

Transfer of Lead Security Responsibility

Overdracht verantwoordelijkheden ISAF aan Afghaanse veiligheidstroepen

De internationale gemeenschap en de deelnemende landen in ISAF erkennen het belang van een integrale aanpak in Afghanistan: de opbouw moet gelijktijdig in politiek, militair, economisch en sociaal opzicht plaatsvinden. De vraag is echter of de doelstellingen worden gehaald; er komen zowel positieve als negatieve geluiden uit Afghanistan. Of de positieve of negatieve gedachten de overhand hebben is vooral afhankelijk van verwachtingen. Regelmatig zijn doelstellingen dusdanig vaag gesteld dat moeilijk is aan te geven of en wanneer de opzet is geslaagd. Het ontwikkelen, uitdragen en meetbaar maken van heldere doelstellingen en ambities is nodig om duidelijke antwoorden te krijgen. Met een concrete methode is de vooruitgang in Afghanistan te meten.

Lkol (HMV) N.W.A. Timmermans*

In 2009 is in Den Haag een internationale top gehouden over Afghanistan. Hieraan deden 73 landen en nagenoeg even zoveel staats-hoofden mee, onder wie de politiek leider van Pakistan. Ook internationale organisaties namen deel, waaronder de *International Security Assistance Force* (ISAF), vertegenwoordigd door generaal McKiernan. Op deze top is niet alleen het belang van een integrale aanpak onderstreept – politiek, militair, economisch en

sociaal – maar is ook besproken in hoeverre Afghanistan en de internationale gemeenschap hun doelstellingen halen. Met recht kan hierbij de vraag worden gesteld of we op de goede weg zijn. Deze vraag is niet alleen gesteld door de internationale gemeenschap, die substantieel investeert in Afghanistan en daarbij vele offers in materiële en financiële zin brengt. Velen – niet alleen militairen – die in het land investeren betalen zelfs de ultieme prijs. De vraag of er voortgang is is daarom terecht. Diezelfde vraag kan worden gesteld door de bevolking van Afghanistan. Zij ondergaat de terreur van groeperingen die juist niet voor een veilige leefomgeving in Afghanistan staan. Daarnaast zijn ze niet zelden het slachtoffer van militaire operaties die de internationale troepenmacht uitvoert in het kader van ISAF en de *Operation Enduring Freedom* (OEF).¹ In dit artikel is de schuldvraag niet aan de orde. Er is een veelheid aan voorbeelden waarbij de zogeheten *insurgents* de burgerbevolking gebruiken als schild of waarbij burgers, al dan

* De auteur is eind 2008 teruggekeerd uit Afghanistan (HQ ISAF, Kabul). Hij was daar hoofd van de sectie lange- termijnplanning binnen de CJ5. In deze functie gaf hij onder meer leiding aan de reorganisatie van het hoofdkwartier gebaseerd op een *comprehensive approach*. Hij is thans geplaatst als universitair docent landoptreden binnen de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie in Breda. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel. De auteur dankt LtKol Vincent Scharrenberg voor zijn opmerkingen en aanvullingen.

1 Generaal McChrystal (COMISAF) over burgerslachtoffers: *'The situation in the war-torn country is 'little worse' [than he expected] and it is the civilian casualties which would decide if America wins or loses the war in the country'*; Interview, CBS 60 minutes, 28 September 2009. Eerder vorig jaar zei McChrystal in een *Tactical Directive*: *'But excessive use of force resulting in an alienated population will produce far greater risks. We must understand this reality at every level in our force'*. COMISAF, Tactical Directive, 6 juli 2009: http://www.nato.int/isaf/docu/official_texts/Tactical_Directive_090706.pdf.

niet gedwongen, de wapens opnemen tegen onder meer de geallieerde troepen. Ondanks dit verwerpelijke gedrag van de opstandelingen blijft de vraag valide of er in Afghanistan, met de assistentie van de internationale gemeenschap, voldoende vooruitgang is.

Een antwoord op deze vraag blijkt niet eenduidig te geven. Sommige critici vinden dat er onvoldoende vooruitgang is.² Scholen worden bijvoorbeeld door de Taliban in brand gestoken. Leraren en scholieren worden met de dood bedreigd als ze proberen op deze scholen te werken en regelmatig blijft het niet bij dreigen alleen. Anderen vragen zich af of het, gezien de wellicht zeer bescheiden vooruitgang, het aantal gewonden en gesneuvelden waard is geweest. Zomaar een voorbeeld van de vele negatieve geluiden over Afghanistan. De keerzijde van de medaille is dat de ontwikkelingen in het land wel voortgang laten zien.³ De Afghaanse veiligheidstroepen zijn veel beter getraind en uitgerust dan een jaar geleden.⁴ Zij zijn in staat om vaak al zelfstandig operaties uit te voeren. Een jaar geleden had dit niet op deze schaal gekund. Steeds meer buitenlandse investeerders zien mogelijkheden voor commerciële activiteiten in Afghanistan.⁵ De kindersterfte – hoewel nog steeds het hoogste in de wereld – is gedaald; de ongeletterdheid neemt af en onderzoeken laten zien dat er steeds meer vertrouwen is in het lokale bestuur.⁶ Zomaar een aantal positieve geluiden uit Afghanistan.

Of de positieve of negatieve gedachten over de voortgang in Afghanistan de overhand hebben is vooral afhankelijk van verwachtingen. Regelmatig zijn doelstellingen dusdanig vaag gesteld dat moeilijk is aan te geven of en wanneer de opzet is geslaagd. Als het einddoel een zelfvoorzienend en democratisch Afghaans bestuur is dat in staat is zijn onafhankelijke soevereine autoriteit te laten gelden over het grondgebied dan is het begrijpelijk dat dit moeilijk in meetbare termen is aan te geven. De direct betrokken instanties (zowel militair als niet-militair) weten wat deze doelstelling inhoudt, maar algemeen is te stellen dat zowel de Afghaanse bevolking als de internationale gemeenschap de concrete maatregelen of prestatie-indicator

FOTO AVDD, G. VAN ES



In de buitenring van de provincie Kabul werd het Afghan National Army verantwoordelijk voor de veiligheid

ren om deze doelstellingen te verwezenlijken niet kent. Juist daardoor verschillen de onderlinge verwachtingen en percepties en ontstaat frustratie. Als aan de horizon niet helder een stip is aan te geven en men niet in staat is uit te leggen wat de vooruitgang is, groeit de frustratie met iedere investering die de internationale gemeenschap doet. De Afghaanse bevolking raakt gefrustreerder met elke dag dat zij niet veilig kan werken aan haar toekomst. Het ontwikkelen, uitdragen en meetbaar maken van heldere doelstellingen en ambities is nodig om deze impasse te doorbreken. De daaruit afgeleide kernvraag van dit artikel is: hoe is met een concrete methode de vooruitgang in Afghanistan te meten?

Ik heb niet de illusie een eenduidig antwoord te geven op bovenstaande vraag. Daarvoor is de problematiek in Afghanistan te complex. Een zogenoemde *quick fix* is niet mogelijk; een *silver bullet* bestaat niet. Wel wil ik beschrijven

- 2 Progress in Afghanistan? Norwegian Institute of International Affairs, 17 november 2008.
- 3 ISAF Afghanistan Report 2009; http://www.nato.int.afghanistan_report_2009.pdf.
- 4 ANA units readiness is gradually improving; www.globalsecurity.org/military/library/report/2008/afghan-security-stability_0806-01.htm; 'The Long March: Building an Afghan National Army', RAND National Defense Research Institute, 2009.
- 5 Wereldbank, 'The Afghan Investment Climate 2008' (*Growth despite poor governance, weak factor markets, and lack of innovation*); 'Ook in Afghanistan is het goed zaken doen' in: *dagblad De Pers*, 17 oktober 2007.
- 6 U.S. Department of Defense Report to Congress: 'Progress toward Security and Stability in Afghanistan', January 2009; BBC/ABC/ARD, Afghan Opinion Survey: Presence of Provincial Governance.

hoe ik – als lange-termijnplanner binnen het ISAF-hoofdkwartier – heb getracht een manier te vinden die zo helder mogelijk beschrijft hoe we voortgang kunnen maken, meten en bewaken. Niet alleen het managen van verwachtingen speelt daarbij een rol, maar juist ook de vaststelling van concreet haalbare doelen samen met de Afghaanse overheid en de internationale militaire en niet-militaire gemeenschap. Hiertoe is een model ontwikkeld dat COMISAF heeft goedgekeurd en dat in dit artikel verder is uitgewerkt. Alvorens hier dieper op in te gaan wil ik een en ander in de juiste context plaatsen. Dit doe ik door in te gaan op de fasering van de ISAF-operatie, de ontwikkeling van de situatie in de provincie Kabul en een omschrijving van de randvoorwaarden voor het model. Vervolgens beschrijf ik het model en de werking daarvan. Ik sluit dit artikel af met een conclusie en een nabeschuiving.

