

# Het labirint van Kabul

*Een casestudy over de ISAF-missie in een grootstedelijke omgeving, 2002-2014*

**Recente militaire campagnes kenmerkten zich deels door langdurige strijd in steden tegen niet-statelijke actoren, bijvoorbeeld in Irak en Afghanistan. Dit artikel gebruikt de ISAF-missie in Afghanistan als casestudy om te schetsen hoe een stedelijke omgeving militair optreden kan beïnvloeden. Om dit optreden effectiever te maken moeten krijgsmachten zich niet alleen richten op interne technologische verbeteringen, maar ook rekening houden met de stad zelf als factor. Hoe bepaalt een stedelijke omgeving wat wel en niet militair effectief is?**

*Mark de Boer\**

*Twee helikopters van de Afghaanse luchtmacht vliegen boven Kabul, tussen hun basis en het hoofdkwartier van ISAF*

FOTO U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE



In de afgelopen decennia is de wereld met ongekende snelheid verstedelijkt. Daarbij zijn steden in zowel aantal, omvang als populatie toegenomen. Azië, Afrika en het Midden-Oosten, werelddelen die voorheen voornamelijk ruraal waren, bezitten nu miljoenensteden die zelfs hun Europese en Amerikaanse tegenhangers overschaduwden.<sup>1</sup> De snelle verstedelijking brengt onder andere instabiliteit en onveiligheid met zich mee. Steden worden zó snel groter dat de aanleg van huisvesting en basisbehoeften de stedelijke groei niet kan bijbenen. Het gevolg hiervan is dat de urbane bevolking onderling gaat concurreren om de schaarse middelen, wat leidt tot frictie en criminaliteit. Deze instabiliteit kan ook een voedingsbodem zijn voor vijandige niet-statelijke actoren, zoals terroristen, *insurgents* en georganiseerde misdaad.<sup>2</sup>

Het ondernemen van militaire operaties tegen niet-statelijke actoren in steden is daarom sinds kort weer onder de aandacht gekomen van westerse krijgsmachten, mede door campagnes als die in Irak (2003-2011) en tegen ISIS in Syrië en Irak (2014-2019) die voor een deel werden gekenmerkt door grootschalige en langdurige strijd in steden. Militaire organisaties zijn daarbij ijverig bezig met het ontwikkelen van nieuwe manieren om stedelijke omgevingen in de toekomst te kunnen bedwingen. Nanotechnologie, biogenetische implantaten en robotica worden alle ontwikkeld om de krijgsmacht in staat te stellen de stedelijke omgeving onder controle te brengen.<sup>3</sup>

Hoewel deze technologische focus begrijpelijk is – betere technologie zorgt immers voor een efficiënter optredende krijgsmacht – zorgt hij ook voor tunnelvisie. Door de focus te richten op het verbeteren van de inzet van de krijgsmacht vergeet men namelijk de rol van de stedelijke omgeving zelf. Het vraagstuk moet dus (ook) omgedraaid worden. In plaats van zich af te vragen hoe de krijgsmacht aangepast kan worden om beter te kunnen functioneren in een bepaalde omgeving als de stad, moet men zich tevens afvragen hoe de stedelijke omgeving de operatie van de krijgsmacht kan beïnvloeden en hoe daarop kan worden geanticipeerd. Door deze



FOTO: BEELDBANK NIMH

*Kabul is een labyrint van kronkelende straten en gravelpaden die voortdurend veranderen*

vraag te stellen is het beter mogelijk te begrijpen wat opereren in een stedelijke omgeving betekent en hoe dit kan worden verbeterd. De casus bij deze vraag is de missie van de *International Security Assistance Force* (ISAF) in de Afghaanse hoofdstad Kabul tussen 2001 en 2014. De missie van ISAF betrof het beschermen van de nieuwe post-Talibanregering in Kabul tegen vijandige niet-statelijke actoren.

Kabul was in genoemde periode een labyrint van kronkelende straten en gravelpaden die voortdurend uitbreidden en veranderden. Het inwonersaantal van Kabul groeide tijdens de ISAF-missie van 500.000 tot 3,3 miljoen inwoners.<sup>4</sup> De snelle bevolkingsgroei resulteerde in woekerende illegale woonbouw die grote gebieden rondom de stad opslokte. Door gebrek

\* Mark de Boer is student aan de Universiteit van Amsterdam en heeft dit artikel geschreven als onderdeel van zijn stage aan het Nederlands Instituut voor Militaire Historie (NIMH). Met dank aan dr. Arthur ten Cate voor de begeleiding en het commentaar op eerdere versies van dit artikel.

1 W.R.M.J. Meessen, A.W. Bronkhorst, H.G. Geveke, 'Imagineering Future Defence: een blik in de verre toekomst', in: *Militaire Spectator* 187 (2018) (12) 625.

2 Ibidem 626.

3 Ibidem 627-629.

4 D.E. Esser, 'Security Scales: Spectacular and Endemic Violence in Post-Invasion Kabul, Afghanistan', in: *Environment & Urbanization*, 26 (2014) (2) 378.

aan politietoezicht en een ontbrekend rechts-systeem in deze stadsdelen vulden milities het gezagsvacuüm. Deze milities, vaak niet meer dan geüniformeerde gewapende bendes, wierpen zich op als ordehandhavers binnen de wijken. Enkele hielden zich bezig met lucratieve activiteiten als smokkelen en afpersing, waardoor het onderscheid tussen milities en criminele bendes vertroebelde.<sup>5</sup> Buurten binnen de stad werden beheerst door (zelfbenoemde) warlords die leidinggaven aan deze gewapende groepen. Hun grip op de bevolking bezorgde hen macht en maakte hen dominante spelers op het politieke toneel. Hoewel sommige milities de wet met voeten traden, bleken zij onmisbaar voor de Afghaanse regering, die een tekort had aan veiligheidstroepen. Het voortbestaan van de regering rustte daarom op de steun van de warlords. De regering nam enkele milities van warlords in dienst als private veiligheidsorganisaties.<sup>6</sup> Dit zorgde voor een verwarrende situatie waarin groepen die zich bezighielden met criminele activiteiten tevens werden gesanctioneerd door de staat en werden voorzien van een geweldsmonopolie. Sommige warlords kregen een duale rol waarin zij enerzijds banden hadden met het criminele circuit en anderzijds politicommandant waren die de wet moesten handhaven.<sup>7</sup> Binnen de stad was er een complex netwerk van allianties tussen overheden, milities en warlords. ISAF moest door dit complexe bondgenotennetwerk manoeuvreren en tegelijkertijd de Taliban en andere opstandelingengroepen bestrijden. De combinatie van een voortdurende burgeroorlog, de aanwezigheid van irreguliere tegenstanders en de snelle

stedelijke groei maken deze casus daarmee bijzonder geschikt om bovenstaande vraagstelling op toe te passen.

