

Kaki voor het bloeden

*De Nederlandse Provinciale Reconstruction Teams in Uruzgan
2006-2010*



Jonne Zwanikken 3007081

16-04-2012

Begrippenlijst

ANA	Afghan National Army
ANP	Afghan National Police
ASIC	All Source Intelligence Cell
AUS	Australia
BG	Battle Group
C	Commandant
CIMIC	Civil Military Cooperation
CIVREP	Civilian Representative
CMO	Civil-Military Operations
COIN	Counterinsurgency
CSE	CIMIC Support Element
CS/XO	Executive Officer
CULAD	Cultural Advisor
DIVI	Defensie Inlichtingen en Veiligheidsinstituut
DynCorp	US-organisatie voor training AN(A)P
FOB	Forward Operating Base
FSA	Functional Specialist Agriculture
FSI	Functional Specialist Infrastructure
FSH	Functional Specialist Health
GN	Genie
HUMINT	Human Intelligence
InfoOps	Information Operations
ISAF	International Security Assistance Force
ISTAR	Intelligence, Surveillance, Target Acquisition, and Reconnaissance
LOG	Logistiek
MP	Militaire Politie
MT	Missie Team
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non Governmental Organization
OEF	Operation Enduring Freedom
OMF	Opposing Militant Forces
OS(T)AD	Ontwikkelingsamenwerking en (Tribaal) adviseur
PEP	Poppy Elimination Programme
PMT	Police Monitoring Team
POLAD	Political Advisor
PRT	Provincial Reconstruction Team

PSE	PsyOps Support Element
PsyOps	Psychological Operations
ROE	Rules Of Engagement
S2	Sectie inlichtingen
S3	Sectie Operaties
S8	Sectie Command, Control, Computers and Communicatons
SF	Special Forces
SSR	Security Sector Reform
TFE	Tactical Force Element
TFU	Task Force Uruzgan
UN	United Nations
USAID	US Agency for International Development

Inhoudsopgave

Begrippenlijst	2
Voorwoord	5
Inleiding	7
Het Provincial Reconstruction Team: Conceptueel Kader	10
Counterinsurgency.....	13
Nation-building	14
Task Force Uruzgan: De missie.....	17
De verlenging	18
Het Provincial Reconstruction Team: De uitvoering	22
Task Force Uruzgan	23
Conclusie.....	28
Literatuur	30

Voorwoord

Op 1 augustus 2010 droeg Nederland het commando van Task Force Uruzgan (TFU) over aan het Amerikaans geleide Combined Team Uruzgan. Nederland was vier jaar NAVO's Lead Nation geweest in de zuidelijke Afghaanse provincie. Een hoogopgelopen vete tussen regeringspartijen CDA en PvdA over een mogelijke nieuwe verlenging van de missie had kort daarvoor geleid tot de val van het kabinet Balkenende IV. Het was de eerste keer dat een Nederlands kabinet viel over een buitenlandpolitieke discussie.¹ Niet alleen op politiek vlak was de missie omstreden. De Nederlandse strijdkrachten werden in Uruzgan geconfronteerd met het hoogste geweldsspectrum sinds de Koreaoorlog begin jaren vijftig.² Tussen 2006 en 2010 eiste de operatie de levens van vierentwintig militairen, waaronder de zoon van Commandant der Strijdkrachten Peter van Uhm, en leidde tot nog eens veertig gewonden. Daarnaast worden de totale kosten van de diplomatieke, militaire en opbouwinspanningen van de TFU tussen 2006 en 2010 geraamd rond de twee miljard euro³.

Stabilisatiemissies zoals die in Uruzgan vinden veelal plaats in verre landen met weinig herkenbaarheid voor de Westerse belastingbetaler. Ook blijkt de situatie ter plekke een stuk gecompliceerder dan vooraf werd voorgesteld. Meetbare successen blijven uit of volgen te traag, soms gevolgd door cynisme en scepsis over de achterliggende intenties van de politieke en militaire opdrachtgevers. Toch begint dit proces vaak met aanzienlijk maatschappelijk draagvlak, vooral wanneer een conflict voldoende constructieve media aandacht heeft weten te genereren. De drang om "iets te doen", ook wel het CNN-effect genoemd, is vrij sterk gebleken. Daarnaast benadrukt de Nederlandse grondwet "handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde". De corresponderende artikelen 90 en 97 uit 2000 zijn internationaal zelfs vrij uitzonderlijk. Deze hoogdravende ambitie heeft wereldwijd zowel waardering als spot en ergernis los gemaakt. Het "opgeheven vingertje" van een klein land zonder geopolitiek gewicht en resultaatsverplichting is niets meer dan gemakzuchtig narcisme, aldus de critici. Desondanks werd de missie, of liever gezegd de uitgezonden militairen zelf, gesteund door een aanzienlijk deel van de Nederlandse bevolking⁴.

Waarom ondernemen we toch deze missies? Grondstoffen, mensenrechten, de invloed van de oorlogsindustrie, de proselitistische reflex en de democratische vrede-theorie: de redenen die veelal worden opgeworpen zijn doorgaans moeilijk te bewijzen. De (vermeende) belangen en autonome dynamica die dit soort missies faciliteren en op hun beurt ook zelf genereren zijn vaak moeilijk kwantificeerbaar en contra-intuïtief. Is dit een indicator van het veelal ongecoördineerd handelen van groepen mensen, doorgaans irrationelere actoren dan we zelf zouden willen toegeven? Dit is een van de vele redenen waarom deze grootschalige consumptie van tijd, geld en mensenlevens zo intrigeert. Een controversiële onderneming van deze omvang verplicht dan ook tot een kritische beschouwing vanuit diverse invalshoeken. Het volgende stuk is mijn duit in het zakje van "Uruzgan".

Ik wil graag mijn scriptiebegeleider Christ Klep bedanken voor zijn geduld, inzicht, inspiratie en alle levendige gesprekken tussen twee onverbeterbare vakidioten, de militairen van de instructiegroep analyse van het Defensie Inlichtingen en Veiligheidsinstituut voor hun hartelijkheid en behulpzaamheid. Mijn geïnterviewden die ik helaas

¹ C. Klep, *Uruzgan. Nederlandse militairen op missie, 2005-2010* (Amsterdam 2011) 9.

² S. Derix, 'Defensie verrast door vele gevechten Uruzgan', *NRC Handelsblad*, 12 april 2008, 1.

³ H. Chin-A-Fo, 'Nederland draagt commando Uruzgan over', *NRC Handelsblad*, 1 augustus 2010, 4.

⁴ Klep, *Uruzgan*, 32.

niet bij naam zal kunnen noemen, Mathijs Gloudemans en Sebastiaan Bode voor hun advies en mijn familie en vrienden voor hun niet aflatende steun en vertrouwen.

Inleiding

Op 23 april 2011 was voormalig minister van defensie Eimert van Middelkoop (Christenunie) te gast bij het VPRO-radioprogramma Argos. Hier liet hij zich kritisch uit over het boek *Uruzgan: Nederlandse militairen op missie, 2005-2010* van militair-historicus Christ Klep. Van Middelkoop is met name kritisch over de gestelde Nederlandse ambitie tot statebuilding in Afghanistan: “We hadden geen ambitie voor statebuilding, de kern was terrorismebestrijding... We zijn onze verplichtingen aan de NAVO nagekomen.”⁵ Maar was dit vanaf het begin aan zo duidelijk? Was er vanuit de betrokken partijen geen enkele intentie tot statebuilding? Wat deed Task Force Uruzgan dan wel precies, was het inderdaad een terrorismebestrijdingsmissie? Het doel van deze masterscriptie is niet om het gelijk dan wel ongelijk van ofwel Van Middelkoop en Klep⁶ aan te tonen, maar een antwoord op deze vragen te verschaffen door te kijken naar de reële uitvoering van TFU als instrument, tegenover de opzet en het politiek discours achter de missie. In andere woorden, ik wil onderzoeken wat Task Force Uruzgan moest zijn, en wat het uiteindelijk geworden is. Ook zal ik pogen een verklaring te bieden wanneer zich verschillen voordoen tussen deze twee werkelijkheden.

Voor de uitvoer hiervan zal ik me richten op het *Provincial Reconstruction Team* (PRT), de civiel-militaire “kern”⁷ van TFU en de grootste beoogde uitvoerende eenheid van de missie. De PRT is bovendien interessant omdat het een relatief nieuw soort eenheid is, geheel gemodelleerd naar hedendaagse opvattingen over *counterinsurgency*. Na een korte schets van de missie zal ik de achtergrond en het conceptueel raamwerk van deze eenheid toelichten. Hierbij komen twee belangrijke theoretische begrippen naar voren: het eerder genoemde *counterinsurgency* en *statebuilding*. Hoewel ik niet de ruimte heb uitvoerig uit te weiden over deze twee operationele kaders zal ik ze, gezien hun rol in de planning en uitvoer van de missie, toch kort toelichten. Het conceptueel raamwerk van het Provincial Reconstruction Team zal geschetst worden middels Kamerstukken, overheidspublicaties, militaire doctrine en wetenschappelijk materiaal. Voor analyse van de missie uitvoering maak ik gebruik van onder meer Klep’s boek *Uruzgan* en Ahmed Rashid’s *Descent into Chaos: The United States and the Failure of Nation Building in Pakistan, Afghanistan, and Central Asia*. Hiernaast zal ik veelvuldig gebruik maken van evaluatierapporten, nieuwsberichten en mijn interviews met S2 (Sectie Inlichtingen) stafofficieren van diverse PRT rotaties, en twee *psychological operations* en *information operations* officieren. Ik heb voor deze respondenten gekozen, omdat inlichtingen gerelateerde eenheden cruciaal zijn voor alle abstractieniveaus van asymmetrische en irreguliere conflicten zoals in Afghanistan⁸. Ook hebben deze elementen veelal een superieure informatiepositie ten opzichte van overwegend kinetische eenheden zoals de *Battle Group*. Deze verschillen zullen in de loop van het stuk verduidelijkt worden.

Laat ik beginnen te vermelden dat Task Force Uruzgan niet de eerste militaire betrokkenheid van Nederland in Afghanistan was. Na de terroristische aanslagen van 11 september 2001 had Nederland al snel enkele marine eenheden aangeboden ter ondersteuning van de Amerikaanse contraterreur Operation Enduring Freedom (OEF). In 2005 werd de steun aan OEF verder uitgebreid door 250 *Special Forces*, mariniers en een helikopterdetachement naar Zuid-Kandahar te sturen. Als onderdeel van de minder controversiële International Security Assistance Force (ISAF) van de NAVO werden in 2002 250 Nederlandse militairen ondergebracht in een Duits bataljon. Van februari

⁵ Eimert van Middelkoop in het VPRO programma “Argos” op Radio 1, 23 april 2011.

⁶ Tevens scriptiebegeleider van de auteur

⁷ Brief van de ministers van buitenlandse zaken, van defensie en voor ontwikkelingsamenwerking ‘27925: Bestrijding internationaal terrorisme, Nr. 193’ *Tweede kamer der Staten-Generaal*, 22 december 2005, 2.

