstrijd. Door de Afghaanse overheid te faciliteren ontwikkelingsprojecten uit te voeren probeerde Nederland ervoor te zorgen dat de bevolking van Uruzgan meer open stond voor de formele Afghaanse autoriteiten. In het begin van de missie was het contact vanuit de PRT met de tribale leiders vooral gericht op veiligheid en het opbouwen van de (hulp)politie en politieposten. Daarnaast bestond via TLO en politiek/culturele adviseurs een intensieve dialoog met invloedrijke stamleiders in Uruzgan, Kandahar, Kabul, en zelfs in Pakistan. In 2008 werd, voor heel ISAF in het zuiden vanuit RC-S, het beleid ten aanzien van informele machthebbers of *powerbrokers* geformaliseerd. RC-S bracht alle *powerbrokers* in het zuiden van Afghanistan in kaart. Vervolgens bepaalde RC-S samen met de TFU voor elke *powerbroker* een individuele benadering. Het programma liep van 2009 tot aan het eind van de missie in 2010. In Uruzgan waren de belangrijkste spelers de niet-Popolzai-leiders die graag wilden samenwerken met de Afghaanse overheid en ISAF. De gebieden waarop deze spelers invloed hadden waren met name de Deh Rafshan, delen van de Mirabad-vallei en delen van het Chora-district.

Op het gebied van representativiteit en tribale balans zijn duidelijke resultaten geboekt. Hoewel de Popalzai nog steeds de meeste overheidsposities bekleden is het aantal leden van andere, eerder achtergestelde stammen, in het lokale bestuur toegenomen. Hierdoor worden stammen als de Barakzai, Ghilzai/Tokhi en Achekzai weer vertegenwoordigd in de provinciale politiek. De invloed van informele machtsstructuren vormde regelmatig een grotere belemmering voor de ontwikkeling van goed bestuur dan de invloed van de Taliban. De relatief grote invloed van de Taliban (zie ook paragraaf 3.4.1) werd door Nederland gezien als een gevolg van de tribale disbalans in de provincie. Deze visie bleek juist; door de Nederlandse inzet om de tribale disbalans op te lossen nam de steun aan de Taliban af. Vooral in het geval van de Ghilzai (waaronder de Tokhi) en de Barakzai heeft dit Nederlandse beleid geleid tot een veiliger situatie en een toename van de controle van de overheid over gebied in Uruzgan. De bevolking ervoer deze nadruk op tribale balans en het beleid 'ontwikkelen waar mogelijk, militaire actie waar nodig' als positief.

Dit betekent echter niet dat het vertrouwen van de bevolking in de nationale politiek is verbeterd. Zo nomineerden leden van de Ghilzai stam bijvoorbeeld geen kandidaten voor posities in de *Wolesi Jirga* (de Afghaanse Tweede Kamer), omdat ze er niet op vertrouwen dat nationale verkiezingen vrij en eerlijk verliepen. Over het algemeen is de opkomst bij verkiezingen

in zuidelijke provincies gedaald, wat de indruk bevestigt dat het vertrouwen van de bevolking in de nationale overheid niet hoog is.

Een groot deel van de bevolking ziet de verbeteringen op het gebied van goed bestuur als een verdienste van de Nederlanders en niet tevens als een verdienste van het lokale bestuur zelf[22]. Dit laat wederom zien dat het vertrouwen van de lokale bevolking in het lokale bestuur niet groot is. Toen duidelijk werd dat de Nederlandse inzet in Uruzgan beëindigd zou worden zorgde dit onder de lokale leiders, met name van in het verleden gemarginaliseerde stammen, voor onrust omdat er gevreesd werd dat de tribale balans na terugtrekking van Nederland in hun nadeel zou veranderen[23]. Dit geeft aan dat de Nederlandse inzet door de lokale leiders en bevolking werd gewaardeerd. Gedurende de overdracht aan de troepen van Australië en de VS is de Nederlandse aanpak wat betreft de omgang met de tribale balans overgebracht op de opvolgers.

Subconclusie representativiteit en tribale balans
Door de Nederlandse inzet om de tribale disbalans te verminderen nam de steun van de bevolking aan de Taliban in bepaalde gebieden af. Vooral in het geval van de Ghilzai (waaronder de Tokhi) en de Barakzai heeft dit beleid geleid tot een veiliger situatie en een toename van de controle van de overheid over gebied in Uruzgan. De missie heeft in ieder geval de eenzijdige dominante positie van de Popolzai-stam doorbroken en de Australische en Amerikaanse opvolgers hebben het beleid gericht op representativiteit en tribale balans grotendeels voortgezet.

4.4.5 Rule of Law

Het verbeteren van de justitiële sector in Uruzgan was voor Nederland geen eerste prioriteit, aangezien keuzes moesten worden gemaakt. Wel werd het probleem snel onderkend en in 2007 werd een tijdelijke *rule of law* specialist aangetrokken die de –rudimentaire- justitiële sector in Uruzgan in kaart bracht. Vanaf eind 2008 schonk Nederland meer aandacht aan de justitiële sector. Het ging met name om de '*enabling environment*' voor het openbaar ministerie, rechters en gevangeniswezen.

Een onderdeel van het verbeteren van het justitionele systeem in Uruzgan was het faciliteren van de juridische infrastructuur. Deze ontbrak grotendeels in Uruzgan wat een deel van het capaciteitsprobleem veroorzaakte. Mede door de afwezigheid van goed georganiseerde formele rechtspraak maakte de bevolking veelal gebruik van informele vormen van rechtspraak, inclusief rechtspraak door Talibanleiders. Nederland heeft verscheidene kleine projecten ondersteund om de benodigde gebouwen op te knappen. Hierdoor kon er op een relatief makkelijke manier en op korte termijn bijgedragen worden aan het bevorderen van de *rule of law* in Uruzgan, hoewel op bescheiden wijze. Voorbeelden hiervan zijn het herstellen van de rechtbank in Tarin Kowt en de districtsrechtbank in Chora, waardoor deze weer in gebruik konden worden genomen. Ook zijn er huizen gerenoveerd voor rechters om het op deze manier mogelijk en aantrekkelijker te maken voor rechters om naar Uruzgan te komen. Door te investeren in de infrastructuur heeft Nederland een bijdrage geleverd aan het verbeteren van het aanzien van deze sector en het aantrekkelijker gemaakt voor justitieel personeel om zich tijdelijk in Uruzgan te vestigen.

Ook op het gebied van justitiële inrichtingen heeft Nederland een bijdrage geleverd. Mede dankzij Nederlandse steun heeft het *Central Prisons Department* additioneel personeel aan Uruzgan toegekend en heeft het

22 TLO 2010, p. 28
23 TLO 2010, p. 53-54

gevangenispersoneel van het ministerie van Justitie in Tarin Kowt training gekregen in correcte behandeling van gedetineerden en in gevangenisbeheer. Om de behandeling van gedetineerden door de Afghaanse overheid te verbeteren, was in de Artikel 100-brief uit 2005 opgenomen:
"*Daarbij wordt onder meer gedacht aan de bouw van een detentiefaciliteit die voldoet aan internationale normen, alsmede aan training van bewakers, uitleg en assistentie aangaande nationale en internationale monitoring, etcetera.*"
Vanaf het begin van de missie werd door politiek adviseurs gewerkt aan een plan, en aan de uitvoer hiervan, voor de bouw van een gevangenis in Tarin Kowt. De bouw van deze gevangenis is een uiterst moeizaam proces gebleken en een voorbeeld van hoe stroef infrastructurele projecten in provincies als Uruzgan kunnen verlopen. Uiteindelijk kon in het voorjaar van 2011 de detentiefaciliteit officieel worden geopend en in gebruik worden genomen.

Om de problemen op het gebied van *rule of law* goed in kaart te brengen heeft Nederland hiernaar in 2010 door het Duitse Max Planck Instituut een studie laten uit voeren. Toen de studie afgerond werd in 2010 was inmiddels besloten dat Nederland Uruzgan zou verlaten. Om er zorg voor te dragen dat de aanbevelingen van het Max Planck Instituut zouden worden nageleefd is de studie breed gedeeld met donoren en de opvolgers van Nederland in Uruzgan.

Subconclusie rule of law
Voor een wezenlijke verbetering in de juridische sector in Uruzgan was de Nederlandse aandacht aan deze sector te kort en door de korte tijdspanne alleen gericht op infrastructuur en veel minder op capaciteitsontwikkeling. Ondanks een bescheiden toename van aandacht en interesse voor het vervullen van juridische banen in Uruzgan, kampt de provincie nog steeds met grote capaciteitsproblemen.

4.4.6 Detentie
De Nederlandse omgang met gedetineerden was vanaf het begin van de missie een belangrijk aandachtspunt. ISAF-eenheden hadden de bevoegdheid om onder bepaalde omstandigheden personen gevangen te nemen. Dat gold ook voor de Nederlandse militairen. Gevangenen moesten binnen 96 uur worden overgedragen aan de Afghaanse autoriteiten. Tot het moment van de overdracht aan de Afghaanse autoriteiten waren ISAF partners verantwoordelijk voor een correcte behandeling van gevangenen. Aan ISAF deelnemende landen waren niet verantwoordelijk voor gevangenen die door het Afghaanse leger of de politie gevangen waren genomen.

Voorafgaand aan de missie in Uruzgan heeft de Nederlandse regering schriftelijke afspraken gemaakt met de Afghaanse regering over de overdracht en behandeling van personen die Nederlandse militairen in Afghanistan gevangen namen en overdroegen aan de Afghanen.

In de Artikel 100-brief uit 2005 is daarover het volgende opgenomen:
".. is met de Afghaanse regering overeengekomen dat op gevangenen die door Nederland zijn overgedragen, de doodstraf niet zal worden toegepast. De Afghaanse autoriteiten zullen de betrokken gevangenen behandelen in overeenstemming met toepasselijke internationale standaarden. De betrokken gevangenen kunnen worden bezocht door vertegenwoordigers van de onafhankelijke Afghaanse mensenrechtencommissie («Afghan Independent Human Rights Commission», AIHRC), het Internationale Rode

Kruis, VN-mensenrechtenrapporteurs en de Nederlandse ambassade. De Afghaanse autoriteiten zullen de Nederlandse ambassade op de hoogte stellen van belangrijke stappen in de juridische procedure, zoals het begin van een proces of vrijlating."

Deze afspraken waren in lijn met de Geneefse Conventies, waar tevens naar gerefereerd werd in de motie van Baalen van eind november 2005 waarin de zorg over de behandeling van gevangenen werd uitgesproken. Daarnaast werd afgesproken dat het ICRC en de AIHRC binnen 24 uur geïnformeerd werden zodra een gevangene was opgenomen in de *Temporary Holding Facility* op Kamp Holland. Ook werden deze organisaties geïnformeerd over eventuele vrijlating dan wel overdracht aan het *National Directorate of Security* (NDS). Binnen een week na de overdracht van de gevangene aan de Afghaanse autoriteiten werd deze in de regel bezocht door een medewerker van de ambassade in Kabul of de politiek adviseur in Tarin Kowt. Vervolgens bezocht een van hen de gevangene om de drie maanden. Nederland heeft ook de door Australië overgedragen gevangenen gemonitord op basis van dezelfde principes.

Tijdens de missie zijn ruim 500 personen gevangen genomen die onder deze regeling vielen. De meerderheid is kort na gevangenname weer vrijgelaten. Een deel is op basis van het *Memorandum of Understanding* (MoU) met Afghanistan overdragen aan het NDS. Bij deze groep waren er gegronde redenen voor verder onderzoek naar mogelijke strafbare feiten.

Subconclusie detentie
De afspraken in het MoU zijn over het algemeen goed nageleefd. Waar dit niet het geval was, zijn de Afghaanse autoriteiten hier op aangesproken. De door Nederland overgedragen gevangenen zijn niet gemarteld of onmenselijk behandeld. Bij klachten van de gevangenen zorgde Nederland dat deze behandeld werden door de Afghaanse autoriteiten. Tijdens de missie zijn geen klachten gegrond verklaard. Er was een goede toegang voor de monitoringsorganisaties en de ambassade om de gevangenen te bezoeken. Het ICRC en de AIHRC waren over het algemeen zeer tevreden over de manier waarop de TFU is omgegaan met detentie. *Amnesty International* concludeerde in 2007 dat het Nederlandse MoU beter lijkt te functioneren dan dat van sommige andere landen.

4.4.7 Mensenrechten
De regering stelde zich tot doel dat aan het eind van de missie mensenrechten een grotere rol zouden moeten spelen in Uruzgan, zoals verwoord in de Artikel 100-brief van 2007. De mensenrechtensituatie in Afghanistan was, ook na de val van de Taliban, zorgelijk. De voornaamste thema's waren geweld tegen vrouwen en meisjes, beperking van de vrijheid van meningsuiting, een cultuur van straffeloosheid en de uitvoering van de doodstraf. Het ondoorzichtige Afghaanse wetgevingsproces en de zwakte van het formele justitiële systeem vormden daarbij grote belemmerende factoren. Tevens was het maatschappelijk middenveld nog te zwak om de naleving van de mensenrechten door de Afghaanse regering goed te kunnen monitoren.

Mensenrechten, en meer specifiek het beschermen van de bevolking en het verbeteren van de toegang tot basisvoorzieningen, vormden een belangrijk uitgangspunt van de Nederlandse missie. Bij alle interventies en activiteiten speelde wel de vraag of de situatie van de bevolking in Uruzgan zou kunnen worden verbeterd door een bepaalde interventie, waardoor aandacht voor mensenrechten in alle gebieden van de missie terugkwam.

Nederland heeft op nationaal niveau diverse activiteiten op het terrein van mensenrechten gefinancierd. Hierbij ging het onder meer om toegang voor Afghaanse vrouwen tot het rechtssysteem, *transitional justice*, onderwijs en democratisering. Nederland investeerde in speciale programma's van bijvoorbeeld het *United Nations Development Fund for Women* (UNIFEM) en de AIHRC die tot doel hadden discriminatie van vrouwen tegen te gaan en gelijkheid van mannen en vrouwen in rechten en plichten te bevorderen. In bilaterale contacten met de Afghaanse overheid bracht Nederland meerdere malen verschillende mensenrechtenkwesties onder de aandacht. Tevens werden er nauwe contacten onderhouden met de AIHRC, diverse Afghaanse NGO's, Europese partners en de VN. Tevens werd met behulp van Nederlandse financiële steun technische assistentie verleend aan Afghanistan ten behoeve van de samenstelling van het eerste nationale *Universal Periodic Review* (UPR) rapport van de VN. Nederland droeg bij aan de financiering van een Afghaanse radio en TV zender die educatieve programma's maakten over de rechten en plichten van Afghaanse burgers volgens de Afghaanse grondwet.

Nederland was met name bezorgd over geweld tegen vrouwen en meisjes en beperking van de vrijheid van meningsuiting in Afghanistan. De internationale gemeenschap, inclusief Nederland, heeft diverse malen zijn zorgen uitgesproken richting de Afghaanse autoriteiten over de tekst van de Shia-wet vanwege enkele voor vrouwen discriminerende bepalingen. Verder nam Nederland deel aan het opstellen van het NAVO-rapport *Operational Effectiveness and UN Resolution 1325 – Practices and Lessons in Afghanistan.* Naar aanleiding van dit rapport werd besloten twee genderadviseurs aan te stellen binnen het ISAF hoofdkwartier in Kabul. Nederland heeft zelf een mensenrechtenspecialist, m.n. actief op het gebied van vrouwenrechten en jeugddelinquenten, een genderspecialist binnen de Nederlandse personele bijdrage aan de EUPOL-missie in Afghanistan en een genderspecialist binnen het ISAF hoofdkwartier ingezet. Daarnaast heeft de NGO *Save the Children* aandacht bevorderd voor kinderrechten door middel van radio-uitzendingen voor en door kinderen en de cursussen op het gebied van kinderrechten voor onderwijzers en politieagenten.

Gedurende de missie in Uruzgan is er veel geïnvesteerd om de toegang tot basisvoorzieningen (zoals het recht op onderwijs, ook voor meisjes en betere gezondheidszorg voor de bevolking) te vergroten (zie bijlage B). Binnen de opbouw van goed bestuur en rechtshandhaving besteedden de NGO's, de VN en het PRT ook aandacht aan mensenrechten en de positie van vrouwen. Zo heeft Nederland bij de lokale autoriteiten verschillende misstanden op het gebied van mensenrechten aangekaart en middelen om daar actie op te ondernemen beschikbaar gesteld. Het PRT heeft op gepaste wijze contact gezocht met vrouwen in de provincie en onder andere via radio-uitzendingen aandacht gevraagd voor de noodzaak van respect voor vrouwen en meisjes en hun rechten.

Subconclusie mensenrechten
Met het totaal aan interventies en ontplooide activiteiten heeft Nederland de Afghaanse autoriteiten geholpen om de bevolking tegen geweld te beschermen en zijn meer kansen op ontwikkeling geboden. De conservatieve, tribale en diepgelovige moslimbevolking van Uruzgan had tot de komst van Nederland nog weinig te maken gehad met meisjes die naar school gingen, vrouwen die toegang kregen tot medische verzorging en tegenstanders die met respect voor hun individuele rechten werden behandeld. Geconcludeerd mag dan worden dat er een begin is gemaakt met het bewustwordingsproces over en de toepassing van gelijke

mensenrechten voor iedereen in Uruzgan, maar dat de situatie van vrouwen ook naar Afghaanse standaarden moeilijk blijft.

4.4.8 Drugsbestrijding

Uruzgan is een van de traditionele opiumgebieden van Afghanistan en was in 2004 de vierde provincie wat betreft landoppervlakte waar papaver werd verbouwd. Vanaf het begin van de missie waren er aanwijzingen dat ook in Uruzgan autoriteiten betrokken waren bij de drugshandel. Hierdoor had de drugsproblematiek ook een slechte invloed op het lokale bestuur. Daarnaast vormt de opbrengst van de verkoop van drugs een potentiële belangrijke bron van inkomsten voor de opstandelingen.

ISAF kon de Afghaanse overheid bijstaan in de drugsbestrijding, maar ISAF was juridisch niet bevoegd om oogsten te vernietigen of anderszins zelfstandige acties te ondernemen tegen drugsproducenten. In 2005 zijn de EU en Afghanistan overeengekomen samen te werken op het gebied van drugsbestrijding. Bij de verlenging van de missie in 2007 werden beleidsprioriteiten van de Nederlandse missie voor drugsbestrijding aangekondigd. Het ging om een consistente informatiecampagne voor boeren, het beschikbaar komen van alternatieve inkomstenbronnen (mede in het kader van een brede rurale ontwikkelingsstrategie), en meer aandacht voor wetshandhaving en interdictie.

In 2007 sloot Nederland een overeenkomst met de Amerikaanse *Drugs Enforcement Administration* (DEA) om een team van de DEA in Uruzgan te plaatsen. Dit team verzamelde inlichtingen en werkte nauw samen met de Afghaanse *National Interdiction Units*, die landelijk opereren om grote drugshandelaren en producenten op te pakken. In de praktijk heeft DEA echter niet aan de verwachtingen kunnen voldoen, omdat de prioriteit bij andere provincies werden gelegd.

Het beleid van Nederland was erop gericht bij te dragen aan een programma om boeren van alternatieve inkomstenbronnen te voorzien, binnen de kaders van het Afghaanse nationale drugsbestrijdingplan. Daarbij wilde Nederland onder andere inspelen op de relatief hoge wereldmarktprijzen voor voedselgewassen. Dit maakte een overstap voor boeren aantrekkelijker. In eerste instantie werd vooral via kleine projecten en nationale programma's van het Afghaanse ministerie van Rurale Ontwikkeling (MRRD) gewerkt aan het herstel van irrigatiekanalen, distributie van zaden en kunstmest, en het opbouwen van infrastructuur. In februari 2007 werd n.a.v. een missie bestaande uit onder meer vertegenwoordigers van de ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid en Buitenlandse Zaken samen met Afghaanse en Britse deskundigen een onderzoek gestart naar alternatieve bestaansmogelijkheden. Diverse projecten op het gebied van saffraan, fruitbomen, pluimvee en groenteteelt zijn concrete resultaten van dit onderzoek, waaronder het project van GTZ gericht op '*alternative livelihoods'*. De FAO voerde tussen 2008 en 2010 een programma uit om op grote schaal boeren te voorzien van tarwezaden en kunstmest.

Daarnaast werden projecten ondersteund om de bewustwording van de gevaren van drugsgebruik te vergroten. De provinciale overheid in Uruzgan organiseerde meerdere anti-drugsbijeenkomsten. SABA-media organiseerde in samenwerking met de FAO een wekelijks voorlichtingsprogramma over de voordelen van legitieme gewassen boven illegale drugsteelt. Ook verzorgde deze organisatie voorlichtingsmateriaal en radio- en later ook Tv-programma's over drugsbestrijding en de strafrechtelijke aspecten van papaverteelt. Daarnaast werden de bijeenkomsten gebruikt om informatie

te verstrekken over alternatieve inkomstenbronnen. Vooral in de laatste periode is in Uruzgan steeds meer aandacht besteed aan de voorlichting van de negatieve gevolgen van drugsgebruik. De NGO *Save the Children* richtte in 2009 een verslaafdenbehandelingshuis met twintig plaatsen op, waarvoor een wachtlijst ontstond.

Met deze activiteiten zijn bescheiden resultaten geboekt. In 2009 daalde de papaverteelt in Uruzgan, vooral binnen de inktvlek. Sinds medio 2008 was een drugsbestrijdingspecialist van het Nederlandse Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) toegevoegd aan de TFU om de expertise en kennis op het gebied van drugsbestrijding te vergroten. Beschikbare informatie over drugshandel en productie werd in kaart gebracht en regelmatig werd overlegd met de internationale partners binnen ISAF.

Op het gebied van interdictie werd via de *United Nations Office for Drugs and Crime* (UNODC) de bouw van een kantoor voor de gespecialiseerde Afghaanse *Counter-Narcotics Police* gefinancierd. In Kabul is door de ambassade succesvol gelobbyd voor de uitbreiding van de *Counter Narcotics Police*.

Subconclusie drugsbestrijding
Tijdens de missie is constant aandacht geweest voor de manier waarop invulling kon worden gegeven aan de doelstellingen op het gebied van drugsbestrijding, vooral vanuit de TFU. Op het gebied van sociaaleconomische ontwikkeling zijn er activiteiten ontplooid die vruchten hebben afgeworpen. In eerste instantie is drugsbestrijding aan de Afghaanse autoriteiten overgelaten, op basis van de door de internationale gemeenschap gesteunde strategie. Die strategie gaat uit van alternatieven voor papaver, bestraffing van de netwerken en vernietiging van de oogst door lokale autoriteiten. Binnen het ISAF mandaat werden gaandeweg meer activiteiten ondernomen. De vraag wat de internationale en de Afghaanse rol was bleef daarbij een punt van aandacht. Nederland hanteerde het beleid dat het niet de rol van de NAVO was om tot eradicatie over te gaan. Nederland achtte teveel nadruk op eradicatie onverstandig, omdat het vooral de boeren en niet de handelaren zou treffen. Wel zag Nederland een rol in het ondersteunen van het aanpakken van netwerken (interdictie) en het verschaffen van alternatieve inkomsten aan boeren.

Algemene subconclusie goed bestuur
Op het gebied van goed bestuur zijn goede eerste stappen gezet met bescheiden resultaten. Wel moet erkend worden dat de resultaten niet voldeden aan de verwachtingen en aan de vooraf gestelde ambities. Vier jaar bleek niet genoeg om het bestuur in Uruzgan wezenlijk en structureel te veranderen, hiervoor was de complexiteit van de problematiek te groot. Hierbij speelt de steun tot op het hoogste nationale niveau voor de informele structuren en *powerbrokers* een grote rol, waardoor de formele structuren voordurend werden ondermijnd. Ook was er sprake van een verdelingsprobleem: Kabul heeft vele provincies te bedienen. Dit neemt niet weg dat veranderingen in gang zijn gezet die op termijn blijvende resultaten kunnen opleveren. Maar dit betekent niet dat er medio 2010 sprake was van 'goed bestuur' met voldoende capaciteit en legitimiteit om op zelfstandige wijze de gehele provincie aan te sturen. Voor de opbouw van goed bestuur in een land als Afghanistan en een provincie als Uruzgan is in ieder geval meer tijd nodig. Het *civil assessment* was zeer nuttig bij de vormgeving van het beleid op het gebied van goed bestuur. Doordat het *assessment* pas in de zomer van 2006 is uitgevoerd kon niet direct vanaf het begin van de missie gebruik worden gemaakt van de informatie uit dit *assessment.*

4.5 **Sociaaleconomische ontwikkeling**

4.5.1 Uitvoering en resultaten

De eerste twee jaar van de missie heeft Nederland zich, naast het uitvoeren van snelle, zichtbare projecten, geconcentreerd op Afghaanse nationale programma's en het faciliteren van hun komst naar Uruzgan. Om dit te bereiken moest ook worden geïnvesteerd in de lokale capaciteit in de provincie, zowel van de overheid als van NGO's. De belangrijkste kenmerken van de Nederlandse inzet waren ondersteuning van de Afghaanse overheidsinstellingen (Afghanisering) en het vergroten van de civiele ruimte (civilisering) in de provincie. Ten behoeve van de duurzaamheid van de programma's heeft Nederland getracht om zoveel mogelijk ruimte te creëren voor civiele partners zoals ministeries, NGO's en VN-organisaties opdat zij de activiteiten konden identificeren en uitvoeren. Zij hadden immers betere toegang tot de bevolking en waren bekend met de lokale cultuur. Voortdurend werd gezocht naar de juiste mix van instrumenten om enerzijds op korte termijn zichtbare resultaten te boeken en anderzijds duurzame Afghaanse ontwikkeling te steunen. Het ontwikkelingssamenwerkingprogramma in Uruzgan bestreek een groot aantal sectoren en thema's: veiligheid, goed bestuur, rechtsstaat en mensenrechten, gender, landbouw en rurale ontwikkeling, infrastructuur (verbindingswegen en watervoorzieningen), onderwijs en gezondheidszorg.

4.5.2 Afghanisering

De regering was van mening dat de sleutel tot het duurzaam stabiliseren van Zuid-Afghanistan in handen was van de Afghaanse overheid en de lokale bevolking. Zij dienden een belangrijke rol te spelen bij het identificeren, prioriteren en uitvoeren van projecten. Het *civil assessment* vormde hierbij één van de belangrijkste instrumenten. In overleg met de gouverneur werd gewerkt aan het operationeel maken van het *Provincial Development Committee* dat verantwoordelijk zou zijn voor het coördineren en aansturen van de wederopbouwactiviteiten. Afghanisering zou soms ten koste gaan van de snelheid van uitvoering van de programma's gezien de uiterst beperkte absorptiecapaciteit van de provincie.

In alle sectoren is getracht zoveel mogelijk via de Afghaanse overheid en met Afghaanse partners te werken. Zo investeerde Nederland in onderwijs via het ARTF door oormerking van middelen voor het onderwijsprogramma EQUIP van het Afghaanse ministerie van onderwijs. Daarnaast financierde Nederland de Nederlandse afdeling van de NGO *Save the Children,* welke werkt met Afghaanse uitvoerders. Zij voerden in samenwerking met het Afghaanse ministerie van onderwijs ook een deel van het EQUIP programma uit, waardoor Nederland meer zicht hield op de vorderingen van dit programma.

De versterking van de gezondheidszorg vond plaats via de Afghaanse NGO AHDS. AHDS voerde het nationale programma van het ministerie van volksgezondheid uit. Om deze nationale programma's ook in de provincie te kunnen implementeren, heeft Nederland verschillende bezoeken van Afghaanse ministers naar Uruzgan gestimuleerd. Tevens financierde Nederland het '*Dutch Consortium Uruzgan*' (DCU). DCU, een samenwerkingsverband van vijf Nederlandse NGO's, werkte in Uruzgan nauw samen met Afghaanse partners om het lokale draagvlak en de duurzaamheid voor de projecten te waarborgen. Het programma van DCU loopt tot april 2013. De rol van het DCU wordt in paragraaf 4.5.5.4 verder toegelicht.

