

Vergaderjaar 2003–2004

27 925

Bestrijding internationaal terrorisme

Nr. 135

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN DEFENSIE EN VAN BUITEN- LANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juli 2004

Hierbij bieden wij U de eindevaluaties aan van de Nederlandse deelneming aan de International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan en de operatie Enduring Freedom. Zoals besproken tijdens het debat over het rapport van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen, zijn de politieke en militaire elementen van het Toetsingskader 2001 in deze eindevaluaties herkenbaar.

Aangezien de Nederlandse deelneming aan de operatie Enduring Freedom voortvloeide uit het van toepassing verklaren van artikel 5 van het Verdrag van Washington, was artikel 100 van de Nederlandse Grondwet formeel niet van toepassing op de beschikbaarstelling van Nederlandse eenheden voor deze operatie. Niettemin is zoveel mogelijk gehandeld naar analogie van het Toetsingskader.

Gedurende ruim anderhalf jaar nam Nederland met verschillende militaire eenheden deel aan de operatie Enduring Freedom. De Nederlandse bijdrage aan deze operatie begon met de inzet van twee fregatten in de wateren rond het Arabisch schiereiland. Daarnaast is een onderzeeboot ingezet in de wateren rond het Arabisch schiereiland, een C-130 transportvliegtuig vanuit Kirgizië, een KDC-10 tankervliegtuig vanuit Qatar, F-16 jachtvliegtuigen en een KDC-10-toestel vanuit Kirgizië en een maritiem patrouillevliegtuig vanuit de Verenigde Arabische Emiraten. De Nederlandse militairen hebben met succes deelgenomen aan deze operatie en hebben internationaal waardering gekregen voor de professionele taakuitvoering.

Van december 2001 tot augustus 2003 leverde Nederland een relatief omvangrijke militaire bijdrage aan ISAF. Aanvankelijk bestond de Nederlandse bijdrage uit een versterkte luchtmobiele compagnie, die – geïntegreerd in een versterkt Duits bataljon – vooral opereerde in het zuidoostelijke deel van de Afghaanse hoofdstad Kabul.

Vanaf 10 februari 2003, toen Turkije het commando over ISAF overdroeg, heeft Nederland samen met Duitsland de militaire en politieke leiding over ISAF gehad. Op 11 augustus 2003 droegen Duitsland en Nederland het commando over aan de NAVO en beëindigde Nederland de nationale deelneming aan ISAF. De gezamenlijke Duits-Nederlandse leiding over ISAF III was een succes. Het was de eerste keer dat Duitsland en Nederland gezamenlijk de verantwoordelijkheid op zich namen voor de leiding van een vredesmissie, waarbij delen van het hoofdkwartier van het Duits-Nederlands legerkorps in Münster als kern van het hoofdkwartier van ISAF III werden ingezet.

Sinds augustus 2003 maken ongeveer 25 Nederlandse militairen deel uit van het hoofdkwartier van ISAF. Verder is sinds 30 maart jl. een Apache-helikopterdetachement in het kader van ISAF operationeel. Deze inzet blijft in de evaluatie buiten beschouwing. Overigens is het zeker niet uitgesloten dat de Nederlandse regering in de toekomst opnieuw eenheden ter beschikking zal stellen voor ISAF en/of Enduring Freedom.

In het algemeen kan worden gesteld dat bij de operaties ISAF en Enduring Freedom duidelijk naar voren kwam welke eisen worden gesteld aan een moderne, expeditieaire krijgsmacht. Militaire eenheden moeten ver buiten Europa kunnen optreden, vaak onder extreme klimatologische omstandigheden, in gebieden waar elementaire logistieke voorzieningen ontbreken. Dit stelt hoge eisen aan personeel en materieel, waarmee bij de planning en uitvoering van een operatie rekening moet worden gehouden. Verder is een belangrijke les dat in een vroeg stadium onderhandelingen over statusverdragen en diplomatieke overvliegvergunningen moeten worden geopend. Deze onderhandelingen nemen doorgaans veel tijd in beslag en kunnen er toe leiden dat de uitzending van militaire eenheden vertraging oploopt.

De Minister van Defensie,
H. G. J. Kamp

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot

**Eindevaluatie van de Nederlandse militaire bijdrage aan de
International Security Assistance Force in Afghanistan**

december 2001–augustus 2003

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Doelstelling	4
1.2	Opzet van de evaluatie	4
2	Achtergronden van de operatie	5
2.1	Het conflict	5
2.2	ISAF	6
3	Elementen van het Toetsingskader	6
3.1	Gronden voor deelname	6
3.2	Politieke aspecten	7
3.3	Mandaat	7
3.4	Deelnemende landen	8
3.5	Militaire haalbaarheid	8
3.6	Geweldsinstructie (<i>Rules of Engagement</i>)	8
3.7	Bevelstructuur	9
3.8	Risico's	9
3.9	Geschiktheid en beschikbaarheid	11
3.10	Duur van de deelname	12
4	Militair-operationeel	13
4.1	Nationale planning	13
4.2	Internationale planning	13
4.3	Missiegerichte opleiding en voorbereiding van de eenheden	13
4.4	Uitvoering van de operatie	14
4.4.1	Taakuitvoering en wijze van invulling opdracht ISAF	14
4.4.2	Internationale samenwerking	15
4.4.3	Aansturing van de operatie	16
4.4.4	Civiel Militaire Samenwerking	17
4.4.5	Personeelszorg	18
4.4.6	Logistieke ondersteuning	19
4.4.7	Voorlichting	20
4.4.8	Bezoeken	21
4.4.9	Juridische aspecten	21
5	Duits-Nederlandse leiding van ISAF III	22
5.1	Inleiding	22
5.2	Planning	22
5.3	Uitvoering	24
6	Financiën	26

1 Inleiding

1.1 Doelstelling

In deze eindexamen wordt de Nederlandse militaire bijdrage aan de International *Security Assistance Force* (ISAF) in Afghanistan in de periode van december 2001 tot augustus 2003 beschouwd.

Op 11 augustus 2003 kwam een einde aan een relatief omvangrijke militaire bijdrage aan de ISAF-operatie, die begon in december 2001. Aanvankelijk bestond de Nederlandse bijdrage uit een versterkte luchtmobiele compagnie, die vooral in het zuidoostelijke deel van Kabul opereerde. Vanaf 10 februari 2003 nam Nederland, samen met Duitsland, de leiding van ISAF¹ over van Turkije. Delen van het hoofdkwartier van het Duits-Nederlands legerkorps in Münster vormden het Hoofdkwartier van ISAF III. Gedurende de periode waarin Nederland en Duitsland de leiding hadden van ISAF III (10 februari – 11 augustus 2003) liep de Nederlandse bijdrage aan ISAF op van circa 220 militairen naar circa 650 militairen. Op 11 augustus 2003 droegen Duitsland en Nederland de leiding over aan de NAVO en beëindigde Nederland de nationale deelname aan ISAF. Overigens bleef Nederland wel indirect betrokken bij ISAF omdat circa 35 Nederlandse militairen deel uitmaken van het door NAVO uitgezonden hoofdkwartier dat de leiding over ISAF IV heeft. Voorts heeft Nederland ten behoeve van de logistieke ondersteuning van ISAF zijn bijdrage aan *het Allied Movement and Control Centre* (AMCC) in Eindhoven voortgezet.

In mei 2003 is een tussentijdse evaluatie van de ISAF-operatie aangeboden aan de Tweede Kamer. In deze eindexamen ISAF zijn, conform de uitkomsten van het debat over het rapport van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen (TCBU), de politieke en militaire elementen van het Toetsingskader herkenbaar. Voor deze evaluatie is gebruik gemaakt van de Kamerbrieven van 21 december 2001² en 6 november 2002³, waarin de Regering de Eerste en Tweede Kamer der Staten Generaal respectievelijk informeerde over het besluit tot deelname aan ISAF en het besluit om gezamenlijk met Duitsland de leiding over ISAF III op zich te nemen.

Deze eindexamen is tot stand gekomen onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie. De evaluatie betreft de periode van ISAF I tot en met ISAF III. De voorbereidingen voor de uitzending en de daadwerkelijke uitzending van een Nederlands Apache-gevechtshelikopter detachement naar Kabul en komt in deze evaluatie niet aan de orde. Over de inzet van het Apache-gevechtshelikopter detachement zal een separate evaluatie worden gemaakt.

Deze eindexamen van de Nederlandse deelname aan ISAF beoogt ten eerste de uitgangspunten, verwachtingen en doelstellingen van het regeringsbesluit tot uitzending, zoals verwoord in de Kamerbrieven van 21 december 2001 en 6 november 2002, te toetsen aan de praktijk. Daartoe zal worden nagegaan wat er terecht is gekomen van de doelstellingen, verwachtingen en uitgangspunten. Ten tweede zal worden nagegaan welke aspecten van de planning, voorbereiding, uitvoering en afwikkeling van de missie vanuit het oogpunt van doelmatigheid en doelgerichtheid hebben voldaan dan wel vatbaar zijn voor verbetering, zodat in lopende en toekomstige operaties hieruit lering kan worden getrokken.

1.2 Opzet van de evaluatie

Deze eindexamen bestaat uit zes hoofdstukken. Na de inleiding (hoofdstuk 1) zullen in hoofdstuk twee de achtergronden van de operatie worden

¹ Sinds het begin van de ISAF-operatie is tot nu toe elk half jaar de leiding van ISAF gewisseld:
SAF I: Britse leiding van 19 december 2001 tot 20 juni 2002.

ISAF II: Turkse leiding van 20 juni 2002 tot 10 februari 2003.

ISAF III: Gezamenlijke Duits-Nederlandse leiding van 10 februari 2003 tot 11 augustus 2003.

ISAF IV: NAVO leiding van 11 augustus 2003 tot heden.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 925, nr. 35.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 27 925, nr. 71.

geschetst. In het derde hoofdstuk komen elementen uit het Toetsingskader aan de orde: (1) gronden voor deelname, (2) politieke aspecten, (3) het mandaat, (4) deelnemende landen, (5) de militaire haalbaarheid, (6) de geweldsinstructie, (7) de bevelstructuur, (8) de risico's van de missie, (9) de geschiktheid en beschikbaarheid van eenheden en (10) de duur van de deelname. Voor dit hoofdstuk luidt de vraagstelling: in hoeverre zijn de doelstellingen, of afgeleide doelstellingen bereikt en in hoeverre waren de uitgangspunten en verwachtingen reëel? In het vierde hoofdstuk wordt de missie in militair-operationeel opzicht belicht. In het vijfde hoofdstuk wordt de Duits-Nederlandse leiding van ISAF III behandeld, waarbij aandacht wordt geschonken aan de planning en de militair-operationele aspecten. In het zesde hoofdstuk worden de financiële consequenties van deelname aan de operatie belicht.

2 Achtergronden van de operatie

2.1 Het conflict

In 1994 manifesteerde zich in Afghanistan onverwachts een nieuwe militaire en politieke macht, de Taliban. Nadat in september 1996 de hoofdstad Kabul in handen was gevallen van de Taliban, ontvluchtten de toenmalige president Rabbani en zijn opperbevelhebber Massoud de stad en trok het regeringsleger zich terug in het noorden. De puriteinse Taliban drongen de bevolking in de door hen veroverde gebieden een rechtlijnige versie van de islamitische shari'a wetgeving op, waarbij onder meer een strenge segregatie van vrouwen in de samenleving werd afgedwongen. De Taliban verleenden gastvrijheid en trainingsmogelijkheden aan een terroristisch netwerk, Al Qai'da geheten, rond Osama bin Laden. Dit netwerk werd als belangrijkste verdachte gezien achter onder meer de bomaanslagen op de Amerikaanse ambassades in Kenia en Tanzania.

De tegenstanders van de Taliban verenigden zich in de Noordelijke Alliantie, een gelegenheidscoalitie van facties die elkaar eerder bestreden. Politiek leider van de Alliantie was Burnahuddin Rabbani, de verdreven president. Militair leider was de charismatische generaal Massoud, die bij een aanslag in september 2001 om het leven kwam. De Noordelijke Alliantie werd vooral gesteund door Rusland, Iran, de Centraal Aziatische republieken en India. Pakistan erkende en steunde het Taliban regime.

Na de aanslagen van 11 september 2001 in New York en Washington D.C. en nadat de Taliban niet was ingegaan op de eisen zoals vastgelegd in de VN-Veiligheidsraadresoluties 1368 (d.d. 12 september 2001) en 1373¹ (d.d. 28 september 2001), startten de Verenigde Staten op 7 oktober 2001 *Operatie Enduring Freedom* (OEF). Deze operatie richtte zich in eerste instantie tegen militaire installaties van de Taliban en tegen de trainingskampen van Al Qai'da. De noordelijke Alliantie, de gelegenheidscoalitie van tegenstanders van de Taliban, maakte gebruik van de voortdurende luchtacties en behaalde sneller dan verwacht grote militaire successen.

Zowel in internationaal als Europees verband richtte de aandacht zich spoedig na aanvang van de militaire acties op de toekomst van Afghanistan na de val van de Taliban. De leidende gedachte daarbij was dat geen politiek- en veiligheidsvacuüm in het land mocht ontstaan en dat zo spoedig mogelijk met de wederopbouw moest worden begonnen.

Eind november en begin december 2001 vond in Bonn een door de VN geïnitieerde vergadering plaats. Deze vergadering, die onder leiding van de Speciale Vertegenwoordiger van de Secretaris Generaal van de Verenigde Naties voor Afghanistan, Lakhdar Brahimi plaatsvond, leidde tot een akkoord waarin onder meer werd besloten een interim-regering te

¹ In VN-Veiligheidsraadresolutie 1373 werd besloten dat staten de financiering van terroristische activiteiten dienen te bestrijden, zich dienen te onthouden van steun (in welke vorm dan ook) aan terroristische groeperingen en dat personen die betrokken zijn bij de financiering, planning, voorbereiding of uitvoering van terroristische aanslagen zullen worden vervolgd.

benoemen. Tevens werd besloten dat Hamid Karzai de functie van premier zou gaan vervullen. Er werd ingestemd met de komst van een vredesmacht. De VN-veiligheidsraad werd in annex I van het akkoord verzocht «to consider authorizing the early deployment to Afghanistan of a United Nations mandated force».

2.2 ISAF

In de VN-Veiligheidsraadresolutie 1386 (d.d. 20 december 2001), waarin onder verwijzing naar Hoofdstuk VII van het VN Handvest het mandaat van de veiligheidsmacht werd gegeven, riep de VN lidstaten op om bij te dragen aan deze veiligheidsmacht met personeel, materieel en andere middelen.

Het Verenigd Koninkrijk sprak op 19 december 2001 de bereidheid uit om voor een periode van ongeveer 3 maanden de leiding te nemen in de organisatie en de bevelvoering van de veiligheidsmacht. Op grond van artikel 100 van de Grondwet informeerden de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie de Eerste en Tweede Kamer van de Staten-Generaal op 21 december 2001 per brief over het besluit van de regering tot deelname van Nederlandse militaire eenheden aan de VN-gemandateerde *International Security Assistance Force* in Afghanistan. Het besluit was genomen na weging van de aandachtspunten uit het Toetsingskader. Een meerderheid van de Tweede Kamer steunde het besluit van de regering. De Koninklijke landmacht zou met een versterkte infanteriecompagnie luchtmobiel (met een sterkte van ongeveer 200 personen), geïntegreerd in het versterkte Duits-Deens-Oostenrijkse bataljon deelnemen aan ISAF. De Koninklijke luchtmacht zou voor de strategische verplaatsing van de eenheden vanuit Nederland naar Afghanistan transportvliegtuigen (2x KDC-10 en 2 x C-130) ter beschikking stellen.

Het Verenigd Koninkrijk behield de leiding over ISAF I tot 20 juni 2002 en droeg de leiding over ISAF over aan Turkije. Op 10 februari 2003 namen Duitsland en Nederland gezamenlijk, voor een periode van 6 maanden, de leiding van ISAF III op zich. Op 11 augustus 2003 nam de NAVO de leiding van ISAF IV op zich voor een periode van 1 jaar.

3 Elementen van het Toetsingskader

3.1 Gronden voor deelname

Brief 21 december 2001:

Bij het besluit tot uitzending noemde de Regering als grond voor deelname dat het akkoord van Bonn een keerpunt kon betekenen in de geschiedenis van Afghanistan. Het akkoord vormde een weerslag van de unieke bijeenkomst van vertegenwoordigers van het Afghaanse volk die een raamwerk voor de toekomstige politieke structuur van het land waren overeengekomen. De Regering meende dat de internationale rechtsorde werd bevorderd door de Nederlandse deelname aan deze missie. Door de ISAF-missie kon een bijdrage worden geleverd aan het proces van verzoening, spanningen in de regio worden verminderd en de op gang gekomen politieke toenadering tussen de landen in de regio worden gestimuleerd. Een goed functionerend Afghaans bestuur bevorderde daarnaast de samenwerking met internationale gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties, waar VN Veiligheidsraad resolutie 1386 toe oproep.

ISAF heeft, conform de gronden voor uitzending, mede bijgedragen aan de creatie van een veiliger omgeving waarin de Afghaanse overgangsregering vanuit Kabul haar werkzaamheden kon uitvoeren. De algemene veiligheidssituatie in Afghanistan blijft nog steeds precair. Sinds de val van het Taliban-regime is er in het land weliswaar veel bereikt, maar de

situatie blijft nog steeds kwetsbaar en het gevaar van tijdelijke verslechtering is nog immer aanwezig. Het land is in een fase aangekomen waarin een aantal moeilijke en verstrekkende politieke besluiten moet worden genomen. Zo worden de voorbereidingen voor de verkiezingen in 2004 getroffen, moeten verdere hervormingen van het overheidsapparaat ter hand worden genomen en komt het proces van ontwapening, demobilisatie en reïntegratie langzaam van de grond. Tijdens de Constitutionele Loya Jirga van december 2003 werd een nieuwe grondwet aangenomen. Door het trage verloop van de hervormingen en het moeizame proces van versterking van het gezag van de overgangsregering, zal een verdere aanwezigheid van ISAF ook in de nabije toekomst noodzakelijk blijven.

