

## **Eindevaluatie Provincial Reconstruction Team Baghlan**

**5 juli 2004 – 30 september 2006**



15 mei 2007

## Inhoudsopgave

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Inhoudsopgave .....</b>                | <b>2</b>  |
| 1. Inleiding .....                        | 3         |
| 1.1. PRT Baghlan .....                    | 3         |
| 1.2. Doelstelling .....                   | 3         |
| 1.3. Structuur .....                      | 4         |
| 2. Achtergronden van de operatie .....    | 5         |
| 2.1. Het conflict .....                   | 5         |
| 2.2. ISAF .....                           | 5         |
| 3. Elementen van het toetsingskader ..... | 6         |
| 3.1. Gronden voor deelname .....          | 6         |
| 3.2. Politieke aspecten .....             | 6         |
| 3.3. Mandaat .....                        | 7         |
| 3.4. Militaire aspecten .....             | 7         |
| 4. Operationele aspecten .....            | 14        |
| 4.1 Planning en voorbereiding .....       | 14        |
| 4.2 Uitvoering .....                      | 15        |
| 4.3 Thema's .....                         | 23        |
| 4.4 Afrondingsfase .....                  | 32        |
| 5. Afsluiting .....                       | 34        |
| <b>Afkortingen .....</b>                  | <b>36</b> |
| <b>Bevindingen en aanbevelingen .....</b> | <b>38</b> |

## 1. Inleiding

### 1.1. PRT Baghlan

Op 30 september 2006 kwam een einde aan de inzet van het Nederlandse *Provincial Reconstruction Team* (PRT) in de Noord-Afghaanse provincie Baghlan. Het PRT was gevestigd in de provinciale hoofdstad Pol-e Khomri en is vanaf oktober 2004 operationeel geweest. In Baghlan zijn achtereenvolgens zes detachementen ingezet, elk met een omvang van tussen de 150 en 180 militairen. De detachementen bestonden steeds uit personeel van de vier Operationele Commando's (OPCO's)<sup>1</sup> en een Politiek Adviseur (POLAD) van het ministerie van buitenlandse zaken. Na overdracht van het PRT aan Hongarije, verlieten in oktober 2006 de laatste Nederlandse militairen Baghlan.



### 1.2. Doelstelling

In deze eindevaluatie wordt de inzet van het Nederlandse PRT in Baghlan beschouwd.

De eindevaluatie is gestructureerd op basis van de politieke en militaire elementen van het Toetsingskader, zoals geformuleerd naar aanleiding van de uitkomsten van het debat over het rapport van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen (TCBU). De evaluatie beoogt ten eerste de uitgangspunten, verwachtingen en doelstellingen van het regeringsbesluit tot uitzending, zoals verwoord in de Kamerbrief van 14 juli 2004, 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, om hieruit voor lopende en toekomstige operaties lering te trekken.

Deze eindevaluatie is tot stand gekomen onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministers van buitenlandse zaken en defensie.

---

<sup>1</sup> De Bestuursvernieuwing bij defensie kreeg zijn beslag na aanvang van deze missie. Omwille van de duidelijkheid zijn in deze evaluatie de nieuwe organisatorische benamingen gebruikt.

### **1.3. Structuur**

De evaluatie bestaat uit vijf delen. Na hoofdstuk 1, de inleiding, worden in hoofdstuk 2 de achtergronden van de operatie geschetst. Vervolgens komen in hoofdstuk 3 de elementen uit het Toetsingskader aan de orde, waarna in hoofdstuk 4 de missie in militair-operationeel opzicht wordt belicht. In hoofdstuk 5 wordt de evaluatie afgesloten. Tenslotte volgen een overzicht van de gebruikte afkortingen en een bijlage met daarin opgenomen een overzicht met aanbevelingen.

## 2. Achtergronden van de operatie

### 2.1. Het conflict

In 1994 manifesteerde zich in Afghanistan onverwachts een nieuwe militaire en politieke macht, de Taliban. Het land verviel in een jarenlange burgeroorlog en in september 1996 viel de hoofdstad Kabul in handen van de Taliban. De Taliban drongen de bevolking in de door hen veroverde gebieden een rechtlijnige versie van de islamitische shari'a wetgeving op. Ook verleenden de Taliban gastvrijheid en trainingsmogelijkheden aan het terroristische Al Qa'ida netwerk rond Osama bin Laden.

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 1373<sup>2</sup> (d.d. 28 september 2001), startte de Verenigde Staten op 7 oktober 2001 *Operation Enduring Freedom* (OEF). Deze operatie richtte zich in eerste instantie tegen militaire installaties van de Taliban en tegen de trainingskampen van Al Qa'ida. De Noordelijke Alliantie, een 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 in Afghanistan geen politiek- en veiligheidsvacuüm mocht ontstaan en dat zo spoedig mogelijk met de wederopbouw van het land moest worden begonnen.

Eind november en begin december 2001 vond in Bonn een door de VN geïnitieerde vergadering plaats. Deze vergadering, onder leiding van de speciale vertegenwoordiger van de secretaris generaal van de Verenigde Naties voor Afghanistan, Lakhdar Brahimi, leidde tot het Akkoord van Bonn. Hierin werd het beoogde democratiseringsproces voor een periode van vijf jaar beschreven, te beginnen met presidentsverkiezingen (2004) en naderhand verkiezingen voor parlement en provinciale raden (2005). Verder werd besloten een interim-regering te benoemen met als premier Hamid Karzai en werd ingestemd met de komst van een vredesmacht: de *International Security Assistance Force* (ISAF).

### 2.2. ISAF

ISAF werd met VN-veiligheidsraad resolutie 1386 (20 december 2001) in het leven geroepen en is sinds begin 2002 actief in Afghanistan met een VN-hoofdstuk VII mandaat. Aanvankelijk beperkte het operatiegebied van ISAF zich tot de hoofdstad Kabul en directe omgeving. De Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) heeft sinds 11 augustus 2003 het commando over ISAF. Op 13 oktober 2003 verleende de VN-veiligheidsraad met resolutie 1510 ISAF het mandaat om ook buiten Kabul de Afgaanse regering te assisteren bij het handhaven van de veiligheid. Op 31 december 2003 werden de vier noordoostelijke provincies onder verantwoordelijkheid van ISAF gebracht.

---

<sup>2</sup> 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.

### 3. Elementen van het toetsingskader

#### 3.1. Gronden voor deelname

Sinds eind 2001 zijn de inspanningen van de internationale gemeenschap voor de stabilisering van Afghanistan erop gericht te voorkomen dat dit land nogmaals een vrijplaats voor het internationale terrorisme zou kunnen worden en de omstandigheden te creëren voor de totstandkoming van een vrij, democratisch en welvend Afghanistan. Nederland levert als lid van de internationale gemeenschap sinds eind 2001 een bijdrage aan de stabilisering van Afghanistan en de strijd tegen het internationale terrorisme middels het leveren van zowel militaire als financiële ondersteuning.

Voor een duurzame ontwikkeling naar een veilige en stabiele samenleving in Afghanistan blijft het noodzakelijk om het gezag van de centrale regering te vergroten, de invloed van de lokale machthebbers in te perken, de milities te ontwapenen en de criminaliteit te bestrijden. Dit zijn primair taken van de Afghanen zelf, die daarbij echter de hulp hebben ingeroepen van de internationale gemeenschap. Zoals bekend heeft de Afghaanse regering, bij monde van president Karzai, bij meerdere gelegenheden opgeroepen tot de inzet van additionele buitenlandse militairen in Afghanistan. De president richtte deze oproep in het bijzonder tot de NAVO. ISAF stelde de Afghaanse regering in staat aan te vangen met de uitvoering van de Bonn-akkoorden door ondersteuning bij de handhaving van de veiligheid in Kabul en omstreken. Eén van de belangrijkste problemen bleef evenwel het gebrek aan veiligheid buiten Kabul. Meer veiligheid was (en is) een voorwaarde voor de verdere wederopbouw van het land. In resolutie 1536 van 26 maart 2004 heeft de VN-veiligheidsraad het belang benadrukt van het uitbreiden van het gezag van de centrale regering tot geheel Afghanistan en daarbij een beroep gedaan op troepenleverende landen de middelen ter beschikking te stellen die nodig zijn voor de volledige uitvoering van het ISAF-mandaat. De VN-veiligheidsraad was daarbij van oordeel dat de toestand in Afghanistan nog steeds een bedreiging vormt voor de internationale vrede en veiligheid. Op 25 juni 2004 verzocht de secretaris-generaal van de VN de secretaris-generaal van de NAVO vóór aanvang van de in september 2004 verwachte verkiezingen, onder meer vijf extra PRTs te ontplooiën in het noorden van Afghanistan. Deze uitbreiding, geëffectueerd op 1 juli 2004, is bekend geworden onder de aanduiding *Stage I*. De Nederlandse regering besloot op 14 juli 2004 tot een verdere bijdrage aan ISAF door als *Lead Nation* de leiding op zich te nemen van een PRT in de provincie Baghlan (Tweede Kamerstuk 27925 nr. 133).

#### 3.2. Politieke aspecten

**Bestuur.** Op het gebied van staatsvorming en politiek is de afgelopen jaren een aantal belangrijke stappen gezet. Begin 2004 werd een nieuwe, progressieve grondwet aanvaard. In september 2004 werden presidentsverkiezingen gehouden. Deze verkiezingen waren succesvol, vreedzaam en goed georganiseerd. In december werd Hamid Karzai tot president benoemd. Tegelijk met Karzai werd een nieuw kabinet geïnstalleerd, waarmee een einde kwam aan de interim-regering en de 'nieuwe' *Islamic Republic of Afghanistan* een feit werd. Het nieuwe kabinet was samengesteld uit veelal jonge, redelijk hervormingsgezinde technocraten. De volgende belangrijke stap in het democratiseringsproces, een jaar later, waren de verkiezingen voor parlement en provinciale raden. De voorbereidingen daarvan vergden een enorme inspanning onder leiding van de VN. Op 18 september 2005 werden de verkiezingen gehouden en in december werden de leden van het Hogerhuis en het Lagerhuis formeel geïnaugureerd. Ondanks enkele gevallen van fraude verliepen

deze parlementsverkiezingen, voor een post-conflict situatie, zonder noemenswaardige incidenten. Dankzij een quotum bestaat een kwart van de parlementsleden uit vrouwen. Ook is echter een groot aantal krijgsheren en personen met banden met drugscriminaliteit verkozen. Het parlement is daarmee wel een afspiegeling van de realiteit van de lokale politiek. Het parlement keurde het door Karzai voorgestelde kabinet in het voorjaar van 2006 goed.

**Binnenlandse ontwikkelingen.** In 2004 vond een grote donorconferentie plaats in Berlijn, waarbij donoren hun betrokkenheid onderstreepten en voor ruim 8 miljard dollar aan hulp toezegden. Positieve ontwikkelingen in 2005 waren de aanname van een actieplan voor vrede, verzoening en gerechtigheid, ofwel *transitional justice*, alsmede de afronding van het formele proces van ontwapening van het oude Afghaanse leger. Daarnaast keerden in 2004 en 2005 miljoenen vluchtelingen terug uit de buurlanden Pakistan en Iran en groeide de economie behoorlijk.

Ondanks genoemde vorderingen, bleven er grote problemen bestaan: instabiliteit, drugseconomie, armoede en gebrek aan solide staatsstructuren. In Afghanistan heerste de afgelopen jaren straffeloosheid en het vertrouwen in de rechterlijke macht was miniem. De veiligheidssituatie was in 2005, tegen de meeste verwachtingen in, eveneens nog slecht. De incidenten die voorvielen, hingen grotendeels samen met (de aanloop naar) de parlementsverkiezingen. In 2006 verslechterde de veiligheidssituatie verder. Dit was het gevolg van de terugkeer van de Taliban en dan met name in Zuid-Afghanistan.

### 3.3. Mandaat

De rechtsgrondslag voor de operatie werd gevormd door VN veiligheidsraad resolutie 1386 van 20 december 2001, welke ondersteuning behelst van de Afghaanse regering bij het handhaven van de veiligheid in Kabul en omstreken opdat de Afghaanse regering en VN-personeel in een veilige omgeving kunnen opereren. Met VN veiligheidsraad resolutie 1510 van 13 oktober 2003 kreeg ISAF, onder verwijzing naar Hoofdstuk VII van het VN Handvest, het mandaat om het operatiegebied van Kabul en omgeving uit te breiden tot de rest van Afghanistan.

In resolutie 1536 van 26 maart 2004 heeft de VN-veiligheidsraad het belang benadrukt van het uitbreiden van het gezag van de centrale regering tot geheel Afghanistan en daarbij een beroep gedaan op troepenleverende landen de middelen ter beschikking te stellen die nodig zijn voor de volledige uitvoering van het ISAF-mandaat. De VN-veiligheidsraad was daarbij van oordeel dat de toestand in Afghanistan nog steeds een bedreiging vormde voor de internationale vrede en veiligheid.

Het mandaat van ISAF is telkens verlengd, voor het laatst tot oktober 2007.

### 3.4. Militaire aspecten

#### 3.4.1 Samenstelling

De kern van het Nederlandse PRT werd gevormd door de commandant en zijn staf, drie *Military Observation and Liaison Teams* (MOLT's), later aangeduid als missieteams, alsmede een vertegenwoordiger van het ministerie van buitenlandse zaken, de POLAD (primair verantwoordelijk

voor wederopbouw en politiek/bestuurlijke analyse). Daarnaast bestond het PRT uit een *Force Protection* (FP) eenheid, een operatiecentrum, een ondersteuningspeloton (een logistieke eenheid, een geneeskundige eenheid en een transporteenheid). Deze formatie had bij aanvang een omvang van circa 150 personen en bestond toen voornamelijk uit personeel van het Commando Luchtstrijdkrachten (CLSK); het Commando Landstrijdkrachten (CLAS) leverde de FP eenheid. In september 2005 heeft het Commando Zeestrijdkrachten (CZSK) – vloot en mariniers – de taak van formerend OPCO overgenomen van CLSK. De structuur van het PRT is gedurende de missie nagenoeg ongewijzigd gebleven. Gaandeweg is wel de omvang van het PRT toegenomen. Zo zijn voor de begeleiding van *Quick Impact* projecten extra CIMIC specialisten toegevoegd. Verder is het PRT versterkt met een instructiegroep van de Koninklijke Marechaussee (KMar) die de training van de lokale politie tot taak kreeg. Een toenemend aantal incidenten noopte tot uitbreiding van het aantal militairen belast met FP. Ook werden extra chauffeurs en tolken toegevoegd. Hierdoor groeide de omvang van de formatie tot circa 180. Deze personeelsuitbreiding van het PRT is op 10 oktober 2005 aan de Tweede Kamer bekend gesteld (Tweede kamerstuk 27 925 nr 185).