## Het moderne Kabul

De stedelijke omgeving van Kabul is een complex geheel van districten met grote verschillen in welvaart, veiligheid en basisvoorzieningen. Elk van deze aspecten heeft invloed op de stabiliteit van het stedelijk gebied en is daarmee van belang bij stedelijk ingrijpen. De eerste trekken van het moderne Kabul dat ISAF in december 2001 betrad, kregen vorm in de late 19e eeuw onder het leiderschap van Abdour Rahman Khan, een Afghaanse vorst die na de Tweede Anglo-Afghaanse Oorlog (1880) aan de macht kwam. Als onderdeel van zijn centralisatiepolitiek stichtte hij een tweede stad in de nabijheid van het oude Kabul, aan de overzijde van de Kabul-rivier, genaamd Shahr-I-Nao. Deze nieuwe stad kenmerkte zich door excessieve weelde met grootse tuinen, zwembaden en fonteinen. De rijkere binnen het oude Kabul vervuilden al snel de krappe straten voor de boulevards van Shahr-I-Nao en lieten de oude hoofdstad verarmd achter. De Kabul-rivier werd zo een scheidslijn tussen rijk en arm.<sup>8</sup>

De tweede uitbreiding begon enkele decennia later. In 1919 werd onder de nieuwe vorst Amanoellah Khan een derde stad, Darulaman genaamd, aangelegd enkele kilometers ten zuidwesten van Kabul. Ook dit nieuwe centrum was een plaats van weelde, geïnspireerd door Europese architectuur en toonaangevend voor de modernisatiepolitiek die Amanoellah nastreefde. Het budget dat nodig was voor de aanleg van deze stad werd onttrokken aan het ontwikkelingsbudget van Kabul. Terwijl Darulaman in grote stappen de toekomst tegemoet ging, bleef het oude Kabul nog verder verwaarloosd achter in het verleden.<sup>9</sup>

De rijkdom van de nieuwe stadscentra trok veel werkzoekenden aan van het platteland. Deze werkzoekenden ontbrak het echter aan financiële middelen om zich een woning te kunnen permitteren. Zij besloten daarom

5 Human Rights Watch, *“Just don’t call it a Militia”: Impunity, Militias and the “Afghan Local Police”* (New York 2011) 1-2; Nederlands Instituut voor Militaire Historie, Collectie Vredesoperaties ISAF Infanteriecompagnie (Situatierapporten Senior National Representative en Infanteriecompagnie, 1 november 2002- 31 januari 2003), ‘T-240 KB-UT 240’, ‘SITREP a nr: 2801’.

6 A.B. O’Connell, *Our Latest Longest War: Losing Hearts and Minds in Afghanistan* (Chicago, 2017) 81.

7 Nederlands Instituut voor Militaire Historie, Collectie Vredesoperaties ISAF Infanteriecompagnie (Rotatie 1 tot en met 4, 1 januari 2002 – 3 februari 2003), ‘NLNIC KABUL INTSUM: Nr. 263’, 2.

8 J. Habib, ‘Urban Cohesiveness in Kabul City: Challenges and Threats’, in: *International Journal of Environmental Studies* 68 (2011) (3) 366-367.

9 Ibidem 367.



Nederlandse ISAF-militairen op patrouille in Kabul. Kabul groeide tijdens de ISAF-missie van 500.000 naar ruim 3 miljoen inwoners

FOTO BEELDBANK NIMH

illegale woningen te bouwen op de leegstaande vlaktes tussen de centra. Door de kleine afstanden en uitdijende illegale woningbouw groeiden de stadscentra samen en vormden zij één groot Kabul. Shahr-I-Nao en Darulaman werden rijke 'officiële' enclaves omringd door armere 'informele' woonwijken met illegale woningen.<sup>10</sup>

Het stadsbestuur van Kabul gedoogde de aanwezigheid van deze illegale woningen, maar legde geen infrastructuur of andere publieke voorzieningen aan binnen de wijken. Er was daarom geen elektriciteits- en waternetwerk, geen riolering, en geen ziekenhuizen noch adequaat politietoezicht binnen deze informele stadsdelen. Deze waren daardoor een stuk instabieler dan hun formele tegenhangers, die wel beschikten over deze benodigdheden.<sup>11</sup> De

wegen die door deze delen liepen waren veelal van gravel en niet gedocumenteerd. De stad werd zo een labyrint waar zelfs de meest ervaren kaartlezers de weg kwijtraakten.

De problematiek in de illegale woonwijken zou pas worden aangepakt in 1955, toen Afghanistan een speelbal werd van de rivaliteit tussen de Sovjet-Unie en de Verenigde Staten. Afghanistan was door zijn centrale ligging tussen Azië en het Midden-Oosten namelijk van geostrategisch belang geworden in de Koude Oorlog. In een poging de Afghanen voor zich te winnen boden beide partijen aan infrastructuur aan te leggen. Kabul stond als grootste stad en zetel van de

<sup>10</sup> Ibidem 368.

<sup>11</sup> Ibidem 368.



FOTO FLICKR

Een groepje moedjahedien in 1987. Kabul, als zetel van het toen communistische regime, was het hoofddoelwit van deze 'heilige strijders'

koninklijke familie centraal in deze ontwikkelingswedloop.<sup>12</sup> De Sovjet-Unie bood daarom in 1961 aan geheel Kabul te herbouwen. In 1964 overhandigden de Sovjets een meesterplan voor de stad aan de Afghaanse koning en het stadsbestuur van Kabul.

Het meesterplan omvatte een veelvoud aan doelstellingen. Na een bouwperiode van twintig jaar zou iedere inwoner van Kabul toegang moeten hebben tot basisbenodigdheden zoals drinkwater en elektriciteit, het wegennetwerk moest zijn uitgebreid en de kwaliteit van de huisvesting moest zijn verbeterd. De initiële focus van dit project lag op Shahr-I-Nao, dat als officieel stadscentrum zou fungeren en het thuis zou worden van overheidsinstanties en de tertiaire economische sector. Vanuit daar zou

het project zich naar de residentiële gebieden van de stad uitbreiden.

