

Burden sharing in Afghanistan

Wie draagt de zwaarste last?

Het NAVO-bondgenootschap discussieert al sinds haar oprichting over de verdeling van de lasten ('burden sharing') over de individuele partners. De hoeveelheid geld die een lidstaat aan zijn krijgsmacht besteedt was daarbij doorslaggevend. Maar sinds de NAVO ook buiten haar verdragsgebied opereert zijn andere maatstaven dan geld in opmars. Bijvoorbeeld de vraag of een lidstaat over de capaciteit beschikt om buiten het verdragsgebied te opereren, en of de politieke wil aanwezig is om risico's te nemen. De auteurs onderzoeken de bijdrage van de Nederlandse krijgsmacht aan ISAF. Hoe verhoudt die zich tot de bijdragen van de andere (Europese) bondgenoten? En welke maatstaven zijn daarbij relevant?

Drs. M.P. Bogers, dr. R.J.M. Beeres en kap ir. I.G. Lubberman-Schrotenboer*

Tijdens de NAVO-top in Lissabon (november 2010) vroeg de Amerikaanse president Obama aan alle 28 lidstaten om verder bij te dragen aan de opbouw van Afghanistan. Obama verzocht Nederland in het bijzonder een bijdrage te leveren aan de trainingsmissies van militairen en agenten. Nederland kon – overigens als enige lidstaat – op dat moment geen concrete toezeggingen doen. Desgevraagd, maakte de Nederlandse premier Rutte zich geen zorgen over het aanzien van Nederland binnen de NAVO. Hij verklaarde:

Nederland heeft al met duizenden militairen bijgedragen in Afghanistan, dit is ver overstijgend van wat je kunt verwachten van een land met onze bevolkingsomvang.¹

Discussie

Deze uitspraak raakt de hedendaagse discussie binnen de NAVO over de verdeling van de collectieve lasten (het zogeheten *burden sharing*) tussen partners in Afghanistan.² Premier Rutte roept het beeld op dat een relatief klein land als Nederland 'voldoende' zou hebben bijgedragen. De vraag is of dit beeld wel terecht is.

Is Nederland 'een klein land', of juist 'een grootmacht in broekzakformaat'?³ Wellicht pleit de oppervlakte van Nederland voor 'een klein land'. De Wereldbank geeft echter aan dat Nederland in 2009, uitgedrukt in omvang van het bruto binnenlands product (BBP), de zestiende economie van de wereld is.⁴ Volgens de Wereld Handel Organisatie was Nederland in 2009 de vijfde exporteur in de wereld en de zevende importeur. Hiermee bevindt Nederland zich qua rangorde tussen grootmachten als het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Italië.⁵ De belangen van dergelijke landen zijn gebaat bij internationale stabiliteit en goede relaties met andere landen.

Inmiddels heeft de Nederlandse regering, met steun van het parlement, besloten om een nieuwe bijdrage te leveren aan de verdere

* Alle drie de auteurs zijn verbonden aan de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie.

1 'Rutte niet bezorgd over aanzien in NAVO' in: *NRC Handelsblad*, 20 november 2010.

2 J. Ringsmose, 'NATO Burden-sharing Redux: Continuity and Change after the Cold War' in: *Contemporary Security Policy* 31 (2010) (2) 319-338; J. Sperling en M. Webber, 'NATO: from KOSOVO to Kabul' in: *International Affairs* 85 (2009) (3) 491-511.

3 CCSS, *Luchtmacht: noodzaak of luxe? Eerste essay uit een serie van negen over de toekomst van de luchtmacht*. Den Haag: Clingendael Centre for Strategic Studies, Beschikbaar op: www.hcss.nl, 2006.

4 Wereldbank, *World Development Indicators database 2009*. Beschikbaar op: www.worldbank.org.

5 Wereld Handel Organisatie, *International Trade Statistics 2010*. Beschikbaar op: www.wto.org.



FOTO AVDD, G. VAN ES

Is de bijdrage van de Nederlandse krijgsmacht aan ISAF bovenmaats? En welke maatstaven zijn hierbij relevant?

opbouw van Afghanistan door deelname aan een politietrainingsmissie in Kunduz in het noorden van Afghanistan. De geplande duur van deze bijdrage is van medio 2011 tot medio 2014.⁶

Opzet artikel

Tegen deze achtergrond stellen we in dit artikel drie vragen. Ten eerste: in hoeverre heeft premier Rutte gelijk met zijn opmerking dat de bijdrage van de Nederlandse krijgsmacht aan ISAF, gezien onze bevolkingsomvang, bovenmaats is? In de tweede plaats: is deze maatstaf de enige relevante om de bijdragen van verschillende landen in Afghanistan te analyseren? En, ten slotte, indien er meerdere relevante maatstaven zijn: hoe 'scoort' de Nederlandse krijgsmacht ten opzichte van andere landen op deze andere maatstaven in Afghanistan?

Om deze vragen te beantwoorden is dit artikel

als volgt ingedeeld. Allereerst introduceren we het onderwerp burden sharing en schetsen een kader om militaire bijdragen in een context van burden sharing te analyseren. Vervolgens relateren we de Nederlandse militaire bijdrage aan die van de overige landen die aan ISAF hebben deelgenomen. Ten slotte beantwoorden we de centrale vragen en trekken conclusies.

Burden sharing binnen de NAVO

Defensie als collectief goed

Vanuit het perspectief van de NAVO geeft burden sharing inzicht in de mate waarin kosten en risico's die ontstaan bij het voorzien in internationale collectieve goederen worden verdeeld tussen de NAVO-bondgenoten.⁷ Vanaf de oprichting van de NAVO wordt er al gediscussieerd over de verdeling van deze collectieve lasten over de individuele partners. Centraal stond daarbij de klacht van de Verenigde Staten die meende naar verhouding veel, of zelfs te veel, te moeten bijdragen aan de verdediging van hun militair minder machtige Europese bondgenoten.

⁶ Tweede Kamer, *Bestrijding internationaal terrorisme. Brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, van Veiligheid en Justitie, en van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken*, TK (2010-2011) 27925, nr. 415.

⁷ E.R. Thielemann, 'Between interest and norms: Explaining Burden Sharing in the European Union' in: *Journal of Refugee Studies* 16 (2003) (3) 253.

Vanuit een economische invalshoek leverden Olson en Zeckhauser een klassieke bijdrage aan deze discussie.⁸ Zij positioneerden defensie in het NAVO-bondgenootschap als een collectief goed. Collectieve goederen onderscheiden zich van individuele goederen doordat ze gemeenschappelijk worden geconsumeerd. Die gemeenschappelijkheid houdt in dat de consumptie, ten eerste, non-rivaal is. Dit betekent dat de consumptie van de één niet ten koste gaat van de ander.

Ten tweede wordt de consumptie van een puur collectief goed als non-exclusief beschouwd. Met andere woorden: indien een collectief goed door iemand wordt geconsumeerd, kunnen anderen er niet van worden uitgesloten. Het product 'afschrikking' bijvoorbeeld, dat ten tijde van de Koude Oorlog werd geleverd door nucleaire wapens kenmerkt zich door non-rivaliteit (de mogelijkheid van dit type wapen om de Russen af te schrikken is onafhankelijk van de grootte van het NAVO-bondgenootschap) en non-exclusiviteit (NAVO-bondgenoten kunnen niet worden uitgesloten van de voordelen van het in bezit zijn van deze middelen).