De Nederlandse missie richtte zich met name, maar niet uitsluitend, op de drie meest bevolkte districten; Tarin Kowt, Deh Rawod en Chora. Ontwikkelingssamenwerking (OS)-activiteiten werden ook daarbuiten uitgevoerd om marginale bevolkingsgroepen te bereiken. De lokale bevolking en bestuurders hebben een belangrijke rol gespeeld bij het identificeren, prioriteren en uitvoeren van projecten. De activiteiten in de sectoren landbouw, rurale ontwikkeling en water, gefinancierd via het *Ministry of Rural Rehabilitation and Development* (MRRD), de FAO en lokale NGO's, werden grotendeels door middel van een volksraadpleging geïdentificeerd en zo veel mogelijk door lokale gemeenschappen uitgevoerd. De internationale en Afghaanse NGO's waren over het algemeen weinig gecharmeerd van samenwerking met de lokale overheden. Hoewel het onderling wantrouwen niet is weggenomen, is door middel van vele gesprekken tussen deze twee groepen, geïnitieerd door het PRT, het onderlinge contact en begrip toegenomen.

Subconclusie Afghanisering
De Afghaanse overheid staat centraal; de gouverneur en de ministeries moeten in staat zijn om basisdiensten te leveren. Dit brengt legitimiteit en stabiliteit. Daarom werd ingezet op de verbetering van de dienstverlening door de overheid om daarmee het draagvlak voor de overheid te vergroten. De dynamiek en invloed van politieke, tribale, sociale en economische structuur op de stabiliteit in een provincie als Uruzgan is groot. Begrip van de achtergronden van conflicten in de provincie was daarom essentieel. Nederland heeft derhalve veel energie gestoken voorafgaand én tijdens de missie in het in kaart brengen en analyseren van deze dynamiek en hun invloeden op het gebied en de bevolking.

Om duurzame resultaten te bewerkstelligen was het essentieel om de bevolking bij alle stadia van de projectcyclus te betrekken. De bevolking, tezamen met de overheid, vormt zelf de belangrijkste sleutel tot vrede, veiligheid en duurzame ontwikkeling. Veel tijd en energie werd daarom gestoken in het versterken van *social outreach* [24] en *ownership*. Lokale civiele organisaties werden in eerste instantie beschouwd als de belangrijkste partner voor duurzame ontwikkeling, later werd de rol van de provinciale overheid belangrijker en kwam er meer en betere interactie tussen beide groepen.

4.5.3 "Quick and Visible Projects" (QVP's) en "Equal Financial Ceiling" (EFC) projecten

De uitvoering en begeleiding van de QVP's kwam te liggen bij Afghaanse NGO's. Deze projecten werden gefinancierd ten laste van fondsen van Ontwikkelingssamenwerking en werden beheerd door de Nederlandse ambassade. Het ging daarbij om het herstel van wegen en irrigatiekanalen, gezondheidszorg, communicatie en rurale ontwikkelingsprogramma's. Alvorens de QVP's werden opgezet werd eerst de lokale dynamiek van het betreffende gebied nauwkeurig in kaart gebracht. De belangrijkste spelers ("*change agents*" en "*spoilers*"), de lopende en potentiële conflicten, en ergste noden in de districten werden geïdentificeerd. Vervolgens werd door middel van overleg met lokale NGO's, tribale ouderlingen, stamoudsten/stamleiders en *shura's* bekeken welke projecten prioriteit hadden. Op deze wijze trachtte de missie waar mogelijk een bindende werking te hebben tussen gemeenschappen en stammen.

24 http://www.isaf.nato.int/pdf/20090331_090331_afghanistan_report_2009.pdf

Naast deze op een specifieke dorpsgemeenschap gerichte activiteiten, werden ook zogenoemde *Equal Financial Ceiling*-projecten uitgevoerd in groepen van twintig dorpen verspreid over een vallei of rurale streek. Vaak betrof het hier vanwege de precaire veiligheidssituatie moeilijk toegankelijk gebieden met veel onderlinge conflicten. Bij de EFC projecten was het van belang dat deze in het moeilijk toegankelijk gebied ongeveer met dezelfde hoeveelheid fondsen werden uitgevoerd, om jaloezie en rivaliteit binnen de gemeenschappen te voorkomen. Deze projecten hebben geholpen om de bevolking te mobiliseren en te laten zien dat er een alternatief was voor aansluiting bij de Taliban.

Subconclusie QVP's
Dankzij de bereidheid van Afghaanse NGO's om met Nederlandse financiering te werken in Uruzgan en hun toegang tot de lokale bevolking konden vanaf het begin van de missie QVP's worden uitgevoerd. Na een voorzichtige start met een beperkt aantal Afghaanse NGO's om hun uitvoeringscapaciteit en financiële verantwoording te toetsen, ontwikkelde dit programma zich snel met meer NGO's en een grotere schaal van kleine activiteiten in alle districten. Deze waren snel zichtbaar voor de lokale bevolking, in eerste instantie werd niet officieel bekendgemaakt dat het Nederlandse financiering betrof om de uitvoerders niet in gevaar te brengen. Beide typen projecten bleken later de eerste opstap te zijn naar toepassing van de COIN strategie. Voorbeelden hiervan zijn de Mirabad-vallei, de Deh Rafshan-vallei en de Tangi-vallei.

4.5.4 Nationale programma's

Nederland was één van de drijvende krachten achter het *Afghan Reconstruction Trust Fund* (ARTF) en drong aan op een sterke, leidende rol van de nationale overheid. Niet alle provincies profiteerden van nationale programma's, ook al waren deze verbeterd. Door gericht te lobbyen, bij te dragen aan capaciteitsopbouw en selectieve ondersteuning konden donoren druk uitoefenen om de nationale programma's in meer provincies uit te rollen. Het ARTF wordt beheerd door de Wereldbank (WB) en ontvangt bijdragen van 27 donoren. Het fonds is sinds de oprichting in 2002 het belangrijkste instrument voor integrale en gecoördineerde financiering van de wederopbouw in Afghanistan en is gekoppeld aan de Afghaanse begroting. Vanuit het ARTF worden de lopende kosten van de Afghaanse overheid en investeringen in de wederopbouw gefinancierd. Het fonds levert een belangrijke bijdrage aan versterking van de legitimiteit en effectiviteit van de Afghaanse overheid. Vanuit het ARTF worden succesvolle programma's zoals het *National Solidarity Programme* (NSP) gefinancierd. Dankzij dit programma worden dorpen rechtstreeks betrokken bij de identificatie en implementatie van projecten.

Nederland heeft in de periode die deze evaluatie beslaat € 140 miljoen bijgedragen aan dit fonds. De totale bijdrage aan dit fonds is vanaf 2002 € 270 miljoen. Om ervoor te zorgen dat belangrijke wederopbouwprogramma's ook in Uruzgan zouden worden uitgevoerd, heeft Nederland een deel van haar bijdrage geoormerkt voor deze provincie.

De Nederlandse ambassade had sinds eind 2006 een aantal contracten gesloten om nationale programma's naar Uruzgan te halen. Dit betrof programma's op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg en plattelandsontwikkeling. Deze programma's zullen verderop in dit hoofdstuk worden toegelicht bij de beschrijving van de Nederlandse inzet op sectoraal niveau. Om de uitrol van de nationale programma's mogelijk te maken heeft Nederland meerdere malen bezoeken van Afghaanse ministers aan de

provincie Uruzgan gefaciliteerd. Ook tijdens bilaterale gesprekken in Kabul bracht Nederland deze kwestie telkens weer op.

De doorstroom van nationale fondsen naar het lokale niveau verliep, met name bij EQUIP, moeizaam. Oorzaken hiervan waren het gebrek aan goede (vlieg)verbindingen met de provincie en het ontbreken van een bankwezen waardoor de fondsen fysiek moesten worden getransporteerd. De provinciale en nationale autoriteiten hebben met steun van de ambassade gelobbyd bij nationale banken om afdelingen te openen in Uruzgan. De door WB en donoren gestimuleerde invoering van '*programme based budgeting*' voor de nationale begroting heeft door gebrek aan capaciteit bij het Afghaanse ministerie van Financiën en een institutioneel kader tot grote vertragingen geleid. Ondanks druk van donoren op dit en andere ministeries is dit probleem lang blijven voortbestaan.

Het streven om zoveel mogelijk via de overheid te werken had ook een keerzijde. Problemen op het bestuursvlak hadden ook een grote impact op de voortgang van de wederopbouw: zwakke formele overheidsstructuren bemoeilijkten de identificatie en implementatie van projecten. Vanwege de veiligheidssituatie waren er in de beginjaren maar weinig uitvoerende organisaties en weinig controles op provinciaal niveau door de WB. Bepaalde elites en *powerbrokers* hadden bovendien eigen belangen bij het wel of niet uitvoeren van projecten, met name als hier stukken grond en inhuur van personeel bij kwamen kijken. Daarnaast bleven formele sleutelfiguren, zowel aan de zijde van de donoren als bij de Afghanen, niet altijd lang op hun positie.

Subconclusie nationale programma's
Nederland heeft dankzij intensieve lobby activiteiten het voor elkaar gekregen dat er vanuit Kabul in vergelijking met andere provincies bovenmatig aandacht kwam voor een achtergestelde provincie als Uruzgan. Zo werd de uitrol van verschillende nationale programma's in de provincie mogelijk. De trage doorstroom van fondsen en de gebrekkige capaciteit op provinciaal niveau alsmede weinig controle door WB bleven echter een negatieve impact hebben op de uitvoering.

4.5.5 Civiele ruimte
In lijn met het geïntegreerde karakter van de Nederlandse inzet, is het credo steeds geweest 'zo civiel als mogelijk, militair waar nodig'. Primair was de focus op de bevolking gericht, waarbij meer welvaart de bevolking het benodigde perspectief moest geven op een betere toekomst. Hierdoor zou de voedingsbodem voor anti-regeringselementen kunnen wegvallen en hun steun voor de Afghaanse autoriteiten zou worden vergroot, waardoor stabiliteit zou worden bereikt. Gezien de afgebakende duur van de Nederlandse missie en met het oog op continuïteit in het opbouwproces, ook na het vertrek van de Nederlanders, heeft Nederland geprobeerd om zoveel mogelijk ruimte te creëren voor Afghaanse civiele partners en meerjarige programma's.

4.5.5.1 Civiele organisaties
Uruzgan was één van de minst veilige gebieden in Afghanistan, waar ook het Afghaans nationaal bureau voor statistiek geen gegevens had kunnen verzamelen. Dit had te maken met feitelijke onveiligheid maar ook met de perceptie van Afghanen ten aanzien van de provincie. Uruzgan werd gezien als een provincie waar de voornaamste kopstukken van de Taliban vandaan kwamen. De bewoners van de provincie werden beschouwd als een zeer conservatief volk. Gevolg van deze beeldvorming was dat weinig Afghanen er wilden werken. De animo voor civiele organisaties om programma's uit te

voeren en/of vestigingen te openen in Uruzgan was dan ook gering. De Nederlandse benadering in Uruzgan en met name het feit dat Afghaanse organisaties als gelijkwaardige partner werden behandeld en in de luwte konden werken, heeft steeds meer organisaties aangetrokken.

Hoewel er eind 2007 nog maar weinig NGO's in de provincie aanwezig waren, nam dit aantal geleidelijk aan steeds meer toe dank zij de aanhoudende Nederlandse inspanningen op dit gebied. De regering tekende een contract met de *Microfinance Investment Support Facility Afghanistan* (MISFA) voor het opzetten van een lokale afdeling van een NGO die financiële instellingen voor microkredietverenigingen oprichtte. De FAO toonde zich als eerste VN organisatie bereid in Uruzgan te gaan werken, in samenwerking met lokale NGO's. Daarnaast kregen de Duitse ontwikkelingsorganisatie GTZ en het DCU een subsidie toegekend voor multi-sectorprogramma's. Het zou enige tijd duren alvorens deze activiteiten tot zichtbare, maar over het algemeen duurzame, resultaten zouden leiden.

De provincie Uruzgan was niet alleen onveilig, maar ook nog erg ontoegankelijk en moeilijk bereikbaar. Nederland heeft daarom vanaf medio 2009 een civiele luchtvaartmaatschappij gesubsidieerd om vluchten naar de provincie te ondernemen. Daarnaast werd geïnvesteerd in de bouw van een civiele *terminal* op het vliegveld van Tarin Kowt.

4.5.5.2 Donorcoördinatie op provinciaal niveau

Gebrek aan capaciteit en onveiligheid in delen van de provincie waren de belangrijkste knelpunten voor ontwikkeling. In Afghanistan als geheel en ook in Uruzgan was sterk Afghaans leiderschap en VN donorcoördinatie nodig. Als gevolg van de Nederlandse inspanningen groeide het aantal civiele organisaties; eind 2008 waren dit er ruim twintig; lokaal, nationaal en internationaal. In de plaats van CIMIC en QVP's kwamen er steeds meer door Afghanen geleide OS-projecten. In 2010 waren er ruim vijftig lokale en internationale organisaties en programma's operationeel. De capaciteit van deze organisaties varieerde. Goede donorcoördinatie was op provinciaal niveau noodzakelijk. Daarom ondersteunde Nederland de versterking van de Afghaanse coordinatie op dit gebied en lobbyde Nederland bij UNAMA om een VN-kantoor in de provincie op te zetten. Ook het DCU speelde een belangrijke rol bij de coördinatie van de NGO's in Uruzgan. Vergroting van de civiele ruimte betekende niet alleen uitbreiding van de civiele staf van de VS, Australië en Nederland in Uruzgan, maar ook dat de Afghaanse overheid, de VN en NGO's stapsgewijs de stabilisatie- en wederopbouwtaken van het PRT zouden overnemen. Het PRT vervulde een belangrijke rol door de provinciale overheid te helpen de verschillende activiteiten op elkaar af te stemmen, inclusief het betrekken en aansporen van de *Provincial Development Council*. Nederland stimuleerde het opzetten van verschillende overlegstructuren. Er werd veel tijd en energie gestoken in het uitdiepen van de relatie met de Afghaanse *counterparts*. De ontwikkelingsadviseurs voerden intensief overleg met de provinciale ministeries en waren tegelijkertijd ook nauw betrokken bij de coördinatie op districtsniveau. Het overleg met de plaatselijke bevolking was cruciaal voor de prioriteitsstelling van en sturing over het OS-programma. Hiermee werd wederzijds begrip gecreëerd en stabiliteit gebouwd.

Ten behoeve van coördinatie, uitwisseling van informatie en een gezamenlijke inzet in de landbouwsector werd een '*Technical Working Group on Agriculture and Livestock*' opgericht o.l.v. het ministerie voor Landbouw (MAIL) en de FAO. Op bestuursvlak werd in samenwerking met IDLG de Uruzgan '*Sub-national Governance working group*' georganiseerd.

Verder was er een '*Provincial Medical Board*' voor alle actoren in de gezondheid. Vanaf eind 2008 was er een tweewekelijks coördinatie overleg van alle NGO's werkzaam in Uruzgan. Meer coördinatie met civiele actoren vereiste ook een groter civiel team: deze groeide zoals eerder aangegeven van drie naar twaalf politieke en OS-adviseurs.

Nederland verzette veel werk om UNAMA er van te overtuigen een sterkere coördinerende rol in de provincie op zich te nemen. Eind 2008 wierp dit zijn vruchten af; SVSG Kai Eide besloot tot de opening van een kantoor in Uruzgan. Het PRT bleef in veel opzichten nog een centrale rol vervullen, maar werd in de praktijk één van de vele spelers op het gebied van wederopbouw. Dit had wel tot gevolg dat de TFU minder inzicht en controle had over alle wederopbouwprocessen in de provincie, maar ook dat deze ontwikkelingsactiviteiten niet langer geheel afhankelijk waren van de ISAF-aanwezigheid.

4.5.5.3 Relatie en veiligheid hulporganisaties

Respect voor het mandaat en de expertise van verschillende actoren was van groot belang. NGO's waren waakzaam waar het hun autonomie betrof en zij wilden niet direct worden geassocieerd met ISAF. Ontwikkeling diende het domein te zijn van de centrale en provinciale overheden en de civiele actoren met expertise op deze terreinen. Programma's dienden niet te worden gekoppeld aan de militaire aanwezigheid of het PRT om te voorkomen dat deze werden gezien als onderdeel van het conflict. De relaties tussen de donoren en de NGO's verliepen daarom in eerste instantie via de ambassade in Kabul. Voor de NGO's was het ook zeer belangrijk dat zij zichtbaar onafhankelijk waren van de militaire operatie. Tegelijkertijd was het wel wenselijk dat de militaire eenheden de NGO's bij noodgevallen konden ondersteunen in hun veiligheid. Belangrijk in dit proces waren onder andere afspraken omtrent het verlenen van militaire ondersteuning in uitzonderlijke gevallen, medische bijstand en indien gewenst, luchttransport. Regelmatig vond ook overleg plaats over de veiligheidssituatie, waarbij PRT en NGO's informatie uitwisselden. In 2009 en 2010 wisten steeds meer NGO's de weg naar het PRT te vinden. Projectbezoek onder militaire begeleiding bleef onmogelijk. Het (civiele deel van het) PRT ontmoeten voor een gesprek op Kamp Holland, dan wel op neutraal terrein zoals het VN kantoor of op de *governor's compound* leverde geen problemen op bij de NGO's.

4.5.5.4 Samenwerking Nederlandse NGO's

In 2006 besloten drie Nederlandse NGO's (*Save the Children*, HealthNet TPO en Cordaid) hun krachten te bundelen in het '*Dutch Consortium for Uruzgan*' (DCU). In 2008 voegden zich nog twee andere Nederlandse NGO's bij het DCU: ZOA Vluchtelingenzorg en het *Dutch Committee for Afghanistan-Veterinary Programmes* (DCA).

DCU richtte zich op het verbeteren van een aantal basisvoorzieningen in de provincie Uruzgan:

- *civil society* en institutionele versterking (alle, in het bijzonder ZOA)
- gezondheidszorg (*Healthnet*/TPO)
- onderwijs (*Save the Children*)
- sociale ontwikkeling (*Save the Children*)
- rurale ontwikkeling (ZOA en CORDAID)
- diergezondheid en dierlijke productie (DCA).

DCU had een permanente aanwezigheid in de hoofdstad Tarin Kowt van de provincie en werkte onafhankelijk van de TFU. De meerwaarde van het programma van activiteiten van DCU was dat juist door samen te werken

met de lokale bevolking en lokale organisaties de activiteiten aansloten bij de eigen behoeften van de bevolking. Capaciteitsopbouw van de lokale partners en van de lokale overheid kreeg veel aandacht.

Niet alleen in het veld maar ook in Den Haag vond regelmatig overleg plaats met de Nederlandse NGO's (bijvoorbeeld in het Afghanistan Platform). De NGO's die deel uitmaakten van DCU waren hierbij aanwezig, maar ook andere Nederlandse NGO's werkzaam in Afghanistan. Tijdens deze bijeenkomsten kon open tussen Buitenlandse Zaken, Defensie en de NGO's worden gediscussieerd.

Subconclusie civiele ruimte
Vanaf het begin heeft Nederland nadrukkelijk samengewerkt met Afghaanse organisaties. Hiermee werd een basis gelegd waarbinnen ook nationale programma's, grotere internationale en nationale NGO's en VN organisaties (veiliger) konden werken. Dankzij geïntegreerde Nederlandse inspanningen zijn er talloze NGO's naar de provincie gehaald en werden de verschillende activiteiten in nauw overleg met de plaatselijke autoriteiten en vanaf mei 2009 ook met UNAMA, gecoördineerd. De aanwezigheid van UNAMA fungeerde als symbool van de internationale civiele presentie, waarbij in praktijk gold dat coördinatie van hulpactiviteiten ook door het PRT werd ondersteund. Een adequaat functionerend coördinatiepunt bij de overheid ontbrak evenwel, hetgeen de missie de afgelopen jaren flink parten heeft gespeeld. Het gebrek aan vertrouwen tussen NGO's en overheid is een tweede punt dat de effectiviteit van de inzet verminderde.

Het was essentieel om het onafhankelijke karakter van NGO's te waarborgen en daarmee hun veiligheid niet te compromitteren. Succesvolle inzet van civiele hulporganisaties vergde autonomie (geen verlengstuk van ISAF). Respect van mandaat en expertise van verschillende actoren diende voorop te staan. Discretie over programma, actoren en activiteiten was noodzakelijk: beperkte zichtbaarheid van externe actoren was van belang om de veiligheid van de lokale gemeenschappen en hun organisaties niet in gevaar te brengen.

4.5.6 Sectorale inzet
In eerste instantie had Nederland op een beperkt aantal sectoren ingezet. Omdat Nederland de belangrijkste donor en *lead nation* was, bleek het echter steeds moeilijker bepaalde sectoren niet op te pakken, vanwege de gewenste aansluiting bij de lokale vraag en de samenhang van activiteiten.

De onafhankelijke Afghaanse onderzoeksorganisatie TLO heeft gedurende de gehele missieperiode onderzoek gedaan naar de resultaten van de Nederlandse betrokkenheid in Uruzgan. In haar rapport van 2010[25] signaleerde TLO positieve resultaten van de Nederlandse 3D-inzet in Uruzgan. TLO stelde dat Nederland na vier jaar de provincie kon verlaten in de wetenschap dat de missie heeft bijgedragen aan veiligheid en ontwikkeling in Uruzgan. De Nederlandse inzet in Uruzgan werd beschouwd als een model van succesvolle civiel-militaire samenwerking binnen de context van *Counter Insurgency* in Afghanistan. Tevens gaf TLO aan dat de duurzaamheid van de resultaten zou afhangen van hoe de nieuwe ISAF partners, de VS en Australië, met de Afghaanse overheid voortbouwen op de Nederlandse inzet.

Teneinde de nog lopende projecten in goede banen te blijven leiden is er tot eind 2011 een POLAD/OSAD in Uruzgan geplaatst. Voorts heeft Nederland

25 TLO: "The Dutch Engagement in Uruzgan: 2006 - 2010. A TLO socio-political assessment"

heeft getracht waar mogelijk en nodig activiteiten over te dragen aan de VS en Australië. Naast het eerder genoemde *rule of law* onderzoek van Max Planck Instituut heeft Nederland een '*needs assessment*' laten uitvoeren naar de waterhuishouding in Uruzgan. Deze konden als basis dienen voor de ontwikkeling van concrete activiteiten in deze sectoren. De resultaten van beide onderzoeken zijn in 2010 gedeeld met de Amerikanen en Australiërs.

Het DCU werkt onafhankelijk van de militairen die in de provincie gelegerd zijn. Het vertrek van de Nederlandse militairen in augustus 2010 heeft in principe geen directe invloed gehad op het werk van de hulporganisaties. De projecten van het DCU en GTZ konden gewoon doorlopen.

Tevens worden diverse activiteiten met Nederlandse financiering door de Afghaanse overheid zonder directe Nederlandse inmenging uitgevoerd. De meeste langlopende programma's zijn nationale programma's en werden al door Afghaanse partners uitgevoerd. Het gaat hierbij om de programma's van MRRD (NSP, NABDP, NRAP), BPHS, MAIL/FAO en AICSC/IDLG en het onderwijsprogramma EQUIP. De WB dient erop toe te zien dat de Afghaanse ministeries de fondsen uit het ARTF goed besteden. Bij enkele kortlopende activiteiten is gezocht naar cofinanciering door andere donoren. Daarnaast werkte de Nederlandse POLAD/OSAD nauw samen met lokale autoriteiten en het *Combined Team Uruzgan* (CTU; de opvolgers van de TFU) om de veiligheid en uitvoerbaarheid van de infrastructurele projecten te waarborgen. CTU ziet de aanleg van de weg tussen Tarin Kowt en Chora als prioriteit.

Onderstaande resultaten per sector zijn afkomstig uit het TLO rapport en zijn voor zover mogelijk naast andere rapportages gelegd. Hierbij dient rekening te worden gehouden met het feit dat er van de provincie Uruzgan maar zeer weinig betrouwbare statistische gegevens bestaan. Dit bemoeilijkt het vergelijken van gegevens. Tevens geeft TLO aan dat het risico bestaat dat bepaalde overheidsstatistieken zijn gemanipuleerd. Sommige departementen zouden meer fondsen van de centrale overheid ontvangen indien zij het aantal onderwijzers of politieagenten op hun loonlijst kunstmatig verhogen.

4.5.7 Humanitaire hulp

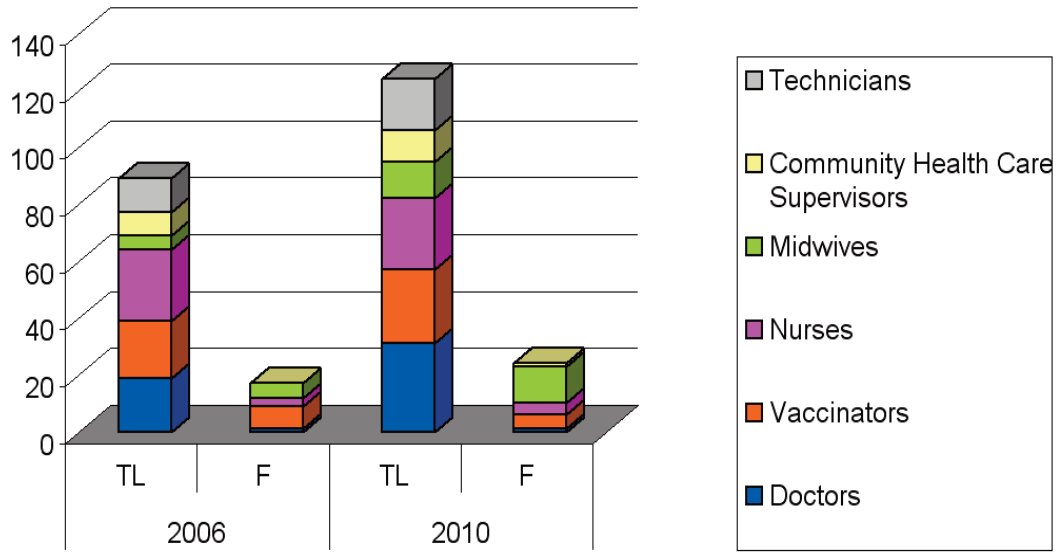
In de periode 2006 - 2010 heeft Nederland bijdragen geleverd aan een aantal VN-organisaties en het ICRC in Afghanistan via het *Humanitarian Action Plan*, een overkoepelend plan dat geheel Afghanistan omvat en onder toezicht staat van UNHCR. Er is in Uruzgan via lokale organisaties humanitaire hulp en noodhulp gegeven aan slachtoffers van watersnood en hagelstormen in Deh Rawod en enkele andere gebieden.

4.5.8 Gezondheidszorg

Prioriteit was het vergroten van de beschikbaarheid en toegankelijkheid van basisgezondheidszorg. Het nationale programma *Basic Packages of Health Services* (BPHS) werd in Uruzgan al door de Europese Commissie in samenwerking met Cordaid gefinancierd. In Uruzgan is de NGO AHDS (*Afghanistan Health and Development Service*) verantwoordelijk voor de uitrol van het BPHS. Door de jarenlange aanwezigheid in de provincie heeft AHDS goede toegang tot gemeenschappen en –naar lokale maatstaven- uitgebreide expertise. Nederland financierde in vergelijking met de Europese Commissie een aanzienlijk bredere uitrol van het programma BPHS. Doel was om na twee jaar gezondheidszorg toegankelijk te maken voor alle inwoners van de provincie.

Voor 2006 had slechts een klein deel van de bevolking van Uruzgan toegang tot medische zorg. Na vier jaar is het aantal klinieken in bijna alle districten (alleen Gizab niet) toegenomen en is in alle zes districten van Uruzgan een vorm van medische zorg beschikbaar. Het aantal operationele gezondheidsfaciliteiten is gegroeid van negen naar zeventien. Het aantal *health care staff* is gestegen van 89 naar 124 en het aantal artsen is ook toegenomen van 19 in 2006 naar 31 in 2010. Ook het aantal *community health workers* steeg van 130 naar 300, waaronder 100 vrouwen (Zie onderstaande staafdiagram voor een vergelijking van het gekwalificeerd medisch personeel in Uruzgan in het jaar 2006 en 2010). Het districtsziekenhuis van Tarin Kowt is uitgegroeid naar een provinciaal ziekenhuis. Tevens was er een toename van eerste hulpposten en werd de toegang van vrouwen tot basisgezondheidsvoorzieningen vergroot. Daarnaast vonden de volgende activiteiten plaats: educatie op het gebied van seksuele en reproductieve rechten, opleiden van gekwalificeerd personeel, behandeling van drugsverslaafden, en bewustwordingcampagnes over gezondheidskwesties en vaccinatieprogramma's.