⁸ S.N. Kalyvas, *The Logic of Violence in Civil War*, (New York 2006), 174.

tot augustus 2003 werd het ISAF-commando geleid door een samenwerkingsverband van Duitsland en Nederland. In 2004 kwam het NAVO-verzoek om de ISAF-aanwezigheid vanuit Kabul naar het noorden uit te breiden in aanloop naar de verkiezingen in september dat jaar. Vervolgens besloot de Nederlandse regering op 28 juni 2004 de leiding te nemen over een *Provincial Reconstruction Team* in Pol-e-Khomri, in de provincie Baghlan.⁹ Toen ISAF besloot verder uit te breiden naar het onrustige zuiden liet Nederland, na verscheidene provincies overwogen te hebben, zijn oog vallen op het 350.000 inwoners tellende Uruzgan. De twee na armste provincie van het land stond bekend als zelfs voor Afghaanse begrippen conservatief en was het voormalige toevluchtsoord van Taliban leider Mullah Omar. Ook was de met 30.000 km² relatief kleine provincie het strijdtoneel geweest van Hamid Karzai's eerste grote overwinning jegens de Taliban in november 2001. Tijdens deze slag bij Tarin Kowt wist de toekomstige Afghaanse president dankzij Amerikaanse special forces een tegenaanval van de recent verdreven Taliban af te slaan. De provincie was ondanks zijn "behapbare" omvang en geringe strategische betekenis een belangrijke thuishaven voor de zogenaamde Opposing Militant Forces (of OMF, een militaire verzamelnaam voor Al-Qaida, het Haqqani netwerk, de nationaal islamistische Quetta Shura Taliban, Hezb-i Islami Gulbuddin en alle andere vijandige krijgsheren, militante netwerken, stammen, criminele organisaties en gelegenheidsguerrilla's, veelal aangeduid als: "de Taliban")¹⁰. Omdat Nederland een missiedeelgenoot nodig zou hebben werden verkennende gesprekken gevoerd met onder andere Engeland en Canada. Australië was echter al enige tijd actief in Uruzgan en beschikte bovendien over een moderne expeditionaire krijgsmacht. Het was dan ook niet verrassend dat dit de buitenlandse partner van TFU zou worden.

Task Force Uruzgan was een onderdeel van de International Security Assistance Force (ISAF). ISAF was na de Bonn-conferentie over de toekomst van Afghanistan in 2001 opgericht onder de "hoofdstuk VII" VN-resolutie 1386:

*"In support of the Government of the Islamic Republic of Afghanistan, ISAF conducts operations in Afghanistan to reduce the capability and will of the insurgency, support the growth in capacity and capability of the Afghan National Security Forces (ANSF), and facilitate improvements in governance and socio-economic development in order to provide a secure environment for sustainable stability that is observable to the population."*¹¹

TFU was ondergebracht bij ISAF Regional Command South en had tijdens zijn 4-jarige looptijd een wisselende omvang van 1.200 tot 1.700 man. Het gros hiervan was gestationeerd in Kamp Holland (de Nederlandse K werd gevoerd als ode aan de populaire minister van Defensie Henk Kamp) in de provinciale hoofdstad Tarin Kowt. (Zie figuur 1) Aan de rand van de onrustige Baluchivallei werd de voorpost Poentjak opgericht. Het tweede, kleinere hoofdkamp van TFU was Camp Hadrian in het 60 kilometer westelijk gelegen Deh Rawod, op zijn beurt weer ondersteund door voorpost Volendam. Kamp Holland had een omtrek van ongeveer 10 kilometer en bevatte onder meer een uitgebreid veldhospitaal en een vliegveld. Een zwaarbewapende *Battle Group* van gemechaniseerde infanterie en pantserhouwitsers moest de veiligheid waarborgen. Deze onderhield een kort lijntje met de Nederlandse F-16's en Chinooks op het vliegveld van Kandahar en de Apache helikopters in Kamp Holland, die formeel onder een afzonderlijke ISAF Air Task Force vielen.¹² In Kamp Holland stonden ook de onbemande Sperwer verkenningsvliegtuigjes die een extra paar ogen in de lucht verzorgden. Toch had al deze indrukwekkende

⁹ Brief van de ministers van buitenlandse zaken, van defensie en voor ontwikkelingsamenwerking 'Bestrijding internationaal terrorisme', Dossier 27925 Nr. 133' *Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 28 juni 2004, 1.

¹⁰ Hierna: de OMF

¹¹ International Security Assistance Force, *About ISAF* <http://www.isaf.nato.int/mission.html>

¹² Doctrine Division of the Netherlands Defence Staff, *"Provincial Reconstruction Teams": deployment in Afghanistan*, (Den Haag 2008), 22.

mankracht en materiaal slechts een ondersteunende functie: de beoogde “kern” van TFU bestond uit een zogenaamd *Provincial Reconstruction Team* (PRT).¹³



Figuur 1. ISAF-kaart van Uruzgan¹⁴

¹³ 27925:133 Tweede kamer, 2.

¹⁴ <http://blogs.rnw.nl/vredeenseveiligheid/2009/07/09/mariniers-vertrokken-naar-uruzgan/>

Het Provincial Reconstruction Team: Conceptueel Kader

De terroristische aanslagen van 11 september 2001 hadden de overtuiging van de internationale gemeenschap versterkt dat zwakke staten zoals Afghanistan een potentiële bron van onveiligheid en terrorisme waren. De Taliban leider Mullah Omar weigerde de opdrachtgever van de aanslagen, Al-Qaida voorman Osama bin Laden uit te leveren. Vervolgens besloten de Verenigde Staten over te gaan op een offensief in samenwerking met de oppositionele Noordelijke Alliantie. Terwijl de al snel verjaagde Taliban zijn wonden likte, besloot de internationale gemeenschap dat het land niet nogmaals terug mocht vallen tot anarchie en hulp nodig had in zijn transitie naar stabiliteit en ontwikkeling. Omdat deze taak buiten het traditionele militaire takenpakket viel en diplomatieke- en ontwikkelingsorganisaties hun werk niet overal zonder bescherming konden doen moest er een oplossing komen die de werkzaamheden van deze groepen integreerde. Deze *comprehensive approach* ging er vanuit dat zowel de oorzaken als de beëindiging van conflicten vaak niet militair van aard zijn. Veiligheid, wederopbouw en goed bestuur zijn interdependent en dragen zo bij aan stabiliteit en ontwikkeling. Dit kwam overeen met de in Nederland populaire “3-D” aanpak (*Defense, Development en Diplomacy*). Zo zou de verharding van wegen werkgelegenheid creëren, de invloed, mobiliteit en legitimiteit van de regering vergroten, de lokale economie stimuleren en de plaatsing van IED's (*Improvised Explosive Devices* of “bermbommen”) compliceren.¹⁵ Om dit te realiseren was een integrale inzet van militaire, diplomatieke en reconstructiemiddelen noodzakelijk.¹⁶

Het Provincial Reconstruction Team was een Amerikaanse uitvinding voortgekomen uit de Coalition Humanitarian Liaison Cell (CHLC). Deze “chiclets” werden in 2002 voor het eerst ingezet onder *Operation Enduring Freedom* (OEF) na de omverwerping van het Taliban regime. Deze teams bestonden uit tien tot twaalf man die humanitaire noden in kaart moesten brengen en kleine projecten implementeerden om het vertrouwen van de bevolking te winnen. Uit de chiclets ontstonden vervolgens de aanzienlijk grotere *Joint Regional Teams*: civiel-militaire constructies om de legitimiteit van de regering te vergroten, de veiligheidsector te versterken en (weder)opbouw te faciliteren. Vervolgens werd de naam veranderd in Provincial Reconstruction Team, om de betrokkenheid van de Afghaanse overheid te benadrukken.¹⁷

Eind 2003 had OEF reeds acht PRT's opgericht, zorgvuldig gepositioneerd om toegang te hebben tot de grootste etnische groeperingen van Afghanistan.¹⁸ In 2003 kreeg de NAVO de leiding over ISAF om de zoektocht naar nieuwe deelnemende landen te vereenvoudigen. Toen VN-resolutie 1510 in 2003 ISAF's operatiegebied vergrootte van Kabul tot heel Afghanistan, kregen de PRT's een grote rol toegedicht om dit nieuwe mandaat in de praktijk ten uitvoer te brengen.¹⁹ Het PRT van Kunduz werd eind dat jaar als eerste overgedragen door Amerikaanse troepen onder Operation Enduring Freedom aan Duitse ISAF militairen. Uiteindelijk zouden alle OEF PRT's aan ISAF overgedragen worden. Ondanks de naam opereerden niet all PRT's noodzakelijkerwijs op provinciaal niveau. Er bestond ook geen vastgelegd PRT model waardoor het takenpakket van de verschillende teams in de praktijk nogal uiteenliep. Zo bemiddelde het Britse PRT in Mazar e Sharif succesvol in de bloederige vete tussen de generaals Dostum en Atta terwijl in Kunduz een radiostation en een drietalige krant gelanceerd werden.²⁰ Deze inherente plooibaarheid stelde de PRT's in staat flexibeler in te springen op lokale behoeften. Bovendien was dit gunstig voor

¹⁵ Interview S2 stafofficier, PRT rotatie 3, 2 juli 2010.

¹⁶ Doctrine Division, *PRT's*, 3.

¹⁷ P.V., Jakobsen, 'PRTs in Afghanistan: Successful but not sufficient', *Danish Institute for International Studies*, (2005) 12-13.

¹⁸ ISAF, *PRT Handbook Edition 4* (2010) 92-93.

¹⁹ Jakobsen, *PRTs*, 11.

²⁰ ISAF *PRT Handbook*, 93.

het aantrekken van potentiële ISAF partners met eigen strenge missievoorwaarden of een gereserveerd electoraat. De keerzijde was dat er bij veel NGO's en andere organisaties nogal wat verwarring bestond over wat een PRT precies was of deed.²¹

De eerste PRT's kristalliseerden uit tot grofweg drie verschillende modellen: het Amerikaanse, het Britse en het Duitse (zie figuur 2). Het Amerikaanse model bestond uit minder dan 100 man, voornamelijk bezig met beschermingstaken en korte-termijnprojecten om steun te winnen voor de militaire aanwezigheid. Het Britse model was iets groter, en richtte zich voornamelijk op bemiddeling tussen rivaliserende krijgsheren en *Security Sector Reform* (SSR), een verzamelterm voor de opbouw en hervorming van het Afghaanse veiligheidsapparaat en programma's voor ontwapening en drugsbestrijding. Een typisch Duits PRT had ruim 300 leden en kende een strenge scheiding tussen de militaire en omvangrijke civiele component. Dit had zelfs beschikking over een eigen compound dankzij de toenmalige goede veiligheidssituatie in het Noorden.²² Maar de specifieke samenstelling en doelstellingen van een PRT reflecteerden toch vooral de nationale politieke agenda van het betrokken land.²³ In Duitsland is militair optreden bijvoorbeeld zeer omstreden en daarom moest zijn PRT vooral het werk van hulporganisaties faciliteren. Andere ISAF leden zetten hun middelen in voor langdurige capaciteitsopbouw in het kader van *state-building*, of soms juist voor het pragmatisch creëren en onderhouden van een clientèle systeem van krijgsheren met als doel de OMF te verdrücken.

²¹ M. Grandia Mantas, 'Provincial Reconstruction Teams: Symbool van NAVO-commitment in Afghanistan of meer?' *Militaire Spectator*, vol. 179, 10-2010, 485.

²² ISAF PRT Handbook, 93.

²³ Grandia Mantas, *Provincial*, 492.

