

Hollandse Praktijken

Introductie¹

Dit paper is nadrukkelijk bedoeld om een discussie op gang te brengen over 3D – in dit stuk geïntegreerd beleid genoemd – zodat duidelijk wordt waar de mogelijkheden en beperkingen liggen voor met name de uitvoerders van dit beleid. Er is nog steeds onduidelijkheid over wat geïntegreerd beleid precies inhoudt en wat het doel ervan is. Op deze onduidelijkheid gaat het paper ook in. Het discussiestuk gaat geheel over Uruzgan.

Fundamentele vragen worden te weinig gesteld door ontwikkelingsorganisaties, militairen en diplomaten. Op zijn minst zouden de verschillende wederopbouw spelers zich de vraag moeten stellen hoe zij zouden willen dat Uruzgan eruit ziet binnen een bepaalde tijdspanne. Als er iets van een gemeenschappelijk idee is dan moet vervolgens de interventie zelf worden besproken en vooral de prioriteiten worden aangegeven, gegeven de kostbaarheid van tijd en middelen. Bescheidenheid in het stellen van doelen is iets dat voor alle 3D² actoren zou moeten gelden. Wederopbouw lijkt alles te behelzen: van opbouw van het veiligheidsapparaat tot aan het bouwen van scholen; van het opkrikken van de gezondheidssector tot aan het creëren van goed bestuur en het planten van fruitboompjes. Een goede start zou zijn om een selectie te maken van projecten die haalbaar en wenselijk zijn. Liever een focus op een kleiner aantal projecten dan op een groot aantal dat niet afgemaakt wordt of zelfs mislukt.

Als wederopbouw actor in Uruzgan is aan geïntegreerd beleid niet te ontkomen. Of een speler nu verregaande integratie in donorbeleid voorstaat of juist op een redelijk autonome wijze projecten wil uitvoeren - los van militairen en diplomaten - geïntegreerd beleid is een praktijk geworden, zij het niet altijd zoals op de tekentafel in Den Haag bedoeld. Alleen al het reizen naar Uruzgan betekent vaak vliegen in een toestel dat betaald wordt door de ambassade en het betekent landen op een militaire basis. Het betekent ook vaak: overnachten en eten op Kamp Holland, veiligheidsbriefings ontvangen van militairen, financiering krijgen van de Nederlandse ambassade voor projecten en sterke aanmoediging om projecten snel en zichtbaar te implementeren.

¹ De informatie voor dit stuk is verzameld in juni 2008 tijdens een verblijf op Kamp Holland met uitvoerige veldreizen in Uruzgan zonder militaire begeleiding. Waar nodig is de informatie geactualiseerd middels secundaire bronnen. Ten tijde van het veldwerk was de auteur werkzaam voor Cordaid maar de inhoud van dit artikel kan op geen enkele wijze in verband worden gebracht met Cordaid, noch met de huidige werkgever Healthnet TPO. De inhoud komt volledig voor rekening van de auteur.

² In dit stuk wordt gesproken van 'geïntegreerd beleid' in plaats van '3D'. Als het gaat om de actoren zelf die aan wederopbouw gestalte geven, wordt soms de term '3D actoren' gebruikt in plaats van 'geïntegreerd beleid actoren'.

Beknopte contextbeschrijving Uruzgan

Veel Afghanen die niet in Uruzgan wonen of er ooit geweest zijn, beschrijven de provincie als oerconservatief, gevaarlijk en achtergebleven. Uruzgan kan inderdaad als een conservatieve provincie worden omschreven. Relaties tussen mannen en vrouwen bijvoorbeeld, zijn in het openbare leven strikt gescheiden. Vrouwen ziet men weinig op straat, nog minder dan in een conservatieve provincie als Kandahar. Het klopt ook dat Uruzgan gevaarlijk is, al is dit erg afhankelijk van het betreffende district. In het algemeen staan de rurale gebieden niet onder controle van de Afghaanse overheid en hebben ook de internationale troepen hier weinig tot geen invloed. De kwalificatie ‘achtergebleven’ gaat zeker op voor Uruzgan. Achtergebleven in termen van de infrastructuur, gezag van de Afghaanse overheid, het onderwijs, etc. Uruzgan is decennialang geen aandachtsgebied geweest voor de centrale overheid en mede als gevolg daarvan is Uruzgan een van de armste provincies van Afghanistan.

