

De Nederlandse COIN-aanpak: drie jaar Uruzgan, 2006-2009

Zelden leidde militaire inzet tot zo veel discussie als de missie *Task Force Uruzgan* (TFU) in Afghanistan. Wat doen de Nederlandse troepen precies in Uruzgan? En hoe hebben ze de strategie de afgelopen twee jaar op het tactische en operationele niveau uitgewerkt en toegepast? Dit artikel behandelt de moeizame discussie over de missie van TFU. Vervolgens nemen de auteurs drie ISAF-operaties onder de loep. De meest complexe en cruciale fase van dergelijke operaties – de fase van consolidatie (*hold*) – komt uitvoerig aan de orde. De auteurs bieden een kader om deze schakel in de uitvoering beter te begrijpen. Ze geven zo nadere invulling aan de Nederlandse *counter-insurgency* benadering in Uruzgan.

G.R. Dimitriu – kapitein der infanterie*
dr. B.A. de Graaf*

Op 1 augustus 2009 was Nederland drie jaar als *lead nation* actief in de Afghaanse provincie Uruzgan. In die periode heeft Nederland met duizenden militairen en tientallen civiele medewerkers een grote bijdrage geleverd aan *International Security Assistance Force* (ISAF). Aanvankelijk zouden 1200 tot 1400 militairen naar het zuiden van Afghanistan worden uitgezonden, een aantal dat inmiddels is opgelopen tot bijna 2000.¹ De eerste periode die afliep in 2008 is verlengd tot 2010, en de Nederlandse bijdrage na 2010 staat momenteel ter discussie.²

Inleiding

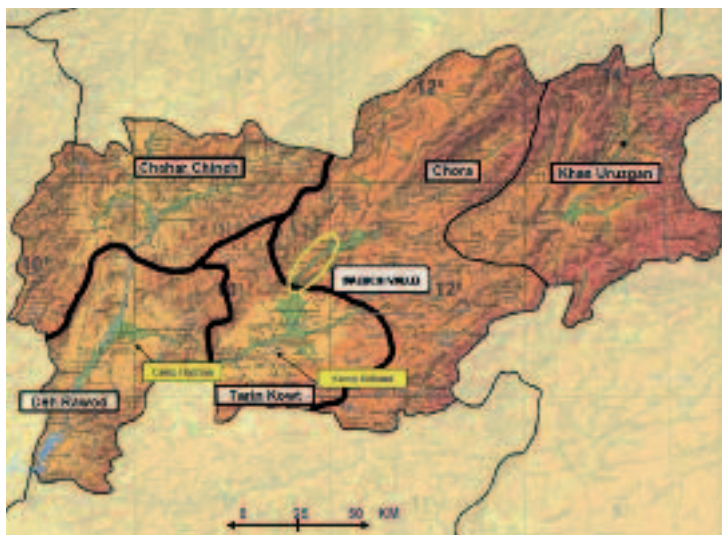
Hoe werd de missie eigenlijk voorgesteld en welke discussies werden er gevoerd over de definiëring en de terminologie? En wat is er feitelijk gebeurd gedurende de afgelopen drie jaar? De missie *Task Force Uruzgan* heeft geleid

tot veel discussie, zowel in de media als in de politiek. Nederland heeft dan ook fors in deze militaire operatie geïnvesteerd. Er zijn veel meer militairen uitgezonden dan in de jaren daarvoor, en Nederlandse militairen hebben sinds de Korea-oorlog niet meer zo hard gevochten.³

In dit artikel staan we stil bij de zeer recente geschiedenis van de Nederlandse missie in Uruzgan. Zowel de politiek-strategische als de operationele en tactische aspecten ervan komen aan de orde. Daarvoor is het natuurlijk eigenlijk nog te vroeg. Bij een complexe missie zoals de huidige in Afghanistan is het pas jaren erna mogelijk om de balans op te maken. Gedurende de missie is het niet gemakkelijk om op concrete wijze de voortgang te benoemen; parameters zijn moeilijk aan te geven. Immers, veroverd terrein of geneutraliseerde tegenstanders zijn geen betrouwbare indicatoren voor succes.

Bovendien zal het conflict in Afghanistan niet eindigen zoals de klassieke conventionele oorlogsvoering dat voorschrijft. De missie zal niet worden afgesloten met:

* G.R. Dimitriu is werkzaam bij het Korps Commandotroepen; B.A. de Graaf is universitair hoofddocent-onderzoeker bij het *Centre for Terrorism and Counterterrorism* van de Campus Den Haag/Universiteit Leiden. De auteurs bedanken Joop van Reijn, Thijs Brocades Zaalberg, Martijn Kitzen en Dennis Hennequin voor hun kritische opmerkingen en aanvullingen.



De Baluchi-vallei in de provincie Uruzgan

een parade van de overwinnaars door de hoofdstad waarna iedere partij weer terug naar huis gaat.⁴

We zullen hier dan ook voorzichtig zijn met uitspraken over de resultaten van de missie. We staan vooral stil bij het proces – de besluitvorming en de leermomenten tijdens operaties. Eerst gaan we in op de politieke discussie en de opdracht voor de missie. Daarna richten we ons op enkele TFU-operaties. We kijken daarbij naar drie militaire ISAF-operaties: operatie *Perth* (juli 2006), *Spin Ghar* ('Witte Berg', oktober 2007) en *Tura Ghar* ('Sabelberg', januari 2009). Alledrie de operaties werden uitgevoerd in de Baluchi-vallei in Uruzgan.

We hebben ons de vraag gesteld wat er tijdens die operaties is geleerd en leggen de nadruk op een kritieke schakel in de uitvoering: het consolideren van gebied dat is ontnomen aan de *insurgents*. De nadruk op deze fase van consolidatie betekent overigens niet dat we het belang van wederopbouw miskennen; stabiliteit en veiligheid zijn immers de voorwaarden voor een geslaagde wederopbouw.

De missie: het politieke debat

The first thing that must be apparent when contemplating the sort of action which a government facing insurgency should take,

is that there can be no such thing as a purely military solution because insurgency is not primarily a military activity.

(Generaal Sir Frank Kitson⁵)

Op 22 december 2005 informeerden de ministers Henk Kamp (Defensie), Ben Bot (Buitenlandse Zaken) en Agnes van Ardenne (Ontwikkelings-samenwerking) de Kamer over de missie met een artikel-100 brief.⁶ Hierin beschreven de ministers dat de activiteiten zich, overeenkomstig het ISAF-mandaat, zouden richten op het bevorderen van stabiliteit en veiligheid door het vergroten van de steun van de lokale bevolking voor de Afghaanse autoriteiten, en het verminderen van de steun voor de Taliban en aanverwante groeperingen.⁷

Nederland was daarmee officieel niet in oorlog; artikel 96 van de grondwet trad niet in werking. Het ging allereerst om het bevorderen van goed bestuur, het opzetten van een efficiënte politie- en legermacht en de opbouw van de rechtsstaat, alsmede om het verrichten van CIMIC- en wederopbouw-activiteiten.

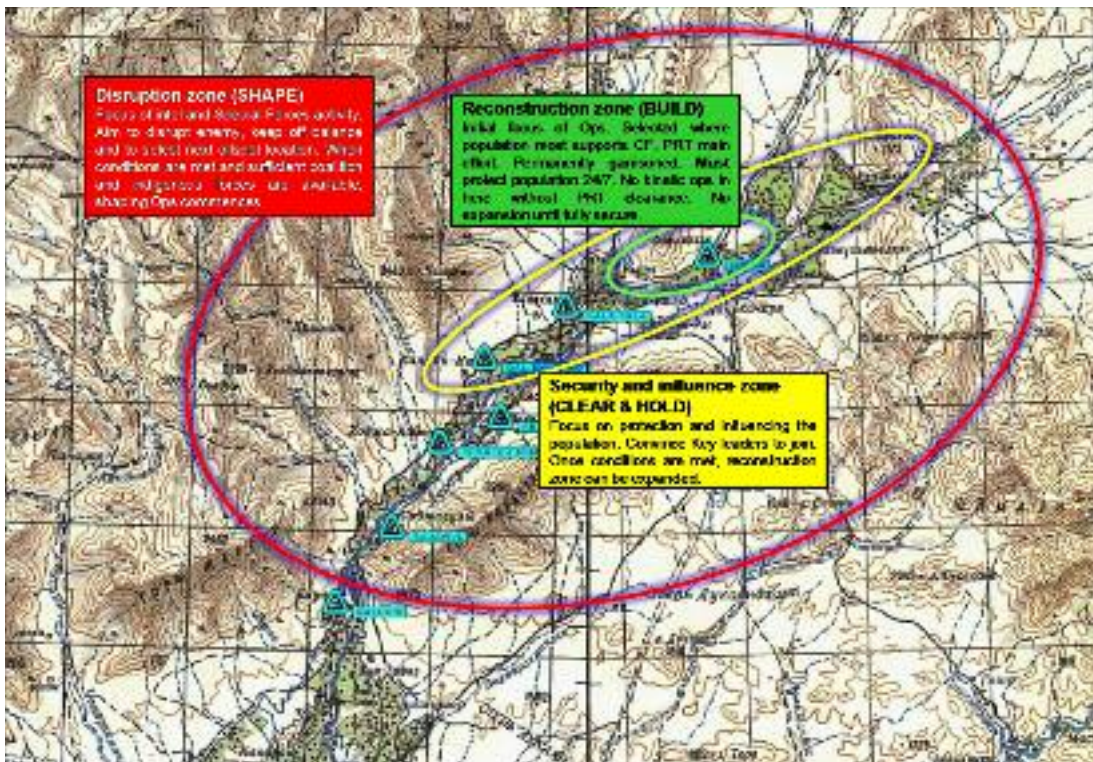
'Aanvaardbare risico's'

Het verband tussen het brengen van veiligheid, stabiliteit en wederopbouw werd door de toenmalige ministers Henk Kamp, Ben Bot en Agnes van Ardenne vroegtijdig onderkend. Op 22 december 2005 stuurden ze een brief aan de Kamer waarin ze schreven:

De stabilisering en wederopbouw van Afghanistan, in het bijzonder het zuiden, waar de Taliban haar oorsprong vindt, is van groot belang voor de bevordering van de internationale rechtsorde en de bestrijding van het internationale terrorisme dat ook Europa bedreigt. Gezien vooral dat belang acht de regering deze risico's aanvaardbaar.⁸

De ministers schreven daarnaast:

Zonder een zekere mate van veiligheid en stabiliteit kan structurele economische wederopbouw niet zonder aanvaardbare veiligheidsrisico's ter hand worden genomen.⁹



Voorbeeld van de 'inkvlek-methode'

Dat was een terechte constatering, die volledig in lijn was met de heersende opvattingen over crisisbeheersing. Veiligheid en stabiliteit zijn immers voorwaarden voor duurzame ontwikkeling.¹⁰ De regering was zich terdege bewust van de risico's van de missie, maar deze werden gezien het belang van de missie aanvaardbaar geacht.¹¹

In februari 2006 besloot de Tweede Kamer dat Nederlandse militairen onder de vlag van de TFU naar het zuiden van Afghanistan zouden worden uitgezonden. Het plan was dat de Nederlandse troepen twee bases in Uruzgan zouden betrekken. Van daaruit zouden ze de invloed geleidelijk uitbreiden en zodoende de veiligheid en stabiliteit in de provincie vergroten. Dat zou vervolgens de wederopbouw bevorderen, die bij voorkeur in samenwerking met Afghaanse en internationale organisaties zou worden uitgevoerd.¹²

Opbouw- versus vechtmissie

Nog voordat de eerste TFU-rotatie was ont-plooid, vergeleek Tweede Kamerlid Farah

Karimi (GroenLinks) de Nederlandse inzet op 22 februari 2006 tijdens een algemeen overleg in de Kamer echter al met een 'vechtmissie'.¹³ Die term werd door de andere oppositiepartijen (SP en later ook D66 en PVV) overgenomen.¹⁴ Dit luidde het begin in van een lange discussie over de missie – een discussie die zich concentreerde op de (vermeende) tegenstelling tussen de termen 'opbouwmissie' en 'vechtmissie'.