	Principal focus	Military involvement in reconstruction	Degree of civil-military integration	Degree of civil-military integration Responsiveness to UN and NGO suggestions
US-led PRTs	Quick impact reconstruction, winning hearts and minds	Considerable involvement	Integration, civilian personnel embedded in military teams	Limited
UK-led PRTs	Security sector reform, active patrolling	Limited involvement	Joint leadership, operational autonomy, separate reporting mechanisms	High
German-led PRTs	Force protection, enabling civilian reconstruction	Limited involvement	Separate leaderships; weekly coordination meetings	High

Figuur 2. Een vergelijking tussen het Amerikaanse, Britse en Duitse PRT model²⁴

Ondanks alle verschillen vallen er wel degelijk algemene overeenkomsten van de verschillende PRT's te identificeren: Allereerst zijn het civiel-militaire teams, in grootte variërend tussen de 50 en 300 leden; Ze bestaan gemiddeld voor 90 tot 95 procent uit militairen; de commandant heeft civiele specialisten tot zijn beschikking, zoals politieke en culturele adviseurs; en er is een civiel-militaire geïntegreerde aanpak. Het PRT is alleen toegerust voor zelfverdediging, en is in staat noch bevoegd tot het uitvoeren van offensieve acties. Wel wordt de relatieve machtspositie van het PRT aanzienlijk verhoogd door de mogelijkheid *Rapid Reaction Forces* en luchtsteun aan te vragen.²⁵ Afghanistan's coördinerende *PRT Executive Steering Committee* heeft de drie voornaamste PRT doelstellingen als volgt geformuleerd:

1. *Strengthen and extend the authority of the Central Government throughout the country.*
2. *Assist in establishing stability and security.*
3. *Enable reconstruction and facilitate the coordination and division of labour between civilian and military actors, including by delivering projects, providing professional expertise, and facilitating the work of NGOs and other actors by improving the security situation.*²⁶

²⁴ Jakobsen, *PRTs*, 28.

²⁵ Jakobsen, *PRTs*, 11-12.

²⁶ *idem*, 30.

Counterinsurgency

Door de veiligheidsituatie te verbeteren en de invloed van Afghaanse overheid te vergroten dient het PRT een concreet politiek-militair doel, en is daarmee tevens een belangrijk instrument voor *counter insurgency*: de gangbare militaire term voor ISAF operaties in Afghanistan. Een *insurgency* is het gecoördineerde gebruik van irreguliere tactieken zoals terrorisme, guerrilla, propaganda en subversie door één of meerdere politiek/criminele groeperingen om een gevestigde regering omver te werpen en/of controle te krijgen over een specifiek grondgebied.²⁷ Hoewel soms ogenschijnlijk spontaan, is een *insurgency* meestal zorgvuldig georkestreerd door doortastende “elites” die succesvol inspelen op de grieven van de bevolking om steun te mobiliseren.²⁸ Door het leveren van basisdiensten zoals veiligheid en rechtspraak en het intimideren van onwilligen kan de *insurgent* zijn positie verder versterken. Hij wordt geconfronteerd met een asymmetrische machtsverhouding ten opzichte van zijn tegenstander en kiest daarom pragmatisch voor een heimelijke benadering. In plaats van de kostbare en vruchteloze onderneming om zijn ongrijpbare opponent op beslissende wijze fysiek te vernietigen dient een succesvolle *counterinsurgent* (de bestrijder van een *insurgency*) de opstandeling te ontdoen van zijn ondersteuning.²⁹ Naast het voor de hand liggende afsnijden van reguliere logistieke aanvoerlijnen (zoals het beroemde Ho Chi Minh pad tijdens de Vietnamoorlog) richt een *counterinsurgent* zich veelal op de lokale bevolking: de ultieme onuitputtelijke bron van potentiële rekruten, inkomsten, inlichtingen en onderdak voor de *insurgency*. Een van de grootste struikelblokken voor de *counterinsurgent* is daarom onderscheid te maken tussen de opstandeling en de (neutrale) bevolking, “het water” waar “de vis” in zwemt aldus de Chinese revolutionair Mao Zedong.³⁰ Door die twee fysiek en mentaal te scheiden zou de *insurgent* worden gemarginaliseerd. De beste methode hiervoor is een bron van aanhoudende discussie onder militaire theoretici. Aan de ene kant van het spectrum vinden we rücksichtloze terreurcampagnes zoals het Syrische bloedbad van Hama in 1982, de militaire vernietiging van de Tamil Tijgers in 2009 en het Duitse optreden tegen partizanenstrijders tijdens de 2^e Wereldoorlog. De oorlogen in Maleisië (1948-1960) en Vietnam (1955-1975) kenden gedwongen transmigratie naast ontwikkelingsprojecten gericht op het winnen van volks steun. De andere kant van het spectrum is in onder meer Afghanistan geprobeerd, waar wederopbouw en het leveren van veiligheid en andere basisdiensten door de regering moeten leiden tot “irrelevantie” van de OMF vis á vis de Afghaanse overheid.³¹ Deze laatste aanpak is vaak omschreven als de zogenaamde *population-centric approach*. Deze aanpak wordt helder omschreven door de Australische counterinsurgent theoreticus David Kilcullen:

"Classical counter-insurgency (...) is 'population-centric'. It focuses on the population, seeking to protect it from harm by - or interaction with - the insurgent, competing with the insurgent for influence and control at the grassroots level. (...) dealing with this broader social and political dynamic, while gaining time for targeted reforms to work by applying a series of tailored, full-spectrum security measures, is the most promising

²⁷ Vrij naar: T.R. Mockaitis, *British Counterinsurgency: 1919-60*, (New York 1990) in: M.W.M. Kitzen, 'Westerse militaire cultuur en counter-insurgency: een tegenstrijdige realiteit', *Militaire Spectator*, vol. 177, 3-2008, 128.

²⁸ M. Moyer, *Development in Afghanistan's counterinsurgency: A new guide* (ORBIS 2011) 3-4.

²⁹ B. Connable en M.C. Libicki, 'How Insurgencies End' (Santa Monica 2010), 151-155.

³⁰ M. Zedong, *On Guerrilla Warfare* (1937) hoofdstuk 6.

³¹ M.T. Flynn, D. Pottinger en P.D. Batchelor, *Fixing Intel: A blueprint for making intelligence relevant in Afghanistan*, (Washington 2010) 7.

path to ultimately resolve the problem."³²

Overigens bestaat er weinig wetenschappelijk bewijs voor de interpretatie dat een *insurgency* verslagen kan worden door het wegnemen van reële en ingebeelde grieven onder de bevolking. Volgens onderzoekers zoals Mark Moyar is deze aanpak niet alleen veel te duur en arbeidsintensief, maar speelt het grootschalige corruptie in de kaart en leidt het nauwelijks tot mobilisatie.³³ Zelfs zonder brede steun kan een kleine kern van goed georganiseerde opstandelingen controle houden door veiligheid te brengen of juist weg te nemen. De opbouwgerichte, humanitaire en civiele aard van de *population-centric approach* is dan ook omgeven met veel *wishful thinking* en was ook in Nederland goed verkoopbaar.³⁴ Overigens werd de bekendere term *counter insurgency* angstvallig vermeden in het Nederlandse politieke debat. Het ontbreken van een heldere Nederlandse vertaling en negatieve historische connotaties met koloniale oorlogvoering zoals in Atjeh (1873-1914) zullen hieraan bijgedragen hebben.³⁵

Nation-building

Om de verwarring over het doel van een PRT weg te nemen probeerde een Nederlandse doctrinepublicatie uit 2008 een helder onderscheid te maken: "Het OEF PRT werd aanvankelijk vooral gebruikt als een niet-kinetisch militair instrument voor de korte termijn voor stabiliserende activiteiten in het kader van 'Counter Insurgency' (COIN). Het ISAF PRT wordt daarentegen vooral gezien als een instrument voor wederopbouw (of voorwaarden scheppend voor of aanzet gevend tot wederopbouw) binnen het lange termijn kader van *Nation/State-building*."³⁶

Dit brengt ons bij de tweede theoretische pilaar van het *Provincial Reconstruction Team*. De sociaal-historicus Charles Tilly beschouwde het ontstaan van natiestaten in West Europa als een zeer positieve ontwikkeling: "State building provided for the emergence of specialized personnel, control over consolidated territory, loyalty, and durability, permanent institutions with a centralized and autonomous state that held the monopoly of violence over a given population"³⁷ De natiestaat is nog altijd het dominante model in het huidige internationale systeem, en het verheffen van zwakke of *failed states* tot volwaardig natiestaat wordt wenselijk geacht door voorstanders van *state building*. State building verwijst hier niet zo zeer naar de organische vorming van een staat, een doorgaans langdurig en gewelddadig historisch proces van horten en stoten, maar naar de versnelde uitvoer hiervan door ondersteuning van externe actoren. Dit concept was aanvankelijk voornamelijk het terrein van ontwikkelingsorganisaties en hun relatief bescheiden budgetten, maar kwam pas echt hoog op de agenda te staan na de aanslagen op 11 september 2001. Afghanistan was een zwakke staat, een *black hole* waar terroristen konden recupereren en in alle rust aanslagen konden voorbereiden. Waar dergelijke onherbergzame gebieden eerder probleemloos genegeerd konden worden, maakten technologische ontwikkelingen en de daarmee toegenomen interconnectiviteit het nu mogelijk om vanuit een ver pre-industrieel land een complexe aanslag voor te bereiden

³² D. Kilcullen, *The Accidental Guerrilla: fighting small wars in the midst of a big one*, (Londen 2009), XV.

³³ Moyar, *Development*, 1.

³⁴ Klep, *Uruzgan*, 145.

³⁵ G.R. Dimitriu en B.A. de Graaf, 'De Nederlandse COIN aanpak: drie jaar Uruzgan, 2006-2009' *Militaire Spectator*, 178 nr. 11-2009, 617.

³⁶ Doctrine Division, *PRT's*, 1.

³⁷ C. Tilly, (ed.) 'Western-State Making and Theories of Political Transformation', *The Formation of National States in Western Europe*, (Princeton 1975) 70.

en uit te voeren. Een *failed state* was niet meer louter een humanitaire kwestie, maar vormde een bedreiging voor de nationale veiligheid.

Hiernaast waren er moralistische argumenten voor state building: Afghanistan was een lange tijd een soort geopolitieke speelbal geweest voor de internationale grootmachten, waaronder de Grieken onder Alexander de Grote, de Perzen, de Sassaniden, de Mongolen, de Britten en de Russen. Aan het einde van de Koude Oorlog werd het land gebruikt als instrument om de Sovjet-Unie te verzwakken voor Amerikaanse en Pakistaanse doeleinden, om na afloop wederom genegeerd te worden. Tijdens de jaren '90 had het volk zwaar te lijden onder de machtsstrijd tussen de Moedjahedien-leiders Ahmad Shah Massoud en Gulbuddin Hekmatyar, en de daaropvolgende terreur van het opkomende Taliban bewind. Bij sommige Westerse beleidsmakers leefde enig schuldgevoel over de anarchie en opkomst van moslimfundamentalisten in het land. Dergelijke geluiden vielen ook in Nederland te horen.

State building is zeker niet onomstreden, niet in de laatste plaats omdat er eigenlijk geen noemenswaardig succesverhaal bestaat van extern opgelegde staatsvorming door buitenstaanders. Het is daarom de vraag of het haalbaar, maar ook wenselijk is om op korte termijn democratische instituties in te voeren. Volgens politicoloog Jack Snyder leiden democratiseringsprocessen juist tot meer geweld. Lokale elites kunnen democratische systemen, zoals quasi-vrije media en onderwijs misbruiken om mobiliserende, xenofobe nationalistische ideeën te verspreiden. Dit maakt het voor elites mogelijk om populaire steun te verwerven zonder reële macht te delen en volledig democratisch te zijn.³⁸ Nationalisme in deze vorm is in feite een proto-democratische oplossing voor een *collective action* probleem³⁹ in een gebied met zwakke instituties.

