



Bouwen op Baghlan, Uruzgan en Kunduz:

opties voor een Nederlandse bijdrage aan de NAVO-trainingsmissie *Resolute Support* in Afghanistan

De huidige situatie in Irak maakt nog eens duidelijk hoe belangrijk het is om in Afghanistan voor de lange termijn te blijven inzetten op het financieren en ondersteunen van de Afghaanse veiligheidstroepen als basis voor duurzame stabiliteit, veiligheid en vooruitgang. Nederland zou binnen een solide bijdrage aan de nieuwe NAVO-trainingsmissie *Resolute Support* in Afghanistan kunnen kiezen om met financiering en trainingsactiviteiten in te zetten op vier prioriteitsgebieden: 1. De opbouw van ministeriële capaciteiten en aansturing vanuit Kaboel; 2. De financiering en training van Afghaanse luchtmacht, luchttransport en -evacuatie; 3. Training gericht op discipline, vertrouwen en leiderschap en 4. Speciale training van politie en leger zoals inlichtingenwerk, het onschadelijk maken van explosieven of specifieke training voor vrouwelijke politie- en legerrekruten.

Deze *policy brief* biedt een overzicht van mogelijke bijdragen die Nederland kan leveren in de context van de nieuwe NAVO-geleide *Resolute Support*-missie in Afghanistan. Deze missie zal na 2014 in de plaats komen van de huidige *International Security Assistance Force* (ISAF) missie. Als Nederland inderdaad besluit om een bijdrage te leveren aan de nieuwe NAVO-missie, dan is het van belang om goed te kijken waar een Nederlandse bijdrage het efficiënt en van toegevoegde waarde kan zijn. Er wordt hier niet in gegaan op alle militair-technische details van mogelijke bijdragen, aangezien het Ministerie van Defensie dit natuurlijk te zijner tijd kan uitwerken in samenwerking met de NAVO en de regering in Kaboel. Wel zijn alle genoemde beleidsondersteunende en trainingsprioriteiten meerdere malen ter sprake gekomen in de gesprekken eind 2013 met de top van zowel Afghaanse en internationale (ISAF) defensieautoriteiten in Afghanistan.¹

Het op een rij zetten van deze mogelijke prioriteiten beoogt het makkelijker te maken om een Nederlandse bijdrage aan de nieuwe NAVO-trainingsmissie vorm te geven, indien hiertoe besloten wordt.

¹ De auteur was eind vorig jaar in Afghanistan op uitnodiging van de NAVO als onderdeel van de *Transatlantic Opinion Leaders to Afghanistan* (TOLA) tour (oktober 2014).

Trainingsresultaten tot nu toe

Het bezoek aan Afghanistan eind vorig jaar (onder andere met een bezoek aan de trainingsactiviteiten in de zuidelijke provincie Helmand) maakte duidelijk dat de training van Afghaanse veiligheidstroepen nog in volle gang is, maar ontegenzeggelijk belangrijke resultaten geboekt heeft. Het accent van de training is de afgelopen maanden duidelijk verschoven van kwantiteit naar kwaliteit. Dat is niet slechts een logische, gezien de bereikte doelstellingen omtrent het aantal *Afghan National Army* (ANA) en *Afghan National Police* (ANP) rekruten, maar ook een belangrijke constatering. De training zal een groot gedeelte van 2014 nog doorgaan onder ISAF, waarna vervolgens continuering afhangt van de goedkeuring en invulling van de nieuwe NAVO-missie.

De huidige trainingsactiviteiten werpen vruchten af. Het Afghaanse leger heeft bijvoorbeeld sinds juni 2013 de leiding over alle operaties en voert nu 95 procent van al die operaties zelfstandig uit. Aan het einde van 2014 heeft Afghanistan een leger van ongeveer 195.000 militairen. In de periode tot aan 2013 zijn de leger-eenheden tot op het niveau van *kandaks* (bataljons) en lager getraind en gementord. Dit 'project' is afgebouwd en wordt momenteel nog gementord/getraind op het niveau van legerkorpsen en hoger. Er is vorig jaar een aantal zeer grote, gecoördineerde operaties uitgevoerd en het leger beschikt zelfs over effectieve commandotroepen. Er vinden duizend patrouilles per dag plaats en het leger is voor 80 procent *battle capable*. Alleen aan vertrouwen en leiderschap ontbreekt het soms nog.