In 1968 begonnen de eerste bouwwerkzaamheden om dit plan te realiseren. Zo begonnen in dat jaar de renovatie van Shahr-I-Nao en de constructie van enkele woonwijken ten noordoosten van het stadscentrum. Deze woonwijken, ook wel *mikrorayon* genoemd, huisden tussen de 25.000 en 30.000 inwoners en waren voorzien van zowel basisvoorzieningen als recreatiemogelijkheden. Deze eerste stappen zouden echter ook de laatste zijn. Tussen 1973 en 1978 kwamen de bouwwerkzaamheden langzaam tot stilstand als het gevolg van twee staatsgrepen. De eerste (1973) werd gepleegd door Daoud Khan, een voormalig premier en neef van de koning, en de tweede (1978) door radicale communisten van de Democratische Volkspartij van Afghanistan (DVPA).<sup>13</sup>

Het antireligieuze beleid van de DVPA creëerde veel onvrede onder de rurale bevolking, die van

12 E. Beyer, 'Competitive Coexistence: Soviet Town Planning and Housing Projects in Kabul in the 1960's', in: *The Journal of Architecture* 17 (2012) (3) 311.

13 T. Barfield, *Afghanistan: A Cultural and Political History* (Princeton, 2012) 208.

oudsher sterk traditioneel en religieus was. De dwang waarmee de radicale communisten hun beleid oplegden werd niet langer getolereerd. De rurale bevolking greep naar de wapens en ontketende een jihad, ofwel heilige oorlog, tegen het goddeloze communistische regime. Kabul, als zetel van dit regime, werd het hoofddoelwit in de 'heilige' strijd. De rebellen noemden zich moedjahedien, ofwel heilige strijders. De komst van de moedjahedien zou tevens het startschot zijn van een reeks ontwikkelingen die uiteindelijk zouden leiden tot nagenoeg de vernietiging van Kabul.

Tussen 1978 en 1992 leverden de moedjahedien strijd tegen de communistische regering, en tot 1989 tegen Sovjettroepen die dat regime ondersteunden. In 1992 wisten zij, nadat het Afghaanse leger uiteen was gevallen door desertie, Kabul in te nemen en de regering te ontbinden. De verscheidene moedjahedienfacties probeerden nu ieder de stad op te eisen. Zij die controle over de hoofdstad hadden zouden namelijk een betere onderhandelingspositie hebben tijdens de vorming van een nieuwe regering. Een drietal moedjahedienfacties wist, na het sluiten van een bondgenootschap, de stad volledig in handen te krijgen. De Jamiat-i-Islami van Achmed Shah Massoud en Berhanuddin Rabbani sloeg de handen ineen met de Jumbesh-factie van Abdul Rashid Dostum en de Hezb-i-Wahdat van Ali Mazari. Tezamen weerden zij de andere moedjahedienfacties af, waaronder de Hezb-i-Islami van Gulbuddin Hekmatyar. Toen duidelijk werd dat de coalitie binnen de stad geen interesse had in het delen van de macht, stelde Hekmatyar zwaar geschut op ten zuiden van de stad en richtte hij het vizier op zijn vroegere bondgenoten. De coalitie, in het bezit van het zware geschut van de gevallen regering, deed hetzelfde.<sup>14</sup>

Op 5 mei 1992 opende Hekmatyar zijn offensief en onderwierp de stad aan donderend geweld.<sup>15</sup> Zijn bombardement werd beantwoord door de 'noordelijke alliantie', die vanaf de bergtoppen binnen de stad terugvuurde. De moedjahedien-factie van Hekmatyar en de Hezb-i-Wahdat van Ali Mazari, die zich had aangesloten bij Hekmatyar, trokken op naar de buitengrenzen

van de stad. De bombardementen bewogen met de frontlinie mee. Ook toen de frontlinie naar de residentiële wijken verschoof bleef de vuurkracht onverminderd. Buurten als Karta-i-Sakhi, Kara-i-Char, Debori, Kota-Sangi en Karta-i-Seh kwamen daardoor midden in een spervuur van korteafstandsraketten terecht, met grote vernietiging tot gevolg. Het westen van de stad, waaronder Karte Naw en Afshar, werd eveneens niet gespaard toen duidelijk werd dat in deze wijken militaire posities huisden van de Hezb-i-Islami en de Wahdat.<sup>16</sup>

In februari 1995 kwam het grootschalige offensief tot een einde toen de Taliban vanuit het zuiden de Hezb-i-Islami verdreven en met het veroverde zware geschut een eigen offensief op de stad begonnen.<sup>17</sup> Achmed Shah Massoud en zijn Jamiat-i-Islami verlieten de stad en trokken zich terug naar het noorden van Afghanistan. De belegering en verwoesting van Kabul kwam daarmee ten einde, met de Taliban als de nieuwe heersers van de stad. Als gevolg van de bombardementen waren maar liefst 25.000 burgers gedood. Vooral de zuidelijke en westelijke districten, die door hun informele status al weinig luxe genoten, hadden zwaar geleden onder de voortdurende bombardementen. De infrastructuur, waterleidingen en elektriciteitsinstallaties in deze districten waren vrijwel volledig vernietigd. Deze povere conditie van de stad zou pas in 2001 met de intrede van ISAF onder handen worden genomen.<sup>18</sup>

## De International Security Assistance Force

ISAF vond zijn oorsprong op 5 december 2001 in de Duitse stad Bonn, waar Afghaanse groepen onder auspiciën van de Verenigde Naties na

14 The Afghanistan Justice Project, 'Casting Shadows: War Crimes and Crimes against Humanity: 1978-2001', [https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/ajpreport\\_20050718.pdf](https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/ajpreport_20050718.pdf) 66.

15 Ibidem.

16 Ibidem 71.

17 Ibidem 71.

18 G. Dorronsoro, 'Kabul at War (1992-1996): State, Ethnicity and Social Classes', in: *South Asia Multidisciplinary Academic Journal* (2007) 3 en 6.