In dit voorbeeld profiteerden alle NAVO-bondgenoten tijdens de Koude Oorlog van de nucleaire defensie-inspanningen van de VS, Verenigd Koninkrijk (VK) en Frankrijk, zonder zelf op nucleair gebied een bijdrage te leveren. Dit wordt ook wel klaplopen (*free-riding*) genoemd.⁹

Defensie als onzuiver collectief goed

Het *pure public good model* van Olson en Zeckhauser werd in de jaren zeventig van de vorige eeuw aangevuld door het *joint product model*.¹⁰ In dit model wordt defensie als een onzuiver collectief goed beschouwd. Mocht een bondgenoot onvoldoende bijdragen aan het collectief, dan kon deze – in beginsel – worden uitgesloten van het bondgenootschap. Het land liep dan het risico geen ondersteuning meer te ontvangen bij een eventuele aanval door een tegenstander.¹¹ Binnen de NAVO waren dus wel instrumenten aanwezig om eventuele free-riders te sanctioneren.

Het lijkt echter onwaarschijnlijk dat de VS in de Koude Oorlog daadwerkelijk zou zijn overgegaan tot uitsluiting. Immers, veel bondgenoten waren voor de VS onmisbaar vanwege hun geografische positie.

Maatstaven voor burden sharing

Gedurende de Koude Oorlog werd de bijdrage aan de NAVO-alliantie vooral gemeten in termen van de groei van de defensie-uitgaven. Met deze maatstaf werd gekeken naar de militaire middelen die landen ter beschikking stonden en niet naar de *output* die werd geleverd.

FOTO AVDDO, R. FRIGGE



De Hr. Ms. Rotterdam voor de kust van Turkije. Nu de NAVO ook buiten haar verdragsgrenzen opereert, is de vraag over welke capaciteiten een land beschikt plotseling relevant

Het gebruik van deze maatstaf is verklaarbaar omdat het defensieapparaat in deze periode werd opgebouwd om de Sovjet-Unie af te schrikken, zonder de middelen daadwerkelijk te gebruiken.

In de loop van de jaren negentig van de vorige eeuw ontwikkelde zich een nieuwe taak voor de NAVO: het bevorderen van stabiliteit en democratie, niet alleen binnen maar ook buiten de verdragsgrenzen van NAVO.¹²

8 M. Olson en R. Zeckhauser, 'An economic theory of alliances' in: *Review of Economics and Statistics* 48 (1966) (3) 266-279.

9 M.J. Wijnheymmer, 'Klaplopen in het nucleaire tijdperk' in: *Militaire Spectator* 157 (1988) (11) 523-528.

10 T. Sandler en J. Cauley, (1975) 'On the economic theory of alliances' in: *Journal of Conflict Resolution* 19 (1975) (2), 330-348.

11 J. Ringsmose, 'NATO Burden-sharing Redux: Continuity and Change after the Cold War' in: *Contemporary Security Policy* 31 (2001) (2) 325.

12 NAVO, *Samen voor de veiligheid: een kennismaking met NAVO*. Beschikbaar op: www.nato.int, 2010.

Vanaf 11 augustus 2003 heeft de NAVO het commando over ISAF in Afghanistan. Met deze operatie acteert de NAVO voor het eerst buiten Europa. Hiermee ontstaan nieuwe discussies binnen het bondgenootschap. Werd er ten tijde van de Koude Oorlog vooral gekeken naar de hoeveelheid geld die werd besteed aan de krijgsmacht, nu is het belangrijker waaraan dit geld wordt uitgegeven. 'Nieuwe' vragen die rijzen zijn bijvoorbeeld: beschikt een land over de gewenste capaciteit om deel te kunnen nemen aan *out-of-area* operaties? Is een land bereid om een bijdrage te leveren aan risicovolle operaties buiten Europa?

Men zoekt ook naar andere maatstaven om de bijdragen van de NAVO-partners aan het collectieve goed, de verschillende *out-of-area* operaties, te meten. Zo stelden de NAVO-landen tijdens de Riga-Top in 2006 de doelstellingen *usability* en *sustainability* vast om de inzetbaarheid van de alliantie te kunnen verbeteren. Deze doelstellingen zijn in feite maatstaven om de uitkomsten van het proces van gereedstelling (het voorbereiden van eenheden voor crisisbeheersingsoperaties) te beoordelen.

Of de inzetgerede troepen daadwerkelijk worden ingezet is van twee aspecten afhankelijk. Ten eerste: heeft de NAVO behoefte aan de militaire capaciteit die een lidstaat beschikbaar heeft? En ten tweede: is de politiek van het desbetreffende land bereid om capaciteit te leveren aan NAVO?¹³

Nieuwe maatstaven

Nu, in Afghanistan, gaat de discussie over burden sharing niet alleen over de hoeveelheid personele en materiële militaire middelen die worden ingezet door de NAVO-landen, maar ook over de verdeling van risico's. Zo lijken maar enkele landen bereid te zijn om tegen de Taliban te vechten in het zuiden en het oosten van Afghanistan. Veel landen geven aan alleen

troepen te willen leveren voor de activiteiten in de veiliger delen van Afghanistan.¹⁴

In dit verband waarschuwde de Amerikaanse minister van Defensie, Robert Gates, in februari 2008 voor een *two-tiered alliance*. Daarbij is een beperkt aantal landen bereid om te vechten en sterven voor de veiligheid, terwijl andere landen opereren in de rustiger delen van Afghanistan en zich beperken tot de minder riskante wederopbouwtaak.¹⁵

FOTO ANDID, P. WIEZORECK



De voormalige Amerikaanse minister van Defensie Robert Gates waarschuwde voor een 'two tiered alliance'

In het vervolg van dit artikel bespreken we verschillende maatstaven van burden sharing om de militaire bijdrage van Nederland ten opzichte van andere landen die betrokken zijn bij de ISAF-missie te illustreren. Meer in het bijzonder worden vergelijkingen gemaakt op basis van het aantal uitgezonden militairen. De daarbij gehanteerde maatstaven drukken de gemiddelde (absolute en relatieve) ISAF-bijdrage van een land uit gedurende over de periode 2007-2010. De voor dit doel noodzakelijke gegevens over de periode 2001-2006 ontbreken.

Vervolgens vergelijken we de bijdrage met de omvang van de krijgsmacht, de bevolkings-

13 R. Beeres en M. Bogers, 'Ranking European Armed Forces' in: *Defence and Peace Economics* (accepted), 2011.

14 'Verhagen: Flexibeler inzet troepen Afghanistan' in: *NRC Handelsblad*, 13 maart 2008.

15 'Gates demands more troops willing to fight and die in Afghanistan'. *Guardian*. Beschikbaar op: guardian.co.uk, 7 februari 2008.