De huidige situatie in Irak, waar een mede door internationale trainers opgeleid leger het momenteel zwaar te verduren heeft tegen een relatief kleine groep opstandelingen van ISIS, maakt echter duidelijk dat deze prille vooruitgang geen garantie is voor duurzame resultaten en dat veel afhangt van structurele verbeteringen van discipline en leiderschap. Buiten politieke factoren om is de instandhouding en duurzame verbetering van het Afghaanse leger sterk afhankelijk van externe financiering en blijvende

training/mentoring door de internationale gemeenschap. Dat zijn op dit moment de twee randvoorwaarden om te kunnen blijven bouwen op de tot nu toe behaalde resultaten, waar Nederland in Kunduz ook een bijdrage aan geleverd heeft. Gezien het belang van continuïteit van de trainingsactiviteiten in de komende jaren is het van grote waarde als Nederland een zo groot mogelijke bijdrage kan leveren aan de nieuwe NAVO-missie.

De kracht van Nederland als internationale trainer en mentor

Nederland heeft in Afghanistan en elders zoals in Zuid Soedan aangetoond een bijdrage te kunnen leveren aan het trainen en mentoren van veiligheidstroepen. In Kunduz werd een eigen trainingsaanpak ontworpen die lof en navolging oogste. Het is daarom voor de NAVO van toegevoegde waarde als Nederland de komende jaren een forse bijdrage levert aan de nieuwe *Resolute Support*-missie. Een minimale bijdrage, zoals aan UNMISS in Zuid-Soedan (maximaal 30 trainers), past echter niet bij de grote rol die Nederland jarenlang in Afghanistan gespeeld heeft. De betrokkenheid van Nederland was qua uitgezonden manschappen, financiële en materiële investeringen uniek in de recente geschiedenis. Daarom zou eerder gedacht moeten worden aan aantallen die in de richting gaan van de Nederlandse politietrainingsmissie in Kunduz (225 opleiders/trainers).

Nederland heeft in ISAF een belangrijke rol gespeeld. De hoge militaire posities binnen de NAVO-geleide missie en de rol van de Nederlandse *Senior Civilian Representative in Afghanistan* maken dit duidelijk. Deze ervaring op het hoogste politieke en militaire niveau in Afghanistan heeft Nederland belangrijke ervaring en een uniek contactennetwerk opgeleverd met ingangen in Kaboel en bij de NAVO-bondgenoten. Die toegevoegde waarde stelt Nederland in staat om maximaal resultaat te halen uit de bijdrage van trainers, mentors en docenten voor het Afghaanse leger (op het niveau van het legerkorps en het Ministerie van Defensie), opleidingsinstituten van Afghaanse

politie en leger en voor het geven van specifieke training (inlichtingen, explosieven, civiel-militaire samenwerking, etc.).

Hieronder vier mogelijke prioriteiten voor een Nederlandse bijdrage aan de belangrijke nieuwe missie van de NAVO. In alle gevallen gaat het om een combinatie van financiële steun gekoppeld aan training- en mentoringactiviteiten in Afghanistan.

Mogelijke prioriteiten voor een Nederlandse bijdrage aan de nieuwe NAVO-missie

1. Financiering en training van *End-to-End* processen: opbouw van ministeriële capaciteiten en aansturing vanuit Kaboel

De Afghaanse veiligheidstroepen hebben de afgelopen jaren de grootste vooruitgang geboekt aan de operationele kant (in het veld). Vooral als het gaat om de planning en de coördinatie vanuit de veiligheidsministeries moet er nog een grote slag gemaakt worden. De (logistieke) planning, strategische inzet van troepen, beleidscoördinatie en het resource management van de Afghaanse veiligheidstroepen is momenteel nog vaak in handen van internationale adviseurs. Er is aan Afghaanse zijde nog weinig capaciteit om deze zogenaamde *end-to-end* processen goed uit te voeren tussen de ministeries en het veld. Voorbeelden zijn de budgettering, het goed plannen en uitvoeren van de aanschaf van nieuw materiaal, de bevoorrading en betaling van troepen en de reparatie of vervanging van onderdelen, voertuigen of uitrusting.