FOTO: U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE

*Amerikaanse patrouille in Afghanistan. Door middel van profile patrolling moesten ISAF-troepen zich kenbaar maken aan de bevolking en veiligheid creëren*

weken onderhandelen kwamen tot een plan voor een interim-regering. Deze zou de eerste stappen zetten naar een nieuwe rechtsstaat in Afghanistan. Het probleem was dat het staatsapparaat na jaren van oorlog volledig was gedesintegreerd en dat de interim-regering dus geen middelen had waarop zij kon voortbouwen. Zo ontbrak het de Afghaanse interim-regering aan veiligheidstroepen om zichzelf en het territorium te kunnen beveiligen. De Verenigde Naties sprak daarom af met de Afghanen dat de interim-regering gesteund zou worden door

een internationale troepenmacht. Deze werd de *International Security Force* genoemd, en zou later de *International Security Assistance Force* worden.<sup>19</sup>

De VN-Veiligheidsraad vaardigde op 20 december 2001 resolutie 1386 uit waarin ISAF een mandaat kreeg met twee hoofdtaken. Allereerst zou ISAF zorgdragen voor de veiligheid van de interim-regering in en rondom Kabul. De tweede hoofdtak vereiste dat ISAF de interim-regering zou ondersteunen in het opbouwen en trainen van Afghaanse veiligheidstroepen. Humanitaire projecten, ook wel aangeduid als Civil-Military Cooperation (CIMIC), behoorden niet tot de hoofdtaken en hadden minder prioriteit. Eventuele CIMIC-projecten moesten uit restend of door de individuele lidstaten toegewezen budget worden bekostigd.<sup>20</sup>

19 The United Nations Security Council, 'Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan pending the Re-Establishment of Permanent Governing Institutions', <https://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/BonnAgreementAfghanistan.pdf>.

20 The United Nations Security Council, 'Resolution 1386 (2001)', [https://www.nato.int/isaf/topics/mandate/unscr/resolution\\_1386.pdf](https://www.nato.int/isaf/topics/mandate/unscr/resolution_1386.pdf).

De geallieerde landen bepaalden dat de missie een 'lichte voetafdruk' moest hebben en 5.000 manschappen zou bedragen. Deze troepen, geleverd door verscheidene VN-lidstaten, werden verdeeld in drie *battlegroups* en enkele gespecialiseerde *taskforces* (onder andere voor luchttransport). De *battlegroups*, aangestuurd door een brigadestaf, kregen ieder verantwoordelijkheid over meerdere districten die zij moesten beschermen. Daarnaast moesten deze eenheden door middel van *profile patrolling* hun aanwezigheid kenbaar maken aan de lokale bevolking en veiligheid creëren.

Het tweede deel van het takenpakket betrof de wederopbouw van de Afghaanse veiligheids-troepen. Er werd besloten dat Duitsland de verantwoordelijkheid kreeg over de opleiding van de Afghaanse Nationale Politie. Groot-Brittannië had de leiding over het opzetten van het nieuwe Afghaanse Nationale Leger. De ISAF-leiding droeg de resterende deelnemende landen op materiaal te leveren om de nieuwe rekruten mee uit te rusten. De manier waarop de opleidingsprocessen moesten verlopen was niet aan regels gebonden, noch waren er richtlijnen. Het was aan de *lead nations* om hier invulling aan te geven. Humanitaire projecten hadden lage prioriteit. De aard van deze projecten zou kleinschalig blijven, aangezien de VN met eigen humanitaire instanties zou zorgdragen voor de reconstructie van de stad. De Verenigde Naties nam onder de noemer *United Nations Assistance Mission Afghanistan (UNAMA)* verantwoordelijkheid voor de wederopbouw en moest alle projecten overzien en aansturen. ISAF kreeg wel de taak VN- en NGO-personeel te beschermen.<sup>21</sup>

## Het betreden van het labirynth

Op 20 december 2001 kreeg ISAF het startsignaal van de VN-Veiligheidsraad voor de missie. Het operatieplan dat de Britse commandant, generaal-majoor John McColl, en zijn staf opstelden behelsde onder andere een korte beschrijving van de veiligheidssituatie binnen de stad als geheel, van de criminaliteit, en van de aanwezigheid van risico's als *unexploded ordnance*.

## De ISAF-missie moest een 'lichte voetafdruk' krijgen

Verder bevatte het weinig details. De kennis bleef oppervlakkig en de inlichtingenanalyse behandelde de stad als geheel zonder dieper in te gaan op specifieke stadsdelen daarbinnen. Met deze informatie begonnen de *battlegroups* met patrouilles en initieerde Duitsland de wederopbouw van het politiekorps.<sup>22</sup>

Het merendeel van de eerste patrouilles verliep, op enkele vuurgevechten na, zonder grote problemen. Tijdens incidentele gebeurtenissen kwamen de patrouilles in aanraking met vijandelijke niet-statelijke actoren. De aanvallers waren echter geen Taliban, noch gelieerd aan de moedjahedienfacties. Wat de coalitietroepen aantroffen was met name het bijproduct van een onstabiele en onveilige stad, met name criminelen.<sup>23</sup> In reactie besloot ISAF haar middelen te herverdelen en de meer risicovolle delen van de stad voorrang te geven. De ISAF-leiding besloot daartoe mankracht aan de noordelijke districten te onttrekken en daarmee de aanwezigheid in de zuidelijke districten te

- 
- 21 Nederlands Instituut voor Militaire Historie, Collectie Vredesoperaties ISAF Infanteriecompagnie (Rotatie 1 tot en met 4, 1 januari 2002 – 3 februari 2003), 'Beknopt verslag debriefing en vergadering "Afghanistan" van 15 december 2001', PowerPoint Appendix.
- 22 Nederlands Instituut voor Militaire Historie, Collectie Vredesoperaties ISAF Infanteriecompagnie (Rotatie 1 tot en met 4, 1 januari 2002 – 3 februari 2003), 'Operatieaanwijzing nr. 020 van CDS'.
- 23 T. Farrell, *Unwinnable: Britain's War in Afghanistan 2001-2014* (London, 2014) 98.



vergroten. Deze districten waren namelijk onstabiel en armoediger. De districten 6 en 7 kregen daarbij de meeste aandacht, aangezien de situatie hier het ernstigst bleek.