Land	Gemiddelde bijdrage (aantal militairen)	Standaard- deviatie	Relatieve bijdrage (%)
Australië	1.101	353	1,65
België	427	97	0,64
Canada	2.652	234	3,98
Denemarken	655	138	0,98
Duitsland	3.649	628	5,47
Frankrijk	2.478	1.163	3,72
Griekenland	127	35	0,19
Italië	2.651	537	3,94
Nederland	1.583	422	2,37
Noorwegen	473	33	0,71
Polen	1.521	755	2,28
Spanje	912	345	1,37
Turkije	1.087	485	1,63
VK	8.196	1.316	12,29
VS	34.873	28.657	52,28
Zweden	357	94	0,54
Overig	3.984	1.568	5,97
Totaal	66.706	35.147	100

Tabel 1: Uitgezonden ISAF-militairen (periode 2007-2010)

(Bronnen: CIA, *The World Factbook 2007-2010*; NAVO, *Afghanistan International Security Assistance Force 2007-2010*; Wereldbank, *World Development Indicators database 2007-2010*)

omvang en het bruto binnenlands product van het betreffende land. Daarna bespreken we enkele maatstaven die wij indicatief achten voor de bereidheid van een land tot het dragen van risico's.

Burden sharing: uitgezonden militairen

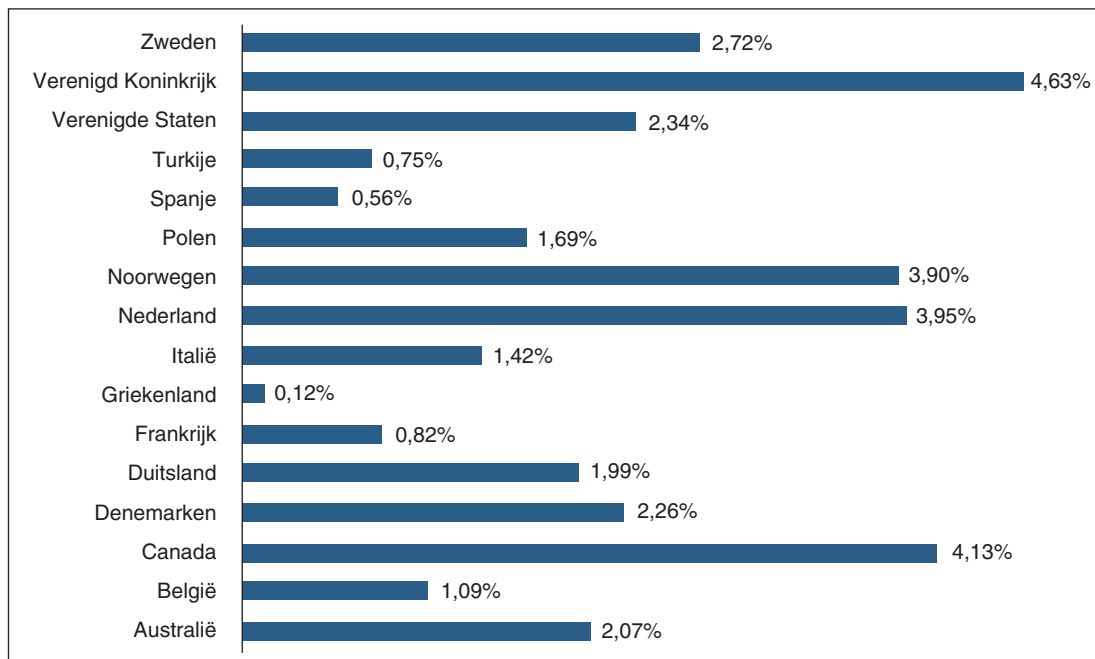
Op basis van tabel 1 vergelijken we de Nederlandse ISAF-bijdrage met die van andere landen aan de hand van verschillende maatstaven voor burden sharing. Tabel 1 presenteert allereerst de gemiddelde bijdrage per ISAF-coalitieelid (kolom 1). Omdat deze bijdrage per periode kan fluctueren is vervolgens de standaarddeviatie opgenomen (kolom 2).¹⁶ Hoe hoger de standaarddeviatie, hoe hoger de afwijking ten opzichte van het gemiddelde van het aantal uitgezonden militairen voor het land in de periode 2007-2010.

De landen met een relatief kleine bijdrage

zijn in de tabel opgenomen onder de noemer 'overig'. Volgens kolom 3 (de relatieve bijdrage van de onderscheiden landen) leveren de VS de meeste militairen aan ISAF (52 procent). De standaarddeviatie is bij de VS ook het hoogst. Dit wordt veroorzaakt doordat de regering Obama het aantal militairen uit de VS in Afghanistan heeft verhoogd van 15.000 militairen (2007) naar 90.000 militairen (eind 2010).

De Europese landen leveren 36 procent van de militairen. Op basis van de kolommen 1 en 3 concluderen we dat Nederland zich met zijn bijdrage in de middenmoot bevindt. De VS, het VK, Canada, Duitsland, Italië en Frankrijk leveren in absolute zin een hogere bijdrage. De bijdrage die Polen aan ISAF levert is vergelijkbaar met die van Nederland.

¹⁶ De standaarddeviatie is een indicator voor de spreiding van waarnemingen rondom een gemiddelde.



Figuur 1: Percentage actieve militairen uitgezonden naar Afghanistan (2007-2010)

In figuur 1 is de relatieve bijdrage van een land aan ISAF opgenomen. Dat wil zeggen: het aantal uitgezonden militairen van een land ten opzichte van het totaal aan beschikbare actieve militairen van dat land. Nederland levert gezien de grootte van zijn krijgsmacht een aanzienlijk bijdrage aan ISAF (3,95 procent). Alleen het VK en Canada leveren procentueel gezien een grotere bijdrage op deze maatstaf. De relatieve bijdrage van andere grote Europese landen, zoals Duitsland, Frankrijk en Spanje, is aanzienlijk lager.

Het is lastig om op basis van dit percentage aan te geven of deze bijdrage nu volstaat of een oordeel te vellen over de efficiëntie van de verschillende krijgsmachten. Hiervoor is een diepgaandere analyse per land noodzakelijk.

In de literatuur over *burden sharing* wordt de relatieve bijdrage van een land vaak gerelateerd aan de relatieve bevolkingsomvang (zie figuur 2) en de relatieve grootte van de economie (figuur 3).¹⁷

Figuur 2 geeft de individuele bijdrage van een

land aan ISAF weer, uitgedrukt in het aantal uitgezonden militairen per miljoen inwoners van het land. Uit figuur 2 blijkt dat Nederland tussen 2007 en 2010 gemiddeld 95 militairen per 1 miljoen inwoners heeft uitgezonden naar Afghanistan. Alleen de VS, VK, Denemarken en Noorwegen zonden meer militairen per miljoen inwoners uit naar Afghanistan.

Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje en VK zijn binnen Europa economische zwaargewichten. Met uitzondering van het VK leveren al deze landen op basis van hun BBP relatief gezien minder troepen aan ISAF dan Nederland (zie figuur 3). Naast het VK dragen Polen, Denemarken en de VS op basis van deze maatstaf ook meer bij dan Nederland.

