

De onderbelichte politiefunctie van de Koninklijke Landmacht tijdens een 'security gap'

De casus Uruzgan

In de beginfase van een stabilisatieoperatie is er vaak onvoldoende politiecapaciteit beschikbaar om de openbare orde en veiligheid te bewaken en de bevolking te beschermen tegen geweld en criminaliteit. Omdat de hervorming van de lokale politie pas op termijn een structurele oplossing biedt voor zo'n security gap, is het vaak onvermijdelijk dat militairen tijdelijk een deel van de politiefunctie uitoefenen. Ook tijdens de ISAF-missie in Uruzgan heeft de Nederlandse Task Force Uruzgan (TFU) te maken gehad met een security gap. De aanpak van criminaliteit was aanvankelijk geen prioriteit van de TFU, hoewel de drugshandel een ondermijnd effect had op de stabiliteit in de provincie. Toch voerde de TFU gedurende de gehele missie taken uit die feitelijk binnen de politiefunctie passen. De auteur betoogt dat een security gap een realiteit is binnen elke stabilisatieoperatie en dat de voorbereiding daarop onvermijdelijk is en daarom onderdeel dient uit te maken van de militaire professie.

Dr. P.C.J. Neuteboom*

In een door interne conflicten verscheurde en ontwrichte samenleving is het noodzakelijk om zo snel mogelijk een basaal veiligheidsge-

voel te creëren. Bij een internationale interventie vergt dit een gezamenlijke inspanning van een internationale militaire stabilisatiemacht en de lokale en/of internationale politie. Militairen richten zich daarbij op het herstel van de (nationale) veiligheid en stabiliteit door het neutraliseren, ontwapenen en demilitariseren van gewapende partijen, terwijl de politie zorgt voor het herstel van de veiligheid op lokaal niveau. Daarbij staan de bescherming van de bevolking, het herstel van openbare orde en bestrijding van criminaliteit centraal. In een crisisgebied is er echter vaak geen lokale politie. Dit artikel gaat in op de vraag of militairen dit gat kunnen opvullen en zo ja, waaruit deze inzet dan bestaat.

* Peter Neuteboom is als research fellow verbonden aan de Nederlandse Defensie Academie in Breda.

1 Zie bijvoorbeeld: M.J. Dziedzic, 'Policing the New World Disorder: Addressing Gaps in Public Security during Peace Operations', in: *Small Wars & Insurgencies* 9 (1998) (1) 132-159; B.K. Greener & W.J. Fish, *Police and Military Interaction in International Contemporary Peace Operations*. APMC Paper No. 1 (Australian Government, Australian Civil-Military Centre, 2013); A. Hills, 'Insurgency, counterinsurgency and policing', in: P. Rich & I. Duyvesteyn (eds.), *The Routledge Handbook of Insurgency and Counterinsurgency* (Londen, Routledge, 2014) 98-108; P. Neuteboom, *Beyond borders: The role of the Netherlands Army in public security during crisis management operations*. Dissertation (Oisterwijk, Wolf Legal Publishers, 2014); P. Neuteboom & J. Soeters, 'The Military Role in Filling the Security Gap After Armed Conflict: Three Cases', in: *Armed Forces & Society* 43 (2017) (4) 711-733; S.J. Jones, J.M. Wilson, A. Rathmell & K.J. Riley, *Establishing Law and Order after Conflict* (Santa Monica, RAND Corporation, 2005).



FOTO MCD. A. ROKIMPANDEY

Police reform is notoir problematisch: voldoende en ervaren politietrainings zijn vaak niet onmiddellijk beschikbaar, terwijl trainingsprogramma's vaak gebaseerd zijn op westerse standaarden

In een crisisgebied is vaak geen lokale politie aanwezig, of ze is incapabel of te partijdig om haar taken adequaat en legitiem uit te oefenen.¹ In de literatuur staat dit fenomeen bekend als *security gap*.² Om dit gat te dichten kan het noodzakelijk zijn dat een internationaal politiekorps tijdelijk de politiezorg voor zijn rekening neemt.³ De ontplooiing van een internationaal politiekorps verloopt echter doorgaans trager dan die van een internationale troepenmacht.

Het gemis aan snel inzetbare, voldoende en gekwalificeerde politiecapaciteit roept de vraag op of militairen de *security gap* kunnen dichten en zo ja, waaruit deze inzet bestaat en wat voor gevolgen dit heeft voor de militaire organisatie. Voor het beantwoorden van deze vraag is

gebruikgemaakt van een casestudy van de inzet van de Koninklijke Landmacht in Uruzgan in het kader van *International Security Assistance Force (ISAF)* tussen 2006 en 2010. Voor deze casestudy werden 21 militairen geïnterviewd die binnen de TFU een leidinggevende positie bekleedden.⁴

2 R.B. Oakley, M.J. Dziedzic & E.M. Goldberg (eds.), *Policing the New World Order: Peace Operations and Public Security* (Washington, D.C., National Defense University Press, 1998).

3 Dziedzic, 'Policing the New World Disorder', 137-138.

4 De casestudy is gebaseerd op diepte-interviews van anderhalf tot twee uur aan de hand van een semigestructureerde vragenlijst. In totaal werden 21 opeenvolgende commandanten geïnterviewd van de *Task Force Uruzgan*, de *Battle Group*, het *Provincial Reconstruction Team* en de *Police Mentoring Teams*. Hierdoor ontstond een compleet beeld van de inspanningen op het gebied van openbare orde en veiligheid. Als aanvulling op de interviews is een analyse uitgevoerd van alle parlementaire stukken over de ISAF-missie uit de periode 2006-2010.

Eerst besteed ik aandacht aan de aanpak van een security gap. Vervolgens komen de voor- en nadelen van een militaire interventie in een security gap aan de orde en wordt de politie-functie van de krijgsmacht nader bekeken.

Daarna volgt de casusbeschrijving die het optreden van de landmacht op het gebied van openbare orde en veiligheid in Uruzgan analyseert. Het artikel sluit af met een uiteenzetting van zienswijzen op basis van de casus en de theorie en met enkele gedachten over hoe de landmacht betekenisvol kan opereren in een toekomstige security gap.

Security gap

De meest fundamentele en duurzame oplossing van een security gap is de hervorming van het lokale politiebestedel.⁵ Maar *police reform* is notoir problematisch.⁶ Zo zijn voldoende en ervaren politietrainers vaak niet onmiddellijk beschikbaar.⁷ Ook heeft police reform vaak eerder een kwantitatief karakter dan dat er sprake is van de opbouw van een duurzame politieorganisatie.⁸ Verder voldoen de trainingsprogramma's veelal niet aan de lokale behoeften. Ze zijn te veel gestoeld op standaarden en modellen uit westerse landen, die minder goed passen in niet-westerse culturen of niet aansluiten bij bijzondere lokale omstandigheden.⁹

Ten slotte is police reform geen *quick fix*. Het vergt geduld, een meerjarig commitment en een duurzame investering in kwaliteit en middelen, aangezien de opbouw van een nieuw politiekorps vijf jaar of meer in beslag neemt.¹⁰ Dit neemt niet weg dat police reform de enige structurele oplossing biedt voor een security gap.

Trage ontplooiing

Zoals hiervoor al is aangegeven, kan een internationaal politiekorps tijdelijk soelaas bieden. Maar de ontplooiing daarvan kost doorgaans veel tijd.¹¹ In de periode 2007-2010 was twaalf maanden na de start van een nieuwe politiemissie van de Verenigde Naties (VN) slechts 42 procent van de politieagenten daadwerkelijk in het missiegebied aanwezig. Voor speciale politie-eenheden, de zogeheten *Special Police Units* (SPU) lag dit percentage nog lager: slechts 19 procent van de toegezegde sterkte was na een jaar operationeel.¹² Trage ontplooiing heeft drie oorzaken:

- Donorlanden zijn vaak terughoudend om civiele politiemensen naar een onveilig en chaotisch crisisgebied te sturen;¹³
- De eigen politiecapaciteit van donorlanden staat vaak onder druk door terrorisme-dreiging en een toegenomen vraag naar veiligheid;
- De kwaliteit van het aangeboden politiepersoneel voldoet vaak niet aan de eisen die de VN voor dit soort missies stelt.¹⁴