De districten die extra mankracht kregen toegekend, hadden een interessant verleden. Juist deze stadsdelen hadden namelijk hun oorsprong in de 'informele' (illegale) wijken zonder basisbehoeften van een eeuw eerder. Daarnaast waren deze districten ook het meest beschadigd geraakt tijdens de burgeroorlog tussen 1992 en 1996. Veel woningen waren nog altijd beschadigd door de bombardementen en de minimale infrastructuur die zij

hadden was onbruikbaar geworden. De geschiedenis van deze stadsdelen maakte ze inherent instabiel en gevoelig voor ondermijning van het gezag. De noordelijke districten omvatten daarentegen voornamelijk formele woondistricten. Het noorden van de stad had toegang tot vrijwel alle basisvoorzieningen en had de burgeroorlog relatief ongeschonden doorstaan. Deze predispositie voor instabiliteit en criminaliteit in het zuiden en stabiliteit in het noorden resulteerde in 2002 in een veiligheidsschisma. Dit dwong ISAF ertoe haar middelen te herverdelen en liet zien hoe de stedelijke omgeving van Kabul de missie van ISAF op het tactische niveau beïnvloedde.

*Een Afghaanse politieagent inspecteert een voertuig in Kabul. Toen ISAF van start ging initieerde Duitsland de wederopbouw van het politiekorps*

FOTO U.S. AIR FORCE





Amerikaanse en Afghaanse militairen spreken met civiele leiders. ISAF had aanvankelijk slechts geringe CIMIC-capaciteiten

FOTO U.S. ARMY

Het veiligheidsschisma binnen de stad werd in de navolgende maanden keer op keer bevestigd. Op 27 november 2002 besloot de politiechef van district 8 de banden aan te halen met de omliggende districten 1, 2 en 12 naar aanleiding van het criminaliteitsprobleem. Criminelen en gewapende groepen pleegden veelal hun misdaden in andere districten, waarna zij zich vervolgens terugtrokken. De districtsgrenzen vormden een extra barrière voor de aanhouding van deze individuen.<sup>24</sup> De communicatielijnen waren vaak inadequaat om een coherente aanpak te kunnen vormen tegen districtoverschrijdende misdaden. De samenwerking openbaarde een interessant patroon. De betrokken districten vormden een lijn door het midden van de stad, waardoor het samenwerkingsverband de stad splitste. Het stabiele noorden werd zo door een bufferzone afgescheiden van het instabiele zuiden.

Het veiligheidsschisma tussen het noorden en het zuiden ontging ook ISAF niet. In mei 2003 bracht ISAF eenzelfde verdeling van de stad aan in een van de drie *contingency plans* voor even-

tuele onvoorzien problemen. In het geval van een verslechterende veiligheidssituatie zou ISAF de stad opsplitsen. De instabiliteit in het zuiden van de stad zou een potentiële bedreiging kunnen vormen voor het noorden. Stadsdelen met hoge concentraties overheidsinstanties moesten dan gescheiden worden van stadsdelen met lage concentraties instanties. Dit criterium vertaalde zich praktisch in een lijn die het noorden van het zuiden scheidde.<sup>25</sup>

## Het labrynt expandeert

Tussen 2001 en 2003, terwijl ISAF met al haar mankracht de straten patrouilleerde, nam de bevolking van Kabul toe met maar liefst

24 Nederlands Instituut voor Militaire Historie, Collectie Vredesoperaties ISAF Infanteriecompagnie (Situatierapporten Senior National Representative en Infanteriecompagnie, 1 november 2002- 31 januari 2003), 'T-270 KBUT-264', 2.

25 Nederlands Instituut voor Militaire Historie, Collectie Vredesoperaties ISAF Infanteriecompagnie (Situatierapporten Senior National Representative en Infanteriecompagnie, 1 november 2002 – 31 januari 2003), 'HQ ISAF III Contingency Plan 03 Response to Emergencies/Deteriorating Environment', 4 en Appendix.

15 procent per jaar.<sup>26</sup> Veel vluchtelingen die het land tijdens de burgeroorlog hadden verlaten keerden terug naar Afghanistan. Kabul trok een groot deel van deze vluchtelingen aan. De veiligheid die ISAF leek te bieden en de ambitieuze plannen van de interim-regering bleken voor velen onweerstaanbaar. Hoewel deze bevolkingsinflux aanvankelijk een goed teken leek, bracht het ook nieuwe uitdagingen en problemen met zich mee.

Zodra de vluchtelingen in de stad arriveerden zochten zij huisvesting. Door hun status als vluchteling ontbrak hen veelal het kapitaal om in de formele woonwijken te gaan wonen. Veel van de vluchtelingen eindigden daarom in de informele woonwijken waar, door het gebrek aan basisvoorzieningen, de huizenprijzen vaak lager lag. Anderen probeerden de kosten nog verder te drukken door huisvesting te zoeken bij familieleden in deze informele woningen.<sup>27</sup> De zuidelijke districten van Kabul, die het merendeel van de informele woondistricten behelsden, werden hierdoor nog meer onder druk gezet. De al beperkte middelen moesten over een nog groter aantal mensen worden verdeeld, wat leidde tot verdere instabiliteit. Daarnaast betekende de influx van vluchtelingen ook dat de ratio tussen veiligheidstroepen en bevolking verder uit balans raakte. De kleine troepenmacht van ISAF werd zo 'opgeslokt' door de voortdurend uitdijende bevolking.

De humanitaire projecten om de toegang tot basisvoorzieningen te verbeteren kwamen gedurende deze groeispurt niet van de grond. ISAF had, zoals in zowel het mandaat als in het

operatieplan was besloten, slechts geringe CIMIC-capaciteiten. Voor humanitaire actie en grote sociaaleconomische projecten was de internationale troepenmacht aangewezen op de UNAMA. De VN-missie was echter met handen en voeten gebonden. In 2002 had de organisatie slechts een budget van 43 miljoen dollar, waarmee zij in totaal acht steden in Afghanistan moest opbouwen. Dit bedrag was uiteraard veel te laag om significante verbeteringen te kunnen behalen. Daarnaast telde de UNAMA slechts 75 personeelsleden. De organisatie die moest zorgdragen voor de reconstructie van Kabul was dus zowel onderbezet als kapitaalarm.<sup>28</sup>

De onderlinge samenwerking tussen ISAF en de NGO's liep eveneens spaak. Vaak was niemand op de hoogte van de acties van de ander. Onderzoeken werden daardoor regelmatig meerdere malen verricht, terwijl een van de partijen de antwoorden al had liggen. ISAF zette bijvoorbeeld een onderzoek op touw waarin de interventiemacht de toegankelijkheid van drinkwater onderzocht binnen de stad. Er was echter al een overzicht gemaakt door de Duitse NGO *Kreditanstalt für Wiederaufbau*. Dit onderzoek betrof de gehele stad en maakte het onderzoek van ISAF obsoleet. Waardevolle mankracht, middelen en tijd gingen daarmee verloren in een situatie waarin gebrek was aan alle drie.<sup>29</sup>