De context

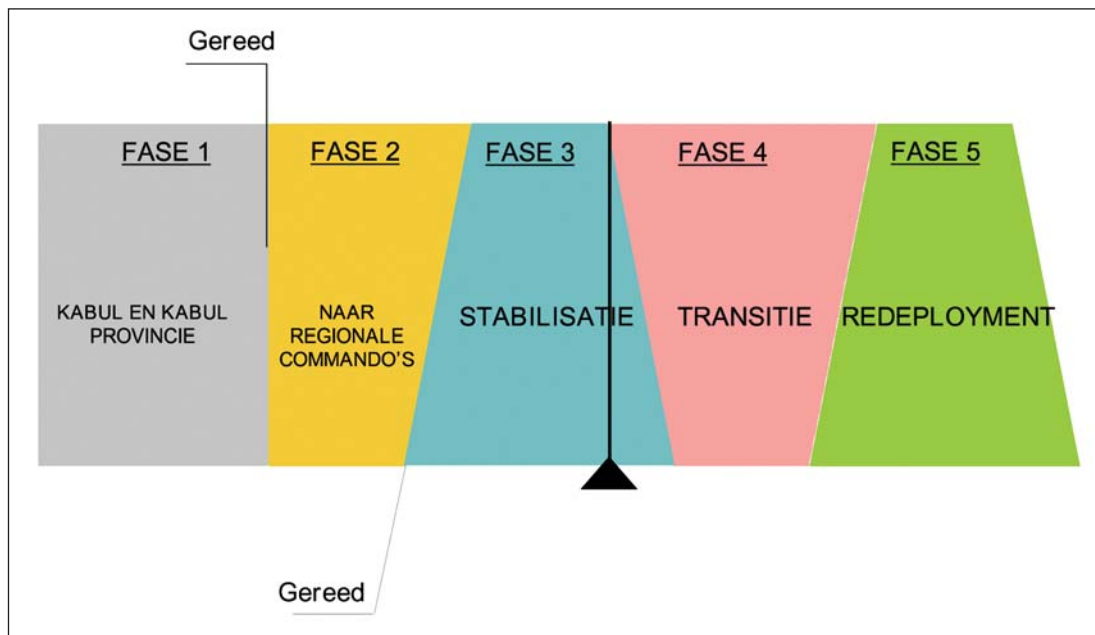
Fasering

De militaire betrokkenheid van ISAF is in grote lijnen gestructureerd in een vijftal fasen. Figuur 1 laat de vijf fasen zien. In de eerste fase was ISAF voornamelijk beperkt tot operaties

in en om Kabul (provincie Kabul). De tweede fase betrof de vergroting van het operatiegebied over heel Afghanistan, waarin achtereenvolgens de Regionale Commando's Noord, West, Zuid en Oost ontstonden. Beide fasen zijn afgerond, waardoor de internationale troepenmacht zich nu richt op de stabilisatie van Afghanistan. In deze derde fase bevindt de ISAF-operatie zich nu.

Na afloop van deze fase richt de internationale gemeenschap zich op de overdracht van bevoegdheden aan de Afghaanse autoriteiten (fase vier: Transitie). Op het moment dat alle verantwoordelijkheid is overgedragen aan de Afghaanse autoriteiten en er geen steun meer nodig is van de internationale gemeenschap kan de terugtrekking van de ISAF troepenmacht uit Afghanistan starten. Dit is de vijfde en laatste fase van de campagne.

Voor de overgang van de ene naar de andere fase is geen specifieke datum aan te geven, omdat afhankelijk van de voortgang in één regio of provincie al activiteiten van een volgende fase kunnen starten. Deze geleidelijke overgangen zijn in figuur 1 door schuine lijnen aangegeven. Zo kan in een stabiele provincie al



Figuur 1

gewerkt worden aan de overdracht van verantwoordelijkheden, terwijl in een andere provincie de veiligheidssituatie en/of de opbouw van bestuur en ontwikkeling nog dusdanig fragiel zijn dat de Afghaanse inspanningen en ook de inspanningen van de internationale gemeenschap gericht blijven op stabilisatie. Op operationeel niveau (lees: ISAF-niveau) is deze incrementele overgang van de ene naar de andere fase helder. Afhankelijk van de situatie in het gebied – district, provincie of regio – worden activiteiten opgedragen gericht op de huidige of volgende fase. Op strategisch niveau is dit minder duidelijk. Dit komt doordat het formele besluit om over te gaan van de ene naar de andere fase wordt genomen op het hoogste politiek-militaire niveau (de Noord-Atlantische Raad). Er ontstaat een mismatch tussen het operationele en strategische niveau als nog niet is besloten over te gaan naar een volgende fase, terwijl provincies in Afghanistan al wel zo ver zijn dat ze activiteiten van de volgende fase kunnen plannen en uitvoeren. In dit zogeheten grijze gebied bevinden we ons nu.

De operationele vertaalslag die ISAF maakt is de ontwikkeling van een meetinstrument dat het mogelijk maakt een brug te slaan tussen fase 3 en 4 met de overdracht van de verantwoordelijkheid voor de veiligheid (leidende rol) aan de Afghaanse veiligheidseenheden. In het Engels: *Transfer of Lead Security Responsibility* (TLSR). Ik spreek hier specifiek over het domein veiligheid. In de *comprehensive approach*⁷ is veiligheid één van de drie pijlers binnen een fase. De twee andere pijlers zijn de opbouw van het bestuur (*governance*) en de ontwikkeling (*development*). Door ‘slechts’ te spreken over veiligheid – het primaire domein waarin de ISAF-troepenmacht acteert – kon de overdracht aan de Afghaanse veiligheidstroepen (politie, leger en veiligheidsdienst) in de provincie Kabul doorgaan. Voorts is de overdracht nog verder gespecificeerd naar de leidende rol. ISAF blijft namelijk een ondersteunende rol vervullen na de verantwoordelijkheidsoverdracht en behoudt de mogelijkheid om de leidende rol terug te nemen mocht de veiligheidssituatie dit noodzakelijk maken. Specifieke objecten, zoals door de coalitie gebruikte vliegvelden en de hoofd-

kwartierlocaties, worden niet overgedragen en blijven onder de verantwoordelijkheid van ISAF. Door slechts te spreken over veiligheid en daarin specifiek de leidende rol was het mogelijk stappen voorwaarts te zetten zonder verstrikt te raken in de meer politiek-strategische vraag over de start van fase 4 en de vervolgvraag ‘Wanneer start fase 5?’ of ‘Wanneer kan worden begonnen aan de terugtrekking van troepen?’

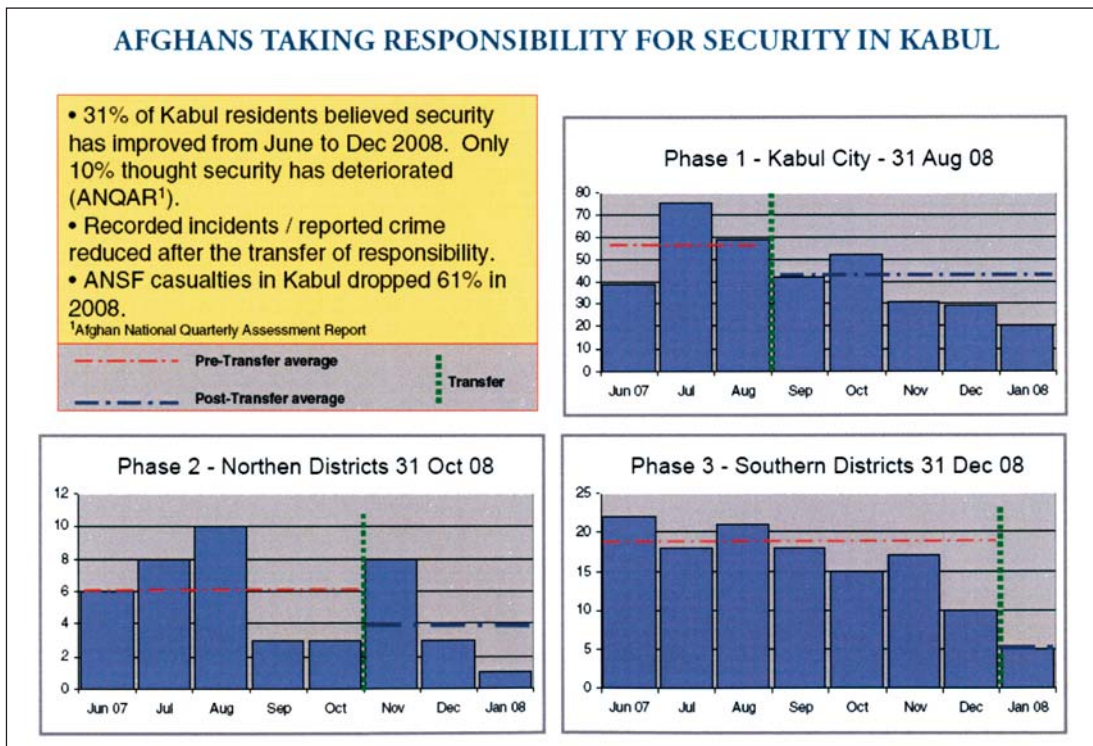
Tijdens de vergaderingen over het TLSR project voor de provincie Kabul merkte ik bij de vertegenwoordigers van het Afghaanse ministerie van Defensie en het ministerie van Binnenlandse Zaken dat zij bezorgd waren over een mogelijk te snel terugtrekken van NAVO-eenheden. Mede daarom gaf ISAF er de voorkeur aan om het project TLSR te zien als een activiteit die behoort bij fase 3. Daarmee zou fase 4 kunnen beginnen op het moment dat in het overgrote deel van Afghanistan de leidende rol op veiligheidsgebied was overgedragen aan de Afghaanse politie en leger (ANP en ANA). De daadwerkelijke beantwoording van de vraag over fase 4 was met het opstarten van het TLSR-project voor ISAF minder relevant geworden. Voortgang van de campagne was gewaarborgd, vooral ook omdat de faseovergangen incrementeel van aard zijn.