3.2 Politieke aspecten

Brief 21 december 2001:

Het besluit Nederlandse troepen ter beschikking te stellen voor ISAF werd genomen vanuit de gedachte dat na de val van het Taliban-regime geen politiek- en veiligheidsvacuüm in het land mocht ontstaan en dat zo spoedig mogelijk met de wederopbouw moest worden begonnen. In de VN Veiligheidsraadresolutie 1378 (d.d. 14 november 2001) werd tot uitdrukking gebracht dat internationaal brede overeenstemming bestond over de doelstelling van een brede, representatieve en stabiele regering en politieke structuur in Afghanistan. Afgaans «ownership» werd van cruciaal belang geacht.

De interim-regering, en later de overgangsregering, onder leiding van president Karzai, heeft het bestuur van het land ter hand genomen. Alhoewel het effectieve gezag van de overgangsregering zich vooralsnog beperkt tot Kabul en directe omgeving, is er geen machtsvacuüm ontstaan in Afghanistan. Inmiddels heeft president Karzai een begin gemaakt met het versterken van het gezag van de overgangsregering in de regio's buiten Kabul en is een commissie benoemd die is belast met noodzakelijke, civiele en bestuurlijke hervormingen. Om deze hervormingen te laten slagen zijn ingrijpende maatregelen noodzakelijk, waarbij vervanging van hooggeplaatste en invloedrijke overheidsfunctionarissen vermoedelijk noodzakelijk zal zijn.

3.3 Mandaat

Brief 21 december 2001:

De Nederlandse Regering was van oordeel dat er sprake was van een krachtig en helder mandaat. De juridische basis voor ISAF lag in de Veiligheidsraadresolutie 1386. Het houdt in: het assisteren van de Afgaanse interim-regering bij het handhaven van de veiligheid in Kabul en omstreken, opdat de Afgaanse interim-regering alsmede VN-personeel in een veilige omgeving kunnen opereren. Het mandaat was gebaseerd op Hoofdstuk VII van het VN-Handvest en verschafte de veiligheidsmacht de mogelijkheid alle maatregelen te treffen die noodzakelijk werden geacht voor de uitvoering van de opdracht. Dit hield in dat de veiligheidsmacht desnoods met militair geweld kon optreden om de veiligheid in Kabul te handhaven.

Het mandaat bleek ook in de praktijk helder te zijn en werd gedurende het verloop van de operatie niet gewijzigd. Op 27 november 2002 nam de VN Veiligheidsraad resolutie 1444 aan, waarin het mandaat van ISAF met een jaar werd verlengd. De militaire doelstelling en de opdracht voor de militaire eenheden waren duidelijk. Gedurende de uitzending hebben zich geen incidenten voorgedaan waarbij het nodig was om gebruik te maken van het krachtige mandaat, zoals dat op grond van hoofdstuk VII van het VN-Handvest werd verstrekt.

3.4 Deelnemende landen

Brief 12 december 2001:

Ten tijde van het besluit tot deelname was voorzien dat ISAF uit ongeveer 3000 militairen zou bestaan. Het zou de beschikking hebben over twee versterkte infanteriebataljons, een verkenningscompagnie, twee beveiligingscompagnieën voor de twee hoofdkwartieren, een geniebataljon, een explosieven opruimingsdienst compagnie, een artilleriebatterij, een transporthelikoptereenheid en geneeskundige en logistieke ondersteuning. In deze samenstelling zou de veiligheidsmacht over de juiste middelen beschikken om op verantwoorde en geloofwaardige wijze zijn taken uit te voeren.

ISAF III groeide uit tot een veiligheidsmacht van circa 5400 militairen¹ uit 30 landen. De belangrijkste component van ISAF was de *Kabul Multinational Brigade* (KMNB), met circa 3100 militairen uit 26 verschillende landen. De KMNB bestond o.a. uit drie versterkte bataljons die zorgdroegen voor de uitvoering van de patrouilles. Onder verantwoordelijkheid van ISAF viel ook *Kabul International Airport* (KAIA), de civiele luchthaven van Kabul. Tevens had ISAF onder andere de beschikking over een *CIMIC Coordination Centre* (CCC), van waaruit contacten met de in Kabul aanwezige *NGO's* en *IO's* werden onderhouden en de uitvoering van CIMIC-projecten werd gecoördineerd. De omvang en samenstelling van ISAF was afgestemd op de specifieke situatie in Kabul en stelde de vredesmacht in staat op verantwoorde wijze de opgedragen taken uit te voeren. Op dit moment bestaat ISAF IV uit circa 5500 militairen, die primair worden ingezet in Kabul en directe omgeving en het operatiegebied rond het *Provincial Reconstruction Team* in Konduz.

3.5 Militaire haalbaarheid

Brief 21 december 2001:

De Regering oordeelde bij het besluit tot uitzending dat de militaire opdracht van ISAF, zoals verwoord in de VN Veiligheidsraadresolutie 1386 en de uitwerking daarvan in het «concept of operations» van het Verenigd Koninkrijk, helder en uitvoerbaar was. Het doel van de operatie was de Afghaanse interim-regering te assisteren in het scheppen en handhaven van de veiligheid in Kabul en omstreken. Volgens het mandaat van de VN Veiligheidsraad kon ISAF alle noodzakelijk geachte maatregelen treffen om zijn opdracht uit te voeren.

Het onder Britse leiding ontwikkelde *concept of operations*, dat gebaseerd was op een intensieve patrouillegang en een hoge mate van zichtbaarheid van ISAF-eenheden in en om Kabul, is door Duitsland en Nederland voortgezet. De Nederlandse ISAF-detachementen konden, binnen het toegewezen gebied van verantwoordelijkheid, op goede wijze invulling geven aan de opgedragen taken. ISAF heeft vanaf het begin van de operatie voortdurend intensief gepatrouilleerd (zowel zelfstandig als gezamenlijk met de Afghaanse politie) in het gebied van verantwoordelijkheid. Desondanks hebben zich sinds de aanwezigheid van ISAF enkele serieuze en ernstige incidenten voorgedaan en kan nog steeds niet worden gesproken van een geheel veilige en stabiele situatie.

3.6 Geweldsinstructie (Rules of Engagement)

De *Rules of Engagement* (ROE) zoals geformuleerd voor deze operatie waren ondubbelzinnig en bevatten geen tegenstrijdigheden of onduidelijkheden. Elke militair had de beschikking over een *soldiers card* met daarop aangegeven de geweldsinstructie. De ROE vormden op geen enkele wijze een belemmering voor de uitvoering van de taken. De ROE

¹ Inclusief 900 militairen ten behoeve van nationale ondersteuningstaken.

waren voor alle deelnemende landen aan ISAF gelijk. Gedurende de evaluatieperiode hebben zich geen incidenten voorgedaan waarbij het nodig was gebruik te maken van de robuuste ROE zoals die op grond van hoofdstuk VII van het VN-Handvest waren verstrekt. Niettemin hebben zich situaties voorgedaan waarbij het toepassen van de in de ROE genoemde geweldsmiddelen te rechtvaardigen zou zijn geweest, doch die door het de-escalerende optreden van de Nederlandse militairen op vreedzame wijze konden worden opgelost.

3.7 Bevelstructuur

Brief 21 december 2001:

De Verenigde Naties verleenden met Veiligheidsraadresolutie 1386 het mandaat voor de uitvoering van de operatie aan de internationale veiligheidsmacht ISAF, waarbij VN-functionarissen geen directe zeggenschap zouden hebben over de veiligheidsmacht. Met betrekking tot de relatie tussen ISAF en de militaire eenheden die in Afghanistan opereerden in Operatie Enduring Freedom zou het US Central Command (CENTCOM) de bevoegdheid hebben om te voorkomen dat de activiteiten van beide operaties met elkaar in conflict kwamen (authority to deconflict). In dat opzicht had CENTCOM «operational command» over de veiligheidsmacht en was voorkomen dat er sprake was van «dubbele sleutels».

Gedurende het verloop van de missie was geen sprake van onduidelijke bevelsverhoudingen binnen ISAF en kwam het ook niet voor dat CENTCOM moest ingrijpen om te voorkomen dat activiteiten van OEF en ISAF met elkaar conflicteerden. Tussen de hoofdkwartieren van ISAF en *Combined Joint Taskforce 180*, (de CJTF 180 is de onder leiding van de Verenigde Staten, vanaf vliegveld Bagram opererende Task Force in het kader van OEF) vonden regelmatig coördinatievergaderingen plaats. Daarnaast onderhielden commandant ISAF en de commandant CJTF 180 nauw contact met elkaar om operationele aangelegenheden te bespreken.

De Verenigde Staten hebben vanaf de start van de ISAF-operatie toegezegd dat wanneer de toestand in Kabul dermate zou verslechteren dat het onverantwoord zou zijn de missie voort te zetten, de noodzakelijke Amerikaanse militaire capaciteit (waaronder luchtsteun) voor extractie beschikbaar zou zijn. Zowel bij de overname van de leiding over ISAF door Turkije als bij de overname van de leiding door Duitsland en Nederland werden deze afspraken met de Verenigde Staten bevestigd.

De gehanteerde bevelstructuur binnen ISAF was eveneens voor alle deelnemende landen duidelijk. De belangrijkste operationele component van ISAF, de KMNB werd direct door COMISAF aangestuurd en hierbij deden zich geen onduidelijkheden voor.

Bevinding

- De gehanteerde bevelsstructuren, zowel binnen ISAF, als de bevelsverhouding met CENTCOM waren helder en eenduidig en hebben bij de uitvoering van de operationele werkzaamheden niet geleid tot problemen.

3.8 Risico's

Brief 21 december 2001:

Bij het besluit tot uitzending concludeerde de Regering dat de militaire risico's in deze gecompliceerde operatie weliswaar aanzienlijk waren, maar dat de inzet van Nederlandse militairen, gelet op de met deze operatie gemoeide belangen, het mandaat, de overige deelnemende

landen en de betrokkenheid van de VS, verantwoord was. Bij haar besluit tot deelname aan deze operatie vermeldde de Regering een aantal factoren die van invloed zouden zijn op de veiligheid van ISAF:

- De mate waarin alle betrokken partijen het akkoord van Bonn zouden naleven.
- De manier waarop de verschillende facties in Afghanistan met elkaar zouden omgaan.
- De houding van de Afghaanse bevolking ten opzichte van de komst van buitenlandse militairen.
- De voortdurende dreiging die bleef uitgaan van de anti-Westerse extremisten, waaronder overgebleven Al Qa'ida-cellen en Taliban-elementen.
- Het gegeven dat de veiligheidsmacht zich diende te ontplooien en aan te vangen met de missie, terwijl gelijktijdig nog offensieve activiteiten in het kader van Operatie Enduring Freedom werden uitgevoerd.
- In geheel Afghanistan was sprake van een grote mijnendreiging en waren nog talloze ongesprongen projectielen en booby traps aanwezig.
- Op de wegen in en rondom Kabul werd regelmatig melding gemaakt van gewelddadigheden en berovingen, hetgeen de logistieke aanvoer van ISAF kon bemoeilijken.

De algemene situatie in Kabul en directe omgeving is gedurende de Nederlandse deelname aan ISAF, in vergelijking met de rest van het land, relatief rustig gebleven. De houding van de lokale bevolking ten opzichte van ISAF kon zonder meer als positief worden gekenschetst. Desondanks waren er nog steeds anti-westerse elementen aanwezig, waarvan een directe dreiging uitging omdat zij aanslagen konden uitvoeren waarbij ook Nederlandse militairen betrokken konden raken. ISAF trof verschillende maatregelen om de risico's te verminderen. Zo werd het Korps commandotroepen ingezet om inlichtingen te verzamelen over gebieden waarvan dan regelmatig raketten werden afgevuurd. In samenwerking met Afghaanse veiligheidsdiensten kon op basis van onder andere deze informatie, gerichte patrouilles uitgevoerd worden in deze gebieden. Tegelijkertijd met de ontplooiing van delen van het hoofdkwartier van het Duits-Nederlandse legerkorps in begin 2003 werd een mortieropsporingsradareenheid toegevoegd aan de Nederlandse compagnie, zodat de afvuurlocaties van projectielen konden worden vastgesteld. Op het Camp Warehouse, waar de Nederlandse ISAF-compagnie was ondergebracht, waren voldoende beschermingsmiddelen (bunkers) aanwezig waar de militairen tijdens dit soort aanvallen konden schuilen. Teneinde de reeds bestaande beschermingsmaatregelen op Camp Warehouse en het Hoofdkwartier ISAF te verbeteren, werd begin februari 2003 een constructiecompagnie uitgezonden naar Kabul. Deze eenheid, die werd geïntegreerd in een Italiaans genie-bataljon, heeft een wezenlijke bijdrage geleverd aan het verbeteren van de *force protection* en bleef uiteindelijk tot het einde van de Nederlandse deelname aan ISAF in Kabul aanwezig.

Ondanks alle getroffen beschermingsmaatregelen bleef ISAF kwetsbaar. Zo deden zich in het voorjaar van 2003 meerdere incidenten voor waarbij ongeleide projectielen in de omgeving van Camp Warehouse, het hoofdkwartier ISAF en KAIA terechtkwamen. Op 7 maart 2003 vond een aanslag plaats op een Nederlandse ISAF-patrouille waarbij een lokale tolk om het leven kwam en een Nederlandse militair gewond raakte. Naar aanleiding van deze aanslag paste de Nederlandse compagnie haar wijze van patrouilleren aan, waardoor de kwetsbaarheid verminderde. Op 30 maart vond een raketaanval op het hoofdkwartier ISAF in het centrum van Kabul plaats. Bij deze aanval vielen geen gewonden, er was slechts sprake van materiële schade. Op 7 juni 2003 vond een zelfmoordaanslag plaats op een Duitse bus, waarbij 4 Duitse militairen om het leven kwamen en 29

militairen gewond raakten. In reactie op deze aanslag verminderde ISAF haar kwetsbaarheid door o.a. minder voorspelbaar te opereren (verschillende routes gebruiken en niet op vaste tijdstippen), de invalswegen naar Kabul intensiever te patrouilleren en te controleren, personenvervoer beter te beveiligen en actiever op dreigingswaarschuwingen te reageren.

De nog steeds aanwezige mijnen, *Unexploded Ordnance* (UXO's) en *booby traps* vormden eveneens een grote dreiging. De Nederlandse ISAF-militairen waren hierover in hun voorbereiding goed geïnformeerd en in het operatiegebied werden strenge veiligheidsregels toegepast. Zo werd uitsluitend gepatrouilleerd op verkende routes. UXO's, mijnen en munitie die aangetroffen werden bij patrouilles werden gemarkeerd en vervolgens door gespecialiseerd personeel onschadelijk gemaakt. Desondanks reden op 4 juli 2003 twee Nederlandse militairen in het noordelijke gedeelte van het gebied van verantwoordelijkheid met een voertuig op een antitankmijn. Een van de twee militairen raakte hierbij zwaar gewond en de andere militair liep lichte verwondingen op. Naar aanleiding van dit incident stelde ISAF een onderzoek in naar de omstandigheden en mogelijke oorzaak. Het onderzoek wees uit dat het pad waarop de militairen reden was verkend en reeds eerder was gebruikt. Het sterke vermoeden bestond dat het hier ging om een recent geplaatste mijn die was gericht tegen ISAF-eenheden.

Op het vlak van hygiëne- en gezondheidsrisico's deden zich geen noemenswaardige problemen voor. Door de eenheid werden de voorzorgsmaatregelen strikt nageleefd en de bij de eenheid aanwezige hygiëne en preventieve gezondheidszorg (HPG-)specialist kon tijdig inspelen op lokale omstandigheden. Het comfortniveau op Camp Warehouse werd gedurende de missie doelbewust verhoogd. Er kwamen goede douche-, toilet-, ontspannings- en sportfaciliteiten op het kamp. Ondanks het gegeven dat de Nederlandse militairen op Camp Warehouse werden gelegerd in tenten, waren de leef- en werkomstandigheden, gezien de korte uitzendtermijn van drie maanden, alleszins acceptabel.

Bevinding

- Tijdens de uitvoering van de missie is sprake geweest van aanzienlijke risico's voor de Nederlandse militairen in ISAF. De grootste risico's betroffen de doelgerichte acties van anti-westerse elementen tegen ISAF en de grote hoeveelheid achtergebleven mijnen, *booby traps* en UXO's. Ondanks de genomen beschermingsmaatregelen zijn enkele Nederlandse militairen gewond geraakt bij de uitvoering van de missie. Desondanks kan worden gesteld dat het aantal incidenten mede dankzij de goede opleiding, de goede voorbereiding, strikte discipline en actieve patrouillegang van de Nederlandse militairen tot een minimum beperkt is gebleven.

3.9 Geschiktheid en beschikbaarheid

Brief 21 december 2001:

De Koninklijke Landmacht droeg bij aan deze operatie met goed getrainde en uitgeruste eenheden van de luchtmobiele brigade en het Korps commandotroepen. De luchtmobiele brigade stelde een compagnie met Patria-pantservoertuigen ter beschikking. De bewapening van de compagnie bestond naast de persoonlijke wapens uit diverse soorten anti-tankwapens, mortieren en machinegeweren. Het Korps commandotroepen stelde een peloton ter beschikking dat zou worden ingezet voor het verzamelen van inlichtingen binnen het gehele gebied van verantwoordelijkheid van de Duits-Nederlandse eenheid. De eenheden werden ondersteund door een geniecomponent voor mobiliteitsbevordering en opbouw van de compound. De Nederlandse bijdrage, die in totaal onge-

veer 220 militairen bedroeg, werd geïntegreerd in het versterkte Duits-Deens-Oostenrijks-bataljon. De logistieke ondersteuning zou in nauwe samenwerking met de Duitse eenheid worden afgestemd en Duitsland zou voor de geneeskundige ondersteuning zorgdragen.