Volgens Snyder moet een staat eerst aan bepaalde voorwaarden voldoen om een succesvolle (liberale) democratie te kunnen worden. Hieronder vallen een mate van sociaaleconomische ontwikkeling die geleid heeft tot een grote middenklasse en een sterke *civil society*, een verzamelnaam voor de aanwezigheid van onder andere vrije media en vrijwillige, maatschappelijk betrokken belangenorganisaties. Zo werden het na-oorlogse Duitsland en Japan ogenschijnlijk vanaf de grond opgebouwd. Maar er waren daar, dankzij een langdurige natuurlijke dynamiek, al belangrijke instituties en structuren aanwezig die de benodigde kennis en draagkracht voor dit succes bezaten. Wanneer een staat niet aan de vereiste voorwaarden voldoet leidt democratisering eerder tot etnisch geweld, dan tot een liberale democratie. Snyder geeft een aantal "nieuwe" landen als voorbeeld, zoals voormalig Joegoslavië, andere postcommunistische staten en Duitsland vanaf 1864, waar beginnende democratisering gevolgd werd door gewelddadig etnisch nationalisme.⁴⁰

In Afghanistan ontstond de Talibanbeweging uit een groeiende gemeenschap Pashtu studenten van de door Saoedi-Arabië en Pakistan bekostigde madrassa scholen in het Afghaans-Pakistaanse grensgebied.⁴¹ Deze fundamentalistische studenten werden gemobiliseerd met islamistische exclusionair-nationalistische ideeën, gestoeld in een zeer strikte interpretatie van de Sharia wetten en de etnische *Pashtunwali* erencode. Daarnaast heeft

³⁸ J. Snyder, *From Voting to Violence* (New York 2000) 48.

³⁹ Een *collective action* probleem is simpel gezegd een situatie waar een groep voordeel zou hebben bij een bepaalde handeling, maar de kosten voor het uitvoeren hiervan te groot zijn om gedragen te worden door het individu. Deze kosten kunnen gemitigeerd worden door de handeling uit voeren als collectief. Maar elk individu zal proberen te profiteren van de (vermeende) inspanning van de groep zonder hier zelf aan bij te hoeven dragen. Zonder actieve mobilisatie van de groep zorgen deze "freeriders" voor collectieve inertie.

⁴⁰ idem, 353.

⁴¹ S. Coll, *Ghost Wars. The secret history of the CIA, Afghanistan and Bin Laden, from the Soviet invasion to September 10, 2001*, (New York 2004), 283-285.

het land omstreden grenzen, uiteenlopende etnische identiteiten en een zwak centraal bestuur. Afghanistan scoort maar liefst een 1.5 op de 1 tot 10 schaal van de Corruption Perception Index 2011⁴² en bestaat uit 7 overkoepelende etnische groepen, met talloze sub-volkeren en stammen. Van de 32 Afghaanse provincies stond Uruzgan in 2005 op de 30^e plaats in de Human Development Index.⁴³ Ongeacht dit alles besloten de deelnemers van de Bonn conferentie dat er in 2004 en 2005 respectievelijk presidents- en parlementsverkiezingen gehouden zouden worden. Het Bonn proces verliep zeer moeizaam, bovendien bleek het nagenoeg onmogelijk om vooruitgang (indien aanwezig) te kwantificeren voor internationale beleidsmakers. Kort na de uitslag van de door een lage opkomst en corruptie geplaagde parlementsverkiezingen werd besloten tot de uitzending van Task Force Uruzgan, dat zijn eigen conceptuele kader zwaar op de proef zou moeten stellen.

⁴²Corruption Perceptions Index 2011,
<http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/#CountryResults>

⁴³ Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010 (2011) 22.

Task Force Uruzgan: De missie

In navolging van ISAF's expansie naar het noorden en het westen volgde medio 2006 de geplande uitbreiding naar het onrustige zuiden. Op 22 december 2005 informeerden de ministers Henk Kamp (Defensie), Ben Bot (Buitenlandse Zaken) en Agnes van Ardenne (Ontwikkelingssamenwerking) de Kamer over het besluit tot deelname aan een operatie in de provincie Uruzgan: "Na het verdrijven van het Taliban-regime, eind 2001, heeft de internationale gemeenschap zich ingespannen de Afghanen bij te staan bij de vorming van een stabiele, democratische staat, mede om te voorkomen dat het land opnieuw een vrijplaats zou kunnen gaan vormen voor terrorisme en een bron zou worden van internationale instabiliteit."⁴⁴

Op 12 februari 2006 stemde de Tweede Kamer met een 127-23 meerderheid voor een tweejarige uitzending naar Uruzgan.⁴⁵ De oppositiepartijen vreesden dat de grens tussen het International Security Assistance Force (ISAF) mandaat en de contraterreure operaties van Operation Enduring Freedom (OEF) zouden vervagen wanneer de Nederlandse militairen ingezet zouden worden voor offensieve taken. Uit angst voor weerstand uit de kamer had het Nederlandse kabinet de wederopbouwkant van de missie sterk benadrukt. Dit gekozen "frame" had een boemerangeffect na de eerste schermutselingen van de missie: enkele parlementariërs vroegen zich toen hardop af of, in de woorden van Groenlinks' Farah Karimi; de "opbouwmissie" niet een "vechtmis­sie" zou worden.⁴⁶ Terwijl beide uitdrukkingen het debat in de Kamer en de media begonnen te beheersen, merkte Kolonel Hans van Griensven, commandant van de 2^e TFU rotatie, droogjes op dat dit soort missies niet voorkwamen in de Nederlandse Defensie Doctrine.⁴⁷ Ook andere militairen, waaronder commandant der strijdkrachten generaal Dick Berlijn, uitten later hun ongenoegen over deze terminologie.

Een ander vraagstuk was het bestuur van de provincie, dat in handen was van Jan Mohammed Khan. Deze ongeletterde familievriend van Karzai was in 2002 tot gouverneur benoemd, maar werd in zeer brede kringen gezien als corrupt, incompetent, betrokken bij opiumhandel en bijzonder partijdig ter faveure van zijn eigen Popolzai stam. Khan genoot niettemin enige populariteit bij de Amerikanen die samen met zijn militie tegen de OMF vochten. Het vergde daarom enige druk vanuit onder meer Den Haag, voordat hij kort voor aanvang van de missie door Karzai naar Kabul werd weggepromoveerd. Khan's opvolger, de Pashtun Maulavi Abdul Hakim Munib, had echter ook verre van schone handen en genoot bovendien maar beperkt gezag in de provincie en Kabul.⁴⁸ Daarnaast bleef Munib's concurrent Jan Muhammed zich via zijn neef en machtige krijgsheer Matiullah Khan gewoon met Uruzgan's lokale politiek bemoeien. Den Haag beschouwde alle drie ofwel incompetent dan wel "spoil­ers" voor het opbouwproces, al waren veel Amerikaanse en ook sommige Nederlandse militairen

⁴⁴ Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Brief van de ministers van buitenlandse zaken, van defensie en voor ontwikkelingsamenwerking: 'Bestrijding internationaal terrorisme'*, Dossier 27925 Nr. 193 (22 december 2005) 4.

⁴⁵ R. van den Boogaard, '127 kamerleden voor gevaarlijke missie Uruzgan' *NRC Handelsblad*, 03-02-2006, http://vorige.nrc.nl/binnenland/article1652299.ece/127_Kamerleden_voor_gevaarlijke_missie_Uruzgan

⁴⁶ Tweede kamer der Staten-Generaal, Verslag algemeen overleg gehouden op 2 februari 2006 over de Nederlandse bijdrage aan ISAF in Afghanistan '27925: Bestrijding internationaal terrorisme, Nr. 207' (22 februari 2006)19.

⁴⁷ van Griensven 2007: 6. In: G.R. Dimitriu en B.A. de Graaf, 'De Nederlandse COIN aanpak: drie jaar Uruzgan, 2006-2009' *Militaire Spectator*, 178 nr. 11-2009, 616.

⁴⁸ Klep, *Uruzgan*, 46.

gecharmeerd van het stabiliserende effect dat er van Matiullah's invloed uitging.⁴⁹ In september 2007 werd Munib vervangen door mede-Pashtun Assadullah Hamdan.

Een ander terugkerend probleem was de Baluchivallei, een belangrijke doorvoerroute naar het zuiden en een notoir opstandelingenbolwerk. In juli 2006 werd de vallei schoongeveegd tijdens operatie Perth. Maar zoals het een goede guerrilla betaamt vermeed de OMF directe confrontatie, om na beëindiging van de operatie weer terug te keren. Er zouden nog enkele vergelijkbare offensieven volgen, maar het is TFU nooit gelukt permanente controle te krijgen over de vallei. De eerste Nederlandse gevechtssdode bleef lang uit, en de Britse *The Times* schreef over de "Lucky Dutch" en de unieke "Dutch Approach" waaraan dit te danken zou zijn.⁵⁰ Het artikel werd triomfantelijk aangehaald door het kabinet, een gegeven dat het U.S. State Department schijnbaar niet was ontgaan: De "Dutch approach" werd een aantal jaar later publiekelijk geprezen door de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Hillary Clinton. Ongeacht of er werkelijk zoiets bestaat als een unieke Nederlandse aanpak, vergat *The Times* overigens niet te vermelden dat Uruzgan eigenlijk maar van gering belang was voor de OMF. Dit veranderde in juni 2007 toen een gecoördineerde aanval van vier- à vijfhonderd opstandelingen de stad Chora aan de rand van de Baluchivallei bedreigde. De 60 aanwezige Nederlandse militairen werden verrast en de ongeveer 200 lokale burgermilitieleden sloegen op de vlucht. Met zeer veel moeite kon de stad worden behouden tot een tegenaanval van de TFU Battle Group, intensief ondersteund door Bushmasters, Pantserhouwitsers en F-16's, de OMF uiteindelijk wist terug te dringen. De opstandelingen moesten enkele honderden doden betreuren. Zij hadden zich vaak bewust in en nabij burgerdoelen verschanst, wat in combinatie met het zware Nederlandse houwitservuur nog eens enkele tientallen burgerslachtoffers opleverde.⁵¹ Krijgskundig was de slag bij Chora een nipte maar prijzenswaardige overwinning, maar ze verraste de Nederlandse militairen ook met een uitzonderlijke gevechtsintensiteit. Inmiddels waren de eerste drie Nederlandse gevechtssdoden gevallen.

De verlenging

Rond deze tijd begon ook de eerste verlengingsdiscussie van de missie. Het kabinet had eigenlijk niet veel positiefs te vermelden: Uruzgan bleek onveiliger dan gedacht. Het kabinet haalde de slag bij Chora aan als reden dat we nu de Afghanen niet in de steek konden laten. Bovendien was het offensief juist een signaal dat de OMF zich in het nauw gedreven voelde.⁵² De tegendruk kwam vooral vanuit Defensie zelf, dat zichzelf met grote tekorten geconfronteerd zag. Er werd reeds materieel gekannibaliseerd en er waren extra interne bezuinigingen nodig om de missie te kunnen bekostigen. Het bleek moeilijk om aan de beloofde adoptie van een tweede missiepartner te kunnen voldoen, totdat Georgië enthousiast 200 militairen aanbood. Het land wilde graag NAVO-lid worden als veiligheidsgarantie voor zijn herhaaldelijke conflicten met Rusland, maar had een kleine ouderwetse strijdmacht die niet veel meer dan een symbolische bijdrage kon leveren. Hoewel de vereiste extra partner was gevonden, werd de verlenging van de missie vooral bedreigd door binnenlandse politiek: het nieuwe kabinet Balkenende IV (CDA, PvdA, CU) bleek een erg conflictueuze beleidsmaker. Er was van het begin aan al wrijving tussen de coalitiepartners (met name PvdA en CDA) wiens contact niet geheel genormaliseerd was na de harde verkiezingscampagne eind 2006. Daarbij werd er druk uitgeoefend vanuit Washington, Kabul en Canberra en ook Brussel speelde een aanzienlijke rol in dit beleidsproces. NAVO secretaris-generaal Jaap de Hoop Scheffer had niet alleen goede contacten in Den Haag, maar waarschuwde ook herhaaldelijk voor een domino-effect wanneer Nederland zou vertrekken: Andere bondgenoten zouden volgen, al het harde werk zou voor niets geweest zijn en

⁴⁹ Interview S2 TFU PRT 5

⁵⁰ N. van Bommel, 'Lof voor Lucky Dutch in Uruzgan' *De Volkskrant*, 08-01-2007.