TLSR in provincie Kabul

In de vorige paragraaf heb ik kort het TLSR-project in de provincie Kabul aangehaald. Ik wil daar dieper op ingaan omdat de lessen die hier zijn geleerd van belang waren voor de ontwikkeling van een model voor heel Afghanistan. Verschillende factoren hebben geleid tot de lancering van dit project. Enerzijds waren de Afghaanse veiligheidstroepen in de provincie Kabul gereed om concrete taken over te nemen. Dit bleek vooral uit de wijze waarop zowel de politie als het leger reageerde bij incidenten (in mijn periode de aanslag op de ambassade van India).⁸ Feitelijk vervulden zij al de rol die we hen graag zagen spelen na het moment van

7 Robbert Gabriëls, ‘A 3D Approach to Security and Development’, 1 oktober 2007; Ali A. Jalali, ‘Afghanistan: Regaining Momentum’, 10 januari 2008.

8 Taliban Attack targets Indian Embassy in Afghanistan: www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=113607468&ft=1&f=1001.



Figuur 2

overdracht. Anderzijds was er de politieke wens van president Karzai om feitelijk te laten zien dat er voortgang was.⁹ In de provincie Kabul werd Transfer of Lead Security Responsibility stapsgewijs (lees: district voor district) uitgevoerd. Uiteraard dienden de randvoorwaarden daarvoor te zijn ingevuld, met andere woorden de overdracht was *conditions-based*. De primaire verantwoordelijkheid werd overgedragen aan de *Afghan National Police* die zich ontfemde over de binnenring (stad Kabul). In de rest van de provincie (de buitenring) was het *Afghan National Army* verantwoordelijk. Om ervoor te zorgen dat de activiteiten van alle actoren in de provincie Kabul goed werden afgestemd en er *situational awareness* was, werd een *Operational Coordination Centre* ingericht (OCC).¹⁰ In deze ‘meldkamer’ zijn onder

andere ANP, ANA en ISAF vertegenwoordigd en wordt informatie gedeeld.

Dat ISAF een relatie legt tussen de overdracht van verantwoordelijkheid aan de Afghaanse veiligheidseenheden in Kabul en de veiligheidssituatie in de provincie is weergegeven in figuur 2.¹¹ Daarin laat de groene lijn het moment zien waarop de verantwoordelijkheid voor veiligheid is overgedragen aan de Afghaanse veiligheidstroepen in Kabul. Links en rechts daarvan (de rode, respectievelijk de blauwe lijn) geven het gemiddeld aantal incidenten weer waarbij opvalt dat er na TLSR een daling van incidenten is.

Het proces om de overdracht van verantwoordelijkheid voor veiligheid over te dragen aan de Afghaanse autoriteiten in de provincie Kabul kon echter niet dienen als model voor de rest van Afghanistan. Vooral omdat de start een politieke dimensie had (Karzai wilde het project in Kabul starten) en primair gericht was op de capaciteiten van het Afghaanse leger en

9 Bucharest Summit: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8444.htm?mode=pressrelease; Bonn agreement: <http://www.afghangovernment.com/AfghanAgreementBonn.htm>.

10 www.longwarjournal.org/archives/2009/09/afghan_national_army_3.php.

11 NATO Afghanistan report 2009: http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2009_03/20090331_090331_afghanistan_report_2009.pdf.

politie in de provincie Kabul, werd dit project politiek gewenst en ééndimensionaal belicht. De conditions-based-benadering diende beter te worden uitgewerkt, vooral ook omdat de ontwikkeling van alle Afghaanse provincies niet synchroon liep. Sommige – vooral noordelijke – provincies waren qua veiligheid, bestuur en ontwikkeling verder dan het merendeel van de provincies in het oosten en het zuiden. Van sommige provincies was er onvoldoende informatie om überhaupt een goede inschatting te maken. De provincie Nimroz was hier een sprekend voorbeeld van, aangezien de internationale gemeenschap daar nauwelijks was vertegenwoordigd. Maatwerk dat aansluit op de actuele situatie in de provincies was een vereiste.

Naar een model voor heel Afghanistan

Alvorens een TLSR-model voor heel Afghanistan op te stellen was het belangrijk de juiste spelers aan tafel te hebben. Net als bij TLSR in de provincie Kabul werd gekozen voor een parallelle planning. Dat betekende enerzijds overleg met de Afghaanse autoriteiten waarin het ministerie van Defensie, het ministerie van Binnenlandse Zaken en het Nationaal Directoraat voor Veiligheid participeerden. Parallel daaraan was er overleg binnen ISAF (in het bijzonder de vertegenwoordigers van de regionale commando's), gecombineerd met vertegenwoordigers van de *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA). Juist de vertegenwoordiging van UNAMA was een belangrijke sleutel tot een uiteindelijk succesvol model. Hoewel de primaire focus op veiligheid lag, leefde het besef dat veiligheid niet blijvend kan worden gegarandeerd als die niet is gecombineerd met en gerelateerd aan voortgang op het gebied van (lokaal) bestuur (*governance*) en ontwikkeling (*development*). Deze zogenoemde *comprehensive approach* of 3D-benadering moest ten grondslag liggen aan het uiteindelijke model voor TLSR. Aangezien de VN primair verantwoordelijk is voor de ondersteuning van de Afghaanse autoriteiten op het gebied van bestuur en ontwikkeling is deelname van de VN in dit project dan ook essentieel.

De deelname van een groot aantal niet-militaire actoren heeft de opzet van het planningsproces enigszins beïnvloed. Het typische militaire besluitvormingsproces (*Operational Planning Proces*) is dan ook niet gebruikt. Dit is gedaan omdat een dogmatisch volgen van een typisch militair besluitvormingsproces niet aansluit bij de beeldvorming en terminologie van niet-mili-

FOTO: VN, T. PAGE



De VN draagt de zorg voor bestuur en ontwikkeling in Afghanistan en is daarom een essentiële deelnemer aan TLSR

taire deelnemers. In plaats daarvan was de aanpak van het project ingericht op een concrete lijst van doelstellingen: welke producten zijn nodig om het project af te ronden? Vervolgens zijn door middel van *backward planning* de stappen gezet die achtereenvolgens nodig waren om de doelstellingen en uiteindelijk het model voor TLSR te verwezenlijken. Een drietal deelvragen is uit het stappenplan te destilleren. In het planningsproces vormden deze de drie pijlers van het project. De eerste deelvraag of pijler, en mijns inziens de belangrijkste, was de vaststelling van de minimale condities die bereikt moesten zijn om overdracht van verantwoordelijkheid voor veiligheid te initiëren. Juist bij de vaststelling van deze voorwaarden is het mogelijk (en vereist) om de hierboven genoemde *comprehensive approach* te borgen, waarbij voorwaarden (conditions) moeten worden opgesteld voor aspecten op het gebied van veiligheid, maar ook op het gebied van ontwikkeling en bestuur.

Gekoppeld aan deze pijler is de ontwikkeling van een systeem dat het al dan niet halen van de voorwaarden meetbaar maakt. Verder in dit artikel zijn deze conditions meer in detail beschreven. De tweede pijler betrof de methodiek van het project: op welke manier vindt verspreiding van overdracht van verantwoordelijkheid geografisch plaats en welke criteria bepalen deze keuze? De laatste belangrijke pijler was de besluitvorming rond de meer procedurele gang van zaken. Hierbij ging het om de ontwikkeling van een mechanisme dat de initiatie, voortgangsbewaking, rapportage en uiteindelijk goedkeuring aan overdracht van verantwoordelijkheid faciliteert. Om een verdere bureaucrativering te voorkomen was er een voorkeur om zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande fora en/of organisaties. Ook deze procesbeschrijving verdiep ik verderop in dit artikel.

Randvoorwaarden

Alvorens nader in te gaan op de verschillende pijlers wil ik stilstaan bij een aantal randvoorwaarden voor het project. De plaats van het project in de verschillende fasen van de campagne heb ik al aangegeven. De kaders van het project zijn initieel bepaald door de omschrijving die is gehanteerd voor de overdracht van verantwoordelijkheid. De door de projectgroep opgestelde omschrijving is als volgt weergegeven:

Process allowing the transfer of tasks, responsibilities and functions from ISAF to the Afghan National Security Forces. It is a conditions-based approach to progressively prepare the transfer of Coordination of Authority back to the Government of the Islamic Republic of Afghanistan by focussing all the planned activities. It is not a phase of the operation but a procedural bridge needed between phase 3 (stabilization) and phase 4 (transition).