In totaal hebben 6 luchtmobiele compagnieën (elk voor een periode van 3 maanden) deelgenomen aan de ISAF-operatie. De bewapening van de compagnieën bestond naast de persoonlijke bewapening uit diverse soorten antitankwapens, mortieren en machinegeweren. Het Korps commandotroepen stelde eenheden van pelotonsgrootte ter beschikking, welke voornamelijk werden ingezet voor het verzamelen van inlichtingen ten behoeve van de commandant KMNB. Bij aanvang van de operatie bestond de Nederlandse bijdrage uit circa 220 militairen, waarbij het merendeel van deze bijdrage bestond uit de luchtmobiele compagnie die werd ondergebracht in het versterkte Duits-Deens-Oostenrijks-bataljon. Als gevolg van de overname van de leiding over ISAF III door Duitsland en Nederland groeide begin 2003 de Nederlandse bijdrage van circa 220 militairen naar circa 650 militairen. Tevens werd, om adequater te kunnen reageren op raketaanvallen, een mortieropsporingsradar-eenheid toegevoegd aan het Nederlandse contingent. In het kader van het gezamenlijke Duits-Nederlandse leiding vervulde een Nederlandse opperofficier de functie van plaatsvervangend Commandant ISAF.

Bevinding

- De samenstelling, omvang en aard van de uitgezonden Nederlandse militaire eenheden bleken goed te passen in de taakstelling van ISAF. Bij de overname van de functie van *lead nation* en op het veranderde dreigingsbeeld werd adequaat ingespeeld door de omvang van de Nederlandse bijdrage aan te passen en goed uitgeruste en toegesneden eenheden ter beschikking te stellen voor de operatie.

3.10 Duur van de deelname

Brief 21 december 2001:

Bij het besluit tot uitzending meldde de Regering dat voor een periode van zes maanden eenheden beschikbaar zouden worden gesteld. Na drie maanden zou een stand van zaken worden opgemaakt en zou de eenheid, gezien de bijzondere aard, intensiteit en zwaarte van de operatie worden afgelost door een nieuwe Nederlandse eenheid. Er zou nauw contact met de Duitse Regering worden gehouden, die zelf ook na drie maanden de voortgang van de operatie zou evalueren.

In april 2002 was de Regering van mening dat de situatie in Afghanistan zich sinds het akkoord van Bonn en het aantreden van de Afghaanse interim-regering in positieve richting had ontwikkeld en dat daarvoor de aanwezigheid van ISAF cruciaal was. De Nederlandse bijdrage werd daarom, evenals de Duitse bijdrage gecontinueerd tot juni 2002. Op 23 mei 2002 werd met de VN veiligheidsraad resolutie 1413 het ISAF-mandaat wederom voor een half jaar verlengd. Nederland besloot in lijn hiermee ook de deelname aan ISAF voor een half jaar te verlengen waarbij de omvang van het contingent ongewijzigd bleef. Op 6 november 2002 besloot de Regering om met ingang van 20 december 2002 de Nederlandse bijdrage aan ISAF wederom met een half jaar te verlengen. Tevens nam het kabinet het besluit om samen met Duitsland, voor een periode van zes maanden, de leiding over de ISAF-operatie op zich te nemen. Op 10 februari 2003 namen Duitsland en Nederland het commando van ISAF over van Turkije. Op 11 augustus 2003 werd het commando van ISAF III overgedragen aan de NAVO en op 26 augustus 2003 keerden de laatste Nederlandse militairen van ISAF III terug in Nederland¹.

¹ Op dit moment bevinden zich nog circa 25 Nederlandse militairen in het kader van ISAF in Afghanistan. Zij maken deel uit van het door de NAVO uitgezonden hoofdkwartier dat op 11 augustus 2003 de leiding van ISAF overnam van Duitsland en Nederland. Met ingang van april 2004 maakt een Nederlands Apache-gevechtshelikopter detachement deel uit van ISAF.

4 Militair-operationeel

4.1 Nationale planning

De nationale planning van de operatie vond plaats onder verantwoordelijkheid van de CDS. De CDS wees de Koninklijke landmacht aan als «coördinerend krijgsmachtdeel», verantwoordelijk voor de logistieke ondersteuning en personele ondersteuning van het Nederlandse contingent. De Koninklijke Landmacht kreeg de opdracht voor zes maanden deel te nemen aan ISAF met een versterkte infanteriecompagnie luchtmobiel, geïntegreerd in de Duits-Nederlands-Deens-Oostenrijkse *Battle Group*. Namens de CDS was reeds in oktober 2001 door het Defensie Crisis Beheersingscentrum (DCBC), in het kader van de Operatie Enduring Freedom, het *joint* Planningsteam Enduring Freedom (PTEF) geformeerd. De sturing van de nationale planning voor de ISAF-operatie gebeurde vanaf december 2001 vanuit het PTEF. De planning van deze operatie werd in grote mate bepaald door het gegeven dat de aanvoer van alle goederen en personeel naar Afghanistan door de lucht diende te geschieden, terwijl er slechts twee bruikbare vliegvelden (met beperkte capaciteit) beschikbaar waren in Afghanistan. Tegelijkertijd met de ontplooiing van ISAF vonden in Afghanistan nog activiteiten in het kader van Operatie Enduring Freedom plaats, waardoor het gebruik van de beschikbare vliegvelden verder werd beperkt en goede coördinatie essentieel was.

4.2 Internationale planning

Aangezien het Verenigd Koninkrijk de bereidheid had uitgesproken initieel de leiding over ISAF op zich te nemen, nam dit land ook het voortouw in de internationale planning van de operatie. De internationale planning werd beïnvloed door de zeer korte periode waarin deze moest plaatsvinden. De gefaseerde planning, die normaal gesproken bij dergelijke operaties wordt toegepast, kon niet altijd worden uitgevoerd. De planning werd door de beperkt beschikbare tijd zeer gecomprimeerd, maar verliep desondanks naar tevredenheid. Nederland had reeds kort nadat de regering de principebereidheid had uitgesproken deel te nemen aan de ISAF-operatie afspraken gemaakt met Duitsland om gezamenlijk deel te nemen aan deze operatie. De Duitse en het Nederlandse planningsprocessen, die gericht waren op het genereren van eenheden en de logistieke samenwerking, sloten nauw op elkaar aan en mede hierdoor verliep de planning van de operatie in samenwerking met Duitsland goed.

4.3 Missiegerichte opleiding en voorbereiding van de eenheden

De uitgezonden eenheden waren op goede wijze voorbereid op hun taak. De missie gerichte opleidingen werden voor een deel verzorgd door de School voor Vredesmissies in Amersfoort. Tijdens de opwerkperiode werd uitvoerig aandacht besteed aan lokale omstandigheden, zoals terrein-, klimatologische en culturele omstandigheden en de omgang met de lokale bevolking. Tevens werd bij de voorbereiding van de later uitgezonden detachementen in ruime mate gebruik gemaakt van de ervaringen van eerder uitgezonden ISAF-militairen. De opzet van de missiegerichte opleiding bleek in de praktijk goed te voldoen en sloot goed aan bij de daadwerkelijke omstandigheden in het operatiegebied. Tevens werd door het merendeel van de sleutelfunctionarissen van latere ISAF-detachementen, voorafgaande aan de uitzending, een oriënterend bezoek gebracht aan Kabul. Deze bezoeken hebben in grote mate bijgedragen aan de beeldvorming van de nieuw uit te zenden militairen en stelden hen in staat direct na aankomst in het operatiegebied operaties uit te voeren. Als

gevolg hiervan kon ook gedurende rotaties van eenheden een hoog operationeel tempo worden gehandhaafd.

Bevinding

- Nederlandse ISAF-militairen werden goed voorbereid op hun missie uitgezonden. Bij de voorbereiding van vervolgzendingen werd goed gebruik gemaakt van de ervaringen van voorgaande rotaties.

4.4 Uitvoering van de operatie

4.4.1 Taakuitvoering en wijze van invulling opdracht ISAF

Het Nederlandse ISAF-detachement kreeg de operationele verantwoordelijkheid voor het zuidoostelijke deel de ISAF *Joint Operations Area (JOA)*¹ en bestond uit de politiedistricten 8, 12 en Bagrami. Politiedistrict 8 was gelegen in het zuidoostelijke deel van de stad Kabul. Politie district 12 en Bagrami bevonden zich ten zuiden van de belangrijke oostelijke aanvoerweg naar Kabul, de zogeheten *Jalalabad road*. Medio 2002 vonden verschillende ongeleide raketlancerings plaats in de globale richting van Camp Warehouse, de locatie waar de KMNB was gelegerd. De vermoedelijke afvuurlocaties bevonden zich ten zuid-oosten van de ISAF JOA. ISAF reageerde hierop door intensievere en gerichte patrouillegang uit te voeren in dit gebied en paste de ISAF JOA daartoe aan. Voor de Nederlandse compagnie hield deze wijziging in dat het, naast het reeds toegevoegde operatiegebied, ook de verantwoordelijkheid kreeg voor een gebied aan de oostzijde van politiedistrict 12 (de zogeheten *east extension*) en het politiedistrict Chahar Asiab (zuid van Kabul). Deze *east extension* werd later officieel toegevoegd aan het verantwoordelijkheidsgebied van de KMNB.

De bevolking in het Nederlandse gebied van verantwoordelijkheid bejegende de patrouilles over het algemeen zeer positief. Door de openlijke wijze waarop de Nederlandse militairen patrouilleerden ontstond een grote mate van *situational awareness* en konden de Nederlandse patrouilles goed inspelen op lokale omstandigheden en mogelijke gevaren.

De eenheid had de beschikking over een aantal Patria-pantservoertuigen, die vooral buiten de stad werden ingezet bij colonnebeveiliging, bij *vehicle checkpoints*, bij een veranderende veiligheidssituatie en bij nachtelijke patrouilles. Verder zouden deze voertuigen worden ingezet bij de uitvoering van het extractieplan, mocht dit noodzakelijk zijn. Bij patrouilles in de stad werden de Patria-pantservoertuigen, gezien de beperkte dreiging en de grote omvang van de voertuigen, minder vaak ingezet en werden vooral de veel kleinere en meer wendbare Mercedes-Benz-voertuigen ingezet.

Bevinding

- De openlijke wijze waarop de Nederlandse militairen de patrouilles uitvoerden in het gebied van verantwoordelijkheid bleek effectief te zijn en heeft bijgedragen aan een goede *situational awareness*.

Mede in verband met de gezamenlijke Duits-Nederlandse leiding werden in februari 2003 enkele wijzigingen aangebracht in de samenstelling en omvang van het Nederlandse ISAF-detachement. Zo werd de compagnie uitgebreid met één extra peloton als snelle-reactie-eenheid en werd ook een luchtmobiel verkenningspeloton toegevoegd aan de compagnie voor verkenningstaken. Ook de rol van het KCT-detachement in ISAF veranderde. Maakte het KCT-detachement voorheen deel uit van de ISAF-compagnie en voerde het verkenningen uit in het gebied van verantwoor-

¹ De ISAF Joint Operations Area (JOA) was het gebied waarin de dagelijkse, routinematige ISAF-operaties werden uitgevoerd. Deze JOA viel binnen de, op grond van de met de Afghaanse autoriteiten afgesloten Military Technical Agreement, ISAF Area of Responsibility (AOR). ISAF was bevoegd op te treden binnen deze AOR.

delijkheid van de KMNB, vanaf de overname van de leiding over ISAF III werd het KCT-detachement ter beschikking gesteld aan de Commandant ISAF voor het uitvoeren van verkenningstaken in het gehele gebied van verantwoordelijkheid van ISAF. Hierbij werd bepaald dat voor specifieke opdrachten en voor beperkte duur het KCT-detachement opdrachten zou kunnen uitvoeren voor de Commandant van de KMNB. Aanvankelijk kreeg het KCT-detachement geen opdrachten van de commandant ISAF, maar voerde vooral opdrachten uit voor de commandant KMNB, hetgeen niet geheel in lijn was met de gemaakte afspraken. Het gegeven dat door het hoofdkwartier ISAF in eerste instantie niet op juiste wijze gebruik werd gemaakt van deze specialistische eenheid leidde tot enige teleurstelling bij het KCT-personeel. Later kreeg de eenheid meer opdrachten van de Commandant ISAF, zoals het onder waarneming houden van locaties van waaruit in het verleden aanslagen werden uitgevoerd, het in kaart brengen van smokkelroutes en het traceren, volgen en zonodig optreden tegen personen die met zogenaamde *Vehicle Borne Improvised Explosive Devices* aanslagen wilden uitvoeren

Bevinding en aanbeveling

- Ondanks het gegeven dat het KCT-detachement, conform ervaringen van voorgaande vredesmissies, in februari 2003 direct onder bevel werd gesteld van de hoogst aanwezige operationele commandant (commandant ISAF III), werd de eenheid door commandant ISAF III aanvankelijk niet optimaal ingezet. Later kwam hier verbetering in. Het is daarom noodzakelijk dat bij toekomstige operaties de staven van de operationele hoofdkwartieren, waaronder deze speciale eenheden onder bevel worden gesteld, van tevoren goed te informeren over de mogelijkheden van deze eenheden en hoe optimaal gebruik te maken van deze eenheden.

Nadat in de loop van 2002 meerdere keren ongeleide projectielen in de omgeving van Camp Warehouse terecht waren gekomen, werd begin 2003 een mortieropsporingsradar-eenheid toegevoegd aan ISAF. Met deze eenheid konden afvuurposities van de raketten worden gelokaliseerd. Daarnaast werd een constructiegenie-eenheid (80 militairen) naar Kabul uitgezonden om de reeds bestaande beschermingsmaatregelen te verbeteren. Ten slotte werd ook het Mobiel Geneeskundig Operatiekamer Systeem (MOGOS) naar Kabul uitgezonden om de aanwezige medische capaciteit aan te vullen (Tsjechië had in december 2002 zijn medische faciliteiten op KAIA teruggetrokken). In dit Nederlandse hospitaal, waar werd samengewerkt met medisch personeel uit België, Letland en Hongarije, zijn zowel militaire als civiele zwaargewonden behandeld. Het MOGOS heeft een belangrijke rol gespeeld bij de opvang en behandeling van de gewonden als gevolg van een zelfmoordaanslag op een Duitse bus op 7 juni 2003.

4.4.2 Internationale samenwerking

Aan ISAF werd door circa 5300 militairen uit 30 landen deelgenomen, waaronder twaalf NAVO-landen. De samenwerking binnen ISAF verliep over het algemeen goed. De Nederlandse compagnie maakte deel uit van het Duitse bataljon, waar ook Denemarken (en aanvankelijk ook Oostenrijk) deel van uitmaakte. De Nederlandse militairen onderhielden daarom voor wat betreft de dagelijkse aansturing vooral contacten met Duitse bataljonsleiding. Zoals reeds eerder vermeld bij de periodieke evaluatie van ISAF 2002–2003, verliep de samenwerking met de Duitse militairen over het algemeen goed, hoewel zich cultuurverschillen manifesteerden die soms aanleiding gaven tot enige irritatie. Mede op grond van deze ervaringen heeft de KL een publicatie uitgegeven waarin aanwijzingen worden gegeven over de samenwerking met Duitse militairen. De samen-

werking met het Italiaanse geniebataljon, waarvan de Nederlandse constructiegenie compagnie onderdeel was, verliep na enige gewenning eveneens zonder problemen.

Naast samenwerking met Duitse, Deense en Oostenrijkse militairen werd ook nauw samengewerkt met ISAF-militairen uit andere landen. Buiten de KMNB onderhield de compagnie ook contacten met civiele instanties. Vooral de Nederlandse functionarissen die werkten in het *CIMIC Co-ordination Centre* onderhielden zeer nauwe contacten met lokale overheden en vertegenwoordigers van NGO's en IO's. De coördinatie met Amerikaanse militairen van de CJTF 180 die in het kader van Operatie Enduring Freedom gestationeerd waren in Bagram verliep eveneens goed.

Bevinding

- De samenwerking binnen ISAF verliep over het algemeen goed. Bij de samenwerking binnen de door Duitsland geleide KMNB, maar ook binnen het hoofdkwartier van ISAF III manifesteerden zich de onvermijdelijke cultuurverschillen tussen militairen van verschillende nationaliteiten. Deze verschillen hebben geen afbreuk gedaan aan de operationele inzetbaarheid van ISAF. Bij de voorbereiding van toekomstige missies, waarbij nauw samengewerkt moet worden met militairen van andere landen, dient het aspect van cultuurverschillen nadrukkelijk aan de orde te komen. Daarbij moet het uit te zenden personeel gericht worden geïnformeerd over de wijze van omgang met militairen van een bepaalde nationaliteit.

Gedurende het verloop van de operatie werd de commandant ISAF bij de voorbereiding en uitvoering van operaties geconfronteerd met het gegeven dat vrijwel elk deelnemend land voorbehouden hadden gemaakt voor wat betreft de inzetbaarheid en taakstelling van de ter beschikking gestelde eenheid (dit zijn de zogeheten *national caveats*). Deze *national caveats* compliceerde de voorbereiding en uitvoering van operaties, omdat niet alle ter beschikking gestelde eenheden voor alle operaties konden worden ingezet. Gaandeweg de periode van gezamenlijke leiding werden de diverse nationale voorbehouden van deelnemende landen duidelijk en kon hiermee bij de planning van operaties rekening worden gehouden.

Bevinding

- Nationale voorbehouden (*caveats*) zijn onlosmakelijk verbonden met (vredes)operaties, waaraan verschillende nationaliteiten deelnemen. Het is echter van groot belang dat de commandant van een internationale eenheid van te voren bekend is met de voorbehouden van de deelnemende landen. Hierdoor kan bij de planning van operaties reeds rekening worden gehouden met de mogelijkheden en beperkingen van de ter beschikking staande eenheden.

4.4.3 Aansturing van de operatie

De operationele aansturing van de Nederlandse ISAF-eenheid geschiedde door de commandant van het Duitse bataljon, waar de Nederlandse ISAF-compagnie deel van uitmaakte. De nationale aansturing van de operatie vond plaats volgens de bij eerdere operaties toegepaste methodiek, waarbij de *Senior National Representative* (SNR) namens de CDS belast was met het bewaken van het mandaat van de Nederlandse eenheden. Tussen het DCBC en de SNR was vrijwel dagelijks contact en het DCBC werd door middel van situatierapporten op de hoogte gehouden van het verloop van de operatie.