De uitbreiding van gezondheidscentra liep vaak vertraging op door de instabiliteit in de gebieden waar deze moesten komen (in de meer stabiele gebieden was de infrastructuur al tot stand gekomen). Verder was het niet gemakkelijk om gekwalificeerd personeel, zoals vrouwelijke artsen en verpleegsters, te krijgen. De verwachtingen onder de bevolking waren vervolgens vaak hoger dan de beschikbare diensten. De *community health workers* zijn bijvoorbeeld in weze vrijwilligers, die zwaar worden overvraagd terwijl zij slechts eerste hulp kunnen bieden. Niet alle klinieken beschikken over gekwalificeerd personeel. De bevolking blijft daarom voor vele gevallen alsnog afhankelijk van het ziekenhuis in Tarin Kowt.



Staafdiagram afkomstig uit TLO rapport: Vergelijking gekwalificeerd medisch personeel in Uruzgan in het jaar 2006 en 2010.

TL: totaal aantal gekwalificeerd medisch personeel

F: aantal vrouwelijk medisch personeel

4.5.9 Onderwijs

De inzet van Nederland was gericht op het vergroten van het aantal duurzaam functionerende scholen en het vergroten van het aantal schoolgaande kinderen, inclusief meisjes. Met name voor dat laatste waren meer vrouwelijke leerkrachten nodig. Nederland ondersteunde de uitrol van het nationale onderwijsprogramma EQUIP in Uruzgan. Dankzij een Nederlandse en een lokale NGO (ANCC/*Save the Children*) kon deze uitrol plaatsvinden. In een eerste fase moesten drie districten van onderwijs worden voorzien. Het streven was om dit uiteindelijk in alle bevolkingsconcentraties te verwezenlijken. Dit programma richtte zich ondermeer op de bouw van scholen, betrokkenheid van oudercomités, curricula, versterkt onderwijsmanagement en *incentives* voor onderwijzers. Daarnaast was er aandacht voor ondersteunende centra voor management en toezicht op het onderwijs in de districten. Ook werd ingezet op het opzetten van een *teacher training college,* op een *multipurpose training college* en op onderwijsprogramma's specifiek voor achterstandskinderen (vooral meisjes). De doorstroom van nationale fondsen van het EQUIP-programma naar de provincie verliep echter moeizaam. Hierdoor ontstonden achterstanden bij de bouw van scholen en bij het uitbetalen van lerarensalarissen. Nederland heeft dit probleem veelvuldig samen met andere donoren aangekaart.

Het aantal functionerende scholen en het aantal schoolgaande kinderen in Uruzgan is over de periode 2006 - 2010 aanmerkelijk toegenomen: van 34 naar 166 operationele scholen; 42.772 kinderen gaan regelmatig naar school, waarvan 6.774 meisjes. Het EQUIP-programma heeft alle districten van onderwijs voorzien, behalve die van Chahar Chineh en Gizab. Wel heeft EQUIP lesmateriaal ter beschikking gesteld aan scholen in Gizab via een Afghaanse NGO. Nederland ondersteunde het EQUIP-programma ook voor de bouw van lagere scholen. Medio 2010 waren er 53 nog in aanbouw, waarvan er 42 reeds opereerden op tijdelijke andere locaties. Er werden ook '*School Management Committees*' opgezet. Ook in Khas Uruzgan werden met Nederlandse middelen via UNICEF tien EQUIP-scholen gefinancierd. Een kanttekening is dat monitoring op het EQUIP-programma tekort is geschoten.

Voor de duurzaamheid van deze investeringen was het essentieel dat er niet alleen een gebouw werd neergezet, maar dat er ook leraren kwamen en lesmateriaal beschikbaar was. Naast het EQUIP programma heeft Nederland daarom de NGO *Save the Children* gefinancierd voor de uitvoering van onderwijsprojecten in Uruzgan. Op verzoek van het Afghaanse ministerie van Onderwijs heeft deze NGO zich toegelegd op ondermeer uitbreiding van gekwalificeerd onderwijspersoneel in de vijf zuidelijke provincies met accent op Uruzgan en verbeterde toegang tot onderwijs door verhoging van het aantal scholen. In 2010 zijn er volgens de beschikbare gegevens in totaal 1.126 onderwijzers, waarvan 67 vrouwelijke. Echter, de uitbetaling van salarissen laat vaak enkele maanden op zich wachten. Dit maakt dat leraren soms andere bronnen van inkomsten gaan ontwikkelen en niet meer beschikbaar zijn voor de leerlingen. Bovendien moeten de leraren hun salarissen vaak zelf ophalen in Tarin Kowt, waardoor zij een deel van hun salaris kwijt zijn aan reiskosten en omkoping. Met de komst van de nieuwe gouverneur in december 2010 zijn er nieuwe kansen ontstaan om aan deze kwalijke praktijken een einde te maken.

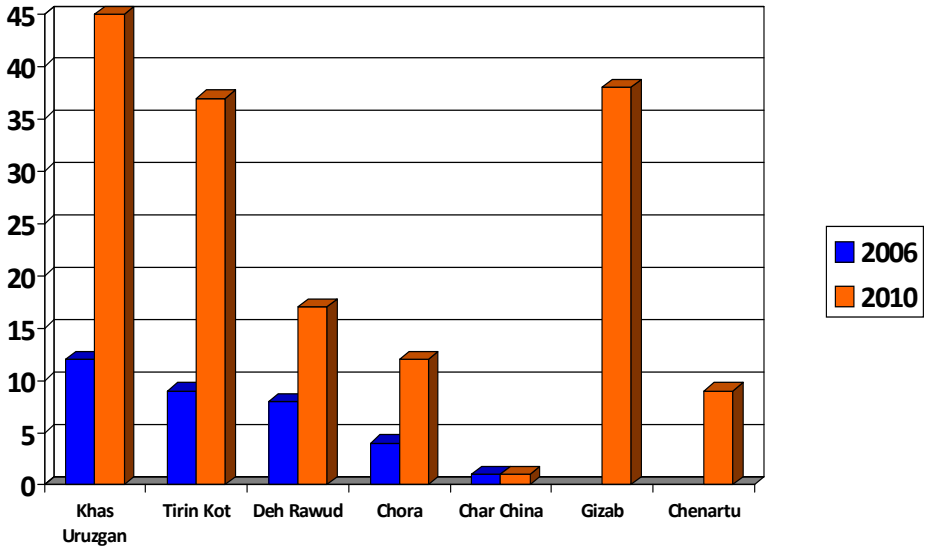
Tevens heeft *Save the Children* zich via het '*Quality Primary Education Project*' (QPEP) gericht op c*ommunity based learning*. Dit is een succesvolle activiteit gebleken, waarbij *Accelerated Learning Classes* (ALC's) op

huislocaties werden opgezet voor kinderen die door de instabiele situatie geen formeel onderwijs hebben kunnen genieten. In totaal zijn er 130 van deze klassen opgezet.

Tot slot zijn, op verzoek van het ministerie van Onderwijs, om tegemoet te komen aan het nijpende lerarentekort, 120 onderwijsbeurzen georganiseerd voor studenten uit de zuidelijke provincies (minstens 60 uit Uruzgan). Naar verwachting zal ongeveer de helft terugkeren naar hun gebied om les te gaan geven. Allen hebben een contractuele verplichting om twee jaar in hun provincie van oorsprong les te gaan geven.

Ook het DCU-programma besteedde en besteedt aandacht aan verschillende onderwijsaspecten, zoals de educatieve radioprogramma's, onderwijs over gezondheid en kinderrechten. AUSAID heeft in 2011 een contract gesloten met *Save the Children* om in de sectoren onderwijs en gezondheidszorg verder te gaan met capaciteitsopbouw.

Groei van het aantal (operationele) scholen in Uruzgan (2006 - 2010).



4.5.10 Plattelandsontwikkeling & infrastructuur

De basis voor economische groei in Uruzgan berust met name in de landbouw en, in mindere mate, veeteelt. Daarom richtten de Nederlandse activiteiten in deze sector zich op het verbeteren van de infrastructuur (de ontsluiting van dorpen en dorpsmarkten) en het ondersteunen van productieketens voor alternatieve gewassen (in plaats van papaver).

4.5.10.1 Infrastructuur

Nederland droeg zowel via het ARTF als via geoormerkte financiering bij aan diverse programma's van het *Ministry of Rural Rehabilitation and Development* (MRRD). Hiermee werden kleinschalige provinciale infrastructuurprojecten zoals rurale wegen, bruggen en irrigatiewerken uitgevoerd en nationale programma's gericht op herstel en aanleg van infrastructuur zoals het *National Rural Access Programme* en *National Area Based Programme* ondersteund. Deze inzet op nationale en provinciale programma's werd gecomplementeerd met CIMIC-projecten, QVP's en NGO's, zodat de bevolking zelf, via *cash for work* direct een eigen aandeel had in de ontwikkeling van de kleine lokale infrastructuur. Met deze kleine projecten werd ongeveer 60% van de bevolking bereikt. Daarnaast zijn

dankzij Nederlandse investeringen twee bruggen over de Helmand rivier in Gizab gebouwd.

Nederland investeerde en investeert ook in een aantal belangrijke grote infrastructurele voorzieningen in de provincie, waaronder de weg van Tarin Kowt naar Chora en civiele voorzieningen (*terminal* en toegangsweg) bij het vliegveld. Deze weg verbindt de twee belangrijkste handelscentra van de provincie en geeft tevens betere toegang tot markten in Kandahar. De weg levert sinds juni 2010 al een tijdswinst van meer dan één uur op de eerste 20 km. De verbeteringen aan de weg Tarin Kowt – Chora hebben tot meer bedrijvigheid, betere markttoegang, betere toegang tot gezondheidszorg en minder transportkosten geleid. In een rapport van GTZ ('*road survey*') valt op te maken dat er een verdrievoudiging van het verkeer heeft plaatsgevonden. Beide projecten worden uitgevoerd door de Duitse ontwikkelingsorganisatie GTZ en dragen bij aan de ontsluiting van de provincie. Een belangrijk probleem bleef de hoofdader van Kandahar naar de provincie Uruzgan, waar de veiligheid nog steeds veel te wensen overliet en krijgsheren een monopolie hadden op transportbeveiliging.
De Afghaanse civiele luchtvaartmaatschappij KamAir voerde met een Nederlandse subsidie drie passagiersvluchten per week uit tussen Kabul en Tarin Kowt. De financiering die plaatsvond tussen juni 2009 en mei 2011 was een aanloopfinanciering om een duurzame luchtverbinding tot stand te brengen in een ontluikende markt. De vluchten konden vanaf het najaar van 2008 35 passagiers vervoeren en zaten steeds nagenoeg vol. Zo werd de provincie ontsloten voor medewerkers van de Afghaanse overheid, NGO's en zakenmensen.

4.5.10.2 Alternatieve bestaansmogelijkheden (*alternative livelihoods*)

De FAO heeft dankzij Nederlandse financiering tarwezaad en kunstmest in Uruzgan gedistribueerd. Dit leverde een bijdrage aan duurzame voedselautonomie van de provincie. In de periode augustus 2008 tot en met december 2009 zijn 18.283 huishoudens voorzien van ruim 900 ton gecertificeerde tarwezaden en ruim 1800 ton kunstmest. In de periode augustus 2009 tot januari 2011 zijn in totaal 17.365 huishoudens in Uruzgan en Daikundi voorzien van 875 ton tarwezaden en 1750 aan kunstmest. De oogsten waren hierdoor groter; 44 % meer in vergelijking met de oogst die afkomstig was van lokale tarwezaden. Tevens heeft FAO steun gegeven aan 2050 zwakke rurale huishoudens om de inkomenspositie duurzaam te verbeteren: het betrof hier projecten op het gebied van visserij, het houden van bijen, melkvee, fruitbomen en groenteteelt. Tevens zijn kippen aan 500 gezinnen (weduwen met kinderen) gedistribueerd. Daarnaast ontvingen 15.000 families groentezaden.

Het Nederlandse tuinbouwbedrijf *Growing Sales Exchanges* (GSE) legde zich ook toe op alternatieve gewassen en voerde zowel een saffraanproject als fruit- en groenteteelt activiteiten uit in de provincie. Aan het saffraanproject van GSE hebben in totaal 500 boeren deelgenomen. De oogst bedroeg in 2008 circa 53 kg en in 2009 105 kg. In 2010 was de opbrengst circa 200 kg. Over het algemeen is de saffraan van goede kwaliteit. De boeren hebben trainingen in verschillende stadia van de saffraanteelt gekregen (aanplant, teelt, bemesting, irrigatie, oogst en verwerking van het saffraan). De verwachting is dat de saffraanbollen zich in de loop van een periode van vijf jaar met een factor twee tot drie zullen vermenigvuldigen.

Tevens had Nederland een uitgebreid samenwerkingsprogramma met GTZ, dat gericht was op geïntegreerde plattelandsontwikkeling in Uruzgan. Door introductie van nieuwe gewassen zoals saffraan, circa 1 miljoen fruitbomen (gedistribueerd door verschillende organisaties) en groentezaden is de

diversiteit van gewassen in de provincie sterk verbeterd en zijn er alternatieven geboden voor de verbouw van papaver. De resultaten en impact van deze meerjarige gewassen (alle fruitboomsoorten en saffraan) is pas op langere termijn vast te stellen. Van de jaargewassen (zoals tarwe en groente) is al vast te stellen dat dankzij deze distributie het inkomen van vele boeren is vergroot.

4.5.10.3 Microkredieten

Via de *Microfinance Investment Support Facility of Afghanistan* (MISFA) werden de aangesloten microkredietinstellingen door Nederland verzocht om projectvoorstellen op het gebied van kleinschalige kredietfaciliteiten voor Uruzgan in te dienen. MISFA is de overkoepelende organisatie van alle instanties op het gebied van microkrediet in Afghanistan. In juli 2010 waren er 1874 microkredieten verstrekt met een totale waarde van ruim $ 1 miljoen. Voor de verlening van deze kredieten zijn coöperatieven opgezet, die in totaal 2204 leden hadden. Leningen werden gedeeltelijk in cash uitgegeven en deels in natura zoals zaden, kunstmest etc. Door aansluiting bij de lokale markt, de cultuur en de manier van zakendoen wordt het micro-kredietensysteem breed geaccepteerd. Ondernemers uit alle sectoren -boeren, dienstverleners en ambachtslieden– zijn met behulp van de kredieten in staat om kleine investeringen te doen en daarmee de productiviteit en de kwaliteit van hun onderneming te verbeteren.

4.5.10.4 Beroepsonderwijs

In Uruzgan is grote behoefte aan geschoolde arbeidskracht, maar er is geen aanbod aan technisch onderwijs (uitgezonderd de Australische ambachtsschool binnen het PRT). Nederland financierde en financiert daarom GTZ voor het oprichten van een technische school in Tarin Kowt en een landbouwvoorlichtingscentrum buiten Tarin Kowt. De school is nog niet gereed.

In samenwerking met het Nederlandse ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid werd op verzoek van de Afghaanse regering 'Wageningen Universiteit en Research' (WUR) ingeschakeld om te helpen bij de formulering van het nationale landbouwonderwijs en de ontwikkeling van een landbouwonderwijscurriculum. Een onderdeel hiervan is het oprichten in Uruzgan van een voorlichtingscentrum. Dit centrum en het bovengenoemde centrum zijn uiteindelijk een project geworden. Daarnaast heeft de Nederlandse NGO DCA als onderdeel van DCU paraveterinaire units opgericht en de training verzorgd van paraveterinairen. Als onderdeel van EQUIP is er een lerarenopleiding in de provincie gestart en is, zoals eerder gemeld, in 2010 met Australische financiering gestart met een opleiding voor aankomende ambtenaren opgeleid via '*Afghan Independent Civil Service Commission*' (AICSC).

4.5.11 Water en energie

De bevolking van Uruzgan is afhankelijk van de landbouw voor voeding en inkomsten. Goed waterbeheer is voor de landbouw van groot belang. Water is in Uruzgan een schaars goed en een oneerlijke verdeling kan leiden tot conflicten.

Nederland heeft dankzij de inzet van het PRT en CIMIC en met behulp van duurzame ontwikkelingsprojecten veel gedaan aan kleinschalige, lokale projecten in heel Uruzgan, zoals waterpompen en irrigatiekanaaltjes. Op iets grotere schaal werden er met Nederlandse financiering microdammen en oeverbeschermingen aangelegd en *karezes* (ondergrondse kanalen) gerepareerd. Daarnaast ondersteunde Nederland de provinciale overheid en

lokale gemeenschappen om waterconflicten op vreedzame wijze en in dialoog op te lossen.

In totaal zijn er van 2006 tot 2009 54 projecten uitgevoerd op het gebied van irrigatie en 97 projecten ter verbetering van de watervoorziening en sanitatie. Het werk van DCU is hierbij nog niet meegerekend.

Daarnaast voerde GTZ voor Nederland verschillende waterprojecten uit. Door deze organisatie zijn onder andere 108 waterputten geboord voor 2.100 huishoudens; vijftien microdammen aangelegd; tien micro waterkrachtinstallaties gebouwd; drie bruggen gebouwd en vijf waterreservoirs aangelegd. De bevolking heeft nu beter toegang tot niet alleen schoner maar ook meer drinkwater. Door verbeterde irrigatie zijn de oogsten van de boeren vergroot en is er, ook voor verkoop op de markt, meer graan en maïs beschikbaar. De diversiteit van gewassen is ook toegenomen.

Met Nederlandse financiering is tevens een inventarisatie van de waterhuishouding in Uruzgan gemaakt door een consortium bestaande uit Royal Haskoning, Deltares, de Technische Universiteit Delft en VNO–NCW.

De meeste districten hebben geen duurzame toegang tot elektriciteit. In Khas Uruzgan zijn onder het *National Solidarity Programme* tien generatoren geleverd. Daarnaast heeft GTZ in februari 2009 een studie uitgevoerd naar de vraag naar energie en het potentieel aan (duurzame en fossiele) energieopwekking. Het advies is gericht op de districtscentra en rurale gebieden. Deze studie dient als handvat voor het opstellen van een provinciaal energieplan en vervolgactiviteiten in samenwerking met de provinciale autoriteiten.

4.5.12 Media/communicatie

In 2006 was er in Uruzgan naast de radio stations van de BBC en *Voice of America Uruzgan* slechts één Afghaans radio station met een zeer beperkt bereik. Dit station was in handen van de regering. De provincie had bovendien geen eigen krant of tv-station. Om het medialandschap in Uruzgan te verbreden is met Nederlandse steun de infrastructuur voor de radiozender Nawa opgezet. In vier districten zijn in 2008 FM relaisstations geïnstalleerd en in functie. 24 uur per dag verzorgt Radio Nawa uitzendingen, meest in de lokale taal Pastu. De zender verzorgt veel *drugs awareness* en educatieve programma's. Tijdens het landbouwseizoen zijn er wekelijkse voorlichtingsprogramma's waarin luisteraars telefonisch vragen kunnen stellen. De programma's worden dagelijks herhaald. Daarnaast is er een dramaserie over drugsmisbruik en thematische uitzendingen over bijvoorbeeld kinderrechten of de internationale vrouwendag. Op de radio zijn ook regelmatig interviews te beluisteren met Uruzganis. Daarnaast doet Radio Nawa regelmatig onderzoek naar de interesses van de bevolking en is er een netwerk van lokale correspondenten opgezet. Radio Nawa verzorgt ook uitzendingen voor en door kinderen. In totaal zijn er 48 radioprogramma's geproduceerd door 180 kinderen van 7 scholen in Uruzgan en uitgezonden in Tarin Kowt (elk programma tweemaal per week). In 2010 waren er acht media kanalen, te weten vijf radiostations, één tv-station en twee gecombineerde radio/tv-stations.

4.5.13 Bedrijfsleven

Nederland heeft verschillende instrumenten opgezet ter bevordering van de ontwikkeling van de private sector: Private Sector Investeringsprogramma Plus (PSI plus), Fonds Economische Opbouw Uruzgan (FEOU), *Matchmaking Facility*, microkredietverstrekking en de oprichting van een *Business*

Development Centre en een project met de *Afghan Women Business Council* in Tarin Kowt.

De Werkgroep Wederopbouw Afghanistan (WEWA) is opgericht door VNO-NCW als initiatief van het Nederlandse bedrijfsleven om de wederopbouw in Afghanistan te ondersteunen. De WEWA inventariseerde met steun van de ambassade en het PRT de mogelijkheden om activiteiten te ontplooien. Om een extra stimulans te geven aan de inzet van het bedrijfsleven is het FEOU opgesteld ter waarde van € 10 miljoen[26]. Europese bedrijven met een Afghaanse partner konden zich kwalificeren voor medefinanciering van activiteiten (tot een plafond van 80%) die de economische ontwikkeling van Uruzgan ten goede zouden komen. Een voorbeeld van een initiatief dat hier uit voortgekomen is een haalbaarheidsstudie naar de export van granaatappelen vanuit Uruzgan. Verder heeft de WEWA een vertegenwoordiging in Kabul geopend om haalbaarheidsstudies voor economische ketens en om contacten tussen het Nederlandse en Afghaanse bedrijfsleven te faciliteren. Het FEOU heeft ruim twee jaar open gestaan en is vanaf december 2010 gesloten voor nieuwe aanvragen. Gezien het lage animo bij het bedrijfsleven, de kleinschaligheid van de economie van Uruzgan en de hoeveelheid beschikbare Amerikaanse middelen in Uruzgan is de totale impact van het fonds lager gebleken dan gehoopt.

Sinds januari 2010 heeft Uruzgan een kleinschalig zakencentrum. Het *Business Development Center* (BDC) begeleidt startende bedrijven en verzorgt opleidingen voor lokale ondernemers. Naast cursussen in boekhouden en bedrijfsvoering worden er computercursussen en taallessen gegeven voor mannen én voor vrouwen. Alle cursussen zijn gratis. Het centrum werkt nauw samen met lokale kredietverstrekkers, de Afghaanse Kamer van Koophandel en de Afghaanse federatie van vrouwelijke ondernemers. Het project biedt lokale Afghaanse ondernemers de gelegenheid om hun economische activiteiten uit te breiden en relevante kennis en vaardigheden op te doen. Het BDC zal in totaal minimaal 300 cursisten opleiden en daarnaast eenzelfde aantal ondernemers adviseren over hun bedrijfsvoering. Via het *Self Employment Program* zijn 60 arme Afghaanse families opgeleid in handwerk-, *business*- en *literacy skills.* Zij hebben een inkomen verworven door (eventueel middels microkrediet) ingekochte handwerk *kits* af te maken en te verkopen aan Boumi[27], een idealistische onderneming gericht op lokale Afghaanse producten. Het aantal vrouwen dat deelneemt is nog zeer beperkt.

Als gevolg van de toegenomen veiligheid en koopkracht van de bevolking, is het aantal bedrijven in de bazaar van Tarin Kowt gegroeid van 900 naar ruim 2000. Er is veel meer geld in omloop. Twee banken hebben een filiaal geopend in Tarin Kowt. Door de onveilige situatie op de wegen naar de provincie en monopolies op het vervoer zijn de transportkosten nog relatief hoog.

4.5.14 Gender in Uruzgan

Nederland heeft op verschillende manieren bijgedragen aan praktische maatregelen om de positie van vrouwen en meisjes te verbeteren. Zowel op het gebied van onderwijs als gezondheidszorg werd getracht de toegang voor vrouwen te vergroten door ondermeer het opzetten van een vrouwenvleugel in het ziekenhuis in Tarin Kowt en het opleiden van zowel vroedvrouwen als vrouwelijke onderwijzers.

26 Dit bedrag maakt onderdeel uit van het totaaloverzicht in Hoofdstuk 5 (sector private sector ontwikkeling) aan uitgaven van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor de Nederlandse deelname in Afghanistan..
27 www.boumi.com

Er is meer werkgelegenheid voor vrouwen, onder andere in ziekenhuizen, scholen en overheidsfuncties. Vrouwen participeren ook meer in gemeenschapsactiviteiten en gaan vaker naar de bazaar. Ook bij economische activiteiten werd gelet op de positie van vrouwen. Zo werden kuikens en groentezaad aan weduwen ter beschikking gesteld en kregen vrouwen een voorkeursbehandeling bij het uitgeven van microkredieten. In juni 2008 zijn ongeveer 8.000 legkippen uitgedeeld onder 500 arme gezinnen. GSE stelde aan 550 weduwen en arme vrouwen kuikens en groentezaad ter beschikking. In het FAO programma voor kwetsbare boerengezinnen zijn activiteiten opgenomen om met name voor vrouwen de situatie te verbeteren. Een lokale NGO uit Gizab heeft projecten uitgevoerd op het gebied van *health education* en naaicursussen gecombineerd met lees- en schrijfles. GTZ heeft 250 naaimachines gedistribueerd voor vrouwen in het gebied van Surgh Murghab bij de Baluchi-vallei. Deze projecten dragen bij aan de financiële zelfstandigheid van vrouwen.

Tevens investeerde Nederland in contacten met vrouwelijke sleutelfiguren uit de provincie. Zo liet het PRT zien dat zij de problemen van vrouwen serieus namen en wilden bijdragen aan oplossingen. Nederland heeft ook bijgedragen aan technische ondersteuning van vrouwelijke parlementariërs met speciale aandacht voor de vrouwen die Uruzgan vertegenwoordigen. In 2010 zaten er twee Pashtun-vrouwen in de *Provincial Council* en hadden in vergelijking met voorgaande jaren meer vrouwen zich kandidaat gesteld voor de *Wolesi Jirga*.

Daarnaast heeft Nederland bijgedragen aan het weer opzetten van vrouwen*shura's*. Zo vond in Tarin Kowt in oktober 2009 de eerste vrouwen*shura* sinds jaren plaats. Nederland heeft bijgedragen aan de viering van internationale vrouwendag, waarmee de vrouwen en hun problemen een dag lang in de belangstelling stonden van de provinciale bestuurders. Het bestuur van de *Afghan Women Business Council* bracht een bezoek aan Uruzgan, vergaderde met 500 vrouwen, en zette activiteiten op. Resultaat van deze *shura* was een inventarisatie van de problemen die vrouwen uit Uruzgan ervaren in hun dagelijks leven. Als direct gevolg van deze *shura* heeft een Afghaanse hulporganisatie met behulp van Nederlandse financiering een handwerkproject opgezet.

Ook werd er via het radiostation Nawa in Uruzgan veel aandacht besteed aan vrouwenrechten en vrouwenkwesties. Dit gebeurde op basis van onderzoek in de provincie zelf naar de wensen en behoeften van onder andere vrouwen. Daarnaast is in de ANP-trainingen in Uruzgan aandacht besteed aan *gender awareness*. Dergelijke projecten vergden een continu proces van overleg met gemeenschapsleiders en de gouverneur om hun steun en betrokkenheid te verzekeren waarmee deze initiatieven blijvend van de grond kwamen.

Subconclusie sectorale inzet/algemene subconclusie sociaaleconomische ontwikkeling
Gezien de uitgangspositie in Uruzgan is in vier jaar tijd veel bereikt. De capaciteit van de lokale overheid, nationale programma's en NGO's was beperkt, en door de negatieve perceptie die op nationaal niveau bestond over deze provincie was het niet eenvoudig gekwalificeerde staf aan te trekken. Op sociaaleconomisch gebied is significante vooruitgang geboekt.

Dit is met name te danken aan de goede samenwerking met Afghaanse partners. Dankzij hun kennis van de lokale dynamiek en hun toegang, ook in zeer moeilijk toegankelijke gebieden, tot de lokale bevolking, werd vertrouwen gewonnen en draagvlak geschapen voor de Nederlandse missie.

De uitvoering van talloze projecten, waarbij zorgvuldig de balans over de diverse bevolkingsgroepen werd bewaard, heeft bijgedragen aan een economische opleving in Uruzgan. Coördinatie, afstemming met de overheid en monitoring van de verschillende activiteiten bleven vanwege de fragiele omgeving een punt van aandacht.