Helder in de bovenstaande definitie is de vaststelling dat TLSR de brug is tussen stabilisatie en transitie en daarmee op zichzelf geen eigen

fase vormt. Verder stelt de definitie dat de overdracht van verantwoordelijkheid gericht is op een set van voorwaarden (conditions-based approach) ten aanzien van taken, verantwoordelijkheden en functies. Omdat het traject ingebed moet zijn in de werkwijze van ISAF is een richtinggevend tekstdeel ingebed in de reguliere planning van ISAF. In het operatieconcept van het operatieplan is gesteld dat:

Progress along the security Line of Operation will create space in which GIROA, assisted by UNAMA and the International Community, can build governance and begin development, which are essential to establishing enduring security. We must adopt an integrated, comprehensive approach in our COIN operations¹² in order to achieve the necessary effects along all three lines of operation.

Belangrijk voor het project is wederom de bevestiging van een comprehensive approach. Zoals hierboven aangegeven zijn de drie operatielijnen (veiligheid, bestuur en ontwikkeling) richtinggevend geweest voor de keuze en vaststelling van de conditions.

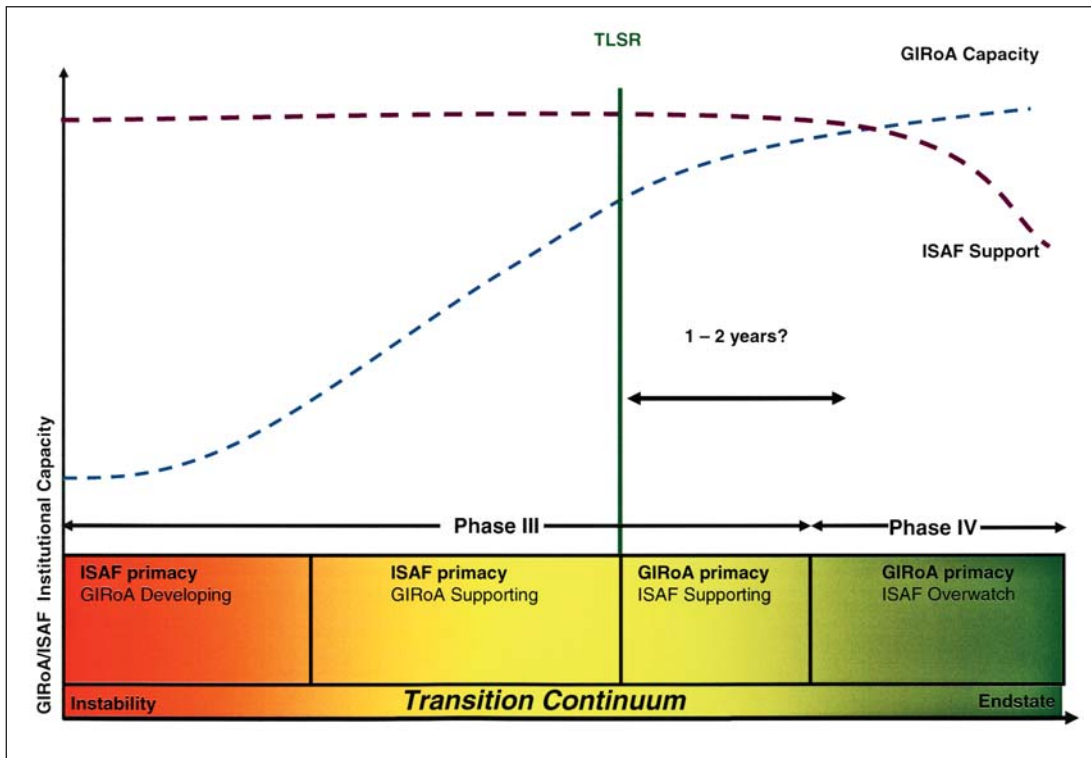
- Het aangrijpingspunt

De projectgroep heeft de hierboven genoemde randvoorwaarden geïnterpreteerd in die zin dat de uiteindelijke *outcome* van het project gericht moet zijn op de lokale bevolking (als internationaal erkend aangrijpingspunt of *Centre of Gravity* in Afghanistan). Voor het project en proces van TLSR is het belangrijk dat voortgang moet worden geboekt op alle operatielijnen, omdat uiteindelijk alleen daarmee de situatie voor de Afghaanse bevolking kan verbeteren. In een verdere uitwerking moeten de *conditions* daarnaast zodanig zijn opgesteld dat voortgang op deze 3D-gebieden een ‘*spin-off effect*’ heeft naar gebieden die (nog) niet zover zijn. Deze interpretatie of doorvertaling dat het ‘om de Afghanen gaat’ is onderschreven door COMISAF en was daarmee richtinggevend voor het verdere verloop van het project.

- Terugtrekken of herverdelen?

Zoals eerder is aangegeven zijn de *lessons learned* uit het TLSR-project in de provincie Kabul belang-

¹² Interessant in het operatieconcept is de onderkenning van *COIN operations*. Hoewel de NAVO over dit concept (nog) geen doctrine heeft vastgesteld, zien we dat in de huidige frontlinie van de NAVO (de ISAF-operatie in Afghanistan) deze doctrine wordt (h)erkend.



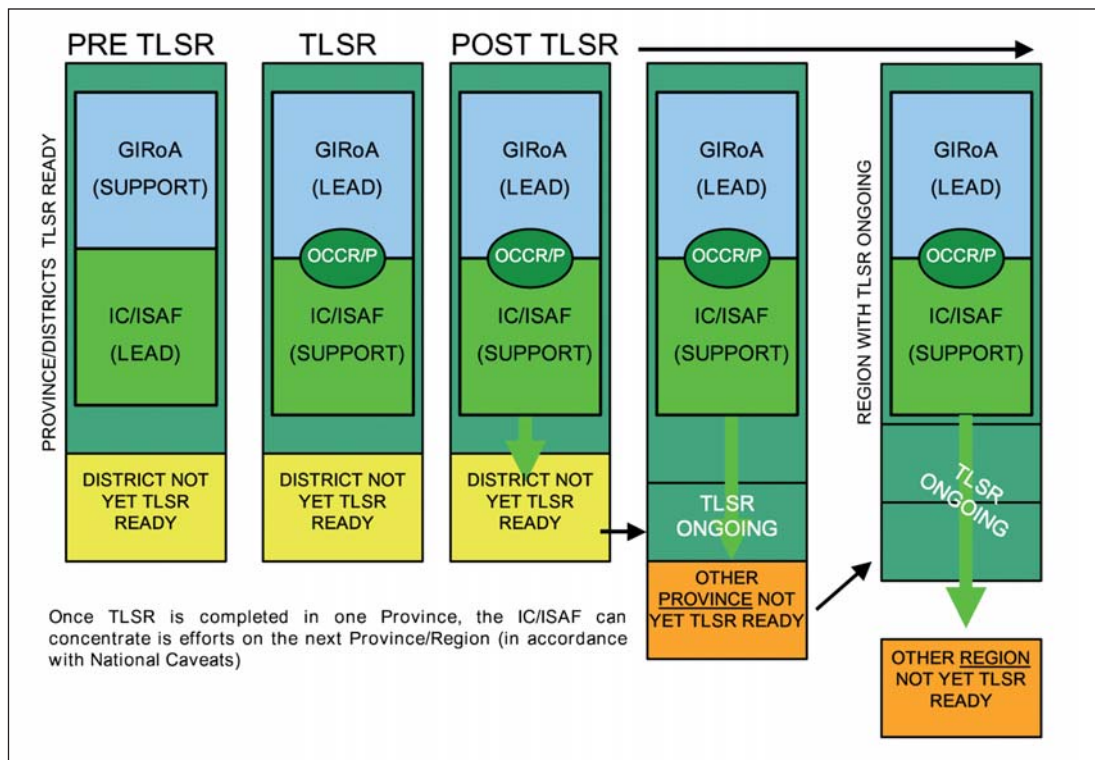
Figuur 3

rijk voor de aansluitende ontwikkeling van een model voor heel Afghanistan. Tijdens het overleg over het TLSR-project in de provincie Kabul was de aanwezigheid en ondersteuning van ISAF na het moment van overdracht een duidelijk punt van zorg bij de Afghaanse autoriteiten. De indruk bestond dat, zodra de verantwoordelijkheden waren overgedragen, de ISAF-troepen zouden verdwijnen uit het gebied. Deze veronderstelling was echter onjuist. In figuur 3 is de beschikbaarheid van troepen, in relatie met TLSR, schematisch weergegeven.

Zoals figuur 3 laat zien bevindt TLSR zich nog steeds in fase 3 van de campagne (Stabilisatie). De paarse lijn geeft de ondersteuning van ISAF aan ANSF weer die, zoals het verloop van de lijn laat zien, niet afneemt op het moment dat de verantwoordelijkheid voor veiligheid is overgedragen. Wat betreft de omvang (en soort) van ISAF-ondersteuning ligt er veel meer een verband met de graduele opbouw van Afghaanse veiligheidseenheden (de blauwe lijn in de grafiek). Formele afspraken over de ondersteuning

na TLSR met de ANSF voor de provincie Kabul zijn vastgelegd in een zogeheten *Memorandum of Agreement*. Daarin zijn specifieke hoofdstukken opgenomen waarin beschreven is hoe ISAF haar ondersteunende rol invult. Heldere afspraken hierover namen de zorgen en argwaan weg die bij de Afghaanse bestuurders leefden.

