

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 X

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2009

L

VERSLAG VAN EEN DELEGATIE VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BUITENLANDSE ZAKEN, DEFENSIE EN ONTWIKKELINGS-SAMENWERKING AAN AFGHANISTAN VAN 10–14 MEI 2009

Vastgesteld 10 juni 2009

Een delegatie van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking (BDO) van de Eerste Kamer heeft van 10–14 mei 2009 een bezoek gebracht aan Afghanistan. De delegatie, bestaande uit de leden Van Kappen (delegatieleider; VVD), Vedder-Wubben (CDA), Haubrich-Gooskens (PvdA), De Boer (CU) en Schouw (D66), bezocht Kabul, Kandahar (Airfield) en Tarin Kowt (Kamp Holland). De delegatie werd begeleid door de Plaatsvervangend Commandant der Strijdkrachten, Luitenant-generaal (KLU) Meulman. De delegatie sprak met vertegenwoordigers van uiteenlopende instanties¹ en met vele (Nederlandse) militairen.

In het kader van de procedure betreffende artikel 100 van de Nederlandse Grondwet is de Eerste Kamer betrokken bij de besluitvorming over uitzending van Nederlandse militairen. In het voorjaar van 2008 werden debatten gevoerd over «de huidige en toekomstige stand van de krijgsmacht, inclusief het bredere kader van de NAVO», en over de «3D-benadering» (defence, diplomacy and development). De commissie wenste zich door het afleggen van een werkbezoek een completer beeld te kunnen vormen van de complexe omstandigheden waarin Nederlandse militairen hun taken vervullen.

In Kabul sprak de delegatie met de Nederlandse ambassadeur in Afghanistan, de heer Mr. J. F. L. Blankenberg, de ambassadeur van Australië in Afghanistan, de civiele vertegenwoordigers van de NAVO en van de Europese Unie en met NGO's betrokken bij de verkiezingen op 20 augustus 2009 (Presidentsverkiezing en verkiezing provinciale raden). De delegatie had een ontmoeting met de Vice-voorzitter van de Senaat van Afghanistan en met de Afghaanse onderminister voor Defensie.

De delegatie bezocht ook het ISAF-hoofdkwartier in Kabul waar zij sprak met de plaatsvervangend ISAF-commandant en de Nederlandse schoutbij-nacht Borsboom, plaatsvervangend commandant Stability Operations. Zij gaven een uiteenzetting over de «shape-clear-hld-build» strategie die nagestreefd wordt in Afghanistan. Zij gaven aan dat er genoeg redenen

¹ Onder andere: de militaire bevelhebbers op het ISAF-hoofdkwartier, met de Nederlandse ambassadeur en medewerkers, met NGO's over de komende (presidentiële en provinciale) verkiezingen, (civiele) vertegenwoordigers van de NAVO en de EU, met de Vice-Voorzitter van de Afghaanse Senaat, de Vice-Minister van Defensie, de bevelhebbers van de militaire operaties in het Zuiden van het land, de Task-Force Uruzgan, de Gouverneur van Uruzgan, het Afghaanse leger, het Provincial Reconstruction Team.

voor hoop voor de Afghaanse toekomst waren. Er is meer kennis over de situatie in Afghanistan dan drie jaar geleden. Er bestaat zorg over de instabiliteit in buurland Pakistan, maar het daadwerkelijk erkennen van dit probleem mag als een stap voorwaarts worden beschouwd. Ook bij de opbouw van het Afghaanse leger en politiemacht worden belangrijke stappen gezet. De komst van een groot aantal Amerikaanse militairen draagt bij aan een hoopvolle toekomst alhoewel enige bezorgdheid bestaat voor een mogelijk dominante aanwezigheid van de VS. Sinds een half jaar is er sprake van een verbetering van de structurele samenwerking tussen de verschillende betrokken actoren, zoals NGO's, Afghaanse overheid, NAVO, VN, etc.

Op Kandahar Airfield bracht de delegatie een bezoek aan het IED-centrum. Hier worden militairen van allerlei nationaliteiten getraind in het erkennen van en omgaan met de IED's (Improvised Explosive Devices). Voorts werden het ISAF Role 3- ziekenhuis bezocht, de Nederlandse helikopters en de F16's. Tijdens alle locatie-bezoeken werd uitgebreid gesproken met de (Nederlandse) militairen. Op Kandahar Airfield werden de leden op het hoofdkwartier uitgebreid geïnformeerd over de verschillende operaties in het zuiden van Afghanistan.

