

Vergaderjaar 2007–2008

27 925

Bestrijding internationaal terrorisme

Nr. 279

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VAN
DEFENSIE EN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 november 2007

In vervolg op de kennisgevingsbrief van 29 juni 2007 (Kamerstuk 27 925, nr. 264), gaat u hierbij toe de artikel-100 brief inzake de Nederlandse bijdrage aan ISAF na 1 augustus 2008.

De minister van Buitenlandse Zaken
M. J. M. Verhagen

De minister van Defensie
E. van Middelkoop

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking.
A. G. Koenders

Inhoudsopgave	blz.
1. Kern van het besluit	3
2. Terugblik	6
i. Afghanistan en Uruzgan	6
ii. Verwachtingen in de Artikel 100-brief van 22 december 2005	7
iii. De Nederlandse bijdrage in Uruzgan sinds 1 augustus 2006	
a. Bestuur	7
b. Sociaal economische opbouw	9
– Context	9
– Resultaten en beperkingen	9
c. Drugsbestrijding	11
d. Veiligheid	12
e. Optreden <i>Task Force</i> Uruzgan	12
f. <i>Afghan National Security Forces</i> (ANSF)	14
g. <i>Civil Military Co-operation</i> (CIMIC)	14
h. Conclusie	15
3. Mandaat en gronden voor deelname	15
4. Doelstellingen en haalbaarheid van de nieuwe missie	16
5. Politieke aspecten	18
i. De regio	18
ii. Afghanistan	20
6. Sociaal-economische opbouw	22
7. Drugs	26
8. Militaire aspecten	28
i. Het ISAF operatieplan	28
ii. De wijze van optreden	29
iii. Het vereiste militaire vermogen	30
iv. Geschiktheid en beschikbaarheid	31
a. Nederlandse bijdrage	31
b. Bijdragen van partners	32
c. ANSF	33
d. Conclusie	35
v. Geweldsinstructie	35
vi. Bevelstructuur	35
vii. Detentie	36
viii. CIMIC	36
9. Risico's	37
10. Veiligheidsgaranties	37
11. Duur van bijdrage	37
12. Financiën	38

Woord vooraf

Op 29 juni jl. bent u per brief (Kamerstuk 27 925, nr. 264) geïnformeerd over een onderzoek naar wenselijkheid en mogelijkheden van het blijven leveren van een bijdrage aan de *International Security Assistance Force* (ISAF) voor de periode na 1 augustus 2008. Hierbij informeren wij u op grond van artikel 100 van de Grondwet over de uitkomsten van dit onderzoek. In deze brief worden de resultaten van de missie in Uruzgan tot dusverre bezien, zoals de Kamer ondermeer is toegezegd in de Memorie van Toelichting 2008 van het ministerie van Buitenlandse Zaken en bij de behandeling van het jaarverslag van Defensie. Daarnaast wordt op basis van de Toetsingskader 2001 aandacht besteed aan de gronden voor deelname en het mandaat; de doelstellingen en de haalbaarheid; de politieke aspecten; de opbouw mogelijkheden, daaronder begrepen de bijdrage aan de versterking van het bestuur; de drugsproblematiek; de militaire aspecten, zoals het vereiste militaire vermogen, de wijze van optreden en de militaire samenwerking met partners, de veiligheidssituatie en de risico's; de duur van de bijdrage; en de financiële aspecten.

Allereerst wil de regering een woord van bijzondere waardering uitspreken voor allen in de Nederlandse krijgsmacht en in dienst van het Koninkrijk die zich onder uiterst moeilijke en gevaarlijke omstandigheden inzetten om de huidige missie tot een succes te maken. Militairen, diplomaten, ontwikkelingswerkers, ondernemers en anderen zetten zich in om de situatie in Afghanistan te verbeteren. Inmiddels hebben ruim 6000 Nederlanders ervaring opgedaan in Afghanistan. Hun professionaliteit, inzet en betrokkenheid hebben bijgedragen aan de uitstekende naam die Nederland heeft opgebouwd bij de lokale bevolking, bij de Afghaanse overheid en bij onze internationale partners. Nederland heeft sinds het begin van de missie twaalf dodelijke slachtoffers te betreuren gehad, en ook onze belangrijkste partner Australië heeft drie militairen verloren. Zij hebben hun leven gelaten voor onze gezamenlijke belangen en idealen. De herinnering aan hen leeft voort, zowel bij hun familie, collega's als bij de leden van de regering. Ook de gewonden die gevallen zijn verdienen onze aandacht en respect.

1. Kern van het besluit

ISAF is een door VN-veiligheidsraad gemandateerde operatie die tot doel heeft de Afghaanse regering te ondersteunen bij het handhaven van de veiligheid zodat de Afghaanse overheid en ontwikkelingsorganisaties in een veilige omgeving kunnen opereren. Dit mandaat is in september 2007 wederom met een jaar verlengd.

Op 1 augustus 2006 heeft ISAF de operaties uitgebreid naar Zuid-Afghanistan. In dat kader heeft Nederland in de periode augustus 2006-augustus 2008 samen met het Verenigd Koninkrijk en Canada een gezamenlijke verantwoordelijkheid in de zuidelijke regio en een leidende verantwoordelijkheid voor Uruzgan ter ondersteuning van de Afghaanse overheid bij het bevorderen van veiligheid en stabiliteit, alsook op het gebied van bestuur en opbouw. De regering heeft steeds onderstreept dat dit een gecompliceerde en risicovolle missie is.

Nu, na bijna anderhalf jaar, kan een eerste balans worden opgemaakt. De missie vergt veel; veel van onze mensen en veel van ons materieel. Er zijn tegenvallers en er zijn aspecten die beter zijn verlopen dan aanvankelijk was verondersteld. De lokale Afghaanse capaciteiten zijn achtergebleven bij de verwachtingen, zowel in aantal als in kwaliteit. Het Afghaanse leger is hierop inmiddels een gunstige uitzondering. Eind november 2007 waren er ruim 950 Afghaanse militairen in Uruzgan (van de 1200 die Nederland

waren toegezegd). Voorts heeft de veiligheidssituatie zich gedeeltelijk anders ontwikkeld dan verwacht, hoewel deze binnen de kaders is gebleven van de inschattingen die vooraf werden gemaakt. Anderzijds zijn er ook meevallers zoals het aantal opgestarte projecten, het begin van uitrol van nationale programma's en de mate van acceptatie van ISAF onder de bevolking. Op het gebied van wederopbouw en veiligheid wordt ruim 50% van de bevolking van Uruzgan bereikt. Hoe realistisch de doelstellingen die de regering zich in de artikel 100 brief van 22 december 2005 heeft gesteld ook waren, de werkelijkheid geeft een gemengd beeld. Het is op sommige terreinen moeilijker dan verwacht, maar perspectief op duurzame verbetering van de situatie in Uruzgan is zichtbaar aanwezig.

Afgelopen zomer heeft de Navo aan lidstaten, waaronder Nederland, gevraagd na augustus 2008 een bijdrage in Uruzgan te leveren. Op basis van haar verantwoordelijkheid heeft de Navo Nederland formeel verzocht om na 1 augustus 2008 als *lead nation* te blijven. Voorts hebben de VN en de Afghaanse regering Nederland nadrukkelijk verzocht zijn activiteiten in Uruzgan voort te zetten en een nieuwe bijdrage te leveren.

In het kader van het onderzoek naar wenselijkheid en mogelijkheden terzake, heeft Nederland aangedrongen op solidariteit van Navo-partners. Met de politieke toegezegde militaire bijdragen in Uruzgan van Navo-partners Frankrijk, Slowakije, Hongarije en Tsjechië is de Navo-solidariteit beperkter dan gehoopt, maar welkom als verlichting van het beslag op de Nederlandse militaire inzet. De bijdrage van deze partners is kwalitatief goed inpasbaar bevonden in de Task Force Uruzgan (TFU). Naast de genoemde Navo-partners heeft ook Georgië toegezegd een bijdrage te willen leveren. Veel bondgenoten zijn internationaal met hun krijgsmacht actief in Afrika, Libanon, Kosovo of elders. Verwacht wordt dat in de aanloop naar de nieuwe missie nadere aanbiedingen niet uitgesloten zijn. De Nederlandse militaire bijdrage zal daarmee na 1 augustus 2008 kunnen worden verminderd.

In haar besluit heeft de regering met name de volgende aspecten meegewogen: de bijdragen van andere landen, het draagvlak onder de Afghaanse bevolking en de solidariteit met die bevolking, het belang van het waarborgen van de ingezette geïntegreerde benadering (3D) alsmede het helpen realiseren van genoemd perspectief op duurzame vooruitgang. Dit alles afwegende is de regering bereid de Nederlandse verantwoordelijkheid ter ondersteuning van de Afghaanse autoriteiten in Uruzgan, zowel militair als op het gebied van opbouw en bestuur, niet alleen te verlengen voor een additionele, in de tijd begrensde, periode van twee jaar, dat wil zeggen van 1 augustus 2008 tot 1 augustus 2010, maar ook met name vanwege het belang van een geïntegreerde benadering, een leidende rol te behouden.

Internationale en bondgenootschappelijke veiligheid, solidariteit en geloofwaardigheid spelen bij deze keuze van de regering een rol. Maar vooral ook ondersteuning van de Afghaanse regering en verbondenheid met de Afghaanse bevolking, de zorg voor de mensenrechten en armoedebestrijding hebben de regering tot dit besluit gebracht. Dit alles rechtvaardigt een voortgezette Nederlandse militaire- en diplomatieke aanwezigheid alsmede aanwezigheid op het gebied van ontwikkelings samenwerking in Afghanistan en Uruzgan juist nu Nederland aldaar zoveel kennis en ervaring heeft opgedaan. Tenslotte is de regering van mening dat dit besluit het eigen, nationale, veiligheidsbelang dient.

Een en ander betekent dat Nederland hoe dan ook zijn leidende militaire verantwoordelijkheid in Uruzgan per 1 augustus 2010 zal beëindigen. Zowel de last die wij als Navo-lid dan hebben gedragen, als een verant-

woorde belasting van de eigen krijgsmacht liggen hieraan ten grondslag. Vanaf 1 augustus 2010 zal de terugtrekking van de TFU zo spoedig mogelijk geschieden, zodat deze per 1 december 2010 is afgerond. De regering benadrukt dat het de verantwoordelijkheid van de Navo is de vigerende behoeftestelling voor ISAF, inclusief Uruzgan, tijdig te vullen.

De nieuwe missie blijft complex en risicovol, waarbij de kans op Nederlandse slachtoffers aanwezig blijft. De regering is van mening dat het belang van de missie opweegt tegen de risico's.

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.

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».

Rekening houdend met genoemde militaire bijdragen van partners acht de regering voortzetting van de missie in Uruzgan militair uitvoerbaar. Nederland blijft militair bijdragen met een *Task Force* Uruzgan (TFU) die bestaat uit een Provinciaal Reconstructie Team (PRT) en een *Battle Group*, alsmede de logistieke ondersteuning, verspreid over twee bases in Tarin Kowt en Deh Rawod. Tevens zal Nederland twee *Operational Mentoring and Liaison Teams* (OMLT's) leveren ten behoeve van training en begeleiding van het Afghaanse leger. Nederland blijft vijf Apache-gevechtshelikopters en vier F-16 gevechtsvliegtuigen leveren aan ISAF. Daarmee blijft de veiligheidsketen in eigen handen. De huidige civiele bezetting van het PRT zal verder worden uitgebreid en op termijn zal het PRT, mede afhankelijk van de voortgang, civiele leiding kunnen krijgen. Nederland zal vanaf het najaar van 2008 gedurende negen maanden de commandant leveren van het Regionale commando in het Zuiden. Van de 1655 militairen die Nederland thans structureel aan ISAF bijdraagt zijn er ruim 1300 gelegerd in Uruzgan en de overigen in Kabul en Kandahar.

Nederland zal door de komst van partners gedurende de looptijd van de nieuwe missie het aantal troepen in Uruzgan kunnen terugbrengen tot circa 1000–1100, een reductie van 15–20%. Dit aantal kan fluctueren, afhankelijk van specifieke militair-technische behoeften. Het totaal aantal Nederlandse militairen in Afghanistan komt in deze nieuwe missie tussen de 1350 en 1450.

In de besluitvorming over de duur en aard van deze missie is rekening gehouden met de geplande activiteiten van de Afghaanse regering (presidents- en parlementsverkiezingen in Afghanistan in respectievelijk 2009 en 2010) en met internationale afspraken inzake Afghanistan. In december 2010 loopt het huidige *Afghanistan Compact* af (het stelsel van afspraken tussen de Internationale Gemeenschap en de Afghaanse regering). De internationale gemeenschap zal haar rol in Afghanistan voor de periode ná 2010 opnieuw bepalen in samenspraak met de Afghaanse

regering. De behaalde resultaten zijn daarbij een belangrijk element, alsook de wensen en voornemens van de dan aangetreden Afghaanse regering. In aard en looptijd sluit de nieuwe Nederlandse missie derhalve zo veel mogelijk aan bij de verwachte besluiten over de internationale bijstand voor Afghanistan na 2010. Een en ander zal ook worden besproken en vastgelegd in een strategisch politiek-militair plan van de Navo. Het is de bedoeling dit document aan te nemen tijdens de top in Boekarest (april 2008).

Om de doelstellingen van deze missie te realiseren is het noodzakelijk dat de internationale gemeenschap langjarig betrokken blijft bij de opbouw van Afghanistan. Dit is het op vier na armste land van de wereld. Met een gemiddeld jaarlijkse groeicijfer van 8% zal Afghanistan pas over 15 jaar het huidige economische niveau hebben bereikt van landen als Kameroen of Bangladesh. Ontwikkelingssamenwerking zal hierbij een belangrijke rol blijven spelen. Het is te verwachten dat er, zij het in afnemende mate, externe veiligheidsassistentie in Afghanistan ook in de fase na 2010 noodzakelijk blijft. De rol van de Navo na 2010 zal zich, naar verwachting van de regering, geleidelijk ontwikkelen tot een ondersteunende militaire missie die vooral moet bestaan uit training, uitrusting, advisering en begeleiding van het Afghaanse leger (ANA) en de Afghaanse politie (ANP). Ook hierover zal worden gesproken tijdens de Navo-top in Boekarest in april 2008. 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.

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 veiligheidsstroepen. Het is dan ook van groot belang dat in de komende periode daadwerkelijk voortgang wordt geboekt met de opbouw en opleiding van ANA en ANP. Hier ligt een taak voor de Navo en haar lidstaten, maar ook voor de Europese Politiemissie (EUPOL), die na een moeilijke start gaandeweg effectiever zal moeten worden.

President Karzai heeft toezeggingen gedaan inzake de inspanningen die zijn regering zal leveren. Deze hebben onder andere betrekking op de aantallen Afghaanse troepen en politie-eenheden in Uruzgan, de steun vanuit Kabul voor het lokale bestuur en de uitrol van nationale ontwikkelingsprogramma's in Uruzgan. In aanvulling op afspraken van september 2007 met de minister voor Rurale Ontwikkeling heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking een aantal onderwijsafspraken verder uitgewerkt in een *Memorandum of Understanding* (MoU) dat hij in november tekende met de Afghaanse minister van Onderwijs.

2. Terugblik

i. Afghanistan en Uruzgan

Zes jaar na het vertrek van het Taliban-regime in 2001 is het beeld in Afghanistan wisselend. Positief zijn de economische groei van de laatste jaren, aantrekkende buitenlandse investeringen en de terugkeer van elementaire voorzieningen in vooral het Noorden van het land (onderwijs, gezondheidszorg). Sinds 2001 is de kindersterfte met 25% gedaald en is het aantal schoolgaande kinderen toegenomen van 900 000 naar ruim 5 miljoen (waaronder 1,5 miljoen meisjes). De private sector begint te ontwaken (met name in de telecom-, bouw- en landbouwsector) waardoor Afghanistan economisch gezien het snelst groeiende land is in Azië. De

pers is, zeker vergeleken met de omringende landen, nog steeds vrij. Er is tegelijkertijd sprake van grote regionale verschillen. In het Noorden en Westen van het land is er een zekere mate van stabiliteit, al vinden ook daar af en toe ernstige veiligheidsincidenten plaats zoals de aanslag in Baghlan in november 2007. In Oost en Zuid-Afghanistan blijft de veiligheidssituatie zorgwekkender en heeft de Afghaanse burger nog lang niet altijd een duurzaam vredesdividend ervaren. Het is daarbij wel van belang te onderkennen dat ISAF pas 16 maanden de verantwoordelijkheid heeft voor de ondersteuning van de Afghaanse regering in Zuid-Afghanistan, en nog korter (14 maanden) in Oost-Afghanistan.

De positieve trend van de laatste jaren is niet onomkeerbaar. De verworvenheden, zowel politiek, bestuurlijk en economisch, blijven fragiel. De ontluikende Afghaanse democratische instituties moeten zich nog consolideren en het gewelddadige verleden is nog maar ten dele verwerkt. De wisselwerking tussen regering en parlement is complex en moet aan effectiviteit winnen. De (formele) rechtsprekende macht is – zeker in de streken ver van Kabul – nog nauwelijks aanwezig. De vakministeries hebben zich de laatste jaren onevenwichtig ontwikkeld. Sommige ministeries (defensie; financiën) opereren adequaat, doch andere (binnenlandse zaken) zijn zwak. De problemen die op nationaal niveau spelen doen zich nog pregnanter voelen in de Zuidelijke provincies, waaronder de provincie Uruzgan.