-
- 5 Hills, 'Insurgency, counterinsurgency and policing', in: Rich & Duyvesteyn (eds.), *The Routledge Handbook of Insurgency and Counterinsurgency*, 104.
- 6 J.K. Wither & T. Schroeter, *Challenges of Developing Host Nation Police Capacity on Stability Operations*. Occasional Paper Series 22 (Garmisch-Partenkirchen, George C. Marchal European Center for Security Studies, 2012) 2.
- 7 W.J. Durch & M. Ker, *Police in UN Peacekeeping: Improving Selection, Recruitment, and Deployment*. Providing for Peacekeeping No. 6 (New York, International Peace Institute, 2013) 18.
- 8 Wither & Schroeter, *Challenges of Developing Host Nation Police Capacity on Stability Operations*, 5.
- 9 M. Ignatieff, 'Human Rights, Power and the State', in: S. Chesterman, M. Ignatieff & R. Thakur (eds.), *Making States Work: State Failure and the Crisis of Government* (Tokyo/New York/Paris, United Nations University Press, 2005) 70; J. Voorhoeve, *From War to the Rule of Law. Peacebuilding after Violent Conflicts* (Amsterdam, Amsterdam University Press, 2007) 93-94; J.K. Wither, 'Challenges of Developing Host Nation Police Capacity', in: *Prism* 3 (2012) (4) 43.
- 10 W.J. Durch & T.C. Berkman, *Who Should Keep the Peace? Providing Security for Twenty-First-Century Peace Operation* (Washington, D.C., The Henry L. Stimson Center, 2006) 100; S.J. Jones, J.M. Wilson, A. Rathmell & K.J. Riley, *Establishing Law and Order after Conflict* (Santa Monica, RAND Corporation, 2005) 22; Voorhoeve, *From War to the Rule of Law*, 174.
- 11 Zie bijvoorbeeld: A.S. Hansen, 'Civil-Military Cooperation: The Military, Paramilitaries and Civilian Police in Executive Policing', in: R. Dwan (ed.), *Executive Policing: Enforcing the Law in Peace Operations*. SIPRI Research Report No. 16 (New York, Oxford University Press, 2002) 73; E.A. Schmid, 'Police Functions in Peace Operations: An Historical Overview', in: Oakley, Dziedzic & Goldberg (eds.), *Policing the New World Order*, 39; J.G. Smith, V.K. Holt & W.J. Durch, *Enhancing United Nations Capacity for Post-Conflict Police Operations*. Working Paper (Washington, D.C., The Henry L. Stimson Center, 2006) 9.
- 12 W.J. Durch & M.L. England, *Enhancing United Nations Capacity to Support Post-Conflict Policing and Rule of Law*. Report No. 63 (Washington, D.C., The Stimson Center, 2010) 44 (tabel 8).
- 13 Zie bijvoorbeeld: C.T. Call, 'Introduction', in: C.T. Call (ed.), *Constructing Justice and Security after War* (Washington, D.C., United States Institute of Peace, 2007) 11; Durch & Ker, *Police in UN Peacekeeping*, 3; R. Linden, D. Last & C. Murphy, 'The Role of Civilian Police in Peacekeeping', in: A. Goldsmith & J. Sheptycki (eds.), *Crafting Transnational Policing: Police Capacity-Building and Global Policing Reform* (Oxford/Portland, Hart Publishing, 2007) 159.
- 14 Durch & Ker, *Police in UN Peacekeeping*, 22.



FOTO MCD, J.K. DE MEESTER

Sommige deskundigen wijzen er op dat militairen politiewerk inferieur achten. Zij vinden het niet aantrekkelijk, minder uitdagend of van een lagere status

Niet de juiste middelen en vaardigheden

Niet alleen een trage ontplooiing vormt een probleem. Een internationaal politiekorps beschikt vaak niet over de juiste middelen voor effectief optreden tegen oorlogsmisdadigers, criminele organisaties, paramilitaire milities of veiligheidstroepen en gewelddadige demonstranten. Dit vergt vaardigheden, middelen en robuustheid die ver uitstijgen boven de vereisten voor de aanpak van reguliere, kleinschalige criminaliteit en openbare orde vraagstukken.¹⁵

Idealiter zijn dit taken voor gendarmerie-eenheden omdat deze een militaire achtergrond hebben. Maar ook deze eenheden zijn schaars, waardoor het lastig is hen te onttrekken aan de dagelijkse operaties zonder dat dit ten koste gaat van de lokale politiezorg in de donorlanden. Daarbij komt dat slechts weinig landen over gendarmerie-eenheden beschikken.¹⁶

Verschillen tussen krijgsmacht en politie

Nadelen militaire inzet

Daardoor is er in de beginfase van een operatie vaak geen andere optie dan militairen tijdelijk te belasten met enkele politietaken om criminaliteit, wanorde en escalatie van geweld te voorkomen.¹⁷ De inzet van militairen als interim politie in een stabilisatieoperatie is echter niet onomstreden. Verschillende auteurs

-
- 15 Hierbij valt te denken aan het uitvoeren van *cordon and search* operaties voor het verzamelen van bewijs tegen en het arresteren van *high-profile targets*, het herstellen en handhaven van de openbare orde door *crowd and riot control* en *crowd control*, het opbouwen van lokale netwerken en het verzamelen van informatie, het beschermen van bedreigde bevolkingsgroepen en/of individuen en het intensief patrouilleren in kwetsbare bewoonde gebieden.
- 16 Wither & Schroeter, *Challenges of Developing Host Nation Police Capacity on Stability Operations*, 3 & 13.

wijzen op de grote verschillen tussen de militaire en de politieorganisatie. Op grond van de klassieke taakverdeling achten zij de krijgsmacht onvoldoende geschikt om politietaken uit te voeren.¹⁸

Zij betogen dat militairen over het algemeen niet getraind en uitgerust zijn in de toepassing van beheerst geweld, het beteugelen van rellen, het onderhandelen met het publiek en de-escalatie van conflicten.

Volgens hen is de politie daarentegen wel getraind om terughoudend te zijn bij de toepassing van geweld. Hierdoor heeft de

politie het vertrouwen van burgers en kan zij relevante informatie verkrijgen voor het handhaven van de openbare orde en veiligheid.¹⁹

Anderen wijzen erop dat militairen politiewerk inferieur achten. Zij vinden het niet aantrekkelijk, minder uitdagend of van een lagere status.²⁰ Daar staat tegenover de bevinding van de psychologen Donald Campbell en Kathleen Campbell dat politiewerk complexer is dan uitvoering van gevechtstaken en hogere cognitieve eisen stelt aan het individu om goed te kunnen presteren.²¹

Een ander argument is dat politietaken de aandacht afleiden van de oorspronkelijke militaire opdracht en ten koste gaan van de vaardigheden voor de uitvoering van gevechtsoperaties, zoals Charles Dunlap aangeeft: *'Once military personnel are converted into effective policemen, however, the very ethos that makes them succeed in combat has been dangerously eroded. (...) Even when training succeeds in sufficiently purging military personnel of their combat skills, so that they conduct themselves appropriately as law enforcement agents, a significant and costly commitment must be made to retrain them back into the war-fighting mind-set once those duties are completed.'*²²

Legitimiteit

Ten slotte kan de bevolking de indruk krijgen dat de politiezorg, net als tijdens het conflict, nog steeds gemilitariseerd is en ze te maken heeft met een bezettingsmacht. Zeker in een samenleving die onderdrukt is door een paramilitaire politie kan dit legitimiteitsvragen opwerpen.²³

Overeenkomsten tussen krijgsmacht en politie

Er bestaan ook veel overeenkomsten tussen de krijgsmacht en de politie. Zo zijn door de toenemende vervlechting van de in- en externe veiligheid de grenzen tussen beide organisaties aan het vervagen.²⁴ Vanaf 1995 heeft de Nederlandse krijgsmacht in diverse crisis-beheersingsoperaties taken uitgevoerd die lijken op regulier politiewerk. Zo stond binnen deze operaties geweldsminimalisatie en het

17 Zie bijvoorbeeld: D.H. Bayley, *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It* (Washington, D.C., National Institute of Justice, 2001) 54-55; Dziedzic, 'Policing the New World Disorder', 139; C. Friesendorf, 'Paramilitarization and Security Sector Reform: The Afghan National Police', in: *International Peacekeeping* 18 (2011) (1) 82; Greener & Fish, *Police and Military Interaction in International Contemporary Peace Operations*, 3; S.J. Jones, J.M. Wilson, A. Rathmell & K.J. Riley, *Establishing Law and Order after Conflict* (Santa Monica, RAND Corporation, 2005) 225; J.K. Wither & T. Schroeter, *Challenges of Developing Host Nation Police Capacity on Stability Operations*. Occasional Paper Series 22 (Garmisch-Partenkirchen, George C. Marchal European Center for Security Studies, 2012) 1.

18 Zie bijvoorbeeld: C. Call & M. Barnett, 'Looking for a Few Good Cops: Peacekeeping, Peacebuilding and CIVPOL', in: T.T. Holm, & E.P. Eide (Eds.), *Peacebuilding and Police Reform* (Londen/Portland: Frank Cass, 1999) 49; W.K. Clark, *Waging Modern War: Bosnia, Kosovo and the Future of Combat* (Oxford, Public Affairs, 2001) 462; C.J. Dunlap, 'The Thick Green Line: The Growing Involvement of Military Forces in Domestic Law Enforcement', in: P.B. Kraska (Ed.), *Militarizing the American Criminal and Justice System: The Changing Roles of the Armed Forces and the Police* (Boston, Northeastern University Press, 2001) 34-37; R. Smith, *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World* (Londen, Penguin Books, 2005) 9-10.

19 Zie bijvoorbeeld: M.J. Dziedzic, 'Policing the New World Disorder', 146; C. Friesendorf & J. Krempel, *Militarized versus Civilian Policing: Problems of Reforming the Afghan National Police*. PRIF Report 102 (Frankfurt am Main, Peace Research Institute Frankfurt, 2011) 4; B.K. Greener-Bracham, 'Crossing the Green or Blue Line? Exploring the Military-Police Divide', in: *Small Wars and Insurgencies* 18 (2007) (1) 91-94; K.W. Haltiner, 'Erfordern neue Militäraufgaben neue Militärstrukturen? Organisationssoziologische Betrachtungen zur Verpolizeiung des Militärs', in: S. Collmer (Hrsg.), *Krieg, Konflikt und Gesellschaft: Aktuelle interdisziplinäre Perspektiven* (Hamburg, Kovac, 2003) 165-169.

20 Zie bijvoorbeeld: D.J. Campbell, & K.M. Campbell, 'Soldiers as Police Officers/Police Officers as Soldiers: Role Evolution and Revolution in the United States', in: *Armed Forces & Society* 36 (2010) (2) 342; Hills, 'Insurgency, counterinsurgency and policing', in: Rich & Duyvesteyn (eds.), *The Routledge Handbook of Insurgency and Counterinsurgency*, 106; D. Pion-Berlin, 'A Tale of Two Missions: Mexican Military Police Patrols Versus High-Value targeted Operations', in: *Armed Forces & Society* 43 (2017) (1) 56-57.

