

**Ministerie van
Buitenlandse Zaken**
Postbus 20061
2500 EB 's-Gravenhage
Telefoon 070-3486486

**Ministerie van
Defensie**
Postbus 20701
2500 ES 's-Gravenhage
Telefoon 070-3188188

Aan:
de Voorzitter van de
Tweede Kamer der
Staten-Generaal
Binnenhof 4
's-Gravenhage

Uw brief	Uw kenmerk	Ons nummer	Datum
		DVB/CV-059	25 februari 2005

Onderwerp: F-16 gevechtsvliegtuigen voor ISAF

Op 9 februari jl. bent u per brief (kenmerk D2005000499) geïnformeerd over een onderzoek naar de wenselijkheid en mogelijkheid met F-16 gevechtsvliegtuigen bij te dragen aan de door de NAVO geleide 'International Security Assistance Force' (ISAF) in Afghanistan.

Dit onderzoek heeft geresulteerd in het kabinetsbesluit om, in principe voor een periode van een jaar, een aantal F-16 gevechtsvliegtuigen ter beschikking te stellen aan ISAF. Op grond van artikel 100 lid 1 van de Grondwet en aan de hand van het Toetsingskader 2001 informeren wij u hierbij over dat kabinetsbesluit. Tevens informeren wij u over recente ontwikkelingen in Afghanistan.

Kern van het besluit

De internationale gemeenschap heeft zich sinds 2001 vele inspanningen getroost voor de stabilisering van Afghanistan. Het staat buiten kijf dat deze inspanningen vruchten hebben afgeworpen. Afghanistan, dat is geteisterd door meer dan twintig jaar oorlog, boekt grote successen bij de ontwikkeling naar een stabiele samenleving. Een belangrijke mijlpaal was de democratisch verlopen verkiezing van president Karzai op 9 oktober 2004. Verder zijn er goede vorderingen geboekt bij de opbouw van een functionerend overheidsapparaat, de vergroting van het gezag van de centrale overheid, de ontwapening en demobilisatie van milities en de bestrijding van terroristische groeperingen.

Een belangrijk onderdeel van de internationale rol bij de stabilisering van Afghanistan is de fasegewijze vergroting van het ISAF-gebied. Als uitvloeisel van de recente ministeriële bijeenkomst van de NAVO-ministers van Defensie heeft de NAVO aangekondigd dat het ISAF-operatiegebied binnenkort zal worden uitgebreid met de westelijke provincies van Afghanistan. De uitbreiding van ISAF buiten Kabul vindt plaats in de vorm van het vestigen van Provincial Reconstruction Teams (PRT's) of het overnemen van bestaande PRT's, welke thans opereren in het kader van de door de VS geleide operatie Enduring Freedom. Deze PRT's zijn kleine, lichtbepapende eenheden. Ter bescherming van deze en andere ISAF-

eenheden heeft ISAF behoefte aan gevechtsvliegtuigen. Daarnaast heeft ISAF een tijdelijke behoefte aan gevechtsvliegtuigen ten behoeve van de ondersteuning van de komende parlements- en lokale verkiezingen. De NAVO heeft aan de lidstaten een algemeen verzoek gericht een bijdrage te leveren aan het vervullen van de ISAF-behoefte aan gevechtsvliegtuigen.

Op dit moment is een detachement Nederlandse Apache-helikopters voor ISAF gestationeerd in Kabul. Dit detachement zal per 31 maart a.s. worden teuggetrokken. Daarmee zal de ISAF-capaciteit voor luchtsteun substantieel in omvang afnemen.

Naar aanleiding van bovenvermeld algemeen verzoek van de NAVO heeft de regering besloten een bijdrage te leveren aan het vervullen van de ISAF-behoefte aan gevechtsvliegtuigen door vanaf 1 april a.s. aan ISAF vooralsnog drie F-16 gevechtsvliegtuigen, plus één als technische reserve, alsmede ongeveer 100 militairen ter beschikking te stellen voor een periode van een jaar. Aanvankelijk zullen deze gevechtsvliegtuigen worden gestationeerd op het vliegveld van Kabul. Zij zullen worden verplaatst naar de vliegbasis Bagram, als de op deze basis noodzakelijke reparaties aan de startbaan zullen zijn uitgevoerd en de benodigde infrastructuur beschikbaar zal zijn. Met enkele bondgenoten vindt overleg plaats over samenwerking bij het beschikbaar stellen van gevechtsvliegtuigen. Er zijn indicaties dat één of meer bondgenoten bereid zullen zijn eveneens een bijdrage te leveren aan de ISAF-behoefte daaraan.

Gronden voor deelneming

Sinds eind 2001 zijn de inspanningen van de internationale gemeenschap voor de stabilisering van Afghanistan erop gericht te voorkomen dat dit land nogmaals een vrijplaats voor het internationale terrorisme zou kunnen worden, en de omstandigheden te creëren voor de totstandkoming van een vrij, democratisch en welvarend Afghanistan. Als onderdeel van deze inspanningen is sinds begin 2002 in Afghanistan de veiligheidsmacht ISAF actief. Aanvankelijk was dat alleen in de hoofdstad Kabul en omstreken.