Uruzgan is nog steeds een diep verdeelde samenleving met een lange historie van conflict waar de bevolking op de kwetsbare randen van het bestaan balanceert. Tot op de dag van vandaag zijn er verschillende lagen van elkaar overlappende spanningen en conflicten te onderscheiden: tribale spanningen, politiek ideologische en religieuze groeperingen die tegenover elkaar staan, bevolkingsgroepen en individuen die de Taliban of andere *Opposing Militant Forces* (OMF) steunen en drugssyndicaten die een direct belang hebben bij het voortduren van de instabiliteit. De overgrote meerderheid van de bevolking is oorlogsmoe en verlangt naar vrede en ontwikkeling. Naast verklaarde voor- en tegenstanders van de overheid, is een deel van de bevolking bereid elke partij te steunen die in staat is stabiliteit en elementaire rechtszekerheid te brengen.

ii. Verwachtingen in de Artikel 100-brief van 22 december 2005

In de artikel 100 brief van 22 december 2005 (kamerstuk 27 925 nr. 193) schreef de regering: «Het is niet realistisch te verwachten dat na twee jaar in Uruzgan veiligheid, stabiliteit en voorspoedige economische ontwikkeling zullen bestaan zonder hulp van buiten. Wel kan in deze periode een wezenlijke bijdrage worden geleverd aan het tot stand brengen van een situatie in Uruzgan waarin Afghaanse autoriteiten hun invloed en gezag in de provincie hebben vergroot en in toenemende mate zelfstandig voor veiligheid en stabiliteit kunnen gaan zorgen». Voorts werd gesteld dat «Nederland een impuls kan geven aan de wederopbouw en aan het verbeteren van de levensomstandigheden van de bevolking». De regering benadrukte echter «dat aansprekende resultaten niet vanaf het begin zichtbaar zullen zijn, maar enige tijd zullen vergen».

De resultaten die tot dusverre zijn behaald en hieronder worden beschreven en van een oordeel worden voorzien, dienen te worden afgezet tegen de hierboven genoemde verwachtingen die de regering in 2005 had geformuleerd.

iii. De Nederlandse bijdrage in Uruzgan sinds 1 augustus 2006

a. Bestuur

Terwijl in Afghanistan als geheel vooruitgang is geboekt, blijft het open-

baar bestuur in het land zeer gecompliceerd. De ambtelijke structuren bestaan, maar de onderlinge coördinatie tussen ministeries, de samenwerking tussen het centrum (Kabul) en de (provinciale) periferie, de kwaliteit van de ambtenarij, de beschikbaarheid van geletterde ambtenaren en de vertaling van politieke prioriteiten naar mensen en middelen zijn nog voor grote verbetering vatbaar. Net als in veel andere ontwikkelingslanden is er binnen het Afghaanse overheidsapparaat sprake van corruptie die de legitimiteit van de regering ondermijnt. De Afghaanse overheid levert in grote delen van het land nauwelijks diensten of rechtszekerheid en zorgt niet voor voldoende veiligheid. Significante vooruitgang op dossiers als gezondheidszorg en onderwijs voor de bevolking worden soms teniet gedaan door slechte ervaringen met de overheid, alsmede door acties en propaganda van de Taliban.

Teneinde meer verbondenheid tussen de achtergestelde Pashtunbevolking in het Zuiden en de centrale overheid te creëren heeft president Karzai in juni 2006 de *Policy Action Group* (PAG) opgericht. Deze PAG richt zich met name op de veiligheidsstrategie, de mogelijkheden voor wederopbouw en het bereiken van de Afghaanse bevolking in het zuiden van Afghanistan. De PAG is een nuttig forum gebleken voor overleg, informatie-uitwisseling en coördinatie tussen de belangrijkste actoren, zowel nationaal als internationaal. Als leidende ISAF-natie in een Zuidelijke provincie heeft Nederland zitting in de PAG, hetgeen belangrijk is om de opbouwstrategie te kunnen versterken en verbeteren.

In Uruzgan is het bestuurlijke beeld de laatste 16 maanden niet eenduidig geweest. Bij het aantreden van de Nederlandse TFU in augustus 2006 was er geen effectief provinciaal bestuur en had het Afghaanse legitieme gezag slechts deels zeggenschap over veiligheid en bestuur in de stad Tarin Kowt. In de periode augustus 2006-februari 2007 zijn vorderingen gemaakt. Het districtsbestuur is versterkt, er is toenadering gezocht tot (achtergestelde) stammen en in de inktvlek rondom Tarin Kowt werd voor het eerst in 30 jaar getracht een basisbestuur op te zetten. Van februari tot september 2007 stagneerde de vooruitgang, mede omdat de (toenmalige) gouverneur Munib aan daadkracht en hervormingswil had ingeboet. Redenen waren onder andere onvoldoende centrale fondsen, fricties met Kabul over benoemingen, ondermeer over de politiecommandant, en door meningsverschillen over *counter-narcotics*. De voortgang van het provinciaal bestuur bij stammen in Uruzgan kwam daardoor deels tot stilstand.

In oktober 2007 zijn in Uruzgan zowel een nieuwe gouverneur, de heer Hamdam, als een nieuwe politiecommandant, de heer Gul, aangetreden. Hiermee kwam een einde aan een maandenlange, slepende discussie over benoemingen in Uruzgan. De beide bestuurlijke leiders willen vooral een pragmatisch evenwicht bewaren tussen de verschillende stammen en informele machtshebbers in Uruzgan en zullen zich in eerste instantie concentreren op het verbeteren van de veiligheid in Deh Rawod, Deh Rawshan en Chora. Ontwikkeling van de landbouw en verbeterde aansturing van de politie zijn de twee speerpunten van hun beleid. Nederland is de samenwerking met hen aangegaan en zal hen beoordelen op de resultaten van hun beleidsvoornemens en -uitvoering.

Met het aantreden van de heren Hamdam en Gul is een klimaat ontstaan waarin de bestuursopbouw weer op gang kan komen. Maar er blijven structurele beperkingen: het ambtelijke apparaat in Uruzgan blijft zwak, de gouverneur beschikt slechts over enkele gekwalificeerde adviseurs en de bestuurlijke instituties (ook op districtsniveau) functioneren slechts beperkt. De aandacht van het centrale bestuur in Kabul voor Uruzgan is, mede door de Nederlandse stimulering, groter dan ooit, en dit moet resul-

taten gaan opleveren. Uruzgan is door Kabul aangewezen als *pilot* provincie om bestuurlijke hervormingen versneld door te voeren. Onder andere zijn enkele adviseurs vanuit Kabul in Uruzgan geplaatst om het provinciaal bestuur te versterken.

Een recente positieve ontwikkeling in Afghanistan is de oprichting van het *Independent Directorate for Local Governance* (IDLG), een centraal orgaan direct onder de president, dat de provinciebesturen aanstuurt en goed bestuur en institutionele opbouw op decentraal niveau bevordert. Nederland droeg in november 2007 als één van de eerste donoren € 2,7 miljoen bij aan het functioneren van het IDLG (via de *Asia Foundation*), waarin inbegrepen een budgetlijn voor de versterking van het provinciebestuur van Uruzgan. Een lopend UNDP (*United Nations Development Programme*) *Sub-national Governance Programme* is onder de coördinatie van het IDLG gebracht; hieraan draagt Nederland in 2007 € 1 miljoen bij.

De VN heeft in zijn kantoor in Kabul (van de *United Nations Assistance Mission Afghanistan*; UNAMA) een speciale vertegenwoordiger voor Uruzgan aangesteld die voornemens is elke maand een week kantoor te houden in Uruzgan en twee lokale medewerkers aan te stellen. Dit is een positieve ontwikkeling en een eerste stap op weg naar een permanent VN-kantoor in Uruzgan. Nederland blijft in diverse fora aandringen op een grotere rol van de VN en daaraan een gekoppelde presentie in Zuid-Afghanistan.

b. Sociaal economische opbouw

– Context

Het *Afghanistan Compact* van begin 2006 vormt zoals gezegd het overkoepelende raamwerk voor de samenwerking tussen Afghanistan en de internationale gemeenschap. In dit partnerschap legt de Afghaanse overheid zich toe op het doorvoeren van hervormingen en goed bestuur en committeert zich aan de stabilisatie en ontwikkeling, met hulp van de internationale gemeenschap.

Financiële steun van Nederland aan Afghanistan verloopt voornamelijk via het multidonor *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (ARTF). Al sedert kort na de val van de Taliban was Nederland de belangrijkste pleitbezorger van dergelijke gecoördineerde hulp.

Afghanistan heeft in 2005 de Millenniumdoelen «vertaald» naar eigen, nationale doelstellingen, vastgelegd in de *InterimAfghanistan National Development Strategy* (I-ANDS). Deze I-ANDS fungeert als tijdelijk *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP). Begin 2008 zal een definitief PRSP worden vastgesteld.

Binnen Afghanistan is Uruzgan één van de armste en minst ontwikkelde provincies.

In de artikel 100 brief van 22 december 2005 is een bescheiden inschatting gegeven van de resultaten die de regering mogelijk achtte op het terrein van (weder)opbouw. Toch zijn, iets over de helft van de huidige missie in Uruzgan, de eerste hoopgevende tekenen te zien. Op basis van een *civil assessment* (dat de Kamer op 20 oktober 2006 is toegegaan, Kamerstuk 27 925, nr. 237) is Nederland voortvarend van start gegaan met de ondersteuning van de ontwikkeling in Uruzgan. Sinds het begin van de missie zijn contracten afgesloten ter waarde van ruim € 25 miljoen. Gelet op de zeer beperkte absorptiecapaciteit, en het lage basisniveau dat werd aangetroffen, is dit volume groter dan vooraf mogelijk werd gehouden.

– Resultaten en beperkingen

In de afgelopen periode is de Kamer regelmatig geïnformeerd over de voortgang op het terrein van opbouw in Uruzgan. In hoofdlijnen zijn deze ontwikkelingen als volgt weer te geven.

Op het terrein van de kleine en voor de bevolking zichtbare projecten (*Quick and Visible Projects; QVPs*) is een veelheid aan projecten gestart en afgerond. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan het herstellen van irrigatiekanalen en het herstellen en aanleg van dorpswegen. Met deze QVP's is ruim de helft van de bevolking van Uruzgan bereikt. Het betreft hier nog geen structurele opbouw, maar wel de noodzakelijke voorbereiding daarvan, waarbij de bevolking concrete verbeteringen worden geboden.

Ook voor meer duurzame ontwikkeling is een eerste aanzet gegeven.

- De uitrol van nationale programma's naar de provincie vraagt meer tijd, door capaciteitsgebrek van de lokale overheid en beperkte aanwezigheid van (lokale en internationale) NGO's en de VN. Toch wordt ook op dit vlak langzaam doch gestaag voortgang geboekt, in het bijzonder op de terreinen van gezondheidszorg, rurale ontwikkeling en onderwijs. Dit heeft geleid tot directe verbeteringen voor de bevolking.
- Zo wordt het nationale programma voor het verlenen van basisgezondheidsvoorzieningen (*Basic Packages of Health Services; BPHS*) «uitgerold» in vele delen van de provincie dankzij een Nederlandse en een lokale NGO. Het BPHS-programma is erop gericht de meest basale gezondheidsvoorzieningen toegankelijk te maken voor alle Afghansen, ook voor hen die in de meest afgelegen gebieden wonen. Daartoe wordt een netwerk van *Health Posts, Basic Health Centres, Comprehensive Health Centres* en districtsziekenhuizen opgezet waar de meest basale handelingen zoals vaccinaties (*Health Posts*) tot meer ingewikkelde ingrepen (in het districtsziekenhuis) kunnen worden verricht. Mede door Nederlandse steun aan dit programma is nu vrijwel overal in de provincie sprake van enige toegang tot basisgezondheidsvoorzieningen dankzij de verbetering van de districtskliniek, het opzetten van een extra *basic health centre* en bijna 100 *health posts* (met name gericht op het geven van voorlichting over het belang van vaccinatie en het verhelpen van kleine klachten). Nederland droeg ook bij aan de rehabilitatie van de vrouwen vleugel van het ziekenhuis van Tarin Kowt.
- Tevens is een begin gemaakt met de uitrol van het nationale EQUIP-onderwijsprogramma (*Education Quality Improvement Programme*), inclusief de bouw van scholen. Hierdoor zal op afzienbare termijn onderwijs van behoorlijke kwaliteit toegankelijk zijn voor jongens én meisjes. Er zijn nu 43 scholen, sommige net opstartend, andere al op volle kracht. Om dit proces verder te verankeren sloot de minister voor Ontwikkelingssamenwerking op 12 november 2007 een MoU met de Afghaanse minister van Onderwijs, ondermeer over de opzet van een school voor beroepsonderwijs en een beurzenprogramma voor jongeren.
- Op het terrein van rurale ontwikkeling worden activiteiten gefinancierd van het ministerie van Rurale ontwikkeling met lokale gemeenschappen in Uruzgan. Daarnaast tekende de minister voor Ontwikkelingssamenwerking in september 2007 een contract voor een microkredietprogramma in Uruzgan en ondersteuning van een programma elders in het land. De verwachting is dat na drie jaar de programma's zelfstandig kunnen functioneren. Dit is van belang omdat ongeveer 70% van de microkredieten in Afghanistan wordt versterkt aan vrouwelijke ondernemers. Betrokkenheid van Nederlandse NGO's is vormgegeven

door op hun verzoek drie Nederlandse NGO's financiering te verstrekken voor activiteiten via hun partners in Uruzgan.

De economische activiteit in de omgeving van Tarin Kowt is toegenomen. Ook de hoeveelheid transport op de wegen in Uruzgan is groeiende, al blijft bescherming noodzakelijk op de voornaamste hoofdwegen. De weg tussen Kandahar en Tarin Kowt blijft een punt van zorg. Door de grote lengte en het onherbergzame gebied waardoor de route voert, blijven de OMF in staat de route regelmatig te bedreigen. Dit belemmert economisch verkeer tussen Uruzgan en Kandahar.

Sommige van de investeringen zullen pas de komende periode vruchten afwerpen. Het boeken van duurzame vooruitgang is niet gemakkelijk, in het bijzonder door gebrek aan absorptie- en uitvoeringscapaciteit en door de veiligheidssituatie. Het zichtbare succes van de opbouw en behoud van het momentum is afhankelijk van enerzijds de daadkracht van het lokale bestuur en anderzijds de druk voortvloeiend uit internationale presentie. Het kan voorkomen dat de veiligheidssituatie periodiek terugvalt. Dan kan het tijdelijk gebeuren dat de dimensies ontwikkeling en bestuurs-ondersteuning een pas op de plaats moeten maken, waarbij de inzet van alle betrokken partijen erop is gericht zo snel mogelijk weer voortgang te maken.

Opbouwen blijft een zaak van kleine stappen, waarbij de afgelopen periode de meeste aandacht uitging naar het leggen van een fundament. Pas daarna zal het bouwwerk boven het maaiveld kunnen uitkomen. Van grote sprongen vooruit zal in de komende periode beperkt sprake zijn. Daarvoor bestaat er momenteel eenvoudigweg te weinig kritische massa in Uruzgan.

De problemen in Uruzgan en de vorderingen bij het oplossen daarvan zijn vergelijkbaar met de problemen in de aangrenzende provincies. Ook die verdienen alle aandacht van de nationale regering en de donorgemeenschap.

c. Drugsbestrijding

De teelt van papaver en de handel in drugs vormen onveranderd een groot probleem in Uruzgan. Het *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) maakte op 27 augustus jl. in zijn jaarlijkse rapport bekend dat de opiumproductie in Afghanistan in het seizoen 2006–2007 opnieuw was gestegen (met 34%). Meer dan de helft van de Afghaanse papaver kwam dit jaar uit de provincie Helmand. Uruzgan leverde 5%.

De cijfers van UNODC laten een verband zien tussen de onveiligere provincies in het Zuiden en de grote toename van de papaverteelt. Opbrengsten die gegenereerd worden uit de handel in opium en heroïne zijn een financieringsbron van de Taliban, maar vormen in veel gevallen ook een belangrijke inkomstenbron van de aan de Afghaanse overheid gerelateerde stamleiders en krijgsheren. Ook veel overheidsfunctionarissen, in het bijzonder de ANP-agenten, vullen hun salaris aan met inkomsten uit drugs. Er bestaat een duidelijke relatie tussen de toename van de papaverteelt in (het zuiden van) Afghanistan en het gebrek aan veiligheid en aan legitimiteit van het provinciale bestuur in de zuidelijke provincies. De papaverteelt en de handel in drugs zijn daarmee zowel oorzaak als gevolg van de problemen die aangepakt moeten worden. De drugsteelt en -handel heeft een negatieve invloed op de ontwikkeling van veiligheid en bestuur.