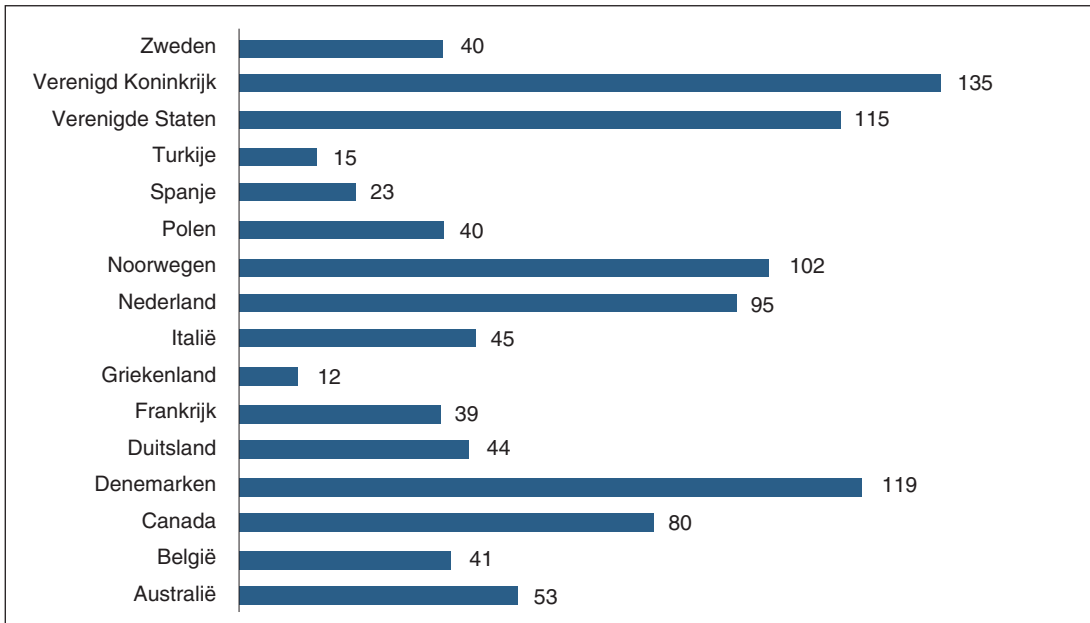
Op basis van de maatstaven opgenomen in tabel 1 en figuur 2 en 3 concluderen we dat Nederland een grotere bijdrage levert aan ISAF in vergelijking met andere Europese landen.

Burden sharing: een vergelijking

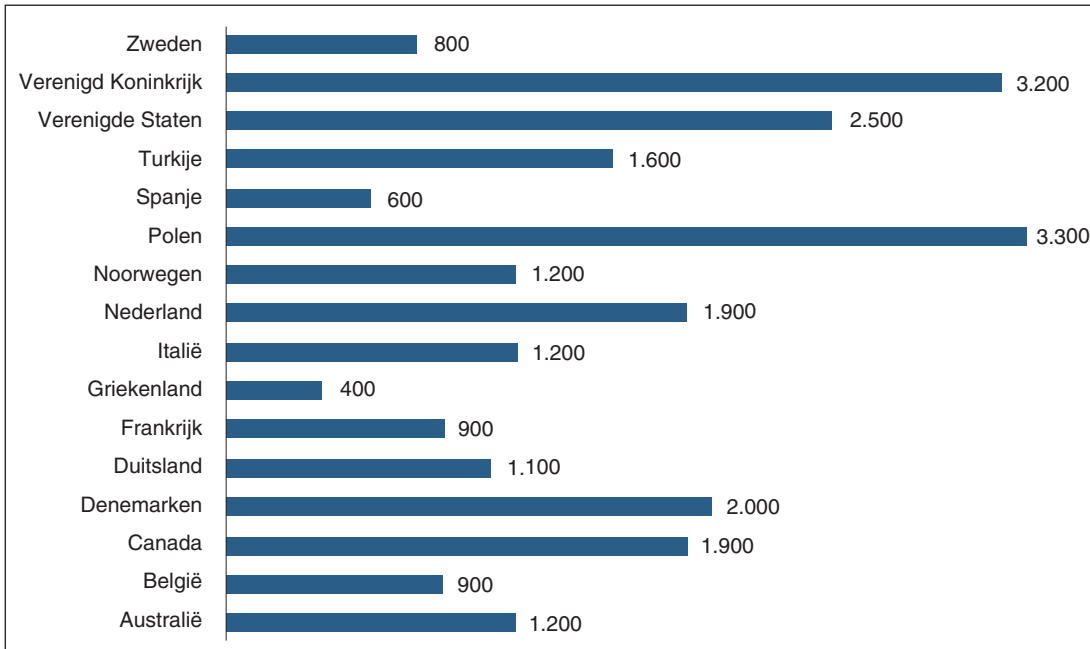
Drie dimensies

Sinds de NAVO meer out-of-area operaties uitvoert, richt de discussie over *burden sharing*

17 C. Kollias, 'A Preliminary Investigation of The Burden Sharing Aspects of A European Union Common Defence Policy' in: *Defence and Peace Economics* 19 (2008) (4) 255.



Figuur 2: Aantal uitgezonden militairen per miljoen inwoners (2007-2010)



Figuur 3: Aantal uitgezonden militairen per UD \$ biljoen BBP

zich niet alleen op de kwantitatieve bijdragen maar ook op de risico's die de landen lopen.¹⁸ In de voorgaande analyse is geen rekening gehouden met de omstandigheden waaronder

18 J. Ringsmose, 'NATO Burden-sharing Redux: Continuity and Change after the Cold War' in: *Contemporary Security Policy* 31(2001) (2) 328; J. Sperling en M. Webber, 'NATO: from KOSOVO to Kabul' in: *International Affairs* 85 (2009) (3) 507.

landen opereren in Afghanistan. Om hier meer inzicht in te krijgen, kijken Sperling en Webber naar drie dimensies:

- het aantal omgekomen militairen;
- de stationering van troepen in relatief rustige provincies of in gevaarlijke provincies;
- de restricties waaronder troepen door de politiek worden ingezet.

waaronder troepen opereren in Afghanistan is geclassificeerd en kan daarom niet worden meegenomen in dit artikel. De andere twee dimensies werken we wel uit.

Tabel 2 presenteert een kwantitatief overzicht per land van de aantallen omgekomen militairen in Afghanistan als gevolg van vijandelijke aanvallen. Kolom 1 geeft de omgekomen mili-



FOTO M. MCGREGOR

Na de Amerikaanse, Canadese, Britse en Deense krijgsmachten draagt Nederland de zwaarste last als we kijken naar 'omgekomen militairen per miljoen bevolkingsomvang'

De restricties waaronder militairen opereren zijn medebepalend voor de inzetmogelijkheden. Het is daarom van belang deze in de operationele planning mee te nemen.¹⁹ Zo mochten de Duitse troepen in beginsel alleen overdag operaties uitvoeren in het noorden van Afghanistan binnen een twee-uurs bereik van een hospitaal.²⁰ Het merendeel van de restricties

tairen voor drie verschillende periodes weer. Het blijkt dat de VS (1.118), het VK (309) en Canada (136) de meeste omgekomen militairen te betreuen hebben. Dit beeld komt terug in kolom 2. Deze kolom presenteert het aantal omgekomen militairen van een land als percentage van alle omgekomen militairen. Uit deze kolommen blijkt dat de VS (63,06 procent), het VK (17,43 procent) en Canada (7,67 procent) van het aantal omgekomen militairen dragen.

