

# De 'comprehensive approach' in Uruzgan

## Schaken op vier borden tegelijk

Over het conflict in Afghanistan, het doel van de missie en de werkwijze van ISAF lopen de meningen uiteen. Alles draait om het winnen van de *hearts and minds*. Als dat lukt kan de Afghaanse regering gaan opbouwen. Nederland werkt inmiddels met de 'tweede generatie' van de *comprehensive approach* en speelt daarbij simultaanschaak op vier borden tegelijk. Deze benadering vereist een duidelijke definitie van strategie, doelstellingen en gewenste resultaten.

W.S. Rietdijk – luitenant-kolonel van de artillerie\*

***Strategy without tactics is a recipe for disaster, tactics without strategy a very slow way to success***

In de afgelopen periode is mij duidelijk geworden dat er veel verschillende opvattingen bestaan over het conflict, de missie, de doelstellingen en de werkwijze van de ISAF-operatie in het zuiden van Afghanistan. Dit scala aan meningen is ooit begonnen met de vraag 'opbouwmissie of vechtmis­sie?' en tot op de dag van vandaag variëren denkbeelden over de te volgen strategie, de aanpak en manier van werken.

In dit artikel wil ik mijn persoonlijke denkbeelden weergeven, zoals die gestalte hebben

gekregen in de afgelopen anderhalf jaar, waarvan zeven maanden in Uruzgan als commandant van het *Provincial Reconstruction Team Uruzgan* (PRT) 4.<sup>1</sup>

Volgens de *Landmacht Doctrine Publicatie* over irreguliere tegenstanders, de LDP 2 deel C, is de kern van conflicten zoals in Zuid-Afghanistan dat je de guerrilla, de tegenstander, van de burgerbevolking weet los te maken.<sup>2</sup> Daarmee valt zijn draagvlak weg, zijn bron van inkomsten en daarmee zijn 'lange adem'. Ik kan alleen maar beamen dat dit een noodzakelijke randvoorwaarde is, ook in Uruzgan. Alleen als daaraan voldaan is, krijgt de Afghaanse overheid de kans om Afghanistan op te bouwen.

Het gaat in Uruzgan dus om de burgerbevolking, hun *hearts and minds*, en om hen ervan te overtuigen zich aan te sluiten bij de overheid, ondersteund door ISAF. Het is een conflict dat niet militair te winnen is, wederopbouw is de enige weg, enzovoorts, enzovoorts. Deze beweringen hoor je overal, en ze zijn waar:

\* De auteur was commandant van het *Provincial Reconstruction Team* in Uruzgan (PRT 4) van september 2007 tot april 2008. Als commandant 14 Afdeling Veldartillerie vormde hij met een deel van zijn eenheid de kern van het PRT. Momenteel is hij werkzaam als plaatsvervangend hoofd sectie operaties van de Directie Operaties van de CDS.

1 De auteur bedankt overste Bert Key voor de uren als sparringpartner. Tevens gaat zijn dank uit naar de sectie G5 van TaskForce Uruzgan (TFU) 4, de leden van het PRT 4 die met de auteur over deze materie van gedachten gewisseld hebben en de collega's in Nederland die hun advies gaven.

2 LDP 2 C, hoofdstuk 29, blz. 619, punt 2705: 'Het scheiden van de bevolking en de strijdgroepen heeft drie doelstellingen: 1. Het fysiek beschermen van de bevolking tegen acties van de strijdgroepen. 2. Afschermen van de bevolking tegen indoctrinatie. 3. Ontzeggen aan de strijdgroepen van steun aan de bevolking.'

'Militairen zijn de eersten om dat te beamen', hoorde ik laatst van een GroenLinks-Kamerlid.<sup>3</sup>

Maar hoe is de gunst van de burgerbevolking te winnen? Hoe doet de Taliban dit? Welke strategie volgt deze organisatie in deze intelligente strijd? Om enig inzicht te krijgen in welke koers er op operationeel niveau gevolgd zou kunnen worden om het vorenstaande te bereiken, zal ik als eerste ingaan op de manier waarop de Taliban zich handhaaft in Zuid-Afghanistan. Hiertoe is het noodzakelijk dat ik de omgeving aan de orde stel waarin de Taliban en ISAF zich bevinden. Vervolgens zal ik de *comprehensive approach* behandelen, het concept om de Taliban te stoppen en los te maken van de burgerbevolking. Deze NAVO-benadering van operaties heeft Nederland samen met de Afghanen ingezet.<sup>4</sup> Als beide aspecten gedefinieerd zijn, zal ik trachten een koers aan te geven die met deze *comprehensive approach* gevolgd zou kunnen worden om op de langere termijn succes te kunnen boeken in Zuid-Afghanistan.

In dit artikel ga ik niet in op het tactische niveau. Eerstens omdat het niet mijn *field of expertise* is, maar ook omdat de hogere leiding van de Taliban zich er nauwelijks druk om maakt. De leiding van de Taliban beweegt zich op het operationele niveau als ze ons bestrijdt, en bemoeit zich maar zelden met de tactische uitvoering. Ik beperk mij ook tot Zuid-Afghanistan, waar ik zeven maanden heb doorgebracht. Het noorden van Afghanistan is fundamenteel anders; dat gebied is *community based* in plaats van *tribally organised* en duidelijk meer op de noordelijke buurlanden gericht.

Het echte probleem en de sleutel tot oplossingen voor de strijd met de Taliban liggen in het zuiden van Afghanistan, met zijn door Pashtun gedomineerde stammen, zijn tribale cultuur en diep religieuze bevolking.

## De Taliban of 'Opposing Militant Forces' (OMF)

Om de Taliban in Afghanistan, en specifiek in Uruzgan, goed te kunnen begrijpen is het

FOTO AUTEUR



Leden van PRT 4 tijdens een patrouille in Zuid-Afghanistan. Hearts and minds winnen, maar hoe dan?

nodig stil te staan bij de omgeving waarin deze organisatie zich bevindt. Want het succes van deze organisatie ligt niet zozeer in haar militaire kracht maar in de snelle manier waarop de Taliban en hun aanhangers zich kunnen aanpassen aan een veranderende omgeving. De Taliban geldt binnen de krijgsmacht vooral als een militaire organisatie, die met guerrilla-achtige tactieken probeert zijn tegenstanders uit te schakelen. Veel aandacht en inspanning is daarom naar het tactische bestrijden van de Taliban gegaan, en niet onterecht. Er moet immers van een paramilitaire tegenstander gewonnen kunnen worden in een land zonder wetten.

Maar met die focus op de militaire verschijningsvorm van de Taliban is wellicht toch te weinig aandacht besteed aan de echte kracht van de organisatie. Die kracht ligt niet zozeer in het kunnen vechten, het saboteren met brem-bommen en *Improvised Explosive Ordnances* (IED's), het opzetten en uitvoeren van hinderlagen en overvallen, of het intimideren met indirect vuur. Hoewel de meeste dreiging uitgaat van de militaire acties van de Taliban, die zonder twijfel het meeste leed veroorzaken

3 Mevrouw Mariko Peeters, Tweede Kamerlid van GroenLinks, op 18 april 2008 in een uitzending van NOVA. Van 2004 tot 2006 was zij beleidsmedewerkster bij de Nederlandse ambassade in Kabul.