De delegatie sprak tenslotte met de commandant *Regional Command South* (RC(S)), de Nederlandse generaal-majoor de Kruif. De Kruif benadrukte de behoefte aan strategisch geduld om de operatie in Afghanistan tot een goed einde te brengen. Belangrijkste uitdagingen waren volgens hem de opbouw van goed en geloofwaardig bestuur en het vertrouwen van de Afghaanse bevolking in hun eigen bestuurders. De vooruitgang in het zuiden van Afghanistan werd onderstreept door de trends dat, dankzij de internationale druk de kwaliteit van de leiders van de dissidenten afneemt, dat de dissidenten gedwongen worden «out of area» soldaten te recrutereren die geen draagvlak hebben bij de bevolking en dat de spanningen tussen de bevolking en de dissidenten toenamen. Qua veiligheid en stabiliteit zou in een periode van 3–5 jaren veel vooruitgang kunnen worden geboekt.

Tijdens het bezoek aan Tarin Kowt (Kamp Holland) bracht de delegatie een bezoek aan het «*Operational Mentor and Liaison Team*» (militairen die de Afghaanse collega's opleiden), aan het Police Training Center (opleiding voor de Afghaanse politie), aan het Apache-detachement en aan het nabijgelegen kamp van het Afghaanse leger (*4th Afghan National Army Brigade*) waar zij tevens een ontmoeting had met Generaal Hamid van het Afghaanse leger. De delegatie werd ontvangen door de Gouverneur van Uruzgan Hamdam. Hij wees op de vooruitgang in zijn provincie, maar ook op de vele uitdagingen waar hij zich voor gesteld zag, waaronder de opbouw van goed bestuur. Hij sprak zijn waardering uit voor de Nederlandse bijdrage aan het stabiliseren en (weder)opbouwen van de provincie Uruzgan. Hamdam deed het verzoek om de Nederlandse militairen en civiele medewerkers langer te laten blijven dan augustus 2010.

De delegatie sprak met stafleden van de Taskforce Uruzgan en van het Provincial Reconstruction Team (PRT) in Tarin Kowt. In het gesprek met de commandant *Task Force Uruzgan*, brigadegeneraal Middendorp en de civiel vertegenwoordiger Joep Wijnands (sinds maart 2009 leider van het PRT) werd met name gesproken over de Nederlandse aanpak conform de «3D-beandering» in Uruzgan. Uruzgan is de armste provincie in één van de armste landen ter wereld. Er wordt expliciet gekozen voor een «bottom-up approach» daar het noodzakelijk wordt geacht het vertrouwen van de bevolking te winnen en bij een oorlog tegen dissidenten (insurgents) is het noodzaak bevolkings-georiënteerd te handelen. In de Nederlandse aanpak wordt de nadruk gelegd op het inzien en erkennen van de

tribale relaties. Dat geschiedt door gebruikmaking van tribale adviseurs. De opbouw van het Afghaanse leger in Uruzgan kent vooruitgang en ook bij de opbouw van de politiemacht worden vorderingen geboekt. Dit laatste is echter een belangrijk aandachtspunt voor de komende tijd. Als succes werd aangemerkt dat het PRT sinds 21 maart onder civiele leiding staat.

De bevindingen van de delegatie zijn gehecht aan een brief van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking van de Eerste Kamer aan de minister van defensie, de minister van buitenlandse zaken en de minister van ontwikkelingssamenwerking, d.d. 26 mei 2009 verwoord. Deze brief en de bevindingen van de delegatie treft u hieronder aan.

Datum: 26 mei 2009
Kenmerk: 144142u

Geachte minister Van Middelkoop,

Van 10–14 mei jl. heeft een delegatie van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking (BDO) een bezoek gebracht aan Afghanistan. De delegatie sprak met vertegenwoordigers van uiteenlopende instanties¹ en met vele (Nederlandse) militairen. Met dit schrijven wil de commissie allereerst haar dank overbrengen voor het faciliteren van dit werkbezoek.

Gehecht aan deze brief biedt de commissie u de notitie van de delegatie «Werkbezoek Afghanistan: Belangrijkste Bevindingen» aan. De commissie verzoekt de regering om een antwoord op de volgende twee vragen. Ten eerste, hoe de regering de coördinatie op strategisch niveau en specifiek ten aanzien van de balans tussen de militaire en civiele aspecten in Afghanistan denkt te kunnen bevorderen. Ten tweede verzoekt de commissie de regering aan te geven hoe zij de resultaten van de Nederlandse inzet in Afghanistan op het civiele vlak denkt te waarborgen na augustus 2010.

De commissie ziet de antwoorden van de regering met veel belangstelling tegemoet.

Hoogachtend,

Mr. G.J. de Graaf
Voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking.