### 3.4.2 Wijze van optreden

Bij aanvang van de missie bestond noch internationaal noch nationaal een eenduidig uitgewerkt PRT concept (*concept of operations*). ISAF verstreekte niet meer dan algemene militaire richtlijnen. Duitsland, het VK en de VS, die al PRTs in Afghanistan hadden, gaven elk op eigen wijze invulling aan het PRT concept. Nederland had enige ervaring met PRT-achtige activiteiten opgedaan in Bosnië. Tijdens de voorverkenningen voor de missie door de Directie Operaties van de Defensiestaf (DOPS; voorjaar 2004) zijn bezoeken afgelegd bij PRTs van Duitsland, het VK en de VS. Gebaseerd hierop en met de ervaringen uit Bosnië 'in het achterhoofd' is gekozen voor een geïntegreerde benadering van de drie D's – *Defence, Diplomacy, Development* – onder éénhoofdige leiding. De militaire missieteams vormden de kern van het Nederlandse PRT concept. Er is gekozen voor teams waarin ook niet-militaire expertise kon worden opgenomen. Ten einde een duidelijke richting te geven aan de activiteiten van het PRT is in 2005-2006 een zogenaamd *Masterplan* ontwikkeld. Hierin werden de activiteiten van het PRT ondergebracht in vier pijlers: stabiliteit en veiligheid, hervorming veiligheidsstructuren (*Security Sector Reform* (SSR)), openbaar bestuur en faciliteren van wederopbouw. Voor elke pijler van het *Masterplan* werden opdrachten uitgewerkt met daaraan gekoppeld de gewenste doelstelling en de stappen om die te bereiken. Deze systematiek is naderhand door andere PRTs en ISAF overgenomen. Ook het Nederlandse PRT dat nu actief is in Uruzgan, voert zijn activiteiten uit op basis van de in Baghlan ontwikkelde systematiek.

De planning van de activiteiten van het Nederlandse PRT was dus gebaseerd op het *Masterplan*, rekening houdend met de actualiteit en de lokale situatie in Baghlan. Op basis van dit plan werden opdrachten geformuleerd voor de missieteams. De teams bestonden uit algemeen opgeleide militairen. Binnen het PRT waren noodzakelijke specialisten (CIMIC, geneeskundig, HUMINT, etc.) ondergebracht die hen ondersteunden op hun specifieke vakgebied of zo nodig specialistische vervolgactiviteiten ontplooiden. De teams voerden in de provincie ook verkenning- en liaisonmissies uit en vergaarden zo informatie, die de basis vormde voor vervolgopdrachten en rapportages. Het PRT stelde ISAF, DOPS en MIVD op de hoogte van voor hen relevante informatie.

Veiligheid was leidend bij de activiteiten van het PRT. Als uitgangspunt voor het beveiligingsconcept gold dat het PRT opereert in een omgeving waar zowel de bevolking, het lokale bestuur als de lokale veiligheidsorganisaties de aanwezigheid van het PRT accepteren en de



missie ondersteunen. De dreiging vanuit diverse militaire en/of criminele groeperingen wordt, zo was het uitgangspunt, voor een belangrijk deel door de lokale veiligheidsorganisaties opgevangen. Door verantwoordelijkheid te leggen bij lokale veiligheidsorganisaties wordt het PRT een gast in de omgeving en gastvrijheid is een belangrijk goed in de Afghaanse cultuur. Het PRT opereert zodoende in een *permissive environment*. Op basis hiervan en de taakstelling in ogenschouw nemend, werd het PRT licht bewapend.

### 3.4.3 Bevindingen en aanbeveling

- Nederland heeft de PRT missie met succes vorm en inhoud gegeven. Er zijn nieuwe ervaringen opgedaan met de wijze waarop de defensie organisatie een missie, waarin elementen als *Security Sector Reform* (SSR), CIMIC en het faciliteren van wederopbouw de kern vormen, moet organiseren en uitvoeren. Men is er in geslaagd een effectief operationeel concept te ontwikkelen en gedurende de missie door te ontwikkelen. Deze opgedane kennis mag niet verloren gaan. Aanbevolen wordt de al aanwezige kennisbasis te vergroten en uit te diepen, bijvoorbeeld door gericht (wetenschappelijk) onderzoek en die aan te wenden bij de planning van missies waarbij SSR, CIMIC en het faciliteren van wederopbouw een rol spelen. Deze kennis moet geborgd worden via de systematiek van *Lessons Learned*. Daarnaast dient deze kennis vertaald worden in (concrete) opleidings- en trainingstrajecten voor officieren, onderofficieren en de training van eenheden.
- Binnen de voorwaarde van *permissive environment* blijkt de PRT missie blijkt een opdracht die in beginsel aan alle OPCO's kan worden opgedragen. De missie is binnen deze voorwaarde niet doctrinair te verbinden aan specifiek land, lucht of zee-optreden (niet 'dimensie-gebonden').

### 3.4.4 Geweldsinstructie

Het PRT Baghlan maakte deel uit van ISAF. De *Rules of Engagement* (ROE) voor ISAF zijn gebaseerd op het mandaat van ISAF onder Hoofdstuk VII van het VN Handvest. Zij zijn opgesteld door de NAVO en goedgekeurd door de Noord Atlantische Raad (NAR). De ROE gaven het PRT de bevoegdheid om robuust op te treden. De Nederlandstalige Aide-Mémoire voor commandanten en de Instructiekaart Geweldgebruik die op basis van de NAVO ROE voor al het Nederlandse personeel in ISAF waren vastgesteld door de CDS, golden ook voor het personeel van het PRT. De geweldsinstructie voldeed voor het uitvoeren van de opgedragen taken.

### 3.4.5 Bevelsstructuur

Het Nederlandse PRT viel militair-operationeel onder ISAF. Het PRT ontving zijn instructies van Commandant ISAF vanuit Kabul. Naderhand werd het *Regional Command North* (RC North) in de ISAF bevelstructuur ingevoegd. Voor de civiele taken kreeg het PRT richtlijnen van het *Executive Steering Committee* in Kabul. Nederland was hierin, vanaf het moment dat het PRT operationeel werd, als *Lead Nation* vertegenwoordigd door de Ambassade. De commandanten van het PRT speelden een sleutelrol in de afstemming van de Nederlandse *Lead Nation* verantwoordelijkheden en de militair operationele aspecten van ISAF. Geconstateerd kan worden dat Nederlandse invloed op het besluitvormingsproces van ISAF voldoende was gewaarborgd.

Nederland heeft steeds *full command* behouden over het PRT. De nationale bevelslijn liep via het Contingents Commando (CONTCO) naar de Directie Operaties van de Defensiestaf (DS). Voor de logistieke instandhouding was eerst CLSK en daarna CLAS, als coördinerend OPCO, verantwoordelijk.

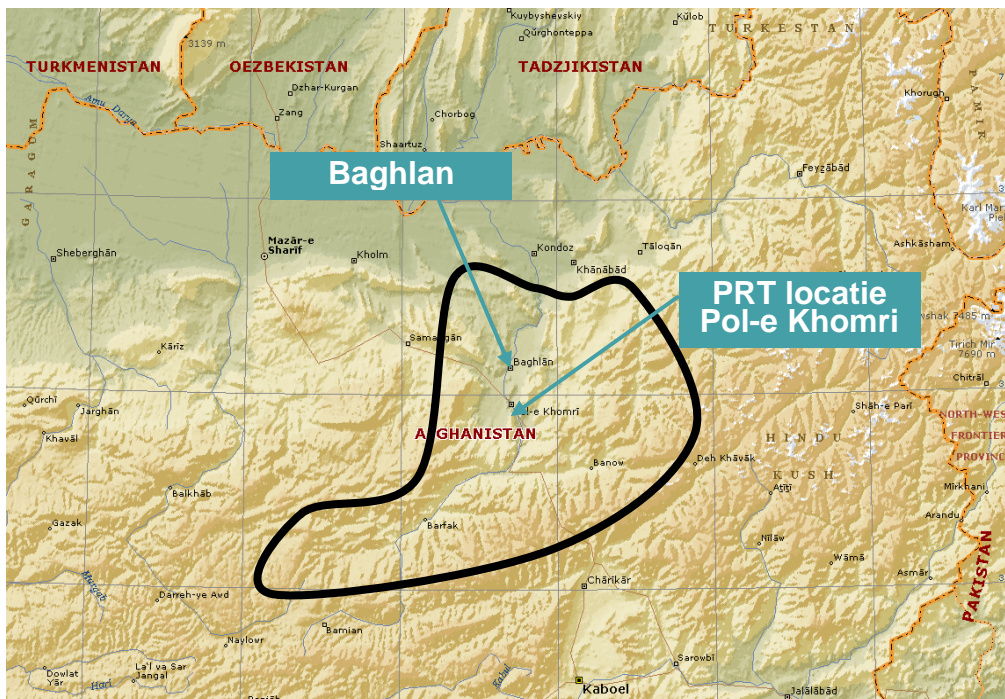
De aansturing in de internationale lijn beperkte zich tot globale richtlijnen. Uitzondering hierop vormden de instructies die ten tijde van de verkiezingsperiode werden uitgegeven. Het hoofdkwartier van ISAF richtte zich vooral op Kabul en verschaftte slechts algemene aansturing op het gebied van inlichtingen. De aansturing verbeterde nadat bij ISAF de eerder genoemde functies van *PRT Director* in het leven was geroepen. Maar ook deze entiteit beschikte niet over voldoende capaciteit om in echte sturing te kunnen voorzien. De CONTCO droeg in deze situatie bij door te voorzien in informatie over belangrijke ontwikkelingen bij ISAF en door als intermediair tussen ISAF en het PRT op treden. Na april 2006 kwam vanuit ISAF meer duidelijkheid en sturing, door een combinatie van het instellen van een *Regional Command* en de komst van de Engelse Commandant van ISAF en zijn staf.

In de nationale lijn was de aansturing gebaseerd op algemene richtlijnen. Meer was, zo gaven de commandanten aan, op dat moment ook niet noodzakelijk. Deze 'ruimte' om de gestelde opdracht naar eigen inzicht inhoud te geven, werd door de PRTs verwelkomd en ook benut. Langs deze weg konden lokale behoeften en mogelijkheden optimaal worden ingevuld respectievelijk benut. Het contact met het DOPS was goed en de aansturing verliep soepel. Er werd op dagelijkse basis gecommuniceerd met het OPCEN van het coördinerend OPCO.

### 3.4.6 Risico's

In de eerste helft van 2004 was de situatie in Baghlan relatief rustig, en bestond de indruk dat de krachtsverhoudingen tussen de in de provincie vertegenwoordigde bevolkingsgroepen voor allen duidelijk en vrij stabiel waren. Grofweg konden deze verhoudingen als volgt worden weergegeven: in het noordwesten van de provincie overheersten de Pashtun, met als belangrijkste centra de drie kernen van Baghlan-stad. In het zuiden waren de Tadzjiken ruim in de meerderheid, vooral langs de weg tussen Nahrin en Centraal Baghlan. Ook in de provinciehoofdstad Pol-e Khomri waren de Tadzjiken in de meerderheid, zij het dat een grote Pashtun minderheid hier de verhouding meer in evenwicht bracht dan in de rest van de provincie. In de provincie waren ook andere groepen vertegenwoordigd, die met de Tadzjiken een losse coalitie vormden tegen de Pashtun.

De eerste maanden van de Nederlandse PRT-missie werden gekenmerkt door de hooggespannen verwachtingen die de bevolking van ISAF had. Het PRT heeft op voortvarende wijze contact gelegd met een groot aantal autoriteiten op provinciaal en districtsniveau, met verschillende religieuze leiders, dorpsoudsten, schooldirecteuren en onderwijzend personeel. In eerste instantie is het gelukt om de sympathie van velen te verwerven door middel van vaak kleinschalige activiteiten, zoals het opknappen en soms stofferen van moskeeën en andere gebouwen en het uitdelen van meubilair en les- en schrijfmateriaal. Ook de later gestarte grotere projecten, waaronder bijvoorbeeld de aanleg van bruggen, hebben het PRT veel goodwill onder de bevolking opgeleverd. De behoeften waren echter zo groot dat teleurstellingen bij een aantal groepen op termijn niet te vermijden waren. Dit heeft in sommige gevallen geleid tot negatieve beeldvorming over het PRT.



De eerste 9 maanden na de feitelijke ontplooiing van het PRT in augustus 2004 leverden geen incidenten van grote betekenis op. Het enige grote incident in deze periode bestond uit een schotenwisseling ten gevolge van het – waarschijnlijk volstrekt toevallig – in een hinderlaag van rovers rijden van een missieteam in de Andarab-vallei. Op 26 mei 2005 vond nabij Oud-Baghlan de eerste gerichte aanslag met een *Improvised Explosive Device* (IED) plaats op een PRT-missieteam. Sinds die datum kan gesproken worden van een gestage intensivering van de inzet van IEDs in de provincie tot aan het niveau van het laatste halve jaar van de PRT-missie, waarin zich ruwweg om de twee weken één of enkele incidenten voordeden. De aanslagen waren niet altijd het werk van de *Opposing Militant Forces* (OMF), die slechts marginaal in de provincie vertegenwoordigd waren. De aanslagen waren veeleer het resultaat van etnische spanningen, criminaliteit en de vaak dubieuze rol van verschillende (voormalige) OMF-eenheden alsmede van de daaraan gekoppelde ambities van lokale commandanten. Deze dreigingfactoren waren vaak onderling verbonden. Veel Afghaanse militaire commandanten waren betrokken bij illegale praktijken en speelden een belangrijke rol in drugstransport en -handel.

Hoewel vaststaat dat een aantal van deze IEDs direct tegen het PRT gericht was, is dat niet in alle gevallen zeker. In de etnische strijd tussen Pashtun en Tadzjeken om macht en invloed in de provincie, is een aantal malen geprobeerd de tegenstander in een kwaad daglicht te stellen door een IED te laten ontploffen en vervolgens de verantwoordelijkheid daarvoor in de schoenen van de andere partij te schuiven. In de tweede helft van 2005 lijkt het erop dat ook enige OMF-cellen verantwoordelijk waren voor een beperkt aantal IED-aanslagen op het PRT maar ook op *Afghan National Security Forces* (ANSF). Deze IED-dreiging concentreerde zich op de in het noorden gelegen route PLUTO die door het Pashtun gebied loopt. Ook zijn enkele malen raketten tegen de PRT *compound* ingezet. Dat is echter in alle gevallen mislukt, omdat de raketten vanuit hun geïmproviseerde afvuurinstallaties slechts onzorgvuldig konden worden gericht. Ook is geconstateerd dat lanceringen van raketten mislukt zijn.