21 Campbell, & Campbell, 'Soldiers as Police Officers/Police Officers as Soldiers', 341.

22 C.J. Dunlap, 'The Thick Green Line: The Growing Involvement of Military Forces in Domestic Law Enforcement', in: P.B. Kraska (ed.), *Militarizing the American Criminal Justice System. The Changing Roles of the Armed Forces and the Police* (Boston, Northeastern University Press, 2001) 36.

23 Friesendorf & Krempel, *Militarized versus Civilian Policing*, 5.

beschermen en winnen van het vertrouwen van de lokale bevolking centraal. Ook opereerden en leefden militairen temidden van lokale gemeenschappen, zochten nadrukkelijk de samenwerking met publieke en private partijen en individuele burgers, en bouwden netwerken op om informatie in te winnen voor de aanpak van lokale problematiek.

Diverse westerse landen zetten in toenemende mate militairen in voor binnenlandse veiligheidstaken in het kader van contra-terrorisme, zoals grensbewaking, patrouillegang bij kwetsbare objecten en stadsdelen. De politie werkt daarentegen steeds meer binnen het internationale domein ter bestrijding van de grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit en het transnationaal terrorisme. Bovendien maakt in veel westerse democratieën de politie steeds meer gebruik van militaire organisatie- en uitvoeringsprincipes, bijvoorbeeld voor de aanhouding van vuurwapengevaarlijke verdachten en de aanpak van grootschalige ordeverstoringen.²⁵

Ook lijkt het erop dat de beginselen van *counterinsurgency* en *community policing* conceptueel congruent zijn. Verschillende commentatoren wijzen erop dat beide uitgaan van een gedeconcentreerde inzet van eenheden, het opbouwen en onderhouden van lokale netwerken en informatiepositie, en het oplossen van maatschappelijke problemen en veiligheidsvraagstukken.²⁶ Zo stelt John Zambri: 'As [Counterinsurgency] operations shift from combat to peace-keeping and community-building they begin to resemble traditional community policing activities in which the public servant controls through education and raising ethical stature in communities. It is in the transitional phase – when the soldier transitions into the policeman and community facilitator – that [Counterinsurgency] and Community Policing share the same strategies and tactics'.²⁷

De Nederlandse doctrine

Binnen de landmacht krijgt de problematiek van de security gap en de eventuele uitvoering van interim politietaken in de beginfase van een stabilisatieoperatie geen aandacht in de voor het landoptreden richtinggevende *Doctrine*



FOTO U.S. ARMY, T. HOHMAN

Rekruten van de Afghan National Police krijgen een riot control-training van Amerikaanse instructeurs in Uruzgan: de doctrine van de U.S. Army kent expliciet de optie om interim politietaken uit te voeren tijdens een security gap

Publicatie 2.3 Landoperaties uit 2014. Wel vermeldt deze overkoepelende doctrine dat, indien een veiligheidssituatie instabiel is en

- 24 Zie bijvoorbeeld: D. Bigo, 'When Two Become One: Internal and External Securitisations in Europe', in: M. Kelstrup & M.C. Williams (eds.), *International Relations and the Politics of European Integration: Power, security and community* (Londen/New York, Routledge, 2000) 171-204; Greener-Bracham, 'Crossing the Green or Blue Line?', 90-112; D. Lutterbeck, 'Blurring the Dividing Line: The Convergence of Internal and External Security in Western Europe', in: *European Security* 14 (2005) (2) 231-253; T. Weiss, 'The blurring border between the police and the military: A debate without foundations', in: *Cooperation and Conflict* 46 (2011) (3) 396-405.
- 25 Zie bijvoorbeeld: R. Balko, *Overkill: The Rise of Paramilitary Police Raids in America* (Washington, D.C., CATO Institute, 2006); P.B. Kraska, 'Militarization and Policing: Its Relevance to 21st Century Police', in: *Policing* 1 (2007) (4) 501-513; D. Lutterbeck, 'Between Police and Military: The New Security Agenda and the Rise of the Gendarmeries', in: *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association* 39 (2004) (1) 45-68; J. McCulloch, *Blue Army: Paramilitary Policing in Australia* (Victoria, Melbourne University Press, 2001); J. Timmer, 'De aanhouder wint. De betekenis van arrestatieteams bij de Nederlandse politie', in: *Orde van de dag* 50 (2010) 63-70; D.P. Waddington, *Policing Public Disorder: Theory and Practice* (Cullompton, Willan Publishing, 2009).
- 26 Zie bijvoorbeeld: J.H. Beers, *Community-Oriented Policing and Counterinsurgency: A Conceptual Model*. Master Thesis (Fort Leavenworth, U.S. Army Command and General Staff College, 2007); A. Long, *On Other War: Lessons from Five Decades of RAND Counterinsurgency Research* (Santa Monica, RAND Corporation, 2006); K. Williams, 'The other side of the COIN: Counterinsurgency and community policing', in: *Interface: A journal for and about social movements* 3 (2011) (1) 81-117.
- 27 J. Zambri, 'Counterinsurgency and Community Policing: More Alike than Meets the Eye', in: *Small Wars Journal* 10 (2014) (7) 2.

civiele organisaties niet aanwezig of incapabel zijn, een internationale stabilisatiemacht hen tijdelijk kan vervangen.²⁸

De doctrine gaat echter niet zover om deze taken verder te specificeren, zoals de doctrines van de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en de NAVO dat wel doen. Deze doctrines vermelden wel expliciet de optie van de uitvoering van interim politietaken tijdens een security gap.²⁹ De Nederlandse doctrine mist dus een ankerpunt waaraan commandanten zich kunnen vasthouden voor de planning en uitvoering van hun operaties.³⁰ Dit was ook zichtbaar tijdens de inzet in Uruzgan.

De casus Uruzgan

De missie

Nederland leverde met de Task Force Uruzgan van augustus 2006 tot augustus 2010 in de Afghaanse provincie Uruzgan een bijdrage aan

ISAF. De operatie vertoonde kenmerken van een counterinsurgency campagne. Van meet af aan had het gewelddadige optreden van de Taliban en andere gewapende groepen en milities een negatief effect op de veiligheids-situatie, en leidde de inzet van Nederlandse troepen niet onmiddellijk tot een verbetering.

Tussen medio 2006 en begin 2008 nam het aantal geweldsincidenten zelfs toe en voerde de TFU offensieve acties uit tegen de Taliban en andere opstandelingen die de uitbreiding van de gecontroleerde zone (de 'inktvlek') bedreigden. Als reactie hierop gebruikte de Taliban vanaf begin 2008 in toenemende mate asymmetrische tactieken en middelen, zoals bembommen, zelfmoordaanslagen, hinderlagen, gijzelingen en uitschakeling van sleutelfiguren in de Afghaanse samenleving.³¹

De politie

Na de val van de Taliban eind 2001 ontbrak het in Afghanistan aan een goed werkend veiligheidsapparaat. De internationale gemeenschap richtte zich dan ook onmiddellijk op de totstandkoming van een samenhangende aanpak voor de heroprichting en versterking van de Afghaanse veiligheidsorganisaties.³²

Dit kreeg vorm na een G8-donorconferentie in Genève in april 2002, waarna de Verenigde Staten de verantwoordelijkheid op zich nam voor hervorming van het leger, Duitsland voor de politie, Italië voor het rechtssysteem, Groot-Brittannië voor drugsbestrijding en Japan voor de demobilisatie en re-integratie van voormalige combatanten.³³

De hervorming van de politie verliep steeds weerbarstiger. Voor de opbouw van de *Afghan National Police* (ANP) hadden de Duitsers ervoor gekozen voorrang te geven aan de training van het hogere en middenkader. De opleiding van uitvoerende politieagenten bleef daardoor sterk achter. Dit leidde ertoe dat de Amerikanen het initiatief van de Duitsers overnamen en een eigen programma voor de training van uitvoerend politiepersoneel startten.³⁴

28 Koninklijke Landmacht, *Landoperaties: Doctrine Publicatie 3.2* (Utrecht, Land Warfare Centre, 2014) paragraaf 7321 en 7807.

29 Department of the Army (U.S.), *Counterinsurgency: Field Manual 3-24* (Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 2006) 6-19 – 6-20; Department of the Army (U.S.), *Stability Operations: Field Manual 3-07* (Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 2008) 3-6 – 3-7; Ministry of Defence (UK), *Countering Insurgency: British Army Field Manual Vol. 1, Part 10*. Electronic Version (Shrivenham, Development, Concepts and Doctrine Centre, 2009); Ministry of Defence (UK), *Security and Stabilisation: The Military Contribution. Joint Doctrine Publication 3-40*. Ratification Draft (Shrivenham, Development, Concepts and Doctrine Centre 2009) 5-10; Ministry of Defence (UK) *Shaping a Stable World: the Military Contribution. Joint Doctrine Publication 05* (Swindon, The Development and Doctrine Centre, 2016) 107; North Atlantic Treaty Organisation, *Joint Doctrine for Peace Support Operations: AJP-3.4.1*. Ratification Draft. (Brussels, NATO, 2010) 3-4.

30 Neuteboom, *Beyond borders*, 298.

31 *Kamerstukken II*, 2007/08, 27 925, nr. 315, 12; Minister van Buitenlandse Zaken en minister van Defensie, *Tussentijdse evaluatie ISAF 2008* (Den Haag, 2009) 11; P.J.E.J. van den Aker, 'Tussen waakzaamheid en wederopbouw. Nederlandse militaire operaties in Afghanistan', in: *Militaire Spectator* 178 (2009) (9) 458.