NB: een eensluidende brief is gezonden aan de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Ontwikkelingssamenwerking

¹ Onder andere: de militaire bevelhebbers op het ISAF-hoofdkwartier, met de Nederlandse ambassadeur en medewerkers, met NGO's over de komende (presidentiële en provinciale) verkiezingen, (civiele) vertegenwoordigers van de NAVO en de EU, met de Vice-Voorzitter van de Afghaanse Senaat, de Vice-Minister van Defensie, de bevelhebbers van de militaire operaties in het Zuiden van het land, de Task-Force Uruzgan, de Gouverneur van Uruzgan, het Afghaanse leger, het Provincial Reconstruction Team.

Werkbezoek Afghanistan: Belangrijkste Bevindingen

Van 10–14 mei jl. bracht een delegatie van de commissie BDO een bezoek aan Afghanistan. De delegatie, bestaande uit de leden Van Kappen (delegatieleider; VVD), Vedder-Wubben (CDA), Haubrich-Gooskens (PvdA), De Boer (CU) en Schouw (D66), bezocht Kabul, Kandahar (Airfield) en Tarin Kowt (Kamp Holland). De delegatie sprak met vertegenwoordigers van uiteenlopende instanties¹ en met vele (Nederlandse) militairen.

Bevindingen

De «comprehensive approach» (CA) is het conceptuele kader waarbinnen de door de NAVO uitgevoerde VN-operatie plaatsvindt. De Nederlandse variant hiervan is de zogenaamde «3D-benadering» (Defence, Diplomacy and Development). De delegatie is van oordeel dat dit weliswaar de juiste benadering is, maar constateert tevens dat de nodige problemen bestaan bij de uitvoering van de CA.

Het belangrijkste probleem is dat de NAVO geen directe zeggenschap heeft over de civiele aspecten van de CA zoals het vestigen van behoorlijk bestuur en structurele lange termijn wederopbouw. Deze taken in het civiele domein worden uitgevoerd door een groot aantal IO's, GO's, NGO's en uiteraard de Afghaanse overheid zelf. De regie over al deze organisaties is uiterst complex en verloopt moeizaam. Het tempo van de wederopbouw is daardoor te laag. Het resultaat is een onbalans tussen de militaire en civiele aspecten van de CA.

Een bijkomend risico is dat de militaire organisatie verantwoordelijk wordt gehouden voor de civiele taken en daar tevens op wordt afgerekend. Perceptie is immers vaak belangrijker dan de waarheid. Het regieprobleem in het civiele domein is echter geen unicum. Het is een probleem dat zich voordoet bij iedere stabilisatieoperatie.

Nederland geeft als «lead nation» in de provincie Uruzgan het goede voorbeeld hoe een goede praktisch invulling kan worden gegeven aan de militair-civiele samenwerking op tactisch niveau. Het Provincial Reconstruction Team (PRT), dat sinds maart 2009 onder civiele leiding staat, is het belangrijkste instrument van het Nederlandse succes. Welhaast alle provincies in Afghanistan kennen een PRT; de werkwijze van de PRT's is echter niet eenduidig en de effectiviteit is wisselend. De 3D-benadering in Uruzgan is in ieder geval zeer succesvol.

Op het gebied van de Security Sector Reform (SSR) worden goede vorderingen gemaakt. De opbouw van het Afghaanse leger verloopt voorspoedig. De opbouw van de politie verloopt moeizaam, maar ook daar worden vorderingen gemaakt. De grote zorg is dat de opbouw van de overheid (goed bestuur) uiterst moeizaam en veel te traag verloopt in relatie tot de opbouw van leger en politie. Behalve het eerder genoemde regieprobleem in het civiele domein zijn de oorzaken die hierbij een rol spelen het analfabetisme (90% van de bevolking), de druk van de opstandelingen (Taliban, warlords, druglords) op de bevolking, ontbrekende (economische) prikkels voor de bevolking (bijv. het feit dat onderwijzers voor de provincies uit Kabul moeten komen) te weinig mensen met de benodigde capaciteiten, de complexe tribale samenleving en de wijd verspreide corruptie en nepotisme.

De economische ontwikkeling van Afghanistan laat veel te wensen over. De afhankelijkheid van de papaverteelt, met name in het Zuiden, speelt hierbij een cruciale rol. Het is de oorzaak van vele politieke, militaire en bestuurlijke problemen. Tevens is de economische infrastructuur uiterst

¹ Onder andere: de militaire bevelhebbers op het ISAF-hoofdkwartier, met de Nederlandse ambassadeur en medewerkers, met NGO's over de komende (presidentiële en provinciale) verkiezingen, (civiele) vertegenwoordigers van de NAVO en de EU, met de Vice-Voorzitter van de Afghaanse Senaat, de Vice-Minister van Defensie, de bevelhebbers van de militaire operaties in het Zuiden van het land, de Task-Force Uruzgan, de Gouverneur van Uruzgan, het Afghaanse leger, het Provincial Reconstruction Team.

gebrekkig (bijv. geen markten als gevolg van onveiligheid/geen wegen). Naast het opbouwen van behoorlijk bestuur is het loskoppelen van de economie van de papaverteelt een absolute prioriteit.