In grote delen van de provincie Baghlan heerst een mijnendreiging. Gedurende de strijd tussen de Moedjahedien en de Sovjetroepen, en vervolgens tijdens de strijd tussen de Taliban en de Noordelijke Alliantie, heeft over langere periodes een frontlijn door de provincie Baghlan gelopen. Langs die frontlijn, die regelmatig van west naar oost en weer terug verschoof, zijn veel mijnen gelegd. Deze vormen nu nog een bedreiging. Bovendien zijn door landverschuivingen en aardbevingen, die in deze regio vaak voorkomen, mijnen vaak op andere plaatsen terechtgekomen dan waar ze oorspronkelijk zijn gelegd. Daardoor waren de weinige kaarten die daarvoor beschikbaar waren, onbetrouwbaar geworden. Andere delen van de provincie zijn niet of nauwelijks door Sovjetroepen of Taliban betreden en dientengevolge praktisch mijnenvrij. Gedurende de Nederlandse PRT-missie hebben zich geen noemenswaardige problemen met mijnen voorgedaan.

#### 3.4.7 Bevindingen

Geconstateerd wordt, dat gaande de missie, FP veel meer aandacht opeiste, met name van het PRT zelf, dan op grond van de inschatting *permissive environment* mocht worden verwacht.

#### 3.4.8 Duur van deelneming

In de Artikel 100 brief van 28 juni 2004 (Tweede Kamerstuk 27 925, nr. 133) gaf de regering aan dat Nederland de leiding over een PRT in Baghlan voor de duur van één jaar op zich zou nemen. Wel verwachtte de regering dat de inzet van PRT's gedurende meerdere jaren nodig zou zijn. De verkiezingen voor parlement en provincieraden (2005) vormden aanleiding voor de regering de inzetperiode van het PRT te verlengen (Tweede Kamerstuk 27 925, nr. 177). In de Kamerbrief van 25 april 2006 (Tweede Kamerstuk 27 925 nr. 313) is aangegeven dat de Nederlandse regering de NAVO verzocht heeft voor een opvolger zorg te dragen. Nadat Hongarije zich heeft hiervoor had aangeboden, kon de verantwoordelijkheid voor het PRT, zoals gepland, op 1 oktober 2006 worden overdragen.

#### 3.4.9 Financiën

De initiële raming voor het PRT Baghlan (inzendduur één jaar, 2004-2005) bedroeg € 16 miljoen. Voor 2006 bedroeg de raming € 13,8 miljoen. De totale raming bedroeg dus € 29,8 miljoen.

De daadwerkelijke uitgaven bedroegen € 8 miljoen in 2004 en € 14,2 miljoen in 2005. De kosten vielen hoger uit als gevolg van de personele uitbreiding van het PRT en de verhoging van de 'Regeling Voorziening bij Vredes- en Humanitaire Operaties' (VVHO). Als gevolg van de verkoop van de *compound* aan de Hongaren en de *redeployment*-kosten die daarmee bespaard konden worden, vielen de uitgaven in 2006 lager uit, totaal € 10,6 miljoen. De totale uitgaven voor het PRT bedragen tot op dit moment € 32,8 miljoen. Voor 2006 kunnen nog rekeningen naijlen en dan met name op het gebied van herstel van materieel na uitzending. De kosten hiervoor belopen naar schatting ongeveer € 1 miljoen.

De *compound* (infrastructuur met alle voorzieningen, met uitzondering van enige afgeschreven computerapparatuur) is verkocht aan Hongarije. De verkoopprijs bedroeg € 3 miljoen waarvan € 1 miljoen in cash en € 2 miljoen in natura (huur oefenterreinen en andere ondersteuning).

Eén en ander leidt tot een overschrijding van circa 10 %. Gelet op de onzekerheden en complexiteit van deze missie is dit een acceptabele overschrijding.



## 4. Operationele aspecten

### 4.1 Planning en voorbereiding

Nadat NAVO aan Nederland had verzocht een PRT op zich te nemen, werd de Tweede Kamer op 10 maart 2004 erover geïnformeerd dat de regering de gevraagde Nederlandse bijdrage liet onderzoeken. Tijdens een oriëntatiemissie in maart 2004 kwam de behoefte aan een PRT in de provincie Baghlan duidelijk naar voren. Op 7 juli 2004 gaf de CDS Planningsopdracht nr. 200 uit. De Tweede Kamer werd op 28 juli 2004 erover geïnformeerd dat Nederland de leiding van een PRT in Baghlan op zich zou nemen (Tweede Kamerstuk 27 925 nr. 133). Op 3 augustus 2004 volgde een Formerings- en Gereedstellingsopdracht. Het CLSK werd initieel als coördinerend OPCO aangewezen en was als zodanig verantwoordelijk voor de interservice afstemming van het opleidings- en gereedstellingstraject (personele en materiele voorbereiding). Sinds februari 2006 is het CLAS coördinerend OPCO voor Afghanistan.

Tijdens de voorbereiding van de missie bestond, zoals gememoreerd, nauwelijks inzicht – nationaal noch internationaal – hoe een PRT het best kon worden opgezet en georganiseerd. De voorbereiding van het eerste detachement richtte zich daarom primair op taken met als doel het bevorderen van stabiliteit en veiligheid (Operatie Aanwijzing Nr. 220, 6 september 2004). CIMIC en het faciliteren van wederopbouw werden toen niet als kernactiviteiten geïdentificeerd. De voorbereiding van de latere detachementen richtte zich vanwege de inmiddels opgedane ervaringen op een breder takenpakket en nadrukkelijk op het faciliteren van wederopbouw (Operatie Aanwijzing Nr. 220, 1<sup>e</sup> herziene versie, 19 mei 2005). Belangrijke elementen in de voorbereiding bleken verder voorverkenningen door de staf van inroterende detachementen maar ook de feitelijke functieoverdracht waarbij de details van de missie en de actuele situatie in het operatiegebied uiteen werden gezet.

De opwerkperiodes van de inroterende detachementen zijn niet altijd probleemloos verlopen. Zij beschikten in de regel als eenheid over een opwerkperiode van zes weken. Voor geen van de detachementen was een separate opwerkstaf beschikbaar. De staf van een detachement was zodoende tegelijkertijd belast met het voorbereiden van het vertrek naar Baghlan én uitvoering te geven aan het opwerkprogramma voor de eenheid. Dat had tot gevolg dat een deel van de staf soms niet kon deelnemen aan alle onderdelen van het opwerkprogramma. Dit is diverse malen in evaluatieverslagen gemeld. Hoewel bij latere rotaties de ondersteuning bij het opwerken is uitgebreid, zijn deze verbeteringen niet als voldoende ervaren. De CLSK detachementen gebruikten het eigen onderdeel als opwerklocatie. De opwerklocatie waarover de CZSK-detachementen beschikten, was naar de beoordeling van CZSK niet optimaal. In deze situatie is inmiddels verbetering gebracht: voor de voorbereiding van de troepen op de inzet in Uruzgan werd door de CLAS wel een separate opwerkstaf in het leven geroepen.

Het realiseren van de vereiste training en het brengen van samenhang binnen een samengestelde eenheid zoals een PRT, is voor de commandanten steeds een belangrijk punt van aandacht geweest. Met name het op één lijn brengen van visies en gezichtspunten die hun oorsprong vinden in een andere OPCO-achtergrond bleek een punt waaraan veel aandacht moest worden besteed. De voorbereidingsfase is daarnaast ook gebruikt om het nodige kennisniveau te bereiken, bijvoorbeeld door het volgen van cursussen en trainingen. Maar ook bleek het soms nodig met aanvullende trainingen de militaire basisvaardigheden op het gewenste niveau te brengen.

Sommige van deze trainingen werden tot in het operatiegebied gecontinueerd. De voorbereiding van het personeel werd in een aantal gevallen ook in de weg gestaan doordat personeel pas laat werd aangewezen. Het missie gerichte opleidings- en trainingsprogramma (MGI/MGO) liet te wensen over. Er bestond kritiek op de (te) algemene aard van de verstrekte informatie en de relevantie van de inhoud. Het lesprogramma is inmiddels verbeterd en heeft bij de voorbereiding op de inzet in Uruzgan niet meer tot klachten geleid.

#### 4.1.1 Bevindingen

- Het tekort aan ondersteuning in de vorm van een eigen opwerkstaf, infrastructuur en externe missievoorbereiding leidde ertoe, dat de opwerkperiode niet optimaal voor dat doel kon worden gebruikt. Aanbevolen wordt voor integratie en training van samengestelde eenheden altijd een daarvoor vrijgestelde opwerkstaf aan te wijzen.
- De bemanning van het PRT was afkomstig uit diverse delen van de defensie organisatie. Hierdoor waren verschillen in opleidingsniveau merkbaar wat tijdens de voorbereiding gecompenseerd diende te worden. Deze problematiek is onderkend. Door de Directeur Operationeel Beleid, Behoeftestellingen en Plannen (DOBBP) is een studie geïnitieerd die moet leiden tot een krijgsmachtbreed beleidskader 'veiligheid en bescherming'; het beleidskader dient in september 2007 te zijn voltooid. Tevens wordt een studie opgesteld waarin de in samenhang met 'veiligheid en bescherming' te stellen opleiding- en trainingseisen worden geformuleerd.
- Militaire basisvaardigheden bleken niet altijd op voldoende niveau. Dit probleem is inmiddels onderkend: in CDS Aanwijzing A-700 zal binnenkort een nieuwe norm voor (het onderhoud) van de 'Militaire Basis Vaardigheden' (MBV's) worden vastgesteld. Parallel daaraan wordt momenteel gewerkt aan de implementatie van de noodzakelijke inhaalslag.

## 4.2 Uitvoering

### 4.2.1 Opdracht

De opdracht voor de commandant van het PRT luidde: 'Schep omstandigheden en randvoorwaarden voor het bereiken van stabiliteit teneinde de Afghaanse regering in de provincie Baghlan in staat te stellen haar invloed en autoriteit te vergroten en de oorzaken van instabiliteit te minimaliseren'. Deze opdracht is gedurende de missie niet veranderd. Zoals aangegeven, werd hieraan uitvoering gegeven met op SSR gerichte activiteiten, spoedig daarna aangevuld met CIMIC en het mogelijk maken van wederopbouw. Initieel kon noch de nationale noch de internationale bevelslijn gedetailleerde richtlijnen voor de uitvoering van deze opdracht verschaffen. Zoals hiervoor aangegeven, had Nederland nog geen ervaring met PRTs. De commandanten dienden hierdoor zelfstandig met advisering van de POLAD invulling te geven aan de opdracht, wat met voortvarendheid en enthousiasme is opgepakt. De 'ruimte' die zij hiervoor nodig hadden, kregen zij ook. Naarmate meer duidelijkheid en inzicht begon te ontstaan over de invulling van de opdracht in de gegeven situatie, werd in onderling overleg tussen het PRT en DOPS meer strategische richting gegeven aan de activiteiten van het PRT.

De mate waarin op een gegeven moment meer of minder prioriteit werd gegeven aan activiteiten op het gebied van SSR of CIMIC was sterk afhankelijk van de mogelijkheden die zich aandienen. Er was dus bijvoorbeeld geen sprake van een volgtijdelijkheid in het activiteitenpatroon van het PRT. Het was daarom ook van belang dat de personele samenstelling van het PRT kon 'meeveren' met de behoefte. Vanuit het PRT is kritiek gekomen op de weinig voortvarende manier waarop met verzoeken of voorstellen hiertoe vanuit Nederland werd gereageerd. Het bleek soms een moeizaam proces om de Defensiestaf te overtuigen van de noodzaak van andere of extra capaciteit. Een voorbeeld hiervan is de geruime tijd die het in beslag nam om extra personeel voor FP toe te wijzen toen de veiligheidssituatie verslechterde. Dit extra personeel was benodigd om het activiteiten niveau van de missie teams op peil te kunnen houden.

#### 4.2.2 Bevindingen en aanbeveling

- Waar en wanneer nodig, stelden de detachementcommandanten, binnen de gestelde opdracht, prioriteiten. Wanneer daartoe door hen aanvullende behoeften werden gesteld, was, naar hun beleving, de afdoening door DOPS niet voortvarend genoeg. Aanbevolen wordt de afdoening van actiepunten beter te bewaken.



#### 4.2.3 Taakuitvoering

Voor de versterking van het gezag van de Afghaanse centrale regering was een breed SSR programma ontwikkeld. In nauwe samenhang hiermee stonden ook de verkiezingen die door het PRT werden ondersteund.

**SSR.** Aan de steun van ISAF voor het proces van stabilisering en wederopbouw buiten Kabul is invulling gegeven door middel van PRTs. Het optreden van de PRTs was (en is) gericht op het creëren van een veilige omgeving en het versterken van het gezag van de centrale regering (zoals verwoord in VN-veiligheidsraadresoluties 1510 en 1536). Door het wegnemen van de diepere oorzaken van regionale en lokale instabiliteit kunnen omstandigheden worden geschapen waarin wederopbouwactiviteiten een kans hebben. De PRTs richt(t)en zich dan ook in het bijzonder op het opbouwen van relaties met lokale autoriteiten en de bevolking, het monitoren van de ontwikkelingen op veiligheidsgebied, het assisteren bij de hervorming van de veiligheidsstructuren en het bijdragen aan de wederopbouw van bestuursstructuren. Hiertoe was een programma opgesteld voor de hervorming van de Afghaanse veiligheidssector, doorgaans aangeduid als *Security Sector Reform*



(SSR). Het SSR-programma omvatte een aantal aandachtsgebieden, te weten: *Disarmament, Demobilisation, Reintegration* (DDR) en *Disbandment of Illegal Armed Groups* (DIAG), de opbouw van de *Afghan National Police* (ANP) en *Afghan National Army* (ANA), drugsbestrijding en hervorming van het justitiële apparaat.

**Verkiezingen.** In het kader van de verkiezingen heeft het PRT zowel de presidentsverkiezingen in september 2004 als de parlementsverkiezingen in september 2005 ondersteund. Hoofddoel was het veilige verloop daarvan zeker te stellen. Hoewel de Afghaanse autoriteiten hiervoor primair de verantwoordelijkheid droegen, heeft het PRT bijgedragen aan de coördinatie van de veiligheid door overleg op gang te brengen tussen de verschillende Afghaanse autoriteiten (gouverneur, politie, leger). Tijdens de verkiezingen heeft het PRT door middel van patrouilles 'acte de présence' gegeven om zodoende de bereidheid van de internationale gemeenschap te onderstrepen om bij te dragen aan een ordelijk verloop van de verkiezingen.

**DDR en DIAG.** Het PRT heeft zowel aan het DDR programma als haar opvolger (vanaf juni 2005), het DIAG programma bijgedragen. Het PRT boekte hierin een aantal successen, waarvan de belangrijkste was het inleveren van wapens en munitie door de voormalige krijgshoofd Jalal. Met het voltooiën van het DDR programma – na circa één jaar – verschoof de aandacht naar de ontmanteling van illegale milities en andere gewapende groeperingen, het DIAG proces. Dit proces is in de provincie Baghlan langzaam op gang gekomen. Diverse voormalige krijgshoofden hebben zich onderworpen aan het DIAG-proces. Een aantal milities is gedeeltelijk ontwapend, maar in Baghlan bevindt zich nog een groot aantal wapens en munitie. Wapens worden echter niet meer openlijk gedragen.