Met VN-Veiligheidsraadresolutie 1510 van 13 oktober 2003 kreeg ISAF het mandaat in heel Afghanistan actief te worden. In dat kader nam Duitsland op 31 december 2003 het bevel over van het PRT in de noordoostelijke provincie Kunduz, waarmee niet alleen deze provincie maar ook de noordoostelijke provincies Badakshan, Takhar en Baghlan aan het ISAF-gebied werden toegevoegd.

Ten behoeve van de verdere uitbreiding van ISAF in de toekomst werd een nieuw operatieplan opgesteld dat op 14 april 2004 werd goedgekeurd door de Noord-Atlantische Raad. Dit operatieplan, waarover u per brief bent geïnformeerd op 16 april 2004 (Kamerstuk 27925 nr. 127), voorziet in een stapsgewijze uitbreiding van het ISAF-operatiegebied tot heel Afghanistan. Als eerste stap van dit proces van uitbreiding zijn op 1 juli 2004 vijf noordelijke provincies tot het ISAF-gebied gaan behoren (Balkh, Samangan, Jowzjan, Faryab en Sar-e-Pol). Het vestigen van de ISAF-aanwezigheid vindt plaats door het inrichten van nieuwe PRT's of het overnemen van bestaande PRT's in enkele van de nieuwe ISAF-provincies.

Na de informele NAVO-bijeenkomst van de ministers van Defensie in Nice van 9 en 10 februari jl. heeft de Secretaris-Generaal van de NAVO, De Hoop Scheffer, aangekondigd dat de NAVO op het punt staat vier westelijke provincies aan het ISAF-operatiegebied toe te voegen en daarmee het tweede stadium van de ISAF-uitbreiding van kracht te laten worden.

Dit is mogelijk geworden door toezeggingen van verschillende landen om in deze regio in ISAF-verband troepen te ontplooien. Litouwen zal de leiding te nemen van een nieuw PRT in de provincie Badghis, terwijl Spanje dat zal doen in de provincie Ghor. De VS zijn bereid hun huidige PRT's in de provincies Herat en Farah die momenteel deel uitmaken van de operatie Enduring Freedom, onder bevel van ISAF te plaatsen. Spanje en Italië zullen belangrijke bijdragen leveren aan een 'Forward Support Base' in Herat die deze vier PRT's zal ondersteunen.

Al enige tijd geleden is door de NAVO een inventarisatie gemaakt van de behoefte aan militaire eenheden en middelen voor de uitbreiding van het ISAF-gebied naar het noorden en het westen. In deze 'Statement of Requirements' is onder meer een behoefte aan gevechtsvliegtuigen opgenomen voor het leveren van luchtsteun en het uitvoeren van verkenningen. Bij het formuleren van deze behoefte is rekening gehouden met het feit dat de ISAF-eenheden buiten Kabul naar militaire begrippen relatief klein van omvang zijn, geen verkenningscapaciteit hebben en over weinig vuurkracht beschikken, hetgeen onder meer voortvloeit uit de bijzondere taak van PRT's. Het is daarom van belang dat de PRT's, waaronder uiteraard ook het Nederlandse PRT in de provincie Baghlan, en overige ISAF-eenheden kunnen rekenen op luchtsteun als zij die in bijzondere gevallen nodig hebben. Recent heeft de commandant van ISAF het belang van gevechtsvliegtuigen nogmaals benadrukt.

Naast gevechtsvliegtuigen heeft ISAF eveneens behoefte aan gevechtshelikopters, onder meer in Kabul. Op dit moment vervult Nederland grotendeels deze behoefte met het huidige detachement Apache-helikopters. Deze helikopters zijn van grote waarde gebleken voor ISAF. Zij kunnen vanuit hun basis in Kabul een deel van het noordelijke ISAF-gebied bereiken waaronder de provincie Baghlan waar het door Nederland geleide PRT is gevestigd. Het Apache-detachement zal echter na 31 maart a.s. niet meer inzetbaar zijn en voor onderhoud, opleiden van nieuw personeel en recuperatie terugkeren naar Nederland. Doordat met de inzet van Apache-helikopters in zowel Irak als Afghanistan een groot beslag is gelegd op de Apache-eenheid, behoort verlenging van deze uitzending niet tot de mogelijkheden. Er zijn tot op heden geen aanwijzingen dat andere landen zullen voorzien in opvolging.

Naast de boven omschreven permanente behoefte aan luchtsteun, heeft de NAVO een tijdelijke behoefte aan gevechtsvliegtuigen geformuleerd in het kader van de ondersteuning van de komende verkiezingen voor het Lagerhuis en provinciale en districtsraden. De NAVO bereidt ten behoeve van de ondersteuning van deze verkiezingen, waarvan de datum nog niet vaststaat, een versterking van ISAF voor die in grote lijnen vergelijkbaar is met die voor de ondersteuning van de presidentsverkiezingen van 9 oktober 2004.