32 R.M. Perito, 'Afghanistan's Police: The Weak Link in Security Sector Reform', in: *United States Institute of Peace Special Report* 227 (2009) 3; M. Sedra, 'Police Reform in Afghanistan: An Overview', in: M. Sedra (ed.) *Confronting Afghanistan's Security Dilemma: Reforming the Security Sector*. Brief 28 (Bonn, Bonn International Center for Conversion, 2003) 32.

33 Perito, 'Afghanistan's Police', 2; M. Sedra, 'European Approaches to Security Sector Reform: Examining Trends through the Lens of Afghanistan', in: *European Security* 15 (2006) (3) 330-331.

34 Friesendorf & Krempel, *Militarized versus Civilian Policing*, 11; Sedra, 'European Approaches to Security Sector Reform', 331-332.

De opbouw van de politie vormde ook in Uruzgan een probleem.³⁵ Pas na aankomst in Uruzgan kreeg de TFU een goed beeld van de lopende opleidingsactiviteiten. Zij besloot aan te haken op het Amerikaanse trainingsprogramma dat het particuliere beveiligingsbedrijf *DynCorps* voorafgaand aan de komst van de Nederlanders was gestart voor de training van lokale politierekruten.³⁶

De training van de politie bleef echter een bron van zorg. Het merendeel van de agenten was analfabeet. Daarnaast bestond de politie hoofdzakelijk uit burgers, gelieerd aan lokale clans en machthebbers, waardoor de agenten kwetsbaar waren voor druk van plaatselijke machthebbers, hun stam of familie. De grote achterstand in de betaling van salarissen maakte hen tevens kwetsbaar voor corruptie en machtsmisbruik. Ook was de opleiding te kort om capabele politieagenten af te leveren. Tevens was het verloop onder de agenten bijzonder hoog.³⁷

Eind 2007 concludeerde de TFU dan ook dat de training onvoldoende rendement opleverde en dat met de gekozen opleidingssystematiek weinig zicht was op verhoging van de effectiviteit en loyaliteit van de agenten.³⁸ Uit de meeste interviews blijkt dat de politie ernstig tekortschoot bij de verbetering van de veiligheid en de bescherming van de bevolking. Zij was feitelijk niet in staat de klassieke politietak uit te voeren omdat zij voornamelijk optrad als paramilitair counterinsurgency-instrument.³⁹

35 Zie bijvoorbeeld: Minister van Buitenlandse Zaken en minister van Defensie, *Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF 2006-2010* (Den Haag, 2011) 43-45; W.S. Rietdijk, 'De 'comprehensive approach' in Uruzgan. Schaken op vier borden tegelijk', in: *Militaire Spectator* 177 (2008) (9) 477; P. van der Sar, 'Kick the Enemy Where it Hurts Most: De steun van de lokale bevolking, daar gaat het om', in: *Carré* (2007) (1) 11.

36 Interview met PRT Police Liaison, Den Haag, 25 oktober 2011.

37 Zie ook: Minister van Buitenlandse Zaken en minister van Defensie, *Tussentijdse evaluatie ISAF 2008*, 7.

38 Idem, 13.

De training van de Afghaanse politie, waarvan de meeste agenten analfabeet waren en gelieerd aan lokale clans en machthebbers, bleef een bron van zorg



FOTO MCD, E. KLIJN

De gebrekkige kwaliteit van de politie baarde ook de internationale gemeenschap zorgen. Daarom initieerden ISAF en het *Combined Security Transition Command-Afghanistan* (CSTC-A) in de tweede helft van 2008 het *Focused District Development* (FDD) programma. Dit programma beoogde de politie geschikt te maken voor een actieve, meer op de bevolking gerichte politiezorg in plaats van een statische politie, opererend vanuit controleposten en politieposten. Het FDD-programma kreeg ook vorm in Uruzgan. Aanvankelijk werden de rekruten voor Uruzgan gedurende acht weken getraind op het *Police Training Center* in Kandahar, maar na de opening van het trainingscentrum in Tarin Kowt in maart 2009 werd het FDD-programma van daaruit verzorgd.⁴⁰ Na afronding van de training kregen de rekruten een wapen en een uniform en keerden ze terug op hun posten. Daar werden zij begeleid om het geleerde in praktijk te brengen.

Hiertoe richtte de Nederlandse regering naar Amerikaans voorbeeld eind 2008 vijf *Police Mentoring Teams* (PMT's) op, elk bestaand uit acht infanteristen voor *force protection* en twee mentoren van de marechaussee voor de begeleiding van de ANP-agenten. De PMT's voerden geen executieve politietaken uit; ze richtten zich enkel op begeleiding van patrouilles en posten, en het geven van praktijklessen. De teams werden ad hoc samengesteld en moesten al experimenterend en improviserend

hun rol vinden, vooral omdat er met deze constructie geen eerdere ervaringen waren opgedaan.⁴¹ De daaropvolgende PMT's kenden wel een gezamenlijk voorbereidingsprogramma.⁴²

Het FDD-programma leidde echter niet tot een fundamentele kwaliteitsverbetering. De ervaring van de PMT-commandanten was dat het kennisniveau van de FDD-opgeleide agenten laag was. Ook waren er op sommige posten nog agenten die het FDD-programma niet hadden gevolgd. Hierdoor kon geen generiek trainingsprogramma worden aangeboden. De teams waren genoodzaakt om per post maatwerk te leveren. Toch zagen de commandanten wel enige vooruitgang in de ontwikkeling van de politie. De agenten werden meer bekend met een op de burger gerichte politiezorg. Ze gingen meer patrouilleren in de bewoonde gebieden en leerden om contact te maken met de bevolking. Maar dit was allemaal op een basaal niveau. Of het optreden daadwerkelijk het predicaat *community policing* mocht verdienen, bleef discutabel. De meeste geïnterviewden waren van mening dat de politie ook na het FDD-programma nog steeds paramilitaire kenmerken vertoonde.

Een PMT-commandant dacht dat het nog jaren zou duren voordat de politie op een acceptabel niveau aan *community policing* zou kunnen doen.⁴³ Een TFU-commandant beaamde dit en vond dat een bevolkingsgerichte politiezorg in feite een anomalie was binnen de Afghaanse cultuur, die een fundamentele mentaliteitsverandering vereiste.⁴⁴

Zo bleef de politie de zwakke schakel binnen de veiligheidsstructuur van Uruzgan. *The Liaison Office* (TLO) concludeerde in haar eindevaluatie van de missie dan ook: *'Even though the overall perception of the police force did improve slightly since 2006, the ANP is still considered less professional than the ANA. Their general reputation still revolves around drug addiction, ill-fitting uniforms, bad equipment, bribery, and extortion. (...) The engagement in bribery, however, is often excused as a supplement to low salaries that is received quite irregularly. (...) There is concern that the ANP is not strong enough to operate*

39 Zie ook: *Kamerstukken II*, 2006/07, 27 925, nr. 248, 9; *Kamerstukken II*, 2007/08, 27 925, nr. 315, 17.

40 Na de opening van het trainingscentrum in Tarin Kowt in maart 2009, werd het FDD-programma van daaruit verzorgd (*Kamerstukken II*, 315 2007-2008, 18).

41 Volgens een PMT-commandant was er bij de start weliswaar een opdracht voor het team, maar hij miste een duiding en sturing vanuit de TFU en het PRT. Dit gevoel werd ook gedeeld door zijn opvolgers, die ook de directe betrokkenheid van het PRT en de TFU met de inhoud van het werk misten. Achtereenvolgende PMT-commandanten waren van mening dat de TFU en het PRT het belang van het PMT onderschreven, maar dat dit zich niet vertaalde in een concrete betrokkenheid. De PMT's bleven daardoor naar hun mening in de marge opereren. De PMT-commandanten kozen hun eigen weg en namen het initiatief om invulling te geven aan de taakin-vulling en -uitvoering om dit vervolgens te laten autoriseren door het hogere echelon (interviews met drie PMT-commandanten: Den Haag, 2 augustus 2011; Den Bosch, 20 augustus 2011; Oirschot, 16 september 2011).

42 *Kamerstukken II*, 2008/09, 27 925, nr. 330, 15.

43 Interview met PMT-commandant, Oirschot, 23 augustus 2011.

44 Interview met TFU-commandant, Utrecht, 23 september 2011.

independently from international assistance. The general sense is that the ANP are weak and poorly organized, with the expectation that the Taliban would capture the district hours after the Dutch have left'.⁴⁵

Uitvoering

Voorbereiding

De meeste geïnterviewden meldden dat zij bij aanvang van de operatie geen oog hadden voor een security gap. Voor de een was het een bewuste keuze omdat dit buiten de scope van de operatie zou liggen en te veel capaciteit zou vergen. Bij de ander stond het simpelweg niet op het netvlies. Toch gaf een aantal commandanten aan dat zij ter voorbereiding van de missie hun eenheden hadden getraind voor politieachtige taken, zoals het doorzoeken van woningen op verdachten, wapens en munitie. De nadruk lag evenwel op een militaire uitvoering, omdat doorzoekingen en eventuele aanhoudingen werden gezien als militaire operaties.