<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/832104/2007/01/08/Lof-voor-lucky-Dutch-in-Uruzgan.dhtml>

⁵¹ Klep, *Uruzgan*, 183-186.

⁵² Idem, 49.

de Afghanen zouden bevestigd worden in hun beeld dat de buitenlanders hun rug niet recht konden houden.⁵³ Ook viel er vanuit het ISAF hoofdkwartier weinig positiefs te melden: president Karzai van de Popolzai stam werd nog steeds gewantrouwd door de Afghaanse Pashtun meerderheid. Binnen ISAF nam de scepsis toe jegens Pakistan, dat grootschalige Amerikaanse steun genoot in ruil voor bestrijding van opstandelingen in het grensgebied, maar via zijn geheime dienst ISI een dubbelspel leek te spelen. Deze had immers de Taliban royaal gesteund als tegengewicht voor de vermeende regionale ambities van India, en zou dit nog steeds doen met de OMF. Zonder overtuigende steun van Pakistan zou het bijzonder moeilijk worden de opstandelingen, die veelvuldig recupereerden in de wetteloze grensstreken, daadwerkelijk uit te putten. Ook waren er spanningen binnen de NAVO zelf. Mede omdat hun binnenlandse politiek de overhand bleef houden ontstond er frictie over de werkwijze van de verschillende bondgenoten. Zo was er een felle discussie over ISAF's drugsbestrijdingprogramma's. In 2007 kwam maar liefst 93% van alle opiaten ter wereld uit Afghanistan en vormde (gedwongen) opiumproductie de grootste bron van inkomsten voor de OMF. Sommige landen pleitte voor vernietiging van de papavervelden, maar critici vonden dat dit niet alleen de verarmde boeren in de armen van de OMF zou drijven maar bovendien de prijs opdreef. Niet alleen de drugsbestrijding binnen ISAF was ongecoördineerd, de deelnemende landen hanteerden ook allemaal hun eigen *rules of engagement* of gevechtsregels. Door de Amerikanen werd regelmatig geklaagd over de gebrekkige gevechtsbereidheid van hun bondgenoten. Een bekend voorbeeld waren de Duitsers In Kunduz die aanvankelijk alleen overdag hun kamp uit mochten onder een log escorte met onder andere een ambulance.⁵⁴ Andere ISAF bondgenoten klaagden daarentegen vaak over de agressieve Amerikaanse "cowboy" mentaliteit die vele burgerslachtoffers tot gevolg zou hebben. Sommige ISAF leden waren eigenlijk niet toegerust voor een moderne expeditionaire militaire onderneming, maar deden toch mee om in het gevecht van de VS te komen. Deze zogenaamde *freeriders* waren bovendien slecht gemotiveerd en kwamen dan ook nauwelijks buiten de poort.⁵⁵

Daarnaast viel het mandaat van ISAF samen met een heuse identiteitscrisis van de NAVO: Sinds het einde van de Koude Oorlog probeerde het bondgenootschap zichzelf herhaaldelijk opnieuw uit te vinden. Na het wegvallen van een gezamenlijke tegenstander was er een behoefte aan nieuwe doelstellingen, en post-9/11 internationale terrorismebestrijding en *state building* konden de NAVO wellicht voor een existentiële crisis behoeden. Tegen deze achtergrond was ISAF, ongeacht haar directe doelstellingen, een heuse testcase voor de solidariteit van de NAVO-leden: "Are you in or are you out?" Dit gegeven zette Buitenlandse Zaken en de Atlantistische coalitiepartijen verder onder druk.

Het Nederlandse kabinet kon de Kamer met enige moeite overtuigen dat we Uruzgan niet zo konden achterlaten en nog even moesten doorbijten. Alle partijen hadden elk hun afzonderlijke bezwaren, maar koesterden ook respect voor de werkzaamheden van TFU. De werkbezoeken door kamerleden aan Uruzgan hadden aanzienlijk begrip gegenereerd binnen het parlement.⁵⁶ Op 30 november 2007 volgde het besluit tot verlenging: Nederland zou blijven tot december 2010, maar al in augustus de leidende rol overdragen. Ter compensatie kreeg TFU een tweede partner in de vorm van Georgië met een ietwat symbolische bijdrage van 200 man, zodat de Task Force afgebouwd kon worden naar 1400 man.

Na de slag bij Chora stokte de uitbreiding van de TFU invloedssfeer, er waren niet genoeg soldaten om nieuwe voorposten permanent te kunnen bemannen. Defensie gaf aan dat het aan zijn maximum zat: voor elke uitgezonden rotatie was nog een voorbereidende en recupererende eenheid aangewezen met een totale omvang

⁵³ 'De Hoop Scheffer: vertrek uit Uruzgan desinvestering', *NRC Handelsblad*, 07-11-2009, <http://vorige.nrc.nl/nieuwsthema/uruzgan/article2408010.ece>

⁵⁴ A.Rashid, *Descent into Chaos: The U.S. and the disaster in Pakistan, Afghanistan, and Central Asia*, (New York 2009), 200.

⁵⁵ Klep, *Uruzgan*, 50.

⁵⁶ Idem, 52.

van 5000 man. Daarnaast had de militaire organisatie enorme overhead kosten, die overigens nog relatief laag waren in vergelijking met andere ISAF bondgenoten.⁵⁷ De extreme temperaturen en stoffigheid van Uruzgan zorgden bovendien voor een verrassend snelle slijtage van kostbaar materieel. De nieuw getrainde Afghaanse soldaten en agenten waren onvoldoende in staat al deze tekorten op te vullen. Vanaf nu werd er gesproken over “verdieping” van de inktvlek: proberen om de reeds gecontroleerde gebieden met goede contacten en allerhande (weder)opbouw en hervormingsprogramma’s te transformeren tot een aantrekkelijk alternatief voor de Taliban schaduwstaat.⁵⁸ Er zou nu ook dagelijks gepatrouilleerd worden binnen de inktvlek. In oktober 2007 werd de Baluchivallei tijdens de ISAF operatie Spin Ghar nogmaals schoongeveegd, hier werden nu ook enkele bemande checkpoints opgezet. Er werd later ook nog een nieuw kamp bij Chora gebouwd.

Eind 2008 kreeg de progressieve generaal Stanley McChrystal het commando over ISAF. Hij maakte de Amerikaanse gevechtsregels voor het aanvragen van lucht- en vuursteun een stuk strikter om de bevolking niet onnodig te vervreemden. Ook benadrukte hij de steun voor lokaal bestuur en projecten boven het nogal logge, corrupte en impopulaire nationale niveau. Deze “Afghanisering” was ook voor Nederland de norm, en zo veel mogelijk projecten moesten nu uitbesteed worden aan lokale groepen en NGO’s. TFU’s *Provincial Reconstruction Team* moest zichzelf eigenlijk zo snel mogelijk overbodig maken.⁵⁹

De toch al slechte verhoudingen binnen het Nederlandse kabinet werden verder op scherp gezet na het verschijnen van het zeer kritische rapport van de commissie-Davids over de Nederlandse steun voor de Amerikaanse inval van Irak in 2003. De PvdA eiste dat het kabinet de schuld op zich zou nemen, terwijl het CDA (dat wel kabinetsverantwoordelijkheid droeg in 2003) het rapport stilletjes naast zich neer wilde leggen. Toen volgde op 4 februari 2010 een brief van NAVO secretaris-generaal Rasmussen, waarin hij Nederland verzocht nog één jaar te blijven in de vorm van een afgeslankte missie van 600 trainers plus beveiligers. Inhoudelijk was dit verzoek niet bijzonder omstreden, al zouden de “beveiligers” in de praktijk een paar honderd extra militairen betekenen. De PvdA vermoedde de hand van Verhagen: deze zou Rasmussen hebben geïnformeerd over wat de NAVO precies van Nederland verwachtte. Ook was het erg ongebruikelijk om met een uitgewerkt missievoorstel te komen voordat het kabinet überhaupt had besloten tot deelname. Door om een concreet troepenverzoek te vragen zou Verhagen de hypothetische vervolgmisssie een onomkeerbare eigen dynamiek willen geven, aldus critici.

Op 3 maart 2010 stonden de gemeenteraadsverkiezingen op het programma en na het eerdere “draaien” van PvdA lijsttrekker Wouter Bos over aanpak van de hypotheekrenteaftrek en de fiscalisering van de AOW besloot de partij dat het zich electoraal niet veroorloven kon opnieuw in te binden. Het CDA beschuldigde zijn coalitiepartner er vervolgens van partijpolitieke belangen zwaarder te wegen dan de inzet van de militairen, Nederlands internationale reputatie, het welzijn van het Afghaanse volk en de eenheid van het kabinet. Beide partijen zetten na een toch al roerige kabinetsperiode hun hakken in het zand en minister-president Balkenende maakte in de nacht van 19-20 februari bekend dat zijn vierde regering was gevallen. De val van Balkenende IV betekende daarmee ook het einde van Task Force Uruzgan. Na december 2010 bleven er nog enkele Nederlandse militairen op de ISAF hoofdkwartieren, ook de Air Task Force bleef. Er waren door TFU bijna 1000 projecten begeleid en ongeveer 1600 agenten opgeleid.⁶⁰ Niettemin bleven de fundamentele onderliggende structuren in de provincie onveranderd. Gouverneur Assadullah Hamdan werd kort na het Nederlandse vertrekkingsbesluit ontslagen en opgevolgd door Omar Shirzad. De machtige krijgshoofd Matiullah Khan werd direct enthousiast benaderd door de

⁵⁷ Ibidem, 169-170.

⁵⁸ Interview Stafofficier Information Operations, 20 augustus 2010.

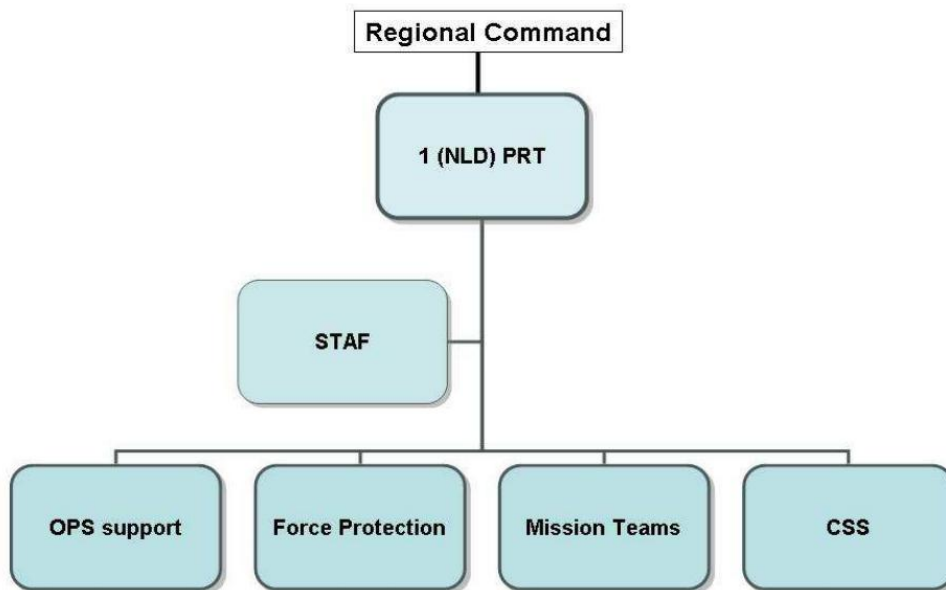
⁵⁹ Doctrine Division, *PRT's*, 2.

⁶⁰ Klep, *Uruzgan*, 67.

Amerikanen. Balkenende's opvolger Mark Rutte (VVD) ontving hierna geen uitnodiging voor de G20 top in november 2010.