Met de komst van ISAF en het beschikbaar komen van hulp gelden, is het aantal hulporganisaties sterk toegenomen. Een handvol lokale en internationale organisaties (en aannemers) was al werkzaam voor de komst van ISAF. Op hulporganisaties rust een vrij grote druk om projecten uit te voeren aangezien de vraag groot is en het aanbod (en de capaciteit) van organisaties gering is. De lokale overheid is zwak en niet bij machte om essentiële diensten te leveren aan de bevolking. Diensten zoals gezondheidszorg en onderwijs worden goeddeels door hulporganisaties geleverd. Van een (opkomend) maatschappelijk middenveld is in Uruzgan geen sprake. De inwoners identificeren zich met hun tribale groep en organiseren zich vrijwel niet op andere gronden. De economie is gebaseerd op kleinschalige landbouw en veeteelt waarbij opium een zeer voorname *cash crop* is.

De wederopbouw arena

Zoals eerder gemeld, is het aantal hulporganisaties toegenomen in Uruzgan. De meeste hulporganisaties hebben alleen een presentie in de provinciehoofdstad Tarin Kowt. Zij werken voornamelijk in de districten Tarin Kowt, Chora en Dae Rawood; precies de zogenoemde inktvlekken of invloedsferen van de Nederlandse militaire missie. Districten die minder of zelfs amper hulp ontvangen zijn: Shahid-e Hassas, Khas Uruzgan en Gizab. De Nederlandse ambassade is een grote speler in de wederopbouw arena, evenals de Nederlandse en Australische ISAF troepen. Troepen van de *Coalition Forces* spelen ook een rol in de wederopbouw maar de hulp die zij verlenen dient vooral militair-strategische doelen en niet de wederopbouw van Uruzgan *an sich*. Het geïntegreerde karakter van de Nederlandse inzet komt tot uiting in de plaatsing van diplomaten en ontwikkelingsexperts van BuZa op Kamp Holland, het Provinciaal Reconstructie Team en uiteraard de inzet van de militairen zelf. Internationale en nationale NGOs zijn strikt genomen geen onderdeel van het geïntegreerde beleid want de Nederlandse (geïntegreerde) inzet is gericht op het brengen van stabiliteit en het versterken van de legitimiteit van de Afghaanse overheid. De inzet van hulporganisaties is anders maar militairen en diplomaten zien ontwikkelingsactiviteiten als belangrijke of zelfs cruciale factor in het welslagen van de missie als geheel. Lokale hulporganisaties en/of aannemers zijn niet bezig met het welslagen van een buitenlandse missie en zij zijn ook niet geïnformeerd over de precieze doelstellingen van de missie; zij voeren projecten uit onder het principe ‘u vraagt, wij draaien’. Dit maakt dat het uitvoeringskanaal in theorie geen onderdeel is

van geïntegreerd beleid maar dat *de facto* wel is, zij het dat de Afghaanse uitvoerders van hulpprojecten zich hiervan niet bewust zijn.

Box: Fruitbomen in 3D

Bij een temperatuur van ruim in de veertig graden legt een Afghaanse boer uit dat zijn fruitboompjes hoognodig water moeten hebben voordat ze doodgaan door droogte. De boer staat temidden van een dorre vlakte, vlakbij de zogenoemde *green zone* – een lager gelegen strook groen aan weerszijden van de Tirin Rud rivier. De fruitboompjes zijn veelvuldig onder de aandacht gebracht in de Nederlandse media, evenals de befaamde saffraanvelden. In persberichten van Defensie wordt gemeld dat reeds 100.000 fruitboompjes, afkomstig uit Nederland, zijn uitgedeeld aan boeren en huishoudens. De distributie wordt verzorgd door Afghaanse uitvoerders, de financiering is afkomstig uit OS middelen, het projectmanagement is in handen van een Nederlands bedrijf en de Nederlandse ambassade ziet toe op een goed verloop van het project. In de persberichten wordt niet vermeld dat er nogal wat schort aan deze landbouw projecten. Het grootste probleem is water. Boeren in Uruzgan kunnen de fruitbomen met moeite van voldoende water voorzien omdat er bij de fruitboom distributies geen rekening is gehouden met irrigatie. De boeren vragen dan ook om pompen om het water uit de bodem te kunnen halen. Die verzoeken worden niet gehonoreerd omdat het grondwaterpeil dan teveel zou dalen.