Critici in het parlement waren vooral bang dat de Nederlandse wederopbouwactiviteiten zouden gaan overlappen met de Amerikaanse gevechtsoperaties in het kader van operatie *Enduring Freedom*. Minister Ben Bot (Buitenlandse Zaken) en minister Eimert van Middelkoop (Defensie) probeerden het tij te keren door op te merken dat de regering nooit had gezegd dat er sprake zou zijn van een dergelijke simplistische tegenstelling.¹⁵ Maar het leed was al geschied. Niet alleen in het politieke debat maar ook in de media ging het vervolgens steeds weer om die tegenstelling.¹⁶

'Doen wat nodig is'

De krijgsmacht zelf probeerde aan die blikvernuwing te ontkomen door duidelijk te maken dat er vele opties tegelijkertijd open lagen. Op de vraag of het een vechtmis­sie dan wel opbouwmissie zou worden, antwoordde de commandant van TFU-1, kolonel Theo Vleugels:

*We gaan doen wat nodig en mogelijk is.*¹⁷

Ook generaal-majoor Ton van Loon, commandant van *Regional Command – South* (RC-South) van 1 november 2006 tot 1 mei 2007, liet zich niet meesleuren in de discussie die in Nederland werd gevoerd:

*Wij moeten op bepaalde plaatsen, daar waar we niet kunnen opbouwen, bereid zijn om ook te vechten om die veiligheid te realiseren.*¹⁸



Voormalig minister van Defensie Henk Kamp onderkende het verband tussen veiligheid, stabiliteit en wederopbouw (Vliegbasis Eindhoven, 2006)

De commandant van TFU-2, kolonel Hans van Griensven, zei hierover:

*De woorden 'wederopbouwmissie' en 'vechtmis­sie', en de daaraan gekoppelde interpretatie bestaan niet in onze Defensie Doctrine.*¹⁹

Ook in de jaren erna trachtte Defensie de gepolariseerde discussie te doorbreken. Generaal

Dick Berlijn, de toenmalige Commandant der Strijdkrachten, liet op 5 oktober 2007 weten dat hij erg ongelukkig was met de term 'opbouwmissie'. Minister Eimert van Middelkoop benadrukte dat de missie in Zuid-Afghanistan noch te typeren is als een 'opbouwmissie', noch als een 'vechtmis­sie'.²⁰

Die pogingen om de bandbreedte van de missie duidelijk te maken, stoelden op moderne inzichten van crisisbeheersing; inzichten die in het parlementaire en publieke debat veelal onderbelicht bleven. Generaal-majoor Ton van Loon merkte op tijdens een counter-insurgency symposium in Den Haag (november 2007) dat er meer politiek en publiek begrip voor de missie was gekweekt als men vanaf het begin de juiste terminologie had gebruikt.²¹

Gemiste kans

In die zin is het een gemiste kans dat de Nederlandse politiek niet koos voor de term die zowel het militaire, politionele en bestuurlijke als het ontwikkelingsgerichte element omvat: 'counter-insurgency' (COIN). Eerder in 2007 schreef de militair historicus Thijs Brocades Zaalberg dat de Nederlandse operatie in Uruzgan op alle fronten voldoet aan de definitie hiervan.²²

De betrokken ministers schreven in hun artikel-100 brief immers al over typische COIN-aspecten als het belang van de steun van de bevolking, de legitimiteit van het Afghaanse gezag, de ondersteunende rol van ISAF ten opzichte van de Afghaanse regering en het belang van training van lokale veiligheidstroepen als onderdeel van de *Security Sector Reform* (SSR).²³ In die zin lijkt de Nederlandse politieke omschrijving van de aanpak – al sinds de aanvang van de missie in 2006 – nauw aan te sluiten bij bestaande COIN-doctrines.

Ook de Nederlandse officieren in Afghanistan beseften al vroeg dat ze met counter-insurgency bezig waren.²⁴ Bij zijn afscheid op 8 april 2008 werd generaal Dick Berlijn de vraag gesteld of Nederland verwickeld is in een counter-insurgency. Zijn antwoord was: ja.²⁵ Toch wordt de term door de ministers van Defensie en

Buitenlandse Zaken gemeden, en slechts zelden gebruikt in de discussies in de Tweede Kamer. Een mogelijke reden hiervoor is dat het begrip COIN in Nederland, in vergelijking met de discussie in Groot-Brittannië, Frankrijk of de Verenigde Staten, nog altijd een negatieve connotatie lijkt te hebben.²⁶

Maar ook binnen de NAVO was er lange tijd geen eensluidende definitie van wat de missie in Afghanistan precies inhield. GroenLinks, de SP, D66 en de PVDA bekritiseerden in 2007 het gebrek aan een duidelijke strategie en uitwerking van de NAVO-missie in Afghanistan.²⁷ De NAVO hanteert van oudsher een tweedeling van operaties: *article 5* en *non-article 5 Crisis Response Operations* (NA5CRO). In de officiële persverklaring naar aanleiding van de NAVO-top in Boekarest in april 2008, waar de nieuwe ISAF-strategie werd bekendgemaakt, werd de term 'counter-insurgency' categorisch ontweken.

Desondanks gebruikt zowel de huidige commandant van ISAF, luitenant-generaal Stanley McChrystal, als zijn voorganger luitenant-generaal David McKiernan, in hun *tactical directive* voor de ISAF-missie juist die term om het conflict in Afghanistan te omschrijven.²⁸

Verkeerde verwachtingen

Die onduidelijkheid in het debat is een politiek-strategisch zwaktepunt. Het is overigens wel begrijpelijk, zeker in de Nederlandse context. Afgezien van enkele militaire experts was er te weinig kennis in huis over de geschiedenis en het fenomeen van counter-insurgency. Dat blijkt wel uit de simplistische tegenstelling tussen de 'opbouw'- en de 'vechtmis­sie' die de debatten bepaalde. De ervaringen die waren opgedaan in Nederlands-Indië waren blijkbaar al lang in de vergetelheid geraakt.

Toch is een eenduidige politieke omschrijving van de missie als COIN-operatie essentieel.²⁹ Andere benamingen wekken namelijk verkeerde verwachtingen. COIN geeft aan dat er naast alle civiele en bestuurlijke werkzaamheden ook hard opgetreden zal moeten worden. Wederopbouw suggereert daarentegen dat de bevolking op de buitenlandse eenheden zit te wachten.

De kloof tussen de verwachtingen in Nederland en de praktijk in Afghanistan neemt daardoor toe. Christ Klep heeft overtuigend uiteengezet dat wanneer een vredesmissie onverhoopt niet afloopt zoals vooraf is geschetst, zo'n kloof in de beeldvorming (als gevolg van onduidelijke besluit- en begripsvorming) tot enorme spanningen en een dramatische nasleep kan leiden. Met andere woorden, door de missie duidelijk als een COIN-operatie te benoemen, kan er politiek en publiek draagvlak en expertise gemobiliseerd worden voor de noodzakelijke combinatie van positionele, bestuurlijke, militaire en humanitaire aspecten van de missie. Bovendien hoeven de bevelhebbers ter plekke zich niet voortdurend te verantwoorden voor een Kamer die ten onrechte van mening is dat militaire operaties losstaan van humanitaire activiteiten.³⁰

De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) concludeerde in april 2009 dat heldere communicatie een noodzaak was.³¹ Niet alleen zal de gepolariseerde discussie en de publieke onduidelijkheid blijven voortbestaan als die helderheid er niet komt, de regering zet op deze manier het publiek ook op het verkeerde been door allerlei verwachtingen te wekken over de missie in Uruzgan – en dat terwijl democratische legitimiteit en publiek-politieke steun voor een militaire missie cruciaal zijn.

De missie als COIN-operatie

The best way to attain peace is to combine force with politics. [...] Each time an officer is required to act against a village in a war, he needs to remember that his first duty, after securing submission of the local population, is to rebuild the village, reorganize the local market and establish a school.

(Generaal Joseph Gallieni)³²

Er zit dus nogal wat licht tussen de politiek-publieke discussie en de daadwerkelijke aanpak van de missie in Uruzgan. Die aanpak kan volgens ons het beste als een counter-insurgency getypeerd worden. Dat blijkt zoals gezegd al uit de onderdelen van de missie die in de artikel-

100 brief werden benoemd. Het blijkt ook uit de *Afghanistan National Development Strategy* (ANDS), de strategie die leidend was en is voor de missie.³³

De 'inktvlekmethode'

Bovendien sprak de regering bij aanvang van de missie al van een olievlekbenadering,³⁴ in latere debatten en de media ook wel 'inktvlekmethode' genoemd. Dit is een typisch begrip uit de COIN-literatuur.³⁵ Mede door toedoen van de Britse generaal Sir David Richards, commandant van ISAF van juli 2006 tot februari 2007, werd deze methode weer geïntroduceerd en toegepast in Zuid-Afghanistan.³⁶ Impliciet is de TFU dus al drie jaar bezig met een counter-insurgency.

Wat houdt deze COIN-benadering nu in voor de operationele praktijk? De onlangs verschenen *U.S. Government Counterinsurgency Guide* definieert counter-insurgency als de:

*blend of comprehensive civilian and military efforts designed to simultaneously contain insurgency and address its root causes.*³⁷

De militaire doctrine gebruikt vaak de definitie van de Amerikaanse Joint Publication 1-02:

*counterinsurgency is military, paramilitary, political, economic, psychological, and civic actions taken by a government to defeat insurgency.*³⁸

De definitie die binnen de Nederlandse krijgsmacht gangbaar is, sluit hierbij aan. COIN is 'het geheel van militaire, paramilitaire, politieke, economische, psychologische en civiele activiteiten die worden ondernomen ter bestrijding van een opstand.'³⁹

Counter-insurgency richt zich dus niet primair op het elimineren van insurgents (*enemy-centric*), maar op het beveiligen van de bevolking (*population-centric*). Zoals generaal-majoor Mart de Kruif verwoordde: 'Ja, we zullen slechteriken doden, maar het zwaartepunt ligt bij het beschermen van de bevolking.'⁴⁰ De eindsituatie van een succesvolle counter-insurgency operatie

is een legitieme, soevereine regering, die zorg draagt voor effectief bestuur en de insurgency zelfstandig kan terugbrengen tot, of handhaven op, een acceptabel niveau.⁴¹

Hiërarchie

Bij operaties als de huidige missie in Afghanistan geldt een duidelijke hiërarchie: het politieke doel staat voorop en de aanpak, de manier waarop de diplomatieke, militaire en ontwikkelingsmiddelen worden ingezet, staat in dienst hiervan.⁴²

Gezien deze opmerkingen lijkt dit concept ons dan ook niet meer dan een logisch aanknopingspunt voor verdere evaluatie en analyse van de missie in Uruzgan. Hierna willen wij op basis van recente Nederlandse ervaringen in Uruzgan een voorzet geven tot een verdere uitwerking van een moderne COIN-doctrine. De aanpak van de Nederlandse militairen is volgens generaal-majoor De Kruif overigens niet anders dan van de overige troepen in RC-South, zoals de Britten, de Amerikanen en de Canadezen.⁴³ In lijn met de aanpak van de RC-South hanteert de TFU de strategie van *shape-clear-hold-build*.⁴⁴

Hoewel Nederland deze terminologie pas in een later stadium van de missie ging gebruiken, passen we deze terminologie hier toe in de beschouwing van de operaties. In de hedendaagse praktijk is de strategie van *shape-clear-hold-build* namelijk in essentie niet anders dan de inktvlekmethode.⁴⁵

In de shaping-fase worden de militaire voorwaarden gecreëerd voor de daadwerkelijke operatie. Te denken valt daarbij aan de inzet van *Special Forces*. Tijdens de *clear-hold-build* wordt een gebied vrijgemaakt van insurgents, waarna het onder controle wordt gebracht en het leveren dan wel verbeteren van infrastructuur en publieke diensten kan beginnen. Het concept is afgeleid van de door Sir Robert Thompson ontwikkelde methode *clear-hold-winning-won*, die hij beschreef in zijn standaardwerk *Defeating Communist Insurgency* in 1965.⁴⁶ Beide principes bevatten het volledige spectrum aan offensieve, defensieve en stabili-

serende operaties die van gebied tot gebied worden uitgevoerd, dus ook niet-kinetische activiteiten.⁴⁷

Aan de hand van de strategie *shape-clear-hold-build*⁴⁸ proberen we te verklaren hoe succesvol de operaties zijn geweest die in Uruzgan zijn uitgevoerd. Daarbij richten we ons op de uitvoering en zullen dus alle voorbereidingen die werden getroffen in de *shape*-fase niet behandelen. Gezien de ruimte is het ondoenlijk om alle operaties van de TFU te behandelen. We hebben daarom besloten om de TFU-operaties onder de loep te nemen die de afgelopen drie jaar in één gebied zijn uitgevoerd: in de Baluchi-vallei, zo'n twintig kilometer ten noorden van Tarin Kowt.

Operatie Perth

[We] attack an enemy who is invisible, fluid, uncatchable.