Met de ontplooiing van (delen) van het hoofdkwartier van het Duits-Nederlands legerkorps naar Kabul nam het aantal Nederlandse militairen toe tot circa 650, die bovendien verdeeld werden over verschillende locaties. De Nederlandse plaatsvervangend commandant van ISAF III werd door de CDS aangewezen als SNR voor de duur dat Duitsland en Nederland de leiding hadden over ISAF III. De functionaris die tot die tijd als SNR fungeerde werd aangesteld als plaatsvervangend SNR en verzorgde sindsdien gezamenlijk met de SNR de benodigde rapportages naar Nederland. Deze constructie, met een SNR die belast was met zowel nationale als operationele binationale taken, en een plaatsvervangend SNR die belast was met een zuiver nationale taak, was in potentie conflictueus. Echter, door de goede werkafspraken en de intensieve contacten tussen deze functionarissen heeft dit niet geleid tot problemen.

4.4.4 Civiel Militaire Samenwerking

Naast de uitvoering van de dagelijkse patrouilles en routine werkzaamheden vormde «Civiel-Militaire Samenwerking», of *Civil Military Co-operation* (CIMIC) een belangrijk deel van de werkzaamheden van ISAF. De CIMIC-activiteiten van ISAF vonden plaats vanuit het ISAF CIMIC *Co-ordination Centre*, waarvan ook Nederlandse militairen deel uitmaakten. Deze organisatie had ten doel de CIMIC-activiteiten te coördineren en zorg te dragen dat deze werden uitgevoerd ter ondersteuning van de taak van ISAF. Hiertoe werd een uitgebreid netwerk opgebouwd met Afghaanse autoriteiten (zowel op ministerieel als op lokaal niveau) op het vlak van onderwijs, gezondheid, politie en landbouw. Tevens onderhield ISAF nauwe contacten met de *United Nations Mission in Afghanistan* (UNAMA), IO's en NGO's.

Het accent van de CIMIC-projecten lag op scholen, watervoorziening en gezondheid en de omvang van deze projecten varieerde van kleine *quick impact* projecten tot grootschalige projecten. De belangrijkste donoren waren de Europese Unie en verschillende Europese landen, waaronder Nederland. Gedurende de Nederlandse deelname aan ISAF zijn verschillende CIMIC-projecten uitgevoerd zoals het opknappen van scholen, aanschaf van schoolmeubilair, het uitvoeren van een drinkwaterproject en het voorzien van het ministerie van vrouwenzaken van elektriciteit. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken stelde bij het begin van de ISAF-missie een bedrag van € 50 000 beschikbaar voor kleinschalige CIMIC-projecten. Daarnaast stelde het Ministerie van Buitenlandse Zaken in februari 2003 een additioneel bedrag van € 43 000 ter beschikking.

Gedurende ISAF III hebben CIMIC-teams (met hulp van enkele IO's en NGO's) van een groot deel van de aanwezige dorpjes in het ISAF-operatiegebied een inventarisatie gemaakt van de stand van zaken van de water-, electriciteits- en voedselvoorziening, scholen, gezondheidssituatie en de terugkeer van vluchtelingen. Aan de hand van deze inventarisatie van de humanitaire situatie in het ISAF-operatiegebied kon ISAF zwaartepunten identificeren bij de uitvoering van projecten. De database met gegevens zijn beschikbaar gesteld aan de internationale hulpverleningsinstanties in Afghanistan en overgedragen aan ISAF IV. In het kader van een zichtbare herinnering aan het gezamenlijke leiding hebben Duitsland en Nederland een bijzonder CIMIC-project uitgevoerd. Het betrof de oprichting van een gynaecologische kliniek, waarvoor Nederland een bijdrage leverde van € 107 000.

Bevinding

- De uitvoering van verschillende CIMIC-projecten heeft bijgedragen aan de acceptatie van de Afghaanse bevolking van ISAF. Tevens is hierdoor goed inzicht ontstaan in de humanitaire situatie van Kabul en omge-

ving en kon hierdoor doelgerichte activiteiten door ISAF worden ondernomen.

4.4.5 Personeelszorg

De Nederlandse ISAF-militairen bevonden zich op verschillende locaties in Kabul. Zo was het merendeel van de Nederlandse militairen gelegerd op Camp Warehouse, maar bevonden zich ook Nederlandse militairen op het hoofdkwartier ISAF in het centrum van Kabul, op KAIA en op het genie-kamp tegenover Camp Warehouse. Voor dit Nederlandse personeel waren recreatieve faciliteiten, telefoon en internet beschikbaar. Echter, de omvang van deze faciliteiten verschilde per locatie. De aanwezige welfare telefoonaansluitingen waren begin 2003 ontoereikend voor alle Nederlandse militairen. Eind april 2003 werden de mogelijkheden voor zowel diensttelefonie als voor «welfare» telefonie, door de installatie van het zogeheten militaire «KL-VSAT» systeem, uitgebreid. Hierdoor werd het gemakkelijker voor de Nederlandse militairen om contact met het thuisfront te onderhouden.

Gezien de bijzondere aard, intensiteit en zwaarte van de operatie, en vanwege het feit dat in aflossing kon worden voorzien, werd personeel behorende bij de ISAF-compagnie slechts voor drie maanden uitgezonden. Deze termijn van drie maanden werd zowel door de betrokken militairen zelf, als door hun familieleden als zeer positief ervaren. Bijkomend voordeel van deze relatief korte uitzendtermijn was het gegeven dat geen recuperatieverlof werd verleend, waardoor gedurende de uitzending de gehele eenheid op sterkte bleef. Aangezien het niet mogelijk en wenselijk was het personeel van het Hoofdkwartier ISAF voor drie maanden uit te zenden, werd dit personeel wél voor een periode van zes maanden uitgezonden. Dit personeel werd daarom in de gelegenheid gesteld gedurende de uitzending recuperatieverlof op te nemen.

De postvoorziening van en naar Kabul, waarbij gebruik werd gemaakt van Duitse toevoerlijnen, bleef gedurende de Nederlandse deelname aan de operatie onregelmatig. Vooral de postbezorging vanuit Nederland naar het operatiegebied was zeer onregelmatig en werd door het personeel als hinderlijk ervaren. Ondanks deze onregelmatige postbezorging voldeed de postvoorziening het merendeel van de tijd wel aan de normen (21 dagen) die met Duitsland hierover waren afgesproken.

De medische verzorging was goed geregeld. Tijdens de uitvoering van de operationele taken was altijd medische verzorging beschikbaar. Zo maakten medisch opgeleide militairen deel uit van patrouilles en was te allen tijde een medische *back-up* beschikbaar. Op Camp Warehouse en KAIA waren veldhospitals met chirurgische capaciteit aanwezig. Deze hospitals hebben hun waarde bewezen bij de behandeling van gewonden a.g.v. de verschillende aanslagen die plaatsvonden. Voor eventuele specialistische kennis kon ook gebruik worden gemaakt van de Amerikaanse medische faciliteiten in Bagram. Hier is slechts sporadisch gebruik van gemaakt. Het is enkele keren noodzakelijk geweest gewonde Nederlandse militairen terug te verplaatsen naar Nederland. De door Duitsland onderhouden medische afvoerketen bleek efficiënt te functioneren en heeft ertoe bijgedragen dat militairen zo snel als mogelijk konden terugkeren naar Nederland voor verdere medische behandeling.

In de laatste weken van de uitzendingen voerden psychologen debriefingsgesprekken met de uitgezonden militairen. De psychologen werden hiertoe speciaal naar het operatiegebied overgebracht. Deze manier van debriefen verliep goed en de meeste militairen waren positief over de gesprekken.

4.4.6 Logistieke ondersteuning

De ISAF-operatie was op logistiek vlak een uitdaging. De grote afstand tot het operatiegebied en het gegeven dat de aanvoer van materieel en personeel door de lucht diende te geschieden, maakte deze operatie tot een primeur. De initiële ontplooiing vond plaats in de winter van 2001–2002, terwijl de twee beschikbare vliegvelden (KAIJA en Bagram) a.g.v. de jarenlange strijd nog beschadigd en zeer slecht uitgerust waren. Daarnaast vonden bij het begin van de operatie nog offensieve operaties plaats in het kader van Operatie Enduring Freedom, waardoor het noodzakelijk was de vliegbewegingen boven Afghanistan zeer goed te coördineren en werden deze vliegvelden hierdoor extra belast. Desondanks is de ontplooiing van ISAF naar omstandigheden relatief snel verlopen. Voor de verplaatsing van de hoofdmacht van het eerste ISAF-detachement is gebruik gemaakt van de Nederlandse KDC-10 en een C-130 transportvliegtuig. Militairen werden met de Nederlandse KDC-10 vanaf de vliegbasis Eindhoven of het vliegveld Keulen getransporteerd naar het vliegveld Trabzon in Turkije. Hier stapte het personeel over op een Nederlandse C-130 transportvliegtuig en vloog vervolgens door naar vliegveld Bagram in Afghanistan. Aangezien er op het vliegveld Bagram geen mogelijkheid bestond de transportvliegtuigen te parkeren en te voorzien van brandstof voor een terugreis naar Trabzon, vlogen deze vliegtuigen na ontlading direct door naar het in Iran gelegen vliegveld Mashad, alwaar de bemanning overnachtte. De volgende dag vloog het transportvliegtuig terug naar Trabzon om de volgende lading personeel die inmiddels met de volgende KDC-10 vanuit Nederland of Duitsland was ingevlogen te vervoeren naar Bagram. Toen eind januari 2002 *Kabul International Airport* weer werd geopend, hoefde geen gebruik meer te worden gemaakt van vliegveld Bagram en kon personeel direct worden ingevlogen naar Kabul.

Reeds gedurende de planning van ISAF hadden Nederland en Duitsland afspraken gemaakt over de onderlinge logistieke samenwerking. Hierbij werd afgesproken dat Duitsland zou zorgdragen voor de logistieke instandhoudingslijn voor de operatie. Hiertoe zette Duitsland een luchtbrug op vanaf Keulen/Wahn via Termez (Oezbekistan) naar Kabul. Van deze lijn, die vooral werd gebruikt om personeel van en naar Afghanistan te vervoeren, maakten ook Nederlandse militairen gebruik. Voor het traject Termez-Kabul gebruikte Duitsland de verouderde C-160 Transall transportvliegtuigen met beperkt motorvermogen. Het gebruik van dit type vliegtuigen, de hoge temperaturen gedurende de zomermaanden en de strikte regelgeving m.b.t. het gebruik van het Afgaanse luchtruim maakten dit traject kwetsbaar. Hierdoor waren er regelmatig vertragingen.

Bij de rotaties van Nederlandse militairen deed zich het specifieke probleem voor dat militairen gescheiden van hun uitrusting en wapens werden getransporteerd van Termez naar Kabul. Dit was in strijd met het Nederlandse beleid, maar ondanks herhaalde verzoeken bij Duitsland om personeel niet van wapen en uitrusting te scheiden, bleef het moeilijk om dit te realiseren. Vooral het totale gewicht van de militair met zijn complete uitrusting (circa 190 kg) en het gelijktijdige vervoer van de munitie in combinatie met de wapens vormde voor Duitsland een bezwaar. Om de beslaglegging op Duits luchttransport te verminderen, de rotaties van Nederlandse militairen beter te kunnen beheersen en het probleem van het verbreken van de entiteit «militair, wapen en uitrusting» te voorkomen, werd bij de rotaties van ISAF 2 naar ISAF 3 en van ISAF 3 naar ISAF 4 gebruik gemaakt van Nederlandse vliegtuigen. Bij de rotatie van ISAF 4 naar 5 was dit niet mogelijk en werd weer gebruik gemaakt van Duitse vliegtuigen. Teneinde beter overzicht te behouden over het verloop van de verplaatsing van personeel en materieel, plaatste Nederland nu wel op verschillende punten langs deze aanvoerlijnen liaison-

officiëren. Door hun aanwezigheid behield men een actueel beeld van het verloop van de ontplooiing van personeel en materieel. Later werd alleen tijdens rotaties van Nederlandse personeel tijdelijk een liaisonfunctionaris geplaatst op Termez.

Voor wat betreft de aanvoer van goederen en materiaal maakte Nederland gebruik van een andere Duitse luchtbrug. Materiaal werd vanuit Duitsland met ingehuurde Antonov of Iljushin transportvliegtuigen getransporteerd naar Kabul. Alhoewel deze lijn redelijk functioneerde, manifesteerde zich hier het probleem dat Nederland geen inzicht had in de voortgang van goederen en hier tevens nauwelijks invloed op kon uitoefenen. Het was veelal niet bekend wanneer goederen zouden arriveren in Kabul en prioriteitstelling van goederen bleef moeilijk. Enerzijds kon dit toegeschreven worden aan het door de Duitse *Bundeswehr* gebruikte logistieke informatie systeem, dat niet altijd voldoende inzicht verschafte in voorraden, locatie van materieel en verplaatsingen van materieel. Anderzijds waren er niet altijd Nederlandse vertegenwoordigers aanwezig bij de belangrijke *material processing points*, waardoor niet direct gehandeld kon worden wanneer materieel zonder juiste documentatie of met verkeerde verpakking werd aangeleverd.

Het vervoer van gekoelde medische goederen (de zogeheten *cold chain* goederen) verliep aanvankelijk stroef, omdat Nederland hierbij gebruik maakte van de reguliere Duitse instandhoudingslijn naar Afghanistan. Deze lijn was daar echter niet op ingesteld waardoor het voorkwam dat medicamenten te warm werden en hierdoor niet meer bruikbaar waren. Toen Nederland vervolgens aansloot bij de Duitse medische aanvoerlijn, die wel was ingericht op het vervoer van gekoelde medicamenten, verliep de aanvoer van deze goederen probleemloos.

Bevinding en aanbeveling

- De logistieke instandhoudingsketen van ISAF functioneerde redelijk. Bij toekomstige operaties, waarbij Nederland gebruik maakt van logistieke aanvoerlijnen van partnerlanden, is het van belang dat er goede afspraken worden gemaakt over de te verlenen steun. Tevens dient vanaf het begin van de operatie langs de gehele logistieke lijn Nederlandse liaisonfunctionarissen te worden geplaatst. Deze functionarissen vormen het eerste aanspreekpunt in het geval van problemen, daarnaast kunnen zij het verloop van Nederlandse goederen beter monitoren en er op toezien dat goederen met de juiste prioriteit worden behandeld.

Ter ondersteuning van de terugverplaatsing uit het operatiegebied van de Duits-Nederlandse ISAF-eenheden stationeerde Nederland in de periode 27 juli tot 23 augustus 2003 een C-130 transportvliegtuig op Termez. Gedurende deze periode is het vliegtuig vooral ingezet om militairen met hun persoonlijke uitrusting van en naar Kabul te transporteren. Daarnaast is het toestel enkele keren ingezet om munitie naar Kabul te transporteren. Door de grotere capaciteit en de grotere inzetmogelijkheden van de C-130 (minder afhankelijk van de klimatologisch omstandigheden) heeft de inzet van dit vliegtuig bijgedragen aan de soepele rotatie van Duitse en Nederlandse ISAF-militairen. De samenwerking met de Duitse luchtmacht militairen op Termez was zeer goed.

4.4.7 Voorlichting

Gedurende de Nederlandse deelname aan de ISAF-operatie hebben de media overwegend in positieve zin bericht over het verloop van de operatie en het Nederlandse aandeel daarin. De bij de ISAF-compagnie aanwezige voorlichtingsofficiëren onderhielden contacten met de media,

begeleiden journalisten en verslaggevers en hebben zorggedragen voor vele, veelal positieve publicaties in landelijke (dag)bladen. Tevens speelden deze voorlichtingsofficieren een belangrijke rol bij de interne voorlichting en bij de contacten met het thuisfront.

Ter voorbereiding op de overname van de leiding over ISAF III werden door Duitsland en Nederland op het gebied van voorlichting concrete afspraken gemaakt. Zo werd afgesproken informatie uit te wisselen en een procedure opgesteld om de media zowel in Nederland als Duitsland eenduidig van informatie te voorzien. Deze afspraken bleken zeer nuttig te zijn, omdat hierdoor bij enkele incidenten zeer adequaat en gecoördineerd de pers te woord kon worden gestaan.

4.4.8 Bezoeken

Tijdens de ISAF-operatie zijn de achtereenvolgende Nederlandse ISAF-detachementen meerdere keren bezocht door politieke en militaire gezagsdragers. Deze bezoeken waren bedoeld om de bezoekers een goed beeld te geven van de omstandigheden in het operatiegebied en de wijze waarop Nederlandse militairen invulling gaven aan hun taken. Deze bezoeken zijn van groot belang geweest voor de juiste beeldvorming van Nederlandse politici en betrokken militairen over het verloop van de operatie. De verschillende ministers van Defensie, mr. F.H.G. de Grave, mr. A.H. Korthals en H.G.J. Kamp hebben de ISAF-detachementen meerdere keren bezocht. Ook de minister van Buitenlandse Zaken de Hoop Scheffer bezocht het Nederlandse ISAF-contingent.

4.4.9 Overige juridische aspecten

Over het algemeen waren de Nederlandse ISAF-militairen goed voorbereid op de missie en de hierbij geldende gedragsregels en discipline. Commandanten hielden zich strak aan richtlijnen voor onder andere alcoholgebruik. Een punt van irritatie op Camp Warehouse betrof het niet naleven van de *two can rule* door ISAF-militairen van andere nationaliteiten, ondanks de duidelijke regels van commandant ISAF. Er zijn enkele incidenten geweest die de discipline betroffen en in deze gevallen hebben de eenheidscommandanten en/of de Koninklijke marechaussee corrigerend opgetreden.