4 *NATO's Comprehensive Approach to Operations*. Toespraak van de secretaris-generaal van de NAVO, 23 april 2007, Noordwijk.

bij de Afghanen en bij ons, zijn die van alle *methods of engagement* het gemakkelijkst te onderkennen en te bestrijden. Dat blijkt keer op keer als het tot confrontaties komt. Het aantal gevonden en onschadelijk gemaakte IED's staat in geen verhouding tot het aantal dat er wordt geplaatst. Militair gezien wint ISAF vrijwel iedere slag.

Hoewel begrijpelijk, is er mijns inziens toch te veel op de militaire kant van de Taliban gelet. De naamgeving *Opposing Militant Forces* is hier een voorbeeld van. Om de echte kracht van de Taliban goed te begrijpen is het noodzakelijk om de omgeving te begrijpen, en te kunnen doorgronden hoe ze zich zo snel en gemakkelijk aanpassen aan een dreiging. We moeten snappen hoe ze zes jaar oorlog konden overleven tegen technisch superieure troepen van ISAF en eenheden die optraden in het kader van de operatie *Enduring Freedom*. Hoe komt het dat ze nog steeds niet verslagen zijn?

## De omgeving van de Taliban

Om de omgeving goed te kunnen analyseren, is het noodzakelijk om ze op te splitsen in een aantal aparte delen, die ik in het vervolg kwadranten noem. Ieder kwadrant vertegenwoordigt een deel van de Zuid-Afghaanse samenleving. Hoewel er wellicht meerdere indelingen te bedenken zijn, zijn de volgende vier kwadranten voor mijn analyse van belang. Hierbij gaat het als eerste om het veiligheidskwadrant. Daarnaast is als tweede het politieke



Een weergave van de vier kwadranten zoals die in het zuiden van Afghanistan gelden

kwadrant, als derde het sociale kwadrant en als vierde het economische kwadrant van belang. Ik zal op alle kwadranten ingaan, en uitleggen hoe kwetsbaar ze zijn voor invloeden van de Taliban.

### Het politieke kwadrant

Afghanistan en dus ook Uruzgan heeft sinds 2001 een centrale regering en een sterk gecentraliseerde politieke structuur. Binnen een provincie zijn ongeveer 23 ministeries, die allemaal een directe relatie met Kabul hebben. Ze dienen hun eigen begroting in en krijgen hun eigen budgetten toegewezen.

Aan het hoofd staat een gouverneur, sinds september 2007 is dat in Uruzgan Assedullah Hamdam. Hoewel deze als functionaris slechts een beperkte formele macht heeft, zijn zijn status en informele macht enorm. Dit geldt eigenlijk voor alle provincies, zeker in het zuiden. Samen met zijn 23 *directors* bestuurt Hamdam de provincie. Hierbij kent hij een tweetal grote problemen: analfabetisme en de Afghaanse tribale *mindset*.

Uruzgan kent 92 procent analfabeten. Hoewel er nu steeds meer kinderen naar de basisschool gaan, zijn er nauwelijks mensen die kunnen lezen en schrijven, en kunnen werken binnen een overheidsadministratie. Degenen die kunnen lezen en schrijven gaan veelal naar één van de grote steden als Kandahar of Kabul, of proberen hun geluk in het buitenland. Omdat Uruzgan ook nog eens een van de armste gebieden van Afghanistan is, willen mensen uit Kabul niet aan de slag binnen de provincie. Dit maakt het aantal mensen waaruit een gouverneur kan kiezen erg klein.

Een Pashtun-Afghaan in het zuiden heeft nauwelijks een band met de overheid. Hij denkt niet in hogere besturen en een staat die voor hem zorgt. Die is er nooit geweest, en ook het huidige regime heeft hem nog niet kunnen overtuigen dat het vanaf nu wél de moeite waard is om met de regering mee te werken. Meer dan dertig jaar oorlog heeft de huidige generatie zo gemaakt. Een Pashtun-Afghaan denkt aan zichzelf, aan zijn clan en zijn familie. Dat is voor

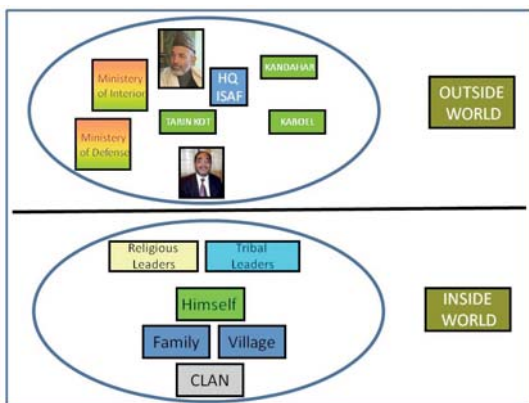


FOTO AUTEUR

Gouverneur Hamdam, van oorsprong van de Wardak-stam. Hij is geboren in de provincie Zabul

hem de binnenwereld; zijn tribale mindset waar alles om draait. Zijn binnenwereld voedt hem, beschermt hem, en zorgt voor hem als hij oud is. Het is in het Westen moeilijk voor te stellen, maar de buitenwereld interesseert de Afghaan echt niets, totdat hij de invloed van de buitenwereld in zijn binnenwereld voelt.

Hieruit volgt dat een Afghaan alleen geïnteresseerd is in eigenbelang, zijn eigen huis en zijn eigen stam. Dat blijft ook zo als iemand bij de overheid gaat werken. Hij zorgt in de eerste plaats voor zichzelf, ten tweede voor zijn eigen



Een weergave van de binnen- en buitenwereld zoals Afghanen die beleven. Alles boven de streep is voor de gewone Afghaan van geen belang. Alleen de binnenwereld telt. Deze denkwijze heeft grote consequenties indien een Afghaan macht krijgt

stam en daarna pas voor de rest. Als hij al naar de *outside world* kijkt, doet hij dat via zijn religieuze leider, de *mullah*, of zijn stamleider, of dorpsoudste, de *malik*.<sup>5</sup> Deze denkwijze is een enorme hinderpaal voor het besturen van een provincie. Corruptie, nepotisme en machtsmisbruik zijn normale gevolgen van een dergelijke denkwijze.

Analfabetisme en het tribale denken leiden er toe dat het politieke kwadrant erg fragiel is;

de Afghaanse bevolking ervaart het dan ook als corrupt en zwak. In de Pashtun-cultuur is zwakte een doodzonde, evenals oneerlijkheid. In de ogen van de gemiddelde boer is de overheid dan ook één van de grote problemen van Afghanistan. De overheid is in zijn ogen corrupt en gemakkelijk toegankelijk voor criminelen en de Taliban.

#### Het sociale kwadrant

Traditioneel heeft het zuiden van Afghanistan een tribale cultuur. Pashtun-stammen hebben er eeuwenlang een heel bepalende rol gespeeld. Hun eigen rechtspraak, de op de sharia gebaseerde *Pashtunwali*<sup>6</sup> en de eigen stamhiërarchie met vele leiders en stamoudsten hebben er voor gezorgd dat de stam eeuwenlang kon overleven. In het verleden zijn er nationale leiders geweest die hebben getracht een regeringsvorm boven deze sociale structuren te plaatsen, maar dat is slechts zelden gelukt.