Toch is een kanttekening te plaatsen bij de beschikbaarheid van ISAF-troepen. Overdracht van verantwoordelijkheid aan ANSF geeft ISAF-eenheden namelijk wel de mogelijkheid om de aandacht te verleggen naar andere districten, provincies en wellicht regio's. In die zin is het moment van TLSR eerder een gelegenheid om over herverdeling van ISAF-troepen na te denken. Gegeven de huidige omvang van de coalitie in Afghanistan, gerelateerd aan de omvang van het (voornamelijk bevolkte) operatiegebied, is duidelijk dat grote delen van het land nog niet 'gecoverd' zijn. Het moment van TLSR in het ene gebied geeft daarmee de mogelijkheid aandacht te besteden aan andere gebieden die, door capaciteitsproblemen in het verleden,



Figuur 4

minder in de belangstelling stonden. Dat besluitvorming over deze herverdeling een politieke lading draagt en in de operationele werkelijkheid gekenschetst wordt door vele voorbehouden (*caveats*) behoeft geen betoog. Rond TLSR is mijns inziens echter wel essentieel dat herverdeling van troepen niet wordt verward met terugtrekking. Een schematische weergave van een mogelijke herverdeling is opgenomen in figuur 4.

In figuur 4 stelt elke kolom een provincie voor. In de pre-TLSR-fase is weergegeven dat ISAF *de facto* een leidende rol op het gebied van veiligheid vervult. De ANSF hebben een meer ondersteunende rol, waarbij de aandacht vooral gericht is op de opbouw van eigen capaciteit. De tweede kolom in de tekening laat zien dat op het moment van TLSR de situatie kan bestaan waarin enkele districten van de provincie nog niet gereed zijn. Ook bij het TLSR-proces in de provincie Kabul was dit het geval. De tekening laat zien dat op het moment van TLSR de leidende en ondersteunende rollen zijn

omgedraaid: ANSF hebben de leiding, ISAF ondersteunt. Vanaf TLSR kan ISAF haar aandacht richten op bijvoorbeeld het district dat nog niet gereed is (geschetst in de derde kolom). Een eenvoudige doorredenering ligt voor de hand. Zo kan ISAF zich richten op de provincie die niet nog niet gereed is (vierde kolom) of wellicht de volgende regio (vijfde kolom). Nogmaals benadruk ik dat het vooral een politiek besluit is om over herverdeling, c.q. een langer verblijf van troepen in Afghanistan te beslissen. De huidige politieke overwegingen en discussie over de Nederlandse bijdrage na 2010 ondersteunen dat. Als hoofd van de sectie langetermijnplanning binnen het hoofdkwartier ISAF lag mijn scope echter functioneel op een langere termijn dan 2010. De aanbeveling om eerder over herverdeling dan over terugtrekking van eenheden te denken in het kader van dit project past daarin.

Het spreekt voor zich dat het Amerikaanse besluit om zo'n 30.000 extra troepen te sturen, maar ook de versterkingen van de coalitie naar

aanleiding van de oproep van de secretaris-generaal van de NAVO, de kansen op een succesvol TLSR-traject vergroot. Door deze versterkingen en de nieuwe strategie die nog meer dan voorheen gericht is op de Afghaanse bevolking, is het mogelijk een paraplu van veiligheid te creëren en open te houden (initieel door ISAF en later door ANSF). Door dicht bij de Afghaanse bevolking te blijven hebben projecten op het gebied van bestuur en ontwikkeling een grotere kans van slagen. De condities voor overdracht van verantwoordelijkheid van ISAF naar ANSF zijn daardoor sneller en/of op meer plaatsen te realiseren.

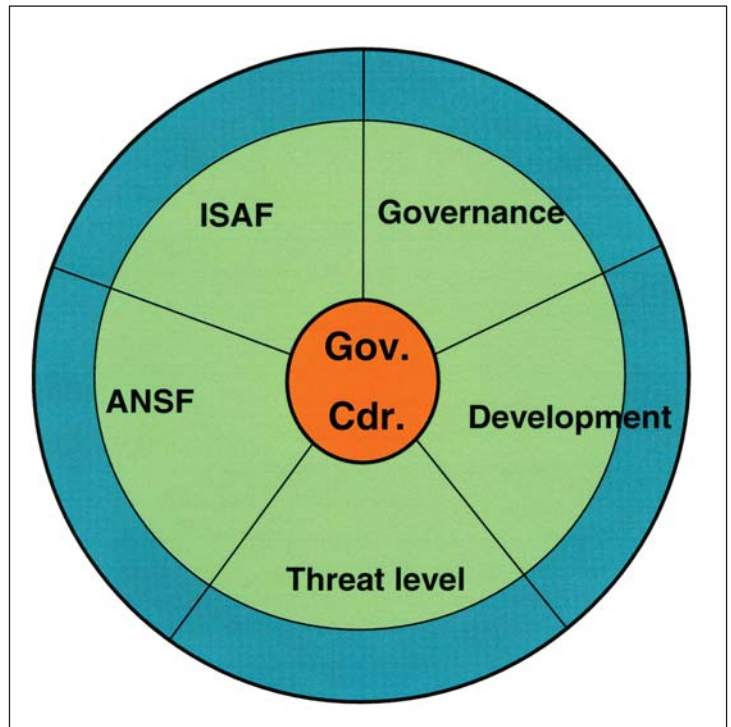
Een model voor TLSR

Nu de context van het project en enkele richtlijnen en overwegingen zijn toegelicht volgt hierna een specificatie van de drie pijlers van het project.

Pijler 1: Voorwaarden voor overdracht (conditions)

Een geïntegreerde werkwijze (comprehensive approach) of 3D (*Diplomacy, Defence, Development*) laat een benadering zien die (h)erkent dat een uiteindelijke oplossing niet alleen met militair handelen te bereiken is. De combinatie en integratie van veiligheid met zowel bestuurlijke als ontwikkelingsaspecten leidt uiteindelijk tot succes of vergroot minimaal de kansen daarop. Met deze 'wetenschap' en met een blik op de ervaringen en aanpak van de Amerikaanse benadering in Irak,¹³ is de set van conditions dan ook samengesteld. Schematisch is deze weergegeven in figuur 5.

Figuur 5 laat zien dat de voorwaarden voor de overdracht van de verantwoordelijkheid voor veiligheid aan de Afghaanse veiligheidstroepen gevonden moeten worden op een vijftal gebieden. Niet alleen zijn voorwaarden aan de Afghaanse veiligheidstroepen gesteld, ook voortgang op het gebied van bestuur en ontwikkeling speelt een belangrijke rol. Het creëren van veiligheid is zinloos als deze ruimte niet wordt gebruikt voor projecten op het gebied van bestuur en ontwikkeling. Keerzijde is dat deze projecten vaak niet mogelijk zijn zonder



Figuur 5

een elementair niveau van veiligheid. Ook aan ISAF is een aantal voorwaarden te stellen. Deze liggen vooral in de voorbereidingen en ondersteuning die voorafgaan aan en volgen op het moment van overdracht. Ten slotte hoeft het geen betoog dat ook de insurgents een belangrijke invloed hebben op de huidige veiligheidsituatie in Afghanistan.

De conditions zijn verder onder te verdelen in voorwaarden die essentieel en wenselijk zijn voor het TLSR-proces. In figuur 5 zijn die groen gearceerd. Om een spin-off effect van het proces verder te versterken is ook een aantal gewenste conditions onderkend. Dit is als een blauwe omranding weergegeven in het schema. Centraal in het schema staat een oranje cirkel met daarin de gouverneur van de provincie en de RC-commandant. Het besluiten over voorwaarden en de interpretatie van de resultaten en voortgang is namelijk geen exacte wetenschap. Zo zou het kunnen zijn dat, ook al zijn

13 'Measuring Stability and Security in Iraq', DoD Appropriations Act 2006 (section 9010); August 2006.

niet alle essentiële conditions gehaald, besloten wordt tot overdracht. De praktijk van het TLSR-proces in de provincie Kabul, waarbij één district nog niet gereed was maar de overdracht toch doorging, laat dat zien. De keerzijde daarvan is dat het ook kan voorkomen dat alle essentiële conditions zijn gehaald maar dat, wellicht vanwege de externe veiligheidssituatie, nog niet gekozen wordt voor overdracht van verantwoordelijkheid. Deze cirkel – of *go/no-go button* – staat feitelijk voor de *common sense* ten aanzien van besluitvorming in het proces.

Nu schematisch is aangegeven hoe de set van conditions is samengesteld volgt onderstaand de gedetailleerde invulling daarvan. Daarbij toch enkele kanttekeningen.