De Afghaanse Nationale Drugsstrategie is leidend voor het Nederlandse beleid. In 2007 konden potentiële destabiliserende effecten van papaververdelging worden voorkomen doordat Nederland in samenwerking met

de Afghaanse regering voor Uruzgan een aantal voorwaarden had bedongen (ondermeer «tribaal neutrale» verdelging en geen verdelging bij kleine boeren) en doordat de Afghaanse Verdelgingsteams (*Afghan Eradication Force*) nauwelijks in Uruzgan actief waren. Om de papaverproductie te keren is duurzame (geïntegreerde) plattelandontwikkeling nodig, gecombineerd met andere delen van de Afghaanse drugsstrategie (ondermeer wetshandhaving). Dit is werk van zeer lange adem. Snelle successen zijn er niet. Uit het ontwikkelingsbudget is steun gegeven aan een Nederlandse onderneming die een *pilot*project saffraanteelt heeft opgezet. In het kader van dit project zijn ruim 100 boeren voorzien van saffraanbollen en worden zij begeleid bij de teelt daarvan. De eerste resultaten zijn bemoedigend en de Nederlandse regering zal voortbouwen op het terrein van alternatieve ontwikkeling.

d. Veiligheid

In de periode 2004–2007 is sprake geweest van een toename in de geweldsincidenten in geheel Afghanistan. Ook het aantal zelfmoordaanlagen is toegenomen. Een groot deel van de incidenten heeft te maken met de uitbreiding van de ISAF-presentie in Afghanistan en de weerstand die dat opriep bij Taliban en andere opstandelingen. De toename kan ook worden toegeschreven aan de gekozen strategie van de Taliban, alsmede aan andere destabiliserende zaken, waaronder tribale geschillen en (drugs)criminaliteit. De bewegingsvrijheid van militairen, maar vooral ook van NGO's en Internationale Organisaties (IO's) is als gevolg van deze geweldsontwikkeling in 2006 en 2007 afgenomen. De Taliban is afhankelijk van de bevolking voor steun, onderdak, wapenopslag alsmede voor inlichtingen, strijders en bewegingsvrijheid. Om het eigen vermogen tot optreden zoveel mogelijk intact te houden, vermijdt de Taliban waar mogelijk beslissende confrontaties met ISAF. Het aantal grootschalige confrontaties met de Taliban is daardoor in 2007 afgenomen. De Taliban concentreert zich op gevechten waar voor hun succes te behalen is, alsmede op irregulier en asymmetrisch optreden met bijvoorbeeld *Improvised Explosive Devices* (IED's, oftewel bermbommen) en zelfmoordaanlagen.

Door een aantal ISAF-operaties en het wegvallen van enkele belangrijke Talibancommandanten is de commandostructuur van de Taliban in Zuid-Afghanistan gedurende het afgelopen jaar onder druk komen te staan. Desondanks is de Taliban in staat gebleken het operationele tempo voor deze winter op te voeren. In alle Zuidelijke provincies is in de tweede helft van 2007 een toename van het aantal geweldsincidenten waarneembaar. Met aanslagen en kleinschalige confrontaties poogt de Taliban de bevolking te overtuigen van de onmacht van de Afghaanse overheid, ondersteund door ISAF, om de veiligheid overal te kunnen garanderen. De verwachting is dat de Taliban deze tactiek ook in 2008 zal voortzetten. De veiligheidssituatie in Zuid-Afghanistan blijft complex en risicovol.

e. Optreden Task Force Uruzgan (TFU)

De TFU heeft als primaire taak het faciliteren en uitvoeren van activiteiten van het PRT, dat tot doel heeft de randvoorwaarden voor opbouw te scheppen. Op veiligheidsgebied heeft de TFU zich tot doel gesteld de invloed van destabiliserende partijen in de bewoonde gebieden terug te dringen en de Taliban irrelevant te maken. De TFU richt zich daarom niet primair op het militair verslaan van de Taliban, maar op het aanpakken, waar mogelijk door middel van verzoening, van hun leiders en het verstoren van logistieke, commando- en communicatielijnen. Ook het bieden van een alternatief voor de bevolking door het verbeteren van het bestuur en het creëren van de randvoorwaarden voor opbouw maakt deel uit van de strategie de Taliban irrelevant te maken. Het zal de komende

jaren naar verwachting noodzakelijk blijven om de Taliban in Uruzgan op deze wijze te bestrijden.

De TFU is vanaf augustus 2006 in staat gebleken in korte tijd binnen de inktvlekken (oftewel, *Afghan Development Zones*: ADZ) rond Deh Rawod en Tarin Kowt een relatief stabiel klimaat te creëren. Hoewel zich soms tegenslagen hebben voorgedaan, is binnen de ADZ rondom Tarin Kowt de situatie in het algemeen dermate verbeterd dat voetpatrouilles kunnen worden uitgevoerd en de economische bedrijvigheid is toegenomen. In de omgeving van Deh Rawod is gedurende de laatste maanden echter sprake van grotere (her)infiltratie door de Taliban. Dit optreden van de Taliban in Deh Rawod vereist continue aandacht. Dit is eind september aanleiding geweest om tijdelijk twee extra pelotons naar Uruzgan te sturen. De situatie in Deh Rawod zal ook de komende tijd nadrukkelijk de aandacht en inzet van de Afghaanse autoriteiten en ISAF vergen. De situatie in Chora is stabiel, na de crisis van juni 2007, waarbij de TFU een aanval van de Taliban heeft kunnen afslaan. Inmiddels is sprake van permanente presentie van de ANSF in Chora.

De TFU tracht met terughoudend en respectvol optreden vertrouwen te wekken bij de bevolking binnen de ADZ. Na een snelle aanvankelijke groei van de inktvlek is het tempo teruggelopen zodat minder voortgang kon worden geboekt. Dit is voornamelijk het gevolg van het tekort aan Afghaanse politie- en legereenheden, waardoor het machtsvacuüm door het vertrek van de OMF na afloop van veiligheidsoperaties niet door hen kon worden gevuld. Hoewel het ANA in toenemende mate in staat is om zelfstandig te opereren, is dat voor de ANP voorlopig nog niet het geval. De OMF slagen er soms in de relatief veilige omgeving van de ADZ binnen te dringen. Op korte termijn is het ANA nog te zwak om geheel op eigen benen te staan en de druk van de OMF te weerstaan. Voor de ANP is zelfstandig optreden nog verder verwijderd.

Zowel in Chora (juni 2007) als in Deh Rawod (september 2007 tot heden) hebben ernstige veiligheidsincidenten plaatsgevonden, waarbij de OMF offensieve operaties uitvoerden en wreedheden tegen de bevolking begingen. ISAF is er, met steun van ANA en lokale veiligheidsstructuren, in geslaagd de dreiging voor Chora af te slaan. De Taliban maken met opzet gebruik van bewoonde gebieden. Op deze wijze beschermen zij zichzelf tegen het militaire overwicht van ISAF en lokken, bij directe confrontatie, burgerslachtoffers uit. Momenteel richt de aandacht van ISAF zich op het weer stabiliseren van de situatie rondom Deh Rawod. Inmiddels heeft de Navo aanvullende maatregelen genomen om de kans op burgerslachtoffers verder te minimaliseren.

De samenwerking met onze Australische partner verloopt uitstekend. De Australische *Reconstruction Task Force* (AUS RTF) bestaat uit circa 400 man en is zoals bekend geïntegreerd in de TFU. In mei 2007 heeft Australië extra manschappen naar Uruzgan gestuurd die worden ingezet om de Taliban te verstoren in de buitengebieden met als doel hen het initiatief te ontnemen. Tevens is het oogmerk om ruimte te creëren voor opbouwwerk binnen de ADZs.

Nederlandse en Australische militairen hebben in totaal 87 personen gevangen genomen sinds 1 augustus 2006. Daarvan bevinden zich er op dit moment (30 november) 14 in Afghaanse hechtenis in Kabul. De overigen zijn vrijgelaten. Ook de gevangenen die door Australische militairen zijn gemaakt, vallen onder de werking van het Nederlands-Afghaanse MoU.

De gevangenen in Kabul worden regelmatig bezocht door zowel medewerkers van de ambassade als de Onafhankelijke Afghaanse Mensenrechtencommissie (AIHRC) en het Internationale Rode Kruis (ICRC). Zij maken het naar omstandigheden redelijk. Er zijn geen aanwijzingen dat zij gemarteld zijn of onmenselijk zijn behandeld. Op 16 oktober heeft de Afghaanse Nationale Veiligheidsadviseur nog eens schriftelijk aan Nederland, Canada, de VS, het VK, Denemarken en Noorwegen herbevestigd dat ICRC, AIHRC en de ambassades toegang hebben tot gevangenen.

f. Afghan National Security Forces (ANSF)

Ondanks verbeteringen in de laatste drie maanden, is de verhouding tussen het aantal buitenlandse en Afghaanse troepen nog altijd onevenwichtig. Er zijn momenteel ruim 48 000 buitenlandse troepen in Afghanistan (waaronder 37 000 ISAF-militairen), tegenover 40 000 ANA-militairen. De opbouw van capabele en Afghaanse veiligheidstroepen (ANSF-leger en politie-eenheden) loopt achter bij de verwachtingen.

Op dit moment zijn de aantallen beschikbare politie in Afghanistan nog onvoldoende en van laag niveau. Nederland heeft dit vraagstuk meermalen op het hoogste niveau aangekaart aangezien een slecht functionerende ANP de duurzaamheid van onze inspanning ondermijnt. Zo zijn er in Uruzgan slechts 180 ANP-agenten actief, terwijl er 1200 nodig zijn. Wel zijn inmiddels duizend hulpagenten (*Afghan National Auxiliary Police*; ANAP) getraind, waarvan ongeveer de helft nog actieve dienst verricht. Vanwege de beperkte controle, met name in de afgelegen gebieden, en door het regelmatig uitblijven van salarisbetaling, is het verloop groot. De ANAP biedt op de korte termijn slechts ten dele een alternatief voor de reguliere ANP en is zeker geen permanente oplossing. In de komende twee jaar zal de ANAP gaandeweg in de ANP moeten opgaan.

Het ANA is tot op heden de meest betrouwbare Afghaanse veiligheidsinstantie gebleken. De aantallen en het trainingsniveau van het ANA bleven lang achter bij de beloftes en verwachtingen. Van de toegezegde 1200 ANA-militairen voor Uruzgan waren er lange tijd slechts 300 in de provincie aanwezig. De recente oprichting van een brigade voor Uruzgan, waarover de Tweede Kamer op 24 september 2007 is bericht (Kamerstuk 27 925, nr. 272) heeft tot positieve resultaten geleid. Op 27 november 2007 waren er 950 ANA militairen van de brigade in Uruzgan aanwezig. Door intensivering van de begeleidings- en trainingscapaciteit door Nederland is de verwachting dat deze ANA-militairen snel een aanvullende bijdrage kunnen leveren aan de veiligheid in de provincie. Naar verwachting zal de brigade in april 2008 nagenoeg volledig operationeel zijn.

g. Civil military cooperation (CIMIC)

CIMIC-activiteiten zijn gericht op de relatie tussen een militaire operatie en de civiele omgeving, onder andere door kleinschalige projecten en activiteiten die ten goede komen aan de bevolking in het inzetgebied. CIMIC-functionarissen maken deel uit van de PRT-organisatie omdat de werkzaamheden van het PRT zich vooral richten op de civiele omgeving. Naast de liaison- en advies taken van CIMIC-functionarissen en het *CIMIC Support Element* (CSE), voert men kleinschalige projecten en activiteiten uit. Dit vergroot het draagvlak onder de bevolking voor de militaire missie en geeft de militairen de mogelijkheid een actieve en constructieve dialoog aan te gaan met de bevolking. Tevens wordt informatie met betrekking tot onder andere de economische situatie, houding en opstelling van de bevolking en levensstandaard in de provincie vergaard. Hiertoe zijn CIMIC-functionarissen onderdeel van de missieteams van het PRT. CIMIC activiteiten worden voortvarend uitgevoerd en daar wordt veel voortgang mee geboekt. De afgelopen periode zijn rond de 300 CIMIC-projecten gestart waarvan meer dan de helft is afgerond.

Vanaf het begin van de missie tot augustus 2008 is door Ontwikkelingssamenwerking € 2 miljoen beschikbaar gesteld voor CIMIC activiteiten in Uruzgan. Naast de reguliere CIMIC-functionarissen worden ook functioneel specialisten ingezet. Dit zijn vaak reserve-officieren met een civiele deskundigheid. Zij bieden technische ondersteuning primair voor CIMIC-projecten en ten behoeve van het werk van de civiele staf van het PRT. Tot nu toe zijn functioneel specialisten ingezet op het gebied van gezondheidszorg, watermanagement/irrigatie, landbouw/veeteelt, infrastructuur en juridische zaken.

– *IDEA (International Development of Entrepreneurial Activities)*

Om ook in Uruzgan de bescheiden private sector te helpen ontwikkelen is sinds begin juni een specialist van IDEA actief. Zijn taak bestaat uit het begeleiden en trainen van ondernemers. Daarnaast bereidt de specialist in nauw overleg met de vertegenwoordiging van het ministerie van Buitenlandse Zaken een voorstel voor om een Afghaans kenniscentrum voor ondernemers op te zetten.

– *Australische Reconstruction Task Force (AUS RTF)*

De eerdergenoemde AUS RTF levert aan de missie belangrijke geniecapaciteit. Deze genie wordt vooral ingezet voor infrastructurele projecten, zoals het renoveren van het hospitaal in Tarin Kowt, het bouwen van ANP checkpoints en ANA *Forward Operating Bases* en het herstellen of bouwen van bruggen. Bij deze activiteiten levert de RTF kennis en management aan de projecten, waarbij de uitvoering zoveel als mogelijk in Afghaanse handen wordt gelaten.

Ook heeft de AUS RTF een ambachtsschool opgezet waar lokale Afghaanse inwoners cursussen kunnen volgen. Doel is om de uitvoerende capaciteit binnen de provincie te vergroten. Enkele voorbeelden hiervan zijn: een loodgieters- en timmermansopleiding, cursussen constructie op laag-, middel- en gevorderd niveau en een cursus voor monteurs. Leerlingen van de cursussen zijn voldoende gekwalificeerd om zich op de arbeidsmarkt te kunnen begeven. Aan cursisten wordt ook de mogelijkheid gegeven werkervaring op te doen bij de lopende RTF projecten. Inmiddels heeft deze opleiding meer dan honderd cursisten opgeleid, waarvan een groot aantal werk heeft gevonden.

h. Conclusie

De omstandigheden zijn zwaar en de lokale Afghaanse capaciteiten beperkt. De militairen en de civiele staf krijgen lof, zowel internationaal als van de Afghaanse regering. Na 16 maanden in Uruzgan kan worden gesteld dat er vooruitgang wordt geboekt. Op sommige terreinen zijn er meevallers (aantal opgestarte projecten, uitrol nationale programma's, acceptatie van ISAF bij de bevolking, aantal nieuwe Navo-landen met troepen in Zuid-Afghanistan) en op andere gebieden zijn er tegenvallers (presentie Afghaanse politie en leger in Uruzgan, provinciaal bestuur, tempo uitbreiding inktvlek, grote veerkracht van de Taliban, drugsbestrijding).

De regering is van oordeel dat, conform het gestelde in de artikel 100-brief van 22 december 2005, op 1 augustus 2008 een substantieel begin is gemaakt met de terugkeer van veiligheid, adequaat bestuur en de opbouw in Uruzgan.

3. Mandaat en gronden voor deelname

De internationale gemeenschap is sinds de val van de Taliban in 2001 op vele vlakken actief in Afghanistan. De Navo heeft zich bij consensus, in antwoord op een verzoek daartoe van de Afghaanse regering en op grond

van een mandaat van de VN-Veiligheidsraad, gecommitteerd aan een stabilisatiemissie in Afghanistan.

In september 2007 werd dit mandaat voor een jaar verlengd (VN-Veiligheidsraad Resolutie 1776). Het mandaat behelst, op basis van Hoofdstuk VII van het VN-handvest, ondersteuning van de Afghaanse regering bij het handhaven van de veiligheid zodat de Afghaanse regering en ontwikkelingsorganisaties in een veilige omgeving kunnen opereren. Resolutie 1776 benoemt expliciet de synergie in doelstellingen tussen ISAF en de VN (UNAMA). Landen die deelnemen aan ISAF hebben op grond van VN-Veiligheidsraadresolutie 1776 (en eerdere resoluties) de bevoegdheid alle noodzakelijke maatregelen te nemen voor het vervullen van het mandaat.

ISAF is eind 2001 begonnen rondom Kabul en is in vijf jaar gaandeweg ontplooid over heel Afghanistan.

Nederland draagt vanaf het begin bij aan ISAF (eerst in Kabul, later, van 2004 tot 2006 met een PRT in Baghlan). Sinds augustus 2006 heeft Nederland zich voor twee jaar aan de missie in Uruzgan gecommitteerd, waarbij tijdelijke inzet buiten de provincie ter ondersteuning van andere landen mogelijk is. Ook de inspanning op het gebied van ontwikkelingssamenwerking in Afghanistan zijn de laatste jaren intensief geweest. Het reguliere budget hiervoor behelst ruim € 70 miljoen per jaar (inclusief de specifieke fondsen voor de PRT's in Baghlan en Uruzgan).