Deze sterke stammen waren de kracht van Afghanistan. Dat hebben Britten, Pakistanen en Russen ondervonden. In de jaren tachtig

- 5 Een *mullah* of molla (soms: moela) is een islamitische geestelijke die de koran intensief heeft bestudeerd en de leefregels uit de koran kan uitleggen en toepassen in het dagelijks leven. Mullahs hebben in de diepreligieuze samenleving van Uruzgan een enorme invloed. De titel *malik* wordt in de tribale gebieden van Afghanistan en Pakistan, voornamelijk binnen de Pashtun-stammen, gebruikt voor dorpsoudste of stamleider.
- 6 *Pashtunwali* is een stelsel van ongeschreven regels, ook wel 'tribaal recht' genoemd.

van de vorige eeuw hebben de Russen dan ook geprobeerd om de invloed van de stammen grondig te vernietigen. De Taliban is in de jaren negentig met deze systematiek doorgegaan, nadat zij de Mudjaheddin hadden verslagen. In belangrijke mate heeft de Taliban hier succes mee gehad. De grote leiders van de stammen wonen niet meer in hun eigen gebieden, maar leven buiten Afghanistan in ballingschap of zijn naar de grote steden gevlucht. Ook de directe opvolgers, vaak ook niet onbemiddeld, zijn uit de gebieden verdreven, zodat alleen de kleine lokale stamleiders nog aanwezig zijn.



In deze figuur is de stamopbouw te zien zoals men die vaak in het zuiden aantreft

Dit leidt tot een heel platte stammenstructuur, zonder leiders die de stammen kunnen verbinden. De echte leiders, die ook boven hun eigen (sub)stam uitstijgen, zijn afwezig. Hierdoor is de sociale samenhang (*social tissue*) binnen de Afgaanse tribale samenleving onvoldoende om externe dreigingen het hoofd te kunnen bieden. Dit leidt er toe dat de stam gemakkelijk is te beïnvloeden, voor een deel over te nemen of te bedreigen.

#### Het economische kwadrant

Uruzgan heeft een zeer zwakke economie, die bijna geheel gebaseerd is op landbouw, waaronder veeteelt. Een overgroot deel van de bevolking, circa 85 procent, is voltijd bezig met overleven. Wel zijn er de laatste twee jaar zeer veel

kleine bedrijfjes ontstaan als gevolg van de wederopbouwactiviteiten. Maar Uruzgan blijft economisch gezien nummer 33 van 34 provincies, en dat in het op vier na armste land ter wereld. De bevolking leeft nog in het stenen tijdperk. Niet zelden hoor je de opmerking dat je 'terugstapt in de bijbel' als je mensen over Uruzgan hoort praten.

Het grote geld wordt op twee manieren verdiend. Allereerst is er veel geld te halen rond de nationale en internationale hulpprogramma's. Dit geld biedt de machthebbers een kans op fraude en corruptie; een deel van het geld verdwijnt dan ook in de zakken van de overheid en aan hen gelieerde partijen. Maar ook op een legale manier is veel geld te verdienen aan de hulpfondsen. Aannemers krijgen goede contracten, die voor werkgelegenheid zorgen. De bevolking heeft inkomsten en is alleen al hierdoor minder geneigd om te vechten voor de Taliban. De tweede belangrijke inkomstenbron is de papaverteelt en handel.<sup>7</sup> Deze door criminelen beheerste markt biedt enorme inkomsten voor een kleine groep mensen, die soms samenwerken met de Taliban, en soms de Taliban zelf zijn. De vele miljoenen bieden de Talibanleiders in Quetta bijna ongelimiteerde mogelijkheden.

Door deze economische omgeving zijn mensen geneigd om snel over te stappen naar illegale activiteiten of om voor geld een tijd lang loyaal te zijn aan de Taliban. Een Afgaanse landarbeider verdient vier keer zo veel met het oogsten van papaver dan met andere gewassen. Veel boeren zijn genoodzaakt om papaver te blijven verbouwen, alleen al om hun gezin van voldoende voedsel te voorzien.

#### Het veiligheidskwadrant

Een drietal Afgaanse instanties garandeert de veiligheid binnen een provincie als Uruzgan. Allereerst is er de *Afghan National Army* (ANA); het leger dat landelijk is georganiseerd en al vijf jaar lang intensief door de *Operational Mentoring and Liaison Teams* (OMLT) wordt begeleid. Het functioneert voor Afgaanse normen uitstekend en heeft een goede reputatie bij de bevolking. De ANA is verantwoordelijk

<sup>7</sup> Het UN Office on Drugs and Crime schatte dat in Afghanistan in 2002 ongeveer 75.000 hectare landbouwgrond voor papaverteelt in gebruik was, wat ongeveer 500 miljoen dollar aan inkomsten opleverde. Volgens het VN-agentschap is dat inmiddels gegroeid tot 1,2 miljard dollar in 2007.

voor de externe veiligheid en de grotere veiligheidsproblemen in heel Afghanistan.

De tweede organisatie is de *Afghan National Police* (ANP). De politie zal op 1 oktober 2008 van naam veranderen en als *Afghan Uniformed Police* (AUP) door het leven gaan. Deze veiligheidsdienst functioneert matig; er is veel corruptie en de betaling loopt achter bij de ANA. De politie is lokaal georganiseerd, heeft haar wortels in de burgerbevolking en zou voor de interne orde en veiligheid moeten zorgen. Op dit moment is het Amerikaanse Transitiecommando Afghanistan (CTC-A) bezig met een groot reorganisatie- en verbeterprogramma onder de naam *Focused District Development* (FDD). Hierbij wordt de politie per district in twee maanden opgeleid en logistiek bevoorrad door een *Regional Training Centre*. Eén van de nadelen is dat er maar acht van de 473 districten tegelijk opgeleid kunnen worden en dat het vrijwel alle middelen kost. Voor reguliere

De dienst functioneert redelijk goed. De uitwisseling van de informatie is een zwak punt en soms moeten andere diensten voor inlichtingen betalen.

Naast deze genoemde diensten is ook het rechtssysteem van Uruzgan nog erg onderontwikkeld. Er is een werkend rechtssysteem binnen de stammen, gebaseerd op de sharia en gewoonterecht. Dit Pashtunwali-recht functioneert goed in de ogen van de Afghanen. Met de Afghaanse grondwet is een nieuw rechtssysteem geïntroduceerd, waar de Afghanen maar matig achter staan. Zeker op het platteland moet dit nog helemaal van de grond komen. Op den duur zal een rechtssysteem de veiligheid, die de diensten creëren, moeten ondersteunen.

Voor de politie is de oorzaak van een groot deel van het wantrouwen tegen de overheid. De politie is voor de burgerbevolking het eerste

gezicht van de overheid maar ze wordt er te veel door lastig gevallen. Er zijn veel gevallen bekend van corruptie en misdrijven tegen de burgerbevolking, en de Taliban heeft mogelijkheden om tijdelijk en plaatselijk invloed binnen de politie te kopen. Het gedrag van de politie haalt de reputatie van de provinciale overheid, die toch al niet goed is door corruptie en andere misdrijven, verder onderuit.