- De conditions

Bij de bespreking en de keuze van de conditions is vooral gekeken naar de effecten daarvan op verschillende doelgroepen (bevolking, bestuur, insurgents, internationale gemeenschap en ISAF). Daarbij is steeds gekeken naar wat de *eerste orde* en *tweede orde* effecten van een maatregel zijn. Ter illustratie hiervan het volgende voorbeeld. Als de internationale aandacht voor een provincie wordt afgezet tegen de veiligheidssituatie van diezelfde provincie, zou het eerste orde effect zijn dat daar waar onveiligheid een rol speelt het Afghaans bestuur, de internationale gemeenschap en met name ISAF activiteiten ontplooiën om de bevolking te beschermen en de invloed van de insurgents te verkleinen. Een onbedoeld tweede orde effect is echter dat onveiligheid in een provincie blijkbaar wordt beloond door (inter)nationale aandacht of – de keerzijde daarvan – een provincie waar geen veiligheidsrisico is geen aandacht krijgt. Vanuit de perceptie van de bevolking wellicht een verkeerde benadering. Bij de conditions is daarom rekening gehouden met eerste en tweede orde effecten.

- Link met andere beleidsstukken

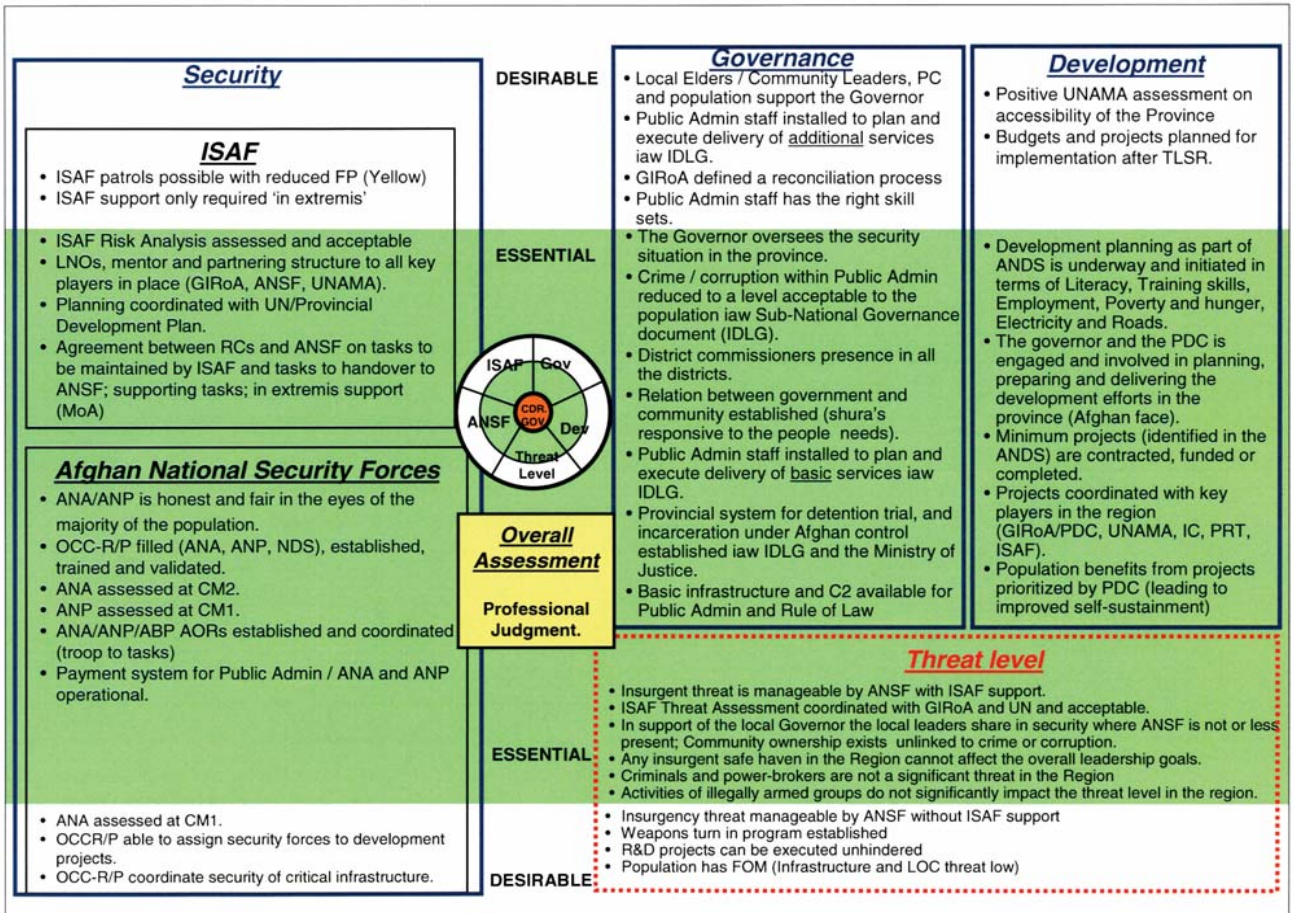
Zoals eerder is gesteld is de overdracht van verantwoordelijkheid voor veiligheid geen geïsoleerd proces. Enerzijds dient het als brug tussen de fase stabiliteit (fase 3) en de fase transitie (fase 4). Vanuit een geïntegreerde benadering (*comprehensive approach*) moet het proces passen in de internationale inspanningen op het gebied van ontwikkeling en verbetering van bestuur. In Afghanistan zijn hiervoor een tweetal beleidsdocumenten opgesteld: de *Afghan National Development Strategy* (ANDS) en het *Independent Directorate for Local Governance* (IDLG). Juist de samenwerking van UNAMA in dit project heeft ertoe bijgedragen dat de conditions in lijn zijn gebracht met zowel de ANDS en de IDLG. Een verdere synchronisatie met UNAMA is gevonden door de UNAMA-doelstellingen voor een *minimum level of stability*¹⁴ in lijn te brengen met de conditions voor TLSR. Dit houdt in dat er een minimaal niveau van stabiliteit is wanneer de randvoorwaarden voor TLSR zijn bereikt.

Na bovenstaande uiteenzetting over de opzet en afstemming van de conditions volgt hieronder een samenvatting van de conditions zoals die gezamenlijk zijn opgesteld. In figuur 6 is de schematische indeling van de conditions te herkennen. De vijf gebieden waarin voorwaarden zijn gesteld zijn in het overzicht weergegeven. In het groene deel de essentiële, er omheen de gewenste conditions.

Uiteraard zijn bovenstaande conditions verder te specificeren en aan te vullen. Voor de scope van dit project is echter primair gekeken naar de conditions die nodig zijn om het proces van de overdracht van de verantwoordelijkheid voor de veiligheid – in een *comprehensive benadering* – te beschrijven. Een verdere specificatie of uitbreiding is uiteraard nodig om de opbouw en stabiliteit van Afghanistan verder vorm te geven en te concretiseren. Zo is het even belangrijk om aan te geven ‘hoe hoog de lat ligt’, of anders gezegd welke normeringen voor de conditions gelden.¹⁵ Welke maatstaven zijn realistisch, haalbaar en meetbaar? Een aanzet daarvoor is gemaakt, maar was tijdens mijn

14 Joint Coordination Board Annual report 2007-2008 p 14: “A minimum level of stability remains a prerequisite for the delivery of both the Compact and the Afghanistan National Development Strategy (ANDS)”.

15 Een recente en ook unieke aanzet daarvoor is ontwikkeld door het *U.S. Institute for Peace* in samenwerking met het *U.S. Army Peacekeeping and Stability Operations Institute*: ‘Guiding Principles for Stabilization and Reconstruction’ (U.S. Institute for Peace, United States Army Peacekeeping and Stability Operations Institute, 2009).



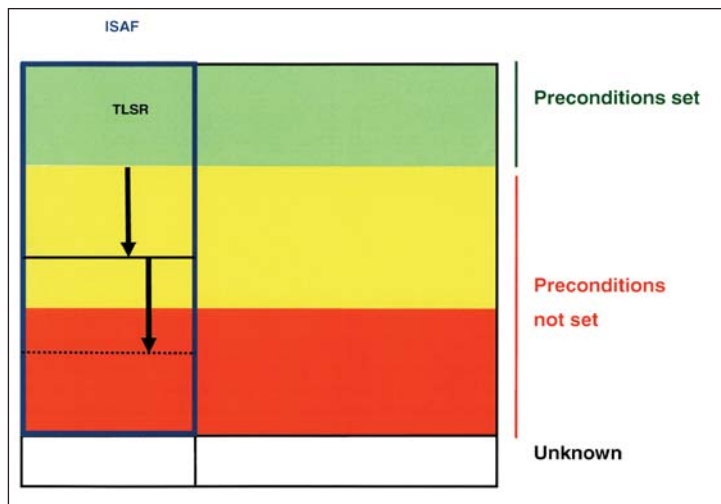
Figuur 6

periode in Afghanistan nog niet gereed en daarom niet verder gespecificeerd in dit stuk.