Nederland hecht groot belang aan de stabilisering van Afghanistan. Ons land heeft daaraan reeds op verschillende manieren bijdragen geleverd, waaronder militaire bijdragen, en wil dat blijven doen. Gezien de door de NAVO gestelde behoefte aan gevechtsvliegtuigen die nodig zijn voor de bescherming van de ISAF-troepen in Afghanistan, waaronder het Nederlandse PRT, gezien het naderende vertrek van de Apache-helikopters, en gezien het feit dat Nederland in de positie verkeert om aan de behoefte aan gevechtsvliegtuigen te voldoen, heeft de regering besloten met vooralsnog drie F-16 gevechtsvliegtuigen plus één als technische reserve, en ongeveer 100 militairen bij te dragen aan ISAF. Het ligt in de bedoeling de eerste toestellen rond 1 april a.s. operationeel te laten worden, waardoor er na het vertrek van de Nederlandse Apache-helikopters geen lacune zal optreden in de luchtcapaciteit van ISAF. Met

deze bijdrage, waarmee het aantal in het kader van ISAF ontplooide Nederlandse militairen na de terugtrekking van het Apache-detachement en de ontplooiing van het F-16 detachement op ongeveer 250 komt terwijl de totale ISAF-troepensterkte ruim 8.000 militairen bedraagt, levert Nederland een inspanning die naar verhouding niet uitgaat boven die van andere bondgenoten.

Overigens bent u met de brief van 23 december 2004 (Kamerstuk 27 925 nr. 155) geïnformeerd dat Nederland daarenboven voornemens is een bataljon infanterie van het Korps mariniers voor een periode van een jaar ter beschikking te stellen aan de 'Strategic Reserve Force' van de NAVO. Het behoort tot de mogelijkheden dat dit bataljon door de NAVO zal worden ingezet ten behoeve van de ondersteuning door ISAF van de komende verkiezingen in Afghanistan. De beschikbaarheidsperiode van het SRF-bataljon zal aanvangen op 1 april aanstaande. De ISAF-luchtcomponent zal in het geval van inzet in Afghanistan ook ten goede komen aan dit bataljon.

Politieke ontwikkelingen

Op 24 december jl. is het nieuwe kabinet van president Karzai aangetreden. Dit kabinet vervangt de door president Karzai na de nood-Loya Jirga van juni 2002 aangestelde overgangsregering, waarin alle facties en gelederen uit het Afghaanse politieke landschap vertegenwoordigd waren en waarin vooral de Tadzjiekse sleutelposities vervulden. Het is een kabinet van technocraten onder leiding van een gekozen president met ruime bevoegdheden. Karzai spreekt zelf over een 'niet politiek kabinet' en heeft ministers verzocht hun banden met politieke partijen op te geven. De kern van de regering bestaat uit een aantal Pashtun-ministers (Defensie, Binnenlandse Zaken, Financiën, Handel, Landelijke Ontwikkeling en Communicatie plus de Nationale Veiligheidsadviseur), van wie een deel in het buitenland heeft gewoond en aldaar een opleiding heeft genoten. Het nieuwe kabinet is relatief 'schoon'. De enige minister met een krijgsheerverleden is Ismael Khan, de voormalig gouverneur van Herat. Hij is minister van Energie geworden. Overigens heeft ook de tweede vice-president, Karim Khalili, een krijgsheerverleden.

De Europese Unie en de Nederlandse regering hebben bij president Karzai voortdurend het belang benadrukt van een 'schoon' kabinet en zijn dan ook verheugd over de samenstelling van de huidige regering. De inzet van deze regering is veelbelovend. De uitdagingen zijn echter onverminderd groot, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van de sociale sectoren, de bestrijding van de drugsproductie, het scheppen van werkgelegenheid en de verbetering van de veiligheid. Op het gebied van economische ontwikkeling en financiën heeft de vorige minister van Financiën, Ghani, een solide beleid gevoerd. Zijn opvolger Ahadi zal daarop voort kunnen bouwen.

De leden van de voormalige Noordelijke Alliantie en andere belanghebbenden in het land hebben verschillend gereageerd, maar zij lijken het kabinet grotendeels te accepteren. De benoemingen op het niveau van vice-minister, directeuren op departementen, en benoemingen binnen de veiligheidsdiensten zullen de machtsverhoudingen tussen politieke en etnische groeperingen en de acceptatie van de regering verder bepalen. De recente benoemingen van zes nieuwe gouverneurs, onder wie Juma Khan Hamdard voor Baghlan, zullen ook van invloed zijn op de machtsverdeling. De indruk bestaat dat Karzai een evenwichtspolitiek voert, erop gericht alle groeperingen tevreden te stellen.

Op 19 januari jl. gaf de Afghaanse regering haar goedkeuring aan de samenstelling van de nieuwe Onafhankelijke Verkiezingscommissie. Alle etnische groepen zijn in deze commissie vertegenwoordigd. De commissie is belast met de organisatie van en het toezicht op de parlements- en lokale verkiezingen. De commissie zal binnenkort een uitspraak moeten doen over de datum van die verkiezingen. Naast de datum moet nog een besluit worden genomen over zaken als 'out of country voting', vaststelling van de districtsgrenzen, volkstelling op districtsniveau, vaststelling van de bevoegdheden van districts- en provincieraden, bijwerken van de kiesregisters en herziening van het kiesstelsel. Tot slot moeten de donoren de fondsen bijeen brengen om de verkiezingen mogelijk te maken. Nederland heeft daarvoor reeds 4 miljoen euro gereserveerd.

Algemene veiligheidssituatie

De komende maanden staan in het teken van de verkiezingen die bepalend zijn voor de verdeling van politieke macht en invloed voor de komende jaren op zowel districts-, provinciaal als landelijk niveau. Deze verkiezingen kunnen daarmee voor aanzienlijke spanningen zorgen. Ook het proces van ontwapening, demobilisatie en reïntegratie ('Disarmament, Demobilisation and Reintegration', DDR) kan aanvankelijk de stabiliteit negatief beïnvloeden. Verder dient rekening te worden gehouden met lokale onrust als gevolg van drugsbestrijding.