**ANP en ANA.** De activiteiten van het PRT in het kader van SSR richtten zich met name op de ANP en het ANA. Aan het beter functioneren van beide organisaties is door het PRT bijgedragen door het verzorgen van opleidingen en trainingen. Dit is steeds in nauw overleg verlopen met de *National Directorate of Security* (NDS, de Afghaanse veiligheidsdienst). Onder leiding van het PRT hebben de ANP, het ANA, de NDS en de *Highway Police* het eerste *Provincial Coordination Centre* (PCC) in de noordelijke regio opgericht. Dit PCC fungeert als coördinerend lichaam voor de provinciale veiligheidsdiensten. Het PRT heeft ook zorg gedragen voor renovatie van de Kar-Kar kazerne te Pol-e Khomri. Hierdoor is er een permanente aanwezigheid van het ANA in de provincie mogelijk geworden. Het PRT heeft voorts een bijdrage geleverd aan het trainingsprogramma van de lokaal aanwezige ANA-compagnieën.

**Drugsbestrijding.** In verschillende delen van de provincie papaver wordt verbouwd. Daarnaast worden via de provincie, vanwege de strategische ligging, regelmatig drugstransporten uitgevoerd. In overeenstemming met het ISAF-mandaat heeft het PRT een voornamelijk passieve betrokkenheid bij de drugsbestrijding gehad. De aanwezige papavervelden zijn geïnventariseerd. De Afghaanse bevolking werd via de media over drugs voorgelicht. Hierbij werd informatie gegeven over de gevaren van drugs en over de destabiliserende werking van de papaverteelt. Daarnaast werden de lokale autoriteiten aangespoord om het nationale drugsbeleid uit te voeren. Aan de *Afghan Eradication Forces* kon conform het ISAF-mandaat ondersteuning worden verleend. Dit is in de praktijk beperkt gebleven tot het verlenen van onderdak. De effectiviteit van het antidrugs beleid van de Afghaanse autoriteiten is zeer beperkt gebleven.

**Justitieel hervorming.** Het programma voor justitiële hervorming was vooral bedoeld voor Kabul en de omliggende regio, maar was gedurende de inzetperiode nog niet uitgerold. Het PRT Baghlan beperkte zich voor wat betreft dit onderwerp tot informatievergaring en rapportage.

#### 4.2.4 CIMIC

**Algemeen.** CIMIC-personeel heeft een omvangrijk netwerk onderhouden met civiele organisaties en departementen. In december 2004 is een *civil assessment* opgesteld. Op basis hiervan is een aantal CIMIC-projecten opgestart. Hiervoor was een budget van € 500.000 beschikbaar. Voor de CIMIC-projecten heeft het team zich daarbij, overeenkomstig het uitgangspunt 'zo civiel als mogelijk, zo militair als nodig' in de regel als makelaar en financier opgesteld. De planning van en besluitvorming over deze projecten werd zoveel mogelijk aan de Afghaanse autoriteiten en bevolking overgelaten. Voorbeelden van dit soort projecten zijn het aanleggen van een aantal hydro-elektriciteitcentrales, waterputten, scholen en bruggen. Bij de toewijzing van CIMIC-fondsen was het Interdepartementaal Overleg CIMIC steeds nauw betrokken. Diverse specialisten zijn ingezet voor technische ondersteuning van Afghaanse overheidsfunctionarissen, onder andere op het gebied van landbouw, waterbeheer en gezondheidszorg, en het begeleiden van CIMIC-projecten. Een groot aantal kleinschalige *Hearts and Minds* projecten is in nagenoeg de hele provincie uitgevoerd ter ondersteuning van het draagvlak van de militaire aanwezigheid. Het PRT beschikte hiertoe over een eigen fonds. Voorbeelden zijn reparatie van scholen, moskeeën, bruggen en waterputten, steun aan het plaatselijke ziekenhuis en activiteiten om de positie van vrouwen te bevorderen.

Medio 2005 zijn reservisten ingezet voor *Integrated Development of Entrepreneurial Activities* (IDEA) met als doel het midden- en kleinbedrijf in de regio te adviseren. Dit project is in september 2006 overgedragen aan een NGO.

**Militaire aspecten.** Vanaf najaar/winter 2004 werd een begin gemaakt met CIMIC activiteiten. Een team van CIMIC Group North HQ (CGN HQ) voerde een *civil assessment* uit. Het team identificeerde projecten die het PRT kon ondersteunen bij zijn inspanningen gericht op de provinciale autoriteiten en de lokale bevolking. Verder kreeg het PRT geleidelijk ook zelf meer mogelijkheden toebedeeld om CIMIC projecten in het takenpakket op te nemen en uit te voeren. Daarnaast werd het PRT een aantal malen tijdelijk aangevuld met zogenaamde Functionele Specialisten – reservisten met een specifieke deskundigheid bijvoorbeeld op het gebied van landbouw, water en gezondheidszorg. Daarnaast zijn de eerder genoemde reservisten in het kader van IDEA ingezet. De invulling van de CIMIC groeide naarmate het PRT hiermee meer ervaring opdeed. Terwijl bij aanvang de commandant deze taak nog hoofdzakelijk zelf invulde, werd hieraan al spoedig een meer centraal gecoördineerde sturing gegeven, getuige bijvoorbeeld het zogenaamde *Masterplan* voor CIMIC (en SSR) activiteiten dat in onderling overleg tussen het PRT en DOPS tot stand kwam.

Een aantal CIMIC projecten is wel gepland maar niet uitgevoerd. Als oorzaak hiervoor is aangegeven dat de projecten zijn geïnitieerd zonder voldoende expertise (CIMIC en OS) ter plaatse maar ook wijzigingen in prioriteitstellingen als gevolg van wisseling van commandanten. Verder bleek niet altijd duidelijk wat de financiële mogelijkheden en beperkingen waren. Dit is, naast een aantal andere lessen op het gebied van CIMIC meegenomen bij de planning en uitvoering van de activiteiten van het PRT Uruzgan.

Het PRT beschikte aanvankelijk alleen over personeel met beperkte ervaring op het gebied van CIMIC. Na een tussentijdse evaluatie is die capaciteit uitgebreid. Tevens kreeg het PRT de mogelijkheid Functionele Specialisten in te zetten. De uitbreiding was echter niet van zodanige omvang dat in alle missieteams een CIMIC specialist kon worden ingezet. De coördinatie tussen het PRT en de civiele organisaties (waaronder NGO's) werd in het begin overwegend uitgevoerd door de POLAD. Door het omvangrijke takenpakket, waarin POLAD én verantwoordelijk was voor wederopbouw én voor politiek/bestuurlijke analyse, zijn meer civiele contacten door CIMIC teams onderhouden dan strikt genomen tot hun verantwoordelijkheid behoort. Hoewel al vroeg in de missie om aanvulling van de PRT organisatie met een Ontwikkelingssamenwerkings Adviseur (OSAD) is gevraagd, zijn de verzoeken door het ministerie van buitenlandse zaken hierom niet gehonoreerd. Zoals eerder aangegeven zijn in Uruzgan wel OSAD's in de organisatie van het PRT opgenomen.

#### 4.2.5 Bevindingen en aanbeveling

- CIMIC expertise was – en is – een schaarse capaciteit binnen het ministerie van defensie. Om hierin verbetering te brengen, voert DOBBP een studie uit ('Nationale CIMIC Capaciteit') die medio 2007 voltooid zal zijn. Zie ook paragraaf 4.3.7.
- Aanbevolen wordt bij het voorbereiden van de uit te zenden eenheden met een CIMIC-(deel)taak alle direct en indirect betrokken functionarissen (commandant, staf en missie teams) van een gedegen achtergrond te voorzien over doel en taak van CIMIC in de missie.

#### 4.2.6 Wederopbouw

Op Afghaans nationaal niveau werden fondsen via het *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* ter beschikking gesteld. Tevens bleek behoefte te bestaan aan financiering van specifiek op Baghlan gerichte projecten. Daarom besloot de minister van ontwikkelingssamenwerking in maart 2005 tot de instelling van een fonds dat tot doel heeft de ontwikkeling van Baghlan te ondersteunen, het zogenaamde *Facilitating Fund for Reconstruction* (FFR) met een omvang van € 4,5 miljoen. Dit fonds werd beheerd door de ambassade in Kabul. In het veld was met name de POLAD verantwoordelijk voor de identificatie en begeleiding van de implementatie van projecten. De prioriteiten bij de besteding van deze gelden zijn in nauw overleg met de provinciale autoriteiten vastgesteld. De prioriteit lag bij de thema's goed bestuur, civiele infrastructuur, economische ontwikkeling en werkgelegenheid.

Uit de FFR-gelden zijn een aantal door NGOs uitgevoerde projecten gefinancierd. Eén project behelst de constructie van vijf scholen, twee hangbruggen, een hoofdwaterleiding en verbetering van een secundaire weg. Verder zijn ongeveer 100 alfabetiseringsklassen voor in totaal 2.000 kinderen en jongvolwassenen opgezet, verspreid over alle districten van Baghlan. Tenslotte worden het herstel van de kaasfabriek in Baghlan-stad, distributie van vee aan teruggekeerde vluchtelingen en het opzetten van diergeneeskundige faciliteiten op tien locaties gerealiseerd. Dit project liep nog bij overgave aan de Hongaarse PRT en wordt door hen verder begeleid.

Aanvankelijk is vooral gewerkt met NGOs als implementerende partner. In oktober 2005 is besloten tot een bijstelling door de nog resterende FFR-gelden hoofdzakelijk via in Baghlan uitgerolde nationale programma's te besteden. Er zijn twee nationale programma's financieel uit het FFR

ondersteund. Bijzonder succesvol blijkt in dit verband het *National Solidarity Programme* (NSP), in welk kader in nagenoeg de hele provincie zo'n 450 *Community Development Councils* (CDCs) zijn opgericht, die onder leiding staan van een *Provincial Development Council* (PDC). De PDC wordt voorgezeten door de Provinciaal Gouverneur. De leden ontvangen training van de *UN Assistance Mission Afghanistan* (UNAMA) en gaan daarop de provincie in voor het maken van een prioritaire behoeftestelling. Een eerste inventarisatie was beschikbaar voor overdracht aan de Hongaren. Deze PDC's en CDC's ontvangen fondsen waarmee zij, onder begeleiding, zelf lokale ontwikkelingsprojecten kunnen selecteren en uitvoeren. Het programma slaat goed aan bij de lokale bevolking en biedt ook voor de toekomst een effectief en voldoende betrouwbaar hulpkanaal.

Daarnaast is een bijdrage gegeven aan de *Civil Service Commission* voor het trainen van 120 ambtenaren in Baghlan op het terrein van onder meer bestuur, computervaardigheden en management.

Bij de besteding van de gelden van het FFR is een goede mix gevonden tussen activiteiten met een meer directe uitwerking en ondersteuning van beginnende, structurele, nationale programma's. Vrijwel alle projecten zijn goed van de grond gekomen.



#### 4.2.7 Impact van het Nederlandse PRT in de provincie

De Nederlandse inspanningen van de afgelopen twee jaar in de provincie Baghlan hebben zichtbaar vooruitgang gebracht. Belangrijk element in de missie was het directe contact met de bevolking, de lokale autoriteiten en de informele leiders, onder wie ook de geestelijkheid. Daarmee heeft het PRT gaandeweg een hoge acceptatie onder de bevolking weten te verwerven. Door met alle groeperingen doorlopend in gesprek te blijven en waar nodig selectief druk uit te oefenen op de minder coöperatieve elementen in de regio, heeft het PRT zich een plaats verworven als een betrouwbare en invloedrijke partner in dit gebied. De PRT commandanten constateren dat een dempende en stabiliserende werking uitging van het optreden van het PRT, waarmee is voldaan aan de belangrijkste ISAF-doelstelling.

#### 4.2.8 Van Baghlan naar Uruzgan: geleerde en geïmplementeerde lessen

De ervaringen in Baghlan hebben geleid tot een aantal aanpassingen in de benadering die in Uruzgan wordt toegepast. Allereerst is nu onder meer door de oprichting van het Afghanistan Platform een veel intensievere betrokkenheid van NGO's bereikt. Voorafgaand aan de missie in

Uruzgan is een *civil assessment* uitgevoerd dat richtinggevend is voor alle (zowel civiele als militaire) inspanningen. Daarnaast wordt door de Ambassade in Kaboel bij voortdurend aandacht gevraagd bij nationale ministeries voor de uitrol van hun programma's in de provincie. Verder is een zogenaamde Uruzgan faciliteit gecreëerd van € 3 miljoen waaruit provinciale vertegenwoordigers kunnen putten voor de implementatie van projecten in Uruzgan. Ten slotte is om specifiek in Uruzgan de wederopbouw te stimuleren vanaf het begin van de missie geld ter beschikking gesteld door de minister voor ontwikkelingssamenwerking.

Een andere belangrijke aanpassing betreft de uitbreiding van de civiele vertegenwoordiging in het PRT. De missie in Baghlan maakte het belang duidelijk van een geïntegreerde voorbereiding, waarbij buitenlandse zaken, defensie en ook NGO's en bedrijfsleven betrokken zijn, duidelijk. Om gericht en effectief invulling te geven aan de wederopbouwinspanningen zijn in Uruzgan zowel een OSAD, als een OSAD met bijzondere aandacht voor tribale relaties geplaatst. Zij zijn het die, overeenkomstig het 3D concept, vanuit hun specifieke expertise richting en invulling geven aan de wederopbouwinspanningen. Door deze versterkte civiele inzet wordt bovendien recht gedaan aan taken en verantwoordelijkheden van ieder van de 3D's.

#### 4.2.9 Publicaties (extern)

Er is, zo blijkt uit tal van publicaties uit binnen- en buitenland, inmiddels veel onderzoek gedaan naar het PRT als element binnen het kader van wederopbouw en ontwikkelingssamenwerking. Uit de verschillende onderzoeken komen positieve punten naar voren, bijvoorbeeld de goede samenwerking tussen de verschillende departementen en de genuanceerde omgang met de bijzonderheden van de Afghaanse cultuur. Maar er bestaat ook kritiek. Deze kritiek richt zich voornamelijk op de volgende punten.