(Roger Trinquier)⁴⁹

De Baluchi-vallei was al vóór de komst van de Nederlandse en Australische militairen een bolwerk van de Taliban. In juli 2006 namen Nederlandse commando's deel aan operatie Perth, een door de Australische *Special Operations Task Group* geleide ISAF-operatie. Operatie Perth had als voornaamste doel de dreiging voor Tarin Kowt en omgeving te verminderen door Talibanstrijders uit de Baluchi-vallei te verdrijven. Dit om te voorkomen dat er een dreiging voor de opbouw van het Nederlandse kamp in Tarin Kowt zou ontstaan.⁵⁰

De operatie verliep succesvol, waarbij 200 tot 300 strijders omkwamen en het restant aan tegenstanders het gebied ontvluchtte. Door de operatie was de Baluchi-pas voor het eerst toegankelijk voor ISAF-troepen en ontstond er *freedom of movement* in de vallei rond Chora, Surkh Murgab en Khurma.⁵¹

Een korte periode na deze operatie stroomde de vallei echter weer vol met insurgents. 'De vijand is vloeibaar', constateerde majoor Joris dan ook terecht.⁵² Zonder een vervolg (hold) heeft een *sweep*-operatie (clear) slechts effect op de korte termijn. Het verdrijven van de insurgents zonder voldoende eigen en Afghaanse capaciteit

om het gebied te behouden, leidt ertoe dat het gebied weer terugvalt in handen van de tegenstander.⁵³ Het is dan niets anders dan een oppervlakkige *area sweep*.⁵⁴ Kolonel Vleugels,

FOTO AVDD, G. VANES



Commandant TFU-1, kolonel Vleugels, als antwoord op de kwestie vecht- op opbouwmissie: 'We gaan doen wat nodig en mogelijk is'

commandant van TFU-1 zei hierover: 'Het is net water: als je niet blijft, stroomt het terug'.⁵⁵ Dit was een belangrijke les.

Clear-operaties zijn volgens de doctrine de aanzet tot een langdurig verblijf in een gebied. Het zijn in de regel de meest offensieve operaties, waarin het beoogde gebied 'gezuiverd' wordt van de insurgents.⁵⁶ Opstandelingen worden uitgeschakeld, gevangen genomen of gedwongen zich terug te trekken. Of ze maken zichzelf onzichtbaar door op te gaan in de lokale bevolking.⁵⁷ Voor dit soort kinetische operaties is de Nederlandse krijgsmacht voldoende getraind. Het is daarom niet verwonderlijk dat operatie Perth zo succesvol was.⁵⁸

Zoals gezegd is het 'clearen' echter alleen effectief als er een hold-fase op volgt. En die tweede fase is vele malen belangrijker – en complexer.⁵⁹ 'Het is altijd zo geweest in Afghanistan dat het op zich niet zo lastig is de Taliban te verslaan, maar het is met name het vasthouden van die veiligheid waar het om gaat', aldus een Defensiewoordvoerder in 2008.⁶⁰

Aan deze tweede fase, waarbij de nadruk op allerlei niet-kinetische inspanningen ligt om

de bevolking te winnen, kwamen de eenheden tijdens de operatie Perth niet meer toe. Dat was ook niet hun doel, zoals uitgelegd. Maar daarvoor moesten de ISAF-troepen, en dus de TFU, een jaar na aanvang van de operatie Perth de regio opnieuw onder controle zien te krijgen.

Operatie Spin Ghar

What is the crux of the problem for the counter-insurgent? It is not how to clean an area.

[...] the problem is, how to keep an area clean so that the counterinsurgent forces will be free to operate elsewhere.

(David Galula)⁶¹

Op 25 oktober 2007 ging onder leiding van de TFU de tweede grote operatie in de Baluchivallei van start: Spin Ghar. Deze operatie was omvangrijker dan operatie Perth. Behalve 1500 soldaten van het Afghaanse leger (de ANA) deden ook Australische troepen en een Britse reserve-eenheid (inclusief Ghurka's) van RC-South mee. De Taliban hadden in deze regio inmiddels weer te veel freedom of movement.

Doel van de operatie

Het doel van de operatie was het verstoren van de Taliban ten noorden van Tarin Kowt, zodat de druk op de regio's Chora en Deh Rahshan zou afnemen en de Taliban vanuit de Baluchivallei geen grote operaties meer kon uitvoeren.⁶² Het was niet de bedoeling de vallei permanent te bezetten.⁶³ Zoals verwacht verliep de eerste fase van de operatie, die zich kenmerkte door offensieve operaties, wederom succesvol. De coalitietroepen wisten opnieuw zonder al te veel tegenstand een groot gedeelte van de Baluchivallei 'schoon te vegen'.

Dat de TFU had geleerd van de eerdere operatie bleek uit het feit dat gedurende de operatie diverse checkpoints rondom Chora werden opgezet. Op 2 november werd het eerste checkpoint bij Nyazi opgeleverd. Ook werd bij de zuidelijke ingang van de Baluchivallei een patrouillebasis ingericht: Khyber. 'We zetten er een stop op', aldus een woordvoerder van Defensie.⁶⁴ Hiermee moest worden voor-

komen dat de Taliban kon terugkeren. 'We gaan geen Nederlandse levens riskeren om over twee maanden weer terug bij af te zijn', lichte luitenant-kolonel Wilfred Rietdijk, commandant van het *Provincial Reconstruction Team* (PRT) toe.⁶⁵

Ook werd aandacht besteed aan het beschermen van de lokale bevolking. Zo werden er boodschappen verspreid via luidsprekers en pamfletten gedropt met vliegtuigen. Ook bracht de TFU de gouverneur van Uruzgan, Assadullah Hamdam, voorafgaand aan de operatie op de hoogte. Die lichte tijdens een *shura* (stamoverleg) de stamoudsten in over de ophanden zijnde militaire operatie, en zorgde er zo voor dat de bevolking wist wat haar te wachten stond.

Duurzaam resultaat?

Minister Eimert van Middelkoop was zich bewust van het feit dat het resultaat van de operatie duurzaam moest zijn en hoopte dat de nieuwe posten dit zouden opleveren: 'Als het goed is [...] komen de Taliban daar niet meer terug en kunnen wij na verloop van tijd ook de Baluchi-vallei wellicht rekenen tot de inktvlek', aldus Van Middelkoop op 17 december 2007 in de Kamer.⁶⁶

Hoewel operatie Spin Ghar inderdaad een zekere mate van stabiliteit in Chora opleverde, en in mindere mate ook in Deh Rahshan, had de operatie toch weinig effect op de Baluchivallei zelf. De patrouillebases die in de maanden na de operatie werden ingericht, bleken toch nog te ver buiten het hart van de vallei opgezet. Het patroon herhaalde zich namelijk en de insurgents 'vloeden' na verloop van tijd weer terug de vallei in. Al na korte tijd kwamen de eerste meldingen binnen dat de Taliban waren teruggekeerd.⁶⁷ In de maanden erna raakten patrouilles van de TFU in de vallei geregeld in vuurgevechten verwickeld. Eind 2007 was de Baluchi-vallei weer volledig in handen van de insurgents.⁶⁸

Gebrek aan troepen

De Nederlandse militairen waren tijdens de operatie Spin Ghar wel de vallei ingetrokken op

zoek naar insurgents en wapens ('clear'), maar ze waren er niet gebleven om het gebied en de bevolking 'veilig te stellen' ('hold'). De reden hiervoor was niet zozeer het gebrek aan inzicht in de juiste COIN-strategie, maar vooral het feit dat de Nederlandse Task Force simpelweg niet over de benodigde hoeveelheid mankracht beschikte.⁶⁹ Voorafgaand aan de missie was weliswaar berekend dat de troepensterkte toereikend was om twee bases in het zuidelijk deel van Uruzgan te bezetten en de operaties rondom deze locaties uit te voeren,⁷⁰ maar dat bleek tegen te vallen.

bevolking te winnen.⁷² Zij dient er namelijk ten eerste van overtuigd te raken dat 'wij' vechten voor 'haar' belang en veiligheid, ongeacht de tijd en de inspanning die dit kost (het hearts-element).

Zonder die zekerheid zal de bevolking niet de zijde van de counter-insurgency kiezen, uit angst voor represailles van de insurgents.⁷³ Verder moet de bevolking gaan inzien dat de Afghaanse overheid, gesteund door de internationale coalitie, uiteindelijk de sterkste partij zal blijken, en dat alleen zij de bewoners permanent zal beschermen (het minds-element).

Alleen op die manier zal ze haar (passieve of actieve) steun aan de insurgency opgeven.⁷⁴

Overigens was het tekort aan *boots on the ground* niet alleen een probleem voor de Nederlandse troepen. De Britse luitenant-generaal Sir David Richards gaf in het voorjaar van 2007 al aan dat het door de beperkte hoeveelheid troepen buitengewoon lastig was om de veiligheid te handhaven.⁷⁵

Battles are won by our counterinsurgency forces, but 24/7 security of the liberated areas is impossible,

aldus de Canadese (gepensioneerde) generaal-majoor Lewis MacKenzie.⁷⁶ Generaal-majoor De Kruif verwoordde het tekort aan troepen als volgt:

*we were able to clear parts of [...] central Uruzgan. But to be able to extend these focus areas, we definitely need more troops.*⁷⁷

Een manier om hier met succes mee om te gaan is het aanvullen van het eigen tekort door inheemse politie- en legereenheden te trainen en op te leiden. Dit was dan ook al sinds 2006 één van de speerpunten van de TFU.⁷⁸



FOTO AVDD, G. VAN ES

Operatie Spin Ghar, Uruzgan, leverde een zekere mate van stabiliteit op. Maar na korte tijd keerden de Taliban terug naar de Baluchi-vallei

Nederland kon namelijk slechts vier- tot vijfhonderd infanteristen ter beschikking stellen. Gezien alle overige taken, zoals de wacht, beveiliging van PRT's en de *Quick Reaction Force* (QRF) waren de *Afghan Development Zones* (ADZ, de inktvlekken) rondom Tarin Kowt, Deh Rawod en Chora tijdens sommige periodes dus zeer dun bezet.⁷¹

Nadelige effecten

Operatie Spin Ghar had daardoor als belangrijk nadelig effect dat de lokale bevolking de conclusie trok dat de Nederlandse aanwezigheid in de vallei niet blijvend was, en hen dus niet kon beschermen. Volgens de COIN-doctrine is permanente aanwezigheid echter een belangrijke voorwaarde om de *hearts and minds* van die

*Behalve het verdrijven van Taliban
uit bevolkte gebieden was het vergroten
van de Afghan Development Zone
doel van operatie Spin Ghar*

Lokale veiligheidstroepen

Tot de inzet van *Operational Monitoring and Liaison Teams* (OMLT) voor het opleiden van lokale veiligheidstroepen had de Tweede Kamer al besloten in de artikel-100 brief van december 2005.⁷⁹ Samenwerking met lokale veiligheidstroepen is dus dé sleutel om de *geclearde* inktvlek goed te kunnen vasthouden of zelfs uit te kunnen breiden.⁸⁰ Maar zo ver kwam het niet gedurende operatie Spin Ghar. Een derde operatie in de Baluchi-vallei moest uitkomst bieden.

Operatie Tura Ghar

Big-units sweeps did not promote pacification unless U.S. Forces stayed in the area.

(Andrew F. Krepnevich⁸¹)

In de loop van 2008 werd besloten om voor de derde maal een offensief te lanceren in de Baluchi-vallei. Aan de zuidkant van de Baluchi-vallei waren inmiddels de patrouillebases Buman, Khyber en Qudus ingericht, van waaruit de vallei te bereiken was. Maar: 'aan de noordkant van de vallei konden we niet komen doordat de Taliban er zaten', aldus de commandant van de TFU, kolonel Kees Matthijsen, '[en] patrouillebasis Qudus [...] biedt onvoldoende mogelijkheden om het hele dal onder controle te houden'.⁸² Ook werden in het gebied veel *Improvised Explosive Devices* (IED) geplaatst. Sergeant der eerste klasse Mark Weijdt vond hier op 19 december 2008 de dood.

Voorafgaand aan deze derde operatie liet Defensie blijken dat het ditmaal anders was: 'deze keer blijven we zitten'.⁸³ 'Dit keer is het anders', bevestigde ook Matthijsen. 'Bij de vorige offensieven hebben we gedacht dat met de bouw van de bases rond de vallei de Taliban konden worden gestopt. Dat is niet uitgekomen. We gaan nu een basis in de vallei bouwen om



echt tussen de bevolking te zitten'.⁸⁴ De TFU had de les getrokken dat het belangrijk is na een eerste operatie ook in een gebied aanwezig te blijven en direct vervolgvactiteiten te ontplooien.⁸⁵

Tura Ghar werd vooraf gegaan door inlichtingenoperatie 'Salakar' om optimaal voorbereid te zijn. Half januari 2009 trokken 800 militairen (Nederlanders, Australiërs en Afghanen) de vallei in. Ze namen enkele Talibanstrijders gevangen en ontmantelden wapenopslagplaatsen. 'We [...] *clearden* de Baluchi-vallei en doorzochten 400 tot 500 *quala's*, waarbij we veel wapens en IED's vonden', aldus commandant *Battlegroup* luitenant-kolonel Jan Renger Swillens.⁸⁶

Minimale weerstand

Opnieuw was de weerstand minimaal. De meeste opstandelingen waren volgens de lokale bewoners in boerka's via *rat lines* (sluiproutes) de vallei uitgevlucht.⁸⁷ Maar dit keer ging de



FOTO AVDD, G. VAN ES

sneller accepteren. PRT-inspanningen als de aanleg van wegen en de bouw van scholen en ziekenhuizen zouden hen vervolgens ook van de gedeelde belangen moeten overtuigen.