Hoewel men in een civiele omgeving opereerde en de doorzoekingen plaatsvonden in woningen van burgers, oriënteerde men zich niet op procedures en technieken zoals de politie die hanteert bij soortgelijke operaties. Er was ook geen behoefte aan training voor *crowd and riot control* (CRC). Unaniem waren de commandanten van mening dat CRC niet paste bij de opdracht en dat deze westerse manier van optreden een anomalie zou zijn in de Afghaanse context, en daarmee inefficiënt. Daar kwam bij dat de openbare orde, anders dan criminaliteit, in Uruzgan geen manifest probleem vormde.

Openbare orde

Uruzgan kende geen noemenswaardige problemen op het gebied van openbare orde. Grootschalige demonstraties of ordeverstoringen deden zich niet voor. De openbare rust en orde stond wel onder druk door regelmatige en intensieve geweldsincidenten. Burgers voelden zich hierdoor bedreigd in hun persoonlijke veiligheid en bewegingsvrijheid. Om hen een gevoel van veiligheid te bieden, voerde de TFU patrouilles uit in de bewoonde gebieden.

Zo kregen burgers het gevoel dat zij beschermd werden en konden zij desgewenst veiligheidskwesties of andere problemen aan de orde stellen. De patrouilles bevorderden zo indirect de openbare rust en orde. Naast het creëren van een veilige omgeving richtten de patrouilles zich ook op het inwinnen van informatie en het opbouwen van samenwerkingsrelaties en netwerken. Daarmee hadden de patrouilles, zij het impliciet, het karakter van community policing.⁴⁶

Criminaliteitsbestrijding

In tegenstelling tot de relatieve afwezigheid van manifeste openbare ordeproblemen vormde criminaliteit, en in het bijzonder de drugsgelateerde criminaliteit, een ernstig probleem voor de openbare orde en veiligheid van de provincie Uruzgan. Volgens het *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) was Uruzgan één van de grootste papaverproducerende provincies van Afghanistan.⁴⁷ De papaverteelt en drugshandel was verweven met de lokale samenleving: alle lagen van de bevolking en bestuur waren erbij betrokken. Het werd niet gezien als afkeurenswaardig.⁴⁸ Ook was de papaverteelt zeer profijtelijk voor de lokale bevolking, want een Afghaanse landarbeider kon vier keer zo veel verdienen met het verbouwen van papaver.⁴⁹

Al bij de aanvang van de operatie onderkende de Nederlandse regering het probleem van de papaverproductie. In haar Artikel 100-brief van december 2005 gaf ze aan dat de bestrijding

45 The Liaison Office, *The Dutch Engagement in Uruzgan: 2006 to 2010: A TLO Socio-Political Assessment* (Kabul, TLO, 2010) 36.

46 *Community policing* beoogt door organisatorische en geografische decentralisatie de openbare orde en veiligheid te bevorderen door de aanwezigheid in wijken te versterken, de samenwerking met burgers voor de oplossing van actuele veiligheidsvraagstukken te verbeteren en de informatiepositie te verruimen (W.G. Skogan & S.M. Hartnett, 'Community policing in Chicago', in: T. Newburn (ed.), *Policing: Key Readings* (Cullompton, Willan Publishing, 2005) 428.

47 United Nations Office on Drugs and Crime, *Afghanistan Opium Survey 2009. Summary Findings* (Wenen, UNODC, 2009) 2.

48 E.H.F. Donkersloot, C.P.M. Klep & S.J.H. Rietjens, 'Wij deden toch niets tegen de papaverteelt? Een onderzoek naar counternarcotics in Afghanistan', in: *Militaire Spectator* 179 (2010) (9) 431-433.

49 Rietdijk, 'De comprehensive approach in Uruzgan', 476.



FOTO MCD, S. HILCKMANN

Hoewel de Nederlandse regering erkende dat de drugsgerelateerde criminaliteit de openbare orde en veiligheid in Uruzgan bedreigde, bleef de rol van de TFU rond de papaverproblematiek beperkt tot onder meer het delen van inlichtingen

van drugscriminaliteit een belangrijke randvoorwaarde zou vormen voor de veiligheid en stabiliteit van de provincie op de lange termijn. De verantwoordelijkheid voor de aanpak van deze problematiek legde ze echter nadrukkelijk neer bij de Afghaanse autoriteiten, ook al kon de regering vermoeden dat de Afghanen hiertoe niet in staat zouden zijn. De regering was evenwel van mening dat ISAF niet bevoegd was om zelfstandig acties te ondernemen tegen de producenten van drugs, ook al gaf het mandaat aan dat voor het realiseren van een veilige en stabiele omgeving alle daartoe noodzakelijke maatregelen geoorloofd waren.⁵⁰

De regering was ook tegen het vernietigen van papavervelden, omdat dit de lokale economie en stabiliteit zou verstoren en boeren in de handen van de Taliban zou drijven. Ze beperkte de rol van de TFU rond de drugsproblematiek in Uruzgan zich tot het delen van inlichtingen, het verlenen van assistentie bij het coördineren van acties door de lokale autoriteiten, het trainen van de ANSF en het vasthouden van drugsvangsten om deze vervolgens over te dragen aan de autoriteiten voor inbeslagname.⁵¹

In haar tweede Artikel 100-brief van november 2007 hield de regering vast aan haar standpunt. De aanpak van de drugsproblematiek bleef de verantwoordelijkheid van de lokale autoriteiten. Wel erkende ze dat het gewapende verzet tegen de TFU voor een belangrijk deel werd gevoed vanuit de georganiseerde drugscriminaliteit.⁵² Toch wenste de regering hieraan geen operationele consequenties te verbinden, bijvoorbeeld door gerichte opsporing en onderschepping door Nederlandse militairen te autoriseren. Ze bleef vasthouden aan een

50 S/RES/1386 (2001), 20 december 2001, p. 2; S/RES/1510 (2003), 13 oktober 2003, 2; S/RES/1623 (2005), 13 september 2005, 2.

51 *Kamerstukken II*, 2005/06, 27 925, nr. 193 (Artikel 100 brief) 20.

52 *Kamerstukken II*, 2007/08, 27 925, nr. 279 (Artikel 100 brief), 11. Ook diverse andere auteurs geven aan dat in Uruzgan er directe relatie bestond tussen de drugshandel en de insurgency (zie bijvoorbeeld: Donkersloot, Klep & Rietjens, 'Wij deden toch niets tegen de papaverteelt?', 432; Rietdijk, 'De 'comprehensive approach' in Uruzgan, 476; P.B. Soldaat, 'Observaties rond operaties in Afghanistan (I)', in: *Militaire Spectator* 178 (2009) (5), 257-258.

breder en alternatieve benadering van de ontwikkeling van het platteland.⁵³ Deze aanpak contrasteerde met die van de Verenigde Staten en Groot-Brittannië, die meer de nadruk legden op verdelging van de papavervelden.⁵⁴

De aanpak van de drugscriminaliteit had dan ook geen dominante positie in het operatie-concept van de TFU, ondanks de relatie tussen de georganiseerde misdaad en de insurgency. Een commandant van de *Battle Group* (BG) van de TFU onderstreepte dit: 'Politiewerk stond niet op onze radar. We hebben geen gerichte acties uitgevoerd ter bestrijding van de criminaliteit. We wisten dat er drugs en wapentransporten waren, maar we hebben geen operaties uitgevoerd om ordeverstoringen tegen te gaan of criminele organisaties te ontmantelen. Dat was naar onze mening ook niet het primaire probleem van Uruzgan'.⁵⁵

De TFU koos er dus voor de lokale papaverteelt en -handel niet te verstoren. Daarnaast bleek het niet eenvoudig criminele netwerken in beeld te brengen om de relatie tussen de drugsteelt en -handel en *insurgency* bloot te leggen. Volgens een andere TFU-commandant werd er wel energie ingestoken, maar leidde dit niet tot een scherp beeld voor de onderbouwing van concrete acties.⁵⁶

De TFU was aanvankelijk van mening dat criminaliteitsbestrijding een verantwoordelijkheid van de Afghaanse politie moest zijn, ook al was deze onderbezet, incapabel of zelfs direct betrokken bij de drugshandel. Daar kwam bij dat de TFU geen meldingen van criminaliteit ontving. Door de sterke verwevenheid van de criminaliteit met de Afghaanse samenleving was het doen van aangifte daar een onbekend fenomeen. Geschillen of misdrijven werden veelal opgelost binnen de stam of clan door het ongeschreven tribaalrecht, de Pasthunwali. Een TFU-commandant zei hierover: 'Wij hadden geen rol op het gebied van criminaliteitsbestrijding. We hebben die ook niet opgepakt. En als we die zouden hebben opgepakt, zou dit geen verschil hebben gemaakt bij de lokale bevolking. Zij waren immers niet gewend aan een werkend overheidsapparaat dat jou helpt en jou

steunt wanneer je slachtoffer bent van een strafbaar feit'.⁵⁷ Halverwege de missie ontstond geleidelijk een wijziging in het Nederlandse beleid. In maart 2008 meldde de regering dat het verband tussen de papaverteelt en de veiligheidssituatie voor de internationale gemeenschap aanleiding vormde om de gevoerde drugsstrategie te herzien en te intensiveren. Ze erkende daarbij dat de gevolgde strategie niet het beoogde effect had gehad.⁵⁸

Om het Nederlandse aandeel in de drugsbestrijding te vergroten, besloot de regering een narcotica-adviseur van de Nederlandse politie aan de staf van de TFU toe te voegen om de criminele drugsnetwerken in kaart te brengen. Ook maakte ze het mogelijk dat de TFU nauwer kon samenwerken met de Amerikaanse *Drug Enforcement Agency* (DEA).⁵⁹ Hoewel de TFU geleidelijk meer aandacht gaf aan het drugsvraagstuk,⁶⁰ voerde de TFU geen gerichte acties uit tegen drugsproducenten en -handelaren omdat de Task Force de daarvoor beschikbare capaciteit te schaars achtte. Het bleef daardoor bij indirecte acties; inbeslagname van drugs vond alleen plaats als bijvangst van reguliere militaire acties.⁶¹

53 *Kamerstukken II*, 2007/08, 27 925, nr. 279 (Artikel 100 brief), 11-12 en 27-28.