In het kader van de militaire politietask worden bij vredesoperaties over het algemeen een detachement van de Koninklijke marechaussee toegevoegd aan de eenheid. Door personeel van de Koninklijke marechaussee vinden strafrechtelijke onderzoeken plaats in opdracht van het Openbaar Ministerie. Het personeel van de Koninklijke marechaussee neemt hiermee een bijzondere positie in ten opzichte van de uitgezonden militairen. Mede op grond van ervaringen tijdens de SFIR-operatie in Irak, wordt voorafgaand aan uitzendingen op diverse niveaus aandacht besteed aan de verantwoordelijkheden van de Koninklijke marechaussee. Zo vinden voorafgaand aan de uitzendingen gesprekken plaats tussen de chef Defensiestaf, de bevelhebbers, de detachementscommandant en de contingentscommandant waarbij dit aspect uitdrukkelijk aan de orde komt.

Bevinding

- Tijdens uitzendingen heeft de bijzondere positie van de Koninklijke marechaussee aanleiding gegeven tot onnodige onduidelijkheid. Om aan deze onduidelijkheid een einde te maken wordt voorafgaand aan uitzendingen op verschillende niveaus uitdrukkelijk aandacht besteed aan de verantwoordelijkheden van de Koninklijke marechaussee. De reeds genomen maatregelen worden voortgezet.

5 Duits-Nederlandse leiding van ISAF III

5.1 Inleiding

Op 10 februari 2003 namen Duitsland en Nederland het commando van ISAF over van Turkije. Om leiding te geven aan ISAF III zetten Duitsland en Nederland elementen van het hoofdkwartier van het 1e Duits-Nederlands legerkorps in. Samen met het stafondersteuningsbataljon en het verbindingsbataljon werd hiermee het hoofdkwartier ISAF geformeerd. Voor de uitvoering van zijn taken kon de commandant ISAF beschikken over de *Kabul Multinational Brigade* (KMNB), teams voor het verzamelen van gerichte inlichtingen, een speciale verkenningseenheid, een snelle reactie-eenheid, een eenheid voor het uitvoeren Informatie – en Psychologische operaties, een eenheid om het militaire deel van KAIA in bedrijf te houden, het *CIMIC Coordination Centre* en een aantal liaison-officieren. Nederland droeg, naast de ISAF-compagnie, hieraan bij met militairen in de staf, eenheden van het stafondersteuningsbataljon, met verbindingseenheden van het verbindingsbataljon, een snelle reactie eenheid van pelotonsgrootte, een peloton van het Korps commandotroepen, inlichtingen personeel en een detachement van de Koninklijke marechaussee voor nationale politietaken. De Nederlandse personele bijdrage voor het hoofdkwartier en de ondersteunende eenheden bedroeg ongeveer 400 militairen. In totaal bestond ISAF III uit circa 5400 personen uit 30 verschillende naties.

5.2 Planning

Op 24 september 2002 maakten de Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie kenbaar dat Duitsland en Nederland onderzochten of het mogelijk en wenselijk was om delen van het hoofdkwartier van het 1e Duits-Nederlandse legerkorps in Afghanistan in te zetten om de leiding over ISAF III op zich te nemen. Om de militaire haalbaarheid van een mogelijke Duits-Nederlandse leiding van ISAF III te onderzoeken werd door de beide Ministeries van Defensie de zogeheten *Combined Joint Planning Group* (CJPG) opgericht, welke werd ondergebracht bij het *Einsatzführungskommando der Bundeswehr*¹ in Potsdam. Deze binationale CJPG, die onder Nederlandse leiding stond, bracht de militair-strategische aspecten van de gezamenlijke leiding over ISAF III in kaart. Begin oktober 2002 voerde de CJPG een verkenning uit in Kabul en vonden gesprekken plaats met Turkse militairen over de overname van de leiding over ISAF. De CJPG stelde vervolgens een advies op dat werd aangeboden aan de Nederlandse en Duitse Chefs Defensiestaf. Op grond van het advies van de CJPG en de nauwe afstemming tussen de Duitse en Nederlandse ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken concludeerden de Nederlandse en Duitse Chefs Defensiestaf eind oktober 2002 dat overname van de leiding over ISAF mogelijk was. Op basis van dit advies kon vervolgens politieke besluitvorming plaatsvinden. Zo nam de Nederlandse regering op 1 november 2002 een positief besluit en nam de Duitse Regering op 6 november 2002 een positief besluit.

Op 6 november 2002 informeerden de Nederlandse Ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie het Parlement over het besluit van het kabinet om samen met Duitsland de leiding over ISAF III voor een periode van zes maanden op zich te nemen. De regering was van mening dat de situatie in Afghanistan zich sinds het akkoord van Bonn en het aantreden van de Afghaanse interim-regering in de juiste richting ontwikkelde. Voor bestending van deze positieve, maar kwetsbare tendens achtte de regering de aanwezigheid van ISAF van wezenlijk belang. Door voortzetting van zijn aandeel aan ISAF ondersteunde Nederland ook met militaire middelen het proces van verzoening en wederopbouw in Afghanistan en

¹ Het Einsatzführungskommando der Bundeswehr in Potsdam is een gezamenlijk hoofdkwartier dat rechtstreeks onder de Duitse minister van Defensie staat. Het is belast met de planning en dagelijkse aansturing van de Duitse deelname aan crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties, tenzij – in het geval van kleinere uitzendingen – een ander hoofdkwartier met de planning en aansturing is belast.

kon bijgedragen worden aan de verbetering van de relaties tussen Afghanistan en zijn buurlanden.

Op 6 november 2002 vroegen Duitsland en Nederland de NAVO het gezamenlijke leiderschap van ISAF III te ondersteunen. De NAVO stemde in met een ondersteunende rol bij de coördinatie van de bijdragen van landen aan ISAF III (de zogeheten *force generation*), bij het gebruik van inlichtingenbestanden van de NAVO en bij de verspreiding van routinematige informatie aan niet deelnemende NAVO-landen. Vooral de steun die de NAVO gaf op het vlak van *force generation* bleek zeer goed van pas te komen en heeft de planning van de operatie bespoedigd. De formele NAVO-betrokkenheid was ook om politieke redenen van grote waarde. Ze vormde de eerste stap in het proces dat uitmondde in de overdracht van de leiding aan de NAVO over de gehele ISAF-operatie in augustus 2003.

Het Duitse regeringsbesluit voor de gezamenlijke leiding over ISAF III diende bekrachtigd te worden door het parlement, hetgeen pas kon gebeuren nadat de VN veiligheidsraad resolutie 1444¹ op 27 november 2002 had aangenomen. Duitse parlementaire instemming vond plaats op 20 december 2002. Met het Duitse en Nederlandse politieke besluit om de leiding over ISAF III over te nemen van Turkije, werd het *Einsatzführungskommando der Bundeswehr* het strategisch / operationele hoofdkwartier en hiermee verantwoordelijk voor de voorbereiding, coördinatie en leiding van ISAF III. Om invulling te kunnen geven aan deze verantwoordelijkheden transformeerde de CJPG in het ISAF *Operations Coordination Centre* (IOCC), van waaruit de dagelijkse aansturing van de operatie plaatsvond. Naast het IOCC beschikt de commandant van het *Einsatzführungskommando der Bundeswehr* tevens over het *Multinational Movement Control Centre* (MNMCC), dat was ondergebracht op vliegbasis Eindhoven. Vanuit het MNMCC vond coördinatie plaats van het strategische transport van en naar Afghanistan². Op 6 december 2002 gaf de commandant van het *Einsatzführungskommando der Bundeswehr* de zogenaamde *Joint Commander's Mission Directive* uit, waarin de operationele doelstellingen en randvoorwaarden waren geformuleerd waarbinnen de commandant ISAF III zijn operatie moest uitvoeren.

De politieke coördinatie van de Duitse-Nederlandse leiding vond plaats in Den Haag, onder meer door de regelmatige bijeenkomsten voor de troepenleverende landen in het ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze bijeenkomsten (het *Committee of Contributors*; CoC) vonden plaats onder Nederlands voorzitterschap, en werden mede voorgezeten door een Duitse politiek-militaire delegatie uit Berlijn. Het CoC was geen aansturend orgaan, maar bood betrokken landen de mogelijkheid om op politiek-militair strategisch niveau ISAF-gerelateerde onderwerpen af te stemmen. De politiek-militaire rolverdeling had tevens gevolgen voor de woordvoering over ISAF in een aantal multilaterale organisaties. Zo voerde Nederlandse vertegenwoordigers het woord over ISAF in de politieke fora van NAVO (NAR) en EU (PSC), terwijl Duitse vertegenwoordigers de militaire pendanten in deze organisaties voor hun rekening namen. In de VN-veiligheidsraad werd de ISAF-leiding vertegenwoordigd door Duitsland.

¹ In de VN veiligheidsraadresolutie 1444 werd het mandaat van ISAF voor een periode van een jaar verlengd en werd het initiatief van Duitsland en Nederland om de leiding van ISAF voor een periode van een half op zicht te nemen verwelkomd.

² Nadat de NAVO in augustus 2003 de leiding van ISAF overnam van Duitsland en Nederland, veranderde de naam van het Multinational Movement Control Centre (MNMCC) in het Allied Movement Coordination Centre (AMCC).

Bevinding

- Het was de eerste keer dat Duitsland en Nederland gezamenlijk de verantwoordelijkheid op zich namen voor de leiding een vredesmissie. Speciale voorzieningen waren nodig om de bi-nationale planning, voorbereiding en uitvoering vorm te geven. De *Combined Joint Planning Group*, die later transformeerde in het *ISAF Operations Coordination Centre*, was hier een goed voorbeeld van. De planning en voorbereiding van deze operatie werd gekenmerkt door een open en

constructieve verhouding tussen Duitse en Nederlandse politieke en militaire planningstaven. De wijze waarop invulling werd gegeven aan deze binationale planning kan model staan voor toekomstige missies.

5.3 Uitvoering

Het mandaat van ISAF III was, evenals het mandaat van ISAF I en II, het ondersteunen van de Afghaanse overgangsregering in het handhaven van de veiligheid in Kabul en directe omgeving teneinde de overgangsregering en de VN-instanties te kunnen laten functioneren. Reeds vanaf het eerste begin van de gezamenlijke Duits-Nederlandse leiding werd een duidelijke lijn uitgezet door het hoofdkwartier ISAF. Een van de belangrijkste interne ingrepen betrof het tot stand brengen van een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen het hoofdkwartier ISAF III en de KMNb. Onder het Turkse commando was de KMNb steeds autonoom gaan opereren en feitelijk het gezicht van ISAF naar buiten toe geworden. Onder ISAF III werd deze situatie zodanig aangepast dat het hoofdkwartier ISAF verantwoordelijk werd voor het beleid en strategie van ISAF, terwijl de KMNb verantwoordelijk werd voor de operationele taakuitvoering.

Om de operaties en andere activiteiten van ISAF optimaal structuur te geven ontwikkelde de commandant ISAF III een zogeheten *Campaign Plan*. Dit plan werd voortdurend bijgewerkt en geactualiseerd, waardoor de effectiviteit van de missie op de voet kon worden gevolgd en prioriteiten binnen de missie konden worden gesteld. Het plan omvatte vijf hoofdlijnen.

De eerste hoofdlijn betrof continuering van de primaire focus op de hoofdtak, dat wil zeggen zekerstelling van de dagelijkse veiligheid (patrouillegang) in Kabul en de verhoging van de effectiviteit daarvan. Gerelateerd hieraan was het vergroten van de zichtbaarheid van ISAF. De commandant ISAF III kreeg bij zijn kennismakingsbezoeken veelal de boodschap te horen dat ISAF zich actiever, opener en zichtbaarder zou moeten opstellen. Aan deze oproep heeft ISAF III duidelijk invulling gegeven door de frequentie en reikwijdte van de patrouillegang aanmerkelijk te verhogen. Zo werd het aantal patrouilles in vergelijking met ISAF II verdubbeld (circa 80 patrouilles per etmaal), werden gerichte patrouilles uitgevoerd in gebieden waar een dreiging vanuit ging en het aantal controlepunten in en rond de stad werd uitgebreid. Veel aandacht werd geschonken aan het ruimen van mijnevelden en het vernietigen van diverse soorten munitie en *unexploded ordnance*. Door explosieven opruimingseenheden van ISAF III werden meer dan 130 000 granaten, raketten, mijnen en diverse soorten munitie vernietigd. ISAF III werkte constant aan het verbeteren van haar *situational awareness* door intensief informatie en inlichtingen te vergaren en een uitgebreid netwerk en een liaison-organisatie op te bouwen. Deze maatregelen hebben bijgedragen aan de relatieve veiligheid in en rond Kabul, maar hebben niet kunnen voorkomen dat enkele serieuze aanslagen op ISAF III zijn uitgevoerd. Desalniettemin is de situatie in Kabul in vergelijking met de rest van het land relatief kalm gebleven.

Een tweede hoofdlijn betrof steunverlening bij de hervorming van de ministeries van Binnenlandse zaken en van Defensie, de training van het *Afghan National Army (ANA)* en de politie en de opzet en organisatie van de grenspolitie. Op dit vlak heeft ISAF goede bijdrage kunnen leveren; zo heeft ISAF III voor meer dan 500 politiefunctionarissen trainingen verzorgd en is het ministerie van Binnenlandse zaken geherstructureerd. Steun aan de training van ANA werd verleend in de vorm van gespecialiseerde training (medisch, communicatie en bijzondere tactieken).

De derde hoofdlijn betrof steun aan het proces van *Demobilisation, Disarmament and Reintegration* (DDR), de Constitutionele Loya Jirga en de algemene verkiezingen. Op deze vlakken heeft ISAF III niet de beoogde doelstellingen kunnen halen. Dit was vooral te wijten aan het feit het initiatief hiervoor bij de Afghaanse overheid lag en ISAF III hier nauwelijks invloed op kon uitoefenen. Zo vond de Constitutionele Loya Jirga niet in oktober, maar in december 2003 plaats en verliepen de voorbereidingen voor de verkiezingen in 2004 moeizaam.

De vierde hoofdlijn had betrekking op het verbeteren van de situatie van Kabul International Airport (KAIA). ISAF was in vergelijking met andere missies kwetsbaarder omdat al het personeel en materieel door de lucht moest worden aangevoerd. KAIA vormde in deze zin de achilleshiel van de ISAF-operatie. Teneinde de veiligheid op het vliegveld te verbeteren werd door ISAF-beveiligingspersoneel gezamenlijke patrouilles met Afghaanse grenspolitie uitgevoerd. De inspanningen van commandant ISAF III waren erop gericht om KAIA zo snel mogelijk te laten voldoen aan internationale maatstaven. Hiertoe verleende ISAF III adviezen, technische ondersteuning en training voor luchthaven personeel. Hoewel KAIA aan het eind van ISAF III nog steeds grote defecten vertoonde was de luchthaven, met uitzondering van enkele incidenten of vanwege weersomstandigheden, nagenoeg steeds in bedrijf geweest. Mede door toedoen van ISAF III is de situatie op het vliegveld verbeterd.

De vijfde hoofdlijn was gerelateerd aan de voorbereiding van ISAF III op mogelijke calamiteiten die zich gedurende de periode van gezamenlijke leiding zouden kunnen voordoen, zoals politieke moorden, oproer, natuurlijke rampen, stagnering van het Bonn-proces, e.d. In het kader hiervan zijn de bestaande extractie- en evacuatieplannen geactualiseerd en werd een aantal nieuwe *contingency*-plannen ontwikkeld.

Bevinding

- ISAF III heeft in grote lijnen invulling kunnen geven aan haar mandaat, te weten: «het ondersteunen van de Afghaanse overgangsregering in het handhaven van de veiligheid in Kabul en directe omgeving teneinde de overgangsregering en de VN-instanties te kunnen laten functioneren». Op het vlak van DDR, de voorbereidingen voor de Constitutionele Loya Jirga en de verkiezingen van 2004 heeft ISAF III weinig invloed kunnen uitoefenen, een rechtstreeks gevolg van het ondersteunende karakter van ISAF.

Voor de verbindingen tussen Kabul en het *Einsatzführungskommando* in Potsdam en de lokale verbindingen werd door het hoofdkwartier ISAF III gebruik gemaakt van het Nederlandse verbindingssysteem *Theatre Independent Tactical Army and Airforce Network* (TITAAN). Het systeem kon zowel data als gesproken berichten verzenden en werd voor het eerst onder dergelijke operationele omstandigheden ingezet. Het bleek een zeer betrouwbaar en gebruikersvriendelijk systeem te zijn dat uitgroeide tot het primaire verbindingssysteem van ISAF III.

Op 11 augustus 2003 droegen Duitsland en Nederland het commando van ISAF III over aan de NAVO. Tussen 22 juli en 2 september 2003 is al het personeel en materiaal teruggekeerd in Nederland. Hiermee kwam een einde aan een samenwerkingsverband van Duitsland en Nederland tijdens een vredesoperatie onder moeilijke omstandigheden, op grote afstand van Europa.

6 Financiën

Ten tijde van het opstarten van de operatie ISAF waren de omvang en de prijzen van belangrijke veroorzakers van additionele uitgaven nog niet geheel duidelijk. Zo bestond nog onduidelijkheid over de wijze en omvang van logistieke ondersteuning door Duitsland en de prijzen en omvang van benodigde inhuur aan luchttransportcapaciteit. Zodoende diende bij het afgeven van een eerste financiële raming een aantal aannames te worden gedaan en is voor de inzet van de versterkte luchtmobiele infanteriecompagnie tussen de 40 en 50 miljoen euro geraamd. Bij de financiële realisatie zijn uiteindelijk de transportkosten, die een aanzienlijk deel van de raming uitmaakten, lager uitgevallen. Dit kwam door een lagere prijsstelling op de civiele markt en omdat er minder civiele vliegtuigen ingehuurd hoefden te worden als gevolg van het combineren van vluchten met Duitsland en het inzetten van eigen capaciteit. Door verlenging van de inzet van de versterkte luchtmobiele infanteriecompagnie en de uitzending van het hoofdkwartier van het 1e Duits-Nederlands legerkorps komt de totale realisatie voor ISAF naar verwachting uiteindelijk wel binnen deze initieel aangegeven range van tussen de 40 en 50 miljoen euro uit.