De missie heeft een basis kunnen leggen voor ontwikkeling, de provincie opengesteld voor de buitenwereld en een groot netwerk van actoren, waaronder VN instanties, kunnen interesseren in deze provincie. Het aantrekken van nationale programma's en actoren die ervaring hadden op het terrein van onderwijs, gezondheid en landelijke ontwikkeling heeft de aanzet gegeven voor duurzame, meerjarige ontwikkeling. Op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, water- en energievoorziening, voedselzekerheid, alternatieve gewasteelt en lokale media zijn grote vorderingen gemaakt. Ook de toegankelijkheid van de provincie is flink verbeterd. De verharding van de provinciale weg naar Chora heeft geleid tot meer bedrijvigheid, betere markttoegang en betere toegang tot gezondheidszorg. De economische basis en bedrijvigheid zijn toegenomen, vooral in de gebieden die toegang kregen tot lokale en regionale markten. Ook is de voedselzekerheid aanzienlijk verbeterd. Rondom de drie grotere steden is de sociaaleconomische ontwikkeling het grootst geweest, maar ook daarbuiten nam de activiteit toe. De bewegingsvrijheid van de bevolking is in grote mate toegenomen en de provincie is toegankelijker geworden voor NGO's en IO's.

5 De uitgaven voor de missie en uitvoeringsaspecten

De Nederlandse deelname in Afghanistan heeft een grote inspanning van mens en materieel gevraagd en een groot financieel beslag gehad. De uitgaven voor de missie zijn voor het merendeel bekostigd door Defensie en Buitenlandse Zaken vanuit de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS). Daarnaast heeft financiering uit de defensiebegroting zelf plaatsgevonden. Naast de uitgaven voor de missie zijn er budgetten uit de reguliere bedrijfsvoering voor instandhouding en gereedstelling van de krijgsmacht aan de inzet in ISAF te relateren. Dit hoofdstuk behandelt de uitgaven en enkele uitvoeringsaspecten.

5.1 De uitgaven voor de missie

De totale uitgaven van Defensie en Buitenlandse Zaken voor de Nederlandse deelname aan ISAF 2006 – 2010 bedroegen € 1,991 miljard. Het merendeel van deze uitgaven is gefinancierd vanuit de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS). Daarnaast is ten behoeve van de missie budget toegevoegd aan de reguliere defensiebegroting om missiespecifieke uitgaven te bekostigen die niet onder het HGIS-regime vallen, zoals investeringen in materieel.

Overzicht totaal aan uitgaven voor de Nederlandse deelname in Uruzgan 2006 - 2011.

Uitgaven Nederlandse deelname in Uruzgan	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**Totaal**
HGIS							
HGIS Defensie	143.943	232.566	279.270	299.151	272.598		1.227.528
HGIS BZ	53.727	62.428	78.544	110.264	68.720		373.863
HGIS totaal							**1.603.291**
Budgettoevoeging reguliere Defensiebegroting	55.000	50.000	105.000	80.000	50.000	50.000	**390.000**
TOTAAL							**1.991.391**

Bedragen x € 1.000

Nederland was ook voorafgaand aan de periode die deze evaluatie beslaat betrokken bij Afghanistan. Het ging om relatief kleine bijdragen aan ISAF en OEF, onder meer de inzet van F-16's, een bijdrage aan de internationale staven, de inzet van een PRT en de inzet van speciale eenheden. De betrokkenheid bij Afghanistan in OEF en ISAF had in de periode van 2002 tot 2006 een financieel beslag van ongeveer € 210 miljoen, dat ten laste kwam van HGIS. Ook na de periode die deze evaluatie beslaat zijn er uitgaven geraamd die voortkomen uit de Nederlandse deelname in Afghanistan. Dit betreft een nationale bijdrage aan ISAF en de uitgaven in het kader van de *redeployment.* Voor 2011 bedraagt dit € 105 miljoen en voor 2012 € 20 miljoen.

5.1.1 HGIS

Het grootste deel van de uitgaven voor de missie in Afghanistan, circa € 1,6 miljard, is gefinancierd uit HGIS. HGIS is sinds 1997 de structurele voorziening binnen de Rijksbegroting waaruit de internationale samenwerking van het kabinet wordt gefinancierd. Deze integrale aanpak, waarbij de minister van Buitenlandse Zaken als coördinator optreedt,

bevordert de samenhang en de samenwerking die voor een geïntegreerd en coherent buitenlandbeleid van belang zijn. Door deze constructie zijn bij verschillende departementen HGIS-budgetten separaat opgenomen in de begroting.

5.1.1.1 Uitgaven HGIS Defensie

HGIS kent een structurele voorziening voor additionele uitgaven van de krijgsmacht voor crisisbeheersingsoperaties. Deze voorziening maakt deel uit van de defensiebegroting en staat bekend als beleidsartikel 20 'Uitvoeren Crisisbeheersingsoperaties'. Deze voorziening is een reservering voor de mogelijke inzet van Defensie in lopende en toekomstige missies. Deze voorziening dient te waarborgen dat missies geen verdringingseffect hebben op de budgetten uit de defensiebegroting die gereserveerd zijn voor de reguliere bedrijfsvoering van de krijgsmacht. Deze reguliere budgetten zijn bestemd voor het gereedstellen en in stand houden van de krijgsmacht. De budgetten voor missies uit HGIS zijn een aanvulling daarop. De uitgaven die Defensie ten laste kan brengen van de HGIS-voorziening zijn uitgaven die niet zouden zijn gemaakt indien geen inzet had plaatsgevonden. Voorbeelden hiervan zijn onder andere de vergoeding die militairen ontvangen als zij op uitzending zijn, de voeding, de huisvesting, het transport van en naar een missiegebied, het brandstofverbruik ter plaatse en het onderhoud aan materieel. De HGIS accommodeert in beginsel alleen exploitatie-uitgaven en geen investeringsuitgaven. Dat betekent dat de aankoop van nieuw materieel ten laste komt van het investeringsbudget op de reguliere defensiebegroting.

De uitgaven ten laste van HGIS voor de deelname van de krijgsmacht in Afghanistan, bedroegen in de periode 2006 – 2010 circa € 1,2 miljard.

Overzicht meerjarige uitgaven en ontvangsten HGIS Defensie ISAF 2006 -2010[28].

HGIS voorziening 'Uitvoeren Crisisbeheersingsoperaties'	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**Totaal**
Uitgaven ISAF *stage* III	**143.943**	**232.566**	**285.600**	**315.607**	**203.698**	**1.181.414**
Toelagen en pensioenpremies	44.337	73.229	81.267	95.301	54.309	348.443
Personele uitgaven	14.446	41.610	45.961	41.902	28.701	172.619
Materiële uitgaven	2.235	6.469	8.003	7.480	5.618	29.806
Onderhoud	13.151	22.035	26.588	33.394	31.247	126.415
Transport	47.316	41.228	49.903	60.253	30.865	229.565
Infrastructuur	8.636	13.892	20.992	16.527	13.227	73.210
Data en communicatie	3.154	4.756	2.829	2.757	3.994	17.489
Brandstof, olie en smeermiddelen	2.081	5.227	12.732	15.396	9.206	44.692
Munitie	7.530	21.003	33.610	21.732	12.420	97.295
Overig	1.057	3.130	3.716	20.865	13.112	41.880
Nationale bijdrage ISAF staven aug. 2010 – dec. 2010					**4.754**	**4.754**
Uitgaven RDTF					**64.146**	**64.146**
Ontvangsten ISAF stage III	**0**	**0**	**6.330**	**16.456**	**0**	**22.786**
TOTAAL	**143.943**	**232.566**	**279.270**	**299.151**	**272.598**	**1.227.528**

Bedragen x € 1.000

Stijging van de uitgaven en initiële ramingen

28 Deze verantwoording is op basis van de financiële verantwoording in de jaarverslagen van Defensie, maar in het kader van deze evaluatie voorzien van een nadere uitsplitsing.

Bij het opstellen van een Artikel 100-brief wordt een initiële raming gemaakt op basis van dan bekende uitgangspunten, ervaringsgegevens en kengetallen. De geraliseerde uitgaven uit HGIS voor de inzet van de Nederlandse krijgsmacht in Afghanistan, bleken achteraf significant hoger dan de ramingen. Het verschil bedraagt gedurende de periode van augustus 2006 tot augustus 2008 in totaal circa € 300 miljoen.

Overzicht raming versus realisatie 1 augustus 2006 – 1 augustus 2010 (exclusief RDTF).

	Raming	**Realisatie**	**Verschil**
2005: 2006 - 2008	320.000	580.000	260.000
2007: 2008 - 2010	540.000	580.000	40.000
Totaal			**300.000**

Bedragen in € x 1.000

In de Artikel 100-brief van december 2005 werden de uitgaven ten laste van HGIS voor de inzet van de krijgsmacht ten behoeve van ISAF tot 1 augustus 2008, tussen de € 300 en € 340 miljoen geraamd. De grootste uitgavencomponenten in deze raming waren de vergoedingen en toelages voor militairen op uitzending, de personele uitgaven, infrastructuur en transport. Juist deze laatste twee posten stonden nog onder invloed van een aantal onzekerheden op het moment dat de raming werd vastgesteld; de plannen op het gebied van de aanleg van infrastructuur en het transport moesten nog nader worden uitgewerkt. Een grootschalige en complexe missie als in Uruzgan, waar Nederland tevens *lead nation* was, bleek onvoorziene uitgaven met zich mee te brengen. Daarover waren geen ervaringsgegevens beschikbaar. Onvoorziene uitgaven kwamen voort uit operationele behoeftes of gewijzigde uitgangspunten. Zo werd voor 2007 initieel uitgegaan van een troepensterkte van 1200 militairen, maar dit aantal is gedurende het jaar verhoogd naar 1665. Deze stijging heeft een direct gevolg gehad op de uitgaven aan uitzendtoelages, voeding, transport en munitie. De stijging van de post 'brandstof, olie en smeermiddelen' in 2008 en 2009 ten opzichte van eerdere jaren is veroorzaakt door de autonome stijging van de brandstofprijzen, en een toename van het aantal operaties 'buiten de poort'. Zo waren meer patrouilles nodig als gevolg van de uitbreiding van de inktvlek. Hier was in de initiële raming geen rekening mee gehouden. De stijging van uitgaven op de post infrastructuur in 2008 is mede het gevolg van onderhoud aan Kamp Holland en Kamp Hadrian naar aanleiding van het verlengingsbesluit in 2007. Dit alles leidde voor de eerste twee jaren van de missie tot een verschil tussen de initiële raming en de gerealiseerde uitgaven van € 260 miljoen.

Ook voor de verlengingsperiode tot augustus 2010 is een verschil waarneembaar tussen de raming en de realisatie. Het verschil is aanmerkelijk kleiner dan bij de initiële raming. In de Artikel 100-brief van 2007 is aangekondigd dat de uitgaven frequenter zouden worden gevolgd en dat een aangepaste ramingsystematiek gehanteerd zou worden op basis van ervaringscijfers van de eerdere jaren in Uruzgan. Deze aanpassingen hebben het verschil tussen de ramingen en de realisatie verkleind. Het verschil dat in deze periode is ontstaan werd veroorzaakt door de inhuur van onbemande vliegtuigen. Deze stijging is in 2009 zichtbaar in de post 'overige uitgaven'. Met deze inhuur was initieel geen rekening gehouden.

Gedurende de looptijd van de missie is de inschatting van de hoogte van de uitgaven van de *redeployment* operatie meermaals gewijzigd. In 2005 werd aanvankelijk verondersteld dat het terughalen van personeel en materieel twee maanden in beslag zou nemen. In de Artikel 100-brief van 2007 werd ingezien dat dit te ambitieus was. Er ontbraken harde uitgangspunten voor

het plannen van de periode en voor de omvang van het detachement dat deze terugtrekking zou gaan uitvoeren. Daarom werd initieel een stelpost opgenomen. Toen de planning van de *redeployment* was gestart is deze in detail geraamd. Er werd uitgegaan van een omvangrijke *Redeployment Taskforce* (RDTF), waarin onder andere extra capaciteit was opgenomen voor het opsporen en onschadelijk maken van *IEDs* en met de F-16's en helikopters ter bescherming. Ook werd onderkend dat, na terugkomst in Nederland, onderhoud en herstel van het ingezette materieel nodig zou zijn waardoor de uitgaven zouden doorlopen tot in 2012. Het bedrag dat initieel in april 2010 voor de *redeployment* werd geraamd bedroeg € 229 miljoen. Tijdens de eerste maanden van de *redeployment* ontstond het inzicht dat er mogelijkheden waren om deze sneller en met minder personeel te volbrengen. Partnerlanden bleken bereid meer *force protection* te leveren dan aanvankelijk voorzien en zij waren tevens welwillend in het overnemen van materieel. Anderzijds noopte de veiligheidssituatie tot meer luchttransport, waardoor de transportkosten stegen. Om deze redenen is besloten de raming van de RDTF in september 2010 bij te stellen naar € 211 miljoen. Het is te vroeg om een nader financieel oordeel over de *redeployment* te vellen, aangezien er nog uitgaven in dit kader worden gedaan. Momenteel vinden onder andere herstelwerkzaamheden plaats aan het materieel dat is teruggekomen uit Afghanistan.

Subconclusie
Er is een sterke afwijking zichtbaar tussen de initiële ramingen en de gerealiseerde uitgaven die ten laste van HGIS zijn gedaan. Er was bij het opstellen van de initiële raming in 2005 te weinig inzicht in de reële uitgaven die zouden samenhangen met de inzet van de krijgsmacht als *lead nation* in Uruzgan. Er werd geen financiële ruimte geraamd voor significante onvoorziene uitgaven. Naar aanleiding van operationele behoeftes en wijzigingen in de uitgangspunten waren deze onvoorziene uitgaven er wel. De deelname van de Nederlandse krijgsmacht in Afghanistan heeft hierdoor uiteindelijk een significant hogere realisatie aan uitgaven gehad dan bij aanvang werd verondersteld. Dit was vooral in de eerste twee jaar het geval. Bij de verlenging van de missie eind 2007 is een raming opgesteld die beter bij de gerealiseerde uitgaven aansloot.

Doelmatig gebruik financiële middelen
De HGIS-systematiek accommodeert in beginsel alleen de additionele uitgaven die samenhangen met een missie. Dit betekent dat uitgaven die voortkomen uit de reguliere bedrijfsvoering van Defensie, alsmede investeringsuitgaven die samenhangen met een missie zoals de aanschaf van de Bushmasters, uit de reguliere defensiebegroting moeten worden gefinancierd. Dit kan ondoelmatige besteding van middelen in de hand werken. Er kan bijvoorbeeld eerder worden gekozen voor reparatie dan voor vervanging of voor inhuur in plaats van gebruik te maken van vast personeel. Ook kunnen de transportuitgaven voor materieel dat moest worden teruggebracht naar Nederland in bepaalde gevallen hoger zijn dan de intrinsieke waarde van het materieel. Om dit zo veel mogelijk te voorkómen is voor de uitgaven voor de Nederlandse deelname aan ISAF bij aantoonbare doelmatigheid en in samenspraak met de ministeries van Buitenlandse Zaken en Financiën besloten om een uitzondering te maken op de HGIS-regelgeving. Zo is € 1,5 miljoen vanuit het HGIS budget overgeheveld naar het artikel van de DMO op de reguliere defensiebegroting. Hierdoor kon de *Logistic Support Unit* (LSU) te Eygelshoven langer open worden gehouden voor het uitvoeren van herstelwerkzaamheden aan materieel dat terugkeerde uit Uruzgan. In juni 2010 hadden de Verenigde Staten besloten deze ondersteuningseenheid op Nederlands grondgebied te verlaten. Nederlandse ondersteunend personeel

kwam hiermee in het sociaal beleidskader van Defensie terecht. In plaats van de benodigde herstelwerkzaamheden naar aanleiding van de inzet in Afghanistan uit te laten voeren met relatief dure externe inhuur, is besloten af te wijken van de HGIS-regelgeving en de werkzaamheden uit te laten voeren door het personeel van de LSU. Hierdoor zijn de uiteindelijke uitgaven voor deze werkzaamheden ten laste van HGIS lager geweest. Los van de HGIS regelgeving is het in een aantal gevallen doelmatiger gebleken om materieel van de missie, zoals containers, in Uruzgan lokaal te verkopen en nieuw materieel in Nederland aan te schaffen. Daarnaast is ook naar aanleiding van politieke besluitvorming rekening gehouden met doelmatigheid. Dit gold bijvoorbeeld bij de verlengingsdiscussie in 2010 en bij de mogelijke deelname aan de politietrainingsmissie in Kunduz. Bij de *redeployment* is materieel dat kon worden ingezet voor een eventuele nieuwe missie als laatste voor transport naar Nederland ingepland. Omdat veel van dit materieel inderdaad uiteindelijk in Kunduz nodig bleek is hiermee op transportkosten bespaard.

Subconclusie
De HGIS-systematiek accommodeert voor Defensie in beginsel alleen de additionele uitgaven die samenhangen met een missie. Investeringsuitgaven en exploitatie-uitgaven in het kader van de reguliere bedrijfsvoering vallen hier niet onder. Deze regels kunnen ondoelmatige besteding van overheidsgeld in de hand werken. Ten aanzien van de inzet in Afghanistan is voor de uitgaven van de krijgsmacht rekening gehouden met deze doelmatigheidsoverwegingen. Bij aantoonbare doelmatigheid en enkel in samenspraak met de ministeries van Buitenlandse Zaken en Financiën is hierom in specifieke gevallen besloten een uitzondering te maken op de HGIS-regelgeving door budget over te hevelen van het deel van de defensiebegroting dat binnen de HGIS valt naar de reguliere defensiebegroting.

Omvang HGIS-voorziening 'Uitvoering Crisisbeheersingsoperaties'
Bij het verlengingbesluit in 2007 is door het toenmalige kabinet onderkend dat de deelname van de krijgsmacht aan ISAF een aanzienlijke financiële inspanning vereiste. De HGIS-voorziening 'Uitvoering Crisisbeheersingsoperaties' was onvoldoende om deze verlenging te kunnen accommoderen. Daarom besloot het kabinet Balkenende IV tot het toevoegen van financiële middelen aan deze HGIS-post. Met het coalitieakkoord van Balkenende IV werd de HGIS-voorziening voor de komende vier jaren incidenteel verhoogd met een bedrag dat gelijkmatig opliep van € 25 miljoen in 2008 naar € 100 miljoen in 2011. Deze intensivering was in het regeerakkoord aangekondigd als één van de maatregelen die zouden bijdragen aan de doelstellingen van het kabinet, namelijk een actieve en constructieve rol van Nederland in Europa en de wereld. De mogelijkheid om in plaats van budgettoevoeging te prioriteren binnen beleidsartikel 20 was gering. Veel van de reeds geplande missies kwamen voort uit internationale afspraken.

Subconclusie
Het beslag dat ISAF heeft gelegd op de voorziening 'Uitvoeren crisisbeheersingoperaties' is fors geweest. Gemiddeld is in de jaren 2006 – 2010 circa 78% van de totale voorziening aangewend voor de militaire bijdrage aan ISAF. De keuze voor een omvangrijke Nederlandse bijdrage aan ISAF gedurende vier jaar heeft er voor gezorgd dat de bestaande financiële ruimte voor andere (crisisbeheersings)operaties gering was.

Percentage uitgaven ISAF op totale HGIS voorziening 'Uitvoeren Crisisbeheersingsoperaties'.

Beleidsartikel 20	**2006[29]**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**Totaal**
Totaal uitgaven	259.515	303.828	328.023	360.093	318.319	1.569.778
ISAF Stage III en RDTF	143.943	232.566	279.270	299.151	272.598	1.227.528
Percentage	55%	76%	85%	83%	86%	78%

Bedragen x € 1.000

5.1.1.2 Uitgaven HGIS Buitenlandse Zaken

De begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken valt, vanwege haar beleidsverantwoordelijkheid voor buitenlands beleid, volledig binnen de HGIS, op de afdrachten aan de EU na. Hierin zijn specifieke uitgaven te onderkennen ten behoeve van Uruzgan en Afghanistan ten tijde van de Nederlandse deelname aan ISAF. Deze budgetten waren binnen de HGIS afkomstig uit het Stabiliteitsfonds, het Programma Ondersteuning Buitenlands Beleid (POBB) en uit de gedelegeerde budgetten van de ambassade in Kabul.

Meerjarige uitgaven Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking ISAF '06 -'10

Bedragen x € 1.000	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**Totaal**
Uruzgan, waarvan:	**3.568**	**26.104**	**33.137**	**62.661**	**33.536**	**159.006**
Veiligheid (excl. CIMIC)	1.344	10.245	2.705	22.670	3.253	40.217
Goed bestuur en mensenrechten	71	475	2.981	3.055	2.428	9.010
Juridische sector	0	0	0	350	829	1.179
Transport		1.746	7.821	9.679	17.076	36.321
Water	502	946	953	1.542	867	4.810
Onderwijs		2.730	1.682	2.075	3.334	9.821
Cultuur en media	299	251	896	401	587	2.434
Gezondheidszorg	89	1.058	97	1.925	102	3.271
Rurale ontwikkeling	1.220	5.259	11.142	15.599	6.293	39.513
Sociale bescherming	0	412	174	31	0	617
Vluchtelingen	0	0	539	55	0	594
Private sector ontwikkeling	0	2.205	1.264	4.123	1.187	8.779
Overig		70	216	356	250	891
CIMIC	43	706	2.667	800	0	4.216
Afghanistan	**50.000**	**35.200**	**45.400**	**47.000**	**35.000**	**212.600**
Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF) (ODA)	40.000	25.000	25.000	25.000	25.000	140.000
Law and Order Trust Fund Afghanistan (LOTFA) (ODA)	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	50.000
ANA Trust Fund (non ODA)	0	200	10.400	12.000	0	22.600
Personeelsuitgaven[30]	**159**	**942[31]**	**407**	**583**	**184**	**2.257**
Totaal	**53.727**	**62.428**	**78.544**	**110.264**	**68.720**	**373.863**

Ten behoeve van Uruzgan is in totaal € 159 miljoen voor hulp uitgegeven. Hiervan was het merendeel ontwikkelingsgeld (ODA). Nederland heeft daarnaast een bijdrage geleverd aan fondsen die ten goede kwamen aan heel Afghanistan. Deze fondsen zijn niet direct gekoppeld aan de

29 Dit bedrag is exclusief de contributies aan de VN die tot en met 2006 uit BA 20 werden gefinancierd, om zo tot een zuivere vergelijking te komen.
30 Additionele personeelsuitgaven betreft voor personeel van Buitenlandse Zaken enkel de buitenlandvergoeding en voor ingehuurde tolken zowel de loonkosten als de buitenlandvergoeding.
31 Inclusief tolken zowel loonkosten als buitenlandsvergoeding (€ 0,6 mln.) voor drie jaar.

Nederlandse deelname aan ISAF, maar maken deel uit van het Nederlandse ontwikkelingsprogramma met Afghanistan en zijn hiermee in een breder kader mede bestemd ten behoeve van de Nederlandse deelname aan ISAF. Als een van de grootste donoren aan het *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (ARTF) en het *Law and Order Trust Fund Afghanistan* (LOTFA) heeft Nederland zich sterk kunnen inzetten voor de uitrol van programma's in Uruzgan. Het is echter niet aan te geven hoeveel van de Nederlandse bijdrage exact in Uruzgan besteed is. Dit geldt ook voor de Nederlandse bijdrage van € 22,6 miljoen aan het ANA *Trustfund* ter versterking van het Afghaanse leger door financiering van *non-lethal* materieel. De vermelde uitgaven voor personeel hebben betrekking op de loonkosten en buitenlandvergoeding voor de extra inhuur van personeel waaronder tolken. Het grootste gedeelte van de uitgaven van het Ministerie van Buitenlandse Zaken gaat naar ontwikkelingssamenwerkingactiviteiten in Uruzgan.

5.1.2 Budgettoevoegingen reguliere defensiebegroting

De HGIS-voorziening 'Uitvoering Crisisbeheersingsoperaties' was het instrument voor de financiering van inzet van de Nederlandse krijgsmacht in ISAF. Daarnaast had de inzet ook invloed op uitgaven in de reguliere defensiebegroting. Er is meerdere malen budget aan de reguliere defensiebegroting toegevoegd. Omdat deze uitgaven sterk met de inzet in Afghanistan samenhangen, worden deze budgettoevoegingen in deze evaluatie tot het totaal aan uitgaven naar aanleiding van de inzet gerekend. Sinds de afloop van de missie behoort het merendeel van het aangeschafte materieel tot de huidige uitrusting van de krijgsmacht.

Overzicht budgettoevoegingen aan de reguliere defensiebegroting in het kader van deelname aan ISAF.

Toevoeging defensiebegroting	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**Totaal**
helikopterverliezen	30.000	50.000	25.000				105.000
Van Geel-gelden			50.000	50.000			100.000
Bos-gelden					50.000	50.000	100.000
aanschaf Bushmasters	25.000						25.000
reparatie Operationele Gereedstelling			30.000	30.000			60.000
Totaal	55.000	50.000	105.000	80.000	50.000	50.000	**390.000**

Bedragen x 1.000

Helikopterverliezen

In 2006, 2007 en 2008 is door het kabinet Balkenende II in totaal € 105 miljoen toegevoegd aan de reguliere defensiebegroting om de verliezen van helikopters in de jaren daarvoor goed te maken. Dit naar aanleiding van de motie Voordewind, Knops, Eijsink. [32] Bij inzet in Afghanistan voorafgaand aan 2006 waren onder andere een Apachehelikopter (2004) en twee Chinookhelikopters (2005) verloren gegaan. Het ging hierbij om capaciteiten die niet konden worden aangevuld uit eigen bestand en tevens niet op korte termijn op de markt beschikbaar waren. Wel moest de krijgsmacht zo snel mogelijk weer over deze middelen beschikken. In een vervangingstraject (project Chinook uitbreiding en versterking 4+2) zijn twee Chinooks aangekocht om de luchtvloot weer op sterkte te brengen. Het project is momenteel in uitvoering en vanaf eind 2011 zullen de nieuwe helikopters bij de bestaande luchtvloot worden gevoegd. Naast deze

32 Motie Voordewind Knops Eijsink, Kamerstuk 27925, nr. 207.

specifieke toevoeging voor het verlies van de helikopters, is naar aanleiding van de motie Voordewind, Knops, Eijsink tevens besloten om structureel € 25 miljoen aan de defensiebegroting toe te voegen voor toekomstige operationele verliezen.

Missiespecifieke investeringen
Defensie heeft naar aanleiding van de deelname aan ISAF een aantal additionele investeringen gedaan die voort zijn gekomen uit operationele behoeftes naar aanleiding van een gewijzigd concept van optreden en de omvangrijke slijtage of het verlies van materieel. Dit betrof onder andere investeringen in materieel voor de verbetering van bescherming van de uitgezonden eenheden, zoals robots voor explosievenopruiming, gepantserde containers, middelen voor de verbetering van de *situational awareness*, zoals de nachtzichtapparatuur voor de Cougarhelikopters, en in infrastructurele voorzieningen zoals capaciteiten voor afvalverwerking en watervoorziening.

Om deze missiespecifieke investeringen te financieren was budgettoevoeging noodzakelijk.

De jarenlange operationele inzet in Afghanistan heeft een zware wissel getrokken op het materieel door het intensieve gebruik. In principe konden de uitgaven voor het herstel van materieel worden bekostigd uit HGIS. Er was echter ook materieel dat dusdanig sleet, dat op een eerder moment vervangingsinvesteringen gedaan moesten worden dan bij regulier gebruik het geval zou zijn geweest. Reparatie bood in dat geval geen oplossing. Deze vervangingsinvesteringen worden niet vanuit HGIS gedekt. Daarom is vanuit de algemene middelen in zowel 2008 als in 2009 € 50 miljoen toegevoegd aan de reguliere defensiebegroting als gevolg van de motie-Van Geel. De omvang van deze toevoeging was niet nader gespecificeerd. In de Nota van Wijziging op de Begroting 2008 werd door de minister van Defensie aangegeven dat het extra budget zou worden besteed aan de noodzakelijke extra investeringen voor de vervanging van wapens, voertuigen, geniemateriaal, generatoren en communicatie- en waarnemingsapparatuur dat werd ingezet in ISAF. Het kabinet heeft bij de Voorjaarsnota 2008 ook voor latere jaren budget toegevoegd door middel van de Bos-gelden. Voor 2010 en 2011 werd € 50 miljoen toegevoegd. Door de toevoeging van de Van Geel- en Bos-gelden is het volume van het investeringsbudget van Defensie toegenomen. Hiermee heeft Defensie de mogelijkheid gekregen op kortere termijn meer vervangingsinvesteringen te doen dan gepland was.
In 2006 heeft tevens een budgettoevoeging plaatsgevonden vanwege de aanschaf van de eerste Bushmasters. Deze voertuigen werden aanschaft vanwege een operationele behoefte aan meer bescherming tegen de dreiging van IED's. Bij de bestelling van de eerste 35 voertuigen heeft het toenmalig kabinet bij de Najaarsnota 2006 € 25 miljoen ter beschikking gesteld voor deze aanschaf. De resterende Bushmasters zijn uit het reeds beschikbare investeringsbudget van Defensie gefinancierd.