In de eerste plaats werd geconstateerd dat de afstemming tussen de civiele en militaire elementen in het begin niet optimaal was. Omdat pas naderhand een duidelijke coherente strategie werd ontwikkeld, die aangaf welke prioriteiten gesteld dienden te worden, vond de invulling van projectvoorstellen soms onder tijdsdruk of op ad hoc basis plaats. De persoonlijke inschatting van de POLAD dan wel de PRT Commandant was hierbij meestal doorslaggevend. Dit probleem is onderkend en is meegenomen in de voorbereiding van het PRT in Uruzgan. Zo heeft de instelling van de Taakgroep Uruzgan, die coördinerend optreedt tussen de verschillende departementen en ambassades, de communicatie en afstemming over en weer aanzienlijk verbeterd. De betrokkenheid van de ambassade te Kabul bij het hele proces van voorbereiding tot ontplooiing en de politiek en ambtelijke ondersteuning van het PRT Uruzgan wordt genoemd als pluspunt. Bovendien is de civiele capaciteit in het PRT in Uruzgan (3x POLAD/OSAD) groter dan in Baghlan (1x OSAD).

Ten tweede blijkt uit de kritiek dat er uiteenlopende ideeën bestaan over de reikwijdte van het begrip CIMIC, en met name in relatie tot het optreden van NGO's. In samenhang daarmee tonen verschillende NGOs bezorgdheid over een mogelijke compromittatie van hun traditionele neutraliteit in een conflictzone door samen te werken met militaire elementen.

Aansluitend op bovenstaande punt wordt nog wel eens vermeld dat de kosteneffectiviteit van het PRT verbeterd zou kunnen worden door militairen alleen in te zetten voor taken die tot hun *core business* behoren (veiligheid, CIMIC en SSR) en de overige projecten over te laten aan lokale ondernemers of NGO's. (Een leidend document hierin is bijvoorbeeld de IOB-evaluatie 'Dutch

Humanitarian Assistance' van juli 2006, aangeboden aan de Tweede Kamer). Militairen zijn relatief duur en missen ervaring met het opzetten van ontwikkelingsprojecten. Het veelgehoorde adagium 'zo civiel als mogelijk, zo militair als noodzakelijk' is echter wel degelijk uitgevoerd. In het veld moge, wegens de veiligheidssituatie, zo nu en dan grijstinten bestaan tussen een strikte scheiding van 'pure' CIMIC- en OS- activiteiten, de hoofdlijn is voor alle betrokken actoren duidelijk. CIMIC is steeds zéér actief geweest in het betrekken van (lokale) civiele actoren bij alle projecten, en streeft steeds naar lokale capaciteitsopbouw en *ownership*: 'Put an Afghan face on everything'.

Ten slotte wordt gesteld dat er te weinig capaciteit bij het PRT bestond om een grondige analyse te maken van de daadwerkelijke effecten van de in Baghlan uitgevoerde projecten. Ook hierin is verbetering gebracht: door het PRT te Uruzgan worden met betrekking tot haar functioneren nu regelmatig *effects based* rapportages (planning en waarneming) opgesteld.

#### 4.2.10 Interdepartementale samenwerking

Ter zake van de voorbereiding en uitvoering van de missie was nauwe samenwerking vereist tussen defensie en buitenlandse zaken. Met deze vorm van interdepartementale samenwerking bestond inmiddels al ervaring. Van meet af aan zijn de voorbereidingen, en naderhand de uitvoering – primair gecoördineerd vanuit defensie – in frequent en goed overleg tot stand gekomen. Duidelijk is geworden dat voor een optimaal resultaat ook externe *stake-holders* zoals NGO's en eventueel het bedrijfsleven vroegtijdig in de planning betrokken dienen te worden. Zodoende is geïntegreerde planning te verwezenlijken, bij voorkeur gebaseerd op een geïntegreerd *civil assessment*. Nu lag, voornamelijk vanwege het aspect veiligheid, de voorbereidende en coördinerende taak als mede de leiding over het PRT, bij defensie. Vanuit defensie zijn op werk- en beleidsniveau wel initiatieven ontplooid, bijvoorbeeld richting andere ministeries, om met specifieke inbreng mee te werken aan de activiteiten van het PRT, zeker toen het faciliteren van wederopbouw een hogere prioriteit kreeg. Dit heeft niet tot het gewenste resultaat geleid. Dit roept de vraag op, of toen eenmaal het faciliteren van wederopbouw een hoge(ere) prioriteit kreeg, dit geen aanleiding had moeten zijn om het PRT Baghlan van een primair militair georiënteerde missie (van beperkte tijdsduur-) om te buigen naar een meer civiel georiënteerde missie (met langere looptijd).

#### 4.2.11 Bevindingen en aanbevelingen

- De resultaten van het PRT Baghlan op het gebied van SSR, CIMIC en het faciliteren van wederopbouw zijn gebaseerd op zowel een militaire als civiele inspanning. De balans tussen die twee wordt bepaald door factoren als de mate van veiligheid waarin het PRT haar werk kan doen en de wederopbouwdoelstelling die men voor ogen heeft. Aanbevolen wordt te onderzoeken welke factoren bepalend zijn voor de beantwoording van de vraag of een PRT als primair civiele dan wel militaire missie voorbereid en uitgevoerd dient te worden en hoe in de tijd de balans zou kunnen of zou moeten verschuiven.

### 4.3 Thema's

Hierna volgt een bespreking van overige militair operationele thema's.

#### 4.3.1 Communicatie en informatiesystemen

Om zowel binnen het operatiegebied (Baghlan) adequate verbindingen te kunnen onderhouden als wel met 'posten' daar buiten (Kabul, Nederland) hadden de DOPS en het coördinerend krijgsmachtdeel behoefte gesteld aan een uitgebreid CIS (Communicatie en Informatiesystemen) pakket. Deze behoefte werd nagenoeg geheel ingevuld met middelen afkomstig uit alle delen van de krijgsmacht. Ondanks het uitgebreide pakket verbindingsmiddelen bestemd voor gebruik binnen het operatiegebied, bleek het niet altijd mogelijk een gebiedsdekkend netwerk te realiseren. Terrein- en klimatologische omstandigheden in combinatie met de zendkarakteristieken van de apparatuur waren hieraan debet. Door improvisatie, planning en verbeteracties werd het bereik van de zendapparatuur maximaal uitgebreid. Desondanks beschikten mobiele eenheden niet altijd over (beveiligde) verbinding met het PRT wat een risico voor hun veiligheid vormde. Soms kon alleen gebruik gemaakt worden van onbeveiligde satelliet communicatiesystemen.

De verbindingen naar het operatiegebied liepen via KLV SAT (Nederland) en het NAVO netwerk. Het KLV SAT netwerk heeft (frequent) storingen gekend en het beheer vanuit Nederland werd als niet optimaal beoordeeld maar heeft de operatie nimmer in gevaar gebracht. Indien nodig was er voldoende back-up aan middelen aanwezig voor verbindingen naar Nederland. Het NAVO netwerk functioneerde pas adequaat nadat later in de missie de technische capaciteit (bandbreedte) van het systeem was uitgebreid. Over het geheel genomen bewees satellietcommunicatie zich als de meest betrouwbare communicatiemethode.

De diversiteit aan CIS-middelen vereiste specialistische kennis op het gebied van bediening, procedures en onderhoud. Bediening en instandhouding bewezen zich als arbeidsintensief. Tijdens het opwerktraject van de detachementen was de onbekendheid van het bedienings- en onderhoudspersoneel met de CIS-apparatuur van een ander OPCO al een punt van aandacht, bijvoorbeeld door het verzorgen van *hands-on* trainingen bij andere OPCO's. Soms was het noodzakelijk om in het operatiegebied (aanvullende) opleidingen te verzorgen. Bijvoorbeeld, in geval van het ISIS/TMS systeem werd de basiskennis in Nederland onderwezen en werd aanvullende training en opleiding op de locatie verzorgd.

Bij aanvang van de missie was om doelmatigheidsredenen de keuze gemaakt om een deel van CIS-onderhoudspersoneel niet in de organisatie van het PRT op te nemen maar op afroep in Nederland gereed te houden. Wanneer bij klachten de kennis van het uitgezonden onderhoudspersoneel tekort schoot, werd informatie ingewonnen in Nederland dan wel expertise ingevlogen. De *response* hierop werd soms als traag beoordeeld en soms werd er geen vervolgactie op gepleegd. Het niet in het detachement hebben van voldoende gekwalificeerd personeel leidde tot vertragingen bij het verhelpen van storingen.

#### 4.3.2 Bevindingen en aanbevelingen

- De geografische omstandigheden en grote te overbruggen afstanden (in en naar het operatiegebied) hebben het maximale geveerd van personeel en materieel om de benodigde CIS (verbindings- en datanetwerken) in stand te houden. Aanbevolen wordt te onderzoeken of aanvullende capaciteiten nodig zijn om het goed functioneren van vitale CIS-functies ook onder moeilijke omstandigheden te garanderen.

#### 4.3.3 Force Protection

Zoals uiteengezet in par. 3.4.2 opereerde het PRT in een *permissive environment*. Voor de analyse welke FP-maatregelen in een dergelijke omgeving moesten worden toegepast, was in die voorbereidingsfase maar weinig bekend, ook niet bij de bondgenoten of NAVO. NAVO kwam zelfs pas anderhalf jaar na begin van de missie in Baghlan met concrete richtlijnen. Bij aanvang van de missie waren de FP-middelen (personeel en materieel), waarmee het PRT was toegerust, toereikend. Naarmate de missie vorderde, verslechterde de veiligheidssituatie in Noord-Afghanistan evenwel, wat ondermeer bleek uit beschietingen en incidenten met 'Improvised Explosive Devices' (IED's). Maar ook begon het PRT ondertussen steeds meer activiteiten 'buiten de poort' te ontplooiën, wat op zich al het beroep op FP-middelen verhoogde. Het PRT trof zelf maatregelen om de beschikbare FP-capaciteit optimaal te benutten maar deed ook beroep op aanvullende capaciteit vanuit Nederland. Op overwegingen om extra gevechtskracht in het PRT in te brengen om dit risico te keren, is vanuit DOPS met terughoudendheid gereageerd. Hieraan lag de – moeilijke – afweging ten grondslag dat de kerntaak van het PRT (ondersteuning en het faciliteren van opbouw) niet overvleugeld mocht raken door beschermende maatregelen. De FP-capaciteit is daarop proportioneel versterkt. Er is met name veel nadruk gelegd op de bescherming tegen IED's, die als belangrijkste dreiging werd ingeschat. Het risico daarvan werd geminimaliseerd door een aantal samenhangende maatregelen. Een ander aspect betrof de beveiliging van de *compound* die voor wat betreft locatie goed aansloot op de taakstelling, maar kwetsbaar gesitueerd was. De *compound* is bouwkundig versterkt en voorzien van apparatuur om de *situational awareness* te verbeteren maar ook zijn Afghaanse bewakers ingehuurd. Het hiermee gepaard gaande risico werd binnen het begrip *permissive environment* aanvaardbaar geacht. Deze samenwerking met de lokale bevolking is als nuttig ervaren. Verder zijn plannen en procedures ontwikkeld om het hoofd te kunnen bieden aan eventuele ernstige veiligheidssituaties. Deze plannen en procedures werden op regelmatige basis beoefend en zondig herzien.

Er bleken aanzienlijke verschillen te zijn tussen de wijze waarop het CZSK, CLAS en CLSK Force Protection invullen. Door goede coördinatie tussen de FP-eenheid en de overige PRT-elementen werden problemen hieromtrent voorkomen. Het opleidingsniveau van het FP-personeel was in de regel goed/uitstekend. Het FP opleidingsniveau van het overige personeel liep sterk uiteen. Kennis en vaardigheden (FP) zijn in stand gehouden en aangescherpt door frequente individuele en collectieve training van plannen procedures en SOPs. Ook het Afghaanse bewakingspersoneel volgde deze trainingen. Basis militaire vaardigheden werden eveneens regelmatig getraind. Waar deze tekort schoten, trof het PRT maatregelen voor aanvullende training. Het belang van het harmoniseren van operationele procedures is al eerder aan de orde gesteld. De operationele



procedures *Force Protection* zullen aansluiting vinden op de eerder aangehaalde studie (par. 4.1.1) om te komen tot een krijgsmachtbreed beleidskader 'veiligheid en bescherming'.

Op 7 februari 2006 vond in Pol-e Khomri een demonstratie plaats naar aanleiding van in Deense kranten gepubliceerde cartoons die door de moslimwereld als godslasterlijk werden ervaren. De PRT commandant heeft binnen zijn mogelijkheden – het PRT was niet uitgerust en opgeleid voor de bestrijding van demonstraties en rellen – maatregelen getroffen om de menigte op afstand te houden. Toen de acties van de demonstranten een acute bedreiging gingen vormen voor de veiligheid van de PRT *compound* hebben Nederlandse militairen, op bevel van de PRT-commandant, rook-, licht- en geluidsgranaten gebruikt. De demonstranten zijn er niet geslaagd door te dringen in de *compound*. Tijdens dit incident is waargenomen dat een demonstrant op de grond viel. Enige dagen later werd de PRT-commandant door de provinciaal gouverneur geïnformeerd dat een persoon was overleden in het ziekenhuis in Kabul. Het zou de demonstrant betreffen die op de grond was gevallen. Hoewel niet meer met zekerheid vast te stellen viel of het hier inderdaad dezelfde persoon betrof, heeft de PRT-commandant op advies van de gouverneur zijn medeleven betuigd aan de nabestaanden van de overledene. In overeenstemming met de bestaande procedures heeft de KMar onderzoek gedaan naar het incident. Er is geen vervolging door het Openbaar Ministerie (OM) ingesteld.

Naar aanleiding van in de beginperiode geuite klachten over het geweer Diemaco C7A1 werd deze naderhand voor de FP gewisseld voor de voor deze missie handzamere Diemaco C8 met inklapbare kolf.



Een ander element van FP betrof de verkeersveiligheid. Zowel het Afghaanse rijgedrag als de matige tot vaak slechte infrastructuur waren aanleiding om maatregelen te treffen. Deze bestonden uit 'beheersmaatregelen' zoals het geven van voorlichting, het beperken van nachtelijke ritten en het ruim plannen van transport om onnodig gehaast te voorkomen. Ook werd aan alle chauffeurs rijvaardigheidslessen gegeven.

Een professionele uitstraling en toegankelijkheid voor de Afghanen werden als belangrijke beschermende factoren beschouwd. Voorafgaand aan de uitzending is het personeel onderwezen in de verschillen in culturele en historische achtergronden van de bevolkingsgroepen in het uitzendgebied. Door training en het met grote regelmaat tonen van aanwezigheid en het uitdelen van folders, trachtte het PRT betrokkenheid en respect te tonen aan de plaatselijke bevolking. Naar

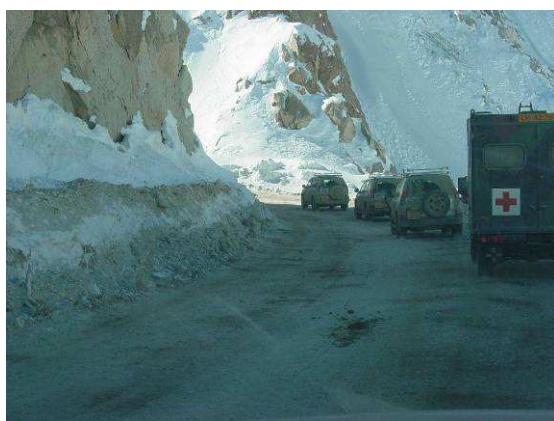
de mening van de PRT commandanten heeft deze vorming bijgedragen aan het creëren van maatschappelijk draagvlak voor het PRT bij de lokale Afghaanse bevolking.