Verder kan het omgaan met informatiesystemen verbeterd worden en ook transparantie en controleerbaarheid blijven grote problemen op de ministeries in Kaboel. Voortzetting en uitbreiding van zogenaamde *Ministerial Advisory Groups* en andere capaciteitsvergrotende ondersteuning (bijvoorbeeld van de planning en strategiedepartementen op de veiligheidsministeries) zijn daarom hoogst noodzakelijk. Deze institutionele ondersteuning moet hand in hand blijven

gaan met de training om werkelijk duurzame resultaten te behalen. Samengevat gaat het om het volwassen worden van de systemen en processen die nu al plaats vinden op de veiligheidsministeries.

2. Financiering en training van Afghaanse luchtmacht, luchttransport en -evacuatie

Dat Afghanistan nu over een bescheiden luchtmacht beschikt mag op zich al een wonder heten. Het aantal helikopters en vliegtuigen wordt de komende tijd uitgebreid. De training, planning, coördinatie en uitbreiding van de luchtmacht staat echter nog in de kinderschoenen. De Afghaanse luchtmacht zou voor Nederland (bijvoorbeeld in samenwerking met de Verenigde Staten) een bijzonder aandachtspunt kunnen zijn bij het vormgeven van de Nederlandse steun voor de nieuwe NAVO-missie. De belangrijkste problemen op dit moment (en daarom aandachtspunten voor toekomstige capaciteitsvergroting en training) zijn *close air support* bij militaire operaties, vooral voor verdediging, medische evacuatie (*medevac*) en troepentransport (*air-lift* capaciteit) door helikopters en vliegtuigen. Een ISAF-generaal zegt: “*It is all about preventing the massing of the enemy.*” Ook (basis-)training van Afghaanse piloten zou een taak kunnen zijn van Nederland.

3. Training gericht op discipline, vertrouwen en leiderschap

Nederland zou zich aanvullend op training elders zoals op het NATO Defense College in Rome en andere centrale en regionale trainingslocaties specifiek kunnen richten op discipline, vertrouwen en leiderschap – drie belangrijke voorwaarden van duurzaamheid die ook in de huidige vergelijking met Irak zeer relevant zijn. Een van de grootste uitdagingen op dit moment is de discipline van de Afghaanse veiligheidstroepen. Ongeoorloofd verlof is een veelvoorkomend verschijnsel, soms vanwege gebrek aan discipline maar soms ook vanwege het slecht plannen van verlof (gebrekkige verlofplanning en slechte leef- en woonomstandigheden voor Afghaanse soldaten en politie zijn punten van zorg, bijvoorbeeld om desertie effectief te kunnen bestrijden). Het gebrek aan efficiënt personeelsmanagement kan zelfs worden

beschouwd als een groter probleem dan angst, uitputting of desertie onder Afghaanse veiligheidstroepen.

Daarnaast moet het vertrouwen van de Afghaanse veiligheidstroepen in eigen kunnen vergroot worden. Dit is gedeeltelijk een autonoom proces dat tijd zal kosten, maar is positief te beïnvloeden via het promoten van leiderschap. Momenteel is het voor de veiligheidsministeries lastig om ervaren politieagenten en soldaten in dienst te houden en ze bij te scholen tot effectieve leiders. Verwacht – in elk geval gehoopt – kan worden dat de (gedeeltelijke) terugtrekking van buitenlandse commandanten en instructeurs in 2014 een positieve uitwerking zal hebben op het Afghaanse leiderschap (het geeft Afghaanse commandanten meer ruimte om leiderschap te ontwikkelen), maar het blijft zaak om hier door middel van training speciale aandacht aan te besteden.

Het gaat niet alleen om leiderschap als motiverende factor, maar ook om de tactische, operationele taken en vaardigheden (*command and control*) van commandanten. Dit neemt niet weg dat eind 2013 al 95 procent van de militaire operaties volledig onafhankelijk onder Afghaanse leiding stond en Afghaanse (leger)commandanten in veel gevallen tijdens gevechten zelfs beter opereren als er geen internationale instructeurs aanwezig zijn. Maar een Afghaanse generaal verwoordt het huidige probleem als volgt: “*We are losing too many experienced, battle-tested soldiers.*” Op dit moment is continuïteit een probleem. Slechts 60-70 procent van de soldaten blijft nu in dienst na de beëindiging van het (aanvankelijke) contract.