Het is eenvoudig om vanaf de zijlijn kritiek te uiten op bovengenoemd project. De zeer moeilijke omstandigheden waaronder dergelijke projecten worden uitgevoerd, leveren grote uitdagingen op voor de betrokkenen. De inspanning die geleverd wordt, is zondermeer bewonderenswaardig. Echter, als kritiek geuit wordt door Afghanen zelf – van eerdergenoemde boer tot de directeur van Landbouw en van Afghaanse landbouwexperts tot het hoofd van de provinciale shura – dan moet die kritiek wel serieus worden genomen. De directeur van Landbouw heeft bijvoorbeeld aangedrongen op het distribueren van Afghaanse fruitbomen maar naar zijn zeggen waren de Nederlandse fruitbomen toen al per vliegtuig onderweg. Een ander kritiekpunt luidt dat Afghaanse boeren zich voor niets in het zweet werken omdat de boompjes vroeg of laat zullen doodgaan zonder de benodigde pompen.

Het project is een schoolvoorbeeld van hoe geïntegreerd beleid praktisch gestalte kan krijgen. Alle 3D actoren zijn erbij betrokken: het project wordt gefinancierd door de ambassade, het project wordt uitgevoerd door een bedrijf *in* de inktvlekken van de Nederlandse militairen en de implementatie is in handen van lokale NGOs. Maar past het project ook in de beoogde doelstelling(-en) van geïntegreerd beleid? Als de doelen omschreven worden als het bewerkstelligen van veiligheid en ontwikkeling voor de Afghanen opdat zij niet vervallen in terroristische activiteiten of simpelweg dat het project moet leiden tot meer draagvlak voor ISAF, dan lijken deze doelstellingen niet bereikt te worden. Als er al een link is tussen het project en de beschreven doelstellingen dan ondermijnt het project de doelstellingen eerder dan dat het deze onderschrijft. Het project levert immers geen veiligheid op voor de betrokken boeren en het leidt niet tot ontwikkeling als de boompjes doodgaan. Bovendien zijn de uitstralingseffecten op de missie hierdoor ook niet positief.

Geïntegreerd beleid, met welk doel eigenlijk?

Een Zweed zou wellicht argumenteren dat geïntegreerd beleid het doel heeft om de bevolking te helpen, een Amerikaan zou argumenteren dat het terrorisme op eigen bodem moet helpen voorkomen. De Nederlandse regering lijkt beide doelen na te streven. Maar binnen het geïntegreerde beleid en dan met name op uitvoeringsniveau zijn het de uitvoerders die ieder een ander idee hebben bij wat het doel zou moeten zijn. Voor hulporganisaties is het logisch dat de inspanning vooral op ontwikkeling gericht moet zijn, voor militairen is het logisch dat het beleid beoogt een veilige omgeving te creëren en voor diplomaten geldt vermoedelijk van allebei een beetje. In termen van doelgroepen kan gezegd worden dat hulporganisaties op de *good guys* gericht zijn terwijl militairen en in mindere mate diplomaten zich richten op de (potentiële) schurken en *spoilers*. Op zichzelf is het niet problematisch als er verschillende doelen worden nagestreefd en verschillende doelgroepen worden bediend. Echter, er is onduidelijkheid over wat de interventie precies behelst in algemene zin: is dat wederopbouw en uiteindelijk ontwikkeling of de terroristenjacht en uiteindelijk veiligheid in zowel Uruzgan als in Nederland? Voor een

hulporganisatie is dit algemene doel, de algemene agenda van groot belang want het maakt verschil of je met hulpprojecten wederopbouw faciliteert of terrorisme de kop in probeert te drukken. Hier komen we aan bij de discussie over mandaten. Net als het voor een militair van het allergrootste belang is om precies te weten wat zijn of haar mandaat is om *mission creep* te voorkomen, is het voor een hulpverlener van het allergrootste belang om ongebonden en betrekkelijk autonoom hulp te kunnen leveren aan de doelgroepen. Als de politiek open kaart speelt en duidelijkheid creëert over het precieze doel van de interventie dan is het voor de uitvoerders van de interventie eenvoudiger om hun positie en eventuele rol te bepalen in de interventie.