#### 4.3.4 Bevindingen en aanbevelingen

- De kwalificatie *permissive environment* bleek een juist gekozen uitgangspunt voor de bepaling van het beveiligingsconcept.
- Defensie voert een studie uit om te komen tot een krijgsmachtbreed beleidskader 'veiligheid en bescherming'. De harmonisatie van operationele procedures *Force Protection* dient hierop aan te sluiten.
- Het PRT was niet opgeleid voor en uitgerust met gewelddmiddelen bedoeld voor het gebruik bij civiele onrust (demonstraties e.d.). Aanbevolen wordt op korte termijn – ook in huidige missies – te inventariseren hoe het staat met de uitrusting en opleiding voor optreden in geval van demonstraties en rellen.

#### 4.3.5 Medische verzorging

Het PRT beschikte over eigen medische verzorging (zogenaamde *Role 1*) inclusief een arts. Voor chirurgische ondersteuning (*Role 2*) kon worden teruggevallen op een Duits veldhospitaal in Kunduz op 90 km rijafstand van Pol-e-Khomri. De afvoerketen naar het hogere verzorgingsechelon was geborgd door *road-* en *aeromedevac*. Als gevolg van de reactietijden van de helikopters en de inzetbeperkingen tijdens de nachtelijke uren kon de *aeromedevac* niet altijd gegarandeerd binnen het (ideale) uur plaatsvinden (zie Artikel 100 brief aan de Tweede Kamer van 14 juli 2004). In zo'n situatie was wegtransport altijd een goed alternatief en kon het hospitaal te Kunduz planmatig binnen de norm van 2 uur worden bereikt. Verder maakte altijd een 'Algemeen Militair Verpleegkundige' deel uit van de missieteams. Het zogenaamde Plan van Gezondheidszorg is in zijn geheel beoordeeld: *Role 1*, *Role 2* en *Role 3* in relatie tot de vliegtijden en rijtijden voor *medevac*. Het totaalplan voldeed aan de vigerende NAVO en Nederlandse eisen (bijvoorbeeld: tijd tot zorg door *Role 1* etc.).



Gedurende de inzetperiode zijn aan Nederlandse zijde enkele gewonden gevallen. Onder andere als gevolg van een aanslag op een missieteam, maar ook hebben zich kleine bedrijfsongevallen voorgedaan. In alle gevallen is de afvoer dan wel behandeling van de gewonden naar behoren en tijdig verlopen.

#### 4.3.6 Personeel

Vanwege de taal was contact met lokale autoriteiten en de bevolking alleen mogelijk met behulp van tolken. Hiervoor waren lokaal geworven tolken en uit Nederland afkomstige tolken beschikbaar. Vanwege hun multi-disciplinaire samenstelling waren de missie teams tijdens hun bezoeken in de regel ook met meerdere activiteiten tegelijkertijd in de weer. Meerdere tolken waren dan nodig om, binnen de relatief korte tijd die tijdens een bezoek beschikbaar was, met zoveel mogelijk partijen contact te leggen. Op de lokaal geworven tolken kon, vanwege het vertrouwelijke karakter van sommige gesprekken, dan niet altijd een beroep gedaan worden. De beschikbaarheid van tolken leverde zodoende een belangrijk knelpunt op. Hoewel de beschikbaarheid van tolken gedurende de missie verbeterde, was vooral aan het begin het tekort hieraan duidelijk merkbaar. Ook is geweest op een gebrek aan vrouwelijke tolken voor de vele contacten die er waren met vrouwenorganisaties.

De krijgsmacht beschikte niet over een eenheid die in zijn organieke bezetting (de bemanning van) een PRT vormt. De personeelssamenstelling van een PRT was dan ook tot stand gekomen op basis van het (verwachte) pakket aan kerntaken, FP en ondersteuningsvereisten. Vervolgens werd personeel op basis van competenties, ervaring en opleiding geplaatst op de diverse functieplaatsen. Wat problematisch bleek, was het vinden van geschikt personeel voor een aantal functies die niet of beperkt in de vredesorganisatie van defensie voorkomen, bijvoorbeeld *information operations*, *psyops*, *Humint* en CIMIC, Functioneel Specialisten (weg en waterbouw, landbouw). Soms kon met korte aanvullende opleidingen een inhaalslag worden gepleegd. In andere gevallen zijn kortstondig reservisten ingezet. Deze maatregelen konden de ergste nood lenigen.

Bij de aanwijzing van personeel voor het PRT heeft het CLSK uit één onderdeel geput. Dit had als consequentie dat het betreffende onderdeel voor de duur van de uitzending een lagere operationele inzetbaarheid (nationaal) kende. Als voordeel werd aangemerkt, dat het benodigde personeel 'hand picked' kon worden geselecteerd en aangewezen. Het CZSK had ervoor gekozen om het personeel uit de organisatie als geheel te selecteren. In samenhang hiermee is door het CZSK in voorjaar 2006 besloten het vaarprogramma van twee fregatten naar beneden bij te stellen om personeel voor PRT vrij te spelen. Geconstateerd werd dat de aanwijzing van personeel bij het CZSK moeizaam verliep. Dit werd mede in de hand gewerkt door reorganisaties die op dat moment binnen het CZSK liepen. Bij alle OPCO's kwam het voor dat tot kort voor het begin van de opwerkperiode nog personeel voor uitzending werd aangewezen.

De uitzendtermijn was initieel vastgesteld op zes maanden. De klimatologische omstandigheden en de primitieve werk- en leefomstandigheden vormden een zware belasting voor het personeel. Met het oog hierop is de uitzendduur van de detachementen vastgesteld op vier maanden, met uitzondering van de PRT-commandanten, de missiecommandanten, hun plaatsvervangers en de LSO KMAR. Vanwege continuïteit in de contacten met de lokale bevolking bleek het zeer wenselijk de uitzendduur van deze functionarissen te handhaven op zes maanden. Met betrekking tot de gehanteerde uitzendtermijnen zijn van de zijde van het personeel noch ten aanzien van taakuitvoering noemenswaardige problemen geconstateerd.

**Personeelszorg.** Op het gebied van personeelszorg waren de gebruikelijke regelingen en faciliteiten gecreëerd. Op de locatie omvatten deze ondermeer sportfaciliteiten en andere

individuele en collectieve ontspanningsmogelijkheden. Tevens gold er een volledig alcoholverbod. Verder waren ook voorzieningen voor e-mail en telefonie en postverzorging getroffen. Tijdens de inzetperiode werd een *pilot* gestart met een *e-welfare* pakket (internet, e-mail en telefonie) van de Defensie Telematica Organisatie (DTO). De beschikbaarheid van deze middelen was bij begin ervan niet altijd gegarandeerd. Verder waren er onduidelijkheden over de kosten voor de gebruikers. Door de coördinerende OPCO's (CLSK respectievelijk CLAS) was een calamiteitenorganisatie ingericht en was hulp bij eventuele calamiteiten beschikbaar. Voor het thuisfront was informatievoorziening van allerlei aard beschikbaar. Bij einde uitzending vond in de regel een adaptatieprogramma te Kreta plaats en na terugkomst werd met al het personeel door MDD en artsen een individueel gesprek gehouden.

De rotaties verliepen naar het oordeel van de verschillende PRT detachementen stroef. De planning van vertrek en aankomst in Nederland wijzigde frequent, wat zorgde voor irritatie en onzekerheid bij zowel de uitgezonden militairen als het thuisfront. Gegeven de beperkte middelen en de grote afstanden is dit evenwel onontkoombaar. Tijdelijke repatriëring, bijvoorbeeld vanwege sociale redenen zoals overlijden of ernstige ziekte gevallen binnen de familie, is snel en naar tevredenheid zijn verlopen.

#### 4.3.7 Bevindingen en aanbevelingen

- De beschikbaarheid van tolken was alles bepalend voor het contact met de Afghaanse autoriteiten en bevolking. Deze missie heeft ook het belang van voldoende vrouwelijke tolken aangetoond. Inmiddels zijn maatregelen voorgesteld om de retentie en werving van tolken te verbeteren.
- De Nederlandse defensieorganisatie bleek niet over voldoende opgeleid personeel te beschikken om typische PRT functies in te vullen. Bijvoorbeeld: HUMINT, Psyops, CIMIC, Functioneel Specialisten. Deze problematiek is inmiddels opgenomen in de beleidsrichtlijnen zoals verwoord in de Beleidsvisies 2007 en 2008 en deels al structureel opgelost door een systematiek van 'neventaken'.
- Ook bij deze missie bleek tijdige aanwijzing van personeel niet altijd te realiseren. Aandacht en druk vanuit de hiërarchie blijft noodzakelijk om late aanwijzing te voorkomen.

#### 4.3.8 ARBO en milieu

De vooraf ingeschatte risico's vanuit het Afghaanse milieu bleken reëel. Er zijn geen veiligheidsrisico's gesignaleerd, die niet vooraf waren voorzien. Regelgeving en voorschriften op het gebied van hygiëne en preventie hadden geen negatieve invloed op de taakuitvoering.

#### 4.3.9 Materieel en logistiek

Uit de wijze waarop het materieel logistiek proces heeft gefunctioneerd, komen een aantal knelpunten naar voren.

Op de eerste plaats vormden de lange en kwetsbare aanvoerlijnen naar Baghlan een belangrijke planningsfactor voor de (her)bevoorrading van het PRT. In principe was er steeds voldoende strategisch luchttransport beschikbaar voor vervoer van passagiers en vracht van en naar het

theater (Afghanistan). Zeetransport is voor het PRT niet gebruikt, behalve bij de *redeployment*. Intra-theater luchttransport speelde een minder grote rol omdat in de directe omgeving van het de PRT *compound* geen geschikt vliegveld voor transportvliegtuigen beschikbaar was. Het PRT beschikte alleen over een helikopterlandingsplaats. Het dichtstbijzijnde vliegveld was Mazar-e Shariff. Intra-theater transport diende dus overwegend over de weg plaats te vinden (van en naar Kabul en Mazar-e Shariff). Dit bleek een tijdrovende en personeelsintensieve operatie. Indien het PRT, in plaats van het NSE, een transport diende uit te voeren, vormde dit een grote extra belasting.

Verder is het een gegeven dat binnen de krijgsmacht diverse logistieke systemen naast elkaar bestaan. Het CLSK heeft, omdat het tot en met PRT rotatie 3 tegelijkertijd formerend en coördinerend OPCO was, van eigen logistieke procedures gebruik kunnen maken. Voor het CZSK lag dit anders. Zij was vanaf PRT rotatie 4 formerend OPCO en heeft de overstap moeten maken van het CLSK naar het CLAS als coördinerend OPCO. De wisseling van coördinerend OPCO bracht met zich mee dat andere regels en procedures van kracht werden. De tussenkomst van het National Support Element (NSE) en CONTCO heeft met name in de logistieke en ondersteunende sfeer voordelen opgeleverd. Eens te meer blijkt in een dergelijke overgangsfase het belang van ervaren personeel en een 'strakke' handhaving van procedures. Dit gold overigens ook voor de andere PRT rotaties. Zo bemoeilijkten de hoge werklast in de opbouwfase van het PRT in samenhang met niet altijd volledig gekwalificeerd personeel een juiste administratieve afdoening. Dit resulteerde erin dat halverwege de missie een volledige hertelling van al het materieel diende plaats te vinden. Hiertoe hebben het CLAS en het CLSK tijdelijk extra materieelspecialisten in het PRT ingezet.

Een aantal specifieke problemen van materieel logistieke aard sprong in het oog.

Het eerste betrof de problemen met de specifiek voor het PRT aangekochte terreinvoertuigen, de Toyota Prado. Slijtage en materiële gebreken beperkten de beschikbaarheid van dit voertuig in toenemende mate. Er bleek sprake van een combinatie van problemen, waarin elementen speelden als het bijzonder zwaar terrein, rijvaardigheid, overbelading om noodzakelijk materiaal mee te kunnen nemen, beperkte inbouwmogelijkheden voor communicatie apparatuur en onvoldoende kennis en middelen beschikbaar om adequate instandhouding te kunnen garanderen. Tijdens de missie is door DMO een onderzoekscommissie ingesteld om tot een oplossing van de gerezen problemen te komen. De commissie oordeelde, dat de Prado minder geschikt was voor het ondersteunen van de PRT missies en beter vervangen kon worden door een ander en beter geschikt civiel terreinvoertuig. De beslissing om dit voertuig (toch) te vervangen werd echter steeds uitgesteld. Terwijl de besluitvorming hierover liep, zag het PRT zich vanwege missie uitvoering gedwongen naar alternatieven te zoeken. Het tekort aan voertuigen kon voor een deel worden opgevangen door (tijdelijk) voertuigen in te huren. Tevens vond aanvulling plaats met militaire voertuigen van het SRF bataljon dat in het najaar van 2005 tijdelijk in de omgeving van het PRT gestationeerd was. Het PRT was genoodzaakt toenemend prioriteiten te stellen waardoor de bewegingsvrijheid om missies uit te voeren beperkt werd. Een definitieve vervangingsbeslissing is niet meer genomen vanwege de naderende einddatum van de PRT missie.

Een tweede probleem betrof de opslag van F-34 (brandstof ten behoeve van helikopters). Bij periodieke controles van de opgeslagen brandstof, bleek de kwaliteit frequent zodanig gedegradeerd, dat zij niet meer gebruikt kon worden. Dit leidde tot extra logistieke inspanningen die bovendien gepaard gingen met hoge extra kosten. Door DMO is ter plaatse onderzocht wat de

oorzaken van de degradatie van de brandstof waren. Zij kwam tot de conclusie dat een complex van factoren de oorzaak van de opslagproblemen zijn geweest (onder andere: specifieke vakkennis, het gebruikte opslagmateriaal). Maar ook factoren waarop de logistieke organisatie geen of nagenoeg geen greep heeft, zoals temperatuur en stof en de lagere kwaliteitsnormen die in Afghanistan gelden ten aanzien van brandstof en opslagmethode, bleken een grote rol te spelen.

De bevoorrading van het PRT werd ondersteund met behulp van het *Interim Defensie Tracing & Tracking* (IDT&T) systeem. Omtrent de werking van dit systeem zijn veel klachten geweest. Er zijn tal van gebreken geconstateerd die te maken hadden met de bediening van het systeem – dat overigens niet als gebruiksvriendelijk bekend staat – en het ontwerp van het systeem. Voor het PRT resulteerde dit in soms lange wachttijden met de daaraan verbonden ergernissen.