Civiel vertegenwoordiger van de TFU, Peter Mollema, verklaarde op 20 januari dat de operatie de opmaat vormde voor een verdere economische en infrastructurele ontwikkeling van de vallei en een versterking van de positie van de Afghaanse autoriteiten in het gebied. De bevolking was prozaïscher en hoopte dat nu de rust in de vallei zou terugkeren.⁹⁰

Bijeenkomst

Op 28 januari bezegelde gouverneur Hamdam de positieve resultaten met een bijeenkomst voor honderd lokale leiders. Hij inventariseerde hun behoeftes en nam een verzoenende houding aan ten opzichte van degenen die ooit betrokken waren bij de Taliban, maar die nu hun steun wel wilden geven aan de Afghaanse overheid. Een politieke en pragmatische houding die geheel in lijn was met de COIN-doctrine:

*the enemy of today may be part of tomorrow's solution.*⁹³

'Lessons learned'

This is a game of wits and will. You've got to be learning and adapting constantly to survive.

(Generaal Peter J. Schoemaker⁹²)

De drie operaties in de Baluchi-vallei toonden aan dat de TFU lering trok uit elke voorgaande operatie en onderkende dat het vrijmaken van een gebied zonder de daaropvolgende *permanent presence* slechts op korte termijn resultaat had. Op dit moment wordt bij de planning en uitvoering van operaties dan ook het uitgangspunt van permanente presentie in een gebied gehanteerd, waarbij operaties direct worden opgevolgd door wederopbouwactiviteiten.⁹³ Dit is een geruststellende constatering, aangezien counter-insurgency ook wel als een *adapting competition* wordt gezien. De partij die het snelst leert en zich aanpast, wint het conflict.⁹⁴

TFU verder. Om het veroverde terrein vast te houden, bouwde de TFU een *Forward Operating Base* (FOB), Mashal, in het hart van de vallei. Afghaanse militairen en politiemensen konden de aanwezigheid van regeringstroepen in het gebied zo verbeteren. Dit was een gevoelige slag voor de Taliban-kopstukken in het gebied.⁸⁸ '[Mashal] moet een icoon voor de bevolking worden', aldus een Defensiewoordvoerder. 'We vertellen iedereen dat we ditmaal blijven.'⁸⁹

Meteen na het einde van de militaire handelingen stuurde de TFU bovendien een PRT-eenheid het gebied binnen. Samen met de dorpsoudsten stelde dit team vast waar de grootste behoeften lagen. De activiteiten van de Battlegroup en het PRT lagen in elkaars verlengde: Met intensieve patrouillegang en het doorzoeken van *quala's* (ommuurde woningen) op wapens en munitie probeerden de strijdkrachten de veiligheid te verbeteren. Door een verhoogd veiligheidsgevoel zou de bevolking de legitimiteit van het gezag van de regeringstroepen en ISAF immers

Het nadeel van een kleine troepenmacht is evenwel dat het heel lastig wordt om de clear-fase door een hold-fase te laten volgen. Het permanent beveiligen van de lokale bevolking in de drie ADZ's is, gezien de huidige capaciteit van de TFU, een hele opgave. Dit betekent niet dat er in de ADZ's geen successen zijn geboekt, integendeel. De veiligheid en de ontwikkeling in Tarin Kowt, Chora en Deh Rawod zijn sinds 2006 significant verbeterd.⁹⁵

Daarentegen lijken de insurgents nog steeds niet volledig gescheiden van de bevolking. Het lukt ze immers nog steeds om zich te bewegen in de ADZ's, met intimidatie en geweld invloed uit te oefenen op het lokale bestuur en de lokale bevolking⁹⁶ en aanslagen te plegen in het hart van de 'inktvlekken'. Het incident op 2 februari 2009 waarbij een zelfmoordterrorist zich op enkele kilometers van de base opblies en daarbij twintig dodelijke slachtoffers maakte, is hiervan een voorbeeld.⁹⁷

Om de succesvolle clear-operaties door evenzo succesvolle hold-activiteiten te laten volgen, moet worden voldaan aan een aantal voorwaarden. Een eerste sleutel tot succes is de opbouw en training van lokale veiligheidstroepen. Zonder lokale troepen wordt de inktvlek wel heel erg dun, zeker voor een land als Nederland, dat relatief weinig troepen in kan zetten. De TFU investeert daarom terecht veel personeel, geld en middelen in de opbouw van een *Afghan National Army* (ANA) en een *Afghan National Police* (ANP).

Ten tweede moet er intensief worden samengewerkt met lokale leiders. Martijn Kitzen, militair onderzoeker en als docent verbonden aan de NLDA, is in 2008 betrokken geweest bij de opzet van het *Key Leader Engagement*-programma van de TFU. Hij stelt dat de Nederlandse krijgsmacht samen met de Afghaanse overheid er alles aan moet doen om de lokale

hoofden van de bevolking te overtuigen dat de weg van de Afghaanse regering de beste is. Daarbij moet overigens niet alleen gedacht worden aan formele en/of benoemde leiders, maar ook aan stamhoofden, dorpsoudsten, informele en religieuze leiders. 'Op deze manier krijg je vanzelf de rest van de bevolking mee.'⁹⁸

Tot slot is het van cruciaal belang dat de principes van counter-insurgency bekend zijn op alle niveaus van de Nederlandse krijgsmacht, dus niet alleen bij de leiding. De COIN-doctrine zou in de opleiding en training van de laagste militaire niveaus een nog grotere rol moeten spelen.⁹⁹ Counter-insurgency – en dan vooral de hold-fase – wordt immers voornamelijk uitgevoerd op het laagste niveau door eenheden van compagnies- of pelotonsgrootte of zelfs nog kleiner.¹⁰⁰ De pelotonscommandanten van de infanterie spelen een centrale en doorslaggevende rol in de huidige missie.¹⁰¹

Het verdient de aanbeveling dat theoretische kennis en praktische vaardigheden over dit

Zonder lokale veiligheidstroepen wordt de 'inktvlek' wel heel dun, zeker voor Nederland, dat relatief weinig troepen kan inzetten

FOTO AVDD, D. DEVAAL



onderwerp breed worden verspreid binnen de krijgsmacht.¹⁰² Een goede stap in deze richting is de verspreiding van de *Twenty Eight Articles* van David Kilcullen onder Uruzgan-gangers. ‘Hieruit is op alle niveaus belangrijke inspiratie geput’, aldus de commandant van de Battlegroup tijdens TFU-1, luitenant-kolonel Piet van der Sar.¹⁰³

Maar om de principes van counter-insurgency de aandacht te geven die ze verdienen, moeten ingrijpende stappen worden gezet in de opleiding en training van jonge militairen. Daarbij is het logisch en ook nodig voor een goede samenwerking dat civiele en militaire partners regelmatig met elkaar oefenen.¹⁰⁴

Om een bijdrage aan de tactische uitwerking van de COIN-doctrine voor de TFU te leveren hebben wij gemeend om nog eens dieper in te gaan op de complexiteit van de hold-operatie. Dit is naar ons inzicht de meest cruciale fase aangezien een veilige en stabiele omgeving de voorwaarde is voor een succesvolle uitvoering

van de build-fase. We richten ons hierbij op het tactische niveau. Overigens is geen van de door ons geïntroduceerde principes echt nieuw; het zijn interpretaties en toepassingen van bestaande COIN-principes.

‘Small unit leaders’ guide voor de ‘hold-operatie’

Waar u actie voert, gebeurt dit steeds in het belang van de bevolking. [...] Er is niets schadelijker voor onze zaak, niets maakt de toch reeds zo zware taak van het leger moeilijker dan wanneer ge tegenover u vindt: een tegenover u verbitterde bevolking.

(Voorschrift Politiek-Politioele Taak Leger (VPTL), 1928, 108)

Zoals beschreven vloeit een hold-operatie voort uit het ‘zuiveren’ van een gebied of dorp. Tegen de achtergrond van de Nederlandse ervaringen in Uruzgan willen wij specifiek ingaan op deze fase van ‘hold’ en die gedetailleerder uitwerken. Tijdens deze fase wordt namelijk de complexiteit van een COIN-operatie met al zijn aspecten duidelijk. De hold-fase bestaat uit geïntegreerde (*joint, combined* en *interagency*) operaties die door de elementen van de TFU volgens de *comprehensive approach* wordt uitgevoerd. Wij richten ons hier op het laagste niveau: dat van de compagnie, het peloton en de groep van de Battlegroup.

Het ‘vasthouden’ van een gebied is tijdrovend en een goede uitvoering hiervan kan op de korte termijn juist tot meer slachtoffers leiden.¹⁰⁵ De insurgent zal er alles aan doen om toenadering tussen de counter-insurgents en de lokale bevolking tegen te houden. Immers: net als zijn bestrijders heeft hij de bevolking nodig. Van die bevolking ontvangt hij informatie, onderdak en voedsel. Tegelijkertijd gaat de insurgent erin op en gebruikt haar als dek-mantel.

Op de lange termijn biedt een goede uitvoering een goede kans op stabiliteit en duurzame ontwikkeling. Wij stellen voor om de hold-fase in vier onderdelen uit te splitsen en introduceren hierbij een nieuw ‘vierluik’: *settle, secure,*



understand en *engage*. Dit is overigens geen strikte chronologische volgorde. Hoewel het begin van elke fase kan verschillen, verlopen ze grotendeels simultaan.

Settle

If you establish persistent presence in the correct places, the enemy has to come to fight you.

(David Kilcullen¹⁰⁷)

In de settle-fase van de hold-operatie vestigt de eenheid (compagnie of peloton, aangevuld met lokale veiligheidstroepen) zich op een permanente locatie in het operatiegebied. Dit kan bij een dorp zijn, maar ook in een gebied met een aantal verschillende leefgemeenschappen. Refererend aan de operaties in de Baluchi-vallei was dus de inrichting van bases aan de zuidkant van de vallei niet genoeg. De TFU moest ook in de vallei een permanente aanwezigheid garanderen; iets wat uiteindelijk met de operatie Tura Ghar wel gerealiseerd werd.

De settle-fase kan volgen op een clear-operatie, maar komt ook voor bij rotatiewisselingen van voorgaande eenheden. Hierbij geeft een eenheid die uitroeteert het gebied van verantwoordelijkheid over aan een opvolgende eenheid die de hold-operatie continueert.

De eenheid neemt bij voorkeur intrek in een kleine en toegankelijke patrouillebasis in of tegen een dorp. Volgens de COIN-doctrine gaat het immers niet om beheersing van hoge gronden, maar om een vestiging te midden van de bevolking.¹⁰⁸ Alleen door onder de bevolking te leven win je haar vertrouwen. Een ‘multi-functionele quala’, zoals in 2007 gerealiseerd in Deh Rawod, is in die zin in lijn met de COIN-principes.¹⁰⁹

Het onder controle brengen van de dorpen en de toegangswegen tot die dorpen is van groter belang dan het controleren van de hoge gronden.¹¹⁰ Op deze manier raakt de bevolking gewend aan de aanwezigheid van coalitietroepen en kunnen de Nederlandse militairen zich het gebied eigen maken (het belang van dit aspect komt ook terug in de *understand*-fase).

Helaas liggen de meeste Nederlandse patrouillebases nog steeds vrijwel allemaal op hoge gronden, relatief ver van de bevolking verwijderd. Bovendien is het de gangbare praktijk dat eenheden gedurende hun rotatieperiode nogal eens worden verplaatst. Voor een succesvolle settle-operatie is het echter essentieel dat ze in één gebied blijven, temidden van de bevolking. De rotaties zijn immers al zo kort dat het al nauwelijks mogelijk is om de bevolking en terreinkenmerken van dit gebied te leren kennen. Daarnaast is het ook voor de lokale bevolking een opgave om zich telkens weer te hechten aan een nieuwe eenheid.

Tot slot geven de troepen met de bouw van een permanente locatie de boodschap af dat ze zich ergens langdurig zullen vestigen. In de perceptie van de bevolking zijn ze daardoor al sneller betrouwbaar en winnen ze aan legitimiteit. ‘We willen permanent in meerdere gebieden aanwezig zijn, midden tussen de Afghaanse bevolking. Die klaagt nu dat de Nederlandse troepen maar af en toe langs komen, waardoor strijdgroepen een groot deel van de tijd vrij spel hebben’, aldus (de toenmalige) luitenant-kolonel Rob Querido, commandant van de Battlegroup tijdens TFU-3 in 2007.¹¹¹

Een belangrijk neveneffect van permanente vestiging is tevens dat de lokale bevolking de militairen persoonlijk leert kennen en gemakkelijk contact met hen kan leggen, wat veelal leidt tot een toename aan informatie. Concluderend bestaat de settle-fase dus uit het permanent vestigen van troepen, het inzetten van voldoende manschappen en het afbakenen van het gebied van verantwoordelijkheid (oftewel: de omvang van de inktvlek).