ISAF, geconfronteerd met een snelgroeiende bevolking en uitblijvende humanitaire steun, besloot het opleidingsproces van de politie te versnellen. Alleen zo zou de troepenmacht in staat zijn de controle binnen de districten te behouden. Het gemiddelde loon van slechts 15 dollar per maand trok echter weinig gegadigden. Daarop werd besloten de toelatingseisen enigszins bij te stellen en daarbij de kieskeurigheid te laten varen. Dit zorgde wel voor een toenemende hoeveelheid rekruten, maar van zeer povere kwaliteit. Door het gebrek aan screening en verlaging van de toelatingseisen wisten veel vijandelijke elementen, waaronder criminelen, de politie te infiltreren.<sup>30</sup> Een van de grootste problemen bleef echter het loyaliteitsgebrek. Veelal brachten politiecommandanten zelf rekruten binnen (familie of stamleden), die zij vervolgens een hand boven

26 H. Nazire, M. Kita, 'Specifying Characteristics of Informal Settlements by comparing four Areas from the Aspects of Houses, Land Tenure and Social Factors in Kabul, Afghanistan', in: *Journal of Architectural Planning* 81 (2016) (782) 2197.

27 World Bank, *Kabul: Urban Land in Crisis* (Washington, 2005) 66, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12714>.

28 A. Saikal, 'The UN and Afghanistan: Contentions in Democratization and Statebuilding', in: *Contentions in Democratization and Statebuilding, International Peacekeeping* 19 (2012) (2) 221.

29 J.H. Rietjens, H. Voordijk, S.J. de Boer, 'Co-ordinating humanitarian operations in peace support missions', in: *Disaster Prevention and Management: An International Journal* 16 (2007) (1) 61.

30 A. Wilder, *Cops or Robbers? The Struggle to Reform the Afghan National Police* (2007) VIII.



Amerikaanse mariniers trainen urban warfare. De groei van Kabul was het begin van een reeks problemen die de stad steeds onveiligere maakte

FOTO U.S. MARINE CORPS

het hoofd hielden. Dit zorgde voor verdeelde loyaliteit waarbij politieagenten niet de centrale regering dienden, maar de politiecommandant onder wie zij werkten of de lokale powerbroker in hun district.<sup>31</sup>

De verdeelde loyaliteit, het inadequate screeningproces en het lage loon bleken desastreuze gevolgen te hebben. Zodra de extra politiemansschappen waren ingezet werd de ernst van de situatie duidelijk. Sommige agenten hielden zich bezig met illegale praktijken zoals afpersing en lieten zich omkopen.<sup>32</sup> Het lage loon probeerden zij te compenseren door hun machtspositie te misbruiken. Hoewel niet alle rekruten zich bezighielden met afpersing en omkoping, bracht het de reputatie van de politie veel schade toe. De politie werd niet meer gezien als een collectief civiele dienders ten behoeve van de bevolking, maar als geüniformeerde criminelen met een geweldsmonopolie.<sup>33</sup> Zij ondermijnden zo

de legitimiteit van de Afghaanse regering en daarmee ook de doelstellingen van ISAF.

De stedelijke groei was het begin van een reeks problemen die elkaar als vallende dominostenen opvolgden. Kabul werd steeds onveiligere. Door een gebrek aan CIMIC-capaciteiten waren ISAF-eenheden niet in staat de problemen te bestrijden die aan de instabiliteit ten grondslag lagen. Dit leidde tot verdere instabiliteit en onveiligheid, wat op den duur weer meer veiligheidstroepen vereiste. Zo werd ISAF gedwongen genoeg te nemen met lagere kwaliteit.

31 Human Rights Watch, "Just don't call it a Militia" 57.

32 Human Rights Watch, "Just don't call it a Militia" 19.

33 A. Wilder, *Cops or Robbers VIII*, 1.

## Het beperken van de bevolkingsgroei in Kabul hielp indirect de militaire doelstellingen van ISAF

### Een uitweg uit het labrynt

In de navolgende jaren verergerde de situatie binnen de stad. Terwijl ISAF steeds meer moeite had om de veiligheid te garanderen, kregen de Taliban weer voet aan de grond. Vanaf 2005 openden opstandelingengroepen een offensief tegen de centrale regering in Kabul. Door middel van bomaanslagen en zelfmoordaanslagen berokkenden zij schade binnen de stad. In 2007 vielen er in de hoofdstad 110 doden door zelfmoord- en bomaanslagen, meer dan alle voorgaande jaren gecombineerd.<sup>34</sup> De NAVO, die in 2003 het commando over de missie had overgenomen, realiseerde zich dat de situatie niet langer houdbaar was. Het werd de bondgenoten duidelijk dat het tijd was voor verandering en voor een heroriëntatie van de missie. De NAVO en de VN moesten komen tot een geïntegreerde aanpak.

Tussen 2006 en 2010 werden er meerdere stappen gezet tot het omvormen van de ISAF-missie. Op 31 januari 2006 kwamen vertegenwoordigers van de coalitielanden samen onder auspiciën van de Verenigde Naties. Tijdens deze bijeenkomst, bekend als het Afghanistan Compact, herbevestigden zij de doelstellingen die vijf jaar eerder in Bonn waren opgesteld. Zij besloten tevens, met het oog op de problemen die in de afgelopen jaren waren ontstaan, enkele nieuwe doelstellingen toe te voegen. Een van die toevoegingen betrof het creëren van een *monitoring mechanism* om corruptie te bestrijden. De problematiek omtrent het gebrek aan basisvoorzieningen binnen Kabul werd eveneens aangekaart. Voor het einde van 2010 moest 50 procent van alle huishoudens aangesloten zijn op het waternetwerk en 65 procent van de huishoudens voorzien zijn van elektriciteit. Het Afghanistan Compact was het startschot van een reeks grootschalige veranderingen.<sup>35</sup>

Op 20 maart 2008 vaardigde de VN-Veiligheidsraad Resolutie 1806 uit. Deze mandateerde nieuwe veranderingen ter verbetering van de civiele capaciteiten van ISAF en UNAMA. Vanaf nu zouden hun operaties fuseren om zo de doeltreffendheid te vergroten. Deze samenwerking werd verwezenlijkt door de oprichting van een *Joint Coordination and Monitoring Board* (JCMB). De JCMB verbeterde de mobilisatie van middelen en de onderlinge samenwerking. UNAMA werd daarnaast ook een essentiële pijler van de ISAF-missie en werd opgedragen om ISAF te ondersteunen in haar militaire doelstellingen door humanitaire capaciteiten hierop af te stellen. De samenwerking zorgde ervoor dat ISAF niet langer beperkt was tot symptoombestrijding, maar door UNAMA te mobiliseren ook de onderliggende problematiek kon aanpakken. Verder werd een clausule toegevoegd betreffende de problemen rond de toestroom van vluchtelingen. Lokale autoriteiten kregen meer assistentie van ISAF en UNAMA bij het verlenen van hulp aan en de bescherming van vluchtelingen.