54 Zie ook: Donkersloot, Klep & Rietjens, 'Wij deden toch niets tegen de papaverteelt?', 434.

55 Interview met BG-commandant, Den Haag, 20 juni 2011.

56 Interview met TFU-commandant, Utrecht, 23 september 2011.

57 Interview met TFU-commandant, Amersfoort, 8 juni 2011.

58 In 2008 meldde het *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) dat de teelt van papaver in de loop van dat jaar weliswaar zou stabiliseren of zelfs licht zou dalen, maar dat dit eerder het gevolg was van klimatologische omstandigheden dan van direct beleid (United Nations Office on Drugs and Crime, *Afghanistan: 2008 Annual Opium Poppy Survey*. Executive Summary (Vienna, UNODC, 2008) vii.) Dit gold ook voor de jaren daarna. In 2010 gaf UNODC aan dat op lange termijn weer een verhoging van de opiumproductie te verwachten was, omdat boeren een stijging van de marktprijs verwachtten. Daar kwam bij dat ook de teelt van cannabis een vlucht nam doordat de opbrengst vanwege lagere oogstkosten hoger was dan die van opium (United Nations Office on Drugs and Crime, *Afghanistan Opium Survey*. Summary Findings (Vienna, UNODC, 2008) 22-24. Rietjens *e.a.* merken op dat de programma's ter vervanging van de papaverteelt grotendeels waren mislukt omdat geen van de aangeboden alternatieven zo lucratief was als het verbouwen van papaver. De bereidwilligheid van de lokale bevolking om deel te nemen aan een alternatief programma was daardoor laag (B. Rietjens, M. Bollen, M. Khalil & S. Fazlullah Wahidi, 'Enhancing the Footprint: Stakeholders in Afghan Reconstruction', in: *Parameters* 39 (2009) (1) 35).

59 *Kamerstukken II*, 2007/08, 27 925, nr. 315, 17.

60 Donkersloot, Klep & Rietjens, 'Wij deden toch niets tegen de papaverteelt?', 438.

61 Donkersloot, Klep & Rietjens, 'Wij deden toch niets tegen de papaverteelt?', 438; *Kamerstukken II*, 2009/10, 27 925, nr. 388, 4.



FOTO MCD. G. VAN ES

Eenheden van 42 Bataljon Limburgse Jagers voeren in Seyyedan een soft-knock-operatie uit na een vermoeden dat er IED's bewaard of gefabriceerd worden (Uruzgan, 2007)

De aanpak van wapenbezit en de opsporing van *Improvised Explosive Devices* (IED's) was wel een operationeel speerpunt van de TFU en kreeg in de loop van de missie een steeds prominenter plaats. Volgens een BG-commandant ging het hier om zware geweldsmisdrijven met een directe relatie tot het militaire optreden.⁶² Na 2008 ging de TFU als aanvulling op de militaire inlichtingenmethodes gebruikmaken van

specifieke onderzoekstechnieken van de politie voor het in kaart te brengen van criminele netwerken, het opsporen van verdachten en het verzamelen van bewijslast. De TFU werd hiervoor versterkt met forensische en inlichtingencapaciteit, zoals de *advanced search teams* voor het opsporen en onschadelijk maken van IED's en mobiele forensische laboratoria voor geavanceerde sporenanalyses.⁶³

Voor de aanpak van de IED-problematiek voerde de BG vele *cordon & search*-operaties uit.⁶⁴ De meeste daarvan waren zogeheten *soft-knock*-operaties, waarbij de huiszoeking plaatsvond met toestemming van de bewoners. De soft-knock-operatie was in feite een kleinschalige, geweldloze, humane benadering om een doorzoeking te doen. Dit in tegenstelling tot een *hard-knock*-operatie, die de TFU op basis van gerichte *intelligence* uitvoerde voor de aanhouding van vuurwapengevaarlijke verdachten.⁶⁵ De instap en doorzoeking vond dan plaats zonder toestemming van de bewoners, zo nodig met geweld. Voor de aanhouding van *high-value targets* (criminele kopstukken) deed de TFU doorgaans een beroep op de Nederlandse *special operations forces*.⁶⁶ In alle andere gevallen voerden reguliere gevechtseenheden de hard-knock uit.

Hoewel de cordon & search-operaties doorgaans plaatsvonden in een civiele omgeving en gericht waren tegen burgerverdachten, verliepen deze als een militaire operatie volgens militaire uitvoeringsprincipes. Een TFU-commandant zei hierover: 'Wanneer we van de bevolking hoorden dat er ergens wapenvoorraden lagen, gingen we erop af. De operaties waren dan ook 'intelligence driven' en lagen op de grens tussen een politie en militaire operatie. Maar het was eigenlijk meer een militaire operatie. Het ging tenslotte om de wapens van de 'insurgents'.⁶⁷

In totaal hield de TFU meer dan 500 verdachten aan.⁶⁸ Conform het *Memorandum of Understanding* van 21 november 2005⁶⁹ kon de TFU verdachten maximaal 96 uur bevoegd vasthouden voor verhoor. Daarna werden zij overgedragen aan de Afghaanse autoriteiten.⁷⁰

62 Interview met BG-commandant, Amersfoort, 4 juli 2011.

63 *Kamerstukken II*, 2008/09, 27 925, nr. 325, 24; Minister van Buitenlandse Zaken en minister van Defensie, *Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF 2006-2010*, 42.

64 Volgens de geïnterviewden was het in Afghanistan toegestaan om een wapen te hebben voor zelfbescherming. Indien bij een actie meerdere wapens werden aangetroffen, werden deze in beslag genomen.

65 Zie ook: P.B. Soldaat, 'Observaties rond operaties in Afghanistan (II)', in: *Militaire Spectator* 178 (2009) (6) 341.

66 Bijvoorbeeld *Special Forces Task Group* (SFTG) *Viper* (medio 2006 tot december 2007) en *Task Force* (TF) 55 (april 2009 tot en met augustus 2010) (G.R. Dimitriu, G.P. Tuinman & M. van der Vorm, 'Operationele ontwikkeling van de Nederlandse *Special Operations Forces*, 2005-2010', in: *Militaire Spectator* 181 (2012) (3) 107-131.

67 Interview met TFU-commandant, Den Haag, 27 juni 2011.

68 Minister van Buitenlandse Zaken en minister van Defensie, *Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF 2006-2010*, 60.

69 Ondertekend door Nederland op 13 juni 2006 (zie: *Kamerstukken II*, 2006/07, 27 925, nr. 269, 6).

70 *Kamerstukken II*, 2005/06, 27 925, nr. 193 (Artikel 100 brief) 20.



FOTO: MCD, A. SCHOOR

Militairen van de TFU bereiden bij Deh Rawod de oversteek van de rivier de Helmand voor, in verband met een overleg met een politiecommandant (Uruzgan, 2009)

Informatiegestuurd optreden

De TFU opereerde informatiegestuurd. Hoewel de informatieverzameling zich voor een belangrijk deel richtte op de tegenstander (*enemy-centric intelligence*), had ze ook betrekking op sociaal-maatschappelijke aspecten (*people-centric intelligence*). Gaandeweg kwam meer informatie over criminele netwerken en activiteiten beschikbaar. Naarmate de veiligheid toenam, gaven burgers meer informatie over drugshandel of de productie van IED's.

Toch vonden sommige geïnterviewden de informatiepositie zwak. De inlichtingenorganisatie was volgens hen niet goed genoeg om verbindende, overkoepelende analyses te maken en verbanden te leggen tussen verschillende fenomenen en (criminele) groepen. Ook ontbrak het aan voldoende sensoren op het gebied van culturele, criminele, bestuurlijke en bevolkingsgerichte informatie. Vooral het inwinnen van criminele informatie om criminele netwerken rond drugshandel en de productie van IED's in beeld te brengen, bleef in het begin sterk

achter.⁷¹ Dit kreeg pas vorm nadat het ministerie van Defensie medio 2008 de criminele inlichtingencapaciteit van de TFU versterkte.

Samenwerking

De voornaamste structuren van samenwerking op het gebied van openbare orde en veiligheid waren de *Provincial Security Council* en het *Operations Coordination Centre - Provincial (OCC-P)*. De Provincial Security Council kwam wekelijks bijeen om op bestuurlijk niveau de actuele veiligheidssituatie te bespreken en te besluiten over de rolverdeling tussen de veiligheidsdiensten en de positie van de politieposten.⁷² Het OCC-P – dat in 2009 operationeel werd – diende voor de afstemming

71 Interview met PRT-commandant, Amersfoort, 6 juli 2011.

72 Naast de gouverneur namen van Nederlandse zijde deel: de commandant van de TFU en de civiele vertegenwoordiger van Buitenlandse Zaken en van Afghaanse zijde: de commandanten van de lokale veiligheidsorganisaties. Zie ook: P. Mollema & C.J. Matthijssen, 'Uruzgan: op de goede weg: Civiel-militaire samenwerking in een complexe counterinsurgency operatie', in: *Militaire Spectator* 178 (2009) (7/8) 408.

van operaties en veiligheidsgerelateerde onderwerpen. Hoewel de TFU in beide structuren geen bestuurlijke of operationele verantwoordelijkheid had, had de TFU in de praktijk wel degelijk een sturende en coördinerende rol omdat de competenties van de lokale vertegenwoordigers veelal ontoereikend waren om zelfstandig en effectief te opereren.⁷³

De samenwerking met de lokale politie verliep niet zonder problemen, vooral vanwege corruptie, onbetrouwbaarheid en incompetentie

Op operationeel niveau voerden liaisons van het PRT vrijwel dagelijks overleg met lokale politiechefs. Deze gesprekken gingen hoofdzakelijk over de ontwikkeling, training, huisvesting en uitrusting van de politie. De samenwerking met de politie verliep echter niet zonder problemen, vooral vanwege corruptie, onbetrouwbaarheid en incompetentie van lokale politiechefs. Het vertrouwen in hen was daardoor beperkt.