Secure

Secure the people where they sleep. Population security is our primary mission. [...] Achieving population security promises to be an extremely long-term endeavor – a marathon, not a sprint.

(Generaal David H. Petraeus¹¹²)

De primaire taak in de secure-fase is het beveiligen van de lokale bevolking. Dit is de centrale

taak in counter-insurgency en de essentie van de gehele hold-operatie.¹¹³ Dit is een permanente taak, die 24 uur per dag, zeven dagen in de week moet worden gewaarborgd.¹¹⁴

Zonder deze permanente controle kan de insurgent niet van de lokale bevolking gescheiden worden.¹¹⁵ *It's no use of getting into a village at 8:00 in the morning and then leave that village at 5:00 in the evening*, aldus generaal-majoor Mart de Kruif.¹¹⁶ De insurgents zijn dan in staat met behulp van bedreigingen, molestatie, intimidatie, dwang, ontvoering, maar ook met propaganda- en beïnvloedingsactiviteiten hun greep op de bevolking te behouden. Die zal in zo'n geval niet snel openlijk haar steun betuigen aan de Afghaanse regering of sympathiseren met de coalitietroepen.

De voornaamste voorwaarde om de secure-fase te doen slagen is de beschikking over een gemengde troepenmacht van coalitietroepen en lokale veiligheidstroepen die groot genoeg is om het gebied te beveiligen en stabiliteit te handhaven.¹¹⁷

Perceptie speelt in deze fase een belangrijke rol. Het gevoel van veiligheid is voor een deel te beïnvloeden door de manier van optreden van de eenheid. Het spreekt voor zich dat voetpatrouilles waarbij wordt gepraat met de lokale bevolking een heel ander beeld geven dan een karavaan van eenheden die verborgen blijven achter pantser. In dit verband zijn de IED-tactieken van de insurgents, die op deze wijze de coalitietroepen proberen te dwingen tot bepantsering, extra schadelijk maar wel succesvol. Zij proberen de coalitietroepen immers niet alleen zelf te treffen, maar ook hun contacten met de bevolking te verstoren.¹¹⁸ De Taliban onderkennen het belang van perceptie als geen ander. Ze realiseren zich dat de daadwerkelijke mate van veiligheid ondergeschikt is aan het gevoel van veiligheid dat de lokale bevolking heeft.¹¹⁹

Het beveiligen van de lokale bevolking bestaat vervolgens uit overwegend defensieve activiteiten, al kunnen offensieve activiteiten niet altijd worden vermeden.¹²⁰ Wel dient in acht te worden genomen dat het gebruik van geweld soms



De vier kerntaken van een peloton of compagnie met de lokale bevolking als 'center of gravity'. Daaromheen de taken (niet uitputtend) waarmee de eenheden ondersteunen, maar die voornamelijk worden uitgevoerd door hogere niveaus

meer tegenstanders kan opleveren dan dat het elimineert.¹²¹ *Kill one Pashtun tribesman and you make three more your sworn enemy*, aldus een kolonel van de Amerikaanse Special Forces.¹²² Zeker als er sprake is van *collateral damage*, is de kans daarop erg groot.

In FM 3-24 wordt dit omschreven als: *sometimes, the more force is used, the less effective it is*.¹²³ Daarnaast kan de lokale bevolking het vertrouwen verliezen in de coalitietroepen.¹²⁴ De insurgents spelen hier handig op in door het bewust bevorderen van burgerslachtoffers omdat zij weten dat dit voor ISAF grote repercussies heeft. Ook schromen ze niet om zelf burgerslachtoffers te maken en de schuld bij ISAF te leggen.¹²⁵

Het kan zelfs verstandig zijn om helemaal niets te doen: *Sometimes, doing nothing is the best option*.¹²⁶ Niet zelden lokken insurgents een overreactie uit die door hen kan worden geëxploiteerd, bijvoorbeeld als propaganda.¹²⁷ Een kop thee drinken met de lokale bevolking lijkt wellicht minder heldhaftig dan een patrouille met pantservoertuigen. Maar het is in veel gevallen wel effectiever.¹²⁸

In dit kader moet de secure-fase van de hold-operatie de volgende elementen bevatten: een waarborging van '24/7 presentie' in het gebied, het uitvoeren van voetpatrouilles, bewaken van de voornaamste toegangswegen en essentiële locaties (bijvoorbeeld voedseldistributiepunten en ziekenhuizen) en het opzetten van (mobiele) checkpoints en/of roadblocks.



FOTO AVDD, D. BEVAAL

Nederlandse patrouilebases moeten in één gebied blijven, temidden van de bevolking

Daarnaast kan er ook aan de volgende activiteiten worden gedacht: een avondklok instellen, verplaatsingen door de lokale bevolking beperken, woningen doorzoeken op wapens en explosief materiaal (*cordon & search*), wapenregistratie, registratie van de bevolking en de invoering van een identificatiesysteem met behulp van identiteitskaarten. Dat laatste brengt ons bij de volgende fase, die van het 'begrijpen' van de bevolking en haar cultuur.

Understand

We cannot defeat the insurgency unless we understand what drives it.

(David Kilcullen¹²⁹)

Het begrijpen van de lokale bevolking en de cultuur is een aspect dat al aan de orde dient te komen tijdens de opwerkperiode voor een uitzending. De Britten hadden dat tijdens de conflicten in Noord-Ierland in de vorige eeuw al in

de gaten. De training van eenheden die naar Noord-Ierland werden uitgezonden was uitermate grondig en specifiek gericht op de taakstelling en het gebied van verantwoordelijkheid van de betreffende eenheid.¹³⁰ Sir Rupert Smith schreef al:

*To understand the operation among the people, and to capture their will we must first understand the people.*¹³¹

Op initiatief van luitenant-kolonel Piet van der Sar volgen Nederlandse militairen lessen in de Afgaanse cultuur in het opwerktraject voor de uitzending.¹³²

Diepgaand inzicht in de operationele omgeving is de basis van elk plan in een COIN-campagne.¹³³ Wanneer het peloton of de compagnie geen kennis heeft van het terrein, van demografische kenmerken, van mogelijke *root causes* en andere dreigende factoren in het gebied van verantwoordelijkheid loopt ze het grote risico dat ze indicatoren voor een onderhuids conflict zal missen. Goede contacten met de burgers in het operatiegebied dragen bij aan verhoogde veiligheid; zij hebben immers de beste situational awareness van het gebied waarin ze wonen.¹³⁴

Het is tevens essentieel om de lokale bevolking te 'begrijpen' voordat de eenheid overgaat tot non-kinetische activiteiten, zoals reconstructie, *key leader engagement* (KLE) en de opbouw van bepaalde basisvoorzieningen.¹³⁵ Dit werd overigens voorafgaande aan de missie al onderkend en verwoord door de ministers Henk Kamp, Ben Bot en Agnes van Ardenne. Op 31 januari 2006 antwoordden zij de Kamercommissies dat 'wederopbouw niet [kan] zonder een goed inzicht in clan- en familiestructuren, in mogelijke bronnen van conflict en in loyaliteiten'. Zonder gedegen kennis over deze achtergronden, aldus de ministers, zou de situatie in Uruzgan zelfs kunnen 'destabiliseren'.¹³⁶

Het is in het verleden herhaaldelijk gebeurd dat een stam zich benadeeld voelde, omdat de activiteiten van een PRT zich leken te centreren op de belangen van een concurrerende stam.

Kennis van het gebied en de populatie voorkomt dat de ontplooiende activiteiten provocatief zijn voor (een deel van) de lokale bevolking en vervolgens door de insurgents kunnen worden uitgebuit voor propagandadoeleinden.

In tegenstelling tot conventionele operaties is het inlichtingenproces bij counter-insurgency veel meer een *bottom up*-proces. Juist de eenheden op de laagste niveaus hebben kennis van wat er speelt.¹³⁷ Kilcullen schreef het al in zijn eerste van *Twenty-eight articles*:

*Know the people, the topography, economy, history, religion, and culture. Know every village, road, field, population group, tribal leader, and ancient grievance. Your task is to become the world expert on your district.*¹³⁸

Oftewel: maak deel uit van de populatie en leef onder hen. De noodzaak dat pelotons een eigen gebied krijgen toegewezen, is al onderstreept in onze bespreking van de settle-fase. Maar ook voor een goede invulling van de understand-fase is het van groot belang dat een eenheid gedurende de rotatie niet wisselt of andere taken krijgt, maar zich permanent kan richten op het toegewezen gebied.

Zonder constante aanwezigheid en de focus op alle genoemde factoren is het ondoenlijk om het noodzakelijke inzicht in de bevolking, de tegenstander en het terrein te verkrijgen. Door een goede overdracht van het gebied en alle informatie hoeven opvolgende rotaties niet steeds opnieuw het wiel uit te vinden.¹³⁹

Tot slot ondersteunt het verzamelen van goede basisinlichtingen het proces om de insurgent te scheiden van de lokale bevolking. In tegenstelling tot conventionele operaties ligt het probleem niet zozeer in het fysiek uitschakelen van de tegenstander. Het grootste probleem van de counter-insurgent ligt in de uitdaging om die tegenstander überhaupt te vinden.¹⁴⁰ 'De Taliban' zijn immers veelal niet als zodanig te herkennen.

De meeste insurgents in Uruzgan zijn geen mannen met een transnationale agenda of een

FOTO AVDD, R. FRIGGE



Voormalig minister Ben Bot op bezoek bij Nederlandse militairen in Tarin Kowt. 'Wederopbouw kan niet zonder een goed inzicht in clan- en familiestructuren, in mogelijke bronnen van conflict en loyaliteiten'

droom over de globale jihad. Het zijn mannen die hun zorgen uiten of hun lokale belangen en waarden verdedigen tegen invloeden van buitenaf.¹⁴¹

Mannen die vechten uit armoede, onvrede met de huidige situatie, uit wraak, angst, familiebelangen, verveling of een combinatie ervan.¹⁴² Het ene moment oogsten ze hun papavers en zijn het gewoon boeren, het andere moment vechten ze weer even.¹⁴³

De insurgents zijn bovendien nauw verweven met de bevolking.¹⁴⁴ Ze dragen civiele kleding, verschuilen zich achter vrouwen, gebruiken kinderen als 'spotters' en verbergen wapens in ziekenhuizen en scholen.¹⁴⁵ Basisinlichtingen, die op dit niveau voornamelijk worden verkregen door (*overt*) *surveillance*, verkenning, observatie en *low level human intelligence* (Humint), leveren *leads* op voor hoogwaardige inlichtingsensoren. Zonder inlichtingen wordt alleen de zichtbare tegenstander aan de oppervlakte geneutraliseerd, de insurgency en zijn structuur zelf blijven bestaan.¹⁴⁶

In lijn met de geschetste aandachtspunten, dient de understand-fase uit de volgende activiteiten te bestaan: het verzamelen van inlichtingen door zich zoveel mogelijk onder de bevolking te bewegen en te patrouilleren;

gesprekken voeren met verschillende groepen en stammen en het verrichten van andere vormen van verkennings- en observatietaken. Elke militair kan in dit opzicht als sensor gebruikt worden. Wat daarvoor een essentiële voorwaarde is, is dat de troepen de demografische samenstelling van het gebied in kaart brengen en in het bijzonder ook de onderlinge relaties van de *keyplayers* identificeren.

Dat kan door een soort volkstelling te houden, een *social network analysis* of *link analysis* database op te zetten waarin de 'lokale officieuze machthebbers', criminelen, plaatselijke overheidsfunctionarissen, (illegale) geldstromen en hun relaties met leiders van de insurgency worden geregistreerd.¹⁴⁷ Zo kunnen tevens de grieven en zogenaamde root causes (voor zover die bestaan) van de bevolking worden geïdentificeerd. Verworven informatie kan tevens worden gebruikt om een systeem van *tip lines* op te zetten, dat als een *early warning system* kan functioneren. Daarmee zijn we bij de volgende fase aangekomen, die van het betrekken van de bevolking bij de operaties.

Engage

*If the great mass of the population knows it will be protected by a strong, just government, it has no reason to cooperate with the guerrillas.*¹⁴⁸

Het betrekken (*engage*) van de bevolking bij de operatie komt feitelijk neer op het beïnvloeden van de inwoners en het neutraliseren van eventueel vijandige elementen in het gebied via verschillende kanalen. ISAF strijdt met de Taliban om de steun van de bevolking, en daarmee is de opinie het 'gevechtveld' geworden.¹⁴⁹ In dit verband hebben beïnvloedingsoperaties het meeste effect wanneer de bevolking werkelijk merkt dat de situatie verbetert, niet alleen op het gebied van veiligheid, maar ook met betrekking tot bestuur en ontwikkeling.

Het beïnvloeden van de lokale bevolking gebeurt via de key leaders, die in de onderstand-fase zijn geïdentificeerd. In Afghanistan bepalen deze leiders de keuze van het gehele collectief. De leider heeft een doorslaggevende

invloed op de rest van de lokale bevolking. De leden van zijn groep respecteren en volgen zijn keuze.¹⁵⁰ Daarnaast spelen ook andere instrumenten ter beïnvloeding een rol, waaronder PSYOPS, reconstructieprojecten van essentiële voorzieningen en *cash-for-work* projecten.