Ondanks de genoemde zwakheden zijn de veiligheidsdiensten de meest betrouwbare organisaties in Afghanistan. De Taliban krijgt nauwelijks grip op de ANA

en op het NDS. Mede door de massale ondersteuning vanuit ISAF zal ook de politie die status moeten veroveren. Op dit moment kan de Taliban te gemakkelijk gebruik maken van corrupte politiefunctionarissen.<sup>8</sup>



FOTO AUTEUR

In de afgelopen zeven maanden zijn ongeveer 500 van de 1000 agenten getraind. 's Avonds krijgen de rekruten les in lezen en schrijven van de tolken van het PRT

opleidingen uit een niet-FDD district blijft weinig over. FDD heeft Uruzgan nog niet bereikt tijdens het schrijven van dit artikel. Het was in augustus 2008 voorzien voor Deh Rawod en Tarin Kowt.

De derde organisatie is het *National Directorate for Security* (NDS). Deze dienst is verantwoordelijk voor de inlichtingen binnen Afghanistan.

8 Zie over corruptie ook het interview met president Hamid Karzai, 'Onfrisse deals zijn noodzakelijk' in: *NRC Handelsblad*, 7-6-2008 en 'Karzai moet corruptie aanpakken' in: *NRC Handelsblad*, 13-6-2008.

## De kracht van de Taliban

Uit het vorenstaande blijkt dat in alle kwadranten zwakke elementen te onderkennen zijn. De Taliban kent deze zwakheden als geen ander, en is in staat om er op een bijzonder slimme manier gebruik van te maken. Mijn stelling is dat de Taliban door de zwaktes in staat is om deze structuren over te nemen, te corrumperen, uit te schakelen of te omzeilen. Zolang deze kwadranten dus niet ‘waterdicht’ zijn tegen invloeden van de Taliban, kan de beweging zich blijven manifesteren tussen en binnen de kwadranten.

Als de Taliban zich sterk voelt en niet wordt aangevallen, beheerst de beweging alle vier de kwadranten. Ze hebben het zowel militair, economisch, als sociaal voor het zeggen, laten zich kiezen of kopen posten. Tijdens mijn deelname op een PRT-conferentie in Kabul vertelde een POLAD (politiek adviseur) van het hoofdkwartier mij hoe deze mechanismen in Afghanistan werken. De regering-Karzai heeft getracht deze praktijken tegen te gaan door het bureau dat de benoeming autoriseert dicht bij de president onder te brengen, in plaats van bij het corrupte ministerie van Binnenlandse Zaken. Toch blijft het nog steeds mogelijk om met veel geld een hoge post te kopen.

Door controle van de gehele samenleving kan de Taliban papaver verbouwen en de inkomsten daarvan gebruiken voor eigen doelen. Dit is vooral het geval in gebieden waar ISAF totaal afwezig is, zoals de zuidwestelijke provincie Nimroz, en de noordelijk van Uruzgan gelegen districten Gizap en Day Kundi. Maar als de Taliban militair wordt aangevallen en onder druk gezet, verlaten ze dat kwadrant; ze verdwijnen tijdelijk uit een gebied, mijden gevechtscontact en geven alleen met indirect vuur en IED's enige dreiging af. Dit is soms om de tegenstander te imponeren, maar veelal ook om het Taliban-leiderschap in de Pakistaanse stad Quetta te vriend te houden.

Als ze in het politieke kwadrant onder druk komen, bijvoorbeeld door een goed werkende provinciale of districtsregering, kunnen ze dit kwadrant tijdelijk opgeven en ook verlaten. Dit

is het geval in het district Deh Rawod, waar de tijdelijk aangestelde districtschef Said Ozman op een strenge en duidelijke manier leiding geeft en stammen om zich heen verzamelt. Hier is binnen de overheid geen plaats voor invloed van Taliban-zijde.

De Taliban levert aanzienlijk meer weerstand als ze gedwongen worden om het sociale kwadrant op te geven. Zij hebben de dekmantel en bescherming van de burgerbevolking nodig. Indien noodzakelijk kunnen ze – zij het niet te lang – zonder deze sector. Zolang ze in staat zijn om economisch te overleven en inkomsten kunnen genereren, hebben ze bewezen lang te kunnen wachten op het moment dat de tegenstander opgeeft. In voorgaande conflicten tegen de Britten hebben Afghanen twaalf jaar gewacht voordat ze Kandahar verrassend heroverden. Het zijn zeer geharde mensen, diep religieus, en ze kunnen met een minimale levensstandaard lang verborgen blijven.

Het grootste gevaar voor ISAF en de Afghaanse regering is naar mijn mening het fenomeen *outlasting*. De Taliban wacht gewoon, doet prikacties, plaatst IED's en houdt met indirect vuur de perceptie van oorlog overeind. De organisatie handhaaft haar economische inspanningen. Ze weet dat een grote inspanning van de internationale gemeenschap niet eindeloos gehandhaafd kan blijven. Als de kwadranten niet solide genoeg zijn, beschikt de Taliban ook nog na een langere periode over voldoende mogelijkheden om wederom te infiltreren en misschien zelfs weer een dominante rol te spelen.

## De comprehensive approach

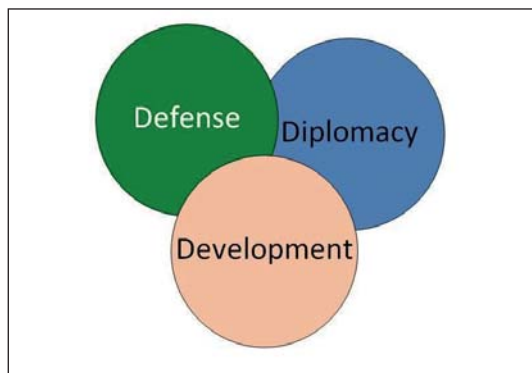
Meerdere landen passen een vorm van samenwerking tussen ministeries toe in Afghanistan. Ook Nederland heeft deze benadering omarmd en heeft gedurende de afgelopen twee jaar getracht op de werkvloer samen te werken. Kort gezegd komt het erop neer dat de krachten van de ministeries van Defensie, Buitenlandse Zaken (BuZa) en Ontwikkelingssamenwerking (OS) gebundeld worden ingezet in Uruzgan. De comprehensive approach is al eerder toegepast, in eerdere vredesmissies en door meer landen

dan alleen Nederland. Niettemin is binnen de comprehensive approach een duidelijke ontwikkeling te zien. En juist deze ontwikkeling, noodzakelijk om in dit conflict succesvol te zijn, brengt een aantal problemen met zich mee.

### De 'eerste generatie'

De 'eerste generatie' comprehensive approach was een minimalistische vorm van de huidige. De militaire commandant kreeg een aantal spelers binnen zijn organisatie. Meestal was de eerste speler een politiek adviseur van het ministerie van Buitenlandse Zaken. In sommige gevallen was er ook een (tijdelijke) specialist van Ontwikkelingssamenwerking (OSAD) toegevoegd. Maar er was een duidelijke leidende rol voor de militaire commandant, en beide adviseurs ondersteunden de operatie met hun kennis en expertise.

Vooraf binnen het veld van civiel-militaire samenwerking (CIMIC) was de samenwerking zichtbaar. De planningssnelheid, richting en tempo werden aangepast aan militaire operaties. In de onderstaande figuur is deze vorm van samenwerking te zien.