De algemene veiligheidssituatie blijft onzeker en gespannen, al is het aantal veiligheidsincidenten in geheel Afghanistan na een sterke stijging rond de presidentsverkiezingen van 9 oktober 2004, in de daaropvolgende maanden gedaald. Een groot deel van de aanslagen en gewelddadigheden vindt nog steeds plaats in het oosten en zuidoosten van Afghanistan en in delen van de provincies Kandahar, Zabul en Uruzgan. Het optreden van de 'Opposing Militant Forces' (OMF), waartoe worden gerekend Al Qa'ida, de Taliban en de Hezb-i Islami Gulbuddin (HiG), bestond gedurende de afgelopen maanden voornamelijk uit kleinschalige, ongecoördineerde acties zoals raket- en mortierbeschietingen, hinderlagen en het uitvoeren van bomaanslagen langs belangrijke aanvoerroutes.

De afname van het aantal incidenten kan deels verklaard worden door de winterperiode waarin de OMF gewoonlijk minder actief zijn. Daarnaast kunnen financiële problemen, arrestaties van Taliban-commandanten en interne verdeeldheid binnen de diverse OMF-geledingen een rol spelen. Het streven van president Karzai om gematigde delen van de Taliban door middel van een amnestieaanbod ertoe te bewegen de wapens neer te leggen, is in dit verband van belang. Overigens is dit amnestieaanbod niet van toepassing op enkele tientallen personen die zich schuldig zouden hebben gemaakt aan ernstige misdrijven.

DDR en illegale milities

Na de afronding van de startfase en hoofdfase 1 en 2 loopt hoofdfase 3 van het DDR-proces op 20 maart 2005 af. In deze fase moeten de meeste 'Afghan Military Forces' (AMF)-eenheden, milities die zijn gelieerd aan het ministerie van Defensie, zijn ontwapend en opgeheven. Het DDR-proces verloopt na een moeilijke start voorspoedig en zal naar verwachting in de loop van 2005 worden afgerond. Het overgrote deel van de gedemobiliseerde AMF leden zal tegen die tijd een baan in de civiele maatschappij hebben gevonden, bijvoorbeeld als boer of ambachtsman.

Vanaf 21 maart 2005 vindt de afsluitende hoofdfase 4 plaats, tijdens welke de laatst overgebleven AMF-eenheden worden ontmanteld. Dit zijn vooral eenheden die zich bevinden

in Kabul en in de provincie Parwan. De vraag blijft echter wat met deze militairen zal gaan gebeuren. Een groot deel zal kunnen reïntegreren alhoewel er een zeker risico bestaat dat een aantal van hen zich zal willen aansluiten bij een illegale militie. Om dit gevaar in te dammen zal het uitvoerende programma voor DDR in Afghanistan (het door de VN-organisatie UNDP beheerde 'Afghanistan New Beginnings Programme') ter zake nauw toezicht op het DDR-proces blijven uitoefenen.

Naast de reguliere AMF-eenheden bevindt zich in Afghanistan een groot aantal bewapende milities die niet gelieerd zijn aan het ministerie van Defensie. Het gaat hierbij om een zeer uiteenlopende groep personen, die in meer of mindere mate connecties hebben met illegale activiteiten. Schattingen van aantallen van deze personen lopen uiteen van 30.000 tot 90.000. Zij zijn niet meegenomen in het lopende DDR-programma, dat zich uitsluitend op de aan het ministerie van Defensie gelieerde AMF richt. Om deze milities toch te kunnen ontwapenen is een speciaal programma opgezet. Het uiteindelijke doel van dit programma is om ook deze illegale milities te doen verdwijnen. Dit programma zal na afloop van het huidige DDR-programma worden begonnen. Vergeleken met het DDR-programma zal de nadruk, naast het uitkeren van kleine vergoedingen voor deelnemende personen, meer komen te liggen op beloning in de vorm van de opzet van ontwikkelingsprojecten voor de gemeenschap waarvan deze personen onderdeel uitmaken. Daarnaast is het in kaart brengen van de illegale milities veel lastiger dan het in kaart brengen van de AMF, die immers geregistreerd staan bij het ministerie van Defensie. De verwachting is dat het programma een aantal jaren zal gaan duren.

Drugsbestrijding

Voor de nieuwe Afghaanse regering vormt de drugsbestrijding de komende periode één van de belangrijkste aandachtspunten. De afgelopen jaren heeft de productie van opium grote vormen aangenomen en Afghanistan is nu veruit de grootste producent van opium in de wereld. Ongeveer 10 procent van de bevolking van Afghanistan is momenteel direct afhankelijk van de opbrengsten van de opiumproductie. De totale opbrengst van drugsproductie en -handel komt overeen met ongeveer zestig procent van het legale bruto nationaal product van Afghanistan.

In alle provincies van het land werd in 2004 opium verbouwd met in de provincies Badakhshan, Nangarhar en Helmand de grootste concentraties papavervelden.