Naast genoemde investeringen is tevens budget toegevoegd om de operationele gereedheid, die bij de operationele commando's te lijden had onder de inzet in Uruzgan, te repareren. Hiervoor is bij de Voorjaarsnota 2008 besloten om in zowel in 2008 als in 2009 € 30 miljoen toe te voegen aan de reguliere defensiebegroting als bijdrage aan het op peil brengen van voorraden munitie, reservedelen en kleding.

Subconclusie
Er hebben zich naar aanleiding van de missie in Uruzgan, naast de uitgaven

vanuit HGIS, tevens uitgaven voorgedaan binnen de reguliere defensiebegroting. Deze uitgaven zijn het gevolg van wijzigingen in het operationeel concept en van het verlies van materieel door gevechtshandelingen en grootschalige slijtage. De defensiebegroting was niet voldoende om alle benodigde uitgaven te kunnen bekostigen. Om deze reden is er budget aan de defensiebegroting toegevoegd. Zo zijn de Bos- en Van Geel-gelden toegevoegd om investeringen in nieuw materieel voor de missie mogelijk te maken. Daarnaast waren de toevoeging voor operationele verliezen en de toevoeging voor de aanschaf van de Bushmaster noodzakelijk om de uitgaven te kunnen financieren.

5.2 Inschatting van vaste budgetten vanuit de Defensiebegroting te relateren aan ISAF

Naast het feit dat deze evaluatie de aspecten van het Toetsingskader behandelt, geldt dit onderzoek voor Defensie tevens als een beleidsdoorlichting. Hiervoor dienen de budgetten te worden beschreven die zijn ingezet op het specifieke beleidsterrein. Naast de beschreven uitgaven die in het kader van de missie zijn gedaan, is tevens een indicatie te geven van de vaste budgetten die vanuit de reguliere defensiebegroting te relateren zijn aan de deelname in ISAF. In het kader van beleidsdoorlichting is daarom op modelmatige wijze[33] getracht een schatting te maken van de budgetten die samenhangen met de inzet van de krijgsmacht in ISAF voor de jaren die deze evaluatie beslaat. Deze inschatting komt uit op €130 miljoen per jaar voor de looptijd van de missie. De budgetten maken deel uit van de apparaat- en programma-uitgaven van Defensie die worden ingezet voor de instandhouding en gereedstelling van de krijgsmacht bij de vredesbedrijfsvoering. In het geval van een missie is een deel van deze budgetten aan deze missie te relateren. Dit geldt ook voor de ISAF missie in de periode 2006 - 2010. Het betreft delen van de exploitatiebudgetten van de vier operationele commando's, het Commando Dienstencentra en de Defensie Materieel Organisatie. Deze zijn ingezet voor bijvoorbeeld oefeningen in het opwerktraject voor uitzending naar Afghanistan of voor het personeel dat zich in Nederland bij het CDC bezighoudt met het transport van en naar het missiegebied. Bij normale vredesbedrijfsvoering zouden deze budgetten ook zijn ingezet, maar dan voor het reguliere oefenen en trainen van de krijgsmacht. Hierom kunnen deze budgetten niet tot het totaal van uitgaven voor de missie worden gerekend.

5.3 Uitvoeringsaspecten

5.3.1 Personele aspecten van de missie

5.3.1.1 Personele organisatie

De totale omvang van de Nederlandse bijdrage aan ISAF fluctueerde. Waar in het deelnamebesluit van 2005 nog werd uitgegaan van 1200 militairen, waarvan circa 950 in Uruzgan, bereikte dit aantal een maximum van circa 2000 militairen in 2009, ondanks de in het verlengingsbesluit van 2007 voorziene vermindering door de overname van Nederlandse taken door derden (Frankrijk, Hongarije, Slowakije en Tsjechië). Oorzaak voor deze groei in aantallen was gelegen in de ontwikkelingen in de veiligheidssituatie, het toenemende belang van training van het Afghaanse leger en politie en de nationale inbreng van additionele middelen (bv. het

33 Voor deze berekening is het rekenmodel gebruikt dat is ontworpen naar aanleiding van het project 'Verkenningen'. In dit model is de volledige defensiebegroting, exclusief HGIS, toegerekend aan de operationele eenheden van de krijgsmacht. Voor deze specifieke berekening zijn uit het model de representatieve eenheden gegenereerd die een relatie hebben gehad met de deelname aan ISAF 2006 -2010.

RecceLight verkenningssysteem voor de F-16). Ook de uitbreiding van de inktvlek had tot gevolg dat meer militairen nodig waren. Aan het eind van de missie was de opbouw van het Afghaanse leger en de politie nog niet zo ver dat de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de bevolkingscentra kon worden overgenomen van de TFU. Daardoor bleven in die gebieden zowel Nederlanders als Afghanen nodig om de veiligheid te waarborgen. Tegelijk waren Nederlanders nodig om de uitbreiding van de inktvlekken te realiseren. Hierdoor is een verdere uitbreiding van de inktvlek uitgebleven.

De in de Artikel 100-brieven vermelde personeelsaantallen werden als leidend ervaren voor de samenstelling van de TFU. Dit werd door de militairen ter plaatse als knellend ervaren, omdat niet alle additionele behoeften konden worden ingevuld. De commandanten ter plaatse moesten daardoor prioriteiten stellen bij de inzet.

In vergelijking met eerdere missies is tijdens de inzet van de TFU relatief veel civiel personeel ingezet – ook al lijkt het afgezet tegen het aantal militairen maar een beperkt aantal. Het aantal civiele vertegenwoordigers vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken is gedurende de missie flink toegenomen. Aan het begin van de missie waren er drie BZ-medewerkers; een politiek adviseur (POLAD), een ontwikkelingssamenwerkingadviseur (OSAD) en een cultureel adviseur (CULAD). Het civiele team van Buitenlandse Zaken werd in de zomer van 2007 uitgebreid met een *Civil Representative* (CIVREP) en daarna zijn er nog extra POLADs en OSADs bijgekomen. Aan het einde van de missie was hun aantal verviervoudigd naar twaalf man civiel personeel per rotatie. Naast de diplomaten vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken bestond het civiele personeel uit functioneel specialisten (reserveofficieren), gemilitariseerde tolken en overig gemilitariseerd burgerpersoneel.

Tussen 2006 en 2010 zijn in totaal ruim 130 civiele medewerkers in dienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken direct betrokken geweest bij de Nederlandse missie in Uruzgan. In Uruzgan hebben in totaal ruim zestig civiele medewerkers in halfjaarlijkse rotaties onderdeel uitgemaakt van het PRT als POLAD, CULAD, OSAD of tolk. Gedurende de missie werd de samenstelling en het aantal medewerkers van het PRT enkele malen veranderd. Ook werd de bezetting van de politieke en sociaaleconomische afdeling van de Ambassade in Kabul vanwege de missie meer dan verdubbeld. Gedurende de tweede helft van de missie (2008 - 2010) nam vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden een counternarcotica-adviseur deel aan het civiele team van de missie. Als strategische detachering, en tevens in het kader van de Nederlandse commandoperiodes in RC-S, werd vanaf 2006 ook elk half jaar een politiek adviseur geplaatst op het regionale hoofdkwartier van ISAF op *Kandahar Airfield.*

Naast de inzet binnen de TFU en de ATF was Nederlands personeel werkzaam op het hoofdkwartier van ISAF, het IJC te Kabul en het RC-S te *Kandahar Airfield*. Nederlandse vlag- en opperofficieren hebben invloedrijke functies vervuld. De Nederlandse inzet in ISAF werd ondersteund door logistieke detachementen op *Kandahar Airfield* en in de VAE.

5.3.1.2 Opwerktraject

De Nederlandse militairen worden generiek en in organiek verband (dat wil zeggen in een vaste samenstelling en onder leiding van de eigen staven) opgeleid tot het niveau "Operationeel Gereed". Voor de inzet in Uruzgan was gekozen voor de inzetvorm van een *Task Force*. Deze *Task Force* werd als een samengestelde eenheid, voor de specifieke taak in Uruzgan,

opgebouwd uit organieke verbanden en aanvullende delen (bv. een combinatie van pantser- en luchtmobiele infanterie en mariniers). Deze *ad hoc* samenstelling stelde hoge eisen aan het opwerktraject van de *Task Force* om het niveau "Inzetgereed" te bereiken. Het bijscholen van personeel voor een niet-organieke taak en het werken met niet-organiek materieel, de beperkte beschikbaarheid van materiaal zoals te gebruiken in Uruzgan (bv. Bushmasters en nachtzichtapparatuur) en het integreren van de samengestelde eenheid vormden een grote uitdaging.

In het begin van de missie liep het opwerktraject van het civiele en militaire personeel grotendeels gescheiden. Al snel werd onderkend dat samen opwerken van belang was voor het goed kunnen functioneren in het veld. Gedurende de missie is getracht de trajecten beter op elkaar te laten aansluiten. Bij de laatste twee rotaties van de TFU en het PRT was sprake van een volledig geïntegreerd opwerkingstraject. Vooral voor de medewerkers van Buitenlandse Zaken was de participatie in een grote missie nieuw. Pas in een later stadium was het ministerie van Buitenlandse Zaken voldoende in staat om de deelnemers aan het PRT gedurende een langere periode voorafgaand aan de inzet vrij te maken om het gezamenlijke opwerktraject met Defensie te volgen.

5.3.1.3 De uitzending

Personeel van de staf van de TFU en het personeel van het PRT wisselden in een zesmaands schema, vanwege de continuïteit en de contacten met de Afghaanse bevolking. Het personeel van de BG en van de ATF roteerde in een viermaands schema vanwege de zware fysieke en klimatologische omstandigheden waaronder gewerkt moest worden. De samenstelling van de BG was beoogd zo veel als mogelijk uit organieke compagnieën te bestaan. Dit was in de praktijk in toenemende mate lastig door de beperkte beschikbaarheid van voldoende getrainde en geoefende eenheden. In 2010 maakte een marinierscompagnie deel uit van de BG. Het plan was de staf van de TFU te leveren vanuit de staande brigadestaven van het CLAS, maar ook hier was in toenemende mate sprake van gemengde eenheden. Door het verschil in uitzendduur tussen staf van de TFU en de BG kwam ook de relatie in de vredesorganisatie tussen de brigadestaf en de ondergelegen bataljons onder druk te staan, wat de opleiding en training belemmerde. Toen de missie enkele jaren liep werd dit probleem ook gevoeld in de voorbereiding van de uitzending. Ook legde de inzet in ISAF een zwaar beslag op schaarse specialistische capaciteit zoals geneeskundig- en inlichtingenpersoneel en genie. Het personeel van die eenheden ervoer een forse uitzenddruk.

5.3.1.4 Zorg en nazorg

Zorg.
De medische risico's die zouden kunnen samenvallen met de schaarse specialistische capaciteit van geneeskundig personeel zijn ondervangen door afspraken met partners over de medische afvoerketen, het beschikbaar stellen van een veldhospitaal in Uruzgan en personeel en materieel (waaronder een bloedbank) voor het veldhospitaal op het vliegveld van Kandahar en tenslotte preventieve maatregelen zoals vaccinaties. De medische zorg en de afvoer van gewonden hebben goed gefunctioneerd. Ondanks het ruige terrein en de beperkte vloot aan helikopters voor tactische evacuatie van gewonden bleek het in de praktijk mogelijk binnen een acceptabele tijdsspanne patiënten te voorzien van adequate medische zorg. Patiënten die meer uitgebreide specialistische medische zorg behoeften konden veelal binnen 24 uur na verwonding worden behandeld bij het Centraal Militair Hospitaal in Utrecht.

Nazorg.
Aan de nazorg voor militairen en hun thuisfront wordt door Defensie groot belang gehecht. De ISAF-missie heeft veel gevergd van militairen en hun thuisfront. Daarom heeft Defensie al gedurende de missie veel aandacht besteed aan zorg en nazorg. De organisatie van de nazorg is gefaseerd ingericht. De nazorg begint, veelal nog in het inzetgebied, met een operationele debriefing waarna in de adaptatieperiode op Kreta een debriefing plaatsvindt. Na terugkeer heeft de militair verlof en kan hij/zij in die periode collega's spreken over de uitzendervaringen en eventuele ondervonden problemen na terugkeer. Vervolgens wordt een terugkeergesprek georganiseerd waarna enkele maanden later een vragenlijst wordt toegezonden aan zowel de militair als diens thuisfront. Afhankelijk van de wensen en behoeften kunnen in een latere fase reünies worden georganiseerd. Daarnaast is er individueel ingerichte zorg beschikbaar, afhankelijk van de aanwezigheid en aard van de problematiek.

In de praktijk heeft de organisatie van de nazorg bij Defensie gedurende de ISAF-missie naar behoren gefunctioneerd. Nazorg stopt echter niet na het beëindigen van een missie en er moet blijvende aandacht zijn voor militairen en hun thuisfront. Tussen de zes weken en twee maanden na terugkomst wordt met de teruggekeerde militair een verplicht individueel terugkeergesprek georganiseerd met als doel een beeld te krijgen van de mentale en fysieke gezondheid van de militair. Daarnaast vindt in deze fase informatieoverdracht plaats tussen het Sociaal Medisch Team (SMT) dat betrokken is geweest tijdens de uitzending en het SMT van het onderdeel. Het SMT is een multidisciplinair samenwerkingsverband dat de commandant onder andere adviseert in het kader van diens taken op het gebied van ziekteverzuim, re-integratie, uitzendbaarheid en dienstverlating. Op hoofdlijnen heeft dit proces van terugkeergesprekken en overdracht van het SMT naar behoren gefunctioneerd. De commandant die een belangrijke verantwoordelijkheid heeft in de terugkeergesprekken moet beter ondersteund en geëquipeerd worden. De persoonlijke betrokkenheid van een commandant blijkt van wezenlijke invloed te zijn op de wijze waarop de nazorg wordt georganiseerd en in de praktijk vorm wordt gegeven.

Eind 2010 is een richtlijn uitgegeven om op eenduidige en kwalitatief verantwoorde wijze van functioneren van een SMT te kunnen borgen. Zo is er nadrukkelijke aandacht voor de overdracht van dossiers van het SMT van uitzendgebied naar onderdeel noodzakelijk.

Ongeveer zes maanden na terugkeer uit het uitzendgebied ontvangt de militair twee nazorgvragenlijsten, één voor de militair zelf en één voor het thuisfront van de militair. Beide vragenlijsten dienen als screeningsinstrument voor mogelijke medische en/of psychosociale klachten. De afgelopen jaren zijn diverse initiatieven genomen (o.a. digitaal aanbieden van vragenlijsten) om de respons op de vragenlijsten te verhogen. De effecten hiervan zijn nog niet gemeten. Ook aan het thuisfront wordt veel aandacht besteed en dit blijkt afdoende te functioneren. Het thuisfront geeft aan deze zorg en aandacht te waarderen.

Naast de gefaseerde nazorg is er ook nazorg gericht op de specifieke zorgvraag van de militair of diens thuisfront. Deze individuele nazorg is ingericht voor actief dienenden, veteranen en militaire oorlogs- en dienstslachtoffers. De individuele nazorg voor actief dienende militairen is doorgaans voldoende en wordt ook als zodanig gewaardeerd. De zorg is over het algemeen goed toegankelijk. Ook voor de veteraan is individuele nazorg beschikbaar; via het Centraal Aanmeldpunt (CAP) dat is

ondergebracht bij het Veteraneninstituut. Door de vele aandacht die aan de overgang van de actief dienende militair naar veteraan wordt besteed, lijkt de drempel om contact op te nemen met het CAP in de afgelopen jaren verlaagd. Er is sprake van relatief snelle aanmelding van ISAF-veteranen met zorgvragen bij het CAP. Dit lijkt het gevolg te zijn van de zorgvuldige informatieverstrekking die voorafgaand aan een missie aan de militair wordt verstrekt. De informatieverstrekking lijkt drempelverlagend te hebben gewerkt en komt de uiteindelijke nazorg ten goede.

Voor militaire oorlogs- en dienstslachtoffers is de nazorg in eerste instantie gericht op herstel en re-integratie. Het eerste aanspreekpunt is de commandant die, ondersteund door de casecoördinator, de militair begeleidt. Vervolgens is het Diensten Centrum Re-integratie (DCR) de voor de daadwerkelijke re-integratie van militaire oorlogs- en dienstslachtoffers aangewezen instantie. Het Zorgloket, ondergebracht bij het ABP, ondersteunt vooral materiële zorgvragen van militaire oorlogs- en dienstslachtoffers. Geconstateerd is dat de organisatorische invulling van de nazorg voor militaire oorlogs- en dienstslachtoffers afdoende werkt en ook de bereikbaarheid en bekendheid van het zorgloket voldoet. De drempel is laag om een zorgvraag neer te leggen bij de daarvoor bestemde instanties. Dit geldt voor zowel actief dienenden, veteranen en militaire oorlogs- en dienstslachtoffers van de Uruzgan missie. Door de huidige laagdrempelige zorg te handhaven en te versterken, kan tijdige herkenning en behandeling van klachten, die zich soms pas na jaren na de missie manifesteren, plaatsvinden.

Individuele zorg is maatwerk daarom hebben zorgverleners en –organisaties soms af moeten wijken van bestaande procedures. Het is belangrijk dat deze wijzigingen uiteindelijk hun weg vinden in de reeds bestaande regelgeving en dat deze waar nodig ook worden aangepast. Registratie van gegevens en beschikbaarstellen van informatie verdient ook blijvende aandacht.

Tot slot kan geconstateerd worden dat onderlinge afstemming tussen de zorgverleners en –organisaties van belang is en nog verder verbeterd kan worden. Omdat de nazorg op veel plekken in de organisatie is belegd, is er behoefte aan een integraal zorgconcept dat alle procedures samenbrengt. Daarmee kan de nazorg nog verder worden verbeterd. Het proces van nazorg kan de komende jaren nog worden geoptimaliseerd. De inbreng van de Inspecteur Generaal van de Krijgsmacht (IGK) en de Inspecteur Militaire Gezondheidszorg (IMG) wordt daarbij gebruikt.

5.3.2 Financiële aspecten van zorg en nazorg

In de afgelopen jaren is gebleken dat het niet mogelijk is om de uitgaven van de zorg in direct verband te brengen met een specifieke uitzending vanwege het permanente karakter van de zorg die Defensie aan (gewezen) militairen biedt en het feit dat zorg een vast onderdeel uitmaakt van de bedrijfsvoering. Hierom wordt geen gescheiden boekhouding gevoerd ten aanzien van personeels- en gezondheidszorg tijdens operationele inzet. Bovendien kan zorg van zeer lange duur zijn en kan een zorgvraag zich pas op een veel later tijdstip manifesteren waardoor moeilijk te relateren is aan welke specifieke missie de zorgvraag is toe te wijzen.

In 2008 is in retrospect en aan de hand van aannames en schattingen getracht de uitgaven in het kader van zorg en nazorg voor militairen die in Afghanistan werden ingezet, inzichtelijk te maken. Naar aanleiding van de verantwoording over de uitgaven in het kader van de ISAF-missie en met het oog op de toekomstige planning en verantwoording van uitgaven in het

kader van(na)zorg, is getracht een systematiek te ontwikkelen die zal kunnen worden toegepast missies in het algemeen. Hierdoor kan, op basis van tarieven, een gedeelte van de missiegerelateerde uitgaven aan (na)zorg inzichtelijk worden gemaakt. Deze tarieven zijn op basis van feiten en ervaringsgegevens vastgesteld, voor de direct aan een uitgezonden militair te koppelen extra zorguitgaven in het kader van een uitzending. Hierbij is als uitgangspunt gehanteerd dat wanneer wordt gesproken over zorg, moet worden gedacht aan geneeskundige zorg in het uitzendgebied en in Nederland voor fysiek en psychisch letsel, (extra) vaccinaties, medische screening voorafgaand aan de inzet, adaptatie, nazorgvragenlijst en terugkeergesprek. Dit tarief is vastgesteld op € 410,00. Hierin zijn de missiespecifieke vaccinatie, de medische screening voorafgaand aan uitzending, de nazorgvragenlijst, het terugkeergesprek bij bedrijfsmaatschappelijk werk en de kosten voor de adaptatieperiode (in het geval van Uruzgan op Kreta) meegenomen. Dit tarief kan met terugwerkende kracht worden gebruikt voor het vaststellen van de uitgaven in het kader (na)zorg naar aanleiding van de ISAF-missie. Op basis van een inzet van gemiddeld 5400 militairen per jaar in het uitzendgebied, brengt dit het totaalbedrag aan direct te relateren (na)zorguitgaven op € 2,2 miljoen per jaar gedurende de vier jaar looptijd van de missie.

Daarnaast zijn voor de Nederlandse deelname in Uruzgan totaalbedragen te identificeren die onderdeel uitmaken van de uitgaven die door Defensie uit HGIS zijn gefinancierd. Hierbij is voor de geneeskundige zorg tijdens de missie, € 3 miljoen per jaar uitgegeven aan het verbruik van medische voorraden voor de in de missie aanwezige hospitalen. Dit bedrag is inclusief de zorg voor Afghaanse burgers en internationale partners. Daarnaast heeft Defensie een bedrag van € 1,6 miljoen per jaar aan extra uitgaven moeten doen voor het bedrijfsmaatschappelijk werk naar aanleiding van de missie in Uruzgan. Ook kan circa 50% van de verzekeringspremie die Defensie betaalt in het kader van varen, inzet, vliegen en oefenen, de zogenoemde VIVO regeling, worden gerelateerd aan ISAF. Dit bedroeg € 1,8 miljoen per jaar.

Op basis van deze uitgangspunten kan worden vastgesteld dat voor de periode 2006 – 2010 het totaal aan jaarlijkse uitgaven aan de zorg en nazorg voor de missie in Uruzgan bij benadering € 8,5 miljoen per jaar bedroegen. Hier zijn zowel budgetten uit HGIS als de reguliere defensiebegroting voor ingezet en deze uitgaven maken onderdeel uit van het totaalbedrag van € 1,99 miljard aan uitgaven voor de missie.

Tenslotte zijn er vanuit de reguliere defensiebegroting budgetten te relateren aan (na)zorg die integraal onderdeel maken van de bedrijfsvoering en om deze reden niet aan een specifieke missie kunnen worden toegerekend. Hierbij gaat het om de budgetten voor invaliditeits- en nabestaandenpensioenen (€ 112,3 miljoen per jaar), de uitgaven in het kader van de geestelijke gezondheidszorg voor o.a. onderzoeken naar PTSS (€ 2 miljoen per jaar), de uitgaven voor uitzendbare medisch specialisten uit het Centraal Militair Hospitaal (€ 1 miljoen per jaar), de uitgaven voor het Instituut Samenwerking Defensie Relatieziekenhuizen (€ 6,75 miljoen per jaar) en verschillende vormen van personeelszorg in de lijn die niet te identificeren zijn vanwege de verwevenheid met de reguliere bedrijfsvoering.

5.3.3 Inhuur civiele dienstverlening

De missie in Uruzgan toonde aan dat Defensie zich meer dan ooit moet instellen op complexe operaties in verafgelegen delen van de wereld. Er werd een groter beroep gedaan op bijzondere (aanvullende) middelen en de

behoefte aan specialistische kennis nam toe. Ook nam de behoefte aan logistieke ondersteuning van de missie aanzienlijk toe. Nederland heeft in Uruzgan civiele dienstverleners ingehuurd ter ondersteuning van de werkzaamheden van de TFU en de ATF. Het betrof diensten als het verzorgen van de catering, onderhoud van voertuigen, aanleg van infrastructuur en transport. De inhuur van civiele dienstverleners vulde de militaire capaciteiten aan, waardoor de flexibiliteit en de effectiviteit van de krijgsmacht werden vergroot. Het merendeel van de contracten is na beëindiging van de Nederlandse missie overgenomen door de opvolgers van de TFU.

Voor de beveiliging van de Nederlandse kampementen in Uruzgan maakte de TFU gebruik van lokaal Afghaans beveiligingspersoneel; de *Afghan Security Guards* (ASGs). Door Nederland werden ongeveer 250 Afghaanse beveiligers individueel ingehuurd en ingezet voor het bemannen van statische posten en het lopen van patrouilles. De voorwaarden waaronder ASGs werden ingehuurd waren vastgelegd in contracten met de individuele leden en de commandant van de Afghaanse beveiligers. De ASGs waren eerder door de Verenigde Staten ingehuurd in Uruzgan. Nederland heeft deze inhuur voortgezet. De ASGs stonden goed aangeschreven. De contracten met de *Afghan Security Guards* zijn eind 2010 beëindigd. De kosten die verbonden zijn aan de inhuur van civiele dienstverlening maken integraal onderdeel uit van de HGIS-Defensiebegroting.

5.3.4 Materiële & logistieke ondersteuning vanuit Nederland

Na het regeringsbesluit van 2005 en het aansluitende parlementaire debat werden door de DTF twee kampen in Uruzgan opgebouwd om het Nederlandse contingent te legeren. Nederland had zich verplicht om vanaf 1 augustus 2006 de rol van *lead nation* in Uruzgan op zich te nemen. Toen het definitieve besluit was genomen met daarin de intentie om op 1 juni 2006 te kunnen beginnen met de inzet, resteerde er een krap tijdspad om de DTF te formeren, voor te bereiden op de inzet, de benodigde voorbereidingen te treffen en de kampen tijdig gereed te hebben voor de komst van de eerste hoofdmacht. Het resultaat was dat bij aankomst van de eerste rotatie van ISAF de faciliteiten te Tarin Kowt en Deh Rawod circa twee maanden achterstand op de planning van de opbouw was opgelopen. Hieraan droegen onduidelijke inhoudsopgaven van containers, een trage verwerving van benodigd materiaal en problemen bij de strategische verplaatsing van materiaal in negatieve zin bij.

Voor de uitvoering van de missie in Afghanistan is in eerste instantie gebruik gemaakt van de organieke middelen van de uitgezonden eenheden. Daarbij bleek al spoedig dat de ruige terreinomstandigheden en het fijne stof belastend waren voor het materieel, waardoor het materiaal sneller sleet dan onder normale omstandigheden en er een grotere herstelinspanning nodig was. Om te voorkomen dat de snelle slijtage van materieel de inzetbaarheid van de krijgsmacht zou aantasten, kreeg Defensie enkele jaren extra financiële ruimte met de Van Geel- en Bos-gelden om te investeren in materieel. Hierdoor konden de gevolgen van de slijtage worden verminderd.

De internationale logistieke lijn naar Afghanistan was lang en kwetsbaar. Voor de op- en afvoer van groot materieel is gebruik gemaakt van commercieel zeevervoer vanuit Nederland naar de haven van Karachi in Pakistan, waarbij vervolgens de verplaatsing over land van de haven van Karachi naar Uruzgan plaatsvond met wegtransport. Herbevoorrading van voedsel, drinkwater en brandstof verliep via de NAVO, via dezelfde route. Door de instabiele situatie in West-Pakistan en op het traject binnen

Afghanistan was het niet altijd mogelijk de gewenste reservevoorraad in het uitzendgebied op het gewenste peil te houden, vooral wat betreft drinkwater en brandstof. Urgente leveringen van goederen en personeelsverplaatsingen vonden met luchttransport plaats. Hiervoor werd naast de nationale militaire luchttransportvloot tevens gebruik gemaakt van ingehuurde vliegtuigen waaronder een helikopter. Voor vluchten in Afghanistan werden specifieke eisen gesteld aan de vliegtuigen. In verband met de veiligheidssituatie was het onder meer noodzakelijk dat vliegtuigen over zelfbeschermingsmiddelen beschikten. In de VAE was mede daarom een Nederlands overslagpunt, het FSE, ingericht. Van Nederland naar de VAE vloog men met vliegtuigen die niet in Afghanistan konden opereren, vanuit de VAE naar Afghanistan werd tactisch luchttransport ingezet. Al het Nederlandse luchttransport, zowel voor personeel als materieel, ging via de VAE naar Afghanistan.