Uit de eerste kolom blijkt dat het aantal omgekomen militairen in de periode 2007-2010 ten opzichte van de periode 2001-2006 voor bijna

19 M.C. de Kruijff, 'Commandant in Kandahar. Ervaringen als Commandant ISAF Regional Command South in Afghanistan' in: *Militaire Spectator* 180 (2011) (1) 11.

20 A. Feickert, *US and Coalition Military Operations in Afghanistan: Issues for Congress, CRS Report for Congress*. Beschikbaar op: fpc.state.gov/documents/organization/70042.pdf, 9 juni 2006.

Land	Aantal omgekomen militairen			Als % van het totaal aantal omgekomen militairen 2001-2010	Als % van het aantal uitgezonden militairen 2007-2010	Per miljoen bevolkingsomvang 2001-2010
	2001-2006	2007-2010	2001-2010			
Australië	1	17	18	1.02	1.54	0.8
België	0	0	0	0.00	0.00	0.0
Canada	39	97	136	7.67	3.66	4.0
Denemarken	0	33	33	1.86	5.04	6.0
Duitsland	6	23	29	1.64	0.63	0.4
Frankrijk	9	33	42	2.37	1.33	0.6
Griekenland	0	0	0	0.00	0.00	0.0
Italië	4	20	24	1.35	0.76	0.4
Nederland	0	19	19	1.07	1.20	1.1
Noorwegen	1	8	9	0.51	1.69	1.9
Polen	0	21	21	1.18	1.38	0.5
Spanje	1	9	10	0.56	0.99	0.2
Turkije	0	0	0	0.00	0.00	0.0
VK	23	286	309	17.43	3.49	4.9
VS	196	922	1.118	63.06	2.64	3.6
Zweden	2	3	5	0.28	0.84	0.6

Tabel 2: Omgekomen ISAF-militairen als gevolg van vijandige aanvallen (periode 2001-2010)

(Bronnen: ICASUALITIES, *Coalition military fatalities by year 2001-2010*; *The Military Balance 2001-2010*, Routledge, 2001-2010)

alle landen aanzienlijk is gestegen. In kolom 3 en 4 wordt het aantal omgekomen militairen gerelateerd aan het totaal aantal ingezette militairen en de bevolkingsomvang van een land. Omdat eerdere cijfers over uitgezonden militairen niet beschikbaar zijn, beslaat kolom 3 slechts de periode 2007-2010. Denemarken en het VK dragen volgens deze maatstaven de zwaarste last door de bijdrage in de provincie Helmand.

Na de Amerikaanse, Canadese, Britse en Deense krijgsmachten dragen Nederland en Noorwegen de zwaarste last als we kijken naar de maatstaf 'omgekomen militairen per miljoen bevolkingsomvang' (zie kolom 4).

Diverse regio's en provincies

De belangrijkste taak van ISAF is het creëren van veiligheid om wederopbouw en ontwikkeling van Afghanistan mogelijk te maken. De jaarlijkse Afghanistan-rapportage van de NAVO

omschrijft de veiligheidssituatie in Afghanistan als 'mixed'. Het geweldsniveau is in delen van het zuiden, zuidoosten en zuidwesten toegenomen, terwijl grote delen van het noorden, midden en westen van Afghanistan tamelijk stabiel zijn gebleven.²¹

Om de risico's tijdens de ISAF-operatie te kunnen beoordelen, is het ook zinvol om te kijken naar de locatie van de stationering van de ISAF-troepen.²² Opereert een land in een relatief rustige provincie of in gevaarlijke provincies? Hiervoor is inzicht in de stabiliteit van de verschillende provincies nodig. Zo beoordeelt de VN het veiligheidsniveau van de verschillende provincies aan de hand van factoren als aantal veiligheidsincidenten, politieke stabiliteit, aantal operaties uitgevoerd door ISAF en acceptatie

21 NAVO, *Afghanistan Report 2009*. Beschikbaar op: www.isaf.nato.int, 2009.

22 J. Sperling en M. Webber, 'NATO: from KOSOVO to Kabul' in: *International Affairs* 85 (2009) (3) 507-508.

onder de bevolking.²³ De secretaris-generaal van de VN rapporteert regelmatig aan de VN-Veiligheidsraad over de stabiliteit in Afghanistan. Deze rapportages bieden echter geen kwantitatief inzicht in de veiligheidssituatie in de verschillende provincies van Afghanistan. Om toch een dergelijk inzicht te kunnen bieden in de risico's analyseren wij aan de hand van drie maatstaven het veiligheidsniveau van de verschillende ISAF regionale commando's en de provincies Uruzgan, Kunduz en Helmand.

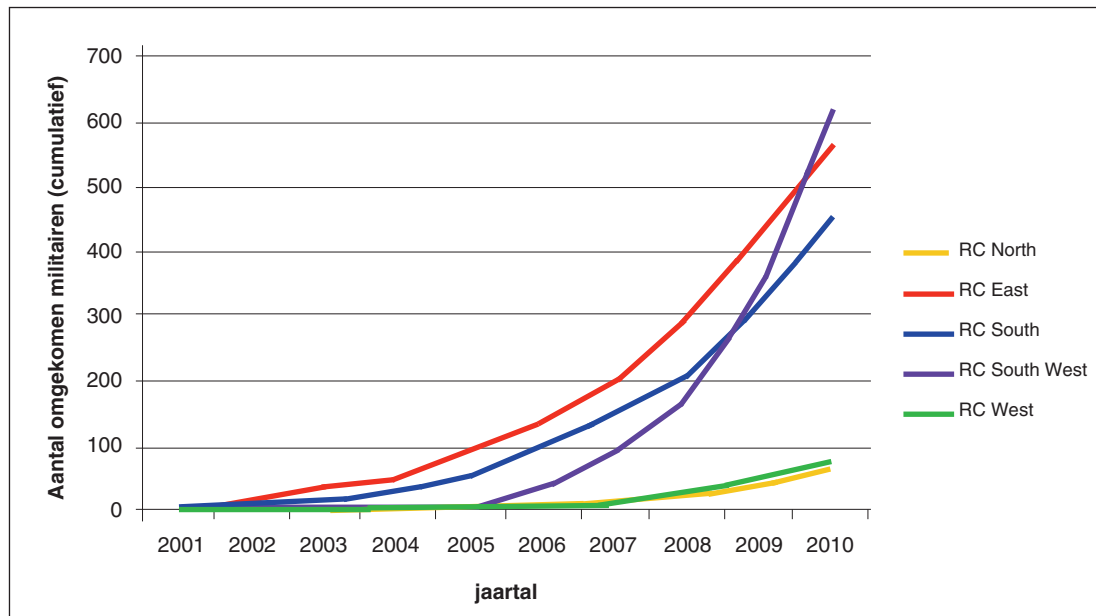
Veiligheidsniveau I: omgekomen militairen

De eerste maatstaf is een cumulatieve weergave van het aantal omgekomen ISAF-militairen per regionaal commando en per provincie. De tweede is het aantal aanslagen uitgevoerd door zogeheten *Armed Opposition Groups* (AOG) op non-gouvernementele organisaties. De derde maatstaf is de opiumproductie. Met de keuze van deze maatstaven trachten we inzicht

te geven in het niveau van veiligheid van de verschillende regio's en provincies.