Hoewel het VK verantwoordelijk is voor de coördinatie van drugsbestrijding en de VS ook activiteiten ontplooiën op dit terrein, is de algehele verantwoordelijkheid voor de anti-drugscampagne duidelijk bij de Afghaanse autoriteiten gelegd. Vooralsnog hebben deze de provinciale autoriteiten belast met de vernietiging van de opiumvelden. Wanneer dit geen of onvoldoende effect heeft, kan de 'Central Poppy Eradication Force' worden ingezet, een onderdeel ressorterend onder het ministerie van Binnenlandse Zaken, mogelijk op een later moment geassisteerd door eenheden van het nieuwe Afghaanse leger ('Afghan National Army', ANA). Uiteindelijk kan ook om steun van de internationale coalitie worden verzocht.

Op dit moment vinden er discussies plaats over de te volgen strategie bij het bestrijden van de opiumproductie en -handel. Voorstanders van een snelle vernietiging wijzen erop dat met de opbrengsten van de opiumhandel terroristische groeperingen worden gefinancierd. Tegenstanders hiervan benadrukken het gevaar van destabilisatie als een groot deel van de bevolking zijn enige bron van inkomsten dreigt te verliezen en wijzen op het belang van steun

aan de gedupeerde boeren. Onder de bevolking en de autoriteiten leeft in ieder geval veel weerzin tegen de mogelijke inzet van spoeivliegtuigen. Verzet van de bevolking tegen de drugsbestrijdingsactiviteiten kan zich overigens ook gaan richten op de in het gebied aanwezige buitenlandse militairen die daar mogelijk in de ogen van de Afghanen mee worden geassocieerd.

Er tekent zich tussen de belangrijke internationale donoren op het gebied van drugsbestrijding (VS en VK) inmiddels wel een zekere consensus af over de noodzaak van een geïntegreerde aanpak, waarbij naast vernietiging van de papaverooft ook aandacht moet zijn voor alternatieve manieren van levensonderhoud. In enkele provincies waar veel opium wordt geproduceerd, zoals Helmand en Nangarhar, worden inmiddels op beperkte schaal de eerste initiatieven op het gebied van alternatieve ontwikkeling uitgevoerd. Het betreft hier onder meer alternatieve gewasverbouw, microkredieten en ontwikkelingsprojecten voor lokale gemeenschappen. Nederland staat een geïntegreerde aanpak voor, waarin de inzet op de verschillende deelgebieden (papaver-vernietiging, alternatieve ontwikkeling, onderschepping en opbouw justitiecapaciteit) goed op elkaar moet worden afgestemd.

Militaire opdracht en taakstelling

De hoofdtaak van de F-16 gevechtsvliegtuigen is het verlenen van directe steun aan grondeenheden van ISAF ('close air support'). Daarnaast is het mogelijk dat ISAF-eenheden, en daarmee ook de aan ISAF ter beschikking gestelde gevechtsvliegtuigen, steun verlenen aan Afghaanse regeringstroepen. Luchtsteun kan alleen worden gegeven binnen het ISAF-operatiegebied, op bevel van de commandant van ISAF en door tussenkomst van ISAF-grondtroepen die fungeren als 'Forward Air Controller'. Behalve voor directe steun kunnen de vliegtuigen ook worden ingezet voor het tonen van een dominante aanwezigheid ('show of force') en voor verkenningen.

De F-16's zullen geen rechtstreekse rol vervullen in het kader van de drugsbestrijding. Net als het geval was bij de Apache-helikopters, zullen ze in het kader van drugsbestrijding alleen worden ingezet voor het verlenen van steun aan ISAF-eenheden die Afghaanse drugsbestrijdingsacties ondersteunen. Het ISAF-mandaat voorziet niet in het uitvoeren van verkenningen die tot doel hebben inlichtingen te vergaren ten behoeve van drugsbestrijding.

Verder kunnen, op grond van afspraken tussen ISAF en de coalitietroepen van de operatie Enduring Freedom, de F-16 gevechtsvliegtuigen steun verlenen aan eenheden van de operatie Enduring Freedom die in nood verkeren ('in extremis'). Dit was ook het geval bij de F-16 inzet voor de verkiezingsondersteuning en is nog steeds aan de orde bij de Nederlandse Apache-helikopters in Afghanistan. Tot op heden is van dergelijke 'in extremis'-steun aan Enduring Freedom nog geen sprake geweest. De F-16 vliegtuigen zullen niet worden ingezet voor geplande acties van de operatie Enduring Freedom. Omgekeerd kunnen eenheden van de operatie Enduring Freedom steun verlenen aan ISAF-eenheden in nood.

Locatie

De locatie die de voorkeur heeft voor het stationeren van de F-16 gevechtsvliegtuigen is de vliegbasis Bagram ten noorden van Kabul. Bagram ligt dicht bij het ISAF-inzetgebied, waardoor de vliegtuigen snel op de plaats van bestemming kunnen zijn; dit in tegenstelling tot de voorheen gebruikte basis in Kirgizië. Door de grote afstand tussen Kirgizië en Afghanistan was bovendien een tankervliegtuig nodig. Een tankervliegtuig is bij stationering in Afghanistan niet noodzakelijk.