ISAF is niet de enige actor in de bevordering van het gezag van de Afghaanse regering en de opbouw van Afghanistan. Ook de VN, de Wereldbank en in toenemende mate de EU en andere actoren van de internationale gemeenschap dragen bij aan de ontwikkeling en stabilisering van Afghanistan en van de regio. Het eerdergenoemde *Afghanistan Compact* van begin 2006 vormt het raamwerk voor de samenwerking tussen Afghanistan en de internationale gemeenschap. De Afghaanse overheid legt zich toe op hervormingen en goed bestuur, terwijl de internationale gemeenschap zich concentreert op stabiliteit en de ontwikkeling van Afghanistan.

President Karzai heeft tegenover de Nederlandse regering de hoop uitgesproken dat Nederland na 1 augustus 2008 veiligheidsassistentie in Afghanistan zal blijven leveren. Voorts hebben de VN en de EU zich uitgesproken voor een nieuwe bijdrage.

Nederland is een Navo-lid van het eerste uur en staat achter de waarden die de Navo uitdraagt. Nederland heeft een lange traditie van deelname aan vredesmissies, ook hoger in geweldspectrum. Meer nog dan vele andere landen heeft Nederland zijn krijgsmacht gereorganiseerd voor expeditieaire missies. ISAF is in aantallen militairen de belangrijkste operatie van de Navo. 37 000 militairen uit 41 Navo- en niet-Navolanden participeren in ISAF.

4. Doelstellingen en haalbaarheid van de nieuwe bijdrage na 2008

Het werk is nog niet af. De gronden die aanwezig waren om eind 2001 ISAF te starten, gelden onverkort. De VN, de Navo en de EU moeten zich voor langere tijd committeren om te slagen. Dat is de les uit eerdere missie waarin geïntegreerd optreden – diplomatiek, militair, ontwikkelingssamenwerking – essentieel bleek te zijn voor het bevorderen van stabiliteit, ontwikkeling en veiligheid (onder andere Cambodja, Bosnië en Kosovo). De internationale gemeenschap zal haar bijdragen moeten coör-

dineren en dient haar intenties en beleidsdaden goed te communiceren naar de Afghaanse samenleving. Vroegtijdige terugtrekking van de internationale gemeenschap zou niet alleen kapitaalvernietiging zijn, maar ook gemakkelijk kunnen leiden tot heropleving van Afghaans en exogeen extremisme, met alle negatieve gevolgen van dien voor stabiliteit, veiligheid en mensenrechten. Afghanistan als mislukte staat zou een gevaar zijn voor zichzelf en voor een al zeer volatiele regio. Een stabiel en veilig Afghanistan dient ook de veiligheid van Europa en van Nederland. voorkomen moet worden dat extremisten Afghanistan weer gebruiken als kweekvijver en trainingsplaats voor terroristen die wereldwijd aanslagen kunnen plegen.

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. Samen met de Afghaanse overheid streven Canada, het VK en de VS vergelijkbare doelstellingen na in de provincies Kandahar, Helmand en Zabul.

Benadering

Op 1 augustus 2008 zal de veiligheidssituatie in Uruzgan niet zodanig zijn verbeterd dat een begin kan worden gemaakt met de afbouw van de internationale presentie. Ook zijn de Afghaanse veiligheidsorganisaties dan nog niet in staat om zelfstandig taken over te nemen. Dit betekent dat de huidige internationale militaire presentie in Uruzgan dient te worden gehandhaafd.

Het verdergaan op de ingeslagen weg van de geïntegreerde benadering (3D, voor *Diplomacy, Defence en Development*) staat buiten twijfel. Door de opgedane ervaring in de afgelopen periode is het wel mogelijk nieuwe stappen te zetten en verfijningen aan te brengen die moeten leiden tot grotere effectiviteit van inzet.

Ons verdere optreden in de provincie zal gebaseerd zijn op de inmiddels opgedane ervaring over de diverse, gelaagde, conflicten in de provincie en de kansen om deze te helpen oplossen. Een hybride bestuurs- en veiligheidsmodel, met zowel tribale als «moderne» elementen, lijkt op de middellange termijn (15 jaar) het meest effectieve vooruitgangsmodel in Uruzgan. Tribale structuren kunnen in de Afghaanse context effectiever zijn dan (relatief nieuwe) provinciale bestuursstructuren en dienen daarom ook door Nederland als instrument te worden gebruikt voor het aanpakken van kwesties op het gebied van veiligheid, bestuur en ontwikkeling. Ook het uitgangspunt van evenwichtige tribale benadering blijft richtinggevend. Het is evident dat op het raakvlak van traditionele en moderne bestuursstructuren spanningen kunnen ontstaan die met creativiteit en volharding zullen moeten worden opgelost.

De drie operatielijnen (de 3D's)

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*. Deze inspanningen dragen bij aan de consolidering van de ADZ's. Veiligheidsoperaties buiten de ADZ's blijven noodzakelijk om te voorkomen dat de Taliban een directe bedreiging zal vormen voor de uitbouw van de ADZ's en de opbouw.

Naarmate de veiligheid in de inktvlek groter wordt, en de Afghaanse politie en leger ieder hun verantwoordelijkheid nemen, dient ook de samenstelling en de invulling van de TFU de balans tussen drie operatielijnen te blijven weerspiegelen (veiligheid, bestuur, wederopbouw). Het PRT zal hierbij gaandeweg een meer civiel karakter krijgen.

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.

De operatielijn (weder)opbouw (*Development*) komt in een nieuwe fase waarvoor, zoals eerder aangegeven, in de afgelopen maanden het fundament reeds is gelegd. Veel van de ingezette programma's zoals eerder zijn beschreven zullen de komende periode tot positieve effecten moeten leiden. 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 zullen worden voortgezet vanwege de positieve effecten op stabiliteit, groeiend vertrouwen in de Afghaanse overheid en zichtbare verbetering voor de bevolking van Uruzgan.

Verwachtingen

Per 1 augustus 2008 zal ISAF op volle kracht inzetten op het vervolgen van deze strategie, inclusief de nieuwe accenten, in Uruzgan. De doelstelling staat op hoofdlijnen overeind, doch de invulling wordt bijgesteld op basis van geleerde lessen en gecreëerde mogelijkheden. Deze inzet staat niet op zichzelf, maar maakt deel uit van een bredere, met de Afghaanse regering afgestemde, inzet van ISAF in het gehele land.

Naarmate de rust en de veiligheid in de inktvlekken groeit en het normale leven wordt hervat kan de internationale militaire presentie zich, naast training en begeleiding van leger en politie, gaan richten op de verdere uitbreiding van de inktvlekken (ADZ's) over de rest van de provincie. De internationale (VN, NGO's) en eigen nationale Afghaanse ontwikkelingsprogramma's zullen aan kracht winnen. Het tempo van deze ontwikkeling zal echter beperkt blijven, en voor een belangrijk deel afhankelijk zijn van de snelheid waarmee de Afghaanse veiligheidsinstituten kunnen worden opgebouwd, met als einddoel dat ze de taken van ISAF kunnen overnemen. Het is daarbij een gegeven dat afzonderlijke veiligheidsincidenten (zoals zelfmoordaanslagen en IED's) de veiligheidsperceptie voor de korte termijn (in negatieve zin) kunnen doen veranderen. De nieuwe missie blijft risicovol en complex. Tegen het einde van de vervolperiode zal een

steviger basis zijn gelegd, zodat de Afghaanse overheid beter in staat zal zijn zelfstandig veiligheid en ontwikkeling te garanderen voor de bevolking.

5. Politieke aspecten

i. De regio

De Afghaans-Pakistaanse betrekkingen blijven gecompliceerd. Onopgeloste grensgeschillen, extremisme aan weerszijden van de grens, het vluchtelingenvraagstuk en de waterproblematiek zijn evenzovele oorzaken dat beide landen overgevoelig kunnen reageren op (vermeende) kritiek van de ander. Tegelijkertijd erkennen zowel Kabul als Islamabad dat stabiliteit, veiligheid, goed nabuurschap en regionale samenwerking hun wederzijdse belang dienen. Positief in de relatie tussen beide landen was de uitkomst van de vredesjirga in Kabul tussen Afghaanse en Pakistaanse stamhoofden (9 t/m 12 augustus 2007). De slotverklaring bevat beleidsvoornemens over ondermeer terrorismebestrijding (geen vrijhavens aan weerszijden van de grens), drugsbestrijding, grensverkeer, oprichten van permanente jirga's – waarbij tevens moet worden gesproken met oppositionele krachten – en het belang van terughoudendheid in het doen van kritische uitlatingen over de Afghaans-Pakistaanse verhoudingen in het openbaar.

Ontwikkelingen in Pakistan – zeker in de grensstreken – kunnen gevolgen hebben voor ontwikkelingen in Afghanistan, en in de regio. Geopolitiek vormen Waziristan, Baluchistan en Zuid-Afghanistan één regio. Het blijft daarom essentieel om met de Pakistaanse autoriteiten in dialoog te blijven: over rechtsstatelijke aangelegenheden en mensenrechten, maar ook over veiligheidskwesties, het aanpakken van extremisme en radicalisering alsmede over de regionale kwesties. Samenwerking met Pakistan, ondermeer op logistiek vlak, is van groot belang voor het welslagen van de ISAF-missie (aanvoerlijn Karachi; overvliegvergunningen). Daarbij benadrukt de Nederlandse regering het belang van het aanpakken van de grensoverschrijding door extremistische groeperingen.

De politieke situatie als gevolg van het uitroepen van de noodtoestand in Pakistan op 3 november is nog te onvoorspelbaar om conclusies te kunnen trekken. Wel kan worden gesteld dat politieke instabiliteit in Pakistan en zijn westelijke provincies gevolgen kan hebben voor Afghanistan en daarmee voor ISAF.

Pakistan kampt zelf in toenemende mate met moslim-extremisme en «Talibanisering» (zoals de gebeurtenissen rondom de Rode Moskee). Pakistan heeft ruim 100 000 militairen gestationeerd in de tribale grensstreken en heeft in deze gebieden de laatste 5 jaar veel slachtoffers te betreuren gehad.

Pakistan heeft de grenscontroles opgevoerd om infiltraties tegen te gaan, maar het blijft van belang om de Pakistaanse regering hierop aan te spreken. De regering zal daarom de ontwikkelingen in Pakistan nauwlettend blijven volgen. In de bilaterale relaties zal de Nederlandse regering aandacht blijven vragen voor de veiligheidsrisico's die voortvloeien uit grensoverschrijdingen door extremisten en aanhangers van de Taliban. Het houden van democratische verkiezingen is de beste manier om de legitimiteit en effectiviteit van de strijd tegen het extremisme te vergroten en zal mede bepalen of de ontwikkelingsrelatie hervat kan worden.

De Internationale Gemeenschap onderschrijft de noodzaak van een intensivering van de sociaal-economische en politieke ontwikkeling in de (Pashtun)grensstreken in Pakistan.

Iran heeft de laatste vijf jaar op veel gebieden een stabiliserende rol gespeeld in West-Afghanistan. Dankzij ondermeer grote ontwikkelingsprojecten heeft Iran bijgedragen aan de opbouw van Afghanistan en aan drugsbestrijding. Zo werd tijdens het bezoek van de Iraanse President Ahmedinejad op 14 augustus aan Kabul een verdrag over bilaterale samenwerking en capaciteitsopbouw van Afgaanse ministeries getekend. Anderzijds worden er in toenemende mate wapens in Zuid-Afghanistan gevonden die vermoedelijk uit Iran afkomstig zijn. Deze ontwikkeling baart de regering zorgen. Een constructieve, doch kritische, dialoog met Iran over deze onderwerpen is essentieel.

Iran heeft gedurende vele jaren Afgaanse vluchtelingen opgevangen. Op dit moment bevinden zich naar schatting een miljoen Afgaanse geregistreerde vluchtelingen in Iran. In 2007 zijn meer dan 200 000 Afgaanse vluchtelingen teruggestuurd uit Iran naar Afghanistan. Inmiddels lijkt Iran welwillend te staan ten opzichte van het verlenen van de status van migrantenwerker aan een deel van de eerder teruggestuurde Afghanen, zodat zij tijdelijk in Iran kunnen werken om aldus in het onderhoud van hun families in Afghanistan kunnen voorzien.

Met de buurlanden in Centraal-Azië (Turkmenistan, Oezbekistan en Tadjikistan) onderhoudt Afghanistan goede betrekkingen mede als gevolg van de etnische verwantschap met (minderheids)groeperingen in Afghanistan. Ook de handelsstromen met deze landen groeien.

ii Afghanistan

Regering en parlement

In de aanloop naar de presidentsverkiezingen van 2009 staat president Karzai onder groeiende druk een aantal belangrijke besluiten te nemen om het vertrouwen van burgers in de overheid te vergroten. Dit betreft ondermeer de benoeming van seniore overheidsfunctionarissen volgens de daarvoor geldende procedures en het uitvoeren van een anti-corruptiebeleid. Ook de capaciteit en kwaliteit van overheidsinstellingen zal veel aandacht vergen om het huidige grote verschil tussen de prestaties van ministeries onderling te dichten, zowel op centraal als op provinciaal niveau.

De regering zal serieus werk moeten maken van een functionerend subnationaal bestuur. President Karzai heeft daartoe inmiddels een aantal hervormingsmaatregelen doorgevoerd, zoals ondermeer de oprichting van het eerder genoemde Directoraat voor Decentraal Bestuur (IDLG) en het weer beschikbaar stellen van operationele fondsen aan gouverneurs. Het is essentieel om het vertrouwen tussen de bevolking en de lokale autoriteiten te herstellen door het bestuur in staat te stellen de (basale) dienstverlening (veiligheid, onderwijs, gezondheidszorg) te verbeteren.

Het Afgaanse kiesstelsel leidt tot een gefragmenteerd partijstelsel van inmiddels meer dan tachtig politieke partijen. Veel van deze partijen bestaan uit voormalig moedjahedien en zijn georganiseerd langs etnische, religieuze en regionale lijnen. Daar staat de positieve ontwikkeling tegenover dat er verschillende nieuwe partijen zijn opgericht die minder verbonden zijn aan een bepaalde etnische groep en een gematigder en progressiever beleid voorstaan. Van de leden van de Wolesi Jirga (Lagerhuis) is ruim 60% aangesloten bij een van de grotere partijen. Gecoördineerd optreden in het parlement is echter nog niet gebruikelijk. Verdergaande consolidatie en versterking van de organisatiestructuur van vooral de nieuwe partijen zal nog vorm moeten krijgen.

In de aanloop naar de presidentiële en parlementaire verkiezingen in respectievelijk 2009 en 2010 zal de hervorming van de Kieswet een belangrijk onderwerp zijn van het parlementaire debat. De onafhankelijke Kiescommissie werkt momenteel aan een amendering van de Kieswet waarin kandidaten zich niet louter meer op persoonlijke titel verkiesbaar kunnen stellen, maar waarin het belang van vermelding van de politieke partij groter wordt. Dit zou een eerste stap naar een formeel meerpartijenstelsel kunnen zijn. De presidentsverkiezingen zullen vermoedelijk in maart-april worden gehouden. De termijn van de president loopt tot 22 mei 2009. Wanneer de parlementsverkiezingen worden gehouden in 2010 is nog niet bekend.

Mensenrechten

Al is Afghanistan partij bij de belangrijkste internationale verdragen op het gebied van de rechten van de mens en zijn mensenrechten in de nationale Afgaanse wetgeving vastgelegd, de implementatie blijft een punt van zorg. Eén oorzaak hiervan is het gebrek aan een goed functionerend justitieel stelsel. Vooral vrouwen zijn in Afghanistan slachtoffer van geweld en achterstelling, deels veroorzaakt door het algemene gebrek aan veiligheid in het land, maar ook door hun lage maatschappelijke status.

De tenuitvoerlegging van de doodstraf in oktober 2007 aan 15 veroordeelden heeft tot serieuze protesten geleid van Nederland en EU partners. Daarbij werd gepleit voor herintroducie van het de facto moratorium op de doodstraf en garantie op een eerlijke procesgang voor veroordeelden. De EU zal zich hiervoor blijven inzetten. Dit geldt ook voor Nederland. Tijdens zijn bezoek aan president Karzai heeft de minister van Defensie dit onderwerp uitgebreid aan de orde gesteld.

Als positieve ontwikkelingen op het vlak van mensenrechten kunnen evenwel worden genoemd dat er sprake is van relatieve vrijheid van meningsuiting, dat de verkiezingen in 2004 voldeden aan aanvaardbare internationale standaarden en dat er in een belangrijke mate sprake is van scheiding der machten. Dankzij internationale druk is een aantal zorgwekkende wetgevingsprocessen die de burgerlijke vrijheden zou kunnen aantasten (ondermeer de concept-amnestieresolutie en de concept-mediawet) tijdig bijgesteld. Tevens zal de internationale gemeenschap erop toezien dat de positie van de Afgaanse Onafhankelijke Mensenrechtencommissie niet in het geding komt.