Het Provincial Reconstruction Team: De uitvoering

De generale repetitie voor de missie in Uruzgan was het Provincial Reconstruction Team in de noordelijke provincie Baghlan. Naast de commandant en zijn staf zou dit PRT bestaan uit drie Missieteams (MT's), een Politiek Adviseur van het Ministerie van Buitenlandse zaken verantwoordelijk voor wederopbouw en politieke analyse, een beveiligingseenheid, een operatiecentrum en ondersteunende eenheden waaronder logistieke, transport- en medische eenheden. Deze capaciteit werd later uitgebreid met civiel-militaire specialisten, politietrainers van de Koninklijke Marechaussee, en extra beveiligers, chauffeurs en tolken, waardoor het totaal aantal medewerkers van de Baghlan missie uitkwam op circa 180.⁶¹



Figuur 3 Structuur van de Baghlan PRT⁶²

De commandant van het PRT kreeg de volgende opdracht: “Schep omstandigheden en randvoorwaarden voor het bereiken van stabiliteit teneinde de Afghaanse regering in de provincie Baghlan in staat te stellen haar invloed en autoriteit te vergroten en de oorzaken van instabiliteit te minimaliseren”.⁶³ Zoals ik al eerder vermeldde bestond er geen duidelijke taakomschrijving voor Provincial Reconstruction Teams, noch had Nederland enige ervaring met de inzet van PRT's. De invulling van deze abstracte opdracht lag daarom primair bij de commandant en de Politiek Adviseur. Gebaseerd op de ervaringen van eerdere PRT's werd er gekozen voor een combinatie tussen Security Sector Reform en opbouwprojecten in het kader van “Civil-Military Co-operation” (CIMIC): kleinschalige activiteiten om draagvlak voor de missie en samenwerking met de bevolking te realiseren. Het SSR programma omvatte begeleiding van de lokale autoriteiten tijdens verkiezingen, training van de Afghaanse politie en leger, renovatie van een kazerne en de gedeeltelijke ontwapening van milities. Drugsbestrijding in de provincie stond op een

⁶¹ Doctrine Division, *PRT's*, 21.

⁶² Idem, 22.

⁶³ Ministerie van Defensie, *Eindevaluatie Provincial Reconstruction Team Baghlan: 5 juli 2004 – 30 september 2006* (2007) 15.

beduidend lager pitje.⁶⁴ Voor wederopbouw bestond een CIMIC budget van 500.000 euro, aangevuld met 4,5 miljoen van het Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking. Onder de zinspreuk: 'Zo civiel als mogelijk, zo militair als nodig' werden grote projecten voor verbetering van scholing en infrastructuur afgewisseld met kleinere populariteitsprojecten om "hearts and minds" onder de bevolking te winnen, zoals kleine reparatiewerkzaamheden en programma's voor verbetering van de positie van vrouwen. De PRT commandanten constateerden dat er een "dempende en stabiliserende werking" uitging van hun PRT, en dat deze daardoor voldeed aan de belangrijkste doelstelling van ISAF.⁶⁵ De missie in Baghlan was in veel opzichten een succes omdat de lokale bevolking alle investeringen graag tegemoet zag en er weinig echt mis ging. Maar wat precies werd bijgedragen aan de concrete doelstellingen van ISAF bleef onduidelijk, een gegeven dat later ook de nalatenschap van Task Force Uruzgan zou bezoedelen.

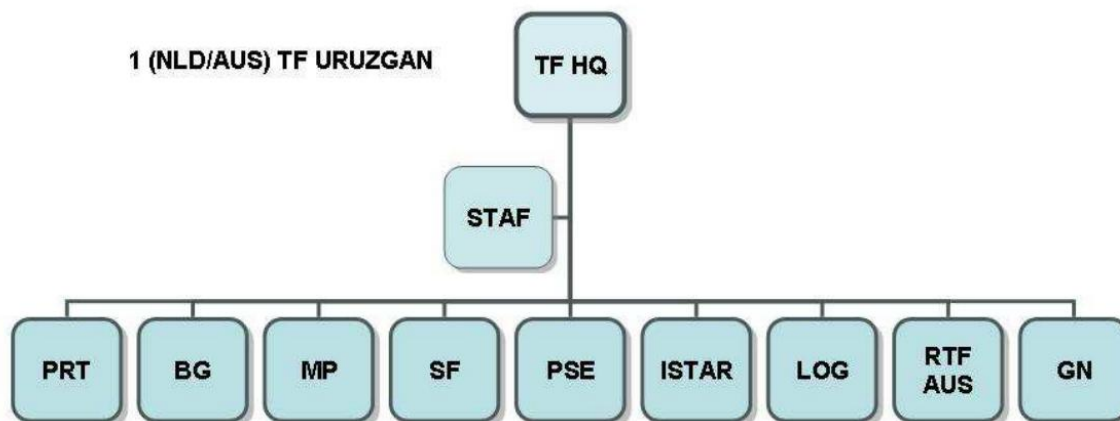
Task Force Uruzgan

Het PRT in Baghlan werd op 1 oktober 2006 overgedragen aan de Hongaren om zijn nieuwe grote broer in Uruzgan mogelijk te maken. Naar goed militair gebruik werd eerst gereflecteerd door het formuleren van de "lessons learned": hoewel de veiligheidssituatie in Baghlan zoals verwacht "toegeeflijk" was, viel er wel een enkele burgerdode tijdens de cartoonrellen die volgden op de omstreden illustraties van de profeet Mohammed in de Deense krant Jylands-Posten; De Nederlandse soldaten waren niet getraind of uitgerust voor dit soort situaties en schoten in hun eigen ogen gedwongen met scherp toen hun *compound* in januari 2006 bestormd werd door woedende burgers; Bovendien werd geconstateerd dat het PRT te weinig militaire capaciteit had voor CIMIC en ondersteunende activiteiten op het gebied van tolken, inlichtingen en psychologische operaties; als voornaamste verbeterpunt werd de scheve verhouding tussen militaire en civiele elementen genoemd. Voor Uruzgan werd daarom gekozen voor een grotere civiele capaciteit met o.a. een adviseur voor Ontwikkelingssamenwerking (OSAD). Ook moesten militairen voortaan zo veel mogelijk projecten overdragen die buiten hun reguliere vakgebied (veiligheid, CIMIC en SSR) vielen aan NGO's en andere civiele organisaties. Bovendien schoot de Nederlandse interdepartementale samenwerking tekort en moest de Afghaanse overheid meer bij projecten betrokken worden. Dit niet in de laatste plaats om deze een Afghaans gezicht te geven, conform ISAF's doelstelling de invloed van de lokale regering te vergroten.⁶⁶ Terwijl Baghlan een op zichzelf staande PRT was, werd het maximaal 60 man grote Uruzgan PRT in Tarin Kowt ondergebracht in een heuse Task Force met substantiële ondersteunende capaciteiten (zie figuur 4). Dit was niet alleen in respons op de feedback uit Pol-e-Khomri, maar ook in anticipatie op de beduidend zorgelijker veiligheidsituatie in de provincie Uruzgan, en zuidelijk Afghanistan in het algemeen.

⁶⁴ Eindevaluatie Baghlan (2007) 17.

⁶⁵ Idem, 20.

⁶⁶ Ibidem, 22.



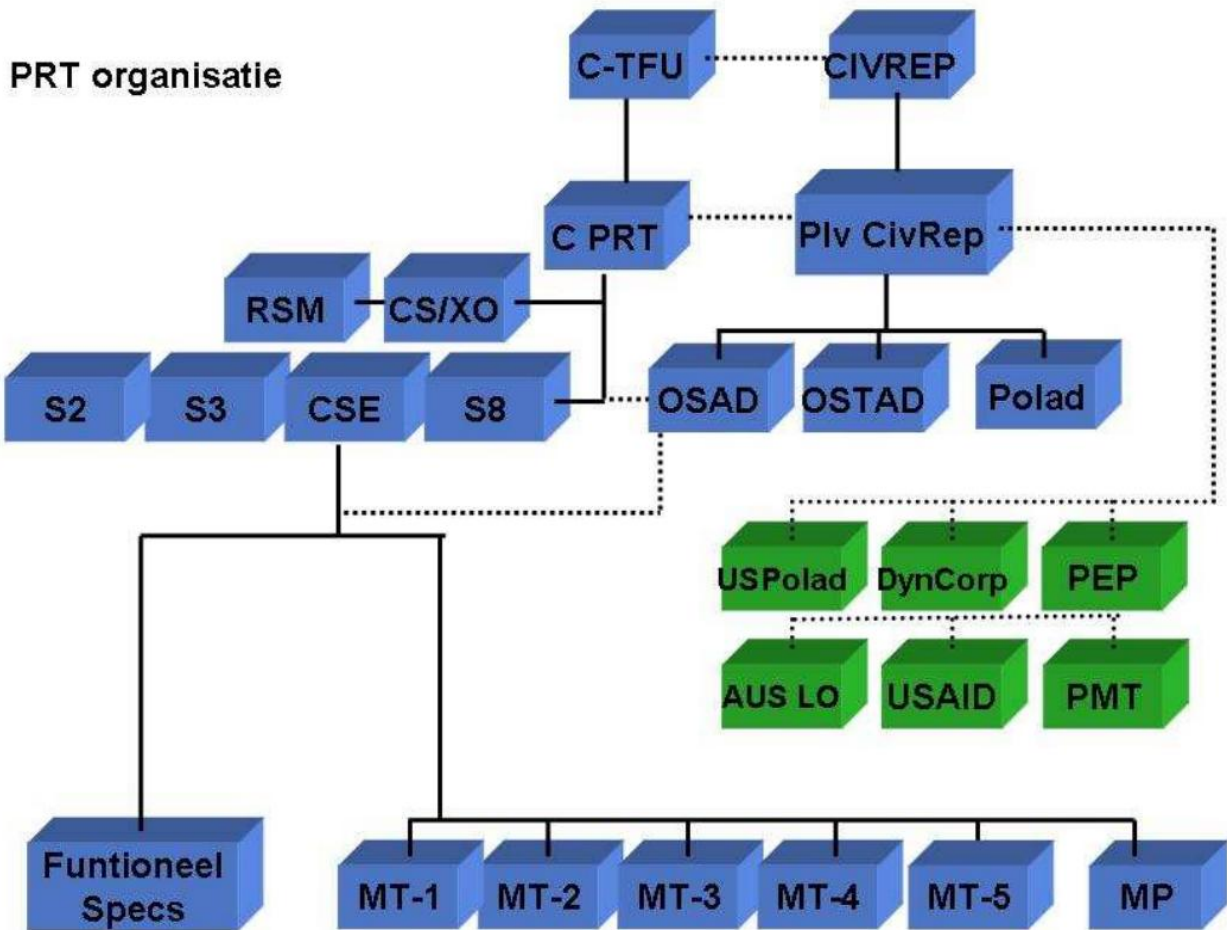
Figuur 4 Organisatie Task Force Uruzgan⁶⁷

Het PRT werd naast een adviseur voor Ontwikkelingssamenwerking (OSAD) ook versterkt met een *Tribal Advisor* (TRIBAD), later politiek correcter *Cultural Advisor* (CULAD) genaamd. Hiernaast werd het PRT ook uitgerust met functioneel specialisten op het gebied van onder andere landbouw, infrastructuur en diergeneeskunde. Op de stoel naast de commandant kwam de *Civilian Representative* (CIVREP), een senior diplomaat die formeel de leiding over het PRT zou krijgen zodra de veiligheidssituatie dat toeliet (zie figuur 5). Dit gebeurde uiteindelijk in 2008.⁶⁸ De uitvoerende eenheden van het PRT waren de vier of vijf Missie of Missie Teams. Deze hadden elk hun eigen werkterrein en patrouilleerden daar om lokale behoeften te peilen, opbouwprojecten te starten en deze vervolgens te begeleiden. Ook functioneerden de teams als liaison voor de lokale NGO's. Officieus waren de MT's bovendien de exclusieve oren en ogen van het PRT, dankzij hun unieke positie voor het vergaren van informatie over de bevolking. Officiële inlichtingen organen zoals het *Field HUMINT Team* verzamelden namelijk meestal traditionele militaire inlichtingen over weer, terrein en vijand.⁶⁹ Met hetzelfde doel werd ook het "PRT house" in gebruik genomen als plek waar burgers op elk moment konden binnenlopen om informatie te delen, vragen te stellen en hun klachten te uiten.