De focus op de humanitaire projecten bracht hoognodige veranderingen teweeg binnen Kabul. In 2008 werden meerdere vluchtelingenkampen

34 D.E. Esser, 'Security Scales' 377.

35 United Nations Security Council, 'Afghanistan Compact (2006)', [https://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/afghanistan\\_compact.pdf](https://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/afghanistan_compact.pdf).



Vuursteuntraining in Afghanistan. Om ISAF te laten slagen moesten de NAVO en VN een geïntegreerde aanpak opzetten, met zowel militaire als humanitaire doelstellingen

FOTO U.S. AIR FORCE

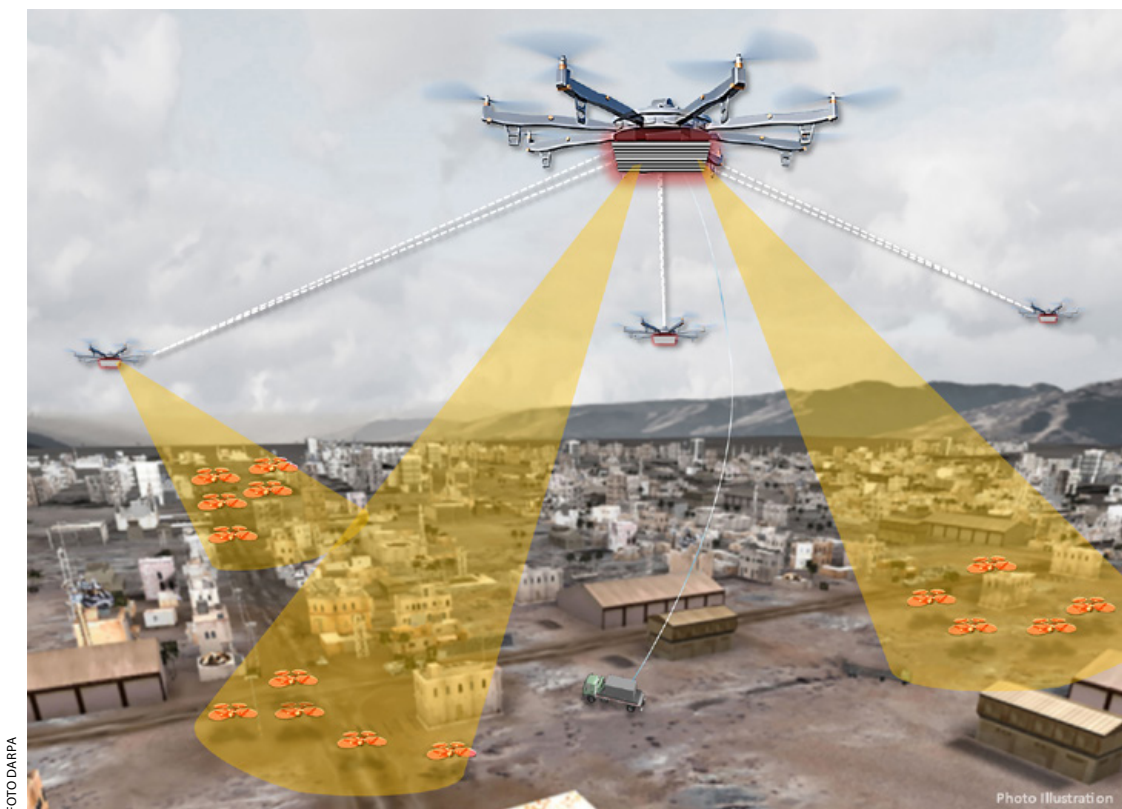
aangelegd die, in tegenstelling tot de eerdere kampen, voorzien waren van alle basisbehoeften. Deze vluchtelingenkampen boden de vluchtelingen een goed alternatief waardoor zij niet langer in de informele stadsdelen huisvesting hoefden te zoeken. Dit hielp indirect de militaire doelstellingen van ISAF. De bevolkingsgroei in deze stadsdelen werd namelijk gestuit waardoor het controleren van deze stadsdelen makkelijker werd.<sup>36</sup>

Vanaf 2008 groeide het budget van UNAMA sterk. Resolutie 1806 vergrootte niet alleen de schaal van de missie van UNAMA, maar leidde ook tot een vergroting van haar middelen. Tussen 2002 en 2008 was het budget van

43 miljoen dollar per jaar gestegen naar 86 miljoen dollar. Van 2008 tot 2009 groeide het budget tot 168 miljoen dollar om vervolgens in 2010 de 250 miljoen te bereiken. De mankracht van UNAMA groeide eveneens. Het personeelsbestand groeide van een magere 75 personeelsleden uit tot maar liefst 1.500 in 2010. UNAMA's capaciteiten waren daarmee drastisch verbeterd. Ook werd de *Special Representative of the Secretary General* (SRSG) van UNAMA, de leidinggevende van de instantie, grotere autoriteit toegekend. Vanaf nu kon de

---

36 REACH, 'Kabul Informal Settlement Profiling', in: OCHA, *Humanitarian Bulletin: Afghanistan* 59 (2016).



*Technologie verbetert de gevechtscapaciteiten van een krijgsmacht, maar maakt deze niet per se efficiënter in een stedelijke omgeving*

SRSG direct beslissingen nemen over de inzet van middelen en projecten en hoefde daarbij geen toestemming af te wachten. Het besluitvormingsproces werd daarmee vele malen sneller.<sup>37</sup>