4. Speciale training van politie en leger

Voortzetting van training van politierekruten blijft nodig, ondanks het feit dat de (kwantitatieve) doelstelling van het aantal eenheden inmiddels bereikt is. Er zullen de komende jaren zeer veel nieuwe rekruten getraind moeten worden (desertie blijft voorlopig een groot probleem) en er is ook behoefte aan speciale training (bijvoorbeeld *community policing*, mensenrechten, anticorruptie, vrouwelijke politieagenten en soldaten,

train-the-trainers-programma's, en het plannen van trainingscycli, etc.). Vooral uitbreiding en verdieping van het trainen van vrouwelijke rekruten kan voor Nederland een interessante niche zijn na de eerdere prioriteitstelling binnen de Kunduz-missie.

Basistraining voor de ANA wordt steeds meer door Afghaanse instructeurs gegeven, maar die ontwikkeling moet de komende tijd wel verder ondersteund worden. De (praktische) noodzaak tot meer training betreft (nog steeds) het herkennen en onschadelijk maken van mijnen en andere explosieven (*Counter Improvised Explosive Devices* of C-IED). Voor militaire operaties geldt dat meer training nodig is voor indirect vuur en luchtsteun. Daarnaast is algemene inzet op *command and control* nodig (zie ook prioriteit 3) en meer aandacht voor planning en coördinatie (zie ook prioriteit 1).

De Nederlandse rol bij speciale training hoeft niet beperkt te worden tot politietraining, al is dat wel het meest voor de hand liggend gezien de Nederlandse bijdrage aan de EUPOL-missie en de recente ervaring met de politietrainingsmissie in Kunduz (en elders zoals in Zuid-Soedan). Niet alleen de training zelf maar ook de bevoorrading en financiering van de Afghaanse veiligheidstroepen is belangrijk. Nederland heeft in deze reeds het Deense initiatief *3-C (Coalition of Committed Contributors)* ondertekend, dat vooral gericht is op het vinden van genoeg financiële steun voor de Afghaanse veiligheidstroepen na 2014. Ook andere initiatieven zoals de werkgroep *Kabul friends of Chicago* zijn belangrijk om ervoor te zorgen dat de (tijdens de NAVO-top in Chicago) gemaakte internationale beloften² om de veiligheidstroepen de komende jaren te blijven financieren (en trainen) ook gehandhaafd blijven.

2 Tijdens de NAVO-top van Chicago werd uitgegaan van een toekomstige omvang van de Afghaanse veiligheidstroepen van 228,500 manschappen met jaarlijks een kostenplaatje van 4,1 miljard dollar.

Conclusie

In Afghanistan zal vooral de continuïteit van training en financiering van de Afghaanse veiligheidstroepen de (bescheiden) vooruitgang van ontwikkeling, veiligheid en stabiliteit duurzaam kunnen maken en vervolgens de basis kunnen leggen voor verdere vooruitgang van langetermijnprocessen zoals democratisering, goed bestuur, de strijd tegen corruptie en vredesonderhandelingen. De externe rol van de internationale gemeenschap en van de NAVO in het bijzonder blijft de komende tien jaar cruciaal om interne processen en verbeteringen van Afghaanse zijde te toetsen respectievelijk te ondersteunen.

De Nederlandse regering heeft tijdens de Kunduz-evaluatie nogmaals aangegeven een bijdrage te willen leveren aan verandering in Afghanistan op de lange termijn. Daar valt de kwantitatieve en kwalitatieve vooruitgang van de Afghaanse veiligheidstroepen ook onder, als ruggengraat van de groeiende ontwikkeling, veiligheid en (politieke) stabiliteit in Afghanistan. Na eerdere inspanningen in Baghlan, Uruzgan en Kunduz is het belangrijk dat Nederland een solide bijdrage blijft leveren aan de consolidering van de stapsgewijze vooruitgang die de afgelopen dertien jaar in Afghanistan is ingezet.

Over Clingendael

Het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' heeft tot doel kennis en meningsvorming over internationale vraagstukken te verdiepen en te verbreden. Het Instituut tracht deze doelstellingen te verwezenlijken door het verrichten van onderzoek, het verzorgen van onderwijs en het geven van voorlichting. Het publiceert o.a. studies, geeft het maandblad 'Internationale Spectator' uit en biedt een breed pakket aan cursussen en conferenties aan.

www.clingendael.nl

Over de auteur

Jorrit Kamminga is Senior Visiting Fellow bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael. Hij is recent gepromoveerd aan de Universiteit van Valencia in Spanje. Sinds 2005 verricht hij onderzoek in (Zuid)Afghanistan. In oktober 2013 nam hij deel aan de Transatlantic Opinion Leaders to Afghanistan (TOLA) tour van de NAVO.