Geïntegreerd beleid en de praktijk van uitvoerende organisaties

Hulporganisaties werken op een andere manier en met een ander doel voor ogen dan de andere wederopbouw spelers (militairen en diplomaten). Voor het gros van de hulporganisaties staat voorop dat vanaf de basis wordt gewerkt via Afghaanse organisaties met het doel om (delen van) de samenleving opnieuw op te bouwen en om essentiële diensten te leveren. Geïntegreerd beleid, waarin de veiligheidsagenda van stabiliteit en democratisering prevaleert, biedt voor deze organisaties onvoldoende mogelijkheden om vanuit het eigen mandaat onderdeel te zijn van geïntegreerd beleid.

Uruzgan is wat dat betreft een moeilijke en uitdagende provincie. Veel Afghaanse organisaties in Uruzgan zijn puur gericht op het leveren van diensten en niet op bijvoorbeeld het complementair werken aan de lokale overheid en het meer gecompliceerde ontwikkelingswerk zoals maatschappijopbouw en werken aan verzoening. Donors mogen al tevreden zijn als de kwaliteit van de geleverde diensten voldoende is, laat staan dat van lokale organisaties in Uruzgan verwacht moet worden dat ze een maatschappelijk middenveld vormen. Het aantal lokale organisaties in Uruzgan is gering en ook hun capaciteiten zijn niet altijd voldoende om aan de grote vraag naar uitvoering van projecten te voldoen. Hier knelt het want alle 3D actoren moeten uit dezelfde vijver vissen waar het gaat om de implementatie van projecten door lokale uitvoerders. Vrijwel geen *expat* of zelfs staf van buiten Uruzgan is bereid om in Uruzgan te werken –buiten de veilige poorten van Kamp Holland- dus de capaciteit zal niet veel kunnen toenemen. Het gevolg is hevige concurrentie onder de lokale uitvoerders maar ook onder de financiers van die lokale uitvoerders. Dergelijke concurrentie is niet bevorderlijk voor de coördinatie van hulpactiviteiten, niet voor de kwaliteit van de hulp die geleverd wordt en ook niet voor de opbouw van een stabiel maatschappelijk middenveld waarvoor juist gemeenschappelijke drijfveren nodig zijn.

Vanuit bovenstaand perspectief gezien geldt voor de situatie in Uruzgan niet zozeer de vraag in hoeverre de wederopbouw inspanning geïntegreerd moet zijn maar meer de vraag hoe er beter gecoördineerd kan worden. Dat is de realiteit van de uitvoeringspraktijk. Coördinatie is op zich al een moeilijke taak want NGOs laten zich niet eenvoudig coördineren en voor Uruzgan geldt dat veel NGOs tamelijk onzichtbaar opereren om niet teveel de aandacht te trekken van lieden die tegen wederopbouw zijn. De oprichting van de zogenoemde *NGO Union*³ kan als een

³ Deze Unie is in juni 2008 opgericht en een initiatief van lokale NGOs die werkzaam zijn in Uruzgan. Het is nadrukkelijk een NGO unie dus de lokale overheid en het PRT kunnen zich niet aansluiten. Vanuit de gedachte van dit initiatief en het idee dat NGOs immers niet aan overheden gebonden zijn, is

positief teken worden opgevat. Pas als eenmaal een betere afstemming is bereikt, niet alleen tussen de NGOs onderling maar ook met het PRT en de Afghaanse ministeries, kan een volgende stap worden gezet. Ook hier geldt weer dat de praktische realiteit op de grond tot bescheidenheid moet nopen.