Bagram wordt op dit moment gebruikt door Amerikaanse coalitietroepen van de operatie Enduring Freedom. De NAVO voorziet Bagram op termijn in gebruik te nemen als de voornaamste basis voor de luchteenheden van ISAF. Om deze basis geschikt te maken voor het opereren met F-16 vliegtuigen zijn echter aanpassingen nodig. Zo wordt er onder meer de bouw van een geheel nieuwe startbaan voorzien in 2006. In de tussenliggende periode zijn noodreparaties noodzakelijk. Mede vanwege het voorziene intensieve gebruik door Amerikaanse coalitietroepen in de komende maanden als gevolg van rotaties van militairen, zal het niet mogelijk zijn deze reparaties te verrichten vóór 1 april aanstaande. In NAVO-verband bepleit Nederland financiering van de kosten voor deze reparaties uit gemeenschappelijke NAVO-middelen.

Als interim-oplossing zullen de F-16 gevechtsvliegtuigen gedurende enkele maanden worden gestationeerd op het vliegveld van Kabul, waar zich nu ook de Apache-helikopters bevinden. De NAVO voorziet het vliegveld van Kabul op termijn alleen als logistiek steunpunt te gebruiken. Sinds kort voert een KDC-10 transportvliegtuig van de Koninklijke luchtmacht regelmatig bevoorradingsvluchten naar Kabul uit.

Vereist militair vermogen

De ISAF-behoefte aan permanente luchtsteun vereist de beschikbaarheid van zes tot acht gevechtsvliegtuigen. In deze behoefte wordt momenteel slechts zeer ten dele voorzien in de vorm van twee Britse gevechtsvliegtuigen die zijn gestationeerd in de zuidelijke provincie Kandahar. Om de noordelijke provincies te bereiken moeten deze toestellen worden bijgetankt. Daarmee kan niet worden gegarandeerd dat zij binnen een afzienbare tijd in het noorden ter plaatse zijn. Het is onzeker hoe lang deze toestellen nog voor ISAF beschikbaar zijn.

De behoefte aan luchtsteun ten behoeve van de tijdelijke ondersteuning van de verkiezingen komt overeen met een minder groot aantal toestellen dan voor de permanente behoefte. De NAVO heeft overigens geconcludeerd dat indien de permanente behoefte aan gevechtsvliegtuigen geheel is vervuld, daarmee tevens is voldaan aan de tijdelijke behoefte aan gevechtsvliegtuigen voor de verkiezingsondersteuning.

Zoals in het voorgaande reeds werd gesteld zijn er indicaties dat één of meerdere bondgenoten een bijdrage zullen leveren aan het vervullen van de ISAF-behoefte aan gevechtsvliegtuigen. In de definitieve planning van de stationering van de Nederlandse F-16 gevechtsvliegtuigen zal met al deze, nu nog gedeeltelijk onzekere, factoren rekening worden gehouden.

Geschiktheid en beschikbaarheid

Nederland beschikt over F-16 gevechtsvliegtuigen die geschikt zijn voor de door ISAF gevraagde taken. Het F-16 detachement zal bestaan uit ongeveer 100 militairen. In Kabul zullen in eerste instantie drie F-16 toestellen plus één als technische reserve worden gestationeerd waarvan er steeds twee gereed staan om binnen korte tijd te kunnen worden ingezet. Als de noodreparaties op Bagram gereed zijn, zal het detachement daar naartoe worden overgebracht. Op dit moment wordt er van uitgegaan dat de door ISAF vereiste beschikbaarheid van zes tot acht gevechtsvliegtuigen op termijn zal worden bereikt door middel van samenwerking met een of meerdere bondgenoten.

Geweldsinstructie

De geweldsinstructie omvat mede de 'Rules of Engagement' (RoE) en de nationale richtlijnen ('targeting guidelines') die zijn gebaseerd op het humanitair oorlogsrecht. Het mandaat van ISAF is gebaseerd op Hoofdstuk VII van het VN-handvest. De RoE van ISAF, die zijn afgeleid van dit mandaat, zijn voldoende robuust.

In het ISAF-hoofdkwartier zijn Nederlandse officieren gestationeerd van wie er een fungeert als 'Red Card Holder'. Deze officier heeft tot taak er op toe te zien dat de wijze waarop ISAF de Nederlandse gevechtsvliegtuigen inzet, in overeenstemming is met de door Nederland gestelde voorwaarden en richtlijnen. Hij kan zonodig goedkeuring voor inzet weigeren. De 'Red Card Holder' heeft in bepaalde gevallen de bevoegdheid missies goed te keuren zonder dit voor te leggen aan de chef Defensiestaf in Den Haag. Dit is noodzakelijk omdat de behoefte aan luchtsteun zeer urgent kan zijn. Wel zal de 'Red Card Holder' steeds zoveel mogelijk overleg plegen met de Defensiestaf.

De beslissing om wapens in te zetten ligt in laatste instantie bij de vlieger, die moet vaststellen of het doel het juiste is en of dit doel voldoet aan de voorwaarden van de targeting guidelines. Bij twijfel zal de vlieger geen wapens inzetten. Met deze richtlijnen en met de inzet van precisiewapens worden de risico's van onbedoelde nevenschade zoveel mogelijk beperkt.