Dit model van de 'eerste generatie' comprehensive approach werd toegepast in bijvoorbeeld Irak

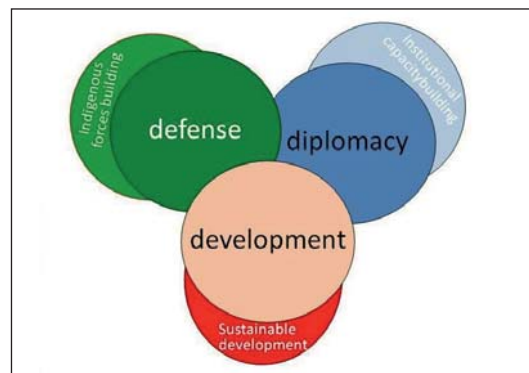
### De 'tweede generatie'

Tijdens de voorbereidingen van de ISAF-missie besloot men tot een meer gelijkwaardige samenwerking. De ontwikkeling van Afghanistan is minstens zo belangrijk als het vergroten van de veiligheid in het land. Dit is naar mijn mening een terechte keuze. Maar de dilemma's

die erdoor geschapen werden zijn in de aanloopfase niet opgelost. Zo komt een voornamelijk uitvoerend ministerie als Defensie in aanraking met twee beleidsministeries als BuZa en OS, met nauwelijks veldwerkers. Met andere woorden: een op effecten gerichte organisatie moet samenwerken met ministeries die in Afghanistan voornamelijk met *implementing partners* werken, op afstand hun projecten beheersen en middels marginale controle de partners aansturen.

Het zijn kortom verschillende organisatieculturen, wat te merken is aan de afwijkende procedures en het bijbehorende tempo. Dit is de eerste keer dat de samenwerking op deze intensieve manier op de werkvloer plaatsvindt. Er is in het begin erg hard gewerkt om dit op elkaar af te stemmen, en inmiddels is een groot aantal knelpunten aangepakt.

Door de inzet van de ministeries rond de 'tweede generatie' comprehensive approach is een nieuw model ontstaan waarmee nu in Uruzgan gewerkt wordt. Aan alle D's zijn extra zaken toegevoegd ten opzichte van het voorgaande model.



Dit model van de 'tweede generatie' comprehensive approach wordt nu toegepast in Uruzgan. Aan iedere D zijn extra doelen toegevoegd

Ten opzichte van het eerste model, werkt *Defense* naast *security by presence* voornamelijk aan de opbouw van veiligheidsdiensten. Dit houdt tevens het opzetten van een *command and control*-structuur in, onder een civiel primaat. De *Diplomacy*-cirkel is uitgebreid met de institutionele capaciteitsopbouw van het





FOTO: AVDD, R. ROHIMPANDEY

Operatie Patan Ghar, Uruzgan (voorjaar 2008). Bij een patrouille van het PRT-team wordt de eigenaar van de quala aangesproken, alvorens deze wordt onderzocht

regeringsapparaat. Naast de inspanningen voor wederopbouw via ambassadepersoneel is nu de wederopbouw van de overheid en haar capaciteiten toegevoegd.

In de cirkel van *Development* is nu naast civiel-militaire samenwerking de nadruk op *long-term sustainable development* komen te liggen. Deze langdurige wederopbouwprojecten moeten het land de impuls geven om echte, houdbare wederopbouw te bewerkstelligen.

### Kanttekeningen

Bij deze benadering zijn drie belangrijke kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste is deze aanpak nergens echt goed beschreven. Er zijn nog geen uitgewerkte voorbeelden, er zijn alleen *lessons learned* vanuit de praktijk. Het is voor alle deelnemers een eerste poging, die soms gepaard gaat met *trial and error*. In de tweede plaats is er geen gemeenschappelijke strategie van Nederland, gebaseerd op deze benadering. Na twee jaar zijn nu op de werkvloer de eerste pogingen gedaan om een samenhangend plan te maken waarin de sterke kanten van de spelers naar voren komen. Maar vanwege het

ontbreken van een vastgelegde eenheid van opvatting tussen de ministeries is het soms lastig om procedures aan te passen of extra financiële bronnen te mogen benutten.

Als laatste suggereert het model wellicht dat alleen de ministeries die het meest betrokken zijn bij de D's een rol te vervullen hebben. Dit is niet terecht. Ook andere ministeries, bijvoorbeeld Onderwijs en Economische Zaken, zouden met hun expertise een heel productieve rol in Uruzgan kunnen vervullen.

### De Taliban versus de comprehensive approach

Zoals eerder beschreven, maakt de Taliban gebruik van de zwaktes in de vier kwadranten van de Afghaanse omgeving. Naar mijn overtuiging zullen we de voornaamste 'gaten' in de omgeving dus moeten dichten, om zo de Taliban de mogelijkheden te ontnemen om snel, gemakkelijk en op hun moment in de omgeving op te gaan. Daarbij is het van belang om alle velden tegelijk te beheersen; er zal

geschaakt moeten worden op vier borden tegelijk.

Binnen de kwadranten heb ik de volgende zwakheden genoemd:

- een matig functionerende provinciale overheid. Dit geldt eigenlijk op alle niveaus: district, provincie en nationaal. De Taliban kan hierdoor gemakkelijk overheidsfunctionarissen omkopen, corrumperen, of simpelweg hun plek overnemen;
- een platte, minder goed functionerende tribale stamopbouw. Hierdoor zijn onvoldoende bindende krachten aanwezig die externe dreiging, waaronder die van de Taliban, buiten de deur kunnen houden;
- armoede, weinig basisvoorzieningen en geen toekomstperspectief. Door deze economische toestand is men snel geneigd over te gaan tot criminele activiteiten. De aanwas onder de Taliban is het grootst in de armere gebieden in het zuiden van Afghanistan. Mede door de slechte veiligheidssituatie kunnen de Taliban en andere criminele organisaties bijzonder gemakkelijk papaver telen, beschermen, oogsten en verwerken. De honderden miljoenen euro's die hieraan verdiend worden, geven subversieve elementen bijna onbeperkte mogelijkheden;
- een slecht functionerend politieapparaat. Dit 'visitekaartje' van het provinciale bestuur leidt ertoe dat mensen de eigen overheid nog meer wantrouwen. Daarnaast is de corrupte politie gemakkelijk door de Taliban en criminelen om te kopen.

De Afghaanse samenleving is voorlopig nog niet in staat om in alle kwadranten een scherm te vormen tegen de grote bedreigingen die uitgaan van haar tegenstanders. In veel gebieden willen de Afghanen het zelfs nog niet. Het is noodzakelijk om op alle vlakken samen met de Afghanen een strategie te ontwikkelen die aanwezigheid van de Taliban binnen de kwadranten tegengaat. Binnen de comprehensive approach moeten vervolgens *aim, method and purpose*

worden gevonden die deze benadering op de werkvloer realiseerbaar maken.

#### **Een comprehensive strategie**

Dit alles moet op dit moment zonder duidelijke strategische doelen en richting gebeuren. De eerste aanbeveling is daarom een heel voor de hand liggende: er zal een samenhangende strategische richting voor alle kwadranten moeten worden ontwikkeld. Maar alleen een strategische richting is niet genoeg. Op basis van deze strategische richting is het nodig om operationele 'pragmatische en haalbare' doelen vast te stellen.