5.3.4.1 *Fast Track Procurement*

Gedurende de uitvoering van de missie bleek de tegenstander steeds vaker gebruik te maken van IED's. De in gebruik zijnde voertuigen (vooral het Mercedes-Benz terreinvoertuig, de Patria, de YPR en later de Viking) bleken kwetsbaar voor deze IED's. Daarom zijn aanpassingen gedaan aan deze voertuigen om de kwetsbaarheid tegen IED's te verminderen. Daarnaast leidde dit tot een urgente behoeftestelling voor voertuigen die beter bestand waren tegen IED's. Via een specifiek hiervoor ontworpen *Fast Track Procurement* (FTP)-traject kon op snelle wijze worden voorzien in Bushmaster-voertuigen. Deze voertuigen waren door hun gepantserde en V-vormige bodem zeer goed bestand tegen IED's. Hiermee kreeg de commandant van de TFU meer mogelijkheden om het type voertuig toe te spitsen op de situatie en de activiteiten van de Nederlandse eenheden. Op soortgelijke wijze is invulling gegeven aan de behoefte aan meer en betere verkenningscapaciteit en capaciteit om IED's te bestrijden. Ook gepantserde personeelsverblijven zijn via het FTP-traject aangeschaft. Door het FTP kon op relatief snelle wijze flexibel worden ingespeeld op nieuwe, urgente behoeftes en geleerde lessen. FTP bleek een nuttige procedure om snel en met de nodige zorgvuldigheid adequaat materieel aan de militairen in Afghanistan ter beschikking te stellen. Dit heeft bijgedragen tot de veiligheid en flexibiliteit van de TFU. Anderzijds is inherent aan een FTP dat minder aandacht kan uitgaan naar concurrentiestelling en dat dat kostenverhogend kan werken. Daarom werd slechts in uitzonderlijk, acute gevallen gebruik gemaakt van het FTP-traject.

5.3.4.2 Redeployment

Ter voorbereiding op, en uitvoering van, de terugverplaatsing van het materieel van de TFU naar Nederland werd een *Redeployment Task Force* (RDTF) geformeerd. De opdracht van de RDTF was om in principe al het Nederlandse materieel beheerd en beheerst naar Nederland te transporteren, waarna het materieel weer zoveel mogelijk bedrijfsgereed zou worden gemaakt en weer beschikbaar zou komen voor verder gebruik. Omdat ten tijde van de formering van de RDTF nog niet duidelijk was of en hoeveel materieel kon worden overgedragen of verkocht aan partners ter plaatse, werd ingestoken op de maximale behoefte aan personeel. Al bij het begin van de werkzaamheden rond 1 augustus 2010 werd duidelijk dat aanzienlijke aantallen materieel konden worden overgedragen aan de partners, waardoor er met minder mankracht kon worden volstaan.

Voor een beheerst en beheerd proces was het noodzakelijk al het aanwezige materieel te inventariseren, aantallen te verifiëren en af te zetten tegen wat er oorspronkelijk was opgevoerd en de conditie te bepalen. Vervolgens werd het materiaal in principe over de weg vervoerd

naar de haven van Karachi voor verder transport over zee naar Nederland. Omdat ISAF tijdelijk niet kon voorzien in gegarandeerde luchtsteun tijdens konvooioperaties, is besloten de Apache gevechtshelikopters een maand langer in Uruzgan aan te houden. Daarmee was de luchtsteun voor Nederlandse konvooien, en voor coalitiepartners, ook in die periode verzekerd. Specifieke strategische goederen zoals pantserhouwitsers werden met luchttransport rechtstreeks naar Nederland overgevlogen.

Een eindstand van de materieelinventarisatie kan pas opgemaakt worden bij het einde van het redeploymentproces.

6 Conclusies

Dit hoofdstuk begint met een beknopte inleiding, gevolgd door de deelconclusies op de gebieden veiligheid, goed bestuur en sociaal economische ontwikkeling, de Nederlandse benadering (3D), de uitvoering en de financiële aspecten van de missie. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een overzicht van lessen.

6.1 **Inleiding**

Deze evaluatie behandelt de Nederlandse deelname aan de VN gemandateerde *International Security Assistance Force* (ISAF) van de NAVO in Afghanistan van 2006 tot 2010.

Nederland heeft in vier jaar een grote inspanning geleverd in Afghanistan, zowel in Uruzgan als daarbuiten. De missie heeft een groot beslag gelegd op de Nederlandse krijgsmacht en grote offers gevraagd.

De inzet in ISAF heeft het leven gekost aan 25 Nederlandse militairen. Naast de omgekomen militairen raakten in de afgelopen jaren bijna 150 Nederlandse militairen als gevolg van gevechtshandelingen of aanslagen licht tot zeer ernstig gewond, soms met blijvend lichamelijk letsel tot gevolg. Meer dan 50 Nederlandse militairen raakten zodanig gewond dat repatriëring naar Nederland noodzakelijk was. Bovendien was de inzet in Afghanistan vaak psychisch belastend, ook voor het thuisfront.
Ook vielen slachtoffers bij de coalitiepartners in Uruzgan, bij het Afghaanse leger, de Afghaanse politie en waren Afghaanse burgerslachtoffers te betreuren.

Nederland opereerde niet alleen in Afghanistan maar maakte deel uit van een grote door de VN gemandateerde internationale vredesmacht uitgevoerd door de NAVO. De richtlijnen uit het *Afghanistan Compact* waren mede leidend voor de missie. Aan de ISAF-missie nemen ruim veertig landen deel. De Nederlandse bijdrage moet worden bezien in het licht van de internationale inspanningen en de context die ontstond na de aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten. Vanaf 2001 is Nederland actief betrokken geweest bij de stabilisatie en wederopbouw van Afghanistan. Na het regeringsbesluit van december 2005 nam de Nederlandse bijdrage aanzienlijk toe. Nederland was samen met onder andere het Verenigd Koninkrijk, Canada en Australië betrokken bij de stabilisatie van de zuidelijke provincies (RC-S). De samenwerking met partners was zowel in Afghanistan als tussen de hoofdsteden intensief, op militair, ambtelijk en politiek niveau. In de komende jaren hoopt Nederland voort te bouwen op de opgedane contacten en aangehaalde banden met bondgenoten en nieuwe partners, zoals Australië.

De Nederlandse deelname aan ISAF van 2006 tot 2010 en de behaalde resultaten in deze periode moeten worden bezien in het kader van deze brede internationale inzet.

De Nederlandse deelname aan ISAF was, in vergelijking met eerdere Nederlandse vredesmissies, omvangrijk en gecompliceerd. Nederland nam een zware verantwoordelijkheid op zich door *lead nation* in de provincie Uruzgan te worden. De conservatieve provincie Uruzgan was in 2005 één van de gevaarlijkste provincies; een arm en geïsoleerd gebied waar weinig sociaaleconomische ontwikkeling plaatsvond.

Voor het eerst voerde de krijgsmacht een expeditionaire missie uit van deze omvang in een afgelegen en moeilijk bereikbare provincie. De veiligheidssituatie was bij aanvang slecht, de bevolking leefde in grote armoede en er was geen sprake van enige vorm van goed bestuur. De missie moest tegelijkertijd op diverse terreinen activiteiten ontplooien.

De militairen, diplomaten en andere civiele medewerkers hebben hun werk vaak onder zeer moeilijke omstandigheden moeten doen. Zij deden dat professioneel en met een enorme inzet; dit is van wezenlijk belang geweest voor de missie. Vier jaar was echter niet genoeg om de lokale Afghaanse overheid in staat te stellen zelfstandig voor veiligheid, goed bestuur en ontwikkeling te zorgen. De geboekte vooruitgang is niet onomkeerbaar. Daarom hebben Nederlandse medewerkers zich ingespannen om de geboekte resultaten en hun kennis en ervaring over te dragen aan hun opvolgers. De regering heeft er vertrouwen in dat de komende jaren op de geboekte resultaten zal worden voortgebouwd.

Op materieel en financieel gebied heeft de deelname aan deze missie een grotere impact gehad dan bij aanvang was ingecalculeerd. Het bleek vooraf lastig concrete doelstellingen en indicatoren te formuleren wat het meten van resultaten achteraf bemoeilijkte. De regering gaf op voorhand aan dat Nederland een waardevolle bijdrage zou leveren maar dat volledig resultaat op alle deelgebieden gezien de Afghaanse context niet haalbaar zou zijn. De wens om tijdens de missie toch snel concrete en zichtbare resultaten te boeken was sterk aanwezig. In de praktijk bleek echter dat op voorhand onvoldoende rekening was gehouden met de lokale omstandigheden en de grote complexiteit van de problemen in Uruzgan.

De opgedane kennis en inzichten gedurende de missie leidde ertoe dat de uitgangspunten en aannames moesten worden bijgesteld. De accentverschuiving in de Artikel-100 brief uit 2007 laat dit zien; meer dan voorheen gaat de aandacht uit naar capaciteitsopbouw van het leger en de politie en Afghanisering. Het lerend vermogen bleek door de jaren heen groot; reeds gedurende de missie is een aantal lessen geleerd en in de praktijk gebracht.

Met het vertrek van de Nederlanders is onze verbondenheid met Uruzgan niet voorbij. Onze bijdrage aan de sociaaleconomische ontwikkeling van Uruzgan duurt voort, tenminste tot 2014. Zo kunnen de geboekte resultaten op dit gebied verder worden bestendigd. De Nederlandse inzet richt zich daarnaast op de transitie, de overdracht van verantwoordelijkheden aan de Afghaanse overheid. Daarvoor wordt een geïntegreerde politietrainingsmissie in het noorden van Afghanistan ontplooid. De ontwikkelingen in Uruzgan zullen echter altijd met een bijzonder gevoel van verantwoordelijkheid worden gevolgd.

6.2 **Conclusies**

6.2.1 Doelstelling evaluatie

Het doel van deze eindevaluatie is het toetsen van de mate waarin de doelstellingen van de Nederlandse deelname aan ISAF zijn gerealiseerd. Tevens wordt beoogd lessen te trekken uit de Nederlandse inzet. De aandachtspunten van het Toetsingskader 2009 worden daarbij behandeld. Voor het Ministerie van Defensie is deze evaluatie ook een beleidsdoorlichting.

Het eerste deel van de hoofdvraag van deze evaluatie luidt:
'In hoeverre zijn de doelstellingen van de Nederlandse bijdrage aan ISAF, gegeven de uitgangspunten en aannames, in de periode 2006 - 2010 gerealiseerd?'
In de Artikel 100-brief van 2005 werd als belangrijkste doelstelling genoemd dat de Nederlandse inzet gericht was op het *'in staat stellen van de Afghaanse overheid om grotendeels op eigen kracht veiligheid, goed bestuur en ontwikkeling te kunnen verzorgen'.* In diezelfde brief werd deze doelstelling verder uitgewerkt. Nederland zou de stabiliteit en veiligheid in Uruzgan verbeteren door middel van *het 'vergroten van de steun van de lokale bevolking voor de Afghaanse autoriteiten en het verminderen van de steun voor de Taliban en aanverwante groeperingen.'*

Het tweede deel van de hoofdvraag van deze evaluatie luidt:
'Welke lering kan worden getrokken uit de Nederlandse deelname aan ISAF.'
Uit de algemene conclusies worden *best practices* en lessen getrokken over de Nederlandse inzet.

De subonderzoeksvragen zijn als volgt:

1. *Welk beleid lag ten grondslag aan de Nederlandse deelname aan ISAF op het gebied van veiligheid, goed bestuur en sociaaleconomische ontwikkeling?*

2. *Op welke wijze is uitvoering gegeven aan het beleid op het gebied van veiligheid, goed bestuur en sociaaleconomische ontwikkeling?*

3. *Wat is bereikt in termen van de realisatie van doelstellingen op het gebied van veiligheid, goed bestuur en sociaaleconomische ontwikkeling?*

Doelstelling missie Nederlandse deelname aan ISAF
Vanaf het begin van de missie was duidelijk dat het creëren van stabiliteit en veiligheid niet mogelijk is zonder efficiënter bestuur en sociaaleconomische ontwikkeling. Zoals verwoord in de Artikel 100-brief uit 2005:
"*Het Nederlandse detachement zal zich overeenkomstig het ISAF-mandaat richten op het bevorderen van stabiliteit en veiligheid door het vergroten van de steun van de lokale bevolking voor de Afghaanse autoriteiten, en het verminderen van de steun voor de Taliban en aanverwante groeperingen. Het bevorderen van goed bestuur, een efficiënte politie en leger, bevordering van de rechtsstaat, het verrichten van CIMIC- en wederopbouwactiviteiten, en het bevorderen van wederopbouwactiviteiten door anderen zijn belangrijke onderdelen van deze aanpak."*
Hieraan werd invulling gegeven door het bieden van bescherming aan de burgerbevolking, een impuls te geven aan de wederopbouw, het versterken van het lokale bestuur en het verbeteren van de levensomstandigheden van de bevolking. Het Nederlandse beleid werd gekenmerkt door de 3D-aanpak waarbij militaire, diplomatieke en ontwikkelingsinspanningen in Uruzgan zoveel mogelijk op elkaar werden afgestemd. De missie werkte vanuit de veronderstelling dat er geen wederopbouw mogelijk was zonder verbeterde veiligheid en dat een duurzame verbetering van de veiligheid afhankelijk was van voortgang op het terrein van de wederopbouw. Om dit te bereiken was de betrokkenheid van verschillende ministeries en private en non-gouvernementele organisaties noodzakelijk.

6.2.2 Inleiding tot deelconclusies

Voordat wordt ingegaan op de behaalde resultaten in de provincie Uruzgan, is het van belang op te merken dat de resultaten in Uruzgan in een bredere context moeten worden geplaatst. De doelstellingen van de Afghaanse overheid en de internationale gemeenschap zijn geformuleerd in het *Afghanistan Compact* uit 2006. Deze doelstellingen zijn in het algemeen niet gehaald. De te ambitieuze doelen en de weerbarstige en complexe omgeving zijn hier debet aan. Ook Nederland kreeg hiermee te maken op lokaal niveau in Uruzgan en dit plaatst de behaalde resultaten in perspectief.

Naast de inzet in Uruzgan, heeft de Nederlandse deelname aan ISAF tot resultaten buiten Uruzgan geleid. Nederlands stafpersoneel heeft een waardevolle bijdrage geleverd aan de staven van ISAF op diverse niveaus, waarbij het leveren van de plaatsvervangend commandant (Air) van ISAF, de *Deputy Chief of Staff Stability*, en twee maal de commandant van RC-S belangrijk waren. Daarmee heeft Nederland in die perioden sterke invloed gehad op de wijze van optreden van ISAF en het verloop van de operatie. Daarnaast heeft de inzet van de jachtvliegtuigen en gevechtshelikopters van de ATF in heel Afghanistan vaak doorslaggevend bijgedragen aan het succesvol beëindigen van confrontaties tussen ISAF-eenheden en opstandelingen.

De inzet van de ambassade en politieke adviseurs op nationaal niveau en buiten Uruzgan heeft het netwerk ten behoeve van Uruzgan sterk uitgebreid, het inzicht in de dynamiek vergroot en nieuwe actoren aangetrokken.

In de reactie op het AIV-advies no. 64[34] beaamde de regering dat in de uitvoering van crisisbeheersingsoperaties zoals in Afghanistan, principes als 'samenwerking en samenhang' en 'bescheidenheid en nuchterheid' leidend zijn. In navolging van het AIV-advies onderschreef de regering dat er in crisisbeheersingsoperaties in Afghanistan en elders in de wereld realisme moest zijn ten aanzien van de mate waarin de operaties volledige verwezenlijking van hun doelstellingen konden bewerkstelligen. Het formuleren van een realistische ambitie met meetbare, concrete doelstellingen is daarvan een afgeleide.

6.2.3 Deelconclusie: Veiligheid

Doelstelling

De doelstelling op het resultaatgebied veiligheid was dat het Nederlandse detachement zich overeenkomstig het ISAF-mandaat zou richten op het bevorderen van stabiliteit en veiligheid door het vergroten van de steun van de lokale bevolking voor de Afghaanse autoriteiten, en het verminderen van de steun voor de Taliban en aanverwante groeperingen. In 2007 werd deze doelstelling aangevuld met de intensivering van de training en begeleiding van de Afghaanse veiligheidsinstanties.

Beleid

ISAF hanteerde in Afghanistan een *Counter Insurgency* doctrine waarbij het zwaartepunt ligt op het verkrijgen van steun van de bevolking. Nederland gaf hier invulling aan door in Uruzgan gebruik te maken van de 'inktvlek'-strategie. Deze strategie hield in dat, gegeven de beschikbare capaciteit van de Afghaanse overheid, Nederland en de bondgenoten, de militaire inspanningen van de TFU vooral gericht waren op de belangrijkste

34 Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten - de noodzaak van een samenhangende aanpak, AIV maart 2009.

bevolkingscentra in Uruzgan (Tarin Kowt, Deh Rawod en Chora), met het doel meer veiligheid voor de Afghaanse burgers te garanderen en verdere ontwikkeling mogelijk te maken. De opbouw van het Afghaanse leger en de politie was een belangrijke voorwaarde voor de stabilisatie van de provincie.

Uitvoering
Eind 2005 had de Afghaanse overheid nauwelijks invloed in aanzienlijke delen van de provincie. De veiligheidssituatie was slecht en de opstandelingen hadden een grote vrijheid van handelen. Nederland slaagde er gedurende de missie in om de bevolkingscentra en daarmee het merendeel van de bevolking in Uruzgan, meer veiligheid te bieden. De angst onder de bevolking voor de terugkeer van de opstandelingen was groot. De bescherming die Nederland kon bieden aan de burgerbevolking was afhankelijk van de situatie soms tijdelijk en plaatselijk. Niet altijd waren genoeg (Nederlandse) ISAF troepen of ANSF beschikbaar om die bescherming permanent te bieden.

Optreden op een hoog geweldsniveau was bij de uitvoering van de inktvlekstrategie in de eerste jaren regelmatig noodzakelijk. Confrontaties tussen de opstandelingen en ISAF-troepen hebben geleid tot slachtoffers bij de eigen eenheden en onder de plaatselijke bevolking. De combinatie van enerzijds hoog geweldsniveau en anderzijds optreden met sociale patrouilles en *outreach* door missieteams, vereiste veel flexibiliteit van het personeel. In de uitvoering bleken de eenheden goed in staat deze activiteiten uit te voeren, ook als die in tijd en ruimte dicht bij elkaar lagen. Dit had een gunstig effect op de effectiviteit van het optreden. De bewegingsvrijheid van het PRT en de civiele experts en diplomaten werd door de veiligheidsituatie beperkt. Ook binnen de inktvlek was *force protection* uit de *Battle Group* voor het PRT soms noodzakelijk maar niet altijd beschikbaar. Dit belemmerde soms de werkzaamheden van het PRT. De activiteiten van de Amerikaanse, Australische en Nederlandse speciale eenheden buiten de inktvlek waren essentieel om de druk op de inktvlek te verminderen.

Resultaten
Mede dankzij Nederlandse inspanningen groeide de aanwezigheid van het Afghaanse leger in de provincie Uruzgan. In 2006 was het Afghaanse leger nauwelijks aanwezig in de provincie en was het politieapparaat zwak. Vanaf 2007 ging meer aandacht uit naar de opbouw van een goed functionerend politieapparaat. In 2010 was de effectieve omvang van de 4^{e} brigade in Uruzgan ongeveer 3200 man. Tot 2010 leidde Nederland ongeveer 1000 agenten op.

Met het geleidelijk uitbreiden van de inktvlekken is een steeds groter deel van de bevolking binnen de bescherming van ISAF en de Afghaanse overheid gekomen, ondanks de druk en invloed van de opstandelingen. De Nederlandse inktvlekstrategie ging er van uit dat de Afghaanse veiligheidsdiensten na een bepaalde periode de veiligheid in de relatief veilige gebieden grotendeels zelfstandig konden handhaven. Daardoor zou capaciteit kunnen worden vrijgemaakt om de inktvlek verder uit te breiden. De zelfstandigheid van de ANSF die in de Artikel 100-brief werd nagestreefd, met overdracht van de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de bewoonde gebieden, is gedurende de missie echter niet gerealiseerd. Dat legde extra beslag op de Nederlandse ISAF-eenheden.

De inktvlekgebieden zijn over een periode van vier jaar uitgebreid. Het gebied onder controle van ISAF en het Afghaanse leger en de politie

omvatte in 2010 meer dan de helft van de bevolking van de provincie. Er ontstond meer economische bedrijvigheid en NGO's hebben hun weg naar de provincie gevonden. De verbeterde veiligheidssituatie is evenwel fragiel en niet onomkeerbaar.

6.2.4 Deelconclusie: Goed Bestuur

Doelstelling
Nederland had als doelstelling het bevorderen van goed bestuur. Naar het oordeel van de regering kon de missie succesvol zijn als de Afghaanse regering en het Afghaans provinciaal bestuur aan legitimiteit wint, mensenrechten een grotere rol spelen, corruptie beter wordt aangepakt, de democratie meer speelruimte krijgt en het vredesdividend zichtbaar wordt voor de bevolking.

Beleid
Capaciteitsopbouw, het bevorderen van de transparantie en integriteit van het bestuur alsmede het verbeteren van de representativiteit waren de drie hoofdpijlers van het beleid om de effectiviteit van het lokale bestuur te verbeteren. Daarnaast was het vergroten van de betrokkenheid van de nationale regering in Kabul bij de provincie Uruzgan een beleidsprioriteit.

Uitvoering
Het Nederlandse beleid werd ondermijnd door het ontbreken van de Afghaanse politieke wil op het hoogste niveau om een effectief bestuur tot stand te brengen. Vertegenwoordigers van de lokale overheid in Uruzgan ontvingen weinig praktische steun uit Kabul en ook op nationaal niveau was de politieke wil om corruptie, nepotisme en incompetentie aan te pakken vaak afwezig. Daarnaast bestond er geen traditie van een centraal overheidsgezag door de van oudsher tribale samenlevingsvorm in Afghanistan.

Resultaten
Op het gebied van goed bestuur zijn goede eerste stappen gezet met bescheiden resultaten. Het fundamenteel verbeteren van de effectiviteit van het formele lokale bestuur vergt echter meer tijd dan de missieduur.

Ondanks verschillende Nederlandse initiatieven verliep de capaciteitsopbouw van het bestuur in Uruzgan moeizaam. Veel functies in het overheidsapparaat van Uruzgan werden niet goed of traag vervuld. Wel viel een bescheiden vooruitgang te constateren in de functiebezetting binnen de overheid in Uruzgan, namelijk van 20% naar 30%. De heersende (tribale) elite en de drugshandel profiteerden van de status quo. De perceptie van de bevolking ten aanzien van de integriteit van het bestuur is nauwelijks verbeterd. De resultaten op het gebied van goed bestuur bij de formele provinciale en districtsoverheid zijn achtergebleven bij de aanvankelijke ambities en verwachtingen zoals gemeld in de Artikel 100-brieven.

De effecten van de Nederlandse inspanningen gericht op het herstellen van de tribale dialoog en samenwerking zijn positiever. Diplomatie en *social outreach* naar sleutelpersonen in en buiten Uruzgan zijn hierbij van groot belang geweest. De Nederlandse aanpak was erop gericht om alle stammen actief deel te laten nemen aan de ontwikkeling van de provincie. Deze nadruk op de tribale balans en inclusiviteit in het lokale bestuur markeerde een duidelijke omslag in de machtsverhoudingen binnen de provincie. Het Nederlandse beleid om niet formeel samen te werken met informele machthebbers met een slechte reputatie hielp bij het verkrijgen van

vertrouwen van gemarginaliseerde stammen. Het heeft echter niet geleid tot het inperken van de macht en invloed van deze informele *powerbrokers*; ook zonder een formele machtsbasis en zonder contact met Nederland bleven zij gedurende de missie een rol van grote betekenis spelen.

Door de Nederlandse inspanningen is er meer Afghaanse en internationale aandacht voor de provincie. De bestuurlijke afstand tussen de provincie en Kabul is kleiner geworden. Met diplomatieke inspanningen is het Nederland wel gelukt om (internationale) fondsen en de uitrol van nationale Afghaanse overheidsprogramma's vanuit Kabul naar deze achtergestelde provincie te krijgen. Ook hier is stille diplomatie en *social outreach* naar sleutelpersonen in en buiten Uruzgan gebruikt. Dit is een positief resultaat.

Gedurende de missie is constant aandacht geweest voor de manier waarop invulling kon worden gegeven aan de ondersteuning van de Afghaanse overheid op het gebied van drugsbestrijding. Het beleid van de missie op dit vlak was vooral gericht op het bieden van een lange termijn alternatief voor lokale boeren die er vaak uit economische overwegingen voor kozen om papaver te cultiveren. De behaalde resultaten liggen daarom op het gebied van het verschaffen van alternatieve inkomsten aan boeren en niet op interdictie en eradicatie. Door de introductie van nieuwe gewassen zoals saffraan en het planten van fruitbomen is de diversiteit aan gewassen in de provincie sterk verbeterd en zijn er alternatieven geboden voor het verbouwen van papaver.

6.2.5 Deelconclusie: Sociaaleconomische ontwikkeling

Doelstelling
De doelstelling voor sociaaleconomische ontwikkeling was de bevordering van de wederopbouw als belangrijke component van een strategie gericht op stabiliteit en vredesopbouw.

Beleid
De opbouw richtte zich uiteindelijk vooral op vijf sectoren; gezondheidszorg, onderwijs, justitie, landbouw, en infrastructuur. Een rode draad vormt "aansluiting bij nationale Afghaanse programma's" en het streven "wederopbouwactiviteiten door (Nederlandse) NGO's aan te moedigen en zo mogelijk te faciliteren".

Uitvoering
De projecten en programma's werden ontwikkeld op basis van een conflictanalyse waarbij de lokale dynamiek en oorzaken van instabiliteit waren geïdentificeerd. De activiteiten waren dan ook gericht op de districten van de provincie Uruzgan en op tribale, etnische en religieuze groeperingen. Vooral de bevolkingsgroepen die zich door de overheid en de heersende elite gemarginaliseerd voelden moesten worden bereikt. De meeste grotere projecten richtten zich op de drie grote bevolkingscentra in de districten Tarin Kowt, Deh Rawod en Chora.

De korte duur van de rotaties van de TFU en het PRT leidde tot grote druk om binnen de periode van vier of zes maanden concrete resultaten te zien. Hierdoor ontstonden vele kleine initiatieven die hebben bijgedragen aan de zichtbaarheid van de Nederlandse aanwezigheid en de acceptatie van de militaire aanwezigheid. Ook werd werkgelegenheid geschapen voor de duur van deze activiteiten. Deze kleinschalige, snel zichtbare op een specifieke dorpsgemeenschap gerichte, activiteiten waren slechts een eerste aanzet voor duurzame ontwikkelingsactiviteiten. Na verloop van tijd werden deze projecten zo spoedig mogelijk opgevolgd door lange-termijn

ontwikkelingsprojecten. Het aantrekken van nationale programma's en actoren die ervaring hadden op het terrein van onderwijs, gezondheid en landelijke ontwikkeling heeft de aanzet gegeven voor duurzame, meerjarige, ontwikkeling. Deze opbouw van korte, direct zichtbare, projecten naar lange-termijn duurzame ontwikkeling was van groot belang. De plaatselijke overheid kon op deze wijze haar aanwezigheid en legitimiteit in de provincie vergroten.

De missie begon met een beperkt aantal sectoren voor sociaaleconomische ontwikkeling, maar gaandeweg bleek dat de Afghaanse overheid, NGO's en andere donoren nauwelijks actief waren in de provincie en dat voor de onderlinge samenhang tussen de thema's een bredere inzet noodzakelijk was. Om resultaten te boeken moest Nederland zich in meer sectoren inzetten dan voorzien. Daarnaast heeft Nederland actief en met enig succes geprobeerd meer donoren in Uruzgan te interesseren, maar bleef het lange tijd zelf de grootste donor.

De resultaten van de Nederlandse inzet zijn mogelijk gemaakt door de goede samenwerking met Afghaanse partners. Dankzij hun kennis van de lokale dynamiek en hun toegang, ook in zeer moeilijk toegankelijke gebieden, tot de lokale bevolking, kon vertrouwen worden gewonnen en draagvlak worden geschapen voor de Nederlandse missie. Ook kon op deze wijze belangrijke informatie worden verkregen die van grote waarde bleek voor de inzet op stabiliteit en veiligheid. De uitvoering van talloze projecten, waarbij telkens zorgvuldig de balans over de diverse bevolkingsgroepen getracht werd te bewaren, heeft bijgedragen aan een economische opleving in Uruzgan.