#### 4.3.10 Bevindingen en aanbevelingen

- Binnen defensie bestaan verschillende materieel beheersingssystemen naast elkaar. Deze situatie is verre van optimaal en aan verbetering wordt gewerkt door introductie van nieuwe systemen, bijvoorbeeld *Enterprise Resource Planning* (ERP), dan wel verbetering van bestaande systemen zoals in geval van het IDT&T.
- Ongeacht de beheersingssytemen waarmee wordt gewerkt, blijkt steeds weer het grote belang van voldoende gekwalificeerd personeel en correct uitgevoerde procedures om de continuïteit van het materieel-logistiek proces te waarborgen.
- De wisseling van coördinerend OPCO tijdens een lopende operatie dient te worden vermeden.
- Achteraf gezien is te lang gewacht ondeugdelijk materieel op adequate wijze te vervangen. Aanbevolen wordt te onderzoeken of/wanneer in geval van defect essentieel materieel bij een uitgezonden eenheid vervanging (al in een eerder stadium/a-priori) als uitgangspunt dient te worden genomen en reparatie of (zelfs) modificatie ter plaatse uit te sluiten.
- De kwaliteit van opgeslagen brandstof voor helikopters kon niet worden gehandhaafd. Het probleem is onderkend en momenteel worden maatregelen ontwikkeld in de opleidings sfeer, gericht op verbetering van de bewaking van opgeslagen brandstof.

#### 4.3.11 KMAR

De KMar was steeds met een detachement van twee marechaussees aanwezig voor de militaire politiedienst. Voor ondersteuning kon het detachement terugvallen op de brigade KMar Afghanistan in Kabul. Na opheffing van deze brigade was ondersteuning vanuit Nederland mogelijk. Het 'District Landelijke en Buitenlandse Eenheden' (DLBE) heeft een rechercheteam gereedstaan, dat, indien noodzakelijk, direct ingezet kan worden ter ondersteuning van missies. Het detachement verrichtte onafhankelijk haar werkzaamheden onder gezag van het OM. Zij konden via het KMar 'bedrijfsprocessysteem' (BPS) hun onderzoeken verwerken. Door de geringe bandbreedte was dit systeem zeer traag. Het detachement had de beschikking over een eigen werkcontainer. Het detachement had geen beveiligde telefoon verbinding met het OM. Dit is een tekortkoming aangezien er regelmatig overleg met het OM dient plaats te vinden met betrekking tot afstemming van onderzoeken. Buiten enkele kleinere onderzoeken is er een groter onderzoek ingesteld naar

aanleiding van het incident in februari 2006 tijdens een demonstratie voor het PRT waarbij het vermoeden was gerezen dat een demonstrant om het leven was gekomen.

Gedurende de gehele missie was er een *LSO police* aan de commandant van het PRT toegevoegd. Deze onderhield de contacten tussen het PRT en de lokale veiligheidsautoriteiten zoals Politie, (*Afghan National Police* en *Highway Police*), NDS (veiligheidsdienst), gevangeniswezen en gerechtelijke autoriteiten. Verder gaf de *LSO police* advies aan de commandant en missieteams over politieaangelegenheden. Tevens werden contacten onderhouden met het Duitse Politie Project bureau in Kabul over de opleidingen en trainingen en met andere *LSO's police* in de regio, met name de Duitse *LSO's* in Kunduz. Ook nam de *LSO police*, samen met de PRT-commandant deel aan het wekelijkse veiligheidsoverleg bij de provinciaal gouverneur. De *LSO's police* hebben goed gefunctioneerd.

Vanaf het voorjaar 2005 is de KMar gestart met basisopleidingen ten behoeve van de lokale politie. Hiervoor zijn lesplannen geschreven en in het Dari vertaald. De lessen waren toegesneden op het niveau van de lokale politie. De inhoud van de opleidingen betrof onder andere benaderingstechnieken, rechten van verdachten, verkeer en opsporingstechnieken. De opleidingen waren verdeeld in lesblokken en werden na enige weken afgesloten met een examen. Later is na de politie ook het gevangenispersoneel opgeleid. De opleidingen waren een groot succes. Wel moet worden aangetekend dat het aanvangsniveau van de lokale politie erg laag is en dat vervolgoopleidingen noodzakelijk zijn om het niveau te handhaven.

Of de KMar de taak van capaciteitsopbouw van de lokale politie voor zijn rekening moet nemen, wordt per missie in de Stuurgroep Politie of de Stuurgroep Militaire Operaties (SMO) besloten. De KMar heeft hiervoor personeel beschikbaar via de het basiscontingent. Inzet is tevens afhankelijk van de veiligheidssituatie. De KMar is qua opleiding en achtergrond goed in staat bij te dragen aan de opbouw van politiecapaciteit, zoals in Baghlan gebeurde en nu ook in Uruzgan gebeurt.

#### **4.3.12 Voorlichting**

Het PRT heeft van meet af aan een actief media beleid gevoerd, waarbij het inspeelde op de nationale en internationale belangstelling voor de activiteiten van het PRT. De rapportage over de activiteiten was vrijwel steeds positief. De initiatieven van het PRT bij de opbouw van het lokale TV en radiostation heeft geresulteerd in permanente zendtijd voor het PRT. Dit is van groot belang geweest om de identiteit van het PRT bij de bevolking bekend te maken. De commandanten hebben deze zendtijd bijvoorbeeld gebruikt om toespraken te houden over de verkiezingen en opbouwprojecten. Ten behoeve van de lokale media is het PRT, met slechts beperkte steun van ISAF, in staat geweest een informatie campagne op te zetten. Hiervoor werd bijvoorbeeld gebruik gemaakt van 'road shows', *flyers* en eigen opnames bestemd voor radio en televisie. Toen de veiligheid in de provincie begon terug te lopen, is hierop ingespeeld in de vorm van een gerichte *Information Operations* campagne.

#### **4.3.13 Bezoeken**

Het PRT heeft veelvuldig VIP- en werkbezoek mogen ontvangen. De belangstelling kwam zowel uit Nederland als van de zijde van NAVO en ISAF. Consequentie van deze belangstelling was wel dat met grote regelmaat personeel en capaciteit (met name FP en transport) moest worden vrijgemaakt om de bezoekers te accommoderen. Dit zette de uitvoering van de missie soms onder druk. Voor

het creëren en behouden van het noodzakelijke draagvlak voor de missie in Nederland en het buitenland zijn dergelijke bezoeken echter wel van groot belang. Het personeel heeft de bezoeken voor het merendeel als positief ervaren.

#### 4.3.14 Bevindingen

- De druk, die bezoeken leggen op de werkzaamheden en capaciteiten van een uitgezonden eenheid, bevestigt het belang bezoeken centraal te blijven coördineren.

### 4.4 Afrondingsfase

#### 4.4.1 Overdracht aan Hongarije

In het licht van de opbouw van ISAF *Stage III* was het van belang de Nederlandse inspanning in Zuid-Afghanistan te bundelen. Dit was reden om de verantwoordelijkheid voor het PRT na 1 oktober 2006 over te dragen aan een ander land. Op 29 juni 2006 heeft de Hongaarse regering te kennen gegeven het PRT in Baghlan onder haar leiding te willen continueren. Daarop zijn bilaterale onderhandelingen begonnen over de overname van het PRT (Tweede Kamerstuk 27 925, nr. 221).

Hongarije heeft zich grondig voorbereid op de overname van het PRT. De maanden voorafgaand aan hun inzet spraken diverse Hongaarse delegaties met alle relevante Nederlandse *counterparts* (waaronder ook een aantal NGO's). Hongarije heeft € 2 miljoen per jaar beschikbaar voor wederopbouw en enkele Hongaarse NGO's hebben zich in Baghlan gevestigd. Ook zijn EU fondsen voor wederopbouw in Baghlan beschikbaar. Aan het Hongaarse PRT is een politiek adviseur verbonden.

Nederland heeft Hongarije in de voorbereidingen voor de overname van het PRT geassisteerd door gezamenlijke bezoeken, briefings en trainingen te organiseren. Zo volgden Hongaarse medewerkers van buitenlandse zaken en defensie een door Nederland verzorgde training op het gebied van het projectmanagement van ontwikkelingssamenwerking.



Regelingen met betrekking tot de overname werden vastgelegd in een *Memorandum Of Understanding* (MOU). In het MOU is ondermeer vastgelegd dat enkele al lopende projecten in nauw overleg met het Hongaarse PRT door de Nederlandse ambassade in Kabul zullen worden



voortgezet<sup>3</sup>. Verder is in het MOU de overdracht aan de Hongaren van de infrastructuur van het PRT vastgelegd evenals de financiële vergoeding daarvoor. Tenslotte werd een synchronisatiematrix uitgewerkt om een soepele en gelijkmatige overgang van taken en verantwoordelijkheden mogelijk te maken. Een belangrijk element hierin was, dat vanwege de slechte bereikbaarheid van het PRT (alleen over de weg) en het aanstaande winterseizoen, een tijdig vertrek en afvoer van materieel vereist was. De Hongaren hebben hieraan hun medewerking verleend door voor de overname eigen personeel in het PRT te werk te stellen. Doordat al voor 1 oktober een deel van het Nederlandse personeel was teruggetrokken en het Hongaarse personeel nog binnenstroomde, nam het activiteitsniveau van het PRT in de laatste maand merkbaar af.

#### 4.4.2 Redeployment

De overdracht van materieel aan Hongarije is voortvarend ter hand genomen en is zonder problemen uitgevoerd. Een Redeployment Ondersteunings Detachement (REDOSTDET) heeft vervolgens zorg gedragen voor het overbrengen van het restmaterieel naar Nederland. Dit detachement is op 29 augustus 2006 naar Afghanistan vertrokken.

Het redeployment plan was opgesteld door het coördinerend OPCO in overleg met de commandant REDOSTDET en op basis van een door DOPS opgesteld operatiebevel. Het REDOSTDET werd geformeerd door het CZSK en bestond voornamelijk uit marinepersoneel aangevuld met specialisten van het munitiebedrijf, CTM, DVVO, MIVD en DTO; het detachement bestond in zijn grootste omvang uit 24 militairen en burgers (deels gemilitariseerd).

De *redeployment* van het PRT personeel is zonder problemen verlopen. De retourstroom van materieel naar Nederland is met enige vertraging op gang gekomen. Debet hieraan was op de eerste plaats een tekort aan CSC (*International Convention for Safe Containers*) goedgekeurde containers. Een aantal containers bleek namelijk langdurig in het operatiegebied aanwezig te zijn zonder dat de noodzakelijke keuringen waren uitgevoerd. Deze zijn noodzakelijk voor het gebruik van containers bestemd voor zeetransport. De CSC eis geldt niet voor luchttransport. Op de tweede plaats zorgde de aanvankelijk onduidelijke organisatie van *in-theatre* transport voor vertraging. De procedure voor transportaanvraag was niet bij alle partijen bekend en ook communicatieproblemen met de lokale vervoerders bleken een hindernis. Bij de planning van de *redeployment* is extra aandacht geschonken aan het wapen- en munitiebeheer. Zo werd een munitiebeheerder in het REDOSTDET opgenomen om de taken van de PRT beheerder over te nemen en werd de administratie na afloop onderworpen aan een interne controle door bureau Onderzoeken Interne Beheersing van het CZSK. Het REDOSTDET heeft haar missie op 1 oktober jl. met succes voltooid. Al het REDOSTDET personeel was op 7 oktober terug in Nederland.

#### 4.4.3 Bevindingen en aanbevelingen

- Er zijn problemen geconstateerd rondom het retourtransport van containers (CSC eisen). Aanbevolen wordt na gaan of onderzoek naar de wijze waarop het transport van containers wordt voorbereid, gewenst is.
- Ook in de *redeployment*-fase van de operatie is het belang van goed gekwalificeerde materieelbeheerders naar voren gekomen.

<sup>3</sup> Naar aanleiding van een bezoek door de Piv. Chef de Poste (CdP) berichtte de ambassade te Kabul op 1 april 2007 over de actuele situatie bij het PRT Baghlan. Het samenvattend commentaar luidde: 'Hongaren doen het goed in de provincie Baghlan en zeggen voort te kunnen bouwen op de goede reputatie die Nederland heeft achtergelaten' (Bericht KAB 054/07 d.d. 1 april 2007).

## 5. Afsluiting

Ter ondersteuning van het wettige Afghaanse gezag heeft de Nederlandse regering in 2004 gehoor gegeven aan het verzoek van de NAVO om een PRT in het kader van ISAF *Stage I* in te zetten. Het Nederlandse PRT opereerde in de noordelijke provincie Baghlan en is na een korte opbouwperiode vanaf oktober 2004 tot oktober 2006 operationeel geweest. Op 1 oktober 2006 heeft Hongarije de verantwoordelijkheid voor het PRT overgenomen.

Bij het opzetten van het PRT is gekozen voor de geïntegreerde benadering van de drie D's, *Defence, Diplomacy, Development*, onder éénhoofdige militaire leiding. In het PRT was een POLAD van het ministerie van buitenlandse zaken verantwoordelijk voor wederopbouw en politiek/bestuurlijke analyse. De drie D aanpak heeft goed gewerkt. De vaak complexe samen- en wisselwerking tussen PRT, ISAF en Ambassade, alsmede tussen PRT en de beide departementen, is goed en soepel verlopen.

Het opzetten van PRT's betekende destijds een nieuwe aanpak waarbij militairen werden ingezet, niet alleen om veiligheid en stabiliteit te bewerkstelligen, maar ook om maatschappelijke en economische wederopbouw op gang te brengen. Uitgevoerd als militaire operatie en onder militaire leiding, voerde het PRT zowel militaire als meer civiele activiteiten uit. Het Nederlandse PRT had als opdracht om de Afghaanse regering te assisteren bij het bevorderen van stabiliteit en veiligheid teneinde deze daarmee in de provincie Baghlan in staat te stellen haar invloed en autoriteit te vergroten en zo het klimaat voor wederopbouw te verbeteren. Deze taakstelling werd onder moeilijke en soms gevaarlijk omstandigheden uitgevoerd: bij het PRT zijn meerdere gewonden gevallen en er is materiële schade opgelopen.



Een analyse aan de hand van het Toetsingskader en militair-operationele aspecten laat zien dat de opeenvolgende rotaties erin zijn geslaagd de taakstelling van het PRT met succes uit te voeren. Voor het uitvoeren van de taken van het PRT bestonden geen uitgebreide richtlijnen van ISAF of nationale instanties. Er was dan ook sprake van een grote mate van 'al doende leert men'. Als gevolg hiervan is het PRT in alle fasen van de operatie – van voorbereiding tot uitvoering – met kleinere en grote(re) problemen geconfronteerd. Deze kwesties manifesteerden zich zowel op operationeel als logistiek gebied. Zij hebben de werkzaamheden soms bemoeilijkt, maar echter

nooit de veiligheid of de algemene taakuitvoering van het PRT wezenlijk in gevaar gebracht. Gerealiseerde oplossingen, of voorstellen daartoe, dienen als ervaringsgegevens voor toekomstige operaties. De in deze evaluatie gedane aanbevelingen richten zich daar ook op. Deze zijn in de bijlage samengevoegd.