De versterking van RCSOUTH met een aanzienlijk aantal Amerikaanse troepen werd door de meeste respondenten als positief beoordeeld. Deze extra troepen in combinatie met de voorspoedige opbouw van het Afghaanse leger geeft RCSOUTH de mogelijkheid om de veiligheids-situatie in Zuid Afghanistan aanzienlijk te verbeteren. De VS heeft bovendien kenbaar gemaakt een «lasting commitment» aan te gaan en dit heeft het vertrouwen in de goede afloop versterkt. Wel bestaat er de nodige zorg over de effecten van een te dominante aanwezigheid van de VS. Anderzijds hebben de VS duidelijk aangegeven dat zij willen aansluiten bij de succesvolle 3D-benadering van de Nederlanders.

Fundamenteel voor de wederopbouw van Afghanistan is het inzicht in – en daarmee de erkenning van – de complexiteit van de Afghaanse (tribale) samenleving. De erkenning hiervan neemt toe. De Nederlandse aanpak is gebaseerd op een zorgvuldige analyse van de complexe tribale samenleving. Dit is een belangrijke factor voor het succes van de 3D-benadering.

De delegatie wenst twee aandachtspunten naar voren te brengen.

1) De gebrekkige regie op strategisch niveau

De CA is zonder enige twijfel de juiste strategie om een onderhoudbare vrede in Afghanistan te realiseren. Er is bij de uitvoering van de CA echter sprake van een regieprobleem waardoor er een substantiële onbalans is ontstaan tussen de ontwikkeling van de militaire en civiele aspecten van de CA op strategisch niveau. Hoewel er goede voortgang wordt geboekt op het gebied van SSR, wordt er onvoldoende voortgang geboekt bij het realiseren van behoorlijk bestuur en het opstarten van een economie die is ontkoppeld van de papaverteelt. Dit kan leiden tot een situatie waarbij een corrupte Afghaanse overheid de beschikking krijgt over een capabel en effectief Afghaans leger en politieapparaat. Dat is een situatie die op zijn zachtst gezegd onwenselijk is. De bestrijding van corruptie en nepotisme bij de Afghaanse overheid moet dan ook absolute prioriteit krijgen. Een belangrijk onderdeel daarbij is het creëren van een economie die, niet alleen ontkoppeld is van de drugshandel, maar die tevens genoeg revenuen produceert om de overheidsinstituties te betalen. Het regieprobleem kan niet worden opgelost door de NAVO, omdat de NAVO nu eenmaal geen zeggenschap heeft over de uitvoering van de taken in het civiele domein. De Afghaanse overheid, de VN en de EU zijn de meest geëigende partijen om de regie over de taken in het civiele domein met kracht ter hand te nemen. De Nederlandse regering zou dit standpunt nadrukkelijk bij deze partijen naar voren moeten brengen.

2) De grote onzekerheid bij zowel de Afghaanse overheid als de bondgenoten over de Nederlandse betrokkenheid bij Afghanistan na augustus 2010.

In de gesprekken met zowel Afghaanse bestuurders als de bondgenoten werd herhaaldelijk de rol van Nederland in Afghanistan geprezen en de teleurstelling uitgesproken over het vertrek van de Nederlandse eenheden uit Uruzgan per augustus 2010. Tevens werd met nadruk gewezen op de heersende onzekerheid over de inzet en rol van Nederland na augustus 2010. De delegatie acht het van cruciaal belang dat de regering zo spoedig mogelijk inzicht geeft welke scenario's de regering voor ogen staan om invulling te geven aan de Nederlandse betrokkenheid in Afghanistan na augustus 2010. De tijd dringt en de beslissing moet bij voorkeur genomen

worden voor de zomer van dit jaar. De delegatie verzoekt de regering nadrukkelijk om bij het afwegen van de mogelijke scenario's als uitgangspunt te hanteren dat de door Nederland bereikte resultaten in Uruzgan als gevolg van de geïntegreerde 3D-aanpak niet teniet worden gedaan. Een scenario dat recht doet aan dit uitgangspunt is om de Nederlandse presentie in Uruzgan op het gebied van de civiele D's met de daarbij noodzakelijke «force protection» te continueren.