Het peloton en de compagnie leveren een essentiële bijdrage aan de ondersteuning hiervan en nemen ook zelf een deel van dergelijke activiteiten voor hun rekening. Uiteindelijk zijn zij verantwoordelijk voor het gebied en kennen zij het terrein het beste.¹⁵¹ Het peloton komt in alle dorpen, dient daar dag en nacht aanwezig te zijn en levert de vertrouwenspersonen voor de dorpsgemeenschap.¹⁵²

De engage-fase voorziet al in enige vormen van reconstructie en basisvoorzieningen, vooral zogeheten *Quick Impact Projects*. Dit zijn kleine projecten die met relatief weinig middelen kunnen worden gerealiseerd. Ze vormen soms het begin van grotere projecten, in de build-fase. Deze zijn veel uitgebreider en langduriger van aard.

In de engage-fase zijn de volgende activiteiten dus essentieel: informatie- en PSYOPS-operaties, operaties gericht op key leader engagement, alsmede het ondersteunen van PRT-operaties gericht op reconstructie van sociale, economische en bestuurlijke basisvoorzieningen. Daarnaast moet er aandacht worden besteed aan herstel van schade die is veroorzaakt door coalitietroepen of insurgents. In deze fase is het onderhouden van permanente aanwezigheid en beveiliging wellicht nog belangrijker dan in de eerdere fases.

Ook is het van groot belang dat de restanten van insurgency en de bijbehorende infrastructuur (bijvoorbeeld locaties die worden gebruikt voor de productie van IED's) worden opgespoord en uitgeschakeld. Om deze activiteiten uit te voeren moeten de ISAF-troepen trainen en optreden met lokale veiligheidstroepen. Ze moeten een relatie opbouwen met lokale leiders en hen bij operaties betrekken, ongeacht hun banden met de insurgency in het verleden.

Samenwerking en ‘verzoening’ met de lokale bewoners verminderen immers de kans dat het gebied weer terugvalt in de invloedssfeer van de insurgents.¹⁵³ Tegelijkertijd moeten de Afghanen worden ondersteund en aangemoedigd om zelf bemiddelingsactiviteiten te ontplooiën bij stam-, water- of landconflicten.

Conclusies

There has never been a successful counter-insurgency that took less than ten years.

(David Kilcullen¹⁵⁴)

Volgens diverse rapporten lijkt de situatie in Afghanistan sinds 2001 alleen maar te verslechteren. In 2008 zijn er 2118 Afgaanse burgers omgekomen – het hoogste aantal sinds jaren. Datzelfde jaar bereikte het aantal IED-aanslagen een hoogtepunt en was het hoogste aantal slachtoffers aan coalitiezijde te betreuren. Verschillende bronnen en cijfers bevestigen dit beeld.¹⁵⁵

Temidden van die treurige constateringën verscheen er in maart 2009 een lichtpunt. Volgens *The Economist* zouden er in één provincie, in tegenstelling tot de negatieve tendens elders, wel degelijk successen worden geboekt: in Uruzgan.¹⁵⁶

Lange adem

Ook generaal-majoor De Kruif concludeerde begin 2009 dat het goed gaat in Uruzgan. Volgens hem kwam dit doordat Uruzgan niet het zwaartepunt vormde voor de Taliban; de provincie lag nogal geïsoleerd. Maar hij voegde eraan toe dat dit toch ook te danken was aan de goede aanpak van de Nederlandse troepen.¹⁵⁷ Luitenant-kolonel Swillens, tot maart 2009 commandant van de Battlegroup, bevestigde dit. Hij maakte wel een kanttekening: ‘het is een kwestie van lange adem, het is een marathon, geen sprint’.¹⁵⁸

Om die reden stelden we al in de inleiding dat het waarschijnlijk pas over enkele jaren mogelijk is om de missie te evalueren. Pas dan kunnen we beoordelen wat nu werkelijk de resultaten zijn van de missie in Uruzgan.

In ieder geval heeft Nederland de afgelopen jaren in materiële en vooral in menselijke zin zeer veel geïnvesteerd in Afghanistan. Het is daarom van belang om dat wat bereikt is in de provincie zichtbaar te maken aan het Nederlandse publiek, ook om op die manier de door de AIV bepleitte helderheid rond de aard en de activiteiten van de missie te bevorderen – iets wat cruciaal is voor de politieke steun en publieke legitimiteit van de missie. Hierna zetten we onze belangrijkste conclusies nog eens op een rij.

Heldere terminologie

Het is van het grootste belang dat er genoeg politieke steun, publiek draagvlak en duidelijkheid bestaat over het karakter van de missie, die het best als COIN omschreven kan worden. Daarvoor moet wel aan het parlement en het

FOTO AVDD, D.G. DEVAAL



ISAF strijdt met de Taliban om de steun van de bevolking. Daarmee is de opinie een ‘gevechtsveld’ geworden

publiek duidelijk worden gemaakt wat de civiel-militaire bandbreedte van zo’n operatie is. Mooie maar vage metaforen en ‘alomvattende benaderingen’ doen geen recht aan de militaire noodzaak van een precieze invulling en een nauwlettend toezicht op naleving van de gekozen COIN-strategie.

Ze scheppen ook niet de benodigde steun en het begrip die nodig zijn om aan de genoemde eisen voor complexe *counter-insurgencies* te

voldoen. En wanneer zich onverhoopt ont-springen voordoen, verergert politieke onduidelijkheid over de aard van de missie alleen maar de nasleep en het verantwoordingsproces hiervan.

Op tactisch niveau hebben we uiter-aard maar enkele activiteiten van de TFU onder de loep genomen: slechts drie operaties in de Baluchi-vallei. Toch kan daaruit worden geconclu-deerd dat het adapterend vermogen van de TFU tot op heden groot is. Dat is een positieve constatering, aan-gezien dit een absolute voorwaarde is om in de strijd tegen de insurgency het initiatief te behouden.

Zoals een Amerikaanse generaal het formuleerde:

*The insurgency [...] is getting more organized, and it is learning. It is adapting, it is adapting to our tactics, techniques and procedures, and we've got to adapt to their tactics, techniques and procedures.*¹⁵⁹

Lessen worden toegepast

De Nederlandse troepen in Uruzgan brengen het er op dit moment in die *competitive adaptation* dus goed van af. In de drie operaties in de Baluchi-vallei werden steeds de lessen toe-gepast uit de ervaringen van de operatie ervoor. Alleen al die ervaringen zouden een fundament kunnen vormen voor een verdergaande Neder-landse invulling van COIN-doctrine.

Laagste niveaus geven de doorslag

In onze analyse concludeerden we dat de laagste niveaus de doorslag geven voor het succes van een COIN-benadering. Op dit niveau leverde de hold-fase totnogtoe echter ook de meeste problemen op. Het probleem zat hem hierbij niet een onduidelijk mandaat of te vage geweldsregels, maar in de complexiteit en het samenspel van de militaire, politionele, bestuurlijke en humanitaire aspecten ervan. Die complexiteit vereist meer dan het kort-standig schoonvegen van een gebied. Zonder de

intentie er ook langdurig te blijven heeft een operatie slechts invloed voor een korte termijn. Permanente presentie vereist echter veel meer manschappen, lokale veiligheidstroepen en civiele capaciteiten (zowel personele als finan-



FOTO AVDD.R. KETTING

Een delegatie van de Eerste Kamer bezoekt Kandahar Airfield (2009). Het is essentieel dat er genoeg politieke steun, publiek draagvlak en duidelijkheid bestaat over het karakter van de missie. Uiteindelijk ligt de bal bij de politiek

ciële) dan waarover de TFU momenteel kan beschikken.

Opleiding en training

Voorts zijn dergelijke COIN-operaties, met name dus de hold-fase van deze operaties, zo complex dat ze het uiterste vergen van jonge pelotonscommandanten. Daarom moet er juist op de uitvoerende niveaus gelet worden op voldoende opleiding en training in een relatief onbekende en complexe materie als de COIN-strategie. Met onze theoretische uitwerking van de tactische hold-fase in de COIN-operatie – het concept van ‘settle, secure, understand, engage’ – hebben we hiervoor een aanzet trachten te geven.

Maar uiteindelijk ligt de bal bij de politieke opdrachtgevers en is het verhaal weer rond. Zij moeten het nut en de noodzaak van een COIN-benadering, met alles wat daarbij hoort, inzien en de uitvoering hiervan bevorderen. ■