Alleen een strategische richting is voor veldwerkers onvoldoende, zeker als met meerdere partners nauw wordt samengewerkt om de doelen te realiseren. Bij dit alles moet rekening gehouden worden met de samenhang tussen de kwadranten; oplossingen kunnen daarom niet beperkt blijven tot een enkel kwadrant. Daarvoor zijn onderlinge relaties te sterk en te duidelijk aanwezig.

#### **Kerntaken per ministerie**

Als tweede aanbeveling is het mijns inziens raadzaam om per kwadrant een verantwoordelijk ministerie aan te wijzen. Dit betekent niet dat er alleen bemoeienis is vanuit dat ministerie, want alle drie de ministeries zullen op alle vlakken moeten samenwerken. Wellicht is de operationele steunrelatie *supported and supporting* hier de beste methode om aan te duiden hoe de samenwerking zou kunnen verlopen.

Hierbij is bij een bepaald probleem, of een bepaald deel van een operatie één ministerie leidend (*supported*) en de anderen ondersteunend (*supporting*). Dezelfde relatie zou ook kunnen werken tussen de partijen binnen Uruzgan: de drie Nederlandse ministeries en de Afghaanse overheid.

Enkele voorbeelden kunnen dit illustreren. Zo kan uit een nationaal programma van de Afghaanse overheid blijken dat het mogelijk is elektriciteit aan te leggen in Tarin Kowt. Het ligt dan voor de hand dat de medewerker van Ontwikkelingssamenwerking (*supported*

*ministry*) deze bal oppakt en samen met de Afghanen om de tafel gaat om over de uitvoering te praten. Hierbij kan hij voor veiligheidszaken ondersteuning krijgen van een collega van Defensie (*supporting ministry*). Deze kan de haalbaarheid en beveiliging van het project onderzoeken en uiteindelijk in overleg met de Afghaanse veiligheidsdiensten het geheel beveiligen.

Een tweede voorbeeld is het uitbreiden van de Afghaanse veiligheidsdiensten. Hiervoor zijn grote infrastructurele inspanningen nodig, alleen financierbaar met geld van ontwikkelingssamenwerking. In dit geval zou het PRT (als het om politie gaat), of het OMLT (als het om de ANA gaat) van Defensie (*supported ministry*) de eerst aangewezen partner zijn voor overleg met de Afghanen. OS zou met haar expertise de financiële afhandeling van de extra gebouwen of *patrol bases* moeten ondersteunen (*supporting ministry*).

## Verdeling van de kerntaken

Op grond van de uitdagingen waarmee de kwadranten ons confronteren, ligt het voor de hand om de kerntaken over de ministeries te verdelen.

### Buitenlandse Zaken

Buitenlandse Zaken is *supported* ministerie voor de institutionele capaciteitsopbouw van het provinciale bestuur. Het ministerie is verantwoordelijk voor de ontwikkeling, mentoring en monitoring van overheidsactiviteiten. Omdat de overheid niet kan en mag worden overgenomen, moet het primaat bij de Afghanen blijven liggen. Indien gewenst kan de volstaan worden met de kernactiviteiten van de overheid.

Tijdens mijn verblijf in Afghanistan is hierover veel gesproken, met Afghanen en met planners (civiel en militair) van de TFU. Gezamenlijk onderkennen zij als voornaamste activiteiten:

het creëren van veiligheid, verzoening met voormalige Taliban, indienen en uitvoeren van provinciale plannen, burgerzaken en tribale conflicttransformatie (het kunnen oplossen van tribale conflicten en het kunnen integreren van tribale en gouvernementele structuren). Hiervoor zouden de Afghanen specifieke ondersteuning willen.

De opbouw van het *systeem*-bestuur is naar mijn mening onvoldoende. Er zijn nauwelijks initiatieven. Wel is er een beperkt aantal contracten en initiatieven, maar in mijn zeven maanden in Uruzgan had ik graag een aantal experts binnen of naast het PRT gehad die deze moeilijke materie ter hand hadden genomen. Een aantal materiële zaken is wel goed geregeld. Zo heeft de gouverneur extra budget gekregen om zichzelf en zijn organisatie beter te laten functioneren en bestaan er overlegfora, zoals een *Provincial Security Council*.<sup>9</sup>

Het politieke kwadrant is het zwakste van de vier kwadranten en er bestaat de minste aandacht voor. Dit heeft als groot gevaar dat de andere overheidssystemen, bijvoorbeeld de

FOTO AUTEUR



<sup>9</sup> Een *Provincial Security Council* (PSC) is een wekelijkse bijeenkomst van alle civiele en militaire veiligheidsdiensten van de provincie Uruzgan. Deelnemers zijn de gouverneur en vertegenwoordigers van ANA, AUP, NDS, *Afghan Highway Police* en ISAF. De voorzitter is de gouverneur van Uruzgan. Alle thema's met betrekking tot veiligheid komen hier aan de orde.

veiligheidsdiensten, beter opgebouwd worden. Deze zijn straks beter en betrouwbaarder dan het eigen bestuursapparaat.

Zoals gezegd biedt een slecht functionerend bestuur de Taliban veel kansen. Door de slechte voorbeelden van een minder functionerende overheid wint de Taliban gemakkelijk de bevolking voor zich. Ze kunnen aangeven dat de overheid niet goed voor haar burgers zorgt en hier zwaktes aantonen. Hierdoor is het draagvlak voor de regering eenvoudig aan te tasten. Door corruptie blijft infiltratie en overname door Taliban en andere criminele organisaties een gemakkelijke zaak.

Deze tekortkoming in de strategie is tijdens mijn verblijf in Afghanistan met veel instanties besproken. Telkens lijken oplossingen stuk te lopen op capaciteit. Er zijn nauwelijks organisaties in Zuid-Afghanistan die over de vereiste kennis en mankracht beschikken om een civiel-bestuur op te bouwen. En juist omdat bij de

*Een zitting van de Provincial Security Council op de 'governors compound'*



veiligheidsdiensten begeleiding en monitoring vruchten afwerpt, is het contrast tussen de opbouw van overheids- en veiligheidsorganisaties extra groot.

Een klein deel van de oplossing bieden internationale niet-gouvernementele organisaties (NGO's) of zelfs gouvernementele organisaties (GO's), zoals het Duitse *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ).<sup>10</sup> Deze organisatie is sinds januari 2008 in Uruzgan. Ze gaat drie van de 23 ministeries helpen, op zowel bestuurlijk als uitvoerend gebied.

Natuurlijk is de opbouw van systemen een zaak van jaren, soms zelfs tientallen jaren. Toch is het van belang dat de opbouw van het *systeem*-bestuur in de pas blijft lopen met de opbouw van het *systeem* van de ANA, AUP en NDS. Een te groot gat zou gemakkelijk kunnen leiden tot overname van een provincie door militairen of politiemensen. Deze trend zien we hier en daar al op districtsniveau, waar soms een soldaat of politiecommandant de districtschef vervangt als hij niet functioneert. Als er de komende twee jaar geen intensieve begeleiding van de provinciale overheid gaat plaatsvinden, zal het verschil onacceptabel groot worden.