Voorafgaand aan de implementatie zal een heldere beoordeling moeten worden gemaakt van de actuele stand van zaken, oftewel een nulmeting. Pas dan is het niet alleen mogelijk een inschatting te maken van de vorderingen in regio's, provincies en districten, maar ook om een keuze te maken welke provincies zullen worden 'opgepakt'. De nulmeting zal laten zien dat een deel van de provincies wellicht al gereed is en voldoet aan de conditions die voor TLSR zijn gesteld. Andere zullen nog niet gereed zijn. Ook zijn er in Afghanistan provincies aan te wijzen waar op dit moment nog geen inschatting te maken is vanwege het simpele feit dat noch ISAF, noch UNAMA aanwezig is in het gebied (Nimroz is een voorbeeld van

zo'n provincie). Schematisch is dit weergegeven in figuur 7, waarbij het gehele vierkant Afghanistan voorstelt. In groen zijn de provincies aangegeven gereed voor TLSR, in geel/rood de provincies die nog niet gereed zijn. De blauwe omlijning laat schematisch de disposities van ISAF en UNAMA zien. Onderaan – in wit – zijn de provincies aangegeven waar nog geen inschatting is te maken in hoeverre is voldaan aan de conditions.

Naast bovenstaande uitleg van de conditions is het belangrijkste aspect van het project de samenwerking tussen de verschillende actoren. Juist in die samenwerking worden prioriteiten gesteld en activiteiten gepland en gesynchroniseerd. Dit houdt in dat per provincie zo'n samenwerkingsverband belangrijk is. Daarmee komen we bij de volgende pijlers van

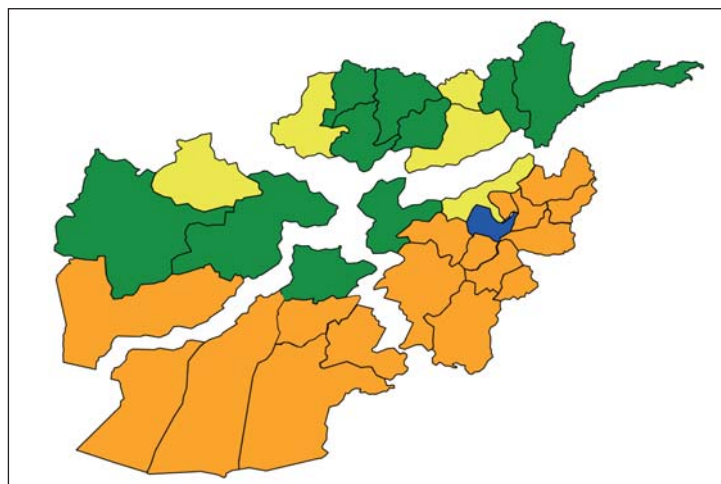


Figuur 7

het project: de methodiek en het implementatieproces.

Pijler 2: Methodiek van implementatie

Bij de implementatie spelen verschillende overwegingen een rol. De voortgang op het gebied van veiligheid, bestuur en ontwikkeling in Afghanistan verloopt grillig en kan per regio, provincie of district verschillen. Een eenduidig TLSR-moment voor heel Afghanistan is daardoor niet te vinden. Maatwerk of een regionale benadering is het devies. Op het eerste oog zouden gebieden met een laag veiligheidsrisico als eerste in aanmerking komen voor TLSR: een uitrol van TLSR in de gebieden van RC North



Figuur 8

en RC West zou dan voor de hand liggen. Al lijkt deze benadering logisch, toch kleven er ernstige nadelen aan. Ten eerste zou dit geen recht doen aan het bestuur van een district of provincie die met een serieuzer veiligheidsprobleem toch voldoet aan de criteria voor TLSR die eerder in dit artikel zijn gespecificeerd. Een genuanceerdere visie op de verspreiding van TLSR is daarom nodig. Om het gedachtenproces in het project te structureren is schematisch een weergave van een fictieve beginsituatie opgenomen in figuur 8.

In deze tekening is in verschillende kleuren aangegeven in hoeverre een provincie voldoet aan de condities die gelden voor de overdracht van verantwoordelijkheid. Hoewel de veiligheidssituatie een onderdeel vormt van de criteria, wil ik benadrukken dat de kleuren niet enkel aangeven hoe de veiligheidssituatie in een provincie is. Dit zou onrecht doen aan de vereiste comprehensive approach. Ook voortgang op het gebied van ontwikkeling en bestuur wegen mee in de bepaling of een district, provincie of regio voldoet aan de criteria voor TLSR. De kleurcodering moet daarom als volgt worden gelezen: oranje houdt in dat de provincie nog niet voldoet aan de overdrachtscriteria. In deze gebieden is de ondersteuning van ISAF noodzakelijk. Geel betekent dat is voldaan aan een groot aantal criteria. Er zijn beperkingen maar die zijn niet onoverkomelijk voor de voortgang van het proces. Ondersteuning van ISAF is in enkele gevallen nodig. Groen houdt in dat reeds voldaan is aan de condities voor overdracht van verantwoordelijkheid van ISAF naar ANSF. Slechts minimale ondersteuning van ISAF is tijdelijk en plaatselijk nodig. De blauwe kleur geeft aan dat het proces van TLSR is gestart, c.q. voltooid.

Het schematische (en fictieve) voorbeeld in figuur 8 genereert de volgende opties waarbij elke mogelijkheid een aantal voor- en nadelen kent:

a. Implementatie per regio (sequentieel)

Een regionale benadering kent een aantal voor- en nadelen. De belangrijkste voordelen zijn dat zowel de Afghaanse overheid als de internatio-

nale gemeenschap en ISAF hun aandacht kunnen richten op één regio. Daardoor is te veronderstellen dat de kans op succes door deze gerichte aandacht groter is. Daarnaast is een belangrijk voordeel dat een eventuele overgang naar fase 4 (Transitie) per regio te organiseren is. Een regionale benadering loopt dan synchroon aan de eerdere ontplooiing van ISAF, want ook deze was regionaal (*counter-clockwise*). Het belangrijkste nadeel van deze benadering is echter dat voortgang in andere regio's niet wordt (h)erkend. Dit is vooral frustrerend voor de gouverneur van een provincie die veel aandacht besteedt aan voortgang in het kader van TLSR en die dat wellicht moet doen in een beduidend slechtere veiligheidssituatie. Een regionale benadering sluit tevens maatwerk uit. Niet waarden of geen aandacht besteden aan overige regio's en provincies kan ervoor zorgen dat de langzaam verworven *goodwill* voor altijd verloren is. In deze optie staat niet bij voorbaat vast welke regio het TLSR-proces achtereenvolgens doorloopt.

b. Implementatie per provincie gebaseerd op de ontwikkeling in naburige provincies (parallel)

Het belangrijkste verschil met de vorige optie is dat, in tegenstelling tot de regionale benadering, het TLSR-proces hier direct in de provincies van alle regio's kan worden gestart. Kenmerkend voor deze optie is echter dat rekening is gehouden met de veiligheidssituatie van naburige provincies. Het idee van deze optie is die van een zogenoemde inktvlek. Daarbij is geschat dat de kans op succes groter is als de bevolking van een provincie de positieve effecten ervaart van de naburige provincie(s). Belangrijk nadeel blijft echter dat een gouverneur van een provincie die investeert om voortgang te boeken, maar omgeven is met provincies die nog niet gereed zijn, ook in deze optie niet verder kan.

c. TLSR-proces per provincie (parallel)

Gegeven de vorige opties ligt deze voor de hand. Deze optie beschrijft een TLSR-uitrol provincie na provincie. Door deze insteek te kiezen is maatwerk op laag (lees provinciaal niveau) mogelijk. De geschiedenis heeft laten zien dat een decentrale aanpak te prefereren is boven een centraalgestuurde.¹⁶ Veel belangrijker is

dat de inspanningen van het bestuur van een provincie – gesteund door de IC en ISAF – direct kunnen leiden tot resultaat. Door deze benadering kan de Afghaanse bevolking direct profiteren van de uitkomsten van het proces. Ook – en misschien juist – in die situaties waarin een provincie voortgang boekt terwijl de omliggende provincies nog niet gereed zijn, kan voortgang in een TLSR-provincie een positieve spin-off hebben naar de naburige provincies. Communiceren over het succes is daarbij een belangrijk aandachtspunt.