Box De integrale praktijk op Kamp Holland

De militairen en diplomaten op Kamp Holland zien de hulporganisaties graag komen want voor de eersten is dat een teken dat de omgeving blijkbaar dusdanig veilig is dat hulporganisaties aan de slag kunnen en voor de diplomaten kan het een indicator zijn voor een succesvolle, in vredesdividend resulterende dialoog met allerlei lokale leiders en *spoiler* groepen. Bovendien, het verlangen naar tastbare resultaten van de wederopbouw inspanning is groot. De ambassade, de militairen, de lokale bevolking en de lokale autoriteiten willen allemaal graag dat wederopbouw concreet gestalte krijgt in de vorm van vooral zichtbare hulpprojecten.

Maar is zo'n basis wel ingesteld op burgers die middels de ontwikkelingscomponent gestalte geven aan geïntegreerd beleid maar niet ingekwartierd (willen) zijn? Op de basis blijkt bijvoorbeeld dat het hart van de missie, het Provinciaal Reconstructie Team, zijn intrek heeft genomen op een stuk dat niet zomaar toegankelijk is voor bezoekers. Een ijzeren hek met toegangscode zorgt ervoor dat de polads, de osads, de civreps, het CIMIC team en tal van andere PRT-ers niet te spreken zijn voor ongekwartierde bezoekers. Enkel onder begeleiding en middels een afspraak kan een bezoeker de PRT *compound* op. Ook de wacht is niet ingesteld op mensen die het kamp 's ochtends verlaten in hun eentje want in zo'n geval wordt vriendelijk uitgelegd dat het onmogelijk is om zelfstandig de basis af te gaan; dat kan enkel als er iemand – een militair - toestemming heeft gegeven. Die toestemming is dus niet nodig maar bij het verlaten van het kamp blijft toch een gevoel achter dat er regels worden overtreden of op zijn zachtst gezegd dat de grenzen van de regels zijn opgezocht.

Na enkele dagen 'in het veld' geweest te zijn, zou men vermoeden dat 'ongekwartierde' ervaringen en de met moeite vergaarde informatie als het ware geabsorbeerd wordt op Kamp Holland, met name door de civiele vertegenwoordigers die niet op deze wijze reizen. Ook hier verbazing omdat het gehele PRT dusdanig druk is dat er geen tijd vrijgemaakt kan worden voor een *debriefing*. Uiteindelijk kan de informatie met een enkeling gedeeld worden tijdens een kopje koffie maar het algehele gevoel is toch dat Kamp Holland en dan met name het PRT een naar binnen gekeerde wereld is. Kamp Holland is en blijft een militaire aangelegenheid met een licht civiel tintje. Het is en blijft ook een stukje Nederland in het hart van Afghanistan. Als vanuit geïntegreerd beleid iets moet spreken van een gezamenlijke inspanning dan is de dagelijkse praktijk op Kamp Holland hier helaas geen goed voorbeeld van, althans voor de burgers die 'buiten de poort' werken.

Kansen en risico's van geïntegreerd beleid voor de diverse spelers

Voor hulporganisaties brengt geïntegreerd beleid speciale uitdagingen met zich mee. Vooral voor de organisaties die noodhulp en ontwikkeling combineren want hierbij moeten de vrij strikte regels van het humanitaire werk gecombineerd worden met het meer politieke ontwikkelingswerk. Vanuit humanitair oogpunt leidt geïntegreerd beleid tot een verpoliticing van hulp terwijl vanuit een ontwikkelingsperspectief het duidelijk en wellicht ook onoverkomelijk is dat hulp niet losgezien kan en moet worden van politieke processen. Beseft moet worden dat Afghanistan een bijzondere context is waarin zuiver humanitair denken en handelen weinig vruchtbaar is. Het gros van de hulp in Afghanistan is niet humanitair maar wederopbouw- en ontwikkelingsgericht. In Afghanistan wordt een conflict uitgevochten tussen radicale islamitische groepen en de Coalitie. Geen van beide heeft een boodschap aan een genuanceerd standpunt zoals onafhankelijkheid, neutraliteit en onpartijdigheid. De Geneefse conventies en de humanitaire principes zijn westerse denkbeelden en dus

dit logisch. Echter, het gebrek aan coordinatie van de wederopbouw inspanning zou een belangrijker argument kunnen zijn om juist wel andere spelers toe te laten.