Het provinciebestuur van Uruzgan heeft een aantal zaken aangegeven waar het echt om zit te springen. Het gaat om scholing van administratieve medewerkers, begeleiding voor planning op departementen op districts- en provinciaal niveau en mensen die de Engelse taal beheersen om te kunnen communiceren met donoren en andere buitenlanders. Het neerzetten van een ambtelijk apparaat, met inbegrip van begeleiding, mentoring en monitoring, dient direct te starten. Dit werkt bij Afghaanse soldaten en politiemensen; er is mijns inziens geen reden waarom het niet bij Afghaanse civiele bestuurders zou kunnen werken.

10 De Duitse ontwikkelingsorganisatie *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) voert wereldwijd complexe ontwikkelingsprogramma's uit. De organisatie is van de Duitse overheid. Nederland heeft deze organisatie ingehuurd voor 34 miljoen euro. Haar hoofdtaak zal liggen bij het ontwikkelen van landbouw, irrigatie en wegenbouw in Uruzgan. Bijzonderheid is dat het GTZ niet alleen het uitvoerende werk gaat begeleiden, maar tevens de drie betrokken ministeries tracht op te bouwen.

### Defensie

Dit departement is *supported* ministerie voor alle veiligheidszaken, inclusief de opbouw van de Afgaanse veiligheidsdiensten. Los van de eigen invloed in het gebied ligt hier de nadruk op opbouw en samenwerking van de ANA, de AUP en het NDS. De *command and control*-structuur, in het zuiden via *Coordination Centres* geregeld, is het bindmiddel dat zowel het civiele primaat als de eenhoofdige leiding over de diensten moet regelen.

Zowel de Afgaanse overheid als ISAF kan meer aan de begeleiding van de politie doen.<sup>11</sup> Een soortgelijk model als bij de ANA, waar militairen na de opleiding ook in het veld aan mentoring en monitoring doen, ligt voor de hand. Inmiddels is Defensie, samen met internationale coalitiegenoten als Frankrijk en Australië, bezig deze tekortkoming op te lossen door onder meer *Police Monitoring Teams* in te brengen. Ook zou een betere relatie met het NDS voor de hand liggen. Niet alleen kunnen we de dienst dan beter monitoren, maar hier ligt bovendien een schat aan informatie.

De dienst levert goede resultaten af, waar de TFU beter van zou kunnen profiteren. Om dit alles goed en in een soms chaotische omgeving te kunnen verwezenlijken zijn eigen financiële middelen voor militairen noodzakelijk. De meeste grote partners hebben een financiële constructie waarbij soldaten over eigen financiële middelen beschikken. Dit zijn veelal CERP- (*crisis emergency response*) fondsen. Nederland heeft dit geld bij de Nederlandse ambassade liggen, of zelfs in Nederland. Vooral dat laatste maakt een snelle aanwending van fondsen soms lastig; een tekortkoming in de flexibiliteit van de Nederlandse militairen.

Tegelijkertijd zouden regionale en nationale niveaus gezamenlijk een *counter narcotics*-strategie moeten ontwikkelen om deze grootste bron van Taliban-inkomsten tegen te gaan. Indien gewenst kunnen de veiligheidsdiensten van de Afghanen en hun partners vooroplopen binnen deze strategie. Dit probleem is eenvoudigweg te groot en te complex om binnen een provincie of zelfs maar regio op te lossen. Dit grote lange-termijnprobleem vereist een internationaal eenduidige aanpak. Vanwege het civiele karakter is een leidende rol voor Defensie minder voor de hand liggend. Bij het bestrijden van de drugsteelt en -handel zouden militaire middelen echter wel goed van pas kunnen komen. Hierbij denk ik aan het ter beschikking stellen van inlichtingencapaciteit, en bescherming van antidrugoperaties.

Binnen het veiligheidskwadrant is behalve voor Defensie een grote rol weggelegd voor Buitenlandse Zaken. Het gaat hierbij om het opbouwen van de rechtsorde in Afghanistan. Want zonder rechtssysteem is veiligheid op de lange termijn niet duurzaam te waarborgen. Wellicht dat ook specialisten van het ministerie van Binnenlandse Zaken hierbij een rol kunnen spelen.

### Ontwikkelingssamenwerking

Dit ministerie is het *supported* ministerie voor *Development*. Hiermee kunnen zwakke plekken in het sociale en economische kwadrant aangepakt worden. Gezondheidszorg, onderwijs, irrigatie, landbouw en openbare werken en infrastructuur zijn de belangrijkste speerpunten. Tijdens mijn zeven maanden in Uruzgan was het voornaamste bezwaar dat het nog niet veilig genoeg is voor NGO's om dit soort activiteiten te ondernemen. Mondjesmaat komen organisaties binnen die economische ontwikkeling stimuleren. Goede voorbeelden zijn de GTZ, die hulp biedt bij landbouw en irrigatie, en de WOCCU, die microkredieten verstrekt.<sup>12</sup> Daarnaast zijn private organisaties als de *Growing Sales Exchange* (GSE) op zeer bescheiden schaal aanwezig om alternatieve landbouwontwikkeling te stimuleren.<sup>13</sup> De grote afwezige in Uruzgan (ten tijde van het schrijven van dit artikel) is nog steeds de

11 Zie: 'Oproep aan Karzai om te werken aan een politiemacht' in: *NRC Handelsblad*, 10-6-2008. Hierin wordt verwezen naar het rapport van RAND: *Counterinsurgency in Afghanistan*, van Seth G. Jones.

12 De *World Council of Credit Unions* is een organisatie die zich specialiseert in microkredieten. Ze heeft twee programma's in Afghanistan lopen en startte in juli 2008 een derde programma in Uruzgan. Hun specialisme is *Sharia-based loaning*, waarbij de regels van de sharia over rente en lenen geëerbiedigd worden. In juni 2008 is volgens plan de eerste 100.000 dollar aan de Uruzgani geleend.

13 Het Limburgse *Growing Sales Exchange* (GSE) heeft onder meer een saffraanproject opgezet in Uruzgan. Hierbij hebben boeren scholing en grondstoffen gekregen. Inmiddels is ook een fruitbomenproject uitgevoerd in het kader van voedseltekorten in de winter. GSE werkt samen Buitenlandse Zaken.

VN-missie in Afghanistan, de UNAMA.<sup>14</sup> Weliswaar is er een kantoor in Kandahar dat formeel verantwoordelijk is voor de provincie Uruzgan, maar toch is de afwezigheid een reden voor veel organisaties om nog niet naar Uruzgan te komen. Hierdoor blijft de groot-schalige *follow up* van militaire operaties, die veiligheid brengen, soms te lang achterwege. Wel zijn inmiddels onderhandelingen gaande en heeft UNAMA toegezegd op korte termijn haar activiteiten in Uruzgan uit te breiden.

Terecht merkte minister Zia van het *Ministry of Reconstruction and Rural Development* (MRRD) op dat dit gat ervoor zorgt dat mensen hun vertrouwen in de regering verliezen. Hij dringt sterk aan op een naadloze aansluiting van militaire operaties, projecten rond civiel-militaire samenwerking en projecten van Ontwikkelings-samenwerking voor de lange termijn. Zijn projecten voor Deh Rawod, kort na het verdrijven van de Taliban, waren een voorbeeld zoals de Afghanen het graag zien.