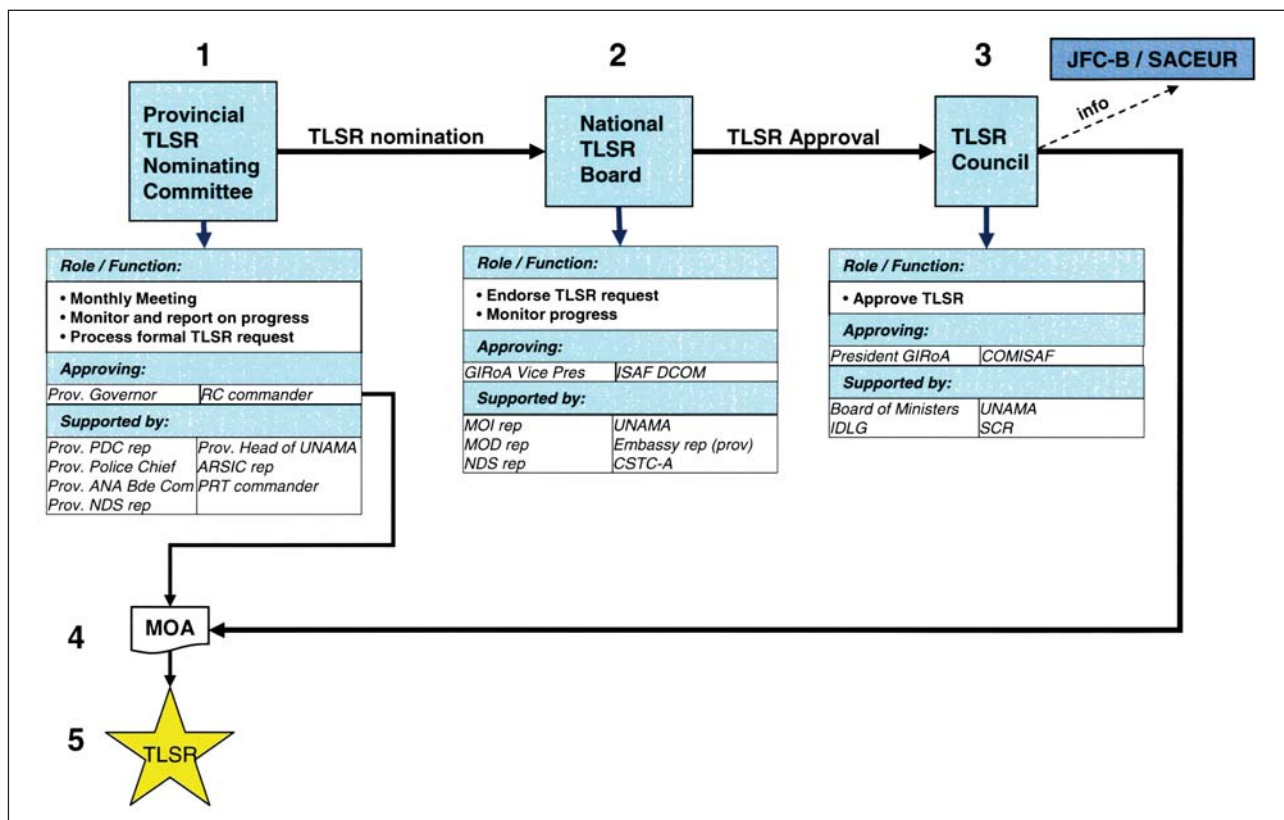
FOTO AVDD, D. DEVAAL



Eén van de deelnemers in het Operational Coordination Centre is de Afghaanse politie

In het planningsproces – met zowel de Afghaanse autoriteiten, UNAMA als ISAF – zijn alle voor- en nadelen van de opties uitgewerkt. Een logische vervolgstap is de weging van die voor- en nadelen in het licht van een aantal keuzecriteria. Deze criteria zijn uiteraard voorgelegd aan de commandogroep van ISAF. Het belangrijkste en meest zwaarwegende criterium was dat de optie een positieve spin-off moest hebben naar de Afghaanse burger: de Afghaanse bevolking moet in positieve zin de vruchten kunnen plukken van de maatregelen die leiden tot de overdracht van verantwoordelijkheden. Andere criteria waren de risico's verbonden aan de opties, de flexibiliteit waarmee het proces kon worden aangestuurd,

¹⁶ Thomas R. Mockaitis, 'The Iraq War. Learning from the Past, Adapting to the Present and Planning for the Future' in: *Military Review*, February 2007.



Figuur 9

de gevraagde capaciteit van alle betrokken spelers (ANSF, IC en ISAF), de coördinatie tussen de spelers, de verwachte tijd en mogelijkheden om aan te sluiten bij lopende projecten en operaties.

Toetsing aan de criteria leidde tot de keuze voor de optie om het TLSR-proces provincie per provincie over Afghanistan uit te rollen, dus decentraal en parallel (optie 3). Door besluitvorming over het proces op decentraal niveau neer te leggen (een lesson learned zoals beschreven door Lynn),¹⁷ is het mogelijk rekening te houden met eventuele bedreigingen of tegenslagen (één van de belangrijke voordelen van de tweede optie).

Pijler 3: Werkverband en besluitvorming

Belangrijk is de overeenstemming over pre-conditions en de bijbehorende ambitieniveaus (pijler 1). Overeenstemming over de methodiek

(pijler 2) is een goede tweede. Maar de borging van het proces in een samenwerkingsverband om deze doelstellingen te realiseren, is wellicht het belangrijkste. Wanneer de civiele en militaire componenten van de internationale gemeenschap gezamenlijk met de Afghaanse autoriteiten in staat zijn constructief samen te werken, is het moment van TLSR of het behalen van een minimumniveau van stabiliteit slechts een bijproduct. Primair moet de Afghaanse bevolking de vruchten plukken van de resultaten. Vruchten die tot stand zijn gekomen door een structurele samenwerking tussen alle betrokken spelers.

De kern van de samenwerking ligt op het provinciale niveau. Hier vindt de daadwerkelijke en veelvuldige afstemming plaats die moet leiden tot invulling van de conditions voor TLSR. Projecten worden gekozen, activiteiten gecoördineerd, budgetten toegewezen en tijdschema's voor uitvoering afgestemd. Op nationaal niveau

17 John A. Lynn, 'Patterns of Insurgency and Counterinsurgency' in: *Military Review*, July 2005.

vindt besluitvorming plaats over TLSR en wordt het Memorandum of Agreement voor de kandidaat-provincie getekend. Een eerste voorstel voor de inbedding van de werkverbanden is in figuur 9 schematisch weergegeven. Het schema laat zien dat op elk niveau alle partijen actief zijn betrokken.

Zoals ik in de aankondiging van deze pijler aangaf wilde ik zoveel mogelijk aansluiten bij bestaande fora. Op provinciaal niveau lag dit meer voor de hand, aangezien daar een relatief eenvoudige aansluiting te maken is op bestaande werkorganisaties zoals de PRT's. Op nationaal niveau ligt dit minder voor de hand, maar zou – wat betreft de inbedding van de *National TLSR Board* – aangesloten kunnen worden bij een al bestaande *Joint Coordination Board* (JCB).

Conclusie

Begrippen als *comprehensive approach* en de 3D-benadering zijn ruimomarmde en veel-beschreven termen. Zowel militaire als civiele experts onderschrijven de noodzaak en zien – zeker in de Afghaanse complexiteit – dat een oplossing niet slechts militair of civiel te bereiken is. Hoe dit praktisch aan te pakken en meetbaar te maken, is echter weinig beschreven. Het project *Transfer of Lead Security Responsibility* operationaliseert de *comprehensive approach* en formuleert heldere doelstellingen voor zowel de Afghaanse autoriteiten als de internationale civiele en militaire gemeenschap die de Afghaanse regering in haar zoektocht naar stabiliteit en toekomstperspectief ondersteunt. Het succes van deze aanpak staat of valt daarmee met de *commitment* van alle betrokkenen om samen te willen werken. Met het model is een instrument ontwikkeld dat niet alleen bijdraagt aan de beantwoording van de centrale vraag in dit artikel (hoe is vooruitgang meetbaar te maken?) maar dat Afghanistan tevens helpt – ondersteund door de internationale civiel/militaire gemeenschap – om die vooruitgang in de toekomst vorm te geven. Leidend beginsel daarbij is steeds geweest dat de bevolking van Afghanistan centraal moet staan. Zij moet kunnen vertrouwen op het over-

heidsapparaat, dat op zijn beurt in staat moet zijn om zich dienstbaar te maken aan diezelfde bevolking.

Over een mogelijke verlenging/versterking of beëindiging van de militaire inzet in Afghanistan wordt op dit moment binnen de coalitie veel gediscussieerd. Beslissingen worden nage-nog één op één gekoppeld aan de noodzakelijke verbeteringen die president Karzai al dan niet weet voor te leggen. In dat kader is de druk op Karzai hoog: met name op het gebied van bestuur moet hij aantoonbare verbeteringen doorvoeren, waaronder het terugdringen van corruptie binnen de overheid. Door gebrek aan concreet meetbare doelstellingen zijn de troepenleverende landen vaak genoodzaakt om een einddatum te koppelen aan hun inzet. Zo eindigt – tenzij de regering anders besluit – de Nederlandse missie in Afghanistan in 2010¹⁸ (in zijn huidige vorm) en heeft ook president Obama aangekondigd in juli 2011 te starten met het terughalen van Amerikaanse troepen uit Afghanistan.¹⁹ Om doelstellingen (en daarmee ook een exitstrategie) te bepalen is de in dit artikel beschreven methode wellicht nuttig voor (politieke) besluitvorming. De methode kan bruikbaar zijn om tijd te koppelen aan een meetbaar ambitieniveau en vice versa. Daarnaast maakt de methode het mogelijk om helder te communiceren over de voortgang van de missie, waarmee verwachtingen (de aangegeven impasse in mijn inleiding) beter te managen zijn. ■

18 Tweede Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2009-2010; Bestrijding van internationaal terrorisme. In voorbereiding op het einde van de huidige Nederlandse missie in 2010, is de Commandant der Strijdkrachten (CDS) begonnen met de planning voor de *redeployment* die start op 1 augustus 2010. Om alles in goede banen te leiden zal vanaf medio 2010 een *Redeployment Task Force in Uruzgan* worden ontplooid.

19 Zie: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-address-nation-way-forward-afghanistan-and-pakistan>.