Ontwapening

Met het in 2005 gestarte DIAG-programma (*Disbandment of Illegal Armed Groups*) met als doel ontwapening en ontmanteling van illegale groepen is tot op heden onvoldoende vooruitgang geboekt. Belangrijkste redenen daarvoor zijn het gebrek aan capaciteit bij de Afgaanse overheid, gebrekkige uitvoering en de verslechterde veiligheidssituatie. Tijdens een bijeenkomst van de *Joint Coordination and Monitoring Board* (JCMB) op 3 oktober 2007 is de in het *Afghanistan Compact* opgenomen tijdshorizon van 2008 naar 2011 verschoven. De nieuwe strategie van april 2007 gaat uit van een benadering per district, waarbij de focus in eerste instantie zal liggen op negentien districten waarin groeperingen relatief eenvoudig kunnen worden ontwapend en ontbonden. Deze districten bevinden zich met name in het relatief veilige noorden en oosten van het land.

Verzoening

Opstandige en guerrilla-achtige bewegingen zijn niet louter met militaire middelen tot opgave te brengen. De meeste volgelingen van de Taliban lijken eerder gedreven door onwetendheid, vervreemding, manipulatie en opportunisme dan door ideologie. Uitzicht op verzoening en herintegratie, inclusief participatie in het politieke proces, zou velen van hen over de

streep kunnen trekken. De betrokkenheid van juist de hogere echelons van de opstandelingen is hiervoor noodzakelijk. Hierbij dient wel te worden aangetekend dat verzoening in de eerste plaats een zaak is van, en tussen, Afghanen. President Karzai poogt sinds enige tijd door een proces van nationale verzoening de opstandelingen en andere extremistische groeperingen aan zich te binden. Hij streeft ernaar de onverzoenbare elementen (vooral Al Qaida gerelateerd) los te weken van de meer politiek gemotiveerde tegenstanders van zijn regering. De toegenomen activiteit van de Afghaanse regering op dit punt wordt internationaal breed ondersteund. Sommige Taliban-volgers hebben aangegeven zich niet politiek te willen engageren met de Afghaanse regering totdat buitenlandse troepen zich hebben teruggetrokken. Deze voorwaarde is voor de Afghaanse regering onaanvaardbaar. Anderen daarentegen staan open voor nadere gesprekken.

Enkele senioren Talibanleiders zijn reeds teruggekeerd in het politieke proces in Afghanistan, door ondermeer de Afghaanse grondwet en de democratische regels te aanvaarden en het gebruik van geweld af te zweren. Daarnaast hebben zich tot nu toe ongeveer 3000 lagere ex-Taliban verzoend met de Afghaanse regering via het PTS-programma (*Program Takhem-e-Sohl*) waaraan ook Nederland een financiële bijdrage levert. Ook de recente vredesjirga tussen Afghanistan en Pakistan (zie hierboven) wordt door Nederland positief gewaardeerd, aangezien zij een vruchtbare basis heeft gelegd voor verzoening.

Op verzoening gerichte initiatieven verdienen aandacht en aanmoediging, zij het discreet want, zoals gezegd, het gaat hier vooral om een zaak van en tussen Afghanen. Daarbij is de Afghaanse regering uiteraard gebonden aan de uit het relevante internationale recht voortvloeiende voorwaarden, alsmede het *Transitional Justice Action Plan*. Verzoening en initiëren van een politiek proces biedt uitzicht op een geleidelijke afbouw van de buitenlandse militaire presentie in Afghanistan.

6. Sociaal-economische opbouw

Sociaal-economische opbouw maakt deel uit van de missie in Uruzgan. Naar het oordeel van de regering kan deze vooral succesvol zijn als de regering en het bestuur van Afghanistan 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. De regering zal dit ook als uitgangspunt kiezen voor haar inzet in de JCMB en op basis van deze principes de donorcoördinatie versterken. Het gezicht van de Afghaanse overheid zal in het Zuiden moeten worden versterkt. Het civiele karakter van de missie zal worden versterkt.

Strategie

De strategie die Nederland volgt bij het geven van een eerste aanzet tot ontwikkeling in Uruzgan is gebaseerd op de bevindingen in het eerder genoemde *civil assessment*. Het gaat er daarbij om Afghanistan in staat te stellen ook in Uruzgan voortgang te maken richting de Millennium Ontwikkelingsdoelstellingen. In het *civil assessment* zijn de prioritaire sectoren voor ontwikkeling aangegeven: gezondheidszorg, onderwijs, infrastructuur, rurale ontwikkeling en ondersteuning van het provinciale/lokale bestuur.

- Het grootste gedeelte van de Nederlandse hulp wordt geleid via de twee grote *multidonortrustfunds* ARTF en LOTFA, teneinde de Afghaanse regering optimaal in staat te stellen richting te geven aan de invulling van het eigen beleid en teneinde tot optimale donor-harmonisatie en -coördinatie te komen.

- Ook wordt direct steun gegeven aan de uitrol in Uruzgan van nationale programma's. De primaire doelstelling daarbij is de Afghaanse overheid in staat te stellen om op termijn de stabiliteit en ontwikkeling van Uruzgan zonder externe steun te kunnen voortzetten. Er wordt dan ook maximale aansluiting bij Afghaans beleid en Afghaanse structuren gezocht. In de bijlage gaat u een overzicht toe van ingezette activiteiten en programma's. Veel van deze programma's hebben een langere looptijd, en zullen de komende jaren hun vruchten gaan afwerpen.
- Om in de behoefte aan direct zichtbare resultaten te voorzien, worden snelle kleine projecten voor de korte termijn, met grote zichtbaarheid voor de lokale bevolking uitgevoerd. Deze worden gedeeltelijk opgezet in de relatief veilige zones rondom Tarin Kowt en Deh Rawod, gedeeltelijk echter ook in moeilijk toegankelijke gebieden daarbuiten (de zogenoemde *below the radar* projecten). Met deze snelle zichtbare projecten (QVPs) wordt een hand uitgestoken naar de lokale bevolking die zich reeds lang in de steek gelaten voelt door de eigen overheid en door de internationale gemeenschap. Zij vormen een voorportaal voor werkelijke duurzame ontwikkeling. Daarbij wordt bovendien waar mogelijk strategisch ingezet op het overbruggen van tribale twistpunten.

Uitdagingen

Gezien de eerder omschreven, bereikte resultaten, is er zeker reden tot optimisme. Echter, de uitdagingen blijven groot. De Millennium ontwikkelingsdoelen zijn nog ver weg, zeker voor vrouwen en meisjes. Kinder- en moedersterfte en analfabetisme zijn ondanks verbetering erg hoog. Hieraan liggen de volgende oorzaken ten grondslag:

- De geringe uitvoeringscapaciteit van de provinciale overheid belemmert de doorstroom van nationale fondsen naar het lokale niveau. Forse inspanningen zijn nodig om hierin verbetering te scheppen. Met de *rule of law* is het in Uruzgan nog moeizaam gesteld; de justitiesector is zwak en kampt met integriteitsproblemen.
- Ook de veiligheidssituatie legt beperkingen op aan de uitvoering van ontwikkelingsprogramma's. Pas in een relatief veilige omgeving, met een Afghaans bestuur dat naar behoren functioneert, dat de randvoorwaarden voor ontwikkeling schept en als legitiem wordt ervaren, kan het nagestreefde niveau van stabiliteit uiteindelijk worden bereikt.
- Nederland ziet kansen voor bredere en diepere initiatieven op de prioritaire sectoren gezondheidszorg, onderwijs, infrastructuur, justitie, rurale ontwikkeling en ondersteuning van het provinciale/lokale bestuur. Dit vergt grotere civiele inzet en meer bewegingsvrijheid voor civiele medewerkers. Binnen de mogelijkheden die de veiligheidssituatie biedt, moeten de drie D's van *Defence*, *Diplomacy* en *Development* gebalanceerd worden ingezet. Van belang voor een sterker civiel gezicht van de missie zijn onder andere een sterkere rol van de VN en grotere coördinatie op ontwikkelingsgebied.
- Nederland zal zich blijven inspannen om nationale programma's naar de provincie te brengen. Dit met het doel de Afghaanse overheid in het Zuiden actiever en effectief te laten worden waardoor zij aan legitimiteit wint.
- Ook zal Nederland zich inspannen om meer organisaties naar de provincie te halen. Het aantal NGO's en de omvang van activiteiten is weliswaar de afgelopen periode toegenomen, maar blijft beperkt. Ook zijn enkele VN-organisaties (*World Food Programme*, UNICEF) werkend

via lokale uitvoerders) actief. Voorlopig zal geen VN-kantoor in Uruzgan worden geopend, wel heeft UNAMA in Kabul een speciale medewerkster voor Uruzgan aangewezen die voornemens is elke maand een week kantoor te houden in Uruzgan en twee lokale medewerkers aan te stellen. Nederland zal druk blijven uitoefenen voor de vestiging van een (permanent) VN-kantoor in Uruzgan.

Verwachte resultaten aan het einde van een nieuwe periode van inzet

In de voorafgaande periode is een basis gelegd voor de uitrol van Afghaanse nationale programma's in Uruzgan. Zo zijn er afspraken gemaakt met de Afghaanse ministers van Rurale Ontwikkeling en Onderwijs (via een MoU), is het *Independent Directorate for Local Governance* (IDLG) opgericht en heeft Nederland daartoe financiële middelen ter beschikking gesteld. De intensieve gesprekken die met de verantwoordelijke ministers worden gevoerd, de uitbreiding van het landbouwproject en de verkennende besprekingen met de Duitse ontwikkelingsorganisatie *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) scheppen de verwachting dat in de komende periode belangrijke stappen voorwaarts kunnen worden gemaakt op de cruciale terreinen van bestuur, gezondheidszorg, onderwijs en rurale ontwikkeling. Ook met het Nederlandse bedrijfsleven wordt gesproken over de wijze waarop een bijdrage kan worden geleverd aan de ontwikkeling van de private sector in Uruzgan.

Ondersteuning van het provinciale/lokale bestuur

Voor een veiliger Uruzgan is een geëngageerd civiel bestuur, dat naar de bewoners luistert, hen basale overheidsdiensten verleent en verzoening weet te bewerkstelligen, essentieel. De inspanningen van het IDLG hieraan bijdragen, doordat hiermee direct gewerkt wordt aan de opbouw van het provinciale en lokale bestuur.

Naast de bestuurshierarchie in de provincie zullen de provinciale departementen van Landbouw, Onderwijs en Rurale Ontwikkeling (MRRD) aanzienlijk versterkt moeten worden met mensen en middelen. In eerste instantie is vooral tijdelijke capaciteit nodig die wordt toegevoegd ten bate van het opstellen, begeleiden en uitvoeren van (nationale) projecten in deze sectoren. Creatieve oplossingen om dit te bereiken (bijv. stimuleringpremies, opleidingen met garanties op arbeidsplaatsen) worden aangedragen. Internationale ondersteuning van verdere initiatieven, ook door Nederland, komen van de grond en worden gaandeweg ook beter gecoördineerd. Nederland zal daartoe ook *consultancy* capaciteit ter beschikking stellen.

Minister-president Balkenende en minister Koenders hebben op 11 september 2007 bij president Karzai aangedrongen op versterking van het civiele bestuur, en de administratieve capaciteit in Uruzgan. Capaciteit aan Afghaanse kant kan versterkt worden door het rekruteren van getalenteerde Afghanen tegen extra betaling, in overleg met het lokaal bestuur. Het programma dat GTZ in voorbereiding heeft, is ten dele gericht op het opbouwen van bestuurlijke capaciteit. GTZ stelt voor *District Development Committees* (DDC) op te richten, waarin zowel een vertegenwoordiger van de gouverneur als van de lijnministeries zitten. Door middel van deze DDC wordt richting gegeven aan de uitvoering van het provinciale ontwikkelingsplan, worden provinciale bestuurders geleerd te plannen, aan te besteden en ontwikkelingsactiviteiten te begeleiden.

Naar verwachting zal Nederland gedurende de nieuwe missie kunnen bijdragen aan een verbetering van de dienstverlening door de Afghaanse overheid aan de bevolking van Uruzgan. Maar gezien het bescheiden uitgangsniveau, dienen verwachtingen niet te hoog gespannen te zijn: ook aan het einde van de voorziene periode van inzet zal de Afghaanse over-

heid nog niet in staat zijn volledig zelfstandig, zonder externe financiële en personele ondersteuning, duurzaam essentiële diensten te leveren aan de bevolking van Uruzgan.

Rule of law

Opbouw van de justitie-sector in Afghanistan en Uruzgan is moeizaam. Rechters en openbare aanklagers vinden hun weg maar moeizaam naar de perifere gebieden (zoals bijvoorbeeld Uruzgan) vanwege de lage salarissen, de veiligheidssituatie en de ontbrekende infrastructuur (gebouwen, materiaal). De bevolking richt zich van oudsher bovendien liever op traditionele rechtssystemen. Op dit moment wordt er in Kabul gewerkt aan een strategisch plan voor de justitiesector. Op een conferentie over de *Rule of Law* in Rome (juli 2007) heeft Nederland voor de periode 2008–2010 € 15 miljoen beschikbaar gesteld voor de uitvoering.

In december 2005 nam de Afghaanse regering een actieplan aan over *Transitional Justice (National Action Plan on Peace, Reconciliation and Justice)*. Ondanks enige vooruitgang ligt het programma goeddeels stil, voornamelijk door onvoldoende steun van de regering. Zo hebben het Hoger- en het Lagerhuis de inhoud van een concept-amnestieresolutie goedgekeurd die parlementariërs en overheidsfunctionarissen zou vrijwaren van vervolging. President Karzai heeft evenwel eind maart 2007 de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking verzekerd dat hij geen wetgeving zal (contra)signeren die in strijd is met internationaal recht of internationaal aanvaarde mensenrechtennormen.

Kansen om in de sfeer van de *rule of law* in Uruzgan verbeteringen te bewerkstelligen worden primair bepaald op het nationale niveau. De Nederlandse activiteiten in Uruzgan moeten passen binnen het door het Afghaanse ministerie van Justitie aangegeven kader en binnen de vijfjarenstrategie die dit ministerie in samenwerking met het Afghaanse ministerie van Binnenlandse Zaken heeft opgesteld. Een van de concrete en zichtbare bijdragen die Nederland zal leveren is de bouw van een detentiecentrum.

Op het gebied van de rechtspraak is vooral informele geschillenbeslechting (door middel van shura's van wijze mannen) voor veel mensen de enige door hen vertrouwde vorm van rechtsbedeling. Hoewel zeker met betrekking tot de positie van minderheden en het toepassen van procedurele waarborgen, kanttekeningen kunnen worden geplaatst, is deze traditionele vorm van geschillenbeslechting lokaal bruikbaar en geaccepteerd. Het op korte termijn laten opgaan van deze vorm van geschillenbeslechting in een formeel juridisch systeem is praktisch niet uitvoerbaar. Dit stuit op capaciteitsgebrek en zou leiden tot een dusdanige verzwaring van de *caseload* dat verstopping dreigt. Anders dan het informele systeem op te heffen of links te laten liggen, wordt gericht ingezet op het verbeteren van deze vorm van rechtspraak, zodat meer aandacht voor procedurevoorschriften en voor positie van minderheden zal ontstaan. Op dat terrein kan in de komende periode een kleine maar betekenisvolle vooruitgang worden geboekt.

Rurale ontwikkeling

De basis voor economische groei in Uruzgan berust met name in de landbouw en veeteelt. RURALE ONTWIKKELING is daarom voorlopig de kern en de motor van ontwikkeling in Uruzgan. Uruzgan staat van oudsher bekend om de productie van noten en fruit. Ondermeer tijdens de begrotingsbehandeling van het ministerie van Buitenlandse Zaken stelde de regering in overleg met de Kamer reeds vast dat ook de komende periode veel aandacht naar deze sector uitgaat (motie-Ferrier). Een eerste initiatief daartoe is de uitbreiding van het lopende saffraanproject naar fruit- en

groenteteelt. Ook met andere partners wordt gekeken naar mogelijke intensiveren van inspanningen in deze sector.

Een belangrijk aandachtspunt is de coördinatie om de samenhang in de veelheid aan activiteiten te bewaken. Activiteiten in het afgelopen jaar hebben zich vooral gericht op het verbeteren van de infrastructuur en het ondersteunen van productieketens voor alternatieve gewassen. Deze relatief kleine activiteiten hebben verspreid over de provincie plaatsgevonden.

Vooral in de ontwikkeling van de agrarische sector en gerelateerde economische activiteiten liggen kansen. Een uitgebreid samenwerkingsprogramma met GTZ, gericht op geïntegreerde plattelandontwikkeling in Uruzgan, is in voorbereiding. Dit zal zich primair richten op de (technische advisering bij de) opbouw van ontwikkelingscapaciteit in de provincie en stimulansen geven aan de rurale economie. Nederlandse bedrijven en wetenschappelijke instellingen hebben belangstelling voor Uruzgan getoond en zullen een rol kunnen spelen bij kwaliteitsverbetering van de productie, verwerking en verkoop van land- en tuinbouwgewassen. Er liggen mogelijkheden in de rehabilitatie en uitbreiding van de veeteelt. Kleinschalige kredietfaciliteiten zullen aan genoemde opties complementair zijn. Kansen om de productieve rol van vrouwen te ondersteunen worden hierbij benut.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking ondertekende tijdens zijn bezoek aan Afghanistan in september 2007 overeenkomsten voor het naar provincie halen van nationale programma's van het ministerie van MRRD in samenwerking met UNDP en voor een microkredietprogramma dat binnenkort in Uruzgan van start zal gaan. Deze activiteiten zullen naar verwachting vooral in 2008 en 2009 effecten sorteren.