ISAF draagt nog steeds in hoge mate bij aan de verbetering van de veiligheidssituatie en vervult daarmee een belangrijke faciliterende rol in het proces van politieke en economische wederopbouw in Afghanistan. De aanwezigheid van ISAF wordt geaccepteerd en gewaardeerd. In 2006 werden *Stage III* en *Stage IV* van kracht. Nederland heeft in het kader van *Stage III* een *Taskforce* inclusief een PRT ontplooid in de provincie Uruzgan. Ook bij deze missie ligt de nadruk op het scheppen van de voorwaarden voor bestuurlijke en economische opbouw. De *Taskforce* Uruzgan bouwt voort op de successen en ervaringen opgedaan met het PRT Baghlan.

**Afkortingen**

|        |   |
|--------|---|
| ANA    | Afghan National Army  |
| ANP    | Afghan National Police  |
| ANSF   | Afghan National Security Forces   |
| CDC    | Community Development Council   |
| CDS    | Commandant der Strijdkrachten, voorheen Chef Defensie Staf                                    |
| CIMIC  | Civil-Military Cooperation  |
| CIS    | Communicatie en Informatiesystemen  |
| CLAS   | Commando Landstrijdkrachten   |
| CONTCO | Contingents Commando  |
| CLSK   | Commando Luchtstrijdkrachten  |
| CTM    | Centrum voor Technologie en Missieondersteuning   |
| CZSK   | Commando Zeestrijdkrachten  |
| CSC    | (International) Convention for Safe Containers  |
| DDR    | Disarmament, Demobilisation and Reintegration<br>(Ontwapening, demobilisatie en reïntegratie) |
| DIAG   | Disbandment of Illegal Armed Groups   |
| DLBE   | District Landelijk en Buitenlandse Eenheden   |
| DOBBP  | Directie Operationeel Beleid, Behoeftestellingen en Plannen                                   |
| DOPS   | Directie Operaties  |
| DTO    | Defensie Telematica Organisatie   |
| DVVO   | Defensie Verkeer en Vervoer Organisatie   |
| ECM    | Electronic Counter Measures   |
| EOD    | Explosive Ordnance Disposal (Explosieven Opruimings Dienst)                                   |
| EU     | Europese Unie   |
| ESC    | Executive Steering Committee  |
| FFR    | Facilitating Fund for Reconstruction  |
| FP     | Force Protection  |
| HIG    | Hezb-e Islami Gulbuddin   |
| HUMINT | Human Intelligence  |
| IDEA   | Integrated Development of Entrepreneurial Activities  |
| IED    | Improvised Explosive Device   |
| ISAF   | International Security Assistance Force   |
| KL     | Koninklijke Landmacht   |
| KLu    | Koninklijke Luchtmacht  |
| KMar   | Koninklijke Marechaussee  |
| KM     | Koninklijke Marine  |
| LSO    | Liaison Officer   |
| LARO   | Land Rover  |
| MBV    | Militaire Basis Vaardigheden  |
| MDD    | Maatschappelijke Dienst Defensie  |
| MIVD   | Militaire Inlichtingen en Veiligheids Dienst  |
| MOLT   | Military Observation and Liaison team   |
| NAVO   | Noord-Atlantische Verdragsorganisatie   |
| NGO    | Non Governmental Organisation   |
| NSE    | National Support Element  |
| NDS    | National Directorate of Security (= Afghaanse veiligheidsdienst)                              |

## Titel Eindevaluatie PRT Baghlan

|           |   |
|-----------|---|
| NSP       | National Solidarity Programme                               |
| OEF       | Operatie Enduring Freedom                                   |
| OM        | Openbaar Ministerie   |
| OMF       | Opposing Militant Forces                                    |
| OPCEN     | Operatie Centrum  |
| OSAD      | Ontwikkelingssamenwerkings Adviseur                         |
| PDC       | Provincial Development Committee                            |
| POLAD     | Politiek Adviseur   |
| PRT       | Provincial Reconstruction Team                              |
| QIP       | Quick Impact Projects                                       |
| QRF       | Quick Reaction Force  |
| RAC       | Regional Area Coordinator                                   |
| REDOSTDET | Redeployment Ondersteunings Detachment                      |
| ROE       | Rules of Engagement   |
| SMO       | Stuurgroep Militaire Operaties                              |
| SSR       | Security Sector Reform                                      |
| TCBU      | Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen            |
| TFU       | Task Force Uruzgan  |
| TOA       | Transfer of Authority                                       |
| TTP's     | Techniques, Tacticts & Procedures                           |
| UN        | United Nations  |
| UNAMA     | UN Assistance Mission Afghanistan                           |
| VK        | Verenigd Koninkrijk   |
| VN        | Verenigde Naties  |
| VS        | Verenigde Staten  |
| VVHO      | Regeling Voorzieningen bij Vredes- en Humanitaire Operaties |

## Bevindingen en aanbevelingen

| <b>Bevindingen en aanbevelingen</b>  |
|--|
| <p><b>Operaties</b></p> <p>Nederland heeft de PRT missie met succes vorm en inhoud gegeven. Er zijn nieuwe ervaringen opgedaan met de wijze waarop de defensie organisatie een missie, waarin elementen als SSR, CIMIC en het faciliteren van wederopbouw de kern vormen, moet organiseren en uitvoeren. Men is er in geslaagd een effectief operationeel concept te ontwikkelen en gedurende de missie door te ontwikkelen. Deze opgedane kennis mag niet verloren gaan. Aanbevolen wordt de al aanwezige kennisbasis te vergroten en uit te diepen, bijvoorbeeld door gericht (wetenschappelijk) onderzoek en die aan te wenden bij de planning van missies waarbij SSR, CIMIC en het faciliteren van wederopbouw een rol spelen. Deze kennis moet geborgd worden via de systematiek van <i>Lessons Learned</i>. Daarnaast dient deze kennis vertaald worden in (concrete) opleidings- en trainingstrajecten voor officieren, onderofficieren en de training van eenheden.</p> <p>Binnen de voorwaarde van permissive environment blijkt de PRT missie blijkt een opdracht die in beginsel aan alle OPCO's kan worden opgedragen. De missie is binnen deze voorwaarde niet doctrinair te verbinden aan specifiek land, lucht of zee-optreden (niet 'dimensie-gebonden').</p> |
| <p><b>Risico's</b></p> <p>Geconstateerd wordt, dat gaande de missie, FP veel meer aandacht opeiste, met name van het PRT zelf, dan op grond van de inschatting <i>permissive environment</i> mocht worden verwacht.</p>  |
| <p><b>Vorbereiding</b></p> <p>Het tekort aan ondersteuning in de vorm van een eigen opwerkstaf, infrastructuur en externe missievoorbereiding leidde ertoe, dat de opwerkperiode niet optimaal voor dat doel kon worden gebruikt. Aanbevolen wordt voor integratie en training van samengestelde eenheden altijd een daarvoor vrijgestelde opwerkstaf aan te wijzen.</p>   |
| <p><b>Opdracht</b></p> <p>Waar en wanneer nodig, stelden de detachementcommandanten, binnen de gestelde opdracht, prioriteiten. Wanneer daartoe door hen aanvullende behoeften werden gesteld, was, naar hun beleving, de afdoening door DOPS niet voortvarend genoeg. Aanbevolen wordt de afdoening van actiepunten beter te bewaken.</p>   |
| <p><b>Opleiding en training</b></p> <p>Militaire basisvaardigheden bleken niet altijd op voldoende niveau. Dit probleem is inmiddels onderkend: in CDS Aanwijzing A-700 zal binnenkort een nieuwe norm voor (het onderhoud) van de 'Militaire Basis Vaardigheden' (MBV's) worden vastgesteld. Parallel daaraan wordt momenteel gewerkt aan de implementatie van de noodzakelijke inhaalslag.</p>   |
| <p><b>Verbindingen</b></p> <p>De geografische omstandigheden en grote te overbruggen afstanden (in en naar het operatiegebied) hebben het maximale geveerd van personeel en materieel om de benodigde CIS (verbindings- en datanetwerken) in stand te houden. Aanbevolen wordt te onderzoeken of aanvullende capaciteiten nodig zijn om het goed functioneren van vitale CIS-functies ook onder moeilijke omstandigheden te garanderen.</p>  |

#### **Force Protection**

De kwalificatie *permissive environment* bleek een juist gekozen uitgangspunt voor de bepaling van het beveiligingsconcept.

De bemanning van het PRT was afkomstig uit diverse delen van de defensie organisatie. Hierdoor waren verschillen in opleidingsniveau (FP) merkbaar wat tijdens de voorbereiding gecompenseerd diende te worden. Deze problematiek is onderkend. Door DOBBP is een studie geïnitieerd die moet leiden tot een krijgsmachtbreed beleidskader 'veiligheid en bescherming'; het beleidskader dient in september 2007 te zijn voltooid. De harmonisatie van operationele procedures *Force Protection* dient hierop aan te sluiten. Tevens wordt een studie opgesteld waarin de in samenhang met 'veiligheid en bescherming' te stellen opleiding- en trainingseisen worden geformuleerd.

Het PRT was niet opgeleid voor en uitgerust met geweldsmiddelen bedoeld voor het gebruik bij civiele onrust (demonstraties e.d.). Aanbevolen wordt op korte termijn – ook in huidige missies – te inventariseren hoe het staat met de uitrusting en opleiding voor optreden in geval van demonstraties en rellen.

#### **Wederopbouw**

Om gericht en effectief invulling te geven aan de wederopbouwinspanningen zijn in Uruzgan zowel een OS adviseur, als een OS adviseur met bijzondere aandacht voor tribale relaties geplaatst.

Het verdient aanbeveling voorafgaand aan een missie een *civil assessment* uit te voeren dat richtinggevend is voor alle (zowel civiele als militaire) inspanningen. Door oprichting van het Afghanistan Platform is een intensievere betrokkenheid van NGO's bereikt met de missie in Uruzgan. De Ambassade in Kaboel vraagt bij voortduring aandacht voor de uitrol van nationale programma's in de provincie. Daarvoor is ook budget beschikbaar gesteld. Ten slotte verdient het aanbeveling om vanaf het begin van de missie geld ter beschikking te stellen door de minister voor ontwikkelingsamenwerking om specifiek in de PRT provincie de wederopbouw te stimuleren. Dit is in Uruzgan geschied.

#### **CIMIC**

CIMIC expertise was – en is – een schaarse capaciteit binnen defensie. Om hierin verbetering te brengen, voert defensie een studie uit ('Nationale CIMIC Capaciteit') die dit medio 2007 voltooid dient te zijn. Aanbevolen wordt bij het voorbereiden van de uit te zenden eenheden met een CIMIC-(deel)taak alle direct en indirect betrokken functionarissen (commandant, staf en missie teams) van een gedegen achtergrond te voorzien over doel en taak van CIMIC in de missie.

#### **Interdepartementale samenwerking**

De missie in Baghlan maakte het belang duidelijk van een geïntegreerde voorbereiding, waarbij buitenlandse zaken, defensie en ook NGO's en bedrijfsleven betrokken zijn.

De resultaten van het PRT Baghlan op het gebied van SSR, CIMIC en het faciliteren van wederopbouw zijn gebaseerd op zowel een militaire als civiele inspanning. De balans tussen die twee wordt bepaald door factoren als de mate van veiligheid waarin het PRT haar werk kan doen en de wederopbouwdoelstelling die men voor ogen heeft. Aanbevolen wordt te onderzoeken welke factoren bepalend zijn voor de beantwoording van de vraag of een PRT als primair civiele dan wel militaire missie voorbereid en uitgevoerd dient te worden en hoe in de tijd de balans zou kunnen of zou moeten verschuiven.

#### **Personeel**

De beschikbaarheid van tolken was alles bepalend voor het contact met de Afghaanse autoriteiten en bevolking. Deze missie heeft ook het belang van voldoende vrouwelijke tolken aangetoond. Inmiddels zijn maatregelen voorgesteld om de retentie en werving van tolken te verbeteren.

Ook bij deze missie bleek tijdige aanwijzing van personeel niet altijd te realiseren. Aandacht en druk vanuit de hiërarchie blijft noodzakelijk om late aanwijzing te voorkomen.

De Nederlandse defensieorganisatie bleek niet over voldoende opgeleid personeel te beschikken om typische PRT functies in te vullen. Bijvoorbeeld: HUMINT, Psyops, CIMIC, Functioneel Specialisten. Deze problematiek is inmiddels opgenomen in de beleidsrichtlijnen zoals verwoord in de Beleidsvisies 2007 en 2008 en deels al structureel opgelost door een systematiek van 'neventaken'.

#### **Materieel-logistiek**

Binnen defensie bestaan verschillende materieel beheersingssystemen naast elkaar. Deze situatie is verre van optimaal en aan verbetering wordt gewerkt door introductie van nieuwe systemen, bijvoorbeeld ERP, dan wel verbetering van bestaande systemen zoals in geval van het IDTT.

Ongeacht de beheersingssystemen waarmee wordt gewerkt, blijkt steeds weer het grote belang van voldoende gekwalificeerd personeel en correct uitgevoerde procedures om de continuïteit van het materieel-logistiek proces te waarborgen.

De wisseling van coördinerend OPCO tijdens een lopende operatie dient te worden vermeden.

Achteraf gezien is te lang gewacht ondeugdelijk materieel op adequate wijze te vervangen. Aanbevolen wordt te onderzoeken of/wanneer in geval van defect essentieel materieel bij een uitgezonden eenheid vervanging (al in een eerder stadium/a-priori) als uitgangspunt dient te worden genomen en reparatie of (zelfs) modificatie ter plaatse uit te sluiten.

De kwaliteit van opgeslagen brandstof voor helikopters kon niet worden gehandhaafd. Het probleem is onderkend en onder auspiciën van DAOG worden momenteel maatregelen ontwikkeld in de opleidings sfeer, gericht op verbetering van de bewaking van opgeslagen brandstof.

De problemen rondom het retourtransport van containers – CSC eisen – doet de vraag opkomen of die problemen ook elders een rol kunnen (gaan) spelen. Aanbevolen wordt na gaan of onderzoek naar de wijze waarop het transport van containers wordt voorbereid, gewenst is.

Ook tijdens de *redeployment* is het belang naar voren gekomen van goed gekwalificeerde materieelbeheerders.

#### **Bezoeken**

De druk die bezoeken leggen op de werkzaamheden en capaciteiten van een uitgezonden eenheid, bevestigen het belang bezoeken centraal te blijven coördineren.