Op 22 december 2008 werd Resolutie 1833 uitgevaardigd. Deze VN-resolutie richtte zich voornamelijk op het criminaliteitsprobleem. Hoewel de Afghaanse Nationale Politie de leiding had overgenomen van de ordehandhaving binnen Kabul, bleven veel van de problemen uit de eerste jaren na 2001 voortbestaan. Criminelen en warlords vormden daardoor nog altijd een gevaar voor ISAF. Er werd besloten de bevoegd-

heden van ISAF uit te breiden. De interventiemacht werd opgedragen zich doelbewust bezig te gaan houden met het bestrijden van criminele activiteiten. Daarnaast werd ISAF gevraagd zorg te dragen voor de verbetering van de gevangenissector. Taken die voorheen dus waren uitgesloten van het takenpakket werden nu geïncorporeerd in de bevoegdheden van de coalitietroepen.<sup>38</sup>

De NAVO realiseerde zich eveneens dat een puur militaire aanpak niet voldoende was om niet-staatelijke tegenstanders van divers allooi te bestrijden. Crisismanagement en civiele actie waren van gelijke of zelfs grotere waarde. ISAF moest daarom de mogelijkheid hebben om zelf civiele projecten te kunnen initiëren zonder hiervoor volledig afhankelijk te zijn van UNAMA. In 2010 plaatste de ISAF-leiding een eigen afgevaardigde bij UNAMA om ISAF ook in staat te stellen zelf humanitaire projecten op te

37 A. Saikal, 'The UN and Afghanistan' 221; T. Farrell, F. Osinga, J.A. Russell, *Military Adaptation in Afghanistan* (Stanford, 2013) 100.

38 United Nations Security Council, 'Resolution 1833 (2008)', [https://www.nato.int/isaf/topics/mandate/unscr/resolution\\_1833.pdf](https://www.nato.int/isaf/topics/mandate/unscr/resolution_1833.pdf).

starten. Hoewel de aanstelling van slechts één individu van geringe waarde leek, liet het zien hoe UNAMA en ISAF toewerkten naar een geïntegreerde aanpak.<sup>39</sup>

## Conclusie

De ontwikkeling van de ISAF-missie in Kabul liet zien hoe een stedelijke omgeving niet alleen de acties van de krijgsmacht kon beïnvloeden, maar die soms ook kon leiden. De stedelijke ontwikkeling van Kabul in de 20e eeuw creëerde de randvoorwaarden voor een inherent stabiliteitsverschil tussen het noorden en het zuiden van de Afghaanse hoofdstad. Dit stabiliteitsverschil kwam voort uit de historisch gegroeide verwaarlozing van informele woonwijken en uit de verwaarloosde wederopbouw na de burgeroorlog en vernietiging van de jaren negentig. Het ontbrak ISAF in de beginjaren ook aan de CIMIC-capaciteiten om het stabiliteitsprobleem in het zuiden van Kabul op te lossen. De eerste jaren na 2002, waarin de situatie binnen de stad relatief rustig was, bleven daardoor onbenut. Terwijl de situatie verergerde kon ISAF, door het gebrek aan bestuurlijke en sociaaleconomische capaciteitsopbouw, enkel symptomen bestrijden. Pas vanaf 2008 werden initiatieven genomen om de aanpak van ISAF te veranderen. Dit was echter te laat om effectief te zijn. De Taliban hadden hun offensief hernieuwd en onderwierpen de hoofdstad aan een veelvoud van bom- en zelfmoordaanslagen, waardoor Kabul verder destabiliseerde. ISAF was een missie gebleken waarin momentum was gemist en waarin er aanvankelijk te weinig middelen en manschappen waren, die waren ingezet op symptoombestrijding. De wederopbouwperiode bleef onbenut en de inspanningen van de coalitie waren lange tijd te veel versnipperd.

Ik hoop dat het nieuwe perspectief van deze casus daarmee de problemen aantoont van een op de interventiemacht zelf gefocuste, dus 'naar binnen gerichte' en alleen op de militaire veiligheid gerichte blik. Het verbeteren van de gevechtscapaciteiten van de krijgsmacht door technologie maakt eenheden dodelijker, maar niet per se efficiënter in een stedelijke om-

geving. Wanneer deze tunnelvisie in stand blijft zal dit enkel resulteren in efficiëntere symptoombestrijding. De werkelijke oorzaken die ten grondslag liggen aan de symptomen blijven echter onbeantwoord. Effectief optreden in stedelijke omgevingen in de toekomst vereist een nieuwe aanpak. De nadruk moet daarbij liggen op de voorbereidingsfase waarin een stad in kaart wordt gebracht. Bij het inwinnen van inlichtingen over de stad moet meer specialistisch personeel worden betrokken. Planologen kunnen als stedelijke adviseurs worden ingezet bij inlichtingenoperaties. Wanneer zij de infrastructurele en bouwkundige pijnpunten binnen de stad hebben geïdentificeerd kunnen zij voorstellen doen voor de reconstructie van oorlogsschade. Dit betekent dat, wanneer militaire eenheden de stad betreden, de onderliggende problemen die instabiliteit veroorzaken direct kunnen worden verholpen. Dit zal voorkomen dat er waardevolle tijd verloren gaat, zoals in Kabul het geval was.

Een tweede verandering is dat de wens voor een kleine voetafdruk moet worden losgelaten. Hoewel het moeilijk is politiek draagvlak te creëren voor grootschalige missies, laat de praktijk zien dat een te beperkte inzet van manschappen (door bijvoorbeeld politieke 'personeelsplafonds') contraproductief kan werken. In landen waar de veiligheidssituatie vrijwel volledig is gedesintegreerd, moet de interveniërende partij in de eerste fase de volledige verantwoordelijkheid kunnen dragen. Dit biedt de tijd een kwalitatieve lokale politie en legermacht op te bouwen. De opgebouwde veiligheidstroepen kunnen daarna geleidelijk de leiding terugnemen, waarna de militaire inzet kan worden afgebouwd. Dit voorkomt dat men, net als in Kabul, voortdurend de inzet moet vergroten en de missie moet verlengen zonder in staat te zijn de structurele problemen op te lossen. Hopelijk kan deze contemporaine zoektocht door het labyrint van Kabul daarbij een leermoment zijn voor toekomstige operaties in een (groot)stedelijke omgeving. ■

39 T. Farrell, F. Osinga, J.A. Russell, *Military Adaptation*.