⁶⁷ Doctrine Division, *PRT's*, 22. Zie begrippenlijst voor afkortingen.

⁶⁸ Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010 (2011) 31.

⁶⁹ Dit werd aangegeven door alle geïnterviewde S2 (inlichtingen) staf-officieren van de PRTs



Figuur 5 De organisatie van het Provincial Reconstruction Team ⁷⁰

Zoals eerder vermeld had het beleid van ISAF zijn oorsprong in de beginselen van *counter-insurgency*, waarbij gebruik werd gemaakt van de klassieke inktvlekstrategie. Deze *Afghan Development Zones* waren zich steeds uitbreidende gebieden van relatieve veiligheid en welzijn, waarin lange termijn wederopbouw plaats kon vinden en daarnaast functioneerden als “magneten” voor de steun van de lokale en omringende bevolking. De operationele aanpak die ook Nederland hiervoor gebruikte was het *Shape, Clear, Hold, Build* model:

“Eerst werd een bepaald gebied in kaart gebracht, werden de opstandelingen in dat gebied verzwakt en werd de bevolking voorbereid op de komst van ISAF en de Afghaanse overheid (*Shape*). Vervolgens werd het gebied ontdaan van de aanwezigheid van opstandelingen door militaire acties (*Clear*). Het veiliggestelde gebied moest daarna permanent worden voorzien van de aanwezigheid van ISAF of Afghaanse veiligheidstroepen om de terugkeer van de opstandelingen te verhinderen en de bevolking tegen eventuele acties en represailles van de opstandelingen te beschermen (*Hold*). Vervolgens kon worden gestart met de wederopbouwactiviteiten (*Build*). Binnen één provincie kwamen alle genoemde fases, geografisch verspreid, gelijktijdig voor.”⁷¹

⁷⁰ Doctrine Division, *PRT's*, 22.

⁷¹ Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010 (2011) 17.

Dit alles moest gebeuren volgens de 3D-benadering: de gecoördineerde inzet van militaire, politiek-bestuurlijke en ontwikkelingsmiddelen. Middels een *civil assessment* werd besloten dat de opbouw zich vooral zou richten op vijf sectoren: gezondheidszorg, onderwijs, justitie, landbouwontwikkeling en infrastructuur.

Hierbij werd onderscheid gemaakt tussen Civil-Military Cooperation (CIMIC) projecten, Quick and Visible Projects (QVP's) en nationale programma's. CIMIC projecten werden direct uitgevoerd om draagvlak voor de militaire aanwezigheid te vergroten. Zo werd er contact gelegd met de bevolking en lokale leiders, reparaties uitgevoerd en waterputten aangelegd. QVP's waren zichtbare projecten uitgevoerd door lokale NGO's, zoals de reparatie van infrastructuur, verlenen van gezondheidszorg en rurale ontwikkelingsprogramma's. De QVP's moesten een aanzet geven voor structurele nationale ontwikkelingsprogramma's uitgevoerd door de lokale overheid, IO's en NGO's. Bij deze laatste twee programma's werd de militaire betrokkenheid zoveel mogelijk verhuld om de vermeende invloed van de overheid en de neutraliteit van NGO's niet te compromitteren. Het PRT voerde zelf voor ruim vier miljoen euro 882 CIMIC projecten uit, maar groeide in de loop van de missie steeds meer uit tot een coördinerende organisatie. In 2009 opende de VN een UNAMA vestiging in Uruzgan, waarna het aantal aanwezige NGO's in 2010 uitgroeide tot ruim veertig.⁷² In samenwerking met de EU politiemissie EUPOL droeg het PRT bij aan het opleiden van Afghaanse politie en de ontwikkeling van lokaal bestuur, door bijvoorbeeld *shura* bijeenkomsten met dorpsoudsten en breder provinciaal overleg te faciliteren. Het contact tussen het PRT en de lokale bevolking liep erg uiteen. Ondanks enkele voorzorgmaatregelen bleef het lastig om ongezien het PRT house te bezoeken, wat bepaalde risico's met zich mee bracht. Een van mijn respondenten die in 2007 in het PRT werkte karakteriseerde de bezoekers als ofwel ongenaakbaar voor de OMF, dan wel zelf onderdeel van de OMF.⁷³ Soms werden er projecten geleverd in ruil voor informatie.⁷⁴ Al mijn respondenten hadden moeite met de vraag wat het PRT nou precies deed. Een stafofficier gaf aan dat de PRT zelf invulling had gegeven aan een zeer vage opdracht. Deze invulling omschreef hij als "statebuilding light": het beïnvloeden van relevante, vaak informele, machtige actoren om de positie van de Afghaanse overheid ten opzichte van de burgers te versterken.⁷⁵ De "enorme zak geld" die het PRT had voor ontwikkelingsprojecten was hun voornaamste instrument hiervoor. Een andere respondent gaf aan dat de overheid juist het fundamentele probleem was, niet de OMF.⁷⁶ Een collega noemde het belang van de oorspronkelijke tribale conflicten in de provincie. Deze lagen vaak ter grondslag aan het lokale geweld, waar de OMF weer slim op inspeelde.⁷⁷ Dankzij het grote netwerk, de civiele experts en de missieteams van het PRT had de organisatie een unieke informatiepositie over informele machthebbers, tribale verhoudingen- en sociaaleconomische factoren. Door het gebruik van onder andere sociale netwerkanalyse werd getracht op de diverse dreigingen én kansen in de provincie te kunnen anticiperen. Een thema dat geregeld terugkwam in mijn gesprekken met de PRT-veteranen, naast hun gebrekkige voorbereiding voor de missie, was het onvermogen om vooruitgang of eigenlijk elke vorm van effect te kwantificeren. *Not for lack of trying*, zowel TFU, TNO en tientallen internationale denktanks hebben zich over deze kwestie gebogen, vooralsnog zonder groot succes. De enige indicator waar TFU en de lokale bevolking op konden bogen was het fluctuerende geweld in de provincie, een verraderlijke maar psychologisch zeer relevante factor.

Hoewel een typische *insurgency* een lagere geweldsintensiteit heeft dan een reguliere interstatelijke oorlog, is deze onverminderd destructief en kan soms decennia voortduren. Een dergelijk conflict komt geregeld neer op een slepende competitie in flexibiliteit en vastberadenheid, waar de betrokken partijen proberen elkaars wil te breken

⁷² Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010 (2011) 28-33.

⁷³ Interview S2 PRT 3, 02-07-2010.

⁷⁴ Interview S2 PRT 6, 08-07-2010

⁷⁵ Interview S2 PRT 3, 02-07-2010.

⁷⁶ Interview S2 PRT 8, 22-07-10.

⁷⁷ Interview S2 PRT 5, 01-07-2010.

en positie te verzwakken. De ISAF leden hadden beschikking over superieur materieel en training, maar bezaten vergeleken met de harde kern van de OMF over een maar beperkte politieke wil. Een Westerse electorale achterban eist voor een dergelijk “ver van mijn bed” non-existentel conflict nu eenmaal een absoluut minimale inzet, strenge gevechtsregels en een vooraf vastgestelde deadline. Dit gold met name voor de niet-Amerikaanse leden en vormde een voortdurende bron van trans-Atlantische spanningen. Deze beperkingen ontgingen de OMF niet, waardoor het beeld bestond dat zolang deze niet beslissend verslagen zouden worden ze eigenlijk alleen maar hoefden te wachten tot de onvermijdelijke aftocht van hun opponent. Klassieke militaire literatuur over dit soort oorlogen benadrukt bovendien een minimum qua bezettingsmacht van 5 militairen per 100 inwoners.⁷⁸ In Uruzgan kwam de ratio neer op 5 tot 10 militairen per 1000 inwoners, en maar een klein aantal hiervan kon feitelijk buiten de poort ingezet worden. De beoogde continue vergroting van de inktvlek was na de schermutselingen van 2007 simpelweg niet mogelijk door een gebrek aan capaciteit. Ook na de grootschalige Amerikaanse troepenuitbreidingen in 2010 werd het theoretische minimum voor *counter insurgency* niet gehaald in Afghanistan. Ook kon de OMF altijd terugvallen en bevoorrad worden via het onherbergzame Pakistaanse grensgebied, waar ISAF geen jurisdictie had en de Pakistaanse inlichtingendienst ISI een op zijn zachtst gezegd ambigue rol speelde. Deze fysieke en mentale achterstand moest gecompenseerd worden door militairen te scholen in culturele sensitiviteit, de inlichtingenvergaring uit te breiden en een proactieve contrapropaganda campagne te voeren. Niettemin kon ISAF onvoldoende voorkomen dat de OMF de lokale overheid infiltreerde, de bevolking intimideerde en dodelijke aanslagen uitvoerde. Ondanks een steeds grotere NAVO inzet voor de ideeënoorlog in Afghanistan middels *psychological* en *information operations*, kon deze zelden tippen aan de zeer effectieve OMF propaganda, die beter aansloot bij de belevingswereld van gemiddelde Afghaan en het lokale narratief domineerde.⁷⁹ Een respondent merkte op dat de aanpak van ISAF op een abstract niveau grote overeenkomsten vertoonde met die van de OMF: “De Taliban ziet zichzelf ook als development actor.”⁸⁰ De NAVO behaalde diverse militaire overwinningen en won een zekere mate van sympathie of “hearts” met een breed scala aan ontwikkelingsprojecten, maar het daadwerkelijk winnen van “minds”, het gezonde verstand van de op overleving gerichte Afghaan, vereiste een flexibele, open verbintenis zonder deadlines.⁸¹ De brede scepsis jegens de Westerlingen die binnen twee maanden de Taliban hadden teruggedrongen, maar deze na 10 jaar nog steeds niet definitief konden verslaan, bleef onverminderd groot.⁸²

State building, de andere pilaar van het PRT concept, was zo mogelijk nog moeilijker te kwantificeren. Na een vruchteloze poging tot *top-down* centralisme werd onder Stanley McChrystal pragmatisch de lokale capaciteitsopbouw benadrukt. TFU kan schermen met een groot aantal afgeronde projecten en zal in veel gevallen echt concreet bijgedragen hebben aan de levens van individuele inwoners van Uruzgan. Van een daadwerkelijke structurele transformatie van de provincie kan helaas toch niet gesproken worden. Met name op bestuurlijk niveau bestond veel onwil, daar de lokale machthebbers baat hadden bij de status quo. Na het vertrek van TFU keerde Matiullah Kahn direct terug als machtigste speler, als hij ooit al weg was geweest. Wellicht de meest duurzame bijdrage van het TFU PRT en ISAF in het algemeen zijn enkele aanlegde wegen, daar deze van direct belang zijn voor het leger, boeren, handelaars en, ironisch genoeg, tolheffende krijgsheren. De opleiding van Afghaanse politie en soldaten zou een andere kunnen zijn, mits de internationale gemeenschap bereid is om voor lange tijd hun salarissen te blijven betalen.

⁷⁸ D. Galula, *Counterinsurgency Warfare. Theory and Practice*, (Wesport 1964) 21.

⁷⁹ Svet, O., *Fighting for a Narrative*. (Small Wars Journal 2010) 2.