De totale additionele uitgaven voor de operatie ISAF bedroegen ultimo 2003 45,6 miljoen euro. Hiervan was 31,4 miljoen euro in 2003 gerealiseerd en 14,2 miljoen euro in 2002. Het betroffen de additionele uitgaven voor de versterkte luchtmobiele infanteriecompagnie van 21 december 2001 tot en met 11 augustus 2003, het met Duitsland gevoerde gezamenlijke commando over ISAF III in de periode 10 februari tot 11 augustus 2003, de ondersteuning van ISAF met het *Allied Movement Coordination Centre* in Eindhoven (AMCC) en de huidige beperkte Nederlandse bijdrage aan het door de NAVO geleide ISAF hoofdkwartier in Kabul met circa 25 militairen. Voor 2004 worden nog additionele uitgaven voorzien in verband met de afwikkeling van de transportkosten met Duitsland, de maandelijkse toelages voor het nog aanwezige personeel in het ISAF hoofdkwartier in Kabul, de instandhoudingskosten van het AMCC en naijlende uitgaven voor herstel van het teruggekeerde materiele middelen van in totaliteit \pm 2 miljoen euro. Hiermee komen de totale additionele uitgaven voor de totale ISAF-operatie naar verwachting uit op \pm 47,5 miljoen euro.

Eindevaluatie van de Nederlandse militaire bijdrage aan Operatie Enduring Freedom

Periode van december 2001 tot oktober 2003

Inhoudsopgave

1	Inleiding	28
1.1	Doelstelling	28
1.2	Opzet van de evaluatie	28
2	Elementen uit het Toetsingskader	29
2.1	Gronden voor deelname	29
2.2	Politieke aspecten	30
2.3	Mandaat	30
2.4	Deelnemende landen	30
2.5	Invloed	30
2.6	Militaire haalbaarheid	31
2.7	Geweldsinstructie	31
2.8	Commandostructuur	31
2.9	Geschiktheid en beschikbaarheid	31
2.10	Duur van de deelname	32
2.11	Juridische aspecten	33
3	Nederlandse militaire bijdragen aan Operatie Enduring Freedom	34
3.1	Deelname van fregatten aan Operatie Enduring Freedom	34
3.1.1	Algemeen	34
3.1.2	Planning en voorbereiding	34
3.1.3	Operationele taakuitvoering	34
3.1.4	Risico's	35
3.1.5	Materieel en logistiek	36
3.2	Maritiem patrouillevliegtuig detachement in de Verenigde Arabische Emiraten	36
3.2.1	Algemeen	36
3.2.2	Planning en voorbereiding	36
3.2.3	Operationele taakuitvoering	37
3.2.4	Risico's	37
3.2.5	Materieel en logistiek	38
3.3	F-16 en KDC-10 detachement in Kirgizië	38
3.3.1	Algemeen	38
3.3.2	Planning en voorbereiding	39
3.3.3	Operationele taakuitvoering	39
3.3.3.1	Uitvoering F-16 operaties	39
3.3.3.2	Uitvoering KDC-10 operaties	40
3.3.4	Risico's	40
3.3.5	Materieel en Logistiek	40
4	Financiën	41

1. Inleiding

1.1 Doelstelling

In deze integrale eindevaluatie wordt de Nederlandse militaire bijdrage aan Operatie Enduring Freedom (OEF) in de periode december 2001 tot oktober 2003 beschouwd. Gedurende ruim anderhalf jaar nam Nederland met verschillende militaire eenheden deel aan OEF. De Nederlandse bijdrage aan OEF begon met de inzet van twee fregatten in de wateren rond het Arabische schiereiland en breidde, na specifieke verzoeken van de Verenigde Staten (VS), langzamerhand uit. Zo bestond de Nederlandse bijdrage uit -naast de eerder genoemde fregattende inzet van een onderzeeboot, de inzet van een C-130 transportvliegtuig vanaf vliegveld Manas, de inzet van een KDC-10 vanaf vliegveld Al Udeid in Qatar, de inzet van F-16 jachtvliegtuigen en KDC-10 vanaf vliegveld Manas in Kirgizië en de inzet van een maritiem patrouillevliegtuig vanuit de Verenigde Arabische Emiraten. Met de terugkeer van het laatste F-16 Klu-detachement uit Kirgizië in oktober 2003, kwam een einde aan de Nederlandse militaire deelname aan OEF.

Aangezien de Nederlandse deelname aan OEF voortvloeide uit het van toepassing verklaren van artikel 5 van het Verdrag van Washington, was artikel 100 van de Nederlandse Grondwet formeel niet van toepassing op de beschikbaarstelling van Nederlandse eenheden voor deze operatie. Ook het Toetsingskader was dus formeel niet van toepassing. Niettemin is zoveel mogelijk gehandeld naar analogie van het Toetsingskader. Van de uitzendingen in het kader van OEF zijn een tussentijdse en twee deel-eindevaluaties opgesteld, die in mei 2003 zijn aangeboden aan de Kamer. Deze eindevaluaties betreffen de eerder genoemde inzet van de KDC-10 in Qatar (3 april – 26 juni 2002) en de inzet van een C-130 transportvliegtuig vanaf vliegveld Manas in Kirgizië (10 april – oktober 2002). Deze bijdragen worden in deze evaluatie dan ook niet verder uitgewerkt. Relevante elementen hieruit zijn in deze integrale eindevaluatie verwerkt. De inzet van eenheden¹ in het Caribische gebied in het kader van *backfill* voor Amerikaanse eenheden die elders moesten worden ingezet, is hier buiten beschouwing gelaten.

In deze integrale eindevaluatie wordt nagegaan welke aspecten van planning, voorbereiding en uitvoering van de verschillende Nederlandse uitzendingen in het kader van OEF vanuit het oogpunt van doelmatigheid en doelgerichtheid hebben voldaan, en welke vatbaar zijn voor verbetering. De bij deze operatie opgedane ervaringen kunnen worden gebruikt bij de voorbereiding en uitvoering van toekomstige Nederlandse militaire operaties.

1.2 Opzet van de evaluatie

Dit evaluatieverslag is als volgt samengesteld. Na de inleiding in hoofdstuk 1, worden in hoofdstuk 2 enkele politieke en militaire elementen uit het Toetsingskader behandeld. In hoofdstuk 3 zullen de respectievelijke Nederlandse militaire bijdragen aan OEF in hoofdlijnen worden beschreven. Hierbij wordt aandacht geschonken aan de planning en voorbereiding van de operatie, de operationele taakuitvoering, de risico's en de materiële logistieke aspecten van de missie. De evaluatie sluit af met een financieel overzicht.

¹ In het kader van *backfill* werd tijdelijk een extra maritiem patrouillevliegtuig toegevoegd aan de twee maritieme patrouillevliegtuigen die reeds waren gestationeerd op vliegveld Hato van Curaçao. Tevens heeft het fregat Hr.Ms Van Speijk in de periode augustus tot december 2002 geopereerd in het Caribische gebied.

2 Elementen uit het Toetsingskader

2.1 Gronden voor deelname

De terroristische aanslagen in de Verenigde Staten (VS) van 11 september 2001 werden door de internationale gemeenschap beschouwd als een gewapende aanval waartegen, op grond van artikel 51 van het VN-Handvest, de VS het recht op zelfverdediging toekwam. De VN-Veilighedsraad bevestigde dit in resolutie 1368 (d.d. 12 september 2001). Ook het besluit van de Noord Atlantische Raad van de NAVO (12 september 2001) om artikel 5 van het Verdrag van Washington van toepassing te verklaren, vloeide voort uit datzelfde uitgangspunt. Na de aanslagen van 11 september 2001 werden de aanwijzingen steeds sterker dat Al Qa'ida hiervoor verantwoordelijk was. Nadat de Taliban in Afghanistan (die steun verleende aan Al Qa'ida in Afghanistan in de vorm van trainingskampen) wederom niet was ingegaan op de eisen¹, zoals deze waren vastgelegd in VN Veiligheidsraad resoluties 1368 en 1373 (d.d. 28 september 2001) initieerden de VS Operatie Enduring Freedom. Deze operatie, waarbij een groot aantal landen zich aansloot, richt zich tegen militaire installaties van de Taliban en trainingskampen van Al Qa'ida in Afghanistan. Nederland verklaarde, op verzoek van de VS, bereid te zijn militaire bijdragen te willen leveren aan deze operatie.

Op verzoek van de VS gaf de Nederlandse regering in oktober 2001 een indicatie van mogelijke Nederlandse militaire bijdrage aan OEF. De VS bepaalden vervolgens in samenspraak met Nederland de behoefte. Begin november 2001 richtten de VS een concreet verzoek aan Nederland om militaire eenheden ter beschikking te stellen voor OEF. Dit Amerikaanse verzoek betrof een bijdrage die kon oplopen tot ongeveer 1400 militairen, waarbij de onderstaande eenheden werden genoemd:

- 4 maritieme patrouillevliegtuigen,
- 3 fregatten,
- 2 mijnenjagers,
- 1 onderzeeboot,
- 6 F-16 jachtvliegtuigen voor verkenningstaken,
- 1 KDC-10 voor tanker-en transporttaken en
- 1 C-130 transportvliegtuig voor transporttaken.

De regering informeerde de Tweede Kamer op 9 november 2001² over het Amerikaanse verzoek om Nederlandse eenheden ter beschikking te stellen voor OEF. De Nederlandse regering besloot te voldoen aan dit verzoek, waarbij nog nadere afspraken over de precieze inzet van de militaire eenheden en middelen, het tijdschema, bevelvoering en operatiegebied moesten worden gemaakt. Later werden nieuwe, op specifieke eenheden gerichte verzoeken ontvangen van de VS, waar de Nederlandse regering mee instemde. Ook werd in december 2001 een aanvullend verzoek ontvangen voor de inzet van een C-130 transportvliegtuig. Nederland heeft met de onderstaande eenheden een militaire bijdrage geleverd aan OEF:

- Fregatten in de wateren rond het Arabisch schiereiland (in de periode 20 december 2001–30 juni 2003),
- Een KDC-10 detachement op vliegveld Al Udeid in Qatar (in de periode 3 april–26 juni 2002),
- Een C-130 transportvliegtuig vanaf vliegveld Manas in Kirgizië (in de periode 10 april–oktober 2002),
- Een maritiem patrouillevliegtuig-detachement in de Verenigde Arabische Emiraten (in de periode 1 juli 2002–1 juli 2003),
- Een onderzeeboot (in de perioden 16 september–24 december 2002 en van 17 maart–11 juli 2003),
- Een F-16 en KDC-10 detachement op vliegveld Manas in Kirgizië (in de periode 1 oktober 2002–oktober 2003).

¹ Deze eisen hielden in dat Al Qa'ida haar trainingskampen moest sluiten, haar leiders over moest dragen aan de VS en westerse gijzelaars moesten worden vrijgelaten.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 925, nr. 24.

2.2 Politieke aspecten

Na de veroordeling van de internationale gemeenschap van de aanslagen van 11 september 2001 en nadat Al Qa'ida niet was ingegaan op de eisen van de VS, was militaire actie, gegeven de omstandigheden, het meest aangewezen middel om Al Qa'ida en de Taliban te bestrijden. Op grond van deze overweging besloot Nederland met militaire middelen deel te nemen aan OEF. Desondanks was het voor Nederland belangrijk dat naast militaire acties, de aan OEF gerelateerde strijd tegen het internationale terrorisme, ook op andere fronten werd gestreden. Om die reden maakte Nederland er zich in internationaal verband sterk voor dat ook andere middelen werden ingezet, zoals het tegengaan van de financiering van terrorisme, de preventie, opsporing en bestrafing van terrorisme en de intensivering van de samenwerking tussen de diverse betrokken instanties.

Sinds het begin van OEF in november 2001 zijn Al Qa'ida en de Taliban in Afghanistan zware verliezen toegebracht. De resterende verzetshaarden bevinden zich vooral in het zuiden en oosten van Afghanistan, in de grensstreek met Pakistan. Echter, in grote delen van Afghanistan is de situatie aanmerkelijk rustiger en daar kan OEF zich meer richten op stabilisering en consolidatie, onder meer door de inzet van de zogenaamde *Provincial Reconstruction Teams* (PRT's). Op dit moment onderzoekt de regering de wenselijkheid en de mogelijkheid van een Nederlandse deelname aan een PRT in het kader van ISAF.

2.3 Mandaat

De rechtsgrond voor de Nederlandse bijdrage aan OEF was artikel 51 van het VN-Handvest. De terroristische aanslagen in de VS van 11 september 2001 werden door de internationale gemeenschap beschouwd als een gewapende aanval waartegen, op grond van artikel 51 van het VN-Handvest, de VS het recht op zelfverdediging toekwam. Dit *inherent right of selfdefence* werd bevestigd in VN-resolutie 1368 (d.d. 12 september 2001) en door de gehele wereldgemeenschap erkend. Ook het besluit van de Noord Atlantische Raad van 12 september 2001 om artikel 5 van het Verdrag van Washington (NAVO-verdrag) van toepassing te verklaren, vloeide voort uit datzelfde uitgangspunt.

2.4 Deelnemende landen

In totaal sloten 70 landen zich aan bij de door de VS geleide coalitie tegen het internationale terrorisme. Hieronder waren 21 landen die daadwerkelijk een militaire bijdrage leveren aan de strijd tegen het terrorisme. In totaal namen circa 16 000 militairen deel aan OEF. In sommige gevallen werd ook binnen deze internationale coalitie door landen in kleiner militair verband samengewerkt, of werd gebruik gemaakt van reeds bestaande samenwerkingsverbanden. Zo zocht Nederland voor wat betreft de inzet van de F-16, KDC-10 en de C-130 vanaf vliegveld Manas in Kirgizië nauwe samenwerking met Denemarken en Noorwegen in het kader van het reeds bestaande EPAF-verband. Voor de operaties van de MPA in de VAE werkte de KM nauw samen met een Canadees MPA-detachement dat al langer vanaf deze vliegbasis opereerde.

2.5 Invloed

Reeds sinds het begin van OEF heeft Nederland liaisonofficiëren¹ geplaatst bij het hoofdkwartier van *United States Central Command* (USCENTCOM) in Tampa. Via deze vertegenwoordiging kon Nederland de condities en randvoorwaarden waaronder Nederlandse militaire eenhe-

¹ Alhoewel Nederland sinds oktober 2003 niet meer deelneemt aan OEF, is het Nederlandse liaison-element nog steeds aanwezig in Tampa. Reden hiervoor is dat Operatie Iraqi Freedom ook vanuit CENTCOM wordt aangestuurd en Nederlandse militairen vanaf juli 2003 deelnemen aan de SFIR-operatie in Irak. Om de coördinatie en afstemming te optimaliseren is besloten de aanwezigheid het Nederlandse liaison-element in Tampa voort te zetten.

den ter beschikking werden gesteld voor OEF communiceren met de Amerikaanse militaire autoriteiten. Met de politieke randvoorwaarden en specifieke wensen van Nederland over de wijze van inzet van militaire eenheden werd rekening gehouden. Nederlandse militairen zijn alleen ingezet binnen de kaders van de Nederlandse regering. Nederland behield te allen tijde full command over de uitgezonden eenheden.

2.6 Militaire haalbaarheid

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat alle in het kader van OEF uitgezonden eenheden, mede dankzij het robuuste mandaat en de op de missie afgestemde militaire middelen en personeel, goed in staat waren hun militaire opdracht uit te voeren. In die gevallen waarbij de taakuitvoering moeilijk was of niet voldoende aansloot bij wenselijkheden, zoals bijvoorbeeld met de ISR-missie van de eerst uitgezonden fregatten, werd deze zonodig aangepast. Alvorens, op verzoek van de VS, de MPA ook boven Afghanistan ISR-missies uit te laten voeren, werd het personeel aanvullend opgeleid en het vliegtuig voorzien van extra zelfbeschermingsmiddelen.

2.7 Geweldsinstructie

De gehanteerde geweldsinstructies (ROE) werden voor elke deeloperatie apart opgesteld en waren robuust. In sommige gevallen bleken, bij aanvang van de operatie, de ROE niet geheel aan te sluiten bij de specifieke taakuitvoering. In zulke gevallen werden de ROE aangepast aan de gewijzigde omstandigheden. Het totstandkomingsproces van ROE is een proces waarbij politieke, juridische en operationele overwegingen een rol spelen. Aanvankelijk werd niet in alle gevallen bij de aanpassing van deze ROE voldoende gebruik gemaakt van de kennis en ervaring van de commandanten van de uitgezonden eenheden, terwijl juist zij goed inzicht hadden in de operationele omstandigheden (dit deed zich voor bij de inzet van fregatten). Hierdoor werden zij pas bij de inwerkingtreding van deze ROE geconfronteerd met deze wijzigingen.

Bevinding:

- Bij de aanpassing van de ROE werd aanvankelijk onvoldoende gebruik gemaakt van de kennis en ervaring van de uitgezonden commandanten. Indien bij toekomstige operaties de ROE moeten worden aangepast, zullen de commandanten van uitgezonden eenheden worden betrokken bij het besluitvormingsproces.

2.8 Commandostructuur

De commandostructuur is gedurende de deelname van Nederlandse militaire eenheden aan OEF voor alle deeloperaties helder en eenduidig geweest. De militaire aansturing van de operatie werd geleid door USCENTCOM in Tampa. Nederland droeg de operationele controle van de ter beschikking gestelde militaire eenheden over aan USCENTCOM, die dit vervolgens mandateerde aan de desbetreffende *Component Commanders*. In die gevallen waarbij sprake was van mogelijke conflicterende operaties, zoals in Afghanistan bij de operaties van de International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan en OEF, werden aanvullende afspraken gemaakt. Ook op dit vlak hebben zich geen bijzonderheden voorgedaan.

2.9 Geschiktheid en beschikbaarheid

Reeds bij het begin van OEF had Nederland een inventarisatie gemaakt van de geschikte en beschikbare Nederlandse militaire eenheden. Bij deze

inventarisatie speelden de aard en duur van de mogelijke inzet en de operationele gereedheid van de eenheden een rol. Aan de VS is vervolgens een indicatie geven van de eenheden die Nederland mogelijk ter beschikking wilde stellen voor OEF.