Infrastructuur

Voor het werkelijk duurzaam van de grond komen van rurale ontwikkeling is het cruciaal dat dorpen en dorpsmarkten worden ontsloten. Daarom is verbetering van de lokale en provinciale infrastructuur van belang. De steun aan de verbetering van kleinschalige provinciale infrastructuur via het ministerie van MRRD – rurale wegen, bruggen, irrigatiewerken – wordt voortgezet. Ook zal de uitvoering van de nationale programma's *National Rural Access Programme* en *National Area Based Programme* worden ondersteund. Deze inzet op nationale en provinciale programma's zal worden gecompliceerd met QVP's, zodat de bevolking zelf, via *cash for work* direct een eigen aandeel heeft in de ontwikkeling van de kleine lokale infrastructuur. Ook grotere infrastructurele werken (de belangrijke weg Tarin Kowt – Chora, onderdeel van het GTZ programma) en de verbetering van de (kleine) luchthaven van Tarin Kowt staan geprogrammeerd.

Gezondheidszorg

Op het terrein van gezondheid wordt de uitrol voorzien van de tweede fase van het nationale programma *Basic Packages of Health Services* (BPHS), onder geleidelijk afnemende externe financiering en overname door reguliere Afghaanse overheidsbudget. De toegang van vrouwen tot basisgezondheidsvoorzieningen zal verbeteren en de aandacht voor reproductieve gezondheid toenemen.

Onderwijs

Het nationale onderwijsprogramma EQUIP (scholenbouw, betrokkenheid van oudercomité's, curricula, versterkt onderwijsmanagement en *incentives* voor onderwijzers) zal in alle bevolkingsconcentraties worden uitgerold waarmee vergroting van de toegang tot basisonderwijs voor jongens en meisjes wordt gerealiseerd. In de districten worden ondersteunende centra voor management en toezicht op het onderwijs opgezet. Nederland verleent financiële steun voor het opzetten van een *teacher training*

college en voor een *multipurpose training college*. Minister Koenders honoreerde het initiatief van de minister van Onderwijs om getalenteerde Uruzgani jongeren studiebeurzen te verlenen op voorwaarde dat zij zich verbinden na hun studie in de provincie werkzaam te zijn. Door middel van financiële steun aan onder meer Save the Children zullen onderwijsprogramma's voor achterstandskinderen (vooral meisjes) worden opgezet.

7. Drugsbestrijding

De Afghaanse regering streeft naar een gebalanceerde aanpak van de bestrijding van de papaverteelt. Alleen een brede benadering (zoals de Afghaanse nationale drugsstrategie voorstaat), kan leiden tot een duurzame en effectieve oplossing van het drugsprobleem. De acht pijlers van de Afghaanse drugsstrategie zijn gericht op de verschillende schakels van de drugsketen; van het reduceren van de teelt door middel van het aanbieden van alternatieven tot grensbewaking en vraagvermindering. De gecombineerde missie van de Nederlandse ministeries van Buitenlandse Zaken en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit die in februari 2007 onderzoek verrichtte naar mogelijkheden voor de aanpak van de drugsproblematiek, concludeerde dat er geen snelle oplossingen bestaan. Op korte termijn kan een aantal acties worden geïnitieerd, als basis voor een lange termijn aanpak. Zo is er een nadere analyse en verkenning nodig van de (on)mogelijkheden van bepaalde teelten en veehouderijsystemen. Tegelijkertijd kan gestart worden met het leveren van uitgangsmateriaal (zaden, mest) alsmede training en institutionele capaciteitsopbouw (landbouwonderzoek, onderwijs en voorlichting). Het tijdig boeken van resultaten is van groot belang om in Afghanistan draagvlak te ontwikkelen voor vervolgactiviteiten.

Het is een proces van de lange adem en een breed palet aan instrumenten zal moeten worden ingezet om de papaverteelt te keren en alternatieve ontwikkeling mogelijk te maken.

Nederland legt binnen het kader van de Afghaanse drugsstrategie nadruk op 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. Nederland zal niet meewerken aan eradicatie in isolement. Verdelging dient onder leiding van de Afghaanse autoriteiten plaats te vinden en dient zich vooral te richten op grote, aaneengesloten, arealen van de grote papaverproducenten.

Consistente informatiecampagne

In de zomer van 2007 is op het gebied van voorlichting een belangrijke stap gezet door middel van het organiseren van een nationale campagne tegen papaverteelt en drugsgebruik. In het kader van deze campagne bracht de Afghaanse minister van *Counter-Narcotics*, vergezeld door medewerkers van het Afghaanse ministerie van Binnenlandse Zaken, een bezoek aan Uruzgan. Aandacht van de nationale overheid is essentieel voor het effectief overdragen van de boodschap dat drugsverbouw en -handel illegaal zijn en bestreden worden. Nederland draagt tevens bij aan de voorlichting door middel van financiering van een radioprogramma dat ingaat op de gevaren van drugsgebruik.

Nederland zal blijven inzetten op een effectieve voorlichtingscampagne met inzet van zowel lokale als nationale autoriteiten.

Het beschikbaar komen van alternatieve bestaansmogelijkheden

Een van de middelen die Nederland inzet om boeren een aantrekkelijk alternatief voor de teelt van papaver te bieden is het tot ontwikkeling brengen van de lokale rurale economie.

De afgelopen maanden zijn eerste stappen gezet met herstel van irrigatie-

kanalen, aanleggen of herstellen van toegangswegen tot dorpen, bruggen en waterputten alsmede het uitdelen van zaden en kunstmest en het planten van fruitbomen. Daarnaast is in augustus 2007 een pilot voor de teelt van saffraan van start gegaan, waaraan ongeveer 130 boeren deelnemen.

Nederland blijft inzetten op alternatieve bestaansmogelijkheden en rurale ontwikkeling. Zoals hierboven gesteld, is Nederland in gesprek met GTZ voor het ontwikkelen van een landbouwprogramma in Uruzgan. Daarbij zal GTZ zich richten op het aanbieden van alternatieven, marktontwikkeling, capaciteitsopbouw en infrastructuur. De inzet van GTZ is van belang voor een programmatische aanpak, waarbij zorg wordt gedragen voor het op elkaar laten aansluiten van de verschillende activiteiten in de provincie. Daarnaast zijn nieuwe pilot-projecten voor het verstrekken van fruitbomen en groentezaden in voorbereiding. Naar aanleiding van het recente bezoek van de Minister van Onderwijs Atmar aan Nederland is afgesproken om in dit kader op korte termijn te werken aan een gezamenlijke activiteiten voor de verdere ontwikkeling van landbouwkundig onderwijs in Afghanistan. De ministeries voor Ontwikkelingssamenwerking en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bezien mogelijkheden om verder actief bij te dragen aan ontwikkeling van de landbouw en platteland in Afghanistan.

Interdictie

Op het gebied van interdictie, het tegengaan van drugshandel, financiert Nederland via UNODC de bouw van een kantoor voor de Afghaanse *Counter-Narcotics Police*. In Navo kader wordt thans bekeken hoe invulling gegeven kan worden aan de rol van ISAF op het gebied van interdictie binnen het huidige Operatieplan. Nederland zal zijn activiteiten op dit gebied intensiveren, in nauwe samenwerking met de Afghaanse overheid en internationale partners.

Eradicatie

Eradicatie, verdelging, maakt deel uit van de Afghaanse nationale drugsstrategie. Zeer waarschijnlijk zullen er in 2008 verdelgingsactiviteiten in Uruzgan plaatsvinden. Nederland blijft tegen eradicatie in isolement en stelt drie voorwaarden: namelijk een Afghaanse besluit en uitvoering, beperkte inzet alleen in zorgvuldig bepaald daarvoor aangewezen gebieden waarbij kleine boeren ontzien worden en alternatieven aanwezig zijn, en committering van Afghaanse overheid en internationale partners aan korte en middellange termijn follow-up in de vorm van de genoemde brede benadering. Nederland zal niet meewerken aan eradicatie als niet aan deze voorwaarden is voldaan, en zal zich verder hiervoor sterk maken in contacten met de Afghaanse overheid en de internationale gemeenschap.

Nederland is tegenstander van verdelging door middel van chemisch sproeien (vanuit lucht of op de grond) vanwege mogelijke schadelijke effecten op mensen en gewassen en de psychologische en sociale gevolgen.

Nederland zal vasthouden aan de lijn dat drugsbestrijding slechts kans van slagen heeft als een evenwichtige benadering wordt gekozen, waarbij de landbouwbevolking een alternatief wordt geboden en met name handelaren worden aangepakt.

8. Militaire aspecten

i. Het ISAF operatieplan en de relatie met OEF

Met het van start gaan van fase vier van ISAF in het Oosten van Afghanistan in oktober 2006 is ISAF in geheel Afghanistan actief. Om deze

uitbreiding naar het onveiligere Zuiden en Oosten mogelijk te maken, is het Navo-operatieplan in juli 2006 aangepast. Het bijgestelde operatieplan maakte robuuster optreden mogelijk, desnoods door het uitvoeren van offensieve veiligheidsoperaties tegen individuele of groepen gewapende tegenstanders. Het hoofddoel van ISAF blijft het assisteren van de Afghaanse overheid bij het bevorderen van stabiliteit en veiligheid.

Door de groei van de Afghaanse veiligheidstroepen zal de komende tijd meer de nadruk komen te liggen op de training en begeleiding, in het bijzonder van het Afghaanse leger. Op termijn is de verwachting dat de verantwoordelijkheid voor de veiligheidstaken geleidelijk kan worden overgedragen aan de Afghaanse veiligheidstroepen. ISAF zal zich dan bezighouden met het ondersteunen van deze troepen bij de uitvoering van hun taken. Het aangepaste ISAF-operatieplan is, met de uitbreiding van ISAF naar het Zuiden, adequaat gebleken. Waar nodig is robuust opgetreden, ad hoc of in geplande operaties, teneinde de veiligheid van de bevolking en eigen troepen te kunnen garanderen. Ook het PRT-concept, waarbij militairen en civiele staf een rol spelen bij de ondersteuning van de lokale overheid, en assisteren bij het vormgeven, plannen, financieren en uitvoeren van projecten, bewijst zijn waarde en draagt bij aan het scheppen van mogelijkheden voor structurele ontwikkeling.

De behoeftestelling voor ISAF is niet volledig gevuld, maar het aantal aanwezige eenheden is toereikend voor de uit te voeren taken. Knelpunten ISAF-breed zijn met name het aantal helikopters, OMLT's voor begeleiding van het ANA, alsmede gevechtseenheden om de achtergebleven groei van het ANA tijdelijk op te kunnen vangen. Tijdens de ministeriële bijeenkomst in Noordwijk van 24–25 oktober, hebben meerdere landen toegezegd OMLT's te zullen leveren. Voor het knelpunt van helikoptertransport worden andere opties gezien, waaronder het inhuren van helikopter- en overige luchttransportcapaciteit.

De Operatie *Enduring Freedom* (OEF) blijft actief in Afghanistan, ook al draagt ISAF nu militaire verantwoordelijkheid in geheel Afghanistan. Het doel van OEF is tweeledig: veruit het overgrote deel van OEF behelst de opleiding, uitrusting en training van de ANSF. De coördinatie van deze inspanningen ressorteert onder het *Combined Security Transition Command-Afghanistan* (CSTC-A). De zogenoemde *Embedded Training Teams*, Amerikaanse begeleidingsteams van het ANA, die ook in Uruzgan actief zijn, vooral op de Noordelijke bases, dragen bij aan deze inspanningen. CSTC-A levert veruit de grootste inspanning bij de opbouw van de Afghaanse veiligheidstroepen. Vanaf medio 2007 is naast de uitrusting, opleiding en begeleiding van het ANA ook de opbouw van de ANP speerpunt voor CSTC-A. In deze rol vindt nauwe afstemming en coördinatie plaats met ISAF, zowel op nationaal als regionaal niveau, alsook met de Europese politiemissie EUPOL. Naast deze taak kunnen onder commando van OEF ook nog zogenaamde Counter Terrorism-operaties worden uitgevoerd. Dit betreft het direct aangrijpen van het leiderschap van Al Qaida en/of de Taliban. Indien OEF dergelijke operaties uitvoert worden deze altijd afgestemd en gedeconflicteerd met de gebiedsverantwoordelijke ISAF-commandant. Deze afspraken over de gescheiden verantwoordelijkheid tussen ISAF en OEF zijn helder en werkbaar gebleken. De afspraken met OEF, zoals laatstelijk medegedeeld in de kamerbrief van 1 september 2006 (Kamerstuk 27 925, nr. 226), blijven ook na 1 augustus 2008 van kracht.

ii De wijze van optreden

De uitgangspunten voor het Nederlandse optreden blijven na augustus 2008 ongewijzigd. Dat wil zeggen: een respectvolle benadering van alle

bevolkingsgroepen, een open houding, presentiepatrouilles en veelvuldige contacten met de bevolking. De nadruk ligt op het behouden van de steun van de bevolking en de ondersteuning van de Afghaanse autoriteiten. Door verbetering van het bestuur, de leefomstandigheden en de veiligheid kan de Taliban op termijn irrelevant worden gemaakt. Waar mogelijk wordt de Taliban daarmee de toegang tot de bevolking en tot middelen ontzegd. Ook wordt getracht Talibanleiders te verzoenen of aan te pakken.

De kern van de missie blijft het PRT, dat de Afghaanse autoriteiten assisteert bij het versterken van hun gezag en het bevorderen van stabiliteit in de provincie, om aldus voorwaarden te scheppen die opbouw mogelijk maken. In dit concept komt geen verandering met het aantreden van derde partners. Het PRT onderhoudt, onder meer door missieteams die patrouilles uitvoeren in de diverse districten, nauwe contacten met de provinciale autoriteiten, lokale autoriteiten, de plaatselijke Afghaanse veiligheidsorganisaties, en vertegenwoordigers van de bevolkingsgroepen.

In samenhang met bovenstaande doelstellingen en uitgangspunten, spant ISAF zich ook in voor opbouw van de Afghaanse veiligheidsstructuren. Dit geschiedt primair in de vorm van begeleiding, training en gezamenlijk optreden met het ANA (door de OMLT's). Door de verwachte groei van het aantal ANA-militairen in de provincie zal steeds meer begeleiding nodig zijn. Daarnaast vervult de TFU ook een taak bij de opleiding en mentoring van de ANP. Zo heeft de Nederlandse TFU in 2006 en 2007 1000 man ANAP opgeleid. In samenhang met EUPOL en CSTC-A zal de rol van de TFU bij het versterken van de ANP verder toenemen.

Na 1 augustus 2008 zal Nederland bovenstaande doelstellingen blijven uitvoeren op basis van de inktvlekstrategie, de ADZ's. Deze ADZ's zijn in 2006 als eerste gevestigd in Tarin Kowt en Deh Rawod. Ook Chora zal deel gaan uitmaken van de inktvlek. Daarmee wordt een belangrijk deel (ruim 50%) van de bevolking van Uruzgan bereikt. Langs de randen van de inktvlek draagt de TFU, samen met het ANA, zorg voor de handhaving van de inktvlek, patrouilles in aangrenzende gebieden en uitbreiding van de inktvlek. In de buitengebieden tenslotte, wordt de Taliban verstoord met gerichte operaties, op zowel de operatielijnen *Defence*, als *Diplomacy* en *Development*, en worden waar mogelijk projecten uitgevoerd. Door toename van het aantal Afghaanse veiligheidstroepen zal na augustus 2008 steeds meer verantwoordelijkheid kunnen worden overgedragen aan de ANP en het ANA.

iii. Het vereiste militaire vermogen

Teneinde bovenstaande doelstellingen, zowel civiel als militair, te kunnen behalen, blijft een aanzienlijke militaire presentie vereist voor beveiliging van het PRT, de bevolking, en het voorkomen van infiltratie van de Taliban. De onveilige situatie in grote delen van de provincie vereist dat de operationele gevechtskracht wordt gehandhaafd op het huidige niveau. Tot op heden is gebleken dat de huidige omvang van de TFU, inclusief ondersteunende middelen, waaronder F-16 jachtvliegtuigen, Apache gevechtshelikopters en de Pantserhouwitsers, toereikend is om de opgedragen taken uit te voeren.

Uiteraard mag daarbij niet worden vergeten dat Australië, de huidige partner in Uruzgan, een significante en onmisbare bijdrage levert. Ook de aanwezigheid van de VS met het ANA op de bases in het Noorden van Uruzgan is een vereiste voor het welslagen van het operatieplan. Zowel Australië als de VS zullen hun huidige bijdragen in Uruzgan continueren na augustus 2008, waarbij Australië de voorzetting heeft gekoppeld aan de duur van de Nederlandse bijdrage in Uruzgan. Hoewel de huidige

omvang toereikend is, legt de huidige missie een zware last op de krijgsmacht, en met name op schaarse capaciteiten. Derhalve zullen een aantal taken worden overgedragen aan partners, terwijl essentiële elementen uit de veiligheidsketen door Nederland zullen blijven worden ingevuld. Uitgangspunt daarbij is dat Nederland ook in deze missie *lead nation* zal blijven in de provincie Uruzgan en op rotatiebasis de commandant voor het regionale hoofdkwartier in Kandahar zal leveren. Wel zal de Nederlandse personele bijdrage in Uruzgan in de nieuwe missie kleiner zijn.