Op dit gebied zijn veel lessen geleerd en is de samenwerking de afgelopen tijd sterk verbeterd. In 2008 is de civiele component binnen de TFU en ook binnen het PRT vergroot. Tevens is de ambassade in Kabul aan het uitbreiden. Toch kan op dit vlak verder geïnnoveerd worden. Op dit moment is het verschil tussen de financiële middelen voor wederopbouw (99 procent bij BuZa en OS, 1 procent bij Defensie) en de mankracht (99 procent Defensie, 1 procent BuZa en OS) te groot. Binnen het PRT, maar ook los van de militaire organisatie, zouden specialisten die grote projecten inhoudelijk kunnen begeleiden meer dan welkom zijn. Zeker als we bedenken dat de *comprehensive approach* niet stopt met Afghanistan maar in de toekomst ook in missies in Afrika en elders gebruikt zal worden, is een verdere beleidsmatige uitwerking absoluut noodzakelijk.

Bij de hiervoor genoemde kerntaken zullen alle ministeries via de Afghaanse stammen en stamstructuren moeten werken. Alleen zo zijn jonge dappere stamleiders te helpen. Zij moeten aan hun stam en dorp tonen dat zij nuttig

FOTO AUTEUR



Deh Rawod wordt terugveroverd en binnen twee weken is minister Zia van het MRRD uit Kabul er met een groot aantal projecten. Deh Rawod, maart 2008

zijn en kunnen projecten daarbij goed gebruiken. Zo kan langzaam een gelaagde stamstructuur herstellen. Daarnaast zullen spanningen tussen (sub-)stammen verminderd moeten worden. Ook hier is het werken met projecten een mogelijkheid.

Voor de *community based* wijze van werken leent zich hiervoor.<sup>15</sup> Hierbij komen rivaliserende stammen bij elkaar en alleen als ze het eens worden over een vorm van samenwerken, kunnen beide geld van de overheid besteden. Duidelijk is ook dat deze wijze van werken

14 De *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* staat onder leiding van de Noorse *Special Representative of the Secretary General* (SRSG) Kai Eide. Deze in 2002 opgerichte missie ziet toe op de uitvoering van de akkoorden van Bonn en Londen. In Uruzgan was (op het moment van het schrijven van dit artikel) nog geen kantoor van UNAMA; de belangen worden behartigd door het kantoor in Kandahar. Inmiddels heeft de VN toegezegd een kantoor te openen. Zie ook: 'VN openen een kantoor in Uruzgan' in: *NRC Handelsblad*, 2-7-2008.

15 Een *Community Based Operation* (CBO) is een werkwijze die probeert de samenhang binnen bevolkingsgroepen te herstellen. Zo wordt bijvoorbeeld een malik met veel veer aan de ene kant van de rivier in contact gebracht met een malik met veel weidegrond aan de andere kant. Ze krijgen een brug in het vooruitzicht gesteld als ze het eens worden over locatie, winstverdeling, et cetera. Hierdoor komen stammen met elkaar in contact en ontstaat economische afhankelijkheid.

alleen samen met de Afghaanse overheid tot succes kan leiden. Die overheid begrijpt als geen ander hoe je de sociale cohesie van de Afghaanse samenleving kunt herstellen.

## Schaken op vier bord tegelijk

De genoemde samenwerkingsrelatie *supported and supporting* betekent dat niet één ministerie verantwoordelijk is voor een bepaalde aanpak. De andere twee zijn nadrukkelijk nodig om het geheel een succes te maken. Maar gezien de verschillende expertises die de comprehensive approach juist zo krachtig maken, zouden de verantwoordelijkheden voor degenen die 'de kar trekken' wel eenduidiger en beter belegd kunnen worden. Hierbij zouden specialisten van andere ministeries (bijvoorbeeld Onderwijs en Economische Zaken) inhoudelijk mee kunnen helpen. Om de vele sectoren van Uruzgan op te bouwen is een grotere uitvoerende expertise noodzakelijk. Zonder inhoudelijke begeleiding is wederopbouw in het ver achterlopende zuiden een lange weg.

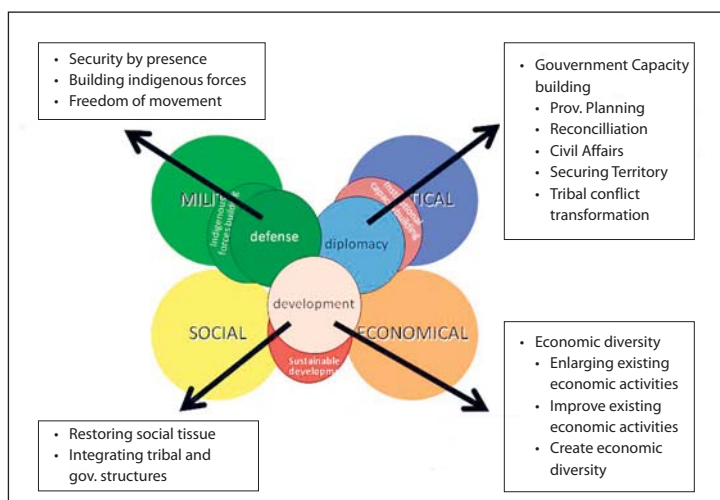
Alleen als we er samen met de Afghanen in slagen hun samenleving 'waterdicht' te maken tegen de invloeden van buitenaf – de Taliban en criminelen – is duurzame opbouw mogelijk. De oplossing is soms eenvoudig en lokaal te realiseren, maar delen van het probleem ver-

eisen een provinciale, nationale en soms zelfs een internationale aanpak. Binnen de comprehensive approach zullen deze gevonden moeten worden, samen met de Afghanen en onze coalitiepartners.

Om heel dit proces goed te kunnen begeleiden is een grote culturele kennis noodzakelijk. Want alleen dan is het definiëren van een strategisch juiste koers mogelijk, die op de lange termijn succes kan hebben. Binnen de strategische richting zullen plannen moeten worden gemaakt per kwadrant. Ook hiervoor is veel en diepgaande culturele kennis nodig en *commitment* van de Afghanen zelf.

Dit geheel zou onder een civiel-militaire leiding het beste tot zijn recht komen. Hoewel tweehoofdige leiding indruist tegen militaire principes, vraagt de genoemde complexiteit van de omgeving om meer expertise dan van één enkele persoon, militair of burger, gevraagd kan worden. Daarbij zullen *supported* ministeries, ondersteund door de *supporting* ministeries hun eigen deel moeten kunnen organiseren, van mankracht voorzien en tot een goed einde brengen. Een te grote verantwoordelijkheid bij één ministerie is onwenselijk; alleen financiële deelname is dat ook.

Om een schaakpartij te winnen is een strategie noodzakelijk. Maar alleen een strategie is niet voldoende. Een omzetting in concrete doelen, en de wil om ze gezamenlijk te realiseren maakt van een strategie werkelijkheid; tastbaar en zichtbaar voor de Afghanen. Daarbij moeten we bereid zijn om elkaars verschillen te erkennen, maar ook te overwinnen. Het gaat om een gezamenlijke benadering, die het sterkste van de partners verenigt. ■



Een voorbeeld van de wijze waarop taken binnen de comprehensive approach zouden kunnen worden verdeeld