⁸⁰ Interview S2 PRT 3 02-07-2010.

⁸¹ Klep, *Uruzgan*, 154.

⁸² Interview Natalie Righton, *Pauw en Witteman*, 7 oktober 2011.

Conclusie

“We hadden geen ambitie voor *state-building*, de kern was terrorismebestrijding (...) We zijn onze verplichtingen aan de NAVO nagekomen”, aldus Eimert van Middelkoop in april 2011. Deze nogal arbitraire discussie heeft het toenmalig kabinet zich ironisch genoeg zelf op de hals gehaald door omslachtige *framing* tijdens de tot stand komst van de missie. De daaropvolgende vecht- of opbouwdiscussie was niet gestoeld in de realiteit van ISAF noch TFU. De relevantere termen *state-building* en *counterinsurgency* werden zorgvuldig vermeden uit het publiek discours: het eerste klonk te naïef en vrijblijvend, en het tweede was te ingewikkeld en riep negatieve historische connotaties op.

Hoewel de intentie van de operatie niet van grote relevantie is voor deze studie, heeft Van Middelkoop strikt genomen wel gelijk: uit kabinetstukken uit 2005 blijkt een realistische inschatting van de situatie in Uruzgan: het zou nog vele jaren duren voordat de Afghaanse regering op zijn eigen benen kon staan, al kon TFU wel “zichtbare resultaten” boeken.⁸³ Hier gaat de minister wel voorbij aan de bredere ISAF doelstellingen waarin TFU opereerde en het feit dat *state-building* activiteiten een essentieel onderdeel vormden van de strategie voor terrorismebestrijding van ISAF. Het fysiek verjagen van de OMF, en het beïnvloeden van lokale stakeholders met CIMIC en Quick Visibility projecten moesten een stabiliteit creëren die grote nationale ontwikkelingsprogramma’s faciliteerden. Wegen, scholen, een juridisch apparaat, een parlement, een leger en een politiemacht werden met veel moeite uit de grond gestampt: TFU was onderdeel van een enorme internationale onderneming om de staat in Afghanistan op te bouwen. Of deze populatie-centrische vorm van *counterinsurgency* of terrorismebestrijding effectief is blijft omstrede. Ongeacht de theoretische waarde van deze aanpak valt met zekerheid te zeggen dat het notoir lastig is om de benodigde politieke wilskracht en militaire capaciteit te vinden in Westerse landen zonder directe grote belangen. Hoe dan ook, na elf jaar aanwezigheid in Afghanistan, lijkt de huidige trend in de VS een veel “lichtere” en goedkopere vorm van terrorismebestrijding die zich beperkt tot politie- en militaire trainers, *special forces* en onbemande *drones*.

Ondanks alle inherente beperkingen nam op papier een omvangrijk bondgenootschap deel aan operaties in Afghanistan, waaronder ook Nederland. Alhoewel de uitbreiding van TFU’s inktvlek al snel stakte, wist het PRT tussen 2006 en 2010 een substantieel aantal projecten uit te voeren. Lastiger meetbaar is de impact van deze “state-building light”, en de beoogde beïnvloeding van lokale machthebbers. Toch zal de bevolking zeker baat hebben gehad bij alle inspanningen van het PRT om voorzieningen op te bouwen. Het was dan ook pijnlijk om te zien hoe snel na het vertrek van de Nederlanders de door TFU zorgvuldig gemedene krijgsheren terugkeerden, soms op calculerende uitnodiging van Amerikanen. De Nederlandse pers berichtte nog enkele malen over vernielde meisjesscholen en onzekere inwoners in de provincie, maar de aandacht voor Uruzgan verdween al snel. Wellicht was het er te onveilig geworden voor journalisten, maar misschien hadden de Nederlandse lezers gewoon hun interesse verloren nu “hun jongens en meisjes” weer veilig thuis zaten.

Maar waarom deed Nederland eigenlijk mee aan een onderneming die wellicht sympathiek was, maar waar het zelf de nodige bedenkingen over koesterde? Het antwoord voor deze vraag kan gevonden worden in de tweede helft van Van Middelkoop’s relaas: “We zijn onze verplichtingen aan de NAVO nagekomen”. Net als het PRT reflecteerde ook TFU de nationale agenda van Nederland. Zowel het ontstaan als de rumoerige beëindiging van de missie moeten bezien worden de langlopende discussie tussen de atlanticistische elementen in het Nederlandse

⁸³ Tweede Kamer 27925, Nr. 193 (2005) 2.

overheidsapparaat, de partijen die liever optrekken in Europees of VN verband, en hen die überhaupt sceptisch staan ten opzichte van militair ingrijpen. Met name nu Nederland's eigen Jaap de Hoop Scheffer de inspanningen in Afghanistan *geframed* had als een testcase voor het voortbestaan van het bondgenootschap, kon Nederland niet aan de zijlijn blijven staan. Deze opvatting was het sterkst te horen bij de conservatieve en liberale partijen, gesteund door Buitenlandse Zaken. Steun in het parlement en de samenleving werd gewonnen met morele argumenten. Het ministerie van Defensie werd opgepadeld met de uitvoer, en werd hierbij geconfronteerd met een vage missieomschrijving en beperkte capaciteit. Defensie maakte er maar het beste van in de wetenschap dat, om grote bezuinigingen te vermijden, de organisatie zijn relevantie moest kunnen aantonen. Het is dan ook enigszins ironisch dat de in Uruzgan opgebouwde kennis en vaardigheden van de Nederlandse krijgsmacht de huidige ingrijpende bezuinigingen wellicht niet zullen overleven. Ook op buitenlands politiek vlak is het onduidelijk wat Task Force Uruzgan Nederland gebracht heeft. Terwijl minister-president Balkenende nog een eervol ontvangst op het Witte Huis op zijn naam mocht schrijven, kon zijn opvolger Rutte fluiten naar een zetel bij de G20. Veel vermeende voordelen zouden buiten het publiekelijk zicht besloten worden, maar deze inherente heimelijkheid maakt het onmogelijk om objectief vast te stellen of de Atlantische koers daadwerkelijk prudent beleid is of een beleidsreflex uit de Koude Oorlog. Het zou een bijzonder interessante, zij het lastige onderneming zijn om deze relatie bevredigend in kaart te brengen. Voor de politieke architecten van de missie droeg Task Force Uruzgan in ieder geval bij aan de vermeende trans-Atlantische inspanningsverplichting van Nederland, in de geruststellende wetenschap dat deze niet gekoppeld zou zijn aan een vergelijkbare resultaatsverplichting.

Literatuur

Chin-A-Fo, H., 'Nederland draagt commando Uruzgan over', *NRC Handelsblad* (1 augustus 2010).

Coll, S., *Ghost Wars. The secret history of the CIA, Afghanistan and Bin Laden, from the Soviet invasion to September 10, 2001* (New York 2004).

Connable, B. en Libicki, M.C., 'How Insurgencies End', *RAND Corporation* (Santa Monica 2010).

'De Hoop Scheffer: vertrek uit Uruzgan desinvestering', *NRC Handelsblad*, 7 november 2009, <http://vorige.nrc.nl/nieuwsthema/uruzgan/article2408010.ece>

Derix, S., 'Defensie verrast door vele gevechten Uruzgan', *NRC Handelsblad* 12 April 2008.

Dimitriu, G.R. en de Graaf, B.A., 'De Nederlandse COIN aanpak: drie jaar Uruzgan, 2006-2009' *Militaire Spectator*, vol. 178, 11-2009 (Den Haag 2009).

Doctrine Division of the Netherlands Defence Staff, "*Provincial Reconstruction Teams*": *deployment in Afghanistan*, (Den Haag 2008).

Flynn, M.T., D. Pottinger en P.D. Batchelor, 'Fixing Intel: A blueprint for making intelligence relevant in Afghanistan', *Center for a New American Security* (Washington 2010).

Galula, D., *Counterinsurgency Warfare. Theory and Practice* (Wesport 1964).

Grandia Mantas, M., 'Provincial Reconstruction Teams: Symbool van NAVO-commitment in Afghanistan ofmeer?' *Militaire Spectator*, vol. 179, 10 (Den Haag 2010).

International Security Assistance Force, 'About ISAF', <http://www.isaf.nato.int/mission.html>

International Security Assistance Force, *PRT Handbook Edition 4* (2010) .

Jakobsen, P.V., 'PRTs in Afghanistan: Successful but not sufficient', *Danish Institute for International Studies* (2005) .

Kalyvas, S.N., *The Logic of Violence in Civil War* (New York 2006) .

Kilcullen, D., *The Accidental Guerrilla: fighting small wars in the midst of a big one*, (Londen 2009).

Kitzen M.W.M., 'Westerse militaire cultuur en *counter-insurgency*: een tegenstrijdige realiteit', *Militaire Spectator*, vol. 177, 3-2008 (Den Haag 2008).

Klep, C., *Uruzgan: Nederlandse militairen op missie, 2005-2010* (Amsterdam 2011).

Mao, Z., 'On Guerrilla Warfare', *Selected Works of Mao Tse-tung: Vol. IX* (1937/2000).

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010* (Den Haag 2011).

Ministerie van Defensie, *Eindevaluatie Provincial Reconstruction Team Baghlan: 5 juli 2004 – 30 september 2006* (Den Haag 2007).

Mockaitis, T.R., *British Counterinsurgency: 1919-60*, (New York 1990).

Moyar, M., 'Development in Afghanistan's counterinsurgency: A new guide', *ORBIS Operations* (McLean 2011).

Rashid, A., *Descent into Chaos: The U.S. and the disaster in Pakistan, Afghanistan, and Central Asia* (New York 2009).

Snyder, J., *From Voting to Violence* (New York 2000).

Svet, O., 'Fighting for a Narrative', *Small Wars Journal* (Bethesda 2010).

Tilly, C., (ed.) 'Western-State Making and Theories of Political Transformation', *The Formation of National States in Western Europe* (Princeton 1975).

Transparency International, 'Corruption Perceptions Index 2011'
<http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/#CountryResults>

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Brief van de ministers van buitenlandse zaken, van defensie en voor ontwikkelingsamenwerking '27925: Bestrijding internationaal terrorisme, Nr. 109'* (30 januari 2004).

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Brief van de ministers van buitenlandse zaken, van defensie en voor ontwikkelingsamenwerking '27925: Bestrijding internationaal terrorisme, Nr. 133'* (28 juni 2004).

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Brief van de ministers van buitenlandse zaken, van defensie en voor ontwikkelingsamenwerking '27925: Bestrijding internationaal terrorisme, Nr. 193'* (22 december 2005).

Tweede kamer der Staten-Generaal, *Brief van de ministers van buitenlandse zaken, van defensie en voor ontwikkelingsamenwerking '27925: Bestrijding internationaal terrorisme, Nr. 213'* (18 april 2006).

Tweede kamer der Staten-Generaal, *Verslag algemeen overleg gehouden op 2 februari 2006 over de Nederlandse bijdrage aan ISAF in Afghanistan '27925: Bestrijding internationaal terrorisme, Nr. 207'* (22 februari 2006).

Van den Boogaard, R., '127 kamerleden voor gevaarlijke missie Uruzgan' *NRC Handelsblad*, 03-02-2006

http://vorige.nrc.nl/binnenland/article1652299.ece/127_Kamerleden_voor_gevaarlijke_missie_Uruzgan

Van Bommel, N. 'Lof voor Lucky Dutch in Uruzgan', *De Volkskrant*, 08-01-2007.

<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/832104/2007/01/08/Lof-voor-lucky-Dutch-in-Uruzgan.dhtml>

VARA, 'Interview Natalie Righton' *Pauw en Witteman* 7 oktober 2011.

VPRO, 'Interview Eimert van Middelkoop', *Argos* (Radio 1, 23 april 2011).