verwerpelijk in de ogen van de strijdende radicale islamitische groepen. Dus het promoten van humanitaire principes met het oog op neutraliteit is vreemd als juist deze principes door een van de strijdende partijen als een teken van partijdigheid worden gezien. Deze redenering leidt ertoe dat het een zwak argument is in de Afghaanse context om afstand te nemen van geïntegreerd beleid omdat het tot politisering van hulp leidt. De Afghaanse wederopbouw context is simpelweg een politieke context waar een hulporganisatie zich alleen aan kan onttrekken door in ander land te gaan werken.

Het risico onderdeel te zijn van geïntegreerd beleid is voor een hulporganisatie met name dat hulp ingezet wordt om louter de veiligheidsagenda te dienen. Geargumenteed kan worden dat dit in Uruzgan inderdaad ten dele het geval is. De militaire agenda domineert waardoor de neiging ontstaat hulp ten goede te laten komen aan de *bad guys* en niet aan de *good guys*. Als het in een bepaald dorp onrustig is dan bestaat de kans dat dit dorp als eerste CIMIC projecten en QIPs tegemoet kunnen zien. In dit dorp moeten immers *hearts and minds* worden veroverd. Vredige dorpen of zelfs vredige stammen hoeven niet op hulp te rekenen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de Pashtun het overgrote deel van de hulp ontvangen. Sterker, ook de uitvoering van de hulp is vrijwel geheel in handen van Pashtun organisaties. De Hazara aan de andere kant van de rivier trekken aan het kortste eind. Dit heeft ook te maken met een ander uitvloeisel van de combinatie –dominante militaire agenda en geïntegreerd beleid – omdat de militairen normaliter niet veel verder reizen dan een straal van 10-15 kilometer van de bases. Hierdoor komen civiele vertegenwoordigers en diplomaten ook niet verder dan die afstand omdat ze immers altijd onder militaire begeleiding reizen. Een kans voor een hulporganisatie is om juist door die praktische en militaire beperkingen te kiezen voor een gebied waar het geïntegreerde beleid niet tot uitvoering komt.

Met het bovenstaande samenhangend, het monitoren van veelal door BuZa gefinancierde projecten is een groot probleem. De civiele staf van het PRT kan zelden of nooit met eigen ogen en zonder gewapende militairen zien hoe projecten verlopen. Men moet vertrouwen op informatie die door militairen of door Afghaanse betrokkenen wordt geleverd. Ook het identificeren van projecten kan voor deze staf slechts een papieren exercitie zijn. Slagen of mislukken van projecten blijft voor de buitenwereld en soms ook voor de civiele staf een groot raadsel. Evaluaties worden wel uitgevoerd maar dan betaald door BuZa zelf⁴. Deze handelswijze stuit hulporganisaties tegen de borst omdat zij zich normaliter van BuZa en andere donoren aan zeer strikte regels moeten houden waar het gaat om het plannen, monitoren en evalueren van projecten.

Geïntegreerd beleid betekent ook dat zoiets groots en complex als het opbouwen van een provincie alleen een gezamenlijke onderneming kan zijn. Echter - en hierbij

⁴ Zie bijvoorbeeld de evaluatie 'Three Years Later. A socio-political assessment of Uruzgan Province from 2006 to 2009.' Deze evaluatie werd uitgevoerd door The Liaison Office en betaald door de Nederlandse Ambassade. Indien een hulporganisatie zelf een evaluatie zou laten uitvoeren van een door BuZa betaald project of programma dan zou dit niet geaccepteerd worden. De gematigd positieve toon van de evaluatie is direct gebruikt om het Nederlands publiek te overtuigen van het nut van de missie in Uruzgan. Ook methodologisch gezien moeten vraagtekens worden gezet bij de evaluatie. Bijvoorbeeld de projecten zelf worden niet geëvalueerd en bovendien is de informatie over deze projecten afkomstig van vooral BuZa bronnen.

moeten NGOs ook de hand in eigen boezem steken – coördinatie is tot op heden in Uruzgan een groot probleem gebleken waardoor er van een gezamenlijke onderneming weinig sprake is. NGOs laten zich per definitie moeilijk coördineren, militairen moeten doen wat de politiek ze opdraagt en diplomaten houden er altijd verschillende en vaak onzichtbare agenda's op na. Om van zo'n bonte club actoren een werkelijk gezamenlijke inspanning te maken is een hachelijk karwei.