In Uruzgan bleek het uitvoeren van een programma voor sociaaleconomische ontwikkeling in een fragiele omgeving die nauwelijks toegankelijk is voor organisaties en programma's die niet geworteld zijn in de lokale gemeenschap en waar weinig uitvoeringscapaciteit aanwezig is moeizaam. Civiele organisaties en nationale programma's moesten actief worden benaderd en worden overtuigd om in de provincie te gaan werken. Tegelijkertijd namen deze organisaties, zeker in het begin, een monopoliepositie in vanwege het beperkt aantal actoren, en was er sprake van toenemende corruptie vanwege de grote beschikbaarheid van donorgelden. Er was sprake van een kritische houding en dialoog over de voortgang van de inzet van civiel organisaties. Coördinatie en een effectieve aansluiting bij de programma's en activiteiten van andere actoren in Uruzgan waren daarom essentieel. Het was van groot belang om het sectorale beleid en de nationale sectorale plannen en programma's niet te doorkruisen. Dit is over het algemeen goed gelukt, met groeiend vertrouwen tussen civiele organisaties, de lokale overheid en ISAF.

Resultaten
Er is in Uruzgan in vier jaar tijd veel bereikt. De capaciteit van de lokale overheid, nationale programma's en NGO's was beperkt. Door de negatieve perceptie die op nationaal niveau bestond over deze provincie was het niet eenvoudig gekwalificeerde medewerkers aan te trekken. Onderwijs en gezondheidszorg zijn desondanks aanzienlijk verbeterd, hetgeen blijkt uit de verschillende indicatoren van de betreffende ministeries en de evaluaties van AHDS en TLO. Zowel de toegang als de kwaliteit is in beide sectoren verbeterd. Na vier jaar is het aantal klinieken in bijna alle districten toegenomen en is in alle zes districten van Uruzgan een vorm van medische zorg beschikbaar. Het aantal operationele gezondheidsfaciliteiten (van negen naar zeventien), *health care staff* (van 89 naar 124), artsen (van 19 naar 31) en *community health workers* (van 130 naar 300) is in de periode

2006 - 2010 gegroeid. Ook het aantal functionerende scholen en het aantal schoolgaande kinderen in Uruzgan is over de periode 2006 - 2010 aanmerkelijk toegenomen: Het aantal operationele scholen is meer dan verviervoudigd (van 34 naar 166); 42.772 kinderen gaan regelmatig naar school, waarvan 6.774 meisjes.

Tevens zijn de economische basis en bedrijvigheid toegenomen, vooral in de gebieden die toegang kregen tot lokale en regionale markten. Ook is de voedselzekerheid verbeterd. Rond de drie grotere steden is de sociaaleconomische ontwikkeling het grootst geweest, maar ook daarbuiten nam de activiteit toe. De bewegingsvrijheid van de bevolking is toegenomen en de provincie is toegankelijker geworden voor ambtenaren, NGO's en IO's.

Verbetering van de toegankelijkheid van de provincie door de lucht en over de provinciale wegen naar Chora en Deh Rawod heeft een positief effect gehad op de sociaaleconomische ontwikkeling. De voltooiing van de eerste 20 km geasfalteerde weg van Tarin Kowt naar Chora heeft geleid tot meer huizenbouw in dit gebied, betere afzet van landbouwproducten en snellere toegang tot het ziekenhuis in Tarin Kowt. De toegankelijkheid van de provincie is ook verbeterd dankzij uitbreiding van het telefoon-, radio- en tv-netwerk. Toegang tot financiële diensten is tot stand gekomen. Als gevolg van de toegenomen veiligheid en koopkracht van de bevolking is het aantal bedrijven in de bazaar van Tarin Kowt gegroeid van 900 naar ruim 2000. Er is veel meer geld in omloop. Twee banken hebben een filiaal geopend in Tarin Kowt. Coördinatie en monitoring van de verschillende activiteiten bleven vanwege de fragiele omgeving een punt van aandacht.

Het uiteindelijke doel was een Afghaanse overheid te bewerkstelligen die zelfstandig in staat zou zijn om de provincie te besturen en de bevolking van basisvoorzieningen te voorzien. Daarom was het van belang om de vooruitgang in Uruzgan door het lokale bestuur te laten dragen. De bevolking moest ervan overtuigd raken dat het eigen provinciale bestuur er voor hen was en dat niet alles voor hen werd gedaan door buitenlandse experts en uitvoerders. Voor de sociaaleconomische ontwikkeling werkte deze aanpak over het algemeen goed, hoewel de beperkte uitvoeringscapaciteit de vooruitgang soms vertraagde en de bevolking de vooruitgang in de provincie volgens TLO vooral toeschreef aan de internationale inspanningen en niet die van hun eigen overheid.

De Nederlandse bijdrage aan de sociaaleconomische ontwikkeling duurt voort tot 2014. Zo kunnen de geboekte resultaten worden bestendigd. Sommige projecten werpen nu pas echt hun vruchten af, bijvoorbeeld de weg Tarin Kowt-Chora. Nederland heeft tot 2014 in Uruzgan met AusAid, USAID en GIZ sterke internationale partners. Ook lopen de sectorale programma's van de ministeries van onderwijs, gezondheid, rurale ontwikkeling, landbouw en lokaal bestuur door. De missie heeft een basis kunnen leggen voor ontwikkeling, de provincie opengesteld voor de buitenwereld en een groot netwerk van actoren kunnen interesseren in deze provincie.

6.2.6 Deelconclusie: De 3D-benadering

De Nederlandse deelname aan ISAF werd gekenmerkt door de 3D benadering (*Defence, Diplomacy and Development)*. Hierbij worden militaire, diplomatieke en ontwikkelingsinspanningen zo veel mogelijk op elkaar aangesloten en waar mogelijk en wenselijk geïntegreerd. Bewuste keuzes werden gemaakt welke inspanningen in welke context werden geleverd. Hierdoor ontstond geleidelijk een vanzelfsprekende gezamenlijke

verantwoordelijkheid en planning, waarbij afzonderlijke activiteiten binnen een gemeenschappelijk raamwerk plaatsvonden. Dit vergrootte gedurende de missie de effectiviteit van de Nederlandse inzet en werd karakteristiek voor de Nederlandse inzet. In lijn hiermee werd in 2008 besloten om de missie niet langer alleen door een militair commandant te laten leiden maar dit gezamenlijk met een diplomaat te doen.

De integratie van activiteiten was ook van belang in Den Haag. Gedurende de missie is de samenwerking tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie steeds verder ontwikkeld. De specifieke taken en verantwoordelijkheden van beide ministeries bleven daarbij van kracht. Er was waardering voor elkaars expertise en de toegevoegde waarde daarvan voor de missie. De missie heeft de samenwerking tussen de ministeries versterkt.

Een kanttekening daarbij is dat de geïntegreerde aanpak, waarin de civiele en militaire onderdelen van de missie een gelijkwaardige rol hebben, in de externe beeldvorming niet altijd duidelijk was. Dit kwam onder andere doordat de Nederlandse bijdrage deel uit maakte van ISAF, geleid door de NAVO. De NAVO bracht haar leidende rol en daarmee het militaire deel van de internationale inspanningen nadrukkelijk naar buiten. In vergelijking met het militaire werk werd het civiele deel van de Nederlandse bijdrage slechts door een beperkt aantal personen op verschillende locaties en samen met diverse partners uitgevoerd. Hierdoor was de beeldvorming van de missie niet altijd evenwichtig. Een andere oorzaak van het onderbelichte werk van de diplomaten in de missie komt voort uit de noodzaak discreet om te gaan met informatie over projecten van NGO's die met Nederlands geld actief waren in Uruzgan. NGO's wilden namelijk niet geassocieerd worden met ISAF om hun eigen veiligheid en die van de plaatselijke bevolking te garanderen. Een te duidelijke associatie met de militaire inzet zou deze projecten en de ongewapende burgers die er werkten, een doelwit kunnen maken voor de opstandelingen.

Geconcludeerd kan worden dat bij deze missie de 3D benadering effectief is geweest. Voor toekomstige missies geldt dat elke (post-)conflictsituatie om een specifieke aanpak vraagt. Het is van belang dat voorafgaand aan een eventuele inzet tijdens de oriëntatie en planning wordt bezien of een bijdrage van de verschillende departementen wenselijk is. Naast het maken van een interdepartementaal *mission design* moeten er, ook interdepartementaal, *mission reviews* worden gehouden. De 3D-benadering is daarom niet een doel op zich, de inbreng van verschillende ministeries en actoren moet meerwaarde hebben en gebaseerd zijn op de lokale context van het inzetgebied.

6.2.7 Deelconclusie: Aspecten in de uitvoering van de missie

De uitvoering van de missie heeft veel van de betrokken organisaties gevergd. Bij het ministerie van Defensie concurreerde het opwerktraject voor de uitzending naar Afghanistan met andere prioriteiten. Vooral voor eenheden die vaak op uitzending gingen, legde dit extra druk op het oefen- en trainingsprogramma. Het besluit tot verlenging van de deelname aan ISAF in 2007 legde een extra beslag op sommige eenheden. De uitzending zelf werd bovendien als intensief ervaren, vooral door schaarse categorieën personeel met meerdere uitzendingen. De nazorg voor de uitgezonden personen heeft daarom nadrukkelijk de aandacht. Het ministerie van Buitenlandse Zaken had weinig ervaring met de uitvoering van een dergelijke grote missie en heeft het nodige werk moeten verzetten om medewerkers goed voorbereid naar Uruzgan uit te zenden. Zo lukte het pas vanaf medio 2008 om het team van Buitenlandse Zaken met hun collega's

van Defensie gezamenlijk voor te bereiden op hun uitzending naar Afghanistan.

Veel (internationale) partners (ISAF, OEF, VN, Afghaanse overhjeid, VN, NGO's) waren direct of indirect actief in Uruzgan. Nederland trad als *lead nation* op maar had geen formele bevoegdheden. Deze situatie vergde veel ad hoc coördinatie door de Nederlandse staf. Dat coördinatieproces verliep soms weerbarstig, waardoor het handhaven van de *unity of effort* en *unity of command* in de missie veel energie kostte.

De krijgsmacht is door de missie verder geprofessionaliseerd, maar de missie was ook een forse uitdaging. Zo was de tijd voor de ontplooiing van de *Deployment Task Force* aan het begin van de missie erg kort, zodat logistieke problemen ontstonden, met name bij het materieelbeheer, die nog lang invloed hebben gehad. Daarnaast zijn gaandeweg extra inspanningen en middelen noodzakelijk gebleken. Zo openbaarde zich tijdens de missie een tekort aan de zogenaamde *enablers*; *Counter-IED* middelen, geneeskundig personeel, inlichtingenverzamelings– en verwerkingscapaciteit, transporthelikoptercapaciteit en tekortkomingen in de veiligheid van sommige soorten voertuigen. Deze tekortkomingen konden gedurende de missie voor een groot deel worden opgelost. Bij de uitvoering van de missie bleek de stringente scheiding tussen ISAF en OEF te leiden tot extra coördinerende maatregelen, zowel bij de TFU als de ATF.

Nederland volgde de internationale richtlijnen over de omgang met Afghaanse gedetineerden gedurende de missie. In 2005 zijn hierover afspraken gemaakt met de Afghaanse autoriteiten, met name over het Nederlandse monitoringregime en de onbeperkte toegang tot de gedetineerden door Afghaanse NGO's, internationale organisaties en de ambassade. Dit *Memorandum of Understanding* heeft zijn dienst bewezen.

Nederland heeft voornamelijk gebruik gemaakt van rechtstreekse contracten met lokale organisaties en –via hen– met bedrijven. Een keten van veel onderaannemers werd zoveel mogelijk vermeden. Ook werden de financiële rapportages grondig gecontroleerd om corruptie en fraude tegen te gaan. In een fragiele omgeving met zwakke instituties en beperkte mogelijkheden tot monitoring konden onregelmatigheden (nepotisme, *over-invoicing*, fraude, corruptie, enz.) niet volledig worden uitgesloten. In deze context bleef de monitoring van activiteiten een uitdaging. De ambassade stelde daarom een specifiek kader op voor indirecte monitoring van de activiteiten in de provincie Uruzgan. Zo werden externe onafhankelijke partijen betrokken bij de monitoring van output en impact van de interventies. Dit heeft positief effect gehad.

Het aan het begin van de missie uitgevoerde civil assessment was zeer nuttig voor de verdere uitvoering van de missie, vooral omdat het assessment veel informatie verschafte over de sociale en maatschappelijke situatie in de provincie.

6.2.8 Deelconclusie: De uitgaven voor de missie

De additionele uitgaven voor de Nederlandse bijdrage aan ISAF bedroegen voor de periode 2006–2010 € 1,99 miljard. Het merendeel van deze uitgaven, € 1,6 miljard, is gefinancierd vanuit de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS). Het overige deel van € 390 miljoen is afkomstig uit het investerings- en gereedstellingsbudget van Defensie en hangt samen met verschillende budgettoevoegingen.

Binnen het deel HGIS-uitgaven is € 1,22 miljard, toe te schrijven aan de uitgaven voor de inzet van de krijgsmacht in Afghanistan. Dit bedrag is significant hoger dan op voorhand werd verondersteld. Dit was vooral in de eerste twee jaar het geval. Bij de verlenging van de missie eind 2007 is een raming opgesteld die beter bij de te realiseren uitgaven aansloot.

Er is een sterke afwijking zichtbaar tussen de initiële ramingen en de gerealiseerde uitgaven die ten laste van HGIS zijn gedaan. Er was bij het opstellen van de initiële raming in 2005 weinig inzicht in de reële uitgaven die zouden samenhangen met de inzet van de krijgsmacht als *lead nation* in Uruzgan. Er werd geen financiële ruimte geraamd voor significante onvoorziene uitgaven. Naar aanleiding van operationele behoeftes en wijzigingen in de uitgangspunten waren deze onvoorziene uitgaven er wel. Voorbeelden hiervan zijn de verhoging van de aantallen personeel en de inhuur van onbemande vliegtuigen.

De HGIS-systematiek accommodeert voor Defensie in beginsel alleen de additionele uitgaven die samenhangen met een missie. Investeringsuitgaven en exploitatie-uitgaven in het kader van de reguliere bedrijfsvoering vallen hier niet onder. Deze regels kunnen ondoelmatige besteding van overheidsgeld in de hand werken. Ten aanzien van de deelname aan de inzet in Afghanistan is voor de uitgaven van de krijgsmacht rekening gehouden met deze doelmatigheidsoverwegingen. Bij aantoonbare doelmatigheid en in samenspraak met het ministerie van Buitenlandse Zaken en met het ministerie van Financiën is hierom in specifieke gevallen besloten om een uitzondering te maken op de HGIS-regelgeving door budget over te hevelen van het deel van de defensiebegroting dat binnen de HGIS valt naar de reguliere defensiebegroting. Een voorbeeld hiervan is het openhouden van de *Logistic Support Unit* te Eygelshoven voor het uitvoeren van herstelwerkzaamheden aan materieel dat terugkeerde uit Afghanistan.

Het beslag dat ISAF heeft gelegd op de voorziening 'Uitvoeren crisisbeheersingoperaties' is fors geweest. Er was daarnaast budgettoevoeging nodig aan de HGIS-voorziening 'Uitvoering Crisisbeheersingsoperaties' om de vierjarige missie in Uruzgan te accommoderen. De mogelijkheid om in plaats van budgettoevoeging te prioriteren binnen beleidsartikel 20 was gering. Veel van de reeds geplande missies hingen samen met internationale verplichtingen. Deze grootschalige en langdurige missie legde hiermee een groot beslag op de HGIS voorziening 'uitvoeren crisisbeheersingsoperaties'. Gemiddeld is in de jaren 2006 – 2010 circa 78% van de totale voorziening aangewend voor de militaire bijdrage aan ISAF. De keuze voor een omvangrijke Nederlandse bijdrage aan ISAF gedurende vier jaar heeft er voor gezorgd dat de bestaande financiële ruimte voor andere (crisisbeheersings)operaties gering was.

Er hebben zich naar aanleiding van de missie in Uruzgan, naast de uitgaven vanuit HGIS, tevens uitgaven voorgedaan binnen de reguliere defensiebegroting. Deze uitgaven zijn het gevolg van wijzigingen in het operationeel concept en het verlies van materieel door gevechtshandelingen en grootschalige slijtage. De defensiebegroting was niet voldoende om alle benodigde uitgaven te kunnen bekostigen. Om deze reden is er budget aan de defensiebegroting toegevoegd. Zo zijn de Bos- en Van Geel-gelden toegevoegd om investeringen in nieuw materieel voor de missie mogelijk te maken. Daarnaast waren de toevoeging voor operationele verliezen en de toevoeging voor de aanschaf van de Bushmaster noodzakelijk om de uitgaven te kunnen financieren.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft vanuit HGIS een bedrag van ongeveer € 373 miljoen gefinancierd in het kader van de Nederlandse deelname in Uruzgan. Met deze uitgaven is een substantiële bijdrage geleverd aan ontwikkelingssamenwerkingactiviteiten in Uruzgan specifiek en Afghanistan in het geheel.

6.3 Lessen

Uit de Nederlandse bijdrage aan ISAF kunnen lessen worden getrokken. Sommige lessen zijn van belang voor toekomstige missies, andere hebben vooral betrekking op de context in Uruzgan. Sommige lessen zijn reeds toegepast; voor andere geldt dit nog niet.

6.3.1 Algemene lessen

a. Als er ambitieuze doelen worden gesteld, moeten voldoende middelen voor het behalen van deze doelen beschikbaar worden gesteld. Veranderende omstandigheden vragen om enige flexibiliteit voor de inzet van additionele middelen.

b. Voorafgaand aan een missie moeten bij voorkeur specifieke resultaatindicatoren (bijvoorbeeld voor de ontwikkeling van veiligheid of van bevolkingsvertrouwen) geformuleerd zijn. Deze kunnen dan dienen voor monitoring en evaluatie.

c. Bij missies in fragiele staten moet de overdracht van verantwoordelijkheid aan lokale autoriteiten tot één van de initiële doelstellingen behoren.

d. De aanbevelingen van het AIV Advies no. 64 (onder meer uitwisselingen, oefeningen en opleidingen, uitwisseling van functionarissen tussen het ministerie van Defensie en het ministerie van Buitenlandse Zaken) moeten verder worden ingevuld.

e. Zorg voor voldoende capaciteit om diplomaten en andere civiele deskundigen beschermd hun werk te laten doen.

f. Goede gezamenlijke afspraken tussen de betrokken ministeries over mediabeleid, voorlichting en woordvoering zijn nodig om de externe beeldvorming over de missie te ondersteunen en draagvlak voor de missie te creëren.

6.3.2 Te bestendigen lessen

a. De gangbare (nationale en NAVO) doctrines op COIN gebied behoeven bijstelling en vervolgens permanente aandacht.

b. Bij een 3D-aanpak is een integrale planning van activiteiten en goede institutionele inbedding van verantwoordelijkheden vanaf het begin van de planning aan te raden.

c. Een missie met een duidelijke civiele component dient over voldoende civiele expertise, inclusief tolken, te beschikken. De pool van snel uitzendbare civiele experts en de flexibele inzet van diplomaten van het ministerie van Buitenlandse Zaken, behoeft daartoe bijzondere aandacht.

d. Voorafgaande aan een (militaire) inzet moet worden bekeken of een *civil assessment* noodzakelijk is. De resultaten van zo'n assessment moeten zo vroeg mogelijk in het proces beschikbaar zijn om een zo groot mogelijke impact te hebben, bij voorkeur dus al bij de voorbereidingen van het besluitvormingsproces over de missie.

e. Nauwe samenwerking met andere *lead-nations* in multinationale missie is van belang; relatie en verdeling van verantwoordelijkheden tussen de verschillende aanwezige actoren (NAVO, UNAMA, EU en NGO's) behoeven dagelijkse en intensieve coördinatie.

f. De benodigde troepensterkte en uitzendduur voor de deelname aan een missie moeten flexibel kunnen worden aangepast als de omstandigheden, bijvoorbeeld naar aanleiding van *mission reviews*, zich wijzigen.

g. Bij het opstellen van een financiële raming voor een missie dient, op basis van de op dat moment bekende uitgangspunten, realistisch te worden geraamd. Daarnaast moet bewust rekening worden gehouden met onvoorziene uitgaven. Wijzigingen in de uitgangspunten vereisen een herbeschouwing van de raming.

h. Binnen één operatiegebied dient *unity of effort* en *unity of command* te bestaan. Voor een *lead nation* moeten daarover voor ontplooiing goede afspraken zijn gemaakt met alle coalitiepartners.

i. De beperkte beschikbaarheid van *enablers* (bijv. specialisten voor luchtsteun, opsporing IED, helikopters, militaire verpleegkundigen) vormde een limiterende factor voor operaties. Bij toekomstige operaties moet daar bij de inrichting van de missie rekening mee worden gehouden.

j. Meer mentoring van lokale actoren door civiele experts is wenselijk en noodzakelijk. Ontwikkel een meerjarenstrategie van partneren / coachen / ondersteunen om lokale veiligheidsdiensten en civiele expertise op te bouwen in de provincie.

k. De benadering van informele machthebbers of *powerbrokers* moet goed worden voorbereid met directe partners. Wees bereid hierbij compromissen te sluiten om doelstellingen te bereiken.

l. Het belang van *social outreach* en *ownership* (in deze missie bekend geworden als 'Afghanisering'); de bevolking zelf is de sleutel tot

vrede, veiligheid en duurzame ontwikkeling. Verbeter gelijktijdig de dienstverlening door de overheid en daarmee het draagvlak voor de overheid.

m. Civiele ruimte: Lokale civiele organisaties dienen te worden beschouwd als partner voor duurzame ontwikkeling. Het is essentieel om het onafhankelijke karakter van NGO's, vooral humanitaire, te waarborgen, en daarmee hun veiligheid niet te compromitteren. Succesvolle inzet van civiele organisaties vergt autonomie.

n. Van QVP's naar ontwikkelingsprogramma's; de opbouw van korte, direct zichtbare projecten naar lange-termijn duurzame ontwikkeling. Kleinschalige, snel zichtbare op een specifieke dorpsgemeenschap gerichte activiteiten zijn slechts een eerste aanzet voor duurzame ontwikkelingsactiviteiten. Na verloop van tijd dienen deze projecten zo spoedig mogelijk te worden opgevolgd door lange termijn ontwikkelingsprojecten. De plaatselijke overheid kan op deze wijze haar aanwezigheid en legitimiteit in de provincie vergroten.

Bijlage A, Afghanistan Compact Benchmarks and Timelines

SECURITY

International Security Forces
Through end-2010, with the support of and in close coordination with the Afghan Government, the NATO-led International Security Assistance Force (ISAF), Operation Enduring Freedom (OEF) and their respective Provincial Reconstruction Teams (PRT's) will promote security and stability in all regions of Afghanistan, including by strengthening Afghan capabilities.

Afghan National Army
By end-2010: A nationally respected, professional, ethnically balanced Afghan National Army will be fully established that is democratically accountable, organized, trained and equipped to meet the security needs of the country and increasingly funded from Government revenue, commensurate with the nation's economic capacity; the international community will continue to support Afghanistan in expanding the ANA towards the ceiling of 70,000 personnel articulated in the Bonn talks; and the pace of expansion is to be adjusted on the basis of periodic joint quality assessments by the Afghan Government and the international community against agreed criteria which take into account prevailing conditions.

Afghan National and Border Police
By end-2010, a fully constituted, professional, functional and ethnically balanced Afghan National Police and Afghan Border Police with a combined force of up to 62,000 will be able to meet the security needs of the country effectively and will be increasingly fiscally sustainable.

Disbandment of Illegal Armed Groups
All illegal armed groups will be disbanded by end-2007 in all provinces.

Counter-Narcotics
By end-2010, the Government will strengthen its law enforcement capacity at both central and provincial levels, resulting in a substantial annual increase in the amount of drugs seized or destroyed and processing facilities dismantled, and in effective measures, including targeted eradication as appropriate, that contribute to the elimination of poppy and regional governments will work together to increase coordination and mutual sharing of intelligence, with the goal of an increase in the seizure and destruction of drugs being smuggled across Afghanistan's borders and effective action against drug traffickers.

Mine Action and Ammunition
By end-2010, in line with Afghanistan's Millennium Development Goals (MDGs) and Afghanistan's Ottawa Convention obligations, the land area contaminated by mines and unexploded ordnance will be reduced by 70%; all stockpiled anti-personnel mines will be located and destroyed by end-2007; and by end-2010, all unsafe, unserviceable and surplus ammunition will be destroyed.

GOVERNANCE, RULE OF LAW AND HUMAN RIGHTS

Public Administrative Reform
By end-2010: Government machinery (including the number of ministries) will be restructured and rationalised to ensure a fiscally sustainable public

administration; the civil service commission will be strengthened; and civil service functions will be reformed to reflect core functions and responsibilities. A clear and transparent national appointments mechanism will be established within 6 months, applied within 12 months and fully implemented within 24 months for all senior level appointments to the central government and the judiciary, as well as for provincial governors, chiefs of police, district administrators and provincial heads of security. By end-2006 a review of the number of administrative units and their boundaries will be undertaken with the aim of contributing to fiscal sustainability. By end-2010, in furtherance of the work of the civil service commission, merit-based appointments, vetting procedures and performance-based reviews will be undertaken for civil service positions at all levels of government, including central government, the judiciary and police, and requisite support will be provided to build the capacity of the civil service to function effectively. Annual performance-based reviews will be undertaken for all senior staff (grade 2 and above) starting by end-2007.

Anti-Corruption
The UN Convention against Corruption will be ratified by end-2006, national legislation adapted accordingly by end-2007 and a monitoring mechanism to oversee implementation will be in place by end-2008.

The Census and Statistics
The census enumeration will be completed by end-2008 and the complete results published. Reliable statistical baselines will be established for all quantitative benchmarks by mid-2007 and statistical capacity built to track progress against them.

National Assembly
The National Assembly will be provided with technical and administrative support by mid-2006 to fulfil effectively its constitutionally mandated roles.

Elections
The Afghanistan Independent Electoral Commission will have the high integrity, capacity and resources to undertake elections in an increasingly fiscally sustainable manner by end-2008, with the Government of Afghanistan contributing to the extent possible to the cost of future elections from its own resources. A permanent civil and voter registry with a single national identity document will be established by end-2009.

Gender
By end-2010: the National Action Plan for Women in Afghanistan will be fully implemented; and, in line with Afghanistan's MDGs, female participation in all Afghan governance institutions, including elected and appointed bodies and the civil service, will be strengthened.

Rule of Law
By end-2010, the legal framework required under the constitution, including civil, criminal and commercial law, will be put in place, distributed to all judicial and legislative institutions and made available to the public. By end-2010, functioning institutions of justice will be fully operational in each province of Afghanistan, and the average time to resolve contract disputes will be reduced as much as possible. A review and reform of oversight procedures relating to corruption, lack of due process and miscarriage of justice will be initiated by end-2006 and fully implemented by end-2010; by

end-2010, reforms will strengthen the professionalism, credibility and integrity of key institutions of the justice system (the Ministry of Justice, the Judiciary, the Attorney-General's office, the Ministry of Interior and the National Directorate of Security). By end-2010, justice infrastructure will be rehabilitated; and prisons will have separate facilities for women and juveniles.

Land Registration
A process for registration of land in all administrative units and the registration of titles will be started for all major urban areas by end-2006 and all other areas by end-2008. A fair system for settlement of land disputes will be in place by end-2007. Registration for rural land will be under way by end-2007.

Counter-Narcotics
By end-2010, the Government will increase the number of arrests and prosecutions of traffickers and corrupt officials and will improve its information base concerning those involved in the drugs trade, with a view to enhancing the selection system for national and sub-national public appointments, as part of the appointments mechanism mentioned earlier in this annex.