Op dorpsniveau legden patrouilles contact met individuele burgers of (informele) vertegenwoordigers. Deze contacten waren in beginsel gericht op informatie-inwinning. Daarnaast hadden ze een algemeen en sociaal karakter en droegen bij aan de versterking van

het veiligheidsgevoel van de lokale bevolking. De uitzendtermijn was echter te kort om op individueel en operationeel niveau betekenisvolle en structurele lokale netwerken op te bouwen. Op institutioneel niveau was de TFU minder kwetsbaar omdat de contacten bij aflossing werden overgedragen en gecontinueerd. Rietjens, Bollen, Kahil en Fazlullah Wahidi benadrukken dat de snelle omlooptijd van de rotaties belemmerend en zelfs contra-productief werkte voor het opbouwen van stabiele lokale netwerken.⁷⁴

Deconcentratie

De TFU werkte met een semi-gedeconcentreerd organisatiemodel. De compagnieën van de BG en missieteam van het PRT waren gehuisvest in *compounds* die in de directe nabijheid lagen van Tarin Kowt, Deh Rawod en Chora. De TFU kende ook enkele semipermanente pelotonsposten, bijvoorbeeld in Deh Rawod, Chora en in de Baluchi Vallei. Vanuit deze posten voerde de TFU meerdaagse (voet)patrouilles uit om de inktvlek verder uit te breiden.⁷⁵ Dit bracht met zich mee dat de eenheden wel in de nabijheid van de bevolkingscentra of dorpen werkten en leefden, maar dat ze hierin niet 24/7 actief waren. Hiermee week de TFU af van de beginselen van zowel community policing als van counterinsurgency, die beide een zo groot mogelijke deconcentratie van de middelen propageren.⁷⁶ De TFU liet de mate van deconcentratie grotendeels afhangen van de veiligheidssituatie en de uitbreiding van de inktvlek.

Ook het niveau van *force protection* beperkte de mogelijkheid van huisvesting buiten de compound, met als neveneffect dat niet kon worden voldaan aan één van de belangrijkste uitgangspunten van deconcentratie: het versterken van het veiligheidsgevoel van burgers door voortdurend en direct contact met de eenheden.⁷⁷ Volgens Soldaat zou *force protection* in balans moeten zijn met de noodzaak van contact met de bevolking. Hij beschouwde *force protection* dan ook als een van de grootste valkuilen van een counterinsurgency-operatie. Dit zou de vervreemding van de lokale bevolking in de hand werken en een goede informatie-uitwisseling belemmeren.⁷⁸

73 Zie ook: The Liaison Office, *The Dutch Engagement in Uruzgan*, 34.

74 Rietjens, Bollen, Khalil & Fazlullah Wahidi, 'Enhancing the Footprint', 30-31.

75 Minister van Buitenlandse Zaken en minister van Defensie, *Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF 2006-2010*, 37.

76 Idem, 40-41.

77 Minister van Buitenlandse Zaken en minister van Defensie, *Tussentijdse evaluatie ISAF 2008*, 31-32.

78 Soldaat, 'Observaties rond operaties in Afghanistan (I)', 257; Soldaat, 'Observaties rond operaties in Afghanistan (II)', 344-345.

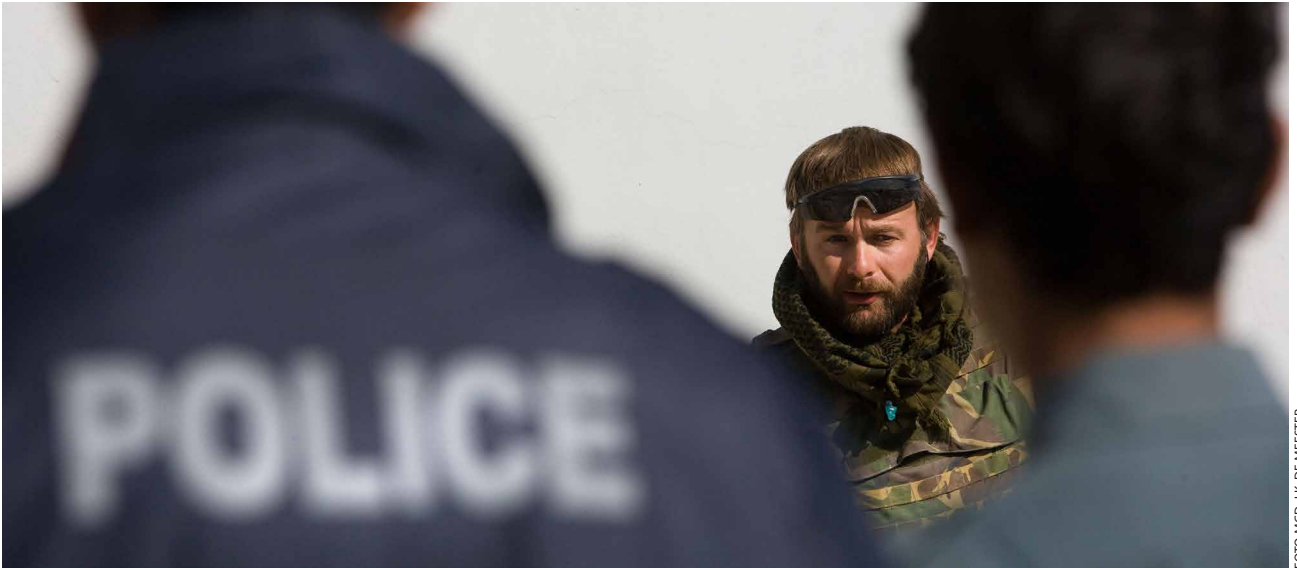


FOTO: MCD, J.K. DE MEESTER

Net als bij eerdere missies, zoals KFOR en SFIR, voerde de landmacht in Uruzgan taken uit die in Nederland tot de reguliere politiefunctie behoren

Discussie

Tijdens de Nederlandse missie in Uruzgan voerden de opstandelingen niet alleen een gewapende strijd tegen de gevestigde orde, ze maakten zich ook schuldig aan criminele activiteiten. Een effectieve bestrijding van de insurgency is dan ook niet alleen een militaire aangelegenheid, maar vergt bovenal een functionele koppeling met klassiek politiewerk. Militaire en politieactiviteiten zijn daarmee onlosmakelijk met elkaar verbonden. Dit beïnvloedt het militaire optreden.

Tijdens de hele operatie was er een security gap. Dit stond echter niet op het netvlies van de Nederlandse regering en van de militaire commandanten. De aanpak van de drugshandel vormde – zeker gedurende de eerste twee jaar – geen prioriteit en werd gezien als een verantwoordelijkheid van de lokale autoriteiten en politie. Dat deze incompetent waren, maakte voor de Nederlandse regering geen verschil. De regering en de TFU bleven vasthouden aan het geloof dat de Afghanen deze problemen zelf zouden gaan aanpakken.

De wetenschap dat de institutionele hervorming van de politie pas na vele jaren tot resultaat zou leiden, speelde geen rol in de

oordeels- en besluitvorming. Toch bood het VN-mandaat ruimte voor een grotere rol op het terrein van openbare orde en veiligheid.⁷⁹ Nederland liet daarmee een kans liggen om zijn interventie betekenisvoller te maken. Pas na twee jaar zagen de Nederlandse regering en de TFU de noodzaak van een grotere inspanning op het gebied van openbare orde en veiligheid. Dit leidde uiteindelijk tot de aanstelling van een politieadviseur op het gebied van *counter-narcotics* en de ontplooiing van *advanced search teams* en mobiele forensische laboratoria ter ondersteuning van de opsporing van daders of potentiële aanslagplegers.

Deze late aandacht en lage prioriteit is objectief gezien verwonderlijk, maar past wel in het patroon van alle grote stabiliseringsoperaties die de landmacht sinds 1995 heeft uitgevoerd en waarin een security gap was. De bevindingen uit de casus Uruzgan zijn congruent met eerder onderzoek naar de rol van de landmacht tijdens IFOR/SFOR, KFOR en SFIR. Ook in deze operaties had de landmacht te maken met een falend of afwezig politieapparaat en ernstige

79 S/RES/1386 (2001), 20 december 2001, 2; S/RES/1510 (2003), 13 oktober 2003, 2; S/RES/1623 (2005), 13 september 2005, 2.

verstoringen van de openbare orde en veiligheid. Met uitzondering van CRC leidde dit niet tot een formele aanpassing van het operatie- en organisatieconcept voor de uitvoering van stabilisatieoperaties.