De eenheden die Nederland ter beschikking stelde voor OEF konden goed worden ingepast in de internationale verbanden waarbinnen werd geopereerd. Hierbij bleken de opgebouwde samenwerkingsverbanden die de krijgsmachtdelen in de loop der jaren hadden opgebouwd zeer nuttig te zijn. Over het algemeen konden de eenheden goed worden ingepast in de *Command & Control* structuur en sloten de door de Nederlandse eenheden toegepaste procedures (veelal NAVO-procedures) goed aan bij die van de andere coalitiepartners. De opgedragen taken konden, met het moderne materieel, goed opgeleide en gedegen voorbereid personeel, goed worden uitgevoerd.

2.10 Duur van de deelname

In de brief van 9 november 2001¹ meldde de regering dat de eenheden in principe voor een periode van twaalf maanden beschikbaar zouden worden gesteld. Echter, de feitelijke uitzendtermijn van eenheden verschilde per deeloperatie en werd enkele keren verlengd.

Het C-130 detachement werd op verzoek van de VS ter beschikking gesteld voor een periode van zes maanden. Het detachement heeft in de periode april tot september 2002 geopereerd vanaf vliegveld het Manas in Kirgizië.

Bij de stationering van het KDC-10 detachement in Qatar werd aanvankelijk uitgegaan van een plaatsingsduur van 12 maanden. Aangezien later duidelijk werd dat de KDC-10 ook de Nederlandse F-16 jachtvliegtuigen zou moeten ondersteunen in Manas, werd deze missie eerder beëindigd. De uitzending van het KDC-10 detachement vond plaats in de periode van 3 april tot 26 juni 2002.

Aanvankelijk stelde Nederland twee fregatten voor een periode van 12 maanden ter beschikking voor OEF. In verband met de verminderde noodzaak voor grootschalige maritieme presentie was de aanwezigheid van twee Nederlandse fregatten vanaf medio 2002 niet langer noodzakelijk. Daarom werd Hr.Ms Van Amstel, die op 20 juni 2002 het operatiegebied verliet, niet afgelost. Vanaf die tijd was één fregat aanwezig in de wateren rond het Arabische schiereiland. Op 20 december 2002 besloot de Nederlandse regering de presentie van het fregat met 6 maanden te verlengen. Op 30 juni 2003 werd de inzet beëindigd en keerde het fregat op 13 juli 2003 terug in de haven van Den Helder.

Het MPA-detachement ving op 1 juli 2002 aan met de operationele taakuitvoering en werd in principe voor een periode van 12 maanden ter beschikking gesteld. Mede in verband met de beperkte financiële mogelijkheden besloot de regering op 25 juni 2003 de maritieme bijdragen (zowel het fregat als de MPA) aan OEF niet te verlengen. Op 27 juni 2003 keerde het MPA-detachement terug in Nederland.

De F-16 jachtvliegtuigen en de KDC-10, die opereerden vanaf vliegveld Manas in Kirgizië, vingen op 1 oktober 2002 aan met de operationele taakuitvoering en werden in principe voor een periode van zes maanden ter beschikking gesteld. Op 14 februari 2003 besloot de Nederlandse regering, op verzoek van de VS, de aanwezigheid van de F-16's met een periode van 6 maanden te verlengen. De KDC-10 beëindigde de tankeroperaties vanaf Manas op 1 april 2003. Op 25 juni 2003 besloot de rege-

¹ Tweede kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 925, nr. 24.

ring, na een analyse van USCENTCOM van de benodigde luchtsteun door EPAF, op 1 juli 2003 het aantal F-16's van 6 naar 4 te reduceren en op 1 oktober 2003 de stationering van het F-16 detachement op Manas in zijn geheel te beëindigen. Met de terugkeer op 5 oktober 2003 van het grootste deel van het F-16 detachement kwam ook een einde aan de Nederlandse militaire bijdrage aan OEF.

2.11 Juridische aspecten

Voor de stationering van eenheden op het grondgebied van andere naties dienden tussen Nederland en de desbetreffende gastlanden (Qatar, Oman, VAE en Kirgizië) afspraken te worden gemaakt. Gebleken is dat deze onderhandelingen, onder andere als gevolg van nationale wetgeving, zeer tijdrovend waren en dat hierdoor in sommige gevallen de uitzending van detachementen vertragingen opliep. Het uitgangspunt bij de onderhandelingen met de gastlanden was dat Nederland jurisdictie zou behouden over het eigen personeel. In de praktijk bleek dat vooral staten in de Golfregio bij de onderhandelingen over statusverdragen strikt vasthielden aan hun soevereiniteit. Dit resulteerde er in dat Nederland niet in alle gevallen volledige jurisdictie over haar eigen personeel kon behouden. Teneinde de juridische risico's te reduceren werd door de Minister van Defensie in enkele gevallen (KDC-10 detachement in Qatar en MPA-detachement in de VAE) aanvullende gedragsregels opgesteld voor het personeel. Met deze aanvullende gedragsregels werden de juridische risico's in relatie tot het belang van de missies, aanvaardbaar geacht.

Het was ook niet altijd mogelijk om de afspraken met de gastlanden vast te leggen in een zogeheten SOFA, maar in een MOU. Juridisch gezien heeft een SOFA de voorkeur, omdat een MOU een politiek document is waaraan in rechte geen afdwingbare rechten kunnen worden ontleend.

Het verkrijgen van diplomatieke overvliegvergunningen is over het algemeen een tijdrovende aangelegenheid en kan de spoedige ontplooiing van detachementen verhinderen. Bij de inzet van de KDC-10 vanaf Manas heeft het ontbreken van klaringen ertoe geleid dat bepaalde vliegvelden (als uitwijklocatie) niet konden worden gebruikt, waardoor de operationele flexibiliteit niet optimaal was. De KDC-10 moest namelijk rekening houden met een hogere brandstof reserve om de verder weg gelegen uitwijklocaties te kunnen bereiken. Bij de planning van operaties moeten deze vergunningen tijdig worden aangevraagd. Goede afstemming met het Ministerie van Buitenlandse zaken is hierbij essentieel.

Bevinding en aanbeveling:

- Het onderhandelingsproces over de status van uit te zenden Nederlandse militairen met landen in de Golfregio was een tijdrovende aangelegenheid, waarbij bovendien niet in alle gevallen volledige jurisdictie over Nederlands personeel kon worden bedongen. In sommige gevallen heeft dit geleid tot vertraging van de uitzending van detachementen. Het ontbreken van klaringen om vliegvelden te mogen gebruiken, heeft gevolgen gehad voor de operationele flexibiliteit van de KDC-10. Het is noodzakelijk dat bij toekomstige operaties zo snel mogelijk wordt begonnen met SOFA/MOU-onderhandelingen en bij de planning van de ontplooiing van eenheden rekening te houden met de benodigde tijd om overvlieg- en of landingsvergunningen te verkrijgen (inmiddels is dit vastgelegd in procedures).

3 Nederlandse militaire bijdragen aan Operatie Enduring Freedom

3.1 Deelname van fregatten aan Operatie Enduring Freedom

3.1.1 Algemeen

De Nederlandse maritieme bijdrage aan OEF in het gebied van USCENTCOM bestond initieel uit twee schepen, te weten Hr.Ms. Philips van Almonde en Hr.Ms. Van Amstel. Na een periode van zes maanden verkleinde Nederland de bijdrage tot één fregat. Achtereenvolgens hebben Hr.Ms. Van Galen en Hr. Ms. Van Nes, elk voor een periode van circa zes maanden deelgenomen aan OEF. Het laatste fregat, Hr.Ms. Karel Doorman nam voor circa vier maanden deel aan de operatie en keerde op 13 juli 2003 terug in Den Helder. Naast de inzet van fregatten droeg de KM ook twee keer bij met de inzet van de onderzeeboot Hr.Ms. Walrus (eind 2002 en voorjaar 2003) ten behoeve van inlichtingenverzameling. In deze evaluatie zal, in verband met het geclassificeerde karakter hiervan, niet verder worden ingegaan op het verloop van de inzet van deze onderzeeboot. In totaal zijn circa 1400 KM militairen in het kader van OEF uitgezonden naar het operatiegebied.

3.1.2 Planning en voorbereiding

De eerste twee uitgezonden fregatten konden als gevolg van de zeer korte reactietijd weinig voorbereidingen treffen. De later uitgezonden fregatten hadden meer voorbereidingstijd tot hun beschikking en konden daarnaast terugvallen op de ervaring en kennis van eerder uitgezonden fregatten. Gedurende de reis van de fregatten naar het operatiegebied (ongeveer drie weken) werd aandacht geschonken aan het «missiegericht» opwerken van de bemanning, waarbij, uitgaande van het verwachte dreigingsscenario, diverse disciplines werden beoefend. Zo werd aandacht besteed aan het opwerken van de *boardingteams*¹, calamiteitenbestrijding, NBC-gereedheid en *force protection* in havens. De KM beziet op dit moment de mogelijkheden om eenheden bij uitzendingen, analoog aan de Missie Gerichte Instructie van de KL, een korte specifieke gerichte trainingsperiode te geven.

3.1.3 Operationele taakuitvoering

De fregatten werden voornamelijk ingezet in de wateren rond het Arabisch schiereiland voor het uitvoeren van waarnemingen en inlichtingenverzameling (*Intelligence Surveillance and Reconnaissance*; ISR) om eventuele verplaatsingen van de in Afghanistan opererende terroristische groeperingen en wapentransporten naar elders te signaleren. Tevens werden de schepen ingezet voor het uitvoeren van escorte- en beveiligings-taken. Begin april 2002 besloot de regering, op basis van aanvullende informatie over de wijze van optreden van andere landen van de coalitie, over te gaan tot een beperkte uitbreiding van de taken van de fregatten. De commandanten van de fregatten werd, in het kader van *Leadership-/Maritime Interdiction Operations* (LIO/MIO, later samengevat onder OEF MIO) toegestaan *boarding* operaties uit te voeren indien de gezagvoerder van het te onderzoeken schip zich daar niet tegen verzette (*consensual visits*). Indien aan boord verdachte personen of goederen aangetroffen zouden worden, zou het Nederlands personeel van boord gaan en de Amerikaanse eenheden op de hoogte stellen. Deze bevoegdheden kwamen in grote lijnen overeen met de wijze van optreden van andere coalitielanden. Om deze *boarding* operaties te kunnen uitvoeren werden de *boardingteams* van de fregatten uitgebreid met *guardteams* van het Korps mariniers. In totaal zijn door de uitgezonden fregatten 171 *boardings*, 6118 ondervragingen en 82 escortes uitgevoerd. Deze *boardings* en

¹ Boardingteam is een inspectieteam van het fregat. Deze teams worden ingezet bij de inspecties van schepen. Het team wordt geformeerd uit de bemanning van een fregat. Ter beveiliging wordt een guardteam, bestaande uit leden van het Korps mariniers, toegevoegd aan het boardingteam.

ondervragingen hebben ertoe geleid dat goed inzicht werd verkregen in het maritieme verkeer in de wateren rond het Arabisch schiereiland.

Gedurende de deelname van fregatten aan OEF zijn continue Lynx-helikopters geëmbarkeerd geweest aan boord van de fregatten. Deze helikopters vervulden bij de OEF MIO-operaties een belangrijke rol door waarnemingstaken uit te voeren. Daarnaast werden de helikopters ingezet voor transportvluchten tussen coalitieschepen en van de moederschepen naar de wal. Gebleken is dat de Lynx-helikopters veel onderhoud nodig hadden om onder de geldende klimatologische omstandigheden te kunnen opereren. Een aangepast, intensief onderhoudschema heeft er voor gezorgd dat de helikopters maximaal operationeel inzetbaar waren.

De fregatten werden onder *Operational Control* (OPCON) gesteld van de *Commander Joint Forces Maritime Component Commander* in Bahrein. Tot het voorjaar van 2003 vielen de KM-eenheden onder de *Commanders Task Force* (CTF), CTF 50, 57 en 54. Echter, in de aanloop naar *Operation Iraqi Freedom* (OIF) ontstond de noodzaak om in de commandostructuur een onderscheid te maken tussen OEF en OIF eenheden. Daarom werden de fregatten vanaf 5 februari 2003 ingedeeld in een aparte, onder OEF ressorterende TF 151. Deze TF 151 werd geleid door een Canadese commandant. Tijdens havenbezoeken werd OPCON over de schepen, voor de duur van de havenbezoeken, overgedragen aan de Commandant Zeemacht Nederland. Dit werd gedaan omdat anders voldaan moest worden aan de strenge Amerikaanse beschermingsmaatregelen, die alleen (met steun van de Amerikaanse marine) in Bahrein haalbaar waren. De gehanteerde commandostructuur is gedurende de gehele periode eenduidig en helder geweest.

Bevinding:

- De operaties van Nederlandse fregatten in de wateren rond het Arabische schiereiland, waarbij *boardings*, escortes en ondervragingen zijn uitgevoerd, hadden een preventieve werking en hebben de verplaatsing van verdachte goederen en personen vanuit Afghanistan naar elders bemoeilijkt.

3.1.4 Risico's

Op zee bestond de dreiging vooral uit de mogelijkheid dat met of vanaf snelle vaartuigen of kleine vliegtuigen een aanslag zou worden gepleegd op maritieme eenheden. Om naderende schepen of vliegtuigen te waarschuwen, en zo nodig tot koerswijziging of tot stoppen te dwingen, waren de fregatten voorzien van waarschuwingssystemen en wapens. Slechts sporadisch zijn de fregatten overgegaan tot het geven van waarschuwingsschoten. Dit betrof gevallen waarbij dicht naderende vaartuigen niet reageerden op herhaalde, in de *Rules of Engagement* (ROE) vastgelegde en geautoriseerde waarschuwingmogelijkheden. Er hebben zich geen aanslagen op Nederlandse eenheden voorgedaan.

Ook aan het uitvoeren van *boardings* waren risico's verbonden. Zo bestond de mogelijkheid dat bij een *boarding* een confrontatie zou plaatsvinden met bemanning of passagiers van het te onderzoeken vaartuig. Om dit risico te beperken waren gedurende de *boardings* de *guardteams* van het Korps mariniers aanwezig op het te onderzoeken schip. Daarnaast bevonden de fregatten zich vlak naast het te *boarden* schip en waren wachtposten met mitrailleurs aanwezig op de fregatten.

Gedurende havenbezoeken bestond eveneens de mogelijkheid dat de Nederlandse schepen slachtoffer zouden worden van terroristische aanslagen. Op basis van goede inlichtingen werden in de regio slechts die

havens bezocht waar de dreiging relatief laag werd ingeschat. Daarnaast werden zowel in de havens als op de schepen aanvullende beschermingsmaatregelen getroffen om de kwetsbaarheid in de havens te verminderen.

Bevinding:

- Gedurende de uitzendingen van de fregatten zijn, mede als gevolg van de goede voorbereiding, de professionele taakuitvoering en de getroffen beschermingsmaatregelen, de risico's beperkt gebleven.

3.1.5 Materieel en logistiek

Om de uitgezonden KM-eenheden in personele, materiele en operationele zin optimaal te ondersteunen activeerde de KM in januari 2002 de *Enduring Freedom Support Cell* (EFSC). De vanuit de EFSC geïnitieerde logistieke keten zorgde voor een snelle afhandeling van de aanvragen op het vlak van personeel, vracht en post. In de uitvoering kreeg de EFSC ondersteuning van de Defensie Verkeers en Vervoersorganisatie en de defensie attaché in Abu Dhabi. Later, is een logistiek coördinator voor het operatiegebied toegevoegd aan de defensie attaché in Abu Dhabi. Deze functionaris was belast met de inkomende en uitgaande goederenstromen, de opvang van inkomend en uitgaand personeel en de voorbereiding van havenbezoeken. Alle uitgezonden eenheden (fregatten, onderzeeboot en het marinepatrouillevliegtuig) waren tevreden over deze projectmatige aanpak en ondersteuning. Bij de ondersteuning van de uitzending van Hr.Ms Rotterdam, in het kader van de *United Nations Mission* in Liberia (UNMIL), heeft de KM wederom gebruikt gemaakt van een dergelijke ondersteuningscel.

Bevinding:

- De projectmatige ondersteuning van de uitgezonden maritieme eenheden in de vorm van de Enduring Freedom Support Cel, heeft goed voldaan. Deze opzet kan als model dienen voor de operationele, logistieke, materiele en personele ondersteuning van toekomstige maritieme operaties.

3.2 Maritiem patrouillevliegtuig detachement in de Verenigde Arabische Emiraten

3.2.1 Algemeen

In hun initiële verzoek ter ondersteuning van OEF hadden de VS aangegeven ook behoefte te hebben aan maritieme patrouillevliegtuigen (MPA) voor het uitvoeren van waarnemingen en inlichtingenverzameling in het verantwoordelijkheidsgebied van USCENCOM. In de periode 1 juli 2002 tot 1 juli 2003 heeft een MPA-detachement¹ geopereerd vanuit de Verenigde Arabische Emiraten (VAE). De vliegoperaties werden uitgevoerd in het verantwoordelijkheidsgebied van USCENCOM ten behoeve van OEF.

3.2.2 Planning en voorbereiding

De voorbereidingen voor de uitzending van het MPA-detachement begonnen reeds in december 2001. Tijdens de voorbereiding op de uitzending was het in eerste instantie niet bekend vanaf welke basis het detachement zou gaan opereren. In de periode voorafgaande aan de uitzending werd een inventarisatie gemaakt van mogelijke vliegvelden. De beschikbare faciliteiten op deze vliegvelden varieerden van geheel toegerust tot uitsluitend start- en landingsbaan. In maart 2002 werd pas duidelijk dat het detachement zou gaan opereren vanaf een vliegveld in de VAE. Nadat vervolgens in april 2002 toestemming was verleend voor statione-

¹ In totaal zijn 13 detachementen, elk voor een periode van circa 30 dagen uitgezonden geweest.

ring in de VAE, werden nadere verkenningen en voorbereidingen getroffen. De keuze om vanaf de VAE te opereren werd vooral bepaald door de korte afstand ten opzichte van het operatiegebied, de aanwezige faciliteiten, het gegeven dat Canada met hetzelfde type vliegtuig al vanaf deze locatie opereerde en de bestaande maritieme samenwerking tussen Nederland en de VAE.