Human Rights
By end-2010: The Government's capacity to comply with and report on its human rights treaty obligations will be strengthened; Government security and law enforcement agencies will adopt corrective measures including codes of conduct and procedures aimed at preventing arbitrary arrest and detention, torture, extortion and illegal expropriation of property with a view to the elimination of these practices; the exercise of freedom of expression, including freedom of media, will be strengthened; human rights awareness will be included in education curricula and promoted among legislators, judicial personnel and other Government agencies, communities and the public; human rights monitoring will be carried out by the Government and independently by the Afghan Independent Human Rights Commission (AIHRC), and the UN will track the effectiveness of measures aimed at the protection of human rights; the AIHRC will be supported in the fulfilment of its objectives with regard to monitoring, investigation, protection and promotion of human rights. The implementation of the Action Plan on Peace, Justice and Reconciliation will be completed by end-2008.

ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT
INFRASTRUCTURE AND NATURAL RESOURCES

Roads
Afghanistan will have a fully upgraded and maintained ring road, as well as roads connecting the ring road to neighboring countries by end-2008 and a fiscally sustainable system for road maintenance by end-2007.

Air Transport
By end-2010: Kabul International Airport and Herat Airport will achieve full International Civil Aviation Organisation compliance; Mazar-i-Sharif, Jalalabad and Kandahar will be upgraded with runway repairs, air navigation, fire and rescue and communications equipment; seven other domestic airports will be upgraded to facilitate domestic air transportation; and air transport services and costs will be increasingly competitive with international market standards and rates.

Energy
By end-2010: electricity will reach at least 65% of households and 90% of non-residential establishments in major urban areas and at least 25% of households in rural areas; at least 75% of the costs will be recovered from users connected to the national power grid. A strategy for the development and the use of renewable energies will be developed by end-2007.

Mining and Natural Resources
An enabling regulatory environment for profitable extraction of Afghanistan's mineral and natural resources will be created by end-2006, and by end-2010 the investment environment and infrastructure will be enhanced in order to attract domestic and foreign direct investment in this area.

Water Resource Management
Sustainable water resource management strategies and plans covering irrigation and drinking water supply will be developed by end-2006, and irrigation investments will result in at least 30% of water coming from large waterworks by end-2010.

Urban Development
By end-2010: Municipal governments will have strengthened capacity to manage urban development and to ensure that municipal services are delivered effectively, efficiently and transparently; in line with Afghanistan's MDGs, investment in water supply and sanitation will ensure that 50% of households in Kabul and 30% of households in other major urban areas will have access to piped water.

Environment
In line with Afghanistan's MDGs, environmental regulatory frameworks and management services will be established for the protection of air and water quality, waste management and pollution control, and natural resource policies will be developed and implementation started at all levels of government as well as the community level, by end-2007.

EDUCATION

Primary and Secondary Education
By end-2010: in line with Afghanistan's MDGs, net enrolment in primary school for girls and boys will be at least 60% and 75% respectively; a new curriculum will be operational in all secondary schools; female teachers will be increased by 50%; 70% of Afghanistan's teachers will have passed a competency test; and a system for assessing learning achievement such as a national testing system for students will be in place.

Higher Education
By end 2010: enrolment of students to universities will be 100,000 with at least 35% female students; and the curriculum in Afghanistan's public universities will be revised to meet the development needs of the country and private sector growth.

Skills Development
A human resource study will be completed by end-2006, and 150,000 men and women will be trained in marketable skills through public and private means by end-2010.

Afghan Cultural Heritage
A comprehensive inventory of Afghan cultural treasures will be compiled by end-2007.
Measures will be taken to revive the Afghan cultural heritage, to stop the illegal removal of cultural material and to restore damaged monuments and artefacts by end-2010.

HEALTH

Health and Nutrition
By end-2010, in line with Afghanistan's MDGs, the Basic Package of Health Services will be extended to cover at least 90% of the population; maternal mortality will be reduced by 15%; and full immunisation coverage for infants under-5 for vaccine-preventable diseases will be achieved and their mortality rates reduced by 20%.

AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT

Agriculture and Livestock
By end-2010: The necessary institutional, regulatory and incentive framework to increase production and productivity will be established to create an enabling environment for legal agriculture and agriculture-based rural industries, and public investment in agriculture will increase by 30 percent; particular consideration will be given to perennial horticulture, animal health and food security by instituting specialised support agencies and financial service delivery mechanisms, supporting farmers' associations, branding national products, disseminating timely price and weather-related information and statistics, providing strategic research and technical assistance and securing access to irrigation and water management systems.

Comprehensive Rural Development
By end-2010: Rural development will be enhanced comprehensively for the benefit of 19 million people in over 38,000 villages; this will be achieved through the election of at least a further 14,000 voluntary community development councils in all remaining villages, promoting local governance and community empowerment; access to safe drinking water will be extended to 90% of villages and sanitation to 50%; road connectivity will reach 40% of all villages, increasing access to markets, employment and social services; 47% of villages will benefit from small-scale irrigation; 800,000 households (22% of all Afghanistan's households) will benefit from improved access to financial services; and livelihoods of at least 15% of the rural population will be supported through the provision of 91 million labour days.

Counter-Narcotics
By end-2010, the Government will design and implement programmes to achieve a sustained annual reduction in the amount of land under poppy and other drug cultivation by the strengthening and diversification of licit livelihoods and other counter-narcotics measures, as part of the overall goal of a decrease in the absolute and relative size of the drug economy in line with the Government's MDG target.

SOCIAL PROTECTION

Poverty Reduction
By end-2010, in line with Afghanistan's MDGs, the proportion of people living on less than US$1 a day will decrease by 3% per year and the proportion of people who suffer from hunger will decrease by 5% per year.

Humanitarian and Disaster Response
By end-2010, an effective system of disaster preparedness and response will be in place.

Disabled
By end-2010, increased assistance will be provided to meet the special needs of all disabled people, including their integration in society through opportunities for education and gainful employment.

Employment of Youth and Demobilised Soldiers
By end-2010, employment opportunities for youth and demobilised soldiers will be increased through special programmes.

Refugees and IDPs
By end-2010, all refugees opting to return and internally displaced persons will be provided assistance for rehabilitation and integration in their local communities; their integration will be supported by national development programmes, particularly in key areas of return.

Vulnerable Women
By end-2010, the number of female-headed households that are chronically poor will be reduced by 20%, and their employment rates will be increased by 20%.

Counter-Narcotics
By end-2010, the Government will implement programmes to reduce the demand for narcotics and provide improved treatment for drug users.

ECONOMIC GOVERNANCE AND PRIVATE SECTOR DEVELOPMENT

Financial Management
By end-2007, the Government will ensure improved transparent financial management at the central and provincial levels through establishing and meeting benchmarks for financial management agreed with and monitored by the international community, including those in the anticipated Poverty Reduction Growth Facility (PRGF). In turn, and in line with improved government accountability, donors will make more effort to increase the share of total external assistance to Afghanistan that goes to the core budget.

Domestic Revenues
Afghanistan's total domestic budgetary revenue – equivalent to 4.5% of estimated legal GDP in 1383 (2004/05) – will steadily increase and reach 8% of GDP by 1389 (2010/11). The ratio of revenue to estimated total recurrent expenditures, including estimated recurrent expenditures in the core and external development budgets, is projected to rise from 28% in 1383 (2004/05) to an estimated 58% in 1389, resulting in a continuing need, in accord with the principles in Annex II, for (1) external assistance to the core budget and (2) increasing cost-effectiveness of assistance that funds recurrent expenditure though the external development budget.

Private Sector Development and Trade
All legislation, regulations and procedures related to investment will be simplified and harmonised by end-2006 and implemented by end-2007. New business organisation laws will be tabled in the National Assembly by end-2006. The Government's strategy for divestment of state-owned enterprises will be implemented by end-2009.

Financial Services and Markets
Internationally accepted prudential regulations will be developed for all core sectors of banking and non-bank financial institutions by end-2007. The banking supervision function of the Afghanistan Bank will be further strengthened by end-2007. Re-structuring of state-owned commercial banks will be complete by end-2007. State-owned banks that have not been relicensed will be liquidated by end-2006.

Regional Cooperation
By end-2010: Afghanistan and its neighbours will achieve lower transit times through Afghanistan by means of cooperative border management and other multilateral or bilateral trade and transit agreements; Afghanistan will increase the amount of electricity available through bilateral power purchase; and Afghanistan, its neighbours and countries in the region will reach agreements to enable Afghanistan to import skilled labour, and to enable Afghans to seek work in the region and send remittances home

Bijlage B, Resultaten sociaaleconomische ontwikkeling

Gezondheidszorg

Gegevens TLO

- Het aantal operationele gezondheidsfaciliteiten is gegroeid van 9 naar 17.
- Het aantal medische posten is verdubbeld en bedroeg medio 2010 in totaal 200 posten. Elke post kent (in principe) een mannelijke en een vrouwelijke '*health worker*' die eerste hulp en medicatie kan verschaffen en patiënten kan doorverwijzen.
- Het aantal '*health care staff*' is gegroeid van 89 naar 124. Het percentage vrouwen bedroeg medio 2010 echter slechts nog 19%. Het aantal artsen is gestegen van 19 in 2006 naar 31 in 2010.
- Ook het aantal '*community health workers'* steeg van 130 naar 300, waarvan 100 vrouwen.
- Daarnaast is er een vroedvrouw school en een '*community nursing school*' opgezet. 15 vroedvrouwen zijn afgestudeerd in 2010, een tweede groep van 11 wordt verwacht om in 2012 klaar te zijn met hun studie. Het aantal vroedvrouwen is gegroeid van 5 naar 15.
- Het ziekenhuis in Tarin Kowt is sterk verbeterd. Het is van een districtsziekenhuis uitgegroeid naar een provinciaalziekenhuis. De volgende onderdelen zijn opgezet: een polikliniek, een bloedbank, een operatiekamer, een moratorium, een cholera vleugel en een vrouwenvleugel. Tevens is er een ambulance aangeschaft.
- Er is een drugsbehandelingscentrum opgezet in Tarin Kowt en een '*drug-counseling centre'* in Deh Rawod en Chora.
- In het kader van het Dutch Consortium Uruzgan is Healthnet/TPO actief op het gebied van mentale en psychosociale gezondheidszorg, waaronder behandeling van drugsverslaafden, en publiek/private samenwerking binnen de sector.
- Inzet UNICEF in het district Khas Uruzgan: groot aantal kleinere projecten, waaronder vaccinatie campagnes 'bouw van latrines en sanitaire voorzieningen.
- Gezondheidsvoorlichting aan dorpsgezondheidswerkers en religieuze leiders: in totaal werden er 160 dorpsgemeenschapwerkers en 60 religieuze leiders in Uruzgan opgeleid om voorlichtingsprogramma's op het terrein van gezondheid en hygiëne uit te voeren.
- Economische weerbaarheid gehandicapten Uruzgan: 180 gehandicapten hebben een training gekregen; 48 gehandicapten zijn doorverwezen voor medische behandeling in Kabul/Kandahar; 20 overheidsgebouwen (waaronder een aantal scholen) zijn voorzien van een rolstoelopgang; 3 '*awareness raising*' workshops hebben plaatsgevonden; een lange termijn strategie is ontwikkeld voor het verbeteren van de sociale en economische positie van gehandicapten in Uruzgan.

Vergelijking operationele medische faciliteiten (AHDS): 2006 en 2010 (afkomstig uit TLO rapport 2010)

District		July 2006	Existed in 2006	June 2010	New additions
Tarin Kowt	↑	2	• District Hospital • BHC	4	• District Hospital upgraded to a 75 bed Provincial Hospital (with women's wing) with psychiatric unit and TB centre • Addition of 50 beds under construction • 1 CHC • 1 drug treatment centre • 69 health posts • Midwife training • Community Nursing School
Deh Rawod	↑	1	• CHC	4	• 2 BHCs • 1 drug counselling centre • 39 health posts
Chora	↑	1	• CHC	3	• 1 BHC • 1 drug counselling centre • 24 health posts
Khas Uruzgan	↑	1	• CHC	4	• 2 BHCs (one was built and one health sub-centre was upgraded to a BHC) • 1 Health sub-centre • 26health posts
Chenartu	↑	0		1	• 1 BHC was upgraded to CHC, but technically still operates as BHC and the new building is not yet constructed
Char China	↑	0		2	• 1 CHC • 1 BHC under construction • 17 health posts
Gizab	→	3	• CHC • 2 BHC s (under Taliban control)	3	• 1 BHC under GoA control • 1 BHC under Taliban control but open • 29 health posts

Onderwijs

Gegevens TLO:

- In 2006 waren er 34 scholen, in 2010 zijn er 166 operationele scholen (dit is inclusief 7 madrassa's). Hiervan zijn 29 meisjesscholen en 13 gemengde scholen. 15 scholen zijn nog niet officieel geopend en in totaal 94 scholen en madrassa's zijn gesloten.
- 42.772 kinderen gaan regelmatig naar school, waarvan 6,774 meisjes. Het percentage kinderen dat naar school zou moeten gaan is echter ver onder het nationaal gemiddelde van 50%. In Uruzgan gaat slechts 20% van alle kinderen die naar school zouden moeten gaan, daadwerkelijk ook naar school. Daarnaast bedraagt het percentage meisjes slechts circa 6.15%.
- In 2010 zijn er in totaal 1.126 onderwijzers, waarvan 67 vrouwelijke onderwijzers.

Vergelijking operationele scholen: 2006 and 2010 (afkomstig uit TLO rapport 2010)

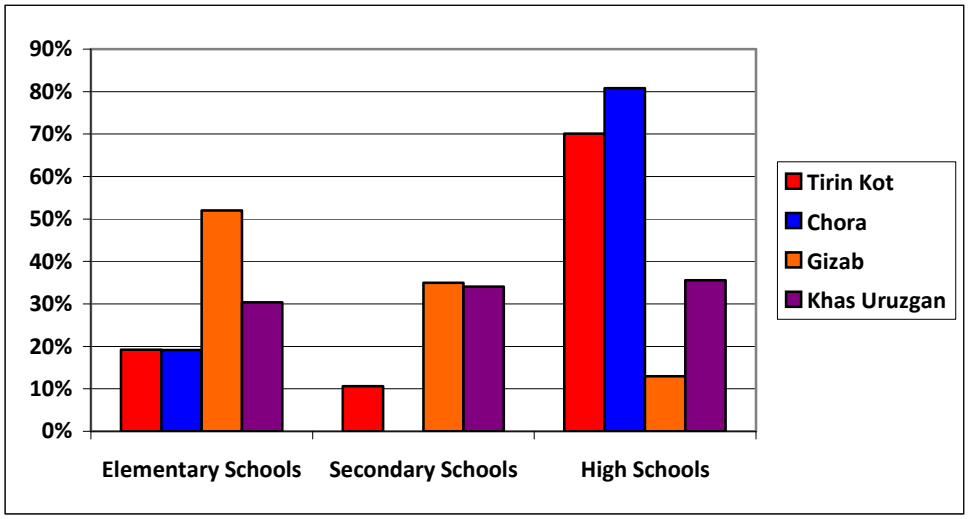
District	July 2006	June 2010		New Additions	No school building
Khas Uruzgan	<12	45	↑	• 1 Elementary (boys) • 9 Secondary (7 boys, 2 girls) • 2 High Schools (boys)	35% no school building • 5 private home • 5 Open Air • 3 mosque
Gizab	unknown	38 (most in Hazara areas)	↑	• 11 under construction	97% no school building • 24 in mosques • 6 private homes • 5 under open air • 2 in tents
Tarin Kowt	9	37	↑	• 16 Elementary Boys • 3 Secondary (2 Boys, 1 mixed) • 3 High Schools (1 girls, 2 boys) • 1 High School burned	35% no school building • 5 in private home • 5 under open air • 3 in mosques
Deh Rawod	< 8	17	↑	• 2 Elementary boys • 2 Secondary boys • 2 Highs School boys • Two burned (one still operates)	47% no school building • 4 in mosques • 3 in private homes • 2 under open air
Chora	4	12	↑	• 3 Elementary (2 boys, 1 mixed) • 4 Elementary (3 boys, 1 girls; now closed) • 7 burned (5 still operate)	58% no school building • 5 under open air • 1 in mosque
Chenartu	unknown	9	↑	• 5 under construction	100% no school building • 7 in mosques • 2 under open air
Char China	1	1	→		
Total	<34	159			91 (57% no school building)

Overzicht van het aantal kinderen dat naar school gaat in 2010 (afkomstig uit TLO rapport 2010).

Reg=regularly, Occ=occasionaly, TL=totaal

	Boys			Girls			Grand Total
District	Reg	Occ	TL	Reg	Occ	TL	
Tarin Kot	10,499	1,025	11,524	522	60	582	12,106
Deh Rawod	5,210	1,408	6,618	0	0	0	6,618
Gizab	4,843	719	5,562	3,424	601	4,025	9,587
Chora	3,508	599	4,107	52	21	73	4,180
Chenartu	1,066	178	1,244	0	0	0	1,244
Khas Uruzgan	10,816	461	11,277	2,776	132	2,908	14,185
Char China	56	30	86	0	0	0	86
TOTAL	35,998	4,420	40,418	6,774	814	7,588	48,006

Overzicht van het aantal meisjes dat naar school gaat (afkomstig uit TLO rapport)



Bijlage C, Chronologie

2005
22 december: de regering besluit tot een Nederlandse bijdrage aan ISAF in het zuiden van Afghanistan.

2006
31 januari: *Afghanistan Compact* in Londen aangenomen; een vijfjarig mechanisme voor de coördinatie van de Afghaanse en internationale hulpinspanningen.
14 maart: vertrek eerste kwartiermakers DTF.
4 juli: vertrek eerste deel TFU.
1 augustus: ISAF breidt haar gebied uit tot zuidelijk Afghanistan, aanvang TFU.
1 oktober TFU geheel operationeel. Het civiele team van Buitenlandse Zaken bestaat uit een POLAD, OSAD en een tribaal adviseur.
Oktober: start eerste opleiding van *Afghan National Auxiliary Police*.
November: eerste vondst op aanwijzing van de lokale bevolking van een wapenopslag; eerste door Nederland vastgenomen gedetineerden overgedragen aan Afghaanse autoriteiten.
1 november: Gen-Maj van Loon neemt het commando over *Regional Command South* (RC-S) voor een half jaar op zich.
December: een compagnie van 11 Luchtmobiele Brigade wordt ingezet in operatie Baaz Tsuka in de provincie Kandahar als RC-South's *Reserve Force*.
December: het PRT organiseert de eerste *Provincial Development Council*.

2007
Januari: Gen-Maj Meulman neemt voor een jaar de functie van *Deputy Commander ISAF (Air)* op zich
19 - 20 maart: TFU en ATF verlenen assistentie bij watersnood nabij Deh Rawod.
16 mei – 2 juni: eerste grootschalige operatie in de Baluchi-vallei.
1 juni: Gen-Maj Marns van der Til neemt voor ruim een jaar de functie van *Director Afghan National Army Training & Equipment Support* binnen het hoofdkwartier van ISAF op zich.
16 - 20 juni: grootschalige gevechten bij Chora
Juli: de nieuw opgerichte 4e Brigade van de ANA wordt ontplooid in Uruzgan.
Zomer: het civiele team van Buitenlandse Zaken wordt uitgebreid met een CIVREP.

12 september: Hamdam volgt Munib op als Gouverneur van Uruzgan.
Oktober: 2e grootschalige operatie (Spin Ghar) in de Baluchi-vallei en Deh Rafshan.
30 november: de regering besluit tot verlenging van de bijdrage aan ISAF.

2008
Vanaf 2008: de CIVREP wordt de eerst verantwoordelijke voor alle wederopbouwactiviteiten en krijgt daarmee ook de formele leiding over het PRT.
Januari: Gen-Maj Eikelboom neemt tot november de functie van *Director Air Coordination Element* binnen het Hoofdkwartier van ISAF op zich.

12 januari: tijdens de operatie Kapcha As ten noorden van Deh Rawod komen bij een incident twee Nederlandse en twee Afghaanse militairen om door eigen vuur en raakt een Nederlandse militair zwaar gewond.
Februari: grootschalige operatie (Patan Ghar) rond Deh Rawod.
Maart: grootschalige operatie (Spin Luggur) rond Deh Rawod, Deh Rafshan, Chora en de zuidelijke toegang tot de Baluchi-vallei. Twee nieuwe patrouillebases voor de ANA aan de Helmand opgeleverd.
April: als gevolg van de nieuwe ANA-bases worden de Nederlandse patrouillebases Volendam en Poentjak ontmanteld.
April: bezoek van vertegenwoordigers van Nederlandse NGO's aan Tarin Kowt ter voorbereiding op een aantal projecten.
April: grootschalige operatie (Now Ghar) rond Deh Rafshan en Khorma.
Mei: grootschalige operatie (Zier Tufaan) rond Deh Rafshan, Deh Rawod en Chora, deze leidt o.a. tot een nieuwe ANA-basis in de Baluchi-vallei.
Zomer: de CIVREP beschikt over twee POLADS, drie OSADS en twee tribale adviseurs.
Eind juli: grootschalige OMF-aanval op Deh Rawod kan worden afgestopt door TFU en ANA.
1 augustus: TFU wordt uitgebreid met Australische, Franse, Hongaarse, Tsjechische, Slowaakse en Singaporese bijdragen.
1 augustus: de *Afghan National Auxiliary Police* (ANAP) wordt ontbonden; veelbelovende agenten worden in opleiding genomen voor de *Afghan Uniformed Police* (ANP).
Oktober: grootschalige operatie (Bor Barakal) rond Mirabad.
1 november: Gen-Maj de Kruif neemt voor een jaar het commando over *Regional Command South* op zich.
November: Peace Jirga in Uruzgan met deelname van rond 1000 stamoudsten.
November: Schout-bij-nacht Borsboom neemt voor een jaar de functie van *Deputy Chief of Staff for Stability* binnen het hoofdkwartier van ISAF op zich.

2009
Januari: grootschalige operatie (Tura Ghar) tussen Tarin Kowt en Chora (Baluchi-vallei).
1 maart. De CIVREP en commandant TFU zijn gezamenlijk formeel verantwoordelijk voor de leiding in de provincie voor zowel civiele als militaire activiteiten.
Maart: introductie TV in Uruzgan.
29 maart: ondertekening van het *Uruzgan Security Plan* tussen alle betrokken veiligheidsinstanties.
31 maart: internationale Afghanistan conferentie in Den Haag. De conferentie wordt live uitgezonden in Uruzgan.
April: aanvang operaties Task Force 55.
2 mei: start werkzaamheden voor de aanleg van een asfaltweg tussen Tarin Kowt en Chora.
7 mei: opening UNAMA-kantoor in Uruzgan.
21 mei: opening van het door Nederland gefinancierde *Police Training Center* te Tarin Kowt.
Mei: grootschalige operatie (Mani Ghar) rond Deh Rafshan.
Juni: opening van het *Operational Coordination Centre- Provincial* (OCC-P); de provinciale alarmcentrale in Uruzgan.
16 juni: opening van de door Nederland gesubsidieerde lijnvlucht tussen Kabul en Tarin Kowt.
22 juli: ondertekening van een overeenkomst tussen Nederland en Duitsland inzake het uitvoeren van diverse infrastructurele projecten.
Augustus: oplevering nieuwbouw OCC-P te Tarin Kowt.
20 augustus: 1e ronde Afghaanse presidents- en provinciale verkiezingen.

Augustus: versterking van de 4e Brigade van de ANA in Uruzgan met een 3e bataljon.
September: 54 NGO's werkzaam in Uruzgan.

2010
14 april: opening politiepost aan de monding van de Tangi-vallei.
Eind april: aantreden van elf provinciale raadsadviseurs.
25 mei: overdracht van de leiding over de training van de ANA en de *Operational Mentoring and Liaison Teams* van Nederland aan Australië.
Juni: overdracht van de eerste buitenposten aan ANA en Afghan National Police (ANP).
Juli: opening kantoor van de microkredietverstrekker *World Council of Credit Unions* (WOCCU) in Chora.
20 juli: Kaboel Conferentie, met verzoening en re-integratie als onderwerp.
1 augustus: de operationele taak van TFU wordt overgedragen aan het Amerikaans / Australische *Combined Team Uruzgan* (CTU).

2011
Tot eind 2011: een POLAD/OSAD blijft in Uruzgan teneinde de nog lopende projecten in goede banen te blijven leiden.
Tot april 2013: het programma van Dutch Consortium Uruzgan (DCU) blijft lopen.

Bijlage D, Lijst van afkortingen

3D	Defence, Diplomacy, Development
ADZ	Afghan Development Zone
AHDS	Afghan Health and Development Service
AICSC	Afghanistan Independent Civil Service Commission
AIHRC	Afghanistan Independent Human Rights Commission
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
ALC	Advanced Learning Classes
ANA	Afghan National Army
ANAP	Afghan National Auxiliary Police
ANP	Afghan National Police
ANSF	Afghan National Security Forces
ARTF	Afghanistan Reconstruction Trust Fund
ASGP	Afghan Subnational Governance Programme
ATF	Air Task Force
BDC	Business Development Center
BG	Battle Group
BPHS	Basic Packages of Health Services
CAB	Canadian-Dutch Combined Air Bridge
CDS	Commandant der Strijdkrachten
CIMIC	Civil-Military Cooperation
CIVREP	Civilian Representative
CLAS	Commando Landstrijdkrachten
CLSK	Commando Luchtstrijdkrachten
COIN	Counter Insurgency
Contco	Contingentscommando
CSC	Civil Service Commission
CTU	Combined Team Uruzgan
DCA	Dutch Committee for Afghanistan
DCU	Dutch Consortium for Uruzgan
DEA	Drugs Enforcement Administration
DIP	Defensie Investeringsprogramma
DTF	Deployment Task Force
EFC	Equal Financial Ceiling
EGF	European Gendarmerie Force
EOD	Explosieven Opruimingsdienst
EOV	Elektronische Oorlogsvoering
EUPOL	European Union Police (mission)
EUPOL	European Union
FAO	Food and Agriculture Organization
FEOU	Fonds Economische Wederopbouw Afghanistan
FSE	Forward Support Element
FTP	Fast Track Procurement
GSE	Growing Sales Exchanges
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
I-ANDS	Interim Afghanistan National Development Strategy
ICRC	International Committee of the Red Cross
IDLG	Independent Directorate for Local Governance
IED	Improvised Explosive Device
IGK	Inspecteur Generaal voor de Krijgsmacht
IJC	Intermediate Joint Command
IMG	Inspecteur Militaire Gezondheidszorg
IO	Internationale Organisaties
ISAF	International Security Assistance Force

KCT	Korps Commandotroepen
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
LOTFA	Law and Order Trust Fund Afghanistan
MDG	Millennium Development Goals
MISFA	Microfinance Investment Support Facility Afghanistan
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
MoU	Memorandum of Understanding
MRRD	Ministry of Rural Rehabilitation and Development
MRTF	Mentoring and Reconstruction Task Force
MTF	Mentoring Task Force
NAPWA	National Action Plan for the Women of Afghanistan
NAR	Noord-Atlantische Raad
NAR	Noord-Atlantische Raad
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NDS	National Directorate of Security
NGO	Non-gouvernementele Organisatie
NIST	National Intelligence Support Team
NSP	National Solidarity Programme
NTM-A	NATO Training Mission Afghanistan
ODA	Official Development Assistance
OEF	Operation Enduring Freedom
OM	Openbaar Ministerie
OM	Openbaar Ministerie
OMLT	Operational Mentoring and Liaison Team
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PMT	Police Mentoring Team
POBB	Programma Ondersteuning Buitenlands Beleid
PRR	Priority Reform and Reconstruction
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PRT	Provincial Reconstruction Team
PTC	Police Training Center
PTSS	Post Traumatic Stress Syndroom
QPEP	Quality Primary Education Project
QVP	Quick and Visible Project
RC-S	Regional Command South
RDTF	Redeployment Task Force
ROE	Rules of Engagement
RTF	Reconstruction Task Force
SF	Special Forces
SMO	Stuurgroep Militaire Operaties
SVSG	Speciale Vertegenwoordiger van de Secretaris-generaal
TAF	The Afghanistan Foundation
TF	Task Force
TFU	Task Force Uruzgan
TLO	The Liaison Office
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNDP	UN Development Programme
UNHCR	United nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNIFEM	UN Development Fund for Women
UNODC	UN Office on Drugs and Crime
UPR	Universal Periodic Review
VAE	Verenigde Arabische Emiraten
VN	Verenigde Naties
VNVR	Verenigde Naties Veiligheidsraad
WB	Wereldbank
WEWA	Werkgroep Economische Opbouw Afghanistan
WFP	World Food Programme

WOCCU	World Council of Credit Unions
WUR	Wageningen Universiteit en Research