NOTEN

- 1 Kamerstuk 2008-2009, 27925, nr. 330, Tweede Kamer.
- 2 Kamerstuk 2008-2009, 27925, nr. 328, Tweede Kamer.
- 3 Vergelijk 'Slag bij Chora roept trauma Srebrenica in herinnering', *NRC Handelsblad*, 29 juni 2007. Zie ook: Frans van Deijl, 'Henk Kamp, "we moeten slagen. Er is geen alternatief."', *HP De Tijd*, 9 juni 2006.
- 4 Zie onder meer: 'Harper's right: we won't win just by staying; there is no conventional victory in non-conventional warfare. Our task is to make the insurgents' influence irrelevant', *The Globe and Mail* (Canada), 5 maart 2009.
- 5 Generaal Sir Frank Kitson, *Bunch of five* (Londen 1977), 283.
- 6 Artikel 100 van de grondwet geeft aan dat de regering het parlement vooraf actief moet informeren als het gaat om de inzet van militairen ter bevordering of handhaving van de internationale rechtsorde waarbij de militairen geweld moeten gaan gebruiken of het risico lopen met geweld in aanraking te komen. Uit: 'De weg naar Uruzgan, een reconstructie', *Landmacht*, maart 2006, 7.
- 7 Kamerstuk 2005-2006, 27925, nr. 193, Tweede Kamer.
- 8 Ibid. en 'Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal', 22 december 2005.
- 9 Kamerstuk 2005-2006, 27925, nr. 201, Tweede Kamer, 17.
- 10 Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), 'Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten, de noodzaak van een samenhangende aanpak' (maart 2009), 27, zie ook: 'Lichtpunten in de Afghaanse woestijn, twee jaar Task Force Uruzgan', deel 1, *Landmacht*, oktober 2008 en 'Taliban tactics: the secret of their succes', (2009) www.icosgroup.net, geraadpleegd op 15 maart 2009.
- 11 Kamerstuk 2005-2006, 27925, nr. 201, Tweede Kamer, 17.
- 12 Ibid., 4, 15.
- 13 Kamerstuk 2005-2006, 27925, nr. 207, Tweede Kamer, 19.
- 14 Kamerstuk 2005-2006, 27925, nr. 222, Tweede Kamer en Handelingen 2006-2007, nr. 79, Tweede Kamer, pag. 4195-4199.
- 15 Kamerstuk 2005-2006, 27925, nr. 222.
- 16 Zie ook: generaal-majoor der mariniers b.d. J.A. van Reijn, 'De missie Uruzgan: politieke besluitvorming', *Carré*, (2007), nr. 5, 23.
- 17 Theo Koelè, 'We gaan doen wat nodig en mogelijk is', *de Volkskrant*, 5 juli 2006.
- 18 Bette Dam en Hans de Vreij, 'Nederlands NAVO-commando Zuid-Afghanistan, "geen schoolplein waar je vervelende kinderen wegjaagt"', *Wereldomroep*, 31 oktober 2006.
- 19 Hans van Griensven, 'It's all about the Afghan people', Eén jaar 1 (NLD/AUS) Task Force Uruzgan', in: *Atlantisch perspectief*, (2007), nr. 6, p. 4.
- 20 'Voordracht van de minister van Defensie, Eimert van Middelkoop, voor het *Reformatorisch Dagblad*, 12 november 2007, geraadpleegd op www.defensie.nl; Koninklijke Landmacht, *Beslissen in het gevecht, bouwen aan veiligheid, de ontwikkeling van het landoptreden* (Utrecht, december 2008), 19.
- 21 'Paneldiscussie counter-insurgency symposium', in: *Militaire Spectator* 177 (2008) (3), p. 167.
- 22 T.W. Brocades Zaalberg, 'Hearts and minds of search and destroy? Leren van klassieke counter-insurgency', in: *Militaire Spectator* 176 (2007) (7/8), p. 290; Zie ook: Ralph Coenen, 'Counterinsurgency operaties, geen succesvol optreden zonder gedegen kennis', in: *Carré* (2007) (1), p. 18.
- 23 Kamerstuk 2005-2006, 27925, nr. 193, Tweede Kamer.
- 24 Vooral luitenant-kolonel Piet van de Sar en kapitein Ralph Coenen hebben zich al sinds de ontplooiing van TFU-1 (en al daarvoor) ingespannen om de kennis van het begrip counter-insurgency te vergroten. Zie ook: Ralph Coenen, 'Counterinsurgency operaties, geen succesvol optreden zonder gedegen kennis', *Carré*, (2007) (1). Luitenant-kolonel Piet van der Sar, 'Kick the enemy where it hurts most, de steun van de lokale bevolking, daar gaat het om', *Carré*, (2007) (1), p. 10-17; George Marlet, 'Nederlandse militairen gaan vaker in gevecht met de Taliban', *Trouw*, 22 april 2007; Hans van Griensven, 'It's all about the Afghan people'.
- 25 Steven Derix, 'We wisten niet dat we zo vaak moesten knokken', *NRC Handelsblad*, 12 april 2008.
- 26 Vgl. Kamervragen met antwoord 2006-2007, nr. 30, Tweede Kamer en Brocades Zaalberg, 'Hearts and minds of search and destroy? Leren van klassieke counter-insurgency', in: *Militaire Spectator* 176 (2007) (7/8), p. 291.
- 27 Teun Lagas, 'Vuile oorlog' valt verkeerd bij Kamp', *Trouw*, 20 december 2006; Handelingen 2007-2008, nr. 37, Tweede Kamer, p. 2953-2979.
- 28 Generaal David McKiernan, 'Tactical Directive', 30 december 2008, geraadpleegd op 22 april 2009, http://www.nato.int/isaf/docu/official_texts/Tactical%20Directive_090114.pdf. Generaal Stanley McChrystal, 'Tactical Directive', 6 juni 2009, geraadpleegd op 14 september, http://www.nato.int/isaf/docu/official_texts/Tactical_Directive_090706.pdf.
- 29 Rupert Smith, *The Utility of Force*, 306; Dr. Conrad Crane tijdens een panel-discussie over counter-insurgency, in: 'Paneldiscussie counter-insurgency symposium', *Militaire Spectator* (177) (2008) (3), p. 167.
- 30 Vergelijk voor een analyse van de samenhang tussen politieke transparantie, besluitvorming en verantwoording achteraf: Christ Klep, *Somalïë, Rwanda, Srebrenica. De nasleep van drie ontspoorde vredesmissies* (Amsterdam 2008).
- 31 Adviesraad Internationale Vraagstukken, 'Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten, de noodzaak van een samenhangende aanpak' (maart 2009), p. 53.
- 32 Joseph Gallieni, *Fundamental instructions*, 1898.
- 33 Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), 'Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten', 14.
- 34 Kamerstuk 2005-2006, 27925, nr. 226, Tweede Kamer. Al in 2004 gebruikte de regering de term 'olievlekbenadering', zie Kamerstuk 2003-2004, 27925, nr. 117, Tweede Kamer.
- 35 De principes van counter-insurgency worden uitgebreid behandeld in voornoemde (en vele andere) documenten. Het lijkt de auteurs dan ook niet nodig om deze hier wederom uitputtend te behandelen. Voor een gedetailleerde uiteenzetting van de inktvlekmethode, zie: P.B. Soldaat e.a., 'Observaties rond operaties in Afghanistan (I)', in: *Militaire Spectator* 178 (2009) (5), p. 265-266.
- 36 Cyrus Hodes and Mark Sedra, *The Search for security in post-Taliban Afghanistan*, Routledge Adelphi Paper 391 (New York 2007), 46.
- 37 'U.S. Government counterinsurgency guide', 2009, 2.
- 38 Joint Publication 1-02, Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms, 12 april 2001, geraadpleegd op 22 april 2009, http://www.dtic.mil/doctrine/jel/new_pubs/jp1_02.pdf.
- 39 Informatiebulletin 07/02 van het Opleidings- en Trainingscentrum Operatiën (OTCOPN) Koninklijke Landmacht (2007).
- 40 Noël van Bommel, 'Blijf kalm & houd vol', *de Volkskrant*, 13 juni 2009.
- 41 Headquarters Department of the Army, *Tactics in Counterinsurgency*, FM 3-24.2, (maart 2009); 'U.S. Government counterinsurgency guide', 2009, 12, FM 3-24, counterinsurgency in modern warfare, David Galula, *Counterinsurgency warfare*, 4-5; Zie bijvoorbeeld: Brocades Zaalberg, 'Hearts and minds of search and destroy?', 293, 'The U.S. Army Marine Corps Counterinsurgency Field Manual', FM 3-24 (2007), 120-127.
- 42 Rupert Smith, *The Utility of Force, the Art of War in the Modern World*, (Londen 2005), 210-217 en 'Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten, 18.
- 43 Noël van Bommel, 'Dutch approach is helemaal niet zo Dutch', *de Volkskrant*, 30 maart 2009; P. Mollema en kolonel C.J. Matthijssen, 'Uruzgan: op de goede weg. Civiel-militaire samenwerking in een complexe counter-insurgency operatie', in: *Militaire Spectator* 178 (2009) (7/8), p. 400.
- 44 Generaal-majoor Mart de Kruijff in gesprek met de Amerikaanse kolonel Gary Keck van het Department of Defense Press Office op 20 maart 2009, <http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2009/03/mil-090320-dod02.htm>, geraadpleegd op 16 april 2009. Een aantal internationale doctrines, zoals de FM 3-24, noemen het 'shape'-aspect overigens niet. Er wordt slechts geschreven over 'clear', 'hold' en 'build'.
- 45 Headquarters Department of the Army, *Tactics in Counterinsurgency*, FM 3-24.2 (maart 2009), 86.
- 46 Sir Robert Thompson, *Defeating Communist Insurgency*, (Florida, 1966), 111-115.
- 47 Headquarters Department of the Army, *Tactics in Counterinsurgency*, 85.
- 48 De 'shape'-fase omvat alle activiteiten om de militaire voorwaarden te creëren voor aanvang van de vervolgoeraties 'clear-hold-build'. Deze activiteiten worden in dit artikel niet verder uitgediept.

- 49 Roger Trinquier, *Modern Warfare: A French view of Counterinsurgency* (New York 1964).
- 50 Kamervragen met antwoord 2008-2009, nr. 2028, Tweede Kamer.
- 51 'Operatie Chitag', http://www.defensie.nl/onderwerpen/personeel/onderscheidingen/militaire_willems-orde/operatie_chitag, geraadpleegd op 14 september 2009.
- 52 Deedee Derksen, 'De Taliban? Alles wat op ons schiet', *Volkskrant*, 13 september 2006.
- 53 'Tussentijdse evaluatie ISAF – 2009-09-11' bijlage bij: Kamerstuk 2008-2009, 27925, nr. 357, Tweede Kamer.
- 54 Sir Robert Thompson, *Defeating Communist Insurgency*, 111-112.
- 55 Raymond van den Boogaard, 'We gaan gevechten niet uit de weg. Commandant Vleugels over de inktvlekstrategie in Uruzgan', *NRC Handelsblad*, 13 januari 2007.
- 56 'The U.S. Army & Marine Corps Counterinsurgency Field Manual', 121.
- 57 Ibid., 122.
- 58 John Barry and Evan Thomas, 'Obama's Vietnam', in: *Newsweek*, 9 februari 2009, 32. Voor meer over de westerse militaire cultuur en de invloed daarvan op de uitvoering van counter-insurgency, zie: M.W.M. Kitzen, 'Westerse militaire cultuur en counterinsurgency', in: *Militaire Spectator* 177 (3), 2008, 123-134.
- 59 Idem; Sir Robert Thompson, *Defeating Communist Insurgency*, 121.
- 60 Hans de Vreij, 'Nieuw NAVO-offensief in Uruzgan', *Wereldomroep*, 18 februari 2008, www.wereldomroep.nl, geraadpleegd op 19 april 2009.
- 61 David Galula, *Counterinsurgency warfare*, 52.
- 62 Kamervragen met antwoord 2007-2008, nr. 584, Tweede Kamer.
- 63 Noël van Bommel, 'Witte berg vol met hinderlagen', *de Volkskrant*, 27 oktober 2007.
- 64 Noël van Bommel, 'Grote schoonveegactie Baluchivallei', *de Volkskrant*, 17 januari 2009.
- 65 Joeri Boom, 'Er zit veel denkwerk achter elke kogel die wordt afgeschoten', *De Groene Amsterdammer*, 8 november 2007.
- 66 Kamerstuk 2007-2008, 27925, nr. 294, Tweede Kamer.
- 67 Peter ter Velde, 'Operatie in Uruzgan verloopt moeizaam', *NOS*, 15 november 2007.
- 68 'Tussentijdse evaluatie ISAF – 2009-09-11', bijlage bij: Kamerstuk 2008-2009, 27925, nr. 357, Tweede Kamer.
- 69 Bommel, 'Witte berg vol met hinderlagen.'; 'Navo: te weinig troepen', *Elsevier*, 6 februari 2008; Noël van Bommel, 'Denktank: Irak-aanpak nodig in Afghanistan', *de Volkskrant*, 1 februari 2008; Ralph Coenen, 'De Taliban in Uruzgan, het karakter van de vijand en een aantal heroverwegingen om hem effectiever te bestrijden', *Militaire Spectator* 178 (2009) (3), p. 175.
- 70 Kamerstuk 2005-2006, 27925, nr. 201, Tweede Kamer.
- 71 Van de Sar, 'Kick the enemy where it hurts most', 12 en van Bommel, 'Denktank: Irak-aanpak nodig in Afghanistan', *de Volkskrant*, 1 februari 2008.
- 72 Kilcullen, *Accidental guerrilla*, 94.
- 73 AIV, 'Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten', 25; Sir Robert Thompson, *Defeating Communist Insurgency*, (Florida, 1966) 34.
- 74 Douglas A. Olivant en Eric D. Chewning, 'Producing Victory: Rethinking Conventional Forces in COIN Operations', *Military Review* (juli-augustus 2006), nr. 4, p. 54.
- 75 Luitenant-generaal David Richards, geciteerd in Daniel Marston, 'Lessons in 21st counterinsurgency. Afghanistan 2001-2007', in: Marston en Carter Malkasian (red.), *Counterinsurgency in Modern Warfare* (Oxford/New York 2008), p. 219-240, hier: 233.
- 76 Harper's right: We won't win just by staying.
- 77 Generaal-majoor Mart de Kruijff in gesprek met de Amerikaanse kolonel Gary Keck van het Department of Defense Press Office op 20 maart 2009.
- 78 Zie bijvoorbeeld: 'Met kleine stapjes vooruit, Nederlandse militairen leiden Afghaans leger op in Uruzgan', in: *Als wij het niet doen, wie dan wel?* (herinneringsboek Task Force Uruzgan 1), 74-77.
- 79 Kamerstuk 2005-2006, 27925, nr. 193, Tweede Kamer.
- 80 Vergelijk: Kilcullen, *Accidental guerrilla*, 278-279.
- 81 Andrew Krepnevich, geciteerd in: Seth G. Jones, *Counterinsurgency in Afghanistan*, RAND Counterinsurgency Study, volume 4, (2008), 126.
- 82 Kolonel Kees Matthijssen, geciteerd in: eerste luitenant René Bouwhuis, 'Balluchivallei terug naar bevolking, veilige haven verruult van eigenaar', *Defensiekrant*, 22 januari 2009.
- 83 'Grote schoonveegactie Baluchivallei', *de Volkskrant*, 17 januari 2009.
- 84 'Grote operatie in Uruzgan', *NRC Handelsblad*, 16 januari 2009.
- 85 Tussentijdse evaluatie ISAF – 2009-09-11' bijlage bij: Kamerstuk 2008-2009, 27925, nr. 357, Tweede Kamer
- 86 'Commandant Battlegroup: we hebben overal gedomineerd', 29 maart 2009, www.defensie.nl, geraadpleegd op 15 april 2009.
- 87 'Grote operatie in Uruzgan', *NRC Handelsblad*, 16 januari 2009.
- 88 Zie bijvoorbeeld: Ralph Coenen, 'De Taliban in Uruzgan', 173.
- 89 'Grote schoonveegactie Baluchivallei', *de Volkskrant*, 17 januari 2009.
- 90 'Bevolking positief over operatie Tura Ghar', 20 januari 2009, www.defensie.nl, geraadpleegd op 22 april 2009.
- 91 Dr. Daniel Marston, 'Lessons in 21st counterinsurgency', 240.
- 92 The U.S. Army Marine Corps Counterinsurgency Field Manual', 11.
- 93 'Tussentijdse evaluatie ISAF – 2009-09-11' bijlage bij: Kamerstuk 2008-2009, 27925, nr. 357, Tweede Kamer.
- 94 The U.S. Army Marine Corps Counterinsurgency Field Manual, 46, Kilcullen, *The Accidental guerrilla*, 294. Zie ook: Steven Metz, *Iraq & the evolution of American strategy*, (Dulles (VA) 2008), 163.
- 95 'Tussentijdse evaluatie ISAF – 2009-09-11' bijlage bij: Kamerstuk 2008-2009, 27925, nr. 357, Tweede Kamer, zie ook: 'Toespraak uitgesproken door de minister van Defensie, E. van Middelkoop, bij gelegenheid van zijn werkbezoek aan Tarin Kowt, woensdag 22 april 2009', www.defensie.nl, geraadpleegd op 15 september 2009.
- 96 'Tussentijdse evaluatie ISAF – 2009-09-11' bijlage bij: Kamerstuk 2008-2009, 27925, nr. 357, Tweede Kamer.
- 97 Kamerstuk 2008-2009, 27925, nr. 330, Tweede Kamer.
- 98 'Samenwerking met lokale leiders essentieel voor Uruzgan', Martijn Kitzen, www.uva.nl/nieuwsbriefuva, zie ook: Captain Joe Curtis, 'The Key Leader's Engagement, an important weapon in COIN operations', *Infantry*, (juli – augustus 2008), 35-42.
- 99 Brocades Zaalberg, 'Hearts and Minds of Search and destroy?', voetnoot 8.
- 100 David Galula, *Counterinsurgency warfare*, 78; U.S. Army Training and Doctrine Command, 'Operation Enduring Freedom', 22-23. Geciteerd in: Seth G. Jones, *Counterinsurgency in Afghanistan*, RAND Counterinsurgency Study, deel 4, (2008), 126, The U.S. Army Marine Corps Counterinsurgency Field Manual', FM 3-24 (2007), 239; Brocades Zaalberg, 'Hearts and minds of search and destroy?', 296.
- 101 Van der Sar, 'Kick the enemy where it hurts most', 10. 'De luit in charge in Uruzgan', *Landmacht*, juli 2007, 11-12.
- 102 Zie ook: Coenen, 'Counterinsurgency operaties, geen succesvol optreden zonder gedegen kennis', 19 en R.E.H. Coenen, 'Op weg naar een nieuwe generatie manoeuvreofficieren', in: *Militaire Spectator*, jaargang 178, nummer 7/8, 2009, 360-367.
- 103 David Kilcullen, 'Twenty Eight Articles', *Military Review*, maart 2006; Van der Sar, 'Kick the enemy where it hurts most'.
- 104 Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), 'Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten, de noodzaak van een samenhangende aanpak' (maart 2009); 'U.S. counterinsurgency guide', 50. Zie ook: Kees Homan, 'De militair en wederopbouw, zo civiel als mogelijk en zo militair als nodig', *Internationale Spectator*, (februari 2007), 66.
- 105 'Voorschrift Politiek-Politonele Taak Leger (VPTL)' (1928), 47.
- 106 'The U.S. Army Marine Corps Counterinsurgency Field Manual', FM 3-24 (2007), xxvii; Vgl. 'Loyaliteit is drie keer nee durven zeggen, interview Peter van Uhm', *NRC Handelsblad*, 9 mei 2009.
- 107 Kilcullen, *The Accidental guerrilla*, 96.
- 108 Kilcullen, *The Accidental guerrilla*, 7; David Galula, *Counterinsurgency warfare*, 78.
- 109 Ralph Coenen, 'Platoonhouse in Uruzgan als middel in counterinsurgency aanpak', *Landmacht*, maart 2007.
- 110 Kilcullen, *The Accidental guerrilla*, 73-74.
- 111 George Marlet, 'Nederlandse militairen gaan vaker in gevecht met de Taliban', *Trouw*, 22 april 2007.