We realiseren ons dat er veel andere maatstaven bestaan om een dergelijk inzicht te verschaffen. Onze keuze is mede ingegeven door de beschikbaarheid van gegevens. Figuur 4 en 5 presenteren de uitkomsten met betrekking tot de eerste maatstaf: het aantal omgekomen militairen per regionaal commando (figuur 4) en per provincie (figuur 5) over de periode 2001-2010.²⁴

Figuur 4 geeft het aantal omgekomen militairen cumulatief per regionaal commando weer. Hieruit blijkt dat het noorden en het westen van Afghanistan op basis van deze maatstaf het veiligst zijn. Deze gebieden worden door NAVO als relatief veilig beschouwd. Met betrekking tot de overige regio's laat figuur 4 zien dat de veiligheid in het zuidwesten vanaf 2008 het sterkst is afgenomen.

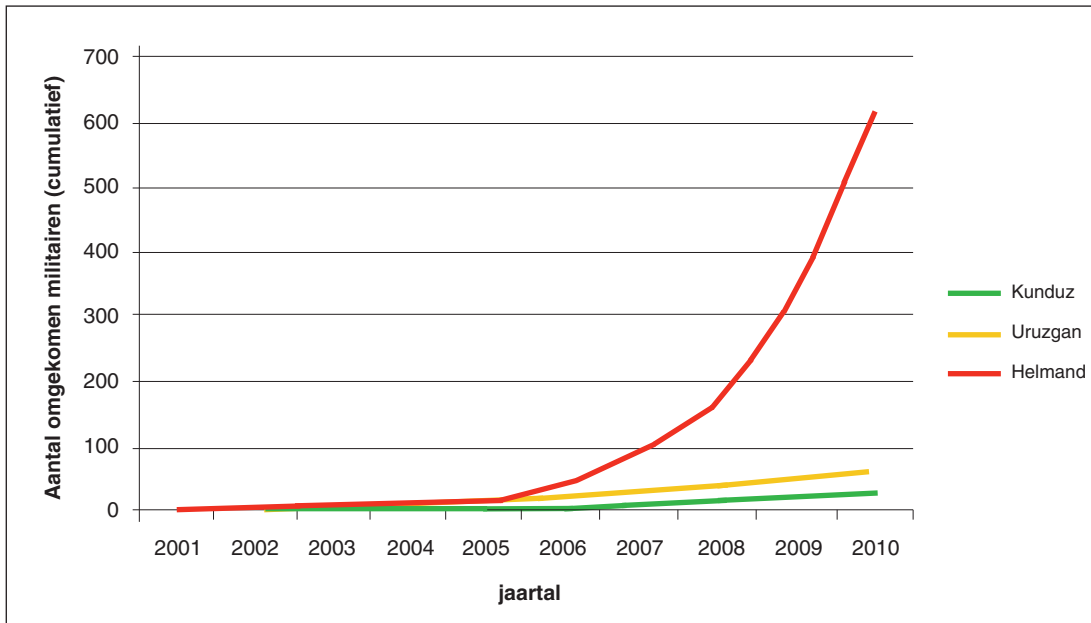


Figuur 4: Omgekomen militairen per Regionaal Commando

23 Y. Trofimov, 'UN Maps Out Afghan Security' in: *The Wall Street Journal*, 26 december 2010.

24 Vanaf medio 2010 is RC South West opgericht en zijn de provincies Helmand en Nimroz onder dit regionaal commando ondergebracht. Eerder waren deze provincies geplaatst onder RC South. Het aantal militairen dat in de provincies Helmand en Nimroz is omgekomen in de periode 2001-2010 zijn aan het RC South West toegewezen.

In de provincie Uruzgan zijn in de periode 2001-2010 in totaal 63 militairen omgekomen. Figuur 5 presenteert onder meer de relatieve stijging van het aantal omgekomen militairen over de afgelopen twee jaar voor de



Figuur 5: Omgekomen militairen per provincie

provincie Uruzgan: 27 procent (van 11 naar 14). Dit is beduidend lager dan voor de andere provincies in deze regio, Zabul (1.050 procent; van 2 naar 23) en Kandahar (98 procent; van 45 naar 89).

Generaal Van Uhm beoordeelde, tijdens een briefing aan de Tweede Kamer over de toekomstige missie van Nederland in Kunduz, de situatie in de provincie Kunduz als aanzienlijk veiliger dan in Uruzgan.²⁵ Figuur 5 laat zien dat de provincie Helmand, op basis van de geselecteerde maatstaf, het onveiligst is. In 2009 en 2010 zijn in deze provincie respectievelijk 174 en 278 militairen omgekomen.

Veiligheidsniveau II: aantal aanslagen

De tweede maatstaf is, zoals gezegd, het aantal aanslagen uitgevoerd door AOG op ngo's. Deze informatie wordt ieder kwartaal gepubliceerd door de *Afghan NGO Safety Office* (ANSO).

Figuur 6 en 7 laten het aantal aanslagen per regionaal commando en provincie zien.

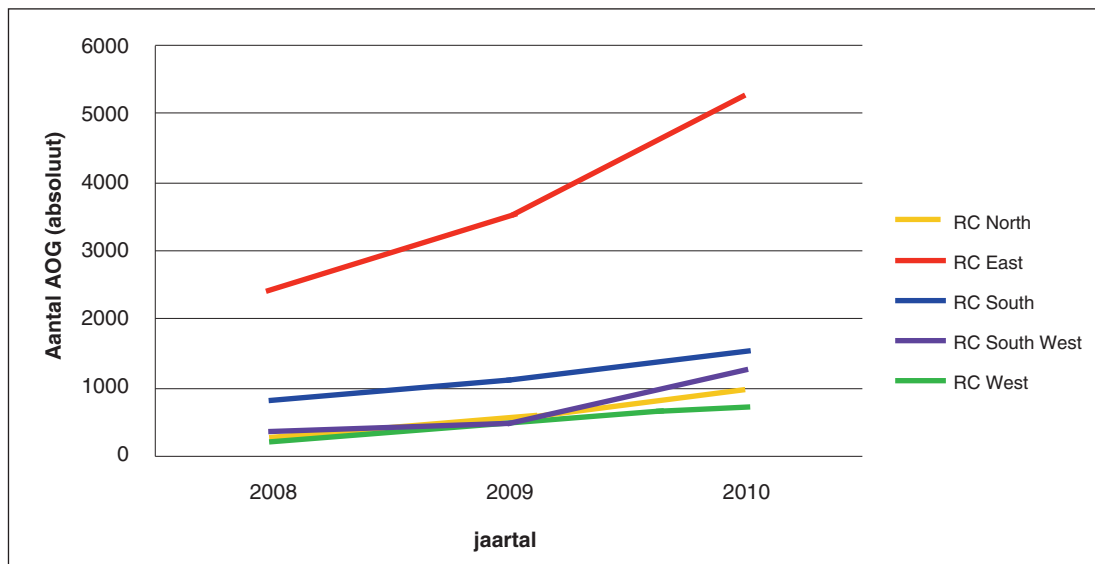
In deze figuren hebben wij geen rekening kunnen houden met de impact van de aanslagen. Ondanks deze tekortkoming achten wij deze maatstaf bruikbaar voor het analyseren van het veiligheidsniveau in Afghanistan.