De totale vereiste militaire ISAF-bijdrage voor de provincie Uruzgan, inclusief de Nederlandse bijdrage daaraan, blijft, zoals eerder gesteld, gelijk. Daarbij zijn inbegrepen de Australische militairen, die nu reeds actief zijn, alsmede het beperkte aantal Amerikaanse militairen die met name op de Noordelijke bases Cobra en Anaconda actief zijn en blijven. De TFU zal primair blijven opereren vanaf de bases in Tarin Kowt en Deh Rawod. De TFU, inclusief het PRT, respectievelijk op hoofdlijnen bestaande uit drie infanteriecompagniën en vier missieteams, zal in ieder geval in de huidige omvang moeten worden gehandhaafd. Het aantal OMLT's, momenteel bestaande uit vier teams, zal in lijn met de uitbreiding van het aantal ANA-eenheden in Uruzgan, worden uitgebreid naar vijf teams. *Special Forces* blijven noodzakelijk voor het verkrijgen van inlichtingen en voor het uitvoeren van verkenningen. De inlichtingen-, medische- en genie-ondersteuning zal eveneens op het huidige niveau moeten worden gehandhaafd.

Ter ondersteuning van de grondtroepen in Uruzgan is daarnaast behoefte aan transportvliegtuigen en -helikopters, alsmede aan gevechtshelikopters en jachtvliegtuigen, die tot op heden een onmisbare rol hebben gespeeld in de ISAF-operatie. Deze eenheden worden toegewezen aan het regionale danwel nationale niveau, en vormen geen intrinsiek onderdeel van de TFU, maar zijn – uiteraard – wel beschikbaar voor operaties in Uruzgan.

Het is daarbij van belang te vermelden dat de militaire bijdrage van partners in de aan Uruzgan grenzende provincies Kandahar, Helmand en Kabul (Canada, het VK, de VS en hun respectievelijke partners Bulgarije, Denemarken, Estland, Litouwen, Tsjechië, Jordanië, VAE, Roemenië) naar verwachting de komende jaren niet zal verminderen. De Nederlandse militairen kunnen in voorkomend geval, na toestemming van het ministerie van Defensie, tijdelijk worden ingezet buiten Uruzgan in andere provincies ter ondersteuning van bondgenoten, zoals dat tot op heden ook enkele malen is geschied.

Ook kunnen militairen van bondgenoten voor operaties worden ingezet in Uruzgan, zoals recent nog in operatie Spin Gahr, waarbij Britse en Canadese soldaten ondersteuning hebben geleverd aan de TFU. De Nederlandse gevechtsvliegtuigen en helikopters opereren regulier respectievelijk in geheel Afghanistan en het Zuiden.

iv. Geschiktheid en beschikbaarheid

a. Nederlandse bijdrage

Als gezegd betekent de huidige Nederlandse bijdrage een zware belasting voor de krijgsmacht. Mede om die reden is besloten de Navo te vragen partners te vinden voor enkele specifieke taken en onderdelen van taken. Daarbij is als uitgangspunt gehanteerd dat de gehele veiligheidsketen, inclusief gevechtshelikopters en jachtvliegtuigen, op een minimumniveau in Nederlandse handen moet blijven, teneinde de veiligheid van de Nederlandse militairen optimaal te kunnen waarborgen. Tevens is als uitgangspunt genomen dat Nederland gedurende de missie *lead nation* zal blijven in Uruzgan. Dat heeft als voordeel dat Nederland eerste aanspreekpunt is voor de Afghaanse overheid, maar tevens een doorslaggevende stem

heeft in de in Uruzgan uit te voeren operaties en te volgen 3 D-strategie. Daarnaast doet de voortgezette Nederlandse inzet recht aan de door Nederland opgebouwde kennis over deze complexe provincie en de continuïteit in het ISAF-beleid dienaangaande.

Het hart van de Nederlandse bijdrage zal daarom blijven bestaan uit het PRT, dat de sleutel vormt tot duurzame ontwikkeling van de Afghaanse capaciteiten en de randvoorwaarden schept voor opbouw, in nauw overleg met de bevolking. Het PRT, dat momenteel voornamelijk bestaat uit militairen en vertegenwoordigers van Buitenlandse Zaken (ondermeer een civiele vertegenwoordiger, een OS-adviseur, een politiek adviseur, een tribaal adviseur en tolken), zal vanaf begin 2008 geleidelijk aan meer civiel worden ingevuld. Zo spoedig mogelijk zal vaste beschermingscapaciteit aan het PRT (inclusief de civiele staf) worden toegewezen. Tevens zal op een nader te bepalen moment de leiding van het PRT in civiele handen kunnen komen. De commandant TFU blijft daarbij verantwoordelijk voor de gehele missie. Zijn militaire eenheden zullen zich met name concentreren op het waarborgen van de veiligheid in de inktvlek, waar mogelijk deze overdragen aan de ANSF, alsmede indien noodzakelijk het uitvoeren van operaties op de randen van de inktvlek en daarbuiten. Nederland zal tevens het overgrote deel van de gevechts- en logistieke eenheden blijven leveren, bestaande uit de grondtroepen voor het uitvoeren van veiligheidsoperaties alsmede het leveren van bescherming aan andere eenheden.

Nederland zal op het huidige niveau vertegenwoordigd blijven in de diverse ISAF-hoofdkwartieren, om ook op beleidsmatig en strategisch niveau recht te doen aan de Nederlandse bijdrage en het functioneren als *lead nation* in de provincie. Zoals gezegd zal Nederland vanaf het najaar van 2008, gedurende negen maanden, de commandant leveren van het commando over het Zuiden (RC-South).

Nederland zal de bijdrage van F-16 jachtvliegtuigen aan ISAF terugbrengen van zes naar vier. Met vier toestellen blijft ondersteuning aan Nederlandse troepen in Uruzgan gewaarborgd en kan worden opgetreden indien dat noodzakelijk is. Frankrijk heeft reeds enkele jachtvliegtuigen in Kandahar gestationeerd. De Navo is in gevorderd overleg met enkele partners die bereid zijn om additionele jachtvliegtuigcapaciteit ter beschikking te stellen. Om snel te kunnen reageren of snel verslechterende situaties het hoofd te bieden, zullen een aantal F-16's in Nederland op verhoogde paraatheid achter de hand worden gehouden. Het aantal van vijf Apache gevechtshelikopters in Uruzgan, gestationeerd onder bevel van de regionale commandant, blijft op het huidige niveau gehandhaafd. Steun van Apache-gevechtshelikopters en F-16's is onmisbaar gebleken, zowel in een preventieve als een reactieve rol.

Momenteel wordt bezien hoeveel Nederlandse transporthelikopters aanwezig dienen te blijven. Momenteel levert Nederland afwisselend zes Cougar-transporthelikopters en drie Chinook-transporthelikopters aan het regionale hoofdkwartier. De VS heeft reeds gesteld dat de overbruggingscapaciteit (helikopters) voorlopig niet zal worden teruggetrokken, maar onder OEF wordt ondergebracht, en in noodgevallen door ISAF kan worden benut. Daarnaast is tijdens de ministeriële Navo-vergadering in Noordwijk overeengekomen civiele helikopters in te huren voor materiële munitietransport. Tenslotte brengt Australië vanaf begin 2008 Chinook transporthelikopters in. Op basis van al deze ontwikkelingen zal in de aanloop naar 1 augustus 2008 worden bezien hoeveel transporthelikopters Nederland moet inbrengen op regionaal niveau.

Nederland zal twee OMLT's blijven leveren ten behoeve van de training en begeleiding van het ANA. Op dit moment levert Nederland vier OMLT's.

b. Bijdragen door partners

Het was de verantwoordelijkheid van de Navo om intensief onderzoek te doen naar mogelijke partners die taken of delen van taken van Nederland kunnen overnemen na augustus 2008. Daarnaast heeft Nederland bilateraal (ondersteunend) onderzoek gedaan en besprekingen gevoerd. Al deze inspanningen hebben geleid tot een significant aantal landen dat na augustus 2008 wil gaan deelnemen aan de missie in Uruzgan. Als gezegd blijven de inspanningen van Australië en de VS gehandhaafd op het huidige niveau. Met de diverse nieuwe partners wier bijdragen deels vervangend en deels aanvullend zijn op de Nederlandse en Australische inspanningen in Uruzgan, worden momenteel besprekingen gevoerd over de exacte invulling van hun bijdragen, en de wijze waarop deze worden ingepast in de Nederlandse missie. Duidelijk is, dat deze bijdragen een verlichting van de belasting van de Nederlandse krijgsmacht betekenen, in het bijzonder op het gebied van schaarse training- en begeleidingscapaciteit ten behoeve van het ANA en op medisch gebied.

Er zijn politieke toezeggingen gedaan door Frankrijk, Hongarije, Slowakije en Tsjechië voor militaire bijdragen in Uruzgan.

Voor zover nu bekend kan en mag worden gemaakt, zullen Frankrijk, Hongarije en Slowakije een bijdrage leveren aan de OMLT's ten behoeve van het ANA. Een deel van deze OMLT-bijdragen is aanvullend aan de taken die Nederland reeds verricht.

Slowakije en Tsjechië zullen de bewaking van de twee Nederlandse kampementen in Tarin Kowt en Deh Rawod overnemen van Nederland. Tenslotte wordt overleg gevoerd met Georgië over een mogelijk bijdrage aan de Nederlandse missie. Aangeboden Georgische capaciteiten moeten nog verder militair-technisch worden onderzocht.

Een aantal partners, waarmee gesprekken gaande zijn, zal waarschijnlijk bijdragen leveren aan het hospitaal in Tarin Kowt, onder andere in de vorm van chirurgische teams. Dit betekent een lastenverlichting voor de Nederlandse krijgsmacht.

In het verdere verloop zult u worden geïnformeerd over eventuele nieuwe partners en/of nieuwe bijdragen van partners.

c. Afghan National Security Forces (ANSF)

Voor de internationale gemeenschap blijft het versterken van de ANSF prioriteit. De komende jaren zal het aantal en de kwaliteit van het leger en de politie aanzienlijk moeten toenemen. De VS investeert daartoe miljarden dollars in de opleiding en uitrusting van het ANA en de ANP. Ook de EU (EUPOL) en bilaterale donoren schroeven hun inspanning op dit gebied op. Uit het stabiliteitsfonds heeft Nederland bijgedragen aan ondermeer de bouw van politiecheckpoints in Uruzgan en materiaal-aanschaf voor het Afghaanse leger en de Afghaanse politie. Zoals ook gesteld in de motie van het lid Van Gennip zal Nederland zijn inspanningen op dit vlak intensiveren.

– Politie

De politie is thans de achilleshiel van de Afghaanse veiligheidsstructuur. Waar de Taliban wordt verdreven, is het van groot belang dat het vacuüm wordt gevuld en de lokale bevolking veiligheid wordt geboden. Een Afghaans politieapparaat dat zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin op zijn taken is berekend, is daarom essentieel. De Afghaanse overheid heeft zich ten doel gesteld eind 2010 een goed opgeleide politiemacht van 82 000 man (waarvan 18 000 *Afghan Border and Customs Police*) te kunnen inzetten. Hoewel tot die tijd vooruitgang kan worden geboekt, zal

het opbouwen van het politieapparaat op dat moment nog niet zijn voltooid en zal ondersteuning en begeleiding door de internationale gemeenschap nodig blijven.

In de afgelopen jaren is de coördinatie van de internationale activiteiten ter ondersteuning van de Afghaanse politie soms tekort geschoten. Met de oprichting van de EUPOL-missie in Afghanistan in juni 2007 zijn de bilaterale inspanningen van de EU-lidstaten, en enkele partners buiten de EU, onder één noemer geplaatst. Hoewel de missie opstartproblemen heeft gekend, wordt verwacht dat EUPOL in 2008 volledig operationeel zal zijn en een significante bijdrage kan leveren aan het trainen en vormgeven van het politieapparaat.

De oprichting van de *International Police Coordination Board* in maart 2007 is eveneens een belangrijke stap geweest naar een betere coördinatie op het gebied van politiehervorming. In dit coördinerende orgaan hebben de Afghaanse overheid en de belangrijkste internationale actoren zitting. Tenslotte heeft ook de VS de opbouw van het politieapparaat hoger op de agenda geplaatst en de inspanningen op dit terrein aanzienlijk opgevoerd. CSTC-A legt zich o.a. toe op de training van politieagenten in de provincies en op het verbeteren van de administratie en salarisbetalingen binnen het politieapparaat.

In Uruzgan is sinds de aanvang van de missie veel werk verzet. De politie is van uitrusting voorzien; checkpoints zijn gebouwd en duizend lokale hulpagenten zijn getraind. Waar de situatie daarom vroeg, zijn tijdelijke hulptroepen van de *Afghan Standby Police* ingezet. Toch is door o.a. slechte aansturing, problemen bij de betaling van salarissen, corruptie en desertie de opbouw en inzetbaarheid van de politie in Uruzgan achtergebleven bij de verwachtingen. Het zal nog geruime tijd duren voor de politie van een dusdanig niveau is dat ze zonder hulp van buitenaf kan functioneren.

Nederland heeft de inzet ter ondersteuning van de Afghaanse politie dan ook opgevoerd. Met de Afghaanse overheid is op alle niveaus intensief en openhartig overleg gevoerd, hetgeen o.a. heeft geleid tot de aanstelling van een nieuwe politiecommandant in Uruzgan. Sinds zijn aantreden is voorzichtige voortgang geboekt bij het uitbetalen van politiesalarissen en het opschonen van het personeelsbestand. Uit het stabiliteitsfonds is € 4,2 miljoen gecommiteerd om in Tarin Kowt in 2008 een Politie Trainingscentrum te bouwen zodat agenten in de provincie zelf kunnen worden opgeleid en de kwaliteit van het politieapparaat wordt verbeterd. In Tarin Kowt zullen drie Koninklijke Marechaussee worden toegevoegd aan EUPOL, zodat de activiteiten van EUPOL ook in Uruzgan kunnen worden ontplooid. Tenslotte zal een nieuw Amerikaans programma voor politieopbouw in 2008 worden uitgerold in Uruzgan.

De opbouw en inbedding van de Afghaanse politie zal aansluiting moeten blijven zoeken bij de traditionele (en vaak tribaal ingestelde) veiligheidsprocessen in Zuid-Afghanistan. Een goede wisselwerking tussen enerzijds politiemodellen naar «Westerse» snit, en anderzijds dit meer op de lokale gemeenschappen georiënteerd veiligheidsmodel is essentieel om een duurzaam politieapparaat in Afghanistan op te bouwen.

Met een verbeterde samenwerking met de Afghaanse overheid en een hernieuwd gevoel van urgentie binnen de internationale samenwerking zal de komende periode merkbare verbetering mogelijk zijn van het politieapparaat. Dit legt de basis voor overdracht van veiligheidstaken aan de Afghaanse overheid en duurzame stabiliteit.

– Leger

De gestelde kwantitatieve doelstelling voor het ANA voor 70 000 man in 2008 is veel realistischer. De komende maanden zullen de VS, de Navo en Nederland significant meer investeren in *mentoring* en training van Afghaanse legereenheden. Doel hiervan is ondermeer om meer Afghaanse militaire eenheden aan Uruzgan te binden en de verantwoordelijkheid voor de veiligheid verder te Afghaniseren. De Afghaanse autoriteiten en de Navo hebben bekend gemaakt dat Uruzgan per april 2008 zal kunnen beschikken over een eigen brigade ANA-militairen van 1200–1400 militairen. Er zijn eind november 2007 reeds 950 ANA-militairen in Uruzgan. De uitbreiding zou een sterke impuls geven aan de inzetbaarheid van Afghaanse veiligheidstroepen in Uruzgan. De regering heeft over deze uitbreiding in november schriftelijke toezeggingen gekregen van president Karzai.

d. Conclusie

Met bovenstaande bijdragen van partners kan adequaat invulling worden gegeven aan de gestelde doelstellingen van de Nederlandse missie. Bovendien wordt de belasting van de krijgsmacht in belangrijke mate verlicht, door met name de bijdragen van derde landen in de schaarse categorieën training- en begeleiding en medische voorzieningen.

Van de huidige 1655 militairen die Nederland permanent aan ISAF bijdraagt zijn er ruim 1300 gelegerd in Uruzgan en de overigen in respectievelijk Kabul en Kandahar (uw kenmerk 27 925, nr. 248). Gedurende de looptijd van de nieuwe missie zal de komst van derde partners leiden tot een reductie van 200–300 man in Uruzgan. Dit komt neer op een reductie van 15–20% in Uruzgan. Deze reductie zal gaandeweg effect krijgen. Het totaal aantal Nederlandse militairen in Afghanistan komt in deze missie tussen de 1350 en 1450. Dit aantal kan fluctueren afhankelijk van specifieke militair-technische behoeften. Met deze gereduceerde Nederlandse bijdrage blijft Nederland de voornaamste leverancier van troepen in Uruzgan, en daarmee een geloofwaardige *lead nation*, terwijl de veiligheidsketen in Nederlandse handen blijft voor de bescherming van de eigen troepen. De voortgezette bijdragen van Australië en de VS, alsmede de bijdragen van de nieuwe partners, zijn een teken van solidariteit en *commitment* van ISAF jegens de Afghaanse bevolking in het algemeen, en de provincie Uruzgan in het bijzonder. De regering acht de missie, met behulp van genoemde bijdragen van partners, militair uitvoerbaar.