Een laatste punt dat hier genoemd wordt is dat geïntegreerd beleid kan leiden tot tunnelvisies. Voor het Nederlandse publiek is Uruzgan Afghanistan en dat geldt ook voor de diplomaten, militairen en in mindere mate de hulpverleners. Financiering is gericht op Uruzgan, veiligheid beperkt zich tot de inktvlekken en hulpverlening vindt dus ook plaats binnen de provincie omdat de financiering geografisch geoormerkt is. Wat hierdoor ontstaat, is een stukje Nederland in Afghanistan. Nederlandse fruitbomen gaan naar de provincie, Nederlandse business formats worden toegepast op kleine Afghaanse ondernemers, Barnevelder kippen worden ingevlogen, etc. Hulpverleners staan sceptisch tegenover zo'n stukje Nederland in Afghanistan want klassiek ontwikkelingsdenken gaat juist uit van voortbouwen op bestaande initiatieven, van onderaf werken en niet trachten uitheemse ideeën te transplanteren. Dit is nu juist wat er in Uruzgan gebeurt. Maar ook hier kan een kans of misschien zelfs taak liggen voor hulporganisaties. Zijn zij niet bij uitstek geschikt en toegerust om de scherpe randjes van het geïntegreerde beleid af te vijlen? Een basale vraag blijft echter wat er van die dominante focus op Uruzgan overblijft wanneer de militairen vertrokken zijn. Wie denkt er bijvoorbeeld nog aan Baghlan? Geen journalist die Baghlan bezoekt en weinigen die weten hoe het gesteld is met de hulpprojecten die in 'de Nederlandse periode' zijn opgestart. 'We' zaten in Baghlan om min of meer dezelfde redenen als we nu in Uruzgan zijn, namelijk wederopbouw én de gedachte dat het bestrijden van terrorisme het belang dient van Afghanen, Nederlanders en de internationale gemeenschap als geheel. Of de Hongaren hun taak net zo serieus opvatten als de Nederlanders destijds blijft in het ongewisse; de focus is Uruzgan nu – of Baghlan nu een nieuw terroristenbolwerk aan het worden is of niet. Het is legitiem om te concluderen dat niet de behoefte van de Afghanen aan wederopbouw leidend is en zelfs niet de bestrijding van terrorisme maar simpelweg de aanwezigheid van Nederlandse militairen. Dat bepaalt of er media aandacht is en daarmee aandacht van het Nederlandse publiek en dat bepaalt ook of er Nederlandse hulp gelden beschikbaar komen in het operatiegebied van de militairen.

Box De integrale praktijk op Kamp Holland deel 2

De integrale gedachte van samenwerking tussen de vertegenwoordigers van de ministeries van Defensie, BuZa en OS kan aan den lijve worden ondervonden bij een bezoek aan Kamp Holland. Mensen van verschillende achtergronden werken en leven 24 uur per dag samen. Er wordt samen gegeten, gesport, ontspannen en gewerkt. In zo'n setting kan het gevoel ontstaan dat er inderdaad in een coherente en gecoördineerde manier wordt gewerkt.

Maar kan het model van 'samen werken, samen eten en samen slapen' ertoe leiden dat het samenhorigheidsgevoel weinig van doen heeft met de realiteit buiten de poorten van het kamp? Om toch enige interactie te hebben met de mensen 'buiten', de Afghanen en de paar expats, is er een

speciale ontmoetingsplek gecreëerd binnen het kamp. Hier vinden ontmoetingen plaats tussen de twee ver van elkaar verwijderde werelden. Afghanen komen het kamp binnen op voorwaarden die gesteld zijn door de Nederlanders; zij worden uitgebreid doorzocht, telefoons worden ingeleverd, pasjes worden omgehangen en begeleiding staat gereed om de bezoekers te escorteren.