Daarbij komt dat de Nederlandse regering ook tijdens deze drie missies zich op het terrein van openbare orde en veiligheid zeer terughoudend opstelde, ook al boden de internationale mandaten daartoe ruimte (KFOR en SFIR) of ontstond er na verloop van tijd internationale consensus over de bredere interpretatie van het mandaat (SFOR). Toch voerde de landmacht tijdens deze missies taken uit die onder normale omstandigheden tot de verantwoordelijkheid van de politie behoren. Ze voerden *de facto* politietaken uit, hoewel deze niet als zodanig werden geduid. Daarnaast vertoonde het operatieconcept van de landmachteenheden impliciete overeenkomsten met dat van community policing: institutionele samenwerking met civiele partners en organisaties, informatiegestuurd werken en de gedeconcentreerde inzet van de eenheden.⁸⁰

Hetzelfde beeld laat de casus Uruzgan zien. Ook hier voerde de TFU taken uit die in Nederland tot de reguliere politiefunctie behoren, zoals het aanhouden van verdachten, het leggen van een perimeterbeveiliging rond een verdacht object, het doorzoeken van woningen en gebouwen en het verzamelen van bewijs. Ook de uitvoering van (sociale) patrouilles en de wijze van informatieverzameling en de samenwerking met lokale partijen en actoren voor de oplossing van veiligheidsvraagstukken kwam overeen met het concept van community policing.

Het verschil met de politie was echter dat informatiegestuurd werken en institutionele samenwerking zich in beginsel richten op de

preventie en oplossing van vraagstukken op het gebied van openbare orde en criminaliteit. De TFU had daarentegen een bredere focus en plaatste deze activiteiten in het kader van het verwerven en versterken van inzicht en kennis over een domein variërend van algemene politieke, militaire en maatschappelijke stabiliteit, sociaal-economische ontwikkelingen en bestuurlijke en institutionele hervormingen. Het verzamelen van criminele inlichtingen kreeg daarbinnen initieel weinig aandacht.

Blinde vlek

Net als tijdens eerdere operaties was het dichten van een security gap en de tijdelijke uitvoering van basale politietaken in Uruzgan een blinde vlek in het optreden van de landmacht en de besluitvorming van de Nederlandse regering. Ook de institutionalisering van de *lessons learned* op het gebied van openbare orde en veiligheid was onvolledig, omdat dit niet werd vertaald in de doctrines. Hierdoor ontbrak het commandanten aan duidelijke richtlijnen en een kader voor een handelingsperspectief over hoe om te gaan met een security gap. Dit beeld komt overeen met de bevindingen van Rietjens uit een onderzoek naar de Nederlandse PRT's in Baghlan in Noord-Afghanistan. Ook hierin werd een gebrek aan heldere en bruikbare militaire richtlijnen voor civiel-militaire samenwerking gemeld en was het personeel in beperkte mate getraind voor het werk waarmee het in de praktijk te maken kreeg.⁸¹

De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat de landmacht te terughoudend is om ervaringen die buiten het klassieke curriculum vallen te institutionaliseren in haar doctrines en operatieconcepten. Dit is opmerkelijk, omdat de bijdrage die militairen sinds de jaren negentig in vredes- en stabilisatieoperaties leverden op het terrein van openbare orde en veiligheid eerder regel dan uitzondering zijn.⁸²

In de militaire realiteit en context vormen security gaps een wetmatigheid. Een militaire rol in het herstel en behoud van de openbare orde en veiligheid is dan ook onvermijdelijk. Niet alleen om een tijdelijk tekort aan lokale of

80 Neuteboom, *Beyond borders*.

81 S.J.H. Rietjens, 'Managing Civil-Military Cooperation: Experience from the Dutch Provincial Reconstruction Team in Afghanistan', in: *Armed Forces & Society* 34 (2008) (2) 199-204.

82 Peter V. Jakobsen, 'Military Forces and Public Security Challenges', in: M. Pugh and W.P. Singh Sidhu (eds.), *United Nations and Regional Security: Europe and Beyond* (Londen, Lynne Rienner Publishers, 2003) 139.



FOTO: MCD, E. KLIJN

Door het inzetten van trainers van de marechaussee of de politie bij de voorbereiding op een missie zouden militairen waardevolle ervaring op kunnen doen met reguliere politietechnieken en -methoden

internationale capaciteiten op te vullen, maar ook om het momentum te behouden voor het uiteindelijke doel: het creëren van een veilige en stabiele omgeving.

Daarbij komt dat de activiteiten van politie en krijgsmacht steeds meer vervlochten raken. Conflicten vinden steeds vaker plaats in een bewoonde, stedelijke omgeving, waarin niet alleen de strijd moet worden aangegaan met opstandelingen en criminele organisaties die stabiliteit en veiligheid bedreigen, maar waarin ook rekening moet worden gehouden met het bewaken van de lokale rust en orde. Kilcullen ziet hedendaagse militaire operaties dan ook meer als politiewerk. Hij verwacht dat militaire interventies op termijn zullen transformeren in

politieoperaties: *'they will become less like conventional warfare and more like police work: cops patrolling a beat to prevent violent crime.'*⁸³

Ook Bayley stelt dat als *'the military will have to act as police during transitions from military to civilian policing, it must organize and train accordingly.'*⁸⁴ Verworven kennis uit eerdere missies moet dus niet alleen worden vastgelegd, maar bovenal verspreid binnen de organisatie, zodat deze kan worden toegepast in toekomstige

83 D. Kilcullen, *The Accidental Guerilla: Fighting Small Wars in the Midst of the Big One* (New York, Oxford University Press, 2009) 130.

84 Bayley, *Democratizing the Police Abroad*, 54.

missies. Het moet een plek krijgen in de initiële opleiding en vorming en in de trainingen ter voorbereiding van een specifieke missie. Dit voorkomt dat eenheden *on the job* moeten leren en dat commandanten hun operaties ad hoc moeten aanpassen aan een situatie waarop ze zich niet hadden voorbereid.

nele veranderingen op het relatief onbekende terrein van openbare orde en veiligheid te doorlopen zodat zij daarop beter kan presteren. De kennis van een andere organisatie dient dan als referentiekader.⁸⁵ Zo geeft Kilcullen aan dat militairen bij de uitvoering van operaties in verstedelijkt gebied voordeel kunnen behalen uit de bestudering van politietechnieken en -tactieken.⁸⁶ Soldaat en Voetelink onderschrijven ieder het belang hiervan. Zij wijzen er, op basis van ervaringen in de ISAF-operatie, op dat militairen getraind moeten worden in de toepassing van reguliere politietechnieken en -methoden voor aanhoudingen, met inbegrip van de juiste verslaglegging, verzameling en behandeling van bewijsmateriaal.⁸⁷ Het inzetten van trainers van de marechaussee of de politie bij de voorbereiding op een missie of het incorporeren van politie-expertise in uit te zenden eenheden kan hiertoe een bijdrage leveren.

Ook zou meer geïnvesteerd moeten worden in het gericht verzamelen en analyseren van criminele inlichtingen om lokale criminele netwerken te ontrafelen en te detecteren, en daarmee de illegale infrastructuur van de opstandelingen effectief te kunnen aangrijpen.⁸⁸ Daarnaast kan meer aandacht worden geschonken aan onderwerpen als *crowd control* en *crowd management*, conflictbemiddeling en de-escalatie, communicatie en interactie met het publiek en het verbeteren van doorzoekingstechnieken en -methoden.

Bewustwording

Dit vereist een specifieke bewustwording voor fenomenen buiten het klassieke militaire domein alsmede een culturele heroriëntatie binnen de militaire gemeenschap. Volgens Rosén is dit mogelijk: *'the military can be trained and used for any kind of task; (...) the limits to military functions rely purely on normative assumptions about the military's role in national, international and global affairs.'*⁸⁹ Het begrip 'militair' wordt daardoor een fluïde concept dat kan worden aangepast aan nieuwe realiteiten en veiligheidsbehoefte. Het operationele en institutionele terrein van de krijgsmacht wordt zo verbreed en wint daarmee aan waarde en betekenis. ■

Het VN-mandaat bood ruimte voor een grotere rol op het gebied van openbare orde en veiligheid. Nederland heeft hiermee een kans laten liggen

Leren van politieorganisaties

Ook kunnen militairen leren van politieorganisaties om hun handelingsrepertoire te verbeteren en te vergroten door overdracht van kennis, technologieën, procedures en routines. Het gaat dan in feite om het modelleren van de organisatie naar bruikbare organisatiekenmerken van de politie en/of de marechaussee. Dit kan de landmacht helpen de noodzakelijke institutio-

85 P.J. DiMaggio & W.W. Powell, 'The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields', in: *American Sociological Review* 48 (1983) 151-152. Zie ook: D. Braun & F. Gilardi, 'Taking 'Galton's Problem' Seriously: Towards a Theory of Policy Diffusion', in: *Journal of Theoretical Politics* 18 (2006) (3) 310.

86 Kilcullen, *Out of the Mountains*, 287.

87 Soldaat, 'Observaties rond operaties in Afghanistan (II)', 342; zie ook J.E.D. Voetelink, 'Evidence-Based Operations. How to remove the bad guys from the battlefield', in: *Militaire Spectator* 182 (2013) (10) 440-445.

88 Van den Aker, 'Tussen waakzaamheid en wederopbouw', 465-466; R.E.H. Coenen, 'De Taliban in Uruzgan: Het karakter van de vijand en een aantal heroverwegingen om hem effectiever te bestrijden', in: *Militaire Spectator* 178 (2009) (3) 174; Soldaat, 'Observaties rond operaties in Afghanistan (I)', 258.

89 F. Rosén, *Third Generation Civil-Military Relations and the 'New Revolution in Military Affairs'*. DIIS Working Paper No. 3 (Copenhagen, Danish Institute for International Studies, 2009) 11.