Het voortzetten van de Nederlandse bijdrage als hierboven beschreven mag niet leiden tot onoverkomelijke problemen voor de instandhouding van de krijgsmacht. In dat licht moet ook de afspraak worden gezien om bij Voorjaarsnota een actualisatie uit te voeren van de financiële onderbouwing. Wel betekent het voortzetten van de missie in de voorgestelde vorm dat enkele kleine toegezegde bijdragen aan de NRF 10 (eerste helft 2008) zullen moeten worden teruggetrokken. Het betreft het terugtrekken van het *Remotely Piloted Vehicle-peloton*, het terugtrekken van de personele bijdrage aan de zogenaamde *Joint Logistics Support Group* en het terugtrekken van de *role 2* medische faciliteit. Het terugtrekken van andere bijdragen aan NRF 10, waaronder het reduceren van het aantal aangeboden F-16's van 12 naar 9 en het reduceren van de veldartillerie met één batterij vloeien voort uit de maatregelen die zijn aangekondigd in de brief «wereldwijd dienstbaar» (Kamerstuknummer 31 243, nr. 1) en staan los van de beslissing tot een bijdrage aan ISAF na augustus 2008. De Navo heeft gesteld dat deze verminderde bijdrage aan NRF-10 niet onoverkomelijk is. Tevens zal Defensie maatregelen treffen teneinde de krijgsmacht op het huidige niveau te kunnen laten blijven opereren. De regering acht het haalbaar, wenselijk en verantwoord om de missie in deze vorm uit te voeren.

v. Geweldsinstructie

De geweldsinstructie, afgeleid van het VN-mandaat en het ISAF-operatieplan, blijft na augustus 2008 ongewijzigd. Tot op heden is gebleken dat de huidige *Rules of Engagement* en geweldsinstructie voldoende zijn om indien nodig robuust op te kunnen treden, terwijl zo terughoudend mogelijk wordt opgetreden. Ook in Navo-verband zijn geen wijzigingen voorzien.

vi. Bevelstructuur

De Nederlandse bijdrage zal volledig ingebed blijven in de ISAF-structuur. Dat wil zeggen dat de primaire verantwoordelijkheid voor operationele inzet van de Nederlandse troepen binnen het ISAF-mandaat evenals nu ressorteert bij COMISAF. De TFU blijft geplaatst onder bevel van de commandant van het regionale hoofdkwartier in het zuiden (COMRC(S)). Hetzelfde geldt voor de Apache-gevechtshelikopters en eventuele eigen transporthelikopters. De F-16 jachtvliegtuigen blijven rechtstreeks onder COMISAF ondergebracht, en zijn inzetbaar in geheel Afghanistan. Binnen de provincie Uruzgan heeft de commandant TFU de gebiedsverantwoordelijkheid. Hij geeft toestemming voor de uitvoering van alle operaties. Met de in Uruzgan aanwezige OEF-eenheden wordt gedeconflicteerd conform de brief aan de Tweede Kamer van 1 september 2006 (Kamerstuk 27 925, nr. 226). Uiteraard behoudt Nederland te allen tijde het opperbevel over de uitgezonden eenheden. Teneinde dit te kunnen uitoefenen is een contingentscommandant geplaatst in Kandahar, en vindt continue overleg plaats met de commandant TFU. Voor inzet buiten de provincie wordt per geval door de Commandant der Strijdkrachten toestemming gegeven. Evenals in de huidige missie zal tijdelijke inzet in andere provincies ter ondersteuning van specifieke operaties ook na augustus 2008 mogelijk blijven.

vii. Detentie

Het Nederlands-Afghaanse MoU uit november 2005 regelt de overdracht van gevangenen en geeft garanties inzake de behandeling conform internationale standaarden voor door ons overgedragen gevangenen. In dit MoU is afgesproken dat de Onafhankelijke Afghaanse Mensenrechtencommissie (AIHRC), het Internationale Rode Kruis (ICRC), en de Ambassade toegang hebben tot overgedragen gevangenen en dat de Afghaanse regering geen door Nederlandse troepen gevangen genomen personen overdraagt aan derde landen zonder schriftelijke toestemming van de Nederlandse autoriteiten. Eveneens is afgesproken dat de doodstraf niet kan worden uitgevoerd ten aanzien van door Nederlandse troepen gevangen genomen personen. President Karzai heeft tijdens zijn gesprek met minister Van Middelkoop op 14 november nogmaals uitgesproken dat zijn regering zich inspant om deze afspraken volledig na te leven.

Nederland erkent nadrukkelijk dat Afghanistan een soevereine staat is die zelf verantwoordelijkheid moet dragen voor de rechtshandhaving op zijn grondgebied. Die moet de Internationale Gemeenschap niet overnemen, maar, waar relevant in het kader van ISAF, in samenspraak met de Afghanen regelen en ondersteunen. Nederland kan zich dan ook niet vinden in de aanbeveling van *Amnesty International* om een moratorium op overdracht van gevangenen in te stellen.

Nederland zal, in samenwerking met de Afghaanse regering, de uitvoering van het MoU zeer zorgvuldig blijven monitoren. Nederland blijft inzake detentie continu in gesprek met partners en met de Afghaanse regering.

viii CIMIC

CIMIC draagt wezenlijk bij aan de militaire operatie en zal ook in een nieuwe inzetperiode in de huidige personele omvang gehandhaafd

blijven. CIMIC zal de militaire operatie blijven ondersteunen en ook haar functie in de ADZ en aanliggende gebieden behouden. Zo worden onder meer na veiligheidsoperaties activiteiten in de betreffende gebieden ontplooid om de invloed van de Afghaanse regering te vergroten en opbouw mogelijk te maken. Dit gebeurt in afstemming met ontwikkelingsactiviteiten, met de Afghaanse regering en met de lokale bevolking.

Australische Reconstruction Task Force

De Australische RTF zal ook na augustus 2008 een gelijkwaardige bijdrage blijven leveren aan de TFU. Deze bijdrage is zeer effectief gebleken en staat ook bij de bevolking in hoog aanzien. De steun die zij verlenen bij de bouw van checkpoints voor de Afghaanse veiligheidsdiensten is onontbeerlijk gebleken om de inzet van deze ANSF mogelijk te maken.

9. Risico's

Zoals reeds werd vermeld in de brief aangaande het kabinetsbesluit over de missie in Uruzgan in 2005 (Kamerstuk 27 925, nr. 193), zijn de risico's die zijn gemoeid met deze missie aanzienlijk. Toen werd gesteld dat niet kan worden uitgesloten dat bij gevechtshandelingen aan Nederlandse zijde slachtoffers vallen. Tot op heden zijn twaalf militairen omgekomen in Afghanistan, zowel door ongevallen als tijdens gevechtshandelingen. Hoewel de Taliban directe gevechtscontacten niet uit de weg gaan, is met name de dreiging van IED's en zelfmoordaanslagen afgelopen jaar toegenomen. Hiertegen zijn en worden gedurende de missie voortdurend maatregelen genomen. Een voorbeeld hiervan is de aanschaf van gepantserde slaapcontainers voor het personeel op Tarin Kowt en Deh Rawod. Tevens zijn in 2006 Bushmaster-patrouillevoertuigen aangeschaft, die adequate bescherming bieden tegen IED's. Een vervolgbestelling van nog eens tien Bushmaster-patrouillevoertuigen, ter vervanging van onherstelbaar beschadigde of vernietigde voertuigen en ter aanvulling van de operationele reserve, is inmiddels geplaatst. De Regering is van mening dat het belang van de nieuwe missie opweegt tegen de aanzienlijke risico's. Getracht zal worden ontwikkelingen in de dreiging en veiligheidsrisico's tijdig te onderkennen en deze met maatregelen tegen te gaan. Het risico op Nederlandse slachtoffers blijft echter aanwezig.

10. Veiligheidsgaranties

Gebleken is dat de omvang en samenstelling van de Nederlandse bijdrage voldoende voorwaarden biedt om de missie op een zo veilig mogelijke wijze uit te voeren. Zoals Nederland inmiddels enkele malen (tijdelijk) steun heeft geleverd in naburige provincies, is Nederland ook al diverse malen ondersteund door partners die in het Zuiden aanwezig zijn, onder meer tijdens operatie Spin Ghar. De operationele reserve van de Regionaal Commandant van het Zuiden, die tijdens het commando van generaal Van Loon door Nederland werd geleverd, kan en wordt indien nodig ingezet in Uruzgan. De onderlinge solidariteit in het Zuiden, alsmede de robuuste troepenmachten die zowel Nederland als het VK en Canada in het Zuiden hebben gestationeerd, vormen de beste voorwaarden voor veiligheid van onze eenheden. Eerdere afspraken met SACEUR en de VS over eventuele inzet van de *Strategic Reserve Forces* of VS-troepen blijven van kracht.

11. Duur van bijdrage

Dit alles afwegende is de regering bereid de leidende Nederlandse verantwoordelijkheid ter ondersteuning van de Afghaanse autoriteiten in Uruzgan, zowel militair als op het gebied van opbouw en bestuur, te

behouden voor een additionele, in de tijd begrensde, periode van twee jaar, dat wil zeggen van 1 augustus 2008 tot 1 augustus 2010.

Een en ander betekent dat Nederland hoe dan ook zijn leidende militaire verantwoordelijkheid in Uruzgan per 1 augustus 2010 zal beëindigen. Zowel de last die wij als Navo-lid dan hebben gedragen, als een verantwoorde belasting van de eigen krijgsmacht liggen hieraan ten grondslag. Vanaf 1 augustus 2010 zal de terugtrekking van de TFU zo spoedig mogelijk geschieden, zodat deze per 1 december 2010 is afgerond. De regering benadrukt dat het de verantwoordelijkheid van de Navo is de vigerende behoeftstelling voor ISAF, inclusief Uruzgan, tijdig te vullen.

12. Financiën

Bij de besluitvorming over de verlenging van de Nederlandse bijdrage aan ISAF III heeft het Kabinet nadrukkelijk stilgestaan bij de financiering van de missie. Inzet, omstandigheden ter plaatse en de grote afstand van Nederland trekken niet alleen een forse wissel op personeel en materieel, maar vereisen ook een aanzienlijke financiële inspanning. Daarbij gaat het in de eerste plaats om *additionele uitgaven*, die ten laste kunnen worden gebracht van de HGIS-post «uitvoeren crisisbeheersingsoperaties». In de tweede plaats heeft de inzet in Afghanistan ook budgettaire gevolgen voor *de reguliere defensiebegroting*, zo is tijdens de huidige inzet gebleken. Daarbij gaat het onder andere om defensiematerieel dat vroegtijdig moet worden vervangen als gevolg van extra slijtage.

Raming van de additionele uitgaven

De additionele uitgaven, die zijn gemoeid met de verlenging van de Nederlandse inzet van militaire eenheden en middelen, met 24 maanden, ten behoeve van ISAF Stage III in Zuid-Afghanistan, inclusief de inzet van F-16 gevechtsvliegtuigen, worden geraamd op 270 miljoen euro per jaar. Deze raming omvat onder meer personele toelagen, transportkosten, voeding, munitieverbruik en extra reservedelen. In deze raming zijn de besparingen als gevolg van bijdragen door deelnemende derde landen (naar verwachting tussen de € 15 en € 20 miljoen) niet meegenomen. Na afloop van de missie doen zich redeploymentskosten voor. Daarentegen zullen de exploitatie-uitgaven afnemen naarmate de missie wordt afgebouwd. Uit oogpunt van behoedzaamheid is in onderstaande tabel voor 2010 vooralsnog hetzelfde ramingsbedrag aangehouden als voor 2009.

Bij Voorjaarsnota 2008 of zoveel eerder als mogelijk, wordt de Kamer geïnformeerd over de mogelijke neerwaartse bijstelling van de raming als gevolg van de overname door Navo-bondgenoten en partners van verschillende taken en modules. Dat is thans nog niet definitief mogelijk omdat de besprekingen terzake nog gaande zijn.

Financiële dekking en extra financiële middelen

De verlenging vraagt in de eerste plaats om toereikende middelen voor de structurele HGIS-voorziening «uitvoeren crisisbeheersingsoperaties» op de defensiebegroting, om de additionele uitgaven voor de Nederlandse deelname aan ISAF III te bekostigen. Deze voorziening is bij het Coalitieakkoord verhoogd met in totaal € 250 miljoen. De huidige raming van € 270 miljoen per jaar is inclusief een recente opwaartse bijstelling van € 20 miljoen per jaar voor extra reservedelen als gevolg van de extra slijtage aan materieel. Om de benodigde kosten per jaar op te brengen, zal

de voorziening bij Voorjaarsnota 2008 door verschuivingen binnen de HGIS worden opgehoogd (zie onderstaande tabel).

<i>Bedragen in mln euro</i>	2008	2009	2010	2011
Omvang HGIS-voorziening	195,5	195,5	195,5	195,5
Intensivering coalitieakkoord	25,0	50,0	75,0	100,0
Beschikbaar	220,5	245,5	270,5	295,5
Af: overige operaties	-60,0	-50,0	-50,0	-50,0
Af: voortzetting ISAF	-270,0	-270,0	-270,0	-270,0
Bij: HGIS-middelen artikel 10, Nominaal en onvoorzien (Voorjaarsnota 2008)	72,5	47,5	22,5	
Tekort (-)/overschot (+)	-37,0	-27,0	-27,0	245,5
Bij: verwachte opbrengst deelname partners	pm	pm	pm	
Intertemporele schuif intensiveringsmiddelen coalitieakkoord (Voorjaarsnota 2008) *	pm	pm	pm	pm
Saldo	0	0	0	pm

* Omvang van de intertemporele schuif o.m. afhankelijk van opbrengst deelname partners

In de tweede plaats dienen de uitgaven ten behoeve van de verlenging voorspelbaar en beheersbaar te zijn, uitzonderlijke operationele ontwikkelingen daargelaten. De raming is opgesteld op basis van aangescherpte procedures en methodieken, waarbij bovendien gebruik is gemaakt van de realisatiegegevens van de huidige missie. De uitvoeringskosten zullen continu worden gevolgd en de ramingen zullen periodiek worden geactualiseerd.

Ten derde worden aan de reguliere defensiebegroting middelen toegevoegd voor uitgaven, die mede het gevolg zijn van de inzet in Afghanistan. Met de middelen, die in het kader van de motie-Van Geel (Kamerstuk 31 200, nr. 16) in 2008 en 2009 aan de defensiebegroting zullen worden toegevoegd, kunnen de noodzakelijke extra vervangingsinvesteringen als gevolg van de huidige inzet worden gefinancierd. In het licht van de verlenging heeft het Kabinet besloten na 2008 twee keer € 50 miljoen (Bos-gelden) toe te voegen aan de defensiebegroting waarvan de fasering bij Voorjaarsnota 2008 zal worden gezien.

Het bovenstaande overzicht geeft aan dat voor de jaren 2008 tot en met 2010 uitgaande boven de middelen van het coalitieakkoord € 343 miljoen aan de defensiebegroting wordt toegevoegd (€ 143 miljoen uit HGIS-middelen en € 200 miljoen uit algemene middelen). Bij de komende Voorjaarsnota zal een actualisatie worden uitgevoerd om te bezien of deze financiële onderbouwing geheel afdoende is, mede op basis van de verdere uitwerking van de missie, inclusief de vraagstukken die samenhangen met de gereedstelling.

Samenvatting van de kosten op de begroting van Defensie die rechtstreeks voortvloeien uit de missie

De kosten van de nieuwe missie van 1 augustus 2008 tot en met 1 augustus 2010 bedragen € 540 miljoen, inclusief oplopende kosten voor o.a. reserveonderdelen (HGIS voorziening crisisbeheersingsoperaties op de defensiebegroting), vermeerderd met de kosten op de reguliere defensiebegroting die samenhangen met de verlengde missie en waarin wordt voorzien door de toevoeging van 2 keer € 50 miljoen (Bos gelden). Dit resulteert in een kostentotaal van € 640 miljoen.

De kosten van de huidige missie, die loopt van 1 augustus 2006 tot en met 1 augustus 2008, bedragen € 580 miljoen, inclusief de aanloopkosten van de missie in 2006 (HGIS voorziening crisisbeheersingsoperaties), vermeerderd met de kosten op de reguliere defensiebegroting voor vervroegde vervanging van materieel dat bij de huidige missie is versleten (2 keer € 50 miljoen, motie-van Geel). Dit resulteert in een kostentotaal van € 680 miljoen.

Na afloop van de missie in Uruzgan zullen zich na 1 augustus 2010 kosten voordoen die verband houden met de terugtrekking (bijvoorbeeld transportkosten en afhandeling van materieel). Deze kosten worden uit

oogpunt van behoedzaamheid geraamd op € 115 miljoen (vijf/twaalfde van de jaarlijkse kosten; ten laste van HGIS-crisisbeheersingsoperaties).