Uit figuur 6 blijkt dat in het oosten van Afghanistan de meeste aanslagen plaatsvinden op ngo's. In 2010 werden de meeste aanslagen gepleegd in Helmand (RC-SW, 1.179 aanslagen), Kunar (RC-E, 1.167 aanslagen), Ghazni (RC-E, 1.106 aanslagen) en Kandahar (RC-S, 956 aanslagen). Het ontbreken van gegevens over het werkgebied van ngo's in Afghanistan, beperkt ons in een nadere analyse van de oorzaken van de verschillen tussen de regio's. Wel kan worden gekeken naar de trend.

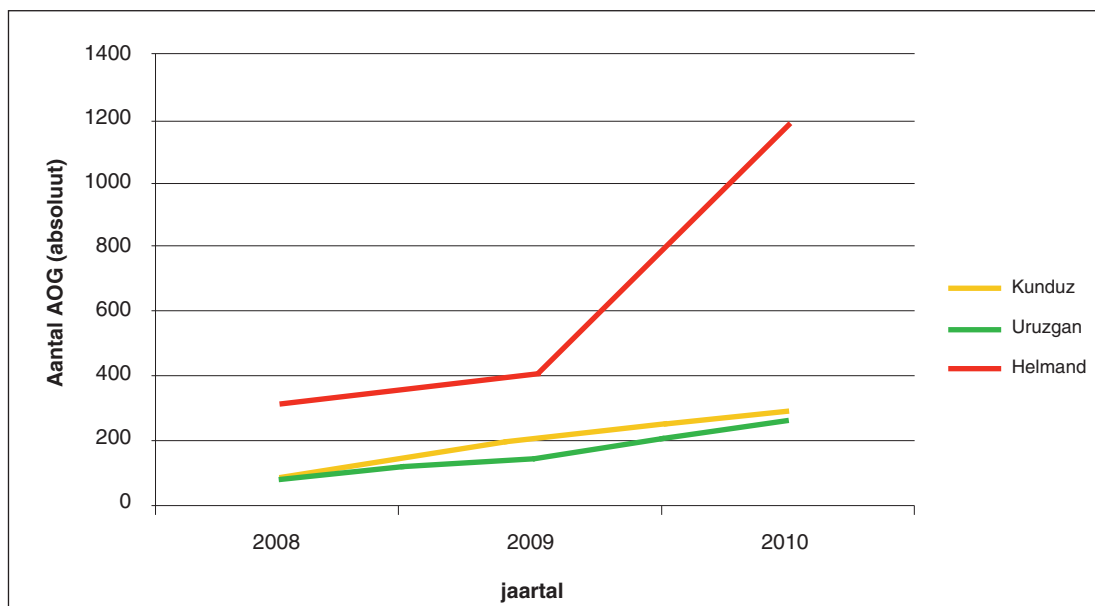
Het aantal aanslagen is in alle regio's in de periode 2008-2010 toegenomen. De gemiddelde stijging van het aantal aanslagen door AOG voor heel Afghanistan in deze periode bedraagt 138 procent. De relatieve stijging van de aanslagen voor het noorden, zuidwesten en westen van Afghanistan bevindt zich boven dit gemiddelde. Hierbij scoren de noordelijke provincies Sar-e-Pul (2,300 procent), Faryab (500 procent) en Takhar (484 procent) het hoogst.

Uit figuur 7 komt naar voren dat de relatieve stijging van het aantal aanslagen in de provincies Uruzgan (224 procent), Kunduz (242 procent)

25 'Van Uhm: Kunduz veiliger dan Uruzgan' in: *Trouw*, 21 januari 2011.



Figuur 6: Aantal aanslagen door AOG's per Regionaal Commando



Figuur 7: Aantal aanslagen door AOG's per provincie

en Helmand (272 procent) ook boven het gemiddelde (138 procent) is.

Een mogelijke verklaring voor de toename van AOG's in een aantal noordelijke provincies is de verplaatsing van de NAVO-troepen in de afgelopen jaren naar de door de Taliban gecontro-

leerde gebieden. Sinds 2009 opereert de NAVO met meer militairen in het zuiden (33.500), zuidwesten (31.000) en oosten (30.200) dan in het noorden (9.300) en westen (6.700) van Afghanistan.²⁶ Dit heeft gezorgd voor minder druk op de Taliban in het noorden van Afghanistan, en kan een verklaring zijn voor de toename van hun activiteiten in deze regio.

26 ANSO Quarterly data report Q3 2010. Beschikbaar op: www.afgns.org, 2010.



Zo'n tachtig procent van de papaverteelt vindt plaats in instabiele regio's

Veiligheidsniveau III: opiumproductie

De laatste maatstaf is de opiumproductie. Zowel NAVO als de *United Nations Office and Drugs Crime* (UNODC) leggen een verband tussen de papaverteelt en drugshandel in Afghanistan en de aanwezigheid van Taliban.²⁷ De drugshandel vormt een belangrijke inkomstenbron voor regionale krijgsheren en de Taliban. De Taliban dwingt boeren om papaver te verbouwen in plaats van granen om zo hun *insurgency*-campagne te kunnen financieren.²⁸ Van de drugsgelden worden wapens gekocht en troepen gerekruteerd.

Zowel NAVO als VN onderkent een geografisch verband tussen de opiumproductie en het geweldsniveau in de regio. Zo constateert de VN dat in het noorden en midden van Afghanistan, waar de overheid meer macht heeft gekregen, een duidelijke afname van de papaverteelt in 2007 zichtbaar is.²⁹ Dit in tegenstelling tot de zuidelijke provincies van Afghanistan, aan de grens met Pakistan, waar de instabiliteit het grootst is en 80 procent van de papaverteelt plaatsvindt. In de provincie Helmand, waar de

Taliban sterk aanwezig is, is de papaverteelt in 2007 zelfs toegenomen met 48 procent.

Figuur 8 geeft een overzicht van het aantal hectares papaverteelt per ISAF-regio.³⁰ Hieruit blijkt dat de hoeveelheid papaverteelt gedurende de periode sterk fluctueert. Vanaf 2005 is een sterke stijging van de papaverteelt zichtbaar in de zuidelijke en westelijke regio's van Afghanistan. Niet in de figuur opgenomen maar wel vermeldenswaard is dat er in 2010 meer dan 90 procent van de papaverteelt uit slechts vier provincies kwam: Helmand (53 procent), Kandahar (21 procent), Uruzgan (6 procent) en Farah (12 procent).