3.2.3 Operationele taakuitvoering

Op 29 juni arriveerde het eerste detachement in de VAE en op 1 juli 2002 vond de eerste operationele vlucht plaats. Aanvankelijk werden door het MPA-detachement *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance* (ISR)-missies uitgevoerd boven de Golf van Oman, de Noord Arabische Zee en de Hoorn van Afrika. Eind 2002 verzochten de VS Nederland om de MPA ook boven Afghanistan in te zetten. Reden hiervoor was dat uitsluitend de Nederlandse en Amerikaanse marinepatrouillevliegtuigen van het type Orion P3C beschikten over een infrarood detectiesysteem waarmee vanaf grote hoogte hoogwaardig beeldmateriaal kon worden gemaakt van de grondsituatie in Afghanistan. Omdat niet alle Amerikaanse toestellen beschikten over dit systeem er hierdoor schaarste in het inzetgebied was ontstaan, besloot de regering tegemoet te komen aan dit Amerikaanse verzoek. Nadat het personeel aanvullend was opgeleid, voerde het MPA-detachement op 13 januari 2003 zijn eerste operationele vlucht uit boven Afghanistan.

De achtereenvolgende detachementen hebben tot en met 26 juni 2003 in totaal 156 missies gevlogen, waarbij 1290 vliegreuren zijn gemaakt. De Nederlandse MPA's hebben gedurende de inzet periode bijgedragen aan het in kaart brengen van de scheepsbewegingen rond het Arabisch schiereiland en het ondersteunen van grondtroepen in Afghanistan. Met behulp van de infraroodcamera van de MPA zijn enkele keren bij duisternis verdachte bootjes opgespoord en konden marineschepen en helikopters van de coalitie naar de desbetreffende plaats worden gedirigeerd.

Het MPA-detachement werd onder OPCON gesteld van *Commander Task Force 57* (CTF 57) in Bahrein. De gehanteerde commandostructuur was tijdens de gehele inzet van het MPA-detachement helder en eenduidig

3.2.4 Risico's

De operationele risico's tijdens de ISR-missies boven de wateren rond het Arabische schiereiland waren beperkt; het vliegtuig vloog op grote hoogte en de bemanningen waren opgeleid voor *sea survival*. De operationele risico's die verbonden waren aan het vliegen boven Afghanistan werden afgedekt door aanvullende opleidingen van de bemanningen en verstrekking van aanvullende uitrusting. Bovendien was het vliegtuig voor het vliegen boven land uitgerust met zelfbeschermingsmiddelen tegen grondlucht raketten. Ook hier opereerde de MPA op grote vlieghoogte.

Ten behoeve van de stationering van het MPA-detachement in de VAE bleek het gastland niet bereid een SOFA¹ af te sluiten. Net als voor Canada was een *Memorandum of Understanding* (MOU)² de hoogst haalbare juridische oplossing. Nederland kon in de onderhandelingen niet bewerkstelligen dat nationale jurisdictie over het eigen personeel kon worden behouden. Nederlandse militairen zouden hierdoor mogelijk onderworpen kunnen worden aan de jurisdictie van een vreemde natie met een afwijkend juridisch systeem. Om de juridische risico's voor het Nederlands personeel te reduceren werden daarom aanvullende gedragsregels opgesteld. De strekking van deze gedragsregels was dat het contact met de lokale bevolking tot het operationeel noodzakelijke werd gereduceerd.

¹ Een Status of Forces Agreement; «SOFA», is een juridisch bindend document waarin de status van het uitgezonden personeel van het ene land op het grondgebied van het andere land is geregeld.

² Een Memorandum of Understanding; «MOU», is politiek bindend document waaraan in rechte geen afdwingbare rechten kunnen worden ontleend.

Gedurende de uitzending van het MPA-detachement hebben zich op dit vlak geen bijzonderheden voorgedaan.

3.2.5 Materieel en logistiek

Het MPA-detachement werkte nauw samen met het Canadese luchtmacht-detachement, dat ook vanaf hetzelfde vliegveld opereerde. Er werd niet alleen op personeels en materiële logistiek vlak samengewerkt, het Canadese detachement verleende ook beperkte missie ondersteuning ten behoeve van de Nederlandse MPA. De samenwerking werd in een MOU¹ met Canada vastgelegd. De samenwerking met Canada verliep goed en heeft wezenlijk bijgedragen aan het welslagen van de missie.

Daar waar medegebruik met Canada niet mogelijk was, werd materieel ingevlogen vanuit Nederland. In een enkel geval is uit kostenoverwegingen materieel lokaal aangeschaft. De logistieke lijn voor onderdelen en andere materialen verliep via de Defensie Vervoers en Verkeers Organisatie (DVVO).

Bevinding:

- De samenwerking met Canada verliep goed en heeft bijgedragen aan een doelmatige en efficiënte taakuitvoering van het MPA-detachement in de VAE.

3.3 F-16 en KDC-10 detachement in Kirgizië

3.3.1 Algemeen

Op 5 december 2001 richtten de VS het verzoek aan Nederland om zes F-16 jachtvliegtuigen in een verkenningsrol ter beschikking te stellen voor OEF. Gezien het eerder gedane aanbod (brief 9 november 2001) stond de Nederlandse regering positief ten opzichte van dat verzoek. Op 21 december 2001 informeerde de regering de Kamer dat zes F-16 jachtvliegtuigen voor tactische luchtsteun aan grondtroepen zouden worden ingezet. Hiermee kwam de aanvankelijke toegewezen verkenningstaak te vervallen. Vanwege de stationering van Franse jachtvliegtuigen op het vliegveld Manas in het voorjaar van 2002, de beperkt beschikbare ruimte op het vliegveld en de gewijzigde plannen van de VS, werd besloten de uitzending van het Nederlandse F-16 detachement uit te stellen. Daar kwam nog bij dat door het intensieve gebruik van het vliegveld Manas de rolbanen onderhevig waren aan slijtage en moesten worden hersteld. Op basis hiervan besloot USCENTCOM het tijdstip van stationering van de Nederlandse F-16's naar oktober 2002 te verschuiven. Het eerste detachement ving op 1 oktober 2002 aan met de operationele taakuitvoering. In totaal zijn vier detachementen, afkomstig van de vliegbases Volkel, Twenthe en Leeuwarden, elk voor een periode van circa drie maanden uitgezonden naar Manas. Ter beveiliging van de opstelplaatsen van de F-16's en het gebied rond de start- en landingsbanen werden object grond verdedigings pelotons (OGRV) toegevoegd aan de detachementen. Ter ondersteuning van de F-16 jachtvliegtuigen voerde de KDC-10 *Air to Air Refueling* (AAR)-taken en logistieke ondersteuningsvluchten uit. Op 1 april 2003 keerde de KDC-10 terug naar Nederland en ondersteunde het vanaf die tijd alleen nog de transitvluchten van F-16's die voor groot onderhoud terug moesten keren naar Nederland. Op 1 oktober 2003 beëindigde Nederland de inzet van F-16 jachtvliegtuigen vanaf Manas.

De inzet van de F-16 jachtvliegtuigen vond plaats tot 1 april 2003, evenals de eerdere C-130-missie in Manas, in een Noors-Deens-Nederlands verband onder de verzamelnaam *European Participating Air Forces* (EPAF). Per 1 april 2003 leverde Noorwegen geen F-16 jachtvliegtuigen

¹ De MOU tussen Canada en Nederland is op locatie verder uitgewerkt in een zogenaamde Implementing Agreement waarin een aantal afspraken tot in detail werden omschreven.

meer aan OEF en trok zich met ingang van deze datum terug uit dit samenwerkingsverband. De Deens-Nederlandse samenwerking is in dit verband gecontinueerd tot 1 oktober 2003. Het EPAF F-16 detachement bestond uit 18 F-16 jachtvliegtuigen en 440 militairen uit de drie betrokken landen. De samenwerking binnen dit internationale EPAF-detachement verliep in het algemeen goed. Het EPAF F-16 detachement was geïntegreerd in de Amerikaanse *376 Air Expeditionary Wing*. De operationele controle kwam in handen van USCENTCOM in Tampa, die dit mandaatteerde aan *Command Joint Forces Air Component Commander (CJFACC)* op Prince Sultan Airbase in Saoedi-Arabië. De toegepaste commandostructuur was helder en eenduidig.

3.3.2 Planning en voorbereiding

Op de betrokken Nederlandse vliegbases werden projectgroepen gevormd die belast waren met het toezicht op het uitvoeren van alle voorbereidende werkzaamheden voor de uitzending van het desbetreffende F-16 detachement. Via deze projectgroepen verliep ook de communicatie met de vliegbasis die op dat moment een F-16 detachement had uitgezonden naar Manas. Deze constructie, die er voor zorgde dat de communicatie tussen de vliegbases gestructureerd en gecoördineerd verliep, is succesvol gebleken. Alle uitgezonden militairen hebben een missiegerichte opleiding doorlopen alvorens op uitzending te gaan. Tijdens de voorbereiding van de missie werd voor de onderlinge steunverlening en logistieke ondersteuning van het EPAF-detachement afspraken gemaakt met Denemarken en Noorwegen.

3.3.3 Operationele taakuitvoering

3.3.3.1 Uitvoering F-16 operaties

De opdracht van de achtereenvolgende detachementen bestond uit het verlenen van luchtsteun aan de grondoperaties van de internationale coalitie onder leiding van de VS in OEF in Afghanistan, en, in noodsituaties, eventueel ook aan de eenheden van ISAF (*International Security Assistance Force*). Daarnaast werd begeleiding van transportvluchten bij operaties in en uit *Forward Operating Locations* uitgevoerd. In totaal hebben de Nederlandse F-16 EPAF detachementen circa 800 sorties gevlogen boven het Afghaanse grondgebied, waarbij ongeveer 4600 vliegreuren zijn gemaakt. De missies werden zowel bij dag als bij nacht in zogenaamde *national pairs* uitgevoerd. De missieduur van een sortie bedroeg gemiddeld 5,75 vliegreuren. Doorgaans was de verschijning of het geluid van jachtvliegtuigen voldoende om mogelijke crisissituaties te bezweren. Een aantal keer hebben Nederlandse F-16 jachtvliegtuigen ter ondersteuning van grondtroepen van OEF daadwerkelijk wapens ingezet. Hierbij werden alleen precisie wapens ingezet waarbij de benodigde laser doelgeleiding werd verzorgd door de F-16 of door eenheden op de grond. Hierdoor werd op voorhand de kans op ongewilde nevenschade tot een minimum beperkt. Alle doelen waarop werd gevuurd waren in overeenstemming met de richtlijnen die waren vastgelegd in de geweldsinstructie (*Rules of Engagement*) voor de Nederlandse F-16 jachtvliegtuigen.

Om zeker te stellen dat de Nederlandse F-16's alleen werden ingezet in overeenstemming met de Nederlandse richtlijnen, bestond het voorplan één Nederlandse liaisonofficier te plaatsen bij het hoofdkwartier in Saoedi-Arabië waar de planning voor de vluchten plaatsvond. Nederland kreeg – evenals vele andere coalitielanden – geen diplomatieke toestemming om militairen in dit land te plaatsen. Daarom werden twee Nederlandse liaisonofficieren ondergebracht bij een coalitiehoofdkwartier in Bagram in Afghanistan, waar de doelselectie voor de vluchten plaatsvond.

Toen in maart 2003 het hoofdkwartier, waar de planning voor de vluchten plaatsvond, verplaatste van Saoedi-Arabië naar Qatar, werd alsnog een Nederlandse liaisonofficier geplaatst in dit hoofdkwartier. Op deze wijze konden de Nederlandse liaisonofficiërs, in het geval dat de inzet van F-16's plaatsvond in van te voren geplande missies, er zich van overtuigen dat de doelselectie in overeenstemming was met de Nederlandse richtlijnen.

Aangezien er geen Nederlandse militairen aanwezig waren in het inzetgebied van de F-16's in Afghanistan, was Nederland voor wat betreft de resultaten van de inzet van de F-16's afhankelijk van de VS. Uit de aan Nederland ter beschikking gestelde informatie bleek dat bij de acties geen burgerslachtoffers zijn gevallen. De Nederlandse F-16 jachtvliegtuigen hebben uitsluitend steun verleend aan grondtroepen van OEF en niet aan ISAF-eenheden.

Bevinding:

- Inzet van Nederlandse F-16 jachtvliegtuigen in het kader van OEF heeft uitsluitend plaatsgevonden binnen de gestelde randvoorwaarden van de Nederlandse regering. De constructie, waarbij Nederlandse liaisonofficiërs waren geplaatst op de hoofdkwartieren waar de planning en doelselectie voor de vluchten plaatsvond, heeft goed gefunctioneerd.

3.3.3.2 Uitvoering KDC-10 operaties

De KDC-10 had als primaire taak het uitvoeren van *Air to Air Refueling* (AAR)-missies boven het Afgaanse grondgebied. Daarnaast was de KDC-10 ook beschikbaar voor wekelijkse *shuttle- en ferry*vluchten van en naar Nederland. In totaal zijn 78 AAR-missies gevlogen, waarbij 3 000 000 pond brandstof werd afgegeven aan jachtvliegtuigen, maar ook aan Amerikaanse tankervliegtuigen. Op 26 maart 2003 voerde de KDC-10 de laatste AAR-missie boven Afghanistan uit. In de periode 1 april tot 30 september 2003 werd het vliegtuig alleen nog ingezet voor wekelijkse vluchten tussen Eindhoven en Manas, waarbij personeel en vracht werden getransporteerd.

3.3.4 Risico's

De veiligheidsrisico's waren hoofdzakelijk gerelateerd aan het vliegen boven Afghanistan, zoals de mogelijke dreiging van luchtafweergeschut, grond-luchtraketten en het vliegen boven de zeer hoge bergen tussen Manas en Afghanistan. Vooral de extreme koude in deze bergen vormde een risico, omdat een F-16 piloot slechts een beperkt overlevingspakket bij zich had na het gebruik van zijn schietstoel. Bovendien konden de *search and rescue* -helikopters, in verband met de extreme hoogtes van de bergketens, niet op iedere plaats een gestrande piloot bereiken. Met uitzondering van één voorzorgslanding van een F-16 op het vliegveld van de coalitie in Bagram (Afghanistan) hebben zich tijdens het uitvoeren van de missies geen noemenswaardige technische problemen voorgedaan. Door de uitgestrektheid van het civiele deel van Manas en de beperkte afrastering van het vliegveld, moest er altijd rekening worden gehouden met lokale dreiging/invloeden van buitenaf. Door zichtbare aanwezigheid van het OGRV-peloton en intensieve patrouillegang werd hierop ingespeeld.

3.3.5 Materieel en Logistiek

Voor de ondersteuning tijdens de uitzendperiode was het detachement voor veel zaken aangewezen op de vliegbasis Eindhoven. Door de wekelijkse shuttlevlucht van de KDC-10 tussen Manas en Eindhoven was een snelle levering van materieel en reserveonderdelen gegarandeerd. Op het

gebied van vliegtuiggebonden materieel werd per land in principe volledig zelfstandig geopereerd. Het reserveonderdelenpakket van het Nederlandse F-16-detachement bleek bij aanvang te beperkt te zijn en werd daarom gedurende de missie bijgesteld. In een aantal gevallen werd tussen het Noorse, Deense en Nederlandse EPAF-detachementen onderling steun verleend om de vliegtuigen operationeel inzetbaar te houden.

Op verzoek van de Klu heeft de Auditdienst Defensie in september 2003 een onderzoek uitgevoerd naar o.a. het materieelbeheer van het F-16 detachement. Uit dit onderzoek bleek dat er noch in het uitzendgebied, noch in Nederland een volledige en eenduidige administratie aanwezig was van al het in het operatiegebied aanwezige materieel. In reactie op dit onderzoek is inmiddels besloten dat bij toekomstige uitzendingen na circa twee maanden na de ontplooiing van het detachement een audit zal worden uitgevoerd. Zo heeft inmiddels bij het detachement Apache-gevechtshelikopters in Kabul een dergelijke audit plaatsgevonden.

4 Financiën

De Nederlandse militaire bijdrage aan OEF is in de loop van 2002 en 2003 meerdere keren aangepast. Deze aanpassingen hadden te maken met wijzigingen in de ter beschikking gestelde eenheden, het aantal ingezette eenheden, de wijze van inzet en de duur van de inzet van deze eenheden. Aanvankelijk bedroeg de inzet één KDC-10 tankervliegtuig, één MPA, één onderzeeboot en twee fregatten. Medio 2002 is één fregat teruggetrokken en werd een C-130 en een detachement F16 jachtvliegtuigen uitgezonden. De inzet van dit detachement F16's werd vervolgens verlengd, waarbij de omvang van het detachement op later tijdstip van 6 naar 4 F 16's werd teruggebracht. Belangrijkste redenen voor de tussentijdse aanpassingen van de begroting van Operatie Enduring Freedom betreffen dan ook de wijzigingen en verlengingen van inzet van middelen. Bij iedere aanpassing is de raming voor de operatie aangepast en vervolgens in de opeenvolgende begrotingswetten verwerkt. De additionele uitgaven voor de operatie Enduring Freedom bedragen uiteindelijk in totaal ruim **59,5 miljoen euro**, waarvan 31,8 miljoen euro in 2003 is gerealiseerd en 27,7 miljoen euro in 2002. Voor 2004 worden geen noemenswaardige uitgaven voor Operatie Enduring Freedom meer verwacht. Wel wordt nog ± 3,9 miljoen aan ontvangsten van Denemarken en Noorwegen verwacht in verband met de gemeenschappelijke deelname aan het EPAF-detachement. Vorderingen hiertoe zijn reeds bij beide landen ingesteld. Van deze te ontvangen 3,9 miljoen euro zal circa 600 000 euro ten goede komen van HGIS komen en de overige 3,3 miljoen euro ten goede komen van de Koninklijke luchtmacht.