Risico's

Op korte termijn wordt geen verandering in de onzekere en gespannen veiligheidssituatie in Afghanistan verwacht. De dreiging tegen ISAF gaat niet uit van groots opgezette aanvallen omdat de OMF niet in staat worden geacht grootschalig op te treden. Eerder dient rekening te worden gehouden met het voortzetten van bestaande methoden, waaronder voornamelijk raketbeschietingen en allerhande vormen van bomaanslagen. Andere terroristische acties zoals zelfmoordaanslagen, het ontvoeren van militairen, het optreden van sluipschutters, en het binnenrijden van militaire bases met voertuigen voorzien van explosieven, kunnen echter niet worden uitgesloten. Dergelijke acties kunnen zijn gericht zowel tegen de bases waar Nederlandse militairen zijn gestationeerd als tegen zich verplaatsende eenheden op de wegen tussen de verschillende bases.

In Afghanistan zijn veel draagbare, van de schouder af te vuren luchtdoelraketten (Man Portable Air Defence Systems, MANPADs) aanwezig. Van veel wapensystemen is de inzetbaarheid echter twijfelachtig. Daarnaast is er een dreiging van klein-kaliber wapens, antitankwapens en luchtdoelartillerie die in groten getale aanwezig zijn. Deze wapensystemen vormen hoofdzakelijk een bedreiging bij het starten en landen van vliegtuigen. In de afgelopen periode hebben zich weinig incidenten met beschietingen vanaf de grond voorgedaan.

De medische risico's zijn met de inmiddels jarenlange ervaring met inzet in Afghanistan goed in kaart gebracht en te overzien. In Kabul en in Bagram bevinden zich goede medische voorzieningen van ISAF respectievelijk de coalitie van de operatie Enduring Freedom.

Alles bij elkaar acht de regering de risico's van de F-16 inzet reëel, maar niettemin aanvaardbaar gezien het belang van de missie.

Bevelsstructuur

ISAF is een door de VN-Veiligheidsraad gemandateerde operatie en staat onder leiding van de NAVO. Het hoofdkwartier van ISAF is op 13 februari jl. door het Eurocorps overgedragen aan Turkije. De bevelsstructuur is eenduidig en helder. De F-16 gevechtsvliegtuigen worden ter beschikking gesteld ('operational control') aan de commandant van ISAF, die ze kan inzetten voor de gestelde taken binnen de door Nederland geformuleerde voorwaarden. De commandant van de operatie Enduring Freedom heeft de bevoegdheid te voorkomen dat de activiteiten van ISAF en Enduring Freedom met elkaar in strijd raken ('authority to deconflict'). Nederland behoudt zoals altijd 'full command' over alle uitgezonden militairen en middelen.

Samenwerking met andere landen

Nederland werkt met een aantal Europese NAVO-landen die beschikken over F-16 vliegtuigen, samen in de 'European Participating Air Forces' (EPAF). In dat kader is van oktober 2002 tot oktober 2003 als onderdeel van de operatie Enduring Freedom samengewerkt met Noorwegen en Denemarken op de vliegbasis Manas in Kirgizië. Voor de komende inzet in Afghanistan heeft België laten weten belangstelling te hebben voor het leveren van een bijdrage aan ISAF. Met België vindt overleg plaats over de mogelijke samenwerking. Daarnaast worden nog verschillende andere mogelijkheden onderzocht voor samenwerking met landen, al dan niet behorend tot de EPAF.

Duur van de deelneming

De inzet van de F-16 eenheid is voorzien voor een jaar. Eventuele verlenging vergt separate besluitvorming.

Mandaat en rechtsbasis

Het mandaat van ISAF is vastgesteld in VN-Veiligheidsraadresolutie 1386 van 20 december 2001 en resolutie 1510 van 13 oktober 2003. Het mandaat behelst, op basis van Hoofdstuk VII van het VN-handvest, ondersteuning van de Afghaanse overgangsregering en haar opvolgers bij het handhaven van de veiligheid in heel Afghanistan opdat de Afghaanse autoriteiten, VN-personeel en personeel van internationale organisaties, betrokken in het bijzonder bij wederopbouw en humanitaire hulp, in een veilige omgeving kunnen opereren; alsmede het leveren van veiligheidsassistentie bij het uitvoeren van andere taken in het kader van het Bonn-akkoord. Met VN-Veiligheidsraadresolutie 1563 van 17 september 2004 is dit mandaat van ISAF verlengd tot 13 oktober 2005. In deze resolutie heeft de VN-Veiligheidsraad geconstateerd dat de toestand in Afghanistan nog steeds een bedreiging vormt voor de internationale vrede en veiligheid, en is opnieuw opgeroepen tot het leveren van bijdragen aan ISAF.

Juridische aspecten

ISAF en de Afghaanse regering zijn een statusregeling overeengekomen die de juridische positie van de ISAF-militairen regelt. Deze regeling is ook van toepassing op Nederlandse ISAF-militairen. Op basis hiervan behoudt Nederland exclusieve strafrechtelijke en tuchtrechtelijke rechtsmacht over Nederlandse ISAF-militairen.

Apache-detachement

Zoals verschillende malen aan Uw Kamer gemeld, onder meer in de brief van 23 december 2004, zal het in Kabul gestationeerde Apache-detachement operationeel zijn tot 31 maart a.s. en daarna worden teruggetrokken.

De Apache-helikopters zijn voor ISAF van grote waarde, maar tot op heden zijn er geen aanwijzingen dat andere landen in opvolging zullen voorzien. Verlenging van het Nederlandse Apache-detachement in Kabul behoort echter niet tot de mogelijkheden. Na de langdurige inzet van Apache-helikopters in Afghanistan en Irak zal de desbetreffende eenheid van de Koninklijke luchtmacht zeker een half jaar nodig hebben voor recuperatie en opleidingen alvorens men gereed is voor nieuwe uitzendingen.

Op 3 februari jl. heeft de chef Defensiestaf op verzoek van ISAF toestemming gegeven voor inzet van Apache-helikopters buiten het ISAF-gebied van Kabul, ten behoeve van het opsporen van het vermiste verkeersvliegtuig van Kam Air. Nederlandse Apache-helikopters hebben op 5 februari jl. het wrak gelocaliseerd. Later is assistentie verleend aan ISAF-eenheden die naar het verongelukte vliegtuig zijn gestuurd.

Provincial Reconstruction Team (PRT) in Baghlan

De Afghaanse regering heeft besloten dat gouverneur Mamozai van Baghlan wordt vervangen door Juma Khan Hamdard, een Pashtun. Deze is sinds 19 februari jl. in functie.

Het door Nederland geleide PRT heeft de afgelopen maanden zijn werk voortgezet en de lokale contacten geïntensiveerd en uitgebouwd. Zowel de plaatselijke bevolking als de plaatselijke autoriteiten treden het PRT positief tegemoet.

In de vele contacten die het PRT in Baghlan onderhoudt, wordt van Nederlandse zijde de boodschap uitgedragen dat de taken van het PRT liggen op de gebieden van het bevorderen van een stabiele en veilige omgeving en het vergroten van het gezag van de centrale overheid. Daarmee wordt bijgedragen aan een situatie waarin de centrale overheid, internationale organisaties en NGO's de wederopbouw ter hand kunnen nemen. In de brief van 23 december 2004 is uiteengezet dat het niettemin voor de acceptatie van het PRT, en daarmee voor de taakuitvoering en de effectiviteit ervan, van belang is dat het Nederlandse PRT in verband wordt gebracht met activiteiten die een tastbare verbetering van de levensomstandigheden van de plaatselijke bevolking opleveren.

In de op 2 juli 2004 verstuurde antwoorden op schriftelijke vragen over het besluit een PRT te ontplooiën in de provincie Baghlan (Kamerstuk 27925 nr. 134), alsmede in de op 26 oktober 2004 verstuurde antwoorden op schriftelijke vragen over de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken (Kamerstuk 29 800 V nr. 50), is aangekondigd dat een 'Civil Assessment' zou worden uitgevoerd om inzicht te krijgen in de structuur en achterliggende problemen van de Afghaanse samenleving in de provincie Baghlan. Deze 'Civil Assessment' is in december 2004 uitgevoerd door personeel van de in Budel gevestigde Cimic Group North. Naar aanleiding van de onderkende behoefte aan zichtbare activiteiten van het PRT, en mede op basis van de 'Civil Assessment' van de Cimic Group North, is een drietal terreinen onderkend waarop nieuwe activiteiten van het PRT in het kader van Cimic wenselijk zijn. Het betreft hier de versterking van het lokale bestuur, werkgelegenheid en civiele infrastructuur. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking heeft besloten hiervoor dit jaar een bedrag van 500.000 euro ter beschikking te stellen.

Financiën

De additionele uitgaven voor uitzending van het F-16 detachement voor een periode van een jaar worden geraamd op 14 tot 18 miljoen euro. De hoogte van de raming is gebaseerd op de

thans bekende en geïnteriseerde behoeften aan personeel en materieel. De betrokken additionele uitgaven komen ten laste van de structurele voorziening voor additionele uitgaven op de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS). Bij de raming is er van uitgegaan dat noodreparaties op de vliegbasis Bagram voor NAVO-financiering in aanmerking komen.

Bijlage: Overzicht uitgezonden Nederlandse militairen van 23 februari 2005

De minister van Buitenlandse Zaken

De minister van Defensie

Dr. B.R. Bot

H.G.J. Kamp

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking

A.M.A. van Ardenne - Van der Hoeven

Bijlage: Overzicht uitgezonden Nederlandse militairen

In totaal waren er op 23 februari 2005, 2388 militairen uitgezonden.

Balkan: 423 militairen

- ÷ 413 militairen in Bosnië (EUFOR, EUPM en EUMM)
- ÷ 4 militairen in Italië
- ÷ 6 militairen in Macedonië (Proxima)

Irak: 1679 militairen (MNF-I en NTM-I)

- ÷ 774 militairen in As Samawah
- ÷ 325 militairen in Tallil
- ÷ 242 militairen in Koeweit
- ÷ 209 militairen in Ar Rumaythah
- ÷ 50 militairen in Shaibah
- ÷ 20 militairen in Akrotiri (Cyprus)
- ÷ 15 militairen in Napels (Italië)
- ÷ 44 militairen op andere locaties in Irak

Operatie Enduring Freedom: 5 militairen

- ÷ 4 militairen bij Central Command in Tampa (Verenigde Staten)
- ÷ 1 militair in Bahrein

ISAF: 262 militairen

- ÷ 28 militairen op het hoofdkwartier in Kabul
- ÷ 95 militairen bij het Apache-detachement in Kabul
- ÷ 139 militairen bij het PRT in Baghlan

UNTSO (Midden-Oosten): 13 militairen

UN Organisation Mission in Democratic Republic of Congo: 1 militair

UN Operation in Burundi: 1 militair

Inzet Tsunami-hulpverlening (Indonesië): 4 militairen