Het meest recente *Afghanistan Opium Survey* verklaart het noorden van Afghanistan 'papa-ervrij'.³¹ Dat geldt overigens alleen voor de

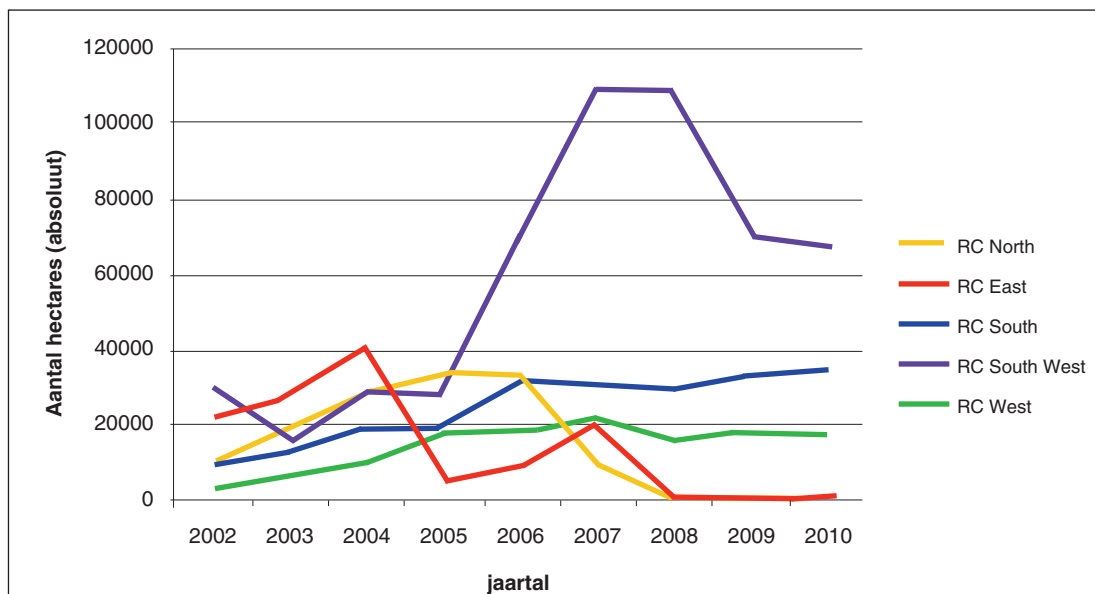
27 Peaceworks, *How opium profits the Taliban*. Beschikbaar op: www.usip.org, 2009.

28 E.C.G.J. van Duren, 'Money is ammunition; don't put it in the wrong hands. A view on COIN Contracting from Regional Command South' in: *Militaire Spectator* 179 (2010) (11) 566.

29 UNODC, *Afghanistan Opium Surveys 2007*. Beschikbaar op: www.unodc.org.

30 UNODC, *Afghanistan Opium Surveys 2002-2011*. Beschikbaar op: www.unodc.org.

31 UNODC, *Afghanistan Opium Surveys 2011*. Beschikbaar op: www.unodc.org.



Figuur 8: Papaverteelt per Regionaal Commando

papaverteelt, niet voor de drugslaboratoria en de drugshandel. Grote hoeveelheden opiaten bestemd voor Centraal-Azië verlaten Afghanistan via de noordoostelijke provincies, terwijl doorvoerroutes door de noordelijke provincies lopen.³²

Subconclusie

Wanneer we de maatstaven uit de figuren 4 tot en met 8 in samenhang bekijken, kunnen we concluderen dat in de periode 2008-2010, het zuiden, zuidwesten en oosten van Afghanistan de meest risicovolle gebieden zijn. Deze gebieden scoren 'hoog' op alle geselecteerde maatstaven. In het zuidwesten, vooral in de provincie Helmand, zijn de meeste ISAF-militairen omgekomen. In het oosten van Afghanistan zijn in de periode 2008-2010 de meeste aanslagen uitgevoerd op ngo's. In het zuidwesten is in 2010 de meeste papaver verbouwd.

Nederland heeft samen met Australië, Canada, Denemarken, VS, VK, Estland, Polen en Roemenië onder risicovolle omstandigheden geopereerd in het zuiden van Afghanistan. De militaire troepen van andere Europese landen

(Duitsland, Italië, Noorwegen, Spanje en Zweden) hebben voornamelijk operaties uitgevoerd in de rustigere provincies in het noorden en westen van Afghanistan.

Samenvatting en conclusies

Aan het begin van dit artikel hebben we drie vragen geformuleerd. De eerste vraag luidde in hoeverre premier Rutte gelijk heeft met zijn opmerking dat de bijdrage van de Nederlandse krijgsmacht bovenmaats is. Onze conclusie luidt dat Nederland inderdaad bovengemiddeld bijdraagt. Dit in tegenstelling tot de bijdragen van andere Europese landen, zoals Duitsland, Frankrijk, Italië, België, Polen en Spanje. Alleen het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, de Verenigde Staten en Noorwegen dragen meer bij dan Nederland.

Of 'een bovengemiddelde bijdrage' gelijk is te stellen aan 'een bovenmaatse' of, in de precieze woorden van premier Rutte, 'een ver overstijgende bijdrage', laten we aan de beoordeling van de lezer over.

Vervolgens hebben we vastgesteld dat in literatuur over burden sharing meerdere maatstaven

32 UNODC, *Afghanistan Opium Surveys 2008*. Beschikbaar op: www.unodc.org.



Voetpatrouille door Chora. De Nederlandse krijgsmacht heeft in vergelijking met andere Europese landen een bovengemiddelde bijdrage geleverd in Afghanistan

worden onderscheiden. Het grootste gedeelte van die maatstaven is van oudsher gericht op het geld dat een land aan Defensie uitgeeft. Maar sinds NAVO buiten haar verdragsgebied opereert, ontwikkelen zich maatstaven die de kwantitatieve bijdragen van verschillende landen vergelijken. Bijvoorbeeld: het aantal militairen dat wordt ingezet in operaties ten opzichte van het aantal actieve militairen, of het aantal militairen dat wordt ingezet in operaties ten opzichte van het BBP. Ten aanzien van deze laatste maatstaf laat figuur 3 zien dat Nederland ook hier bovengemiddeld bijdraagt.

Daarnaast richt discussie over lastenverdeling zich binnen NAVO niet alleen meer op de kwantitatieve bijdrage die wordt geleverd door landen maar worden de omstandigheden waaronder landen opereren in Afghanistan, en het risico waaraan militairen worden blootgesteld, ook meegenomen in de analyse. De maatstaven met betrekking tot het risico hebben we in dit artikel geoperationaliseerd door het aantal omgekomen militairen, het aantal aanslagen van

Armed Opposition Groups en de omvang van de papaversteelt te relateren aan verschillende gebiedsdelen in Afghanistan.

Tegen die achtergrond kunnen we ten slotte de derde vraag beantwoorden. Hoe 'scoort' de Nederlandse krijgsmacht in Afghanistan ten opzichte van andere landen? Uit de analyse blijkt dat Nederland met zijn operatie in Uruzgan in kwantitatieve zin een bovengemiddelde bijdrage heeft geleverd.³³ Door zijn bereidheid om te opereren in het zuiden van Afghanistan, onder lastige lokale omstandigheden, heeft Nederland laten zien een bijdrage te willen leveren. Nederland onderscheidt zich met de operaties in Uruzgan van veel andere Europese landen, die in de rustiger provincies van Afghanistan opereerden. ■

33 We benadrukken dat onze analyse niets zegt over de prestaties van de Nederlandse krijgsmacht in Afghanistan. Ons artikel richt zich op de verdeling van de lasten, en daarmee op de bijdrage die Nederland levert aan het NAVO-bondgenootschap. We hebben hierbij gekozen voor een louter kwantitatieve benadering. Daarbij is geen rekening gehouden met bijvoorbeeld historische en strategische belangen van de verschillende NAVO-landen.