De vraag doemt op in hoeverre het bovenstaande nog iets te maken heeft met de realiteit van de gewone man of vrouw in Uruzgan. En zijn de Nederlandse gastheren (Afghanen zien dat omgekeerd) wel in staat om die realiteit te begrijpen in een dusdanig kunstmatige setting? Helaas moet de conclusie worden getrokken dat dat amper het geval is. Er is inderdaad sprake van een toenemende integrale praktijk maar dit is een Hollandse praktijk en geen Afghaanse. Het gevolg is dat de echte wereld buiten de poorten onbekend blijft, dat informatie die de poorten binnenkomt veelal gekleurd is en niet zelf of zonder geweer vergaard is. Als het contact met die echte wereld zo beperkt is dan moet afgevraagd worden of het winnen van *hearts and minds* haalbaar is en of het gekozen model voor wederopbouw wel het juiste is. Voor het gros van de hulporganisaties die met Afghaanse partners samenwerken en in directer contact staan met de Afghanen zal het huidige model voor wederopbouw daarom weinig opties bieden. Dat is een probleem want een fors deel van de uitvoering ligt juist bij de hulporganisaties.

Conclusie

De Nederlandse minister van Defensie heeft zich openlijk afgevraagd wat er van de Nederlandse inspanningen terecht zal komen als na 2010 de provincie mogelijk in andere handen valt. Dat is een goede en prangende vraag want zoals uit dit artikel blijkt, is de geïntegreerde aanpak tot dusver vooral ook een inherent Nederlandse aanpak met Nederlandse karaktereigenschappen waardoor een andere mogelijkheid niet zomaar de ingezette koers kan vervolgen, zeker de Amerikanen niet. Het risico is aanzienlijk dat we een herhaling van 'Baghlan' zullen zien waardoor elk zicht verdwijnt op de inspanningen met het vertrek van de Nederlandse militairen en diplomaten. Reeds gestarte hulpprojecten met een langere tijdslijn zullen worden afgerond waarmee in ieder geval een deel van de wederopbouwinspanning gewaarborgd blijft. Op papier heeft geïntegreerd beleid elementen in zich waar weinig mensen bezwaren tegen kunnen hebben: betere samenwerking tussen de diverse ministeries en departementen op 'Den Haag niveau' en op veldniveau, en ruim aandacht voor de verbanden tussen zowel veiligheid als ontwikkeling in het interventiegebied. De uitvoeringspraktijk laat echter zien dat als de veiligheidsagenda domineert er van een geïntegreerde aanpak weinig sprake is. Bovendien laat deze praktijk zien dat de uitvoeringskanalen van de interventie niet zijn toegerust of zelfs niet op de hoogte zijn van het beoogde doel van de geïntegreerde aanpak. Hier doemt een pijnlijke vraag op want als uitvoerders zoals lokale en internationale hulporganisaties onbekend zijn met dit doel, is de Nederlandse regering hier dan wel bekend mee? De praktijk van geïntegreerd beleid heeft tot dusverre duidelijk gemaakt dat een heldere visie ontbreekt en dat de inspanning meer iets in zich heeft van een wens om gezamenlijk te opereren dan dat er sprake is van een daadwerkelijk coherente aanpak waarin veiligheid en ontwikkeling in de juiste balans zijn. De opdracht is aan de politiek om opnieuw naar de tekentafel te gaan en het geïntegreerde beleid te herontwerpen. Als in dit herontwerp de geleerde lessen uit de praktijk worden opgenomen en op zijn minst doelen worden beschreven en de gewenste eindstaat van een geïntegreerde interventie dan zou dat een goede en ook noodzakelijke stap zijn. Deze stap is des te noodzakelijker nu openlijk wordt gezinspeeld op een verblijf in Uruzgan na 2010. En als men dan toch om de tafel zit dan kan ook aan zoiets worden gedacht als een exit strategie want ook op dat front blijft het stil.