- 112 Generaal Petraeus geciteerd in: Col. Dominic J. Carcaccilo en Lt. Col. Andrea L. Thompson, *Achieving victory in Iraq, countering an insurgency*, (Mechanicsburg (PA) 2008), 165-166.
- 113 Kalev I. Sepp, 'Best Practices in Counterinsurgency', *Military Review* (mei-juni 2005), 8-12; Kilcullen, *Accidental guerrilla*, 266; Sir Robert Thompson, *Defeating Communist Insurgency*, (Florida 1966), 68; Bruce R. Pirnie, Edward O'Connell, *Counterinsurgency in Iraq (2003-2006)*, RAND Counterinsurgency Study, deel 2, (2008), 95; David Galula, *Counterinsurgency warfare, theory and practice*, (1964), viii; Seth G. Jones, *Counterinsurgency in Afghanistan*, RAND Counterinsurgency Study, deel 4, (2008), 93-95; John Nagl in: 'The U.S. Army Marine Corps Counterinsurgency Field Manual', FM 3-24 (2007), xix.
- 114 Zie bijvoorbeeld generaal-majoor Mart de Kruij in gesprek met de Amerikaanse kolonel Gary Keck van het Department of Defense Press Office op 20 maart 2009; Kilcullen, *Accidental guerrilla*, 94, 97, 111-112; 'The U.S. Army Marine Corps Counterinsurgency Field Manual', 122; Trent Scott and John Agoglia, 'Getting the basics right: a discussion on tactical actions for strategic impact in Afghanistan', www.smallwarsjournal.com, geraadpleegd op 10 juni 2009.
- 115 Rupert Smith, *The Utility of Force*, 176, 284.
- 116 Generaal-majoor Mart de Kruij in gesprek met de Amerikaanse kolonel Gary Keck van het Department of Defense Press Office op 20 maart 2009.
- 117 Kilcullen, *The Accidental guerrilla*, 97.
- 118 Luitenant-kolonel Dr. David Kilcullen 'United States Counterinsurgency, an Australian view', PPT-Presentatie, <http://smallwarsjournal.com/documents/australianview.pdf> (zonder datum, geraadpleegd op 26 juni 2009).
- 119 Speech van Air Marshal Sir Jock Stirrup, 1 december 2008, www.rusi.org/events, geraadpleegd op 15 april 2009.
- 120 'The U.S. Army Marine Corps Counterinsurgency Field Manual', 39.
- 121 Sir Robert Thompson, *Defeating Communist Insurgency*, 35; 'The U.S. Army Marine Corps Counterinsurgency Field Manual', xxv.
- 122 John Barry and Evan Thomas, 'Obama's Vietnam', 33.
- 123 'The U.S. Army Marine Corps Counterinsurgency', 49.
- 124 Zie onder andere: Carlotta Gall, 'From Hospital, Afghans rebut U.S. account', *New York Times*, 25 januari 2009.
- 125 Speech van Air Marshal Sir Jock Stirrup, 1 december 2008, 'The U.S. Army Marine Corps Counterinsurgency Field Manual', xxvii.
- 126 'The U.S. Army Marine Corps Counterinsurgency Field Manual', 39.
- 127 Carlotta Gall, 'From Hospital, Afghans rebut U.S. account'. Zie ook: 'A new architecture, counter-insurgency approach for Afghanistan', (2009), www.icosgroup.net, geraadpleegd op 15 maart 2009, en: Frank Kitson, *Low intensity operations, Subversion, Insurgency and Peacekeeping* (Harrisburg (PA) 1971), 200.
- 128 Andrew F. Krepinevich, Jr., 'How to Win in Iraq', *Foreign Affairs* jrg. 84 (september-oktober 2005), nr. 5.
- 129 Kilcullen, *The Accidental guerrilla*, 114.
- 130 Kolonel Richar Iron, 'Britain's longest war, Northern Ireland 1967 - 2007', in: Daniel Marston en Carter Malkasian (red.), *Counterinsurgency in modern warfare*, (Oxford 2008), 18; John A.Nagl, *Learning to eat soup with a knife. Counterinsurgency lessons from Malaya and Vietnam* (Chicago 2005). 204-205.
- 131 Rupert Smith, *The Utility of Force*, 279.
- 132 Gielt Algra, 'Tips om misverstanden te voorkomen', *Checkpoint*, (juli-augustus 2006), nr. 6, 10.
- 133 Martijn Kitzen, 'Westerse militaire cultuur en counter-insurgency, een tegenstrijdige realiteit', *Militaire Spectator*, jrg. 177 (2008) (3), 132; 'The U.S. Army Marine Corps Counterinsurgency Field Manual', 40.
- 134 Vgl. Mollema en Matthijsen, 'Uruzgan: op de goede weg', 405.
- 135 Small-Unit Leaders' Guide to Counterinsurgency, 11; Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), *Dutch Humanitarian Assistance: an evaluation*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, nr. 303 (2006); Seth G. Jones, *Counterinsurgency in Afghanistan*, RAND Counterinsurgency Study, deel 4, (2008), 129.
- 136 Kamerstuk 2005-2006, 27925, nr. 201, Tweede Kamer.
- 137 Vice Admiral Lowell E. Jacoby, *Intelligence Collection, Handling and Analysis Undergo Fundamental Change*, (Lecture, Joint Warfare Conference, Arlington, VA, 25-26 oktober 2006), geciteerd in: Lt Col Michael L. Downs, 'Rethinking the Combined Force Air Component Commander's Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance Approach to Counterinsurgency', *Air & Space Power Journal*, voorjaar 2008.
- 138 Luitenant-Colonel David Kilcullen, 'Twenty-eight articles, fundamentals of company-level counterinsurgency', *Military Review*, (mei-juni 2006), 103.
- 139 P.B. Soldaat e.a., 'Observaties rond operaties in Afghanistan (II)', in: *Militaire Spectator*, jg. 178 (2009), nr.6. 344.
- 140 Kilcullen, *The Accidental guerrilla*, 60.
- 141 Fareed Zakaria, 'A turnaround strategy, we're better at creating enemies in Afghanistan than friends. Here's how to fix that - and the war, too', *Newsweek*, 9 februari 2009, 36.
- 142 Zie onder andere: Dr. Daniel Marston, 'Lessons in 21st counterinsurgency, Afghanistan 2001-07', in: Daniel Marston en Carter Malkasian, *Counterinsurgency in modern warfare*, (Oxford 2008), 220-240.
- 143 David Kilcullen, *The Accidental Guerrilla*, 38-41. Zie ook: Hans van Griensven, 'It's all about the Afghan people' en: Sir Robert Thompson, *Defeating Communist Insurgency* (Florida, 1966), 34.
- 144 Kamerstuk 2005-2006, 27925, nr. 201, Tweede Kamer.
- 145 'The U.S. Army Marine Corps Counterinsurgency Field Manual', xxvii.
- 146 Sir Robert Thompson, *Defeating Communist Insurgency*, 119; Rupert Smith, *The Utility of Force*, 284.
- 147 P.B. Soldaat e.a., 'Observaties rond operaties in Afghanistan (I)', in: *Militaire Spectator* jrg. 178 (2009) (5), 262-263; Areas, Structures, Capabilities, Organizations, People and Events, zie: Headquarters Department of the Army, *Tactics in Counterinsurgency*, 20-29
- 148 Frederik Wilkins, geciteerd in: John A.Nagl, *Learning to eat soup with a knife*, 25.
- 149 P.B. Soldaat e.a., 'Observaties rond operaties in Afghanistan (I)', in: *Militaire Spectator* jrg. 178 (2009) (5), 253.
- 150 Kilcullen, *The Accidental guerrilla*, 68.
- 151 Zie bijvoorbeeld: Lt Col Michael Browns, 'Rethinking the Combined Force Air Component Commander's Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance Approach to Counterinsurgency', in: *Air & Space Power Journal*, voorjaar 2008.
- 152 Van der Sar, 'Kick the enemy where it hurts most'.
- 153 Mollema en Matthijsen, 'Uruzgan: op de goede weg', 406.
- 154 David Kilcullen in een interview met Charlie Rose, 5 oktober 2007, <http://www.charlirose.com/view/interview/8726>, geraadpleegd op 22 april 2009.
- 155 'The Taliban are Back: situation update december 2008', ICOS-report, www.icosgroups.net, geraadpleegd op 23 april 2009, United Nations Assistance Mission to Afghanistan, Human Rights Unit, 'Afghanistan, annual report on protection of civilians in armed conflict', 2008, januari 2009, www.icasualties.org, geraadpleegd op 22 april 2009; Barnaby Cook, Curtis J.K. Fraser, D. Jonathan, *The Size of the Fight in the Dog, an assessment of the security situation in Afghanistan*, (Londen, 20 maart 2009); 'Number of Afghan civilian deaths in 2008 highest since Taliban ouster, says UN', *UN News Centre*, www.un.org, geraadpleegd op 23 april 2009; 'Deaths from IED attacks up in Afghanistan', *Stars and Stripes*, Mideast edition, 9 maart 2009; Thomas H. Johnson en M. Chris Mason, 'All Counterinsurgency is local', *The Atlantic*, oktober 2008.
- 156 'The Dutch model; Afghanistan's Uruzgan province', *The Economist*, US edition, 14 maart 2009.
- 157 Generaal de Kruij in: '3D-concept werkt goed', *Defensiekrant*, 26 maart 2009.
- 158 'Commandant Battlegroup: we hebben overal gedomineerd', 29 maart 2009, www.defensie.nl; Zie ook: Rupert Smith, *The Utility of Force*, 289.
- 159 Vgl. Brian Knowlton, 'Top U.S. General in Iraq Sees 'Classical Guerrilla-Type' War', *International Herald Tribune* (Paris), 16 juli 2003, geciteerd in: Bruce Hoffman, 'Insurgency and counterinsurgency in Iraq